

Stockholms stads krisledning

**och brandförsvarets inre stab vid en
extraordinär händelse**

David Widlund

**Department of Fire Safety Engineering
Lund University, Sweden**

**Brandteknik
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet**

Report 5103, Lund 2002

**Stockholms stads krisledning
och
brandförsvarets inre stab vid en extraordinär händelse**

David Widlund

Lund 2002

Stockholms stads krisledning och brandförsvarets inre stab vid en extraordinär händelse

David Widlund

Report 5103

ISSN: 1402-3504

ISRN: LUTVDG/TVBB--5103--SE

Number of pages: 72

Illustrations: David Widlund

Keywords

Exceptional Events, The Gothenburg Fire, the Cable Fires in Stockholm, Crisis Management, Staff/headquarters, Rescue Services, World Trade Center, Floods in Arvika

Sökord

Extraordinär händelse, Göteborgs branden, kabelbränder i Stockholm, krisledning, stab, räddningstjänst, World Trade Center, översvämning i Arvika.

Abstract

This report concerns crisis management in the city of Stockholm and the coordinative role of the Fire Defence Services during events of emergency and crisis.

© Copyright: Brandteknik, Lunds tekniska högskola, Lunds universitet, Lund 2002.

Brandteknik
Lunds tekniska högskola
Lunds universitet
Box 118
221 00 Lund

brand@brand.lth.se
<http://www.brand.lth.se>

Telefon: 046 - 222 73 60

Department of Fire Safety Engineering
Lund University
P.O. Box 118
SE-221 00 Lund
Sweden

brand@brand.lth.se
<http://www.brand.lth.se/english>

Telephone: +46 46 222 73 60

Förord

Jag vill rikta ett varmt tack till de personer som bidragit till att detta projekt har kunnat genomföras. Under arbetets gång har jag fått många tips och idéer som fört mitt arbete framåt. Jag vill tacka följande personer utan inbördes rangordning:

- Handledare Stefan Jidling, Stockholms brandförsvär
- Handledare Lars Fredholm, Lunds Tekniska Högskola
- Per Johansson, FOI
- Kent Lundqvist, Stockholms brandförsvär
- Personal på Stockholms brandförsvär, Södertörns brandförsvärsförbund, Räddningstjänsten Storgöteborg, Länsstyrelsen i Stockholm, Krisberedskapsmyndigheten och alla övriga som varit behjälpliga under arbetet med projektet.

David Widlund
Lund, September 2002

Sammanfattning

I en del kommuner och räddningstjänster i Sverige pågår ett arbete med hur organisationen skall se ut för att hantera en extraordinär händelse men de flesta har inte avslutat arbetet. I detta projekt har en studie gjorts av tidigare större olyckor för att ta fram ett förslag till struktur för den kommunala krisledningen samt för räddningstjänstens inre ledning. De olyckor som studerats är branden på makedoniska föreningen i Göteborg, översvämningen i Arvika, kabelbränderna i Stockholm och terrorattacken mot World Trade Center. De gemensamma bristande faktorer som framkommit från olyckorna är:

- Samverkan med andra organisationer
- Intern och extern information
- Uthållighet i stabsarbete

I rapporten presenteras förslag till hur räddningstjänstens inre stab kan utvecklas samt hur Stockholms stads krisledningsorganisation organisatoriskt kan vara uppbyggd. Förslagen grundar sig på de studier av olyckor som gjorts samt på intervjuer med personal från räddningstjänster, myndigheter och förvaltningar.

Summary

In managing exceptional events, an effort to organise Swedish municipalities and Rescue Services in terms of shape and structure is currently in progress. However, these efforts are in most cases yet to be finalised. This report contains an analysis of several major accidents with the purpose of producing a proposal to ascertain a correct organisational structure that may be adapted for both Municipal Crisis management and the central management of all rescue services. The accidents analysed are: the fire at the Macedonian Club in Gothenburg, the floods in Arvika, the cable fires in Stockholm and looking outside of Sweden, the attacks on New York's World Trade Center. Common traits studied are:

- Inter-organisational co-operation.
- Internal and external information sharing.
- Endurance of personnel in managing headquarter activities

In the report, proposals are presented concerning the various ways in which the central management of the rescue services can be further developed, including a proposal on how the crisis management organisation of the city of Stockholm may be structured.

These proposals are based on the above mentioned studies of accidents as well as interviews of staff from rescue services, authorities and public administrations.

<u>1 Inledning</u>	11
1.1 Bakgrund	11
1.2 Syfte och problemställning	11
1.4 Metod	11
1.5 Avgränsningar	11
<u>2 Stockholms brandförsvaret och den inre staben</u>	13
2.1 Grön stabsberedskap	13
2.2 Gul stabsberedskap	13
2.3 Röd stabsberedskap	14
2.4 Arbetsuppgifter för sektionerna	15
2.5 Jämförelse med den inre staben i Göteborg	15
<u>3 Tidigare olyckor</u>	17
3.1 Göteborgsbranden	17
3.1.1 Diskussion	18
3.2 Översvämning i Arvika	19
3.3 World Trade Center	21
3.3.1 Diskussion	24
3.4 Kabelbränderna i Stockholm	25
3.4.1 Kabelbrand 2001	25
3.4.2 Kabelbrand 2002	27
3.4.3 Diskussion	27
3.5 Slutsats	28
<u>4 Krishantering</u>	29
4.1 ”Samhällets säkerhet och beredskap”	29
4.2 ”Extraordinära händelser i kommuner och landsting”	32
4.3 Kommunal ledning vid en extraordinär händelse	32
4.4 Samverkansbehov	35
4.4.1 ”Samverkansbehov på centralnivå”	35
4.4.2 Samverkansbehov vid Göteborgsbranden	37
4.4.3 Samverkansbehov för en krisledningsorganisation i Stockholm	38
4.4.4 Slutsats	40
4.5 CeSam	41
4.6 Katastrofsamordningsgrupp i Göteborg	43
<u>5 Förslag till åtgärder</u>	47
5.1 Katastrofsamordningsgrupp	47
5.1.1 Sammansättning	47
5.1.2 Stab för katastrofsamordningsgruppen	48
5.1.3 Placering	50
5.1.4 Medverkande i katastrofsamordningsgruppen från räddningstjänsten	50
5.2 Räddningstjänsten	50
5.2.1 Vad avser en svart stabsnivå?	50
5.2.1 Sektioner i staben	52
5.2.2 Yttre stab	54
5.3 Övning och utbildning i stabsarbete	55
5.4 Kommunikation	55
5.5 IT	56
5.6 Kostnader	56
5.7 Räddningsverket	56
<u>Referenser</u>	57

<u>Bilagor</u>	59
<u>A Stabsgruppering gul</u>	60
<u>B Stabsgruppering röd</u>	61
<u>C Stabens uppbyggnad i Göteborg</u>	62
C.1 Grön stabsberedskap:	62
C.2 Gul stabsberedskap	62
C.3 Röd stabsberedskap	64
C.4 Arbetsuppgifter för sektionerna:	65
C.5 RUHB	67
<u>D Göteborgsbranden</u>	68
<u>E Översvämning i Arvika</u>	71
<u>F Räddningsverket</u>	72

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Brand- och räddningsnämnden i Stockholm godkände i december 1998 ett förslag att brandförsvaret skulle upprätta en plan inför millennieskiftet för ledning, sammankallning och samordning i staden för extraordinära händelser. Våren 2000 fick man sedan ett uppdrag från kommunfullmäktige att vidareutveckla den planen vilket har lett till projektet ”Sårbarhetshantering och krisledning i Stockholms stad”. Efter kabelbranden våren 2001 insåg man ännu tydligare behovet och problematiken vid händelser där flertalet myndigheter och organisationer är inblandade. Regeringen har år 2002 lagt en proposition ”Samhällets säkerhet och beredskap”/9/ som syftar till att utveckla den offentliga sektorn vid en extraordinär händelse.

1.2 Syfte och problemställning

Detta projekt ingår i den avslutande kursen ”Problembaserad brandteknisk riskhantering” 15p för brandingenjör vid Lunds tekniska högskola. Syftet är att tillämpa de kunskaper och färdigheter som förvärvats under utbildningen.

Projektet syftar till att utveckla den inre ledningen vid extraordinära händelser och består av två delar. Det första är att utveckla den befintliga stabsstrukturen vid Stockholms brandförsvaret och ge förslag på hur en svart stabsnivå kan vara utformad. Den andra delen består i att göra en analys av de relationer som stadens krisledningsorganisation har vid en extraordinär händelse som är kommunal, regional, nationell eller internationell till andra organisationer. Genom att beskriva de teoretiska och praktiska strukturer som bör ingå i krisledningsorganisationen efter relationsanalysen.

Arbetet som skall utföras under projektet pågår i en del kommuner i Sverige. De flesta har däremot inte avslutat utan har det under bearbetning. Samtidigt är organisation och samordning vid extraordinära händelser relativt nytt för många räddningstjänster och övriga organisationer som blir inblandade. Flertalet har inte några klara planer för hur deras egna organisationer skall fungera vid denna typ av händelser. Hur strukturen för ledningsorganisationen skall se ut kan inte helt klargöras under projektets gång då regeringen endast lagt en proposition angående bildandet av kommunal krisledningsnämnd. Projektet bedrivs under sommaren 2002 vilket medför att det finns en begränsad möjlighet att kunna genomföra intervjuer på grund av semestrar.

1.4 Metod

Genomförandet av projektet har gjorts genom litteraturstudier om tidigare större olyckor, kommunal och central organisation och lagar. Detta kompletteras med intervjuer med personal från privata, kommunala, centrala myndigheter och organisationer samt från räddningstjänster i Sverige.

1.5 Avgränsningar

Vad beträffar svart stabsnivå begränsas projektet och dess analys till den inre staben. Den yttre operativa staben beaktas inte. Projektet kommer inte att leda till ett färdigt beslut för hur krisledningsorganisationen i Stockholms stad skall vara uppbyggd utan projektet är en bakgrundsstudie för vilka behov av ledning som finns. Därmed följer flera förslag på hur organisationen kan struktureras och hur arbetet bör fortsätta.

2 Stockholms brandförsvaret och den inre staben

I Stockholms stad finns sju släckdistrikt innehållande nio brandstationer med en sammanlagd minimibemannning på 74 personer. Det finns dessutom avtal med Solna och Sundbyberg, som är ett räddningstjänst förbund, och Lidingö kommun om att dessa skall bemannas gemensamt med de övriga nio stationerna. Minimibemanningen blir med dessa 89 personer. Stockholms län är indelat i tre regioner: räddsam norr, Stockholms regionen och Södertörns brandförsvaret. I Stockholms regionen ingår utöver de ovan nämnda, kommunerna Nacka, Värmdö och Ekerö vilket medför att den totala minimibemanningen i regionen är 119 man.

Grundläggande begrepp:

Normativ ledning: ser över organisationens roll med stöd av gällande lagstiftning, tar beslut för hur hela organisationen skall arbeta

Strategisk ledning: gör prioriteringar mellan insatser och ser till att beredskapen upprätthålls i regionen.

Personal beteckningar:

- Jourhavande brandchef, JBCH
- Vakthavande brandingenjör, VBI
- Överbrandmästare, ÖBI och ÖBY (för inre och yttre tjänst)
- Ledningsoperatör, LOP

Den inre staben i Stockholm har tre beredskapsnivåer: grön, gul och röd. Staben upprättas på Johannes brandstation i centrala Stockholm. Staben är jourhavande brandchefs stab och denne fattar beslut om höjning och sänkning av stabsberedskap. Räddningscentralen (RC) finns belägen cirka 30 meter under markplan och där finns SOS Alarm AB, utrymme för räddningstjänstens stab och larmoperatörer, CAK:s ledning m.m.

2.1 Grön stabsberedskap

Grön stabsberedskap är den normala beredskapen och avser grundbemanningen för både inre och yttre ledning. Den inre ledningen består av en överbrandmästare och två ledningsoperatörer. Ansvar för normativ och strategisk ledning har jourhavande brandchef men denne har delegerat det praktiska ansvaret till den som är inre överbrandmästare.

- ÖBI skall underrättas vid enstationsinsats och förstärkt larm och de skall då följa händelsen genom medlyssning. På så sätt kan de skaffa sig en uppfattning om insatsens omfattning samt behov av inre ledningsstöd.

- Vid en insats med två eller fler stationer eller om två stationer gör en insats på två skilda platser skall ÖBI och en 3:e LOP bemanna sina platser i räddningscentralen.

2.2 Gul stabsberedskap

En ökning av stabsberedskap till gul nivå kan göras om omständigheterna så kräver eller skall vara upprättad vid insats senast då:

- Större styrka än två stationer arbetat i mer än två timmar
- Större styrka än tre stationer arbetat i mer än en timme

Vid gul stabsberedskap delas den inre staben upp i tre sektioner samt stabsledning (se bild A.1 i bilaga A) och består av:

- Stabsledning:
 - JBCH
 - Stabschef, kompetensnivå VBI eller ÖB
 - LOP eller administrativt biträde
- Analyssektion
 - Analysbefäl, kompetensnivå VBI eller ÖB
 - Jourhavande brandinspektör
 - LOP eller administrativt biträde
- Underhåll- och personalsektion
 - Befäl, kompetensnivå ÖB
 - LOP eller administrativt biträde
- Informationssektion
 - Befäl, presstalesman, kompetensnivå VBI eller ÖB

2.3 Röd stabsberedskap

En ökning av stabsberedskap till röd nivå kan göras om omständigheterna så kräver eller vara upprättad vid insats senast då:

- Större styrka än tre stationer arbetat i mer än sex timmar
- Större styrka än fyra stationer arbetat i mer än två timmar

Vid röd stabsberedskap delas den inre staben upp i fyra sektioner samt stabsledning (se bild B.1 i bilaga B). Skillnaden mot gul nivå är att underhåll- och personalsektionen som vid gul nivå är en sektion nu blir två samt att mer personal används vid respektive sektion. Skillnad i staben jämfört med gul nivå är:

- Stabsledning:
 - Ingen skillnad mot gul nivå
- Analyssektion
 - En extra LOP
- Underhållssektion:
 - Underhållsbefäl, kompetensnivå ÖB
 - LOP
 - LOP eller administrativt biträde
- Personalsektion
 - Personalbefäl, kompetensnivå ÖB
 - Handläggare, kompetensnivå ÖB
 - LOP
 - LOP eller administrativt biträde
- Informationssektion utökas med
 - Informationssekreterare
 - LOP eller administrativt biträde
 - LOP eller administrativt biträde

När underhåll- och personal sektionen delas upp medför det följande extra personer för dessa sektioner:

- 1 ÖB
- 2 LOP:ar
- 1 LOP eller administrativt biträde

2.4 Arbetsuppgifter för sektionerna

Stabsledning

J BCH är chef för den normativa och strategiska ledningen vilket innebär att han beslutar om räddningstjänstens roll och ram för insatsen och ansvarar dessutom för den operativa verksamheten och beredskapen i regionen.

Stabschefen leder arbetet i staben och stabsorienteringarna. Dessutom ger stabschefen mål och inriktningar för staben att arbeta efter.

Analyssektionen

Analyssektionen ansvarar för den samlade bilden av de insatser som pågår i regionen samt att vid varje insats ha detaljinformation ner till sektorindelning. Analys skall göras av skadan och insatsens utveckling över tiden.

Jourhavande brandinspektören skall kunna biträda räddningsledaren och kunna bege sig till skadeplatsen. Vid det inre stabsarbetet tillför denne kunskap om byggnadstekniskt brandskydd i analysarbetet och bereder frågor av förebyggande karaktär.

Underhållssektionen

Underhållssektionen har till uppgift att analysera och planera underhållsbehovet i regionen, övervaka behoven och försörjningen.

Personalsektionen

Personalsektionen har till uppgift att planera för avlösningar för pågående insatser samt upprätthålla minimiberedskapen i regionen.

Informationssektionen

Informationssektionen ansvarar för den interna och externa informationen och handlägger de samtal som inkommer till räddningstjänsten.

2.5 Jämförelse med den inre staben i Göteborg

En jämförelse med räddningstjänsten i Storgöteborg, se bilaga C för information om räddningstjänsten i Storgöteborg, har gjorts på grund av att när de genomförde planeringen för sin stab gjorde den likt den som finns i Stockholm. I Göteborg har staben sedan utvecklats efter de större olyckor och evenemang som varit i staden. Som exempel kan nämnas branden på makedoniska föreningen, EU-mötet, friidrotts-VM och branden på färjan Ragnhild. På Gårda brandstation finns ett rum, i anslutning till räddningstjänstens stabsutrymme, förberett för en katastrofsamordningsgrupp (se kap. 4.6) där datorer och telefoner är färdiga att användas.

Det finns i stabsmanualen i Göteborg exempel på frågeställningar för vad sektionen arbetar med vilket gör det lättare att förstå arbetsuppgifterna för respektive sektion. Dessutom finns en klarare beskrivning av kriterierna för att öka stabsnivå i Göteborg jämfört med i Stockholm vad avser att öka stabsnivå när situationen så kräver.

Skillnaden i sektioner i staben mellan Stockholm och Göteborg är att den analyssektion som finns i Stockholm motsvaras av en räddningssektion i Göteborg, de övriga sektionerna har samma benämning.

I Stockholm finns som yttre befäl en vakthavande brandingenjör och en överbrandmästare. Detta medför att de snabbare kan ha mer operativ ledning på en skadeplats. Om de åker till samma plats kan bara den ena vara räddningsledare för olyckan medan den andra kan vara ett yttre stabsstöd.

Det är viktigt med en bra ledningsmiljö som befrämjar ledning och samordning på skadeplats. För det ändamålet har i Göteborg nyligen införskaffats två containrar som kan köras ut med hjälp av en trailer och dessa beräknas kunna vara på plats inom en timme.

- Container 1: Kan användas som utrymme av en yttre stab för räddningstjänsten. Den innehåller även ett tält som kan användas för operativ samverkan. Inuti containern finns en operatörsplats och väggar och tak är klädda med whiteboard. En ytterliggare användning kan vara när räddningsledare inte längre är kvar på skadeplatsen men en yttre ledning fortfarande behöver finnas kvar. Denna är tillsvidare placerad på Gårda brandstation.
- Container 2: Kan användas som pausutrymme m.m.

3 Tidigare olyckor

Under projektet har följande olyckor valts att studera:

- **Göteborgsbranden**; har valts att studeras då det är en av de största händelserna under de senaste åren i Sverige och där räddningstjänst varat endast en kortare tid men samverkan med andra organisationer och myndigheter pågått under en längre tid.
- **Översvämning i Arvika**; har valts att studeras då det har varit en lång räddningstjänst insats där händelsen berört flera kommuner och länsstyrelsen tagit över ansvaret och utsett räddningsledare samt att Försvarsmakten deltagit i en stor omfattning.
- **Terroristattacken mot World Trade Center**; var inte planerad att studera inledningsvis men tillkom då ett seminarie om terroristattacken hölls i Stockholm i början av juni.
- **Kabelbränderna i Stockholm**, har valts då det inträffat i Stockholm och att en kommunal krisledningsorganisation verkat under händelserna.

3.1 Göteborgsbranden

Mellan klockan 23:25 och 23:30 kvällen den 29 oktober under Allhelgonahelgen 1998 kände några ungdomar röklukt i Makedoniska föreningen på Herkulesgatan i Göteborg. Första larmet till SOS Alarm inkom 23:42 och närmare 400 personer beräknas att ha befunnit sig i lokalen. Olyckan krävde 63 människoliv och kom att beröra alla samhällsnivåer även om olyckan var geografiskt begränsad. Branden rapporterades släckt klockan 02:02 den 30 oktober men arbetet och följderna efter branden varar än idag. I ett tidigt skede utlyste stabsbrandmästaren på Gårda brandstation förhöjd beredskap av den inre staben vilket innebar att man gick över till gul nivå och även senare i röd nivå.

Strategiska beslut

Räddningschef i beredskap var Lennart Olin/25/. När han fick larmet begav han sig direkt till skadeplatsen och på begäran av vakthavande brandingenjör tog räddningschefen över räddningsledarskapet på skadeplatsen. ”Vid händelser som tenderar att utvecklas, eller då indikationer visar att ledningsorganisationen kan komma att behöva förstärkning ska räddningschef i beredskap (RiB) ta över ledningen på olycksplatsen och därmed räddningsledarskapet”/3/ (s.73).

”Räddningschefen för räddningstjänsten Storgöteborg berättade vid intervjutillfället att han tidigt funderade över sin roll i situationen. Skulle han gå in och bli den som var beslutsfattare för hur räddningstjänsten som helhet skulle fungera i situationen? Eller skulle han överlåta detta åt någon annan och så att säga själv ”lägga sig över det hela” och utgöra en överblickande och fri ledningsresurs?”/4/ (s.20).

Räddningschef Åke Jacobsson/16/ kallades in och när han anlände till Gårda fungerade han som strategisk beslutsfattare. Arbetet koncentrerades till en början på tre områden:

- prioriteringen av information och massmediekontakter
- återställning av beredskapen i hela förbundet för flera eventuella bränder samt
- krishantering av den egna personalen som deltagit i insatsen på Makedoniska föreningen

Vakthavande brandingenjör

Vakthavande brandingenjör fick aldrig något larm från alarmcentralen utan bedömde själv att han skulle åka ut när resterande styrkan från Gårda brandstation utlarmades.

Enligt vakthavande brandingenjör och ledningsoperatören försvann möjligheterna att använda radiokommunikation när ledningsoperatören blev ”utjagad” ur ledningsbilen av ungdomar som befann sig på skadeplatsen. Ledningsoperatören hjälpte då istället till med livräddningsuppgifter. Kommunikationen skedde istället genom direkta samtal på skadeplatsen och till alarmcentralen genom mobiltelefon. Kommunikationen skedde även genom att personal från alarmcentralen hämtade skriftlig information på plats från vakthavande brandingenjör. Informationen gjorde att man på alarmcentralen kunde få en bild av situationen samt en exakt adress vilket de inte hade klockan 00:12 dvs. en halvtimme efter att det första larmet inkommit till SOS alarm.

Omständigheter som påverkade tillgången till resurser enligt Statens haverikommission/2/:

- att utlarmningen av den första styrkan skedde senare än vad som var möjligt.
- att händelsen inte omedelbart klassificerades som brand i samlingslokal eller i övrigt föranledde en omedelbar utlarmning av flera styrkor.
- att befälens begäran om mer resurser till alla delar inte hörsammades av AC.

Se bilaga D för mer information om Göteborgsbranden.

3.1.1 Diskussion

Information

Hur kan informationen ges ut till alla inblandade utan att det ges flera budskap? Informationen behöver samordnas och tydliga vägar formas så att den på ett enkelt sätt når ut till allmänheten på ett korrekt och entydigt sätt. Flera vägar för spridning av information behövs så att inte en någon väg blir överbelastad. Olika typer av vägar är radio, tv, jourtelefon, hemsidor m.m. Det finns stor risk att telefonnätet överbelastas och informationen till allmänheten bör därför i så liten utsträckning som möjligt gå via jourtelefoner. Beträffande utländsk media anser Olin/25/ att det är bra med en översättare och då inte bara för att utesluta formuleringfel utan även för att det ger tid att tänka efter hur man skall utforma informationen under tiden som tolken översätter.

Kommunikation

Kommunikationen mellan skadeplatsen och den inre staben behöver förbättras. Om inte information om händelsen inkommer till den inre staben finns det heller inte någon möjlighet för dem att ge stöd till skadeplatsen. ”Erfarenheterna från katastrofbranden visar på svårigheterna att ha effektiv kontakt mellan skadeplats och bakre stöd (larmoperatör och befäl i bakre funktionen)”/4/ (s.17). En möjlighet skulle vara att några personer i den inre staben aktivt arbetar med att samla in information genom att åka ut till skadeplatsen och hämta in den samt att följa medias tv-sändningar.

Dessutom uppstår frågan varför inte begäran om extra resurser uppmärksammades på Gårda? Det föreligger behov av ett system som förmedlar om begärda resurser är på väg och hur länge det tar innan de anländer. Möjligen kan privata intressenter påverka trycket på ledningsoperatörerna.

VBI begärde katastroflarm på sjukhusen vilket han inte hade befogenhet att utlysa. Var det en varierande tolkning av begreppet katastroflarm som ledde till missförståndet om att sjukhusen skulle utlysa katastroflarm eller inte? Räddningsledaren fick beskedet att endast behörig överläkare kan utlysa katastroflarm. ”Beslutet om att sjukhusen ska ställa om den ordinarie verksamheten till en kostsam katastrofverksamhet med stora medicinska konsekvenser måste

givetvis tas av sjukhusets ledningsansvariga. Men räddningsledarens avsikt med sin begäran om katastroflarm tycks i detta fall snarare ha varit att förvarna om brandens stora omfattning och ett uttryck för sin önskan om sjukvårdsgruppen till platsen” /3/ (s.108).

Det föreligger behov av övningar så att kännedom om varandras organisationer och nomenklatur ökas. Det är möjligt, att med en yttre stab skulle inte detta eventuella missförstånd ha uppstått då istället samverkan mellan sjukvård och räddningstjänst i det fallet hade utökats. Kontakt med sjukhusen hade kunna gå, antingen direkt på skadeplats gått genom sjukvårdens personal på plats eller genom räddningstjänstens inre stab och vidare genom katastrofsamordningsgruppen.

3.2 Översvämning i Arvika

Informationen i följande kapitel har hämtats från Försvarmaktens rapport/5/ om översvämningen.

Den 13 november 2000 klockan 07:40 beslutades att det förelåg räddningstjänst och detta varade fram till den 28 december 2000 klockan 12:00. Den 15 november övertog länsstyrelsen ansvaret och utsåg räddningschefen i Arvika som räddningsledare. Normala vattenståndet i Glafs fjorden är 45,22 meter över havet och som högst var det tre meter högre än normalt. Ledningsorganisationen i kommunen sammankallades den 11 november alltså två dagar innan beslutet togs att räddningstjänst förelåg. Militären medverkade under perioden under 44 dygn och totalt medverkade från dem cirka:

- 100 befäl
- 1100 värnpliktiga
- 900 hemvärnsmän

Organisation

Rekommendation för liknande händelser är att länsstyrelsen utser en kommunal räddningschef för att samordna. I de fall som länsstyrelsen övertar ansvaret bör en samverkansofficer från försvarmakten placeras hos länsstyrelsen. I de fall som flera räddningstjänstinsatser med militärt stöd förekommer bör ledningsgruppen för militärdistriktet placeras hos länsstyrelsen. Även länsstyrelsens beslut att utse en länsamordnare anses som positivt och rekommenderas för liknande händelser.

Beslutet av länsstyrelsen att utse räddningschefen i Arvika till räddningsledare medförde bl.a. att det med lagstöd kunde beordras slussöppning i Säffle för att öka avtappningen av Glafs fjorden.

Militären bistod med militärpolis och trafikplutoner för att hjälpa till med trafik och bevakning vilket ansågs välbehövligt.

Vid eventuellt bortfall av telesystem föreslås att försvarmaktens telesystem 9000 kan vara ett bra system att använda för att kommunicera. För att avlasta räddningstjänstens lokaler användes den militära motsvarigheten, PIC, till polisens ledningstrailer och detta ansågs lyckat. PIC, Press information Center, är en viktig resurs att använda. Denna innehåller utrustning som fax, telefoner, PC, Internetanslutning, skrivare och kopiator och kan även användas som stabsarbetsplats och som mässlokal.

Vid samverkan mellan civila myndigheter och försvarsmakten föreslås att högkvarteret samarbetar med centrala myndigheter och militärdistriktet med regionala och lokala myndigheter.

Utbildning

Då nomenklatur skiljer sig mellan de olika organisationerna föreslås att militär utbildas vid Räddningsverkets ledningskurser och tvärtom, samt att gemensamma övningar hålls. Som exempel föreslås att den årliga regionala samverkanskursen för insatspersonal, RSK, som länsstyrelserna leder också bör omfatta militär personal. Utbytet bör även omfatta polis och chefer för katastrofberedskap.

”I varje militärdistrikt pågår arbete med att revidera och upprätta planer för stöd till samhället. Arbetet har kommit olika långt och nya eller reviderade planer har givits ut eller kommer att ges ut under våren 2001” (s.11).

Stab

Räddningsledaren hade en operativ stab med en stabschef. Staben innehöll ansvariga personer för bl.a. materielförsörjning, personal och en skadeplatschef. Området var indelat i sektorer med sektorschefer och representanter för kommunteknik och tekniker för drift av vattenpumpar, el m.m. i varje sektor. Problem uppstod när insatsen varade under en längre period och det krävdes byten på de olika befattningarna. Bytena genomfördes ofta utan instruktion och information överlämnades inte alltid på ett korrekt sätt. Dessutom medföljde då att mobiltelefonnummerna ändrades för den funktionen då en annan person tog över. Bytena organiserades sedan genom av- och pågående sektorchefer och plutonchefer tillsammans vilket medförde att information inte gick förlorade. Efter problemet med mobiltelefoner har förslag givits att införskaffa ett sambandsmedel. Övrig kommunikationsutrustning som eventuellt kan utnyttjas är ELVIRA och LUPP. ELVIRA är ett ledningssystem för områdesledning inom och mellan länsstyrelser och kommuner. LUPP är ett system utvecklat av SRV för lägesuppföljning av räddningsinsatser.

Uppbyggnaden av staben och ledningen anses ha fungerat mycket väl efter att förändringar genomförts med hjälp av räddningstjänst ”utifrån”.

Militär medverkan i stab

Militär insatsledare var med i räddningstjänstens ledningsgrupp. I den bakre staben ingick officerare med uppgift i logistik, information, press och besök. I skadeplatschefens operativa stab ingick en stridsledningschef.

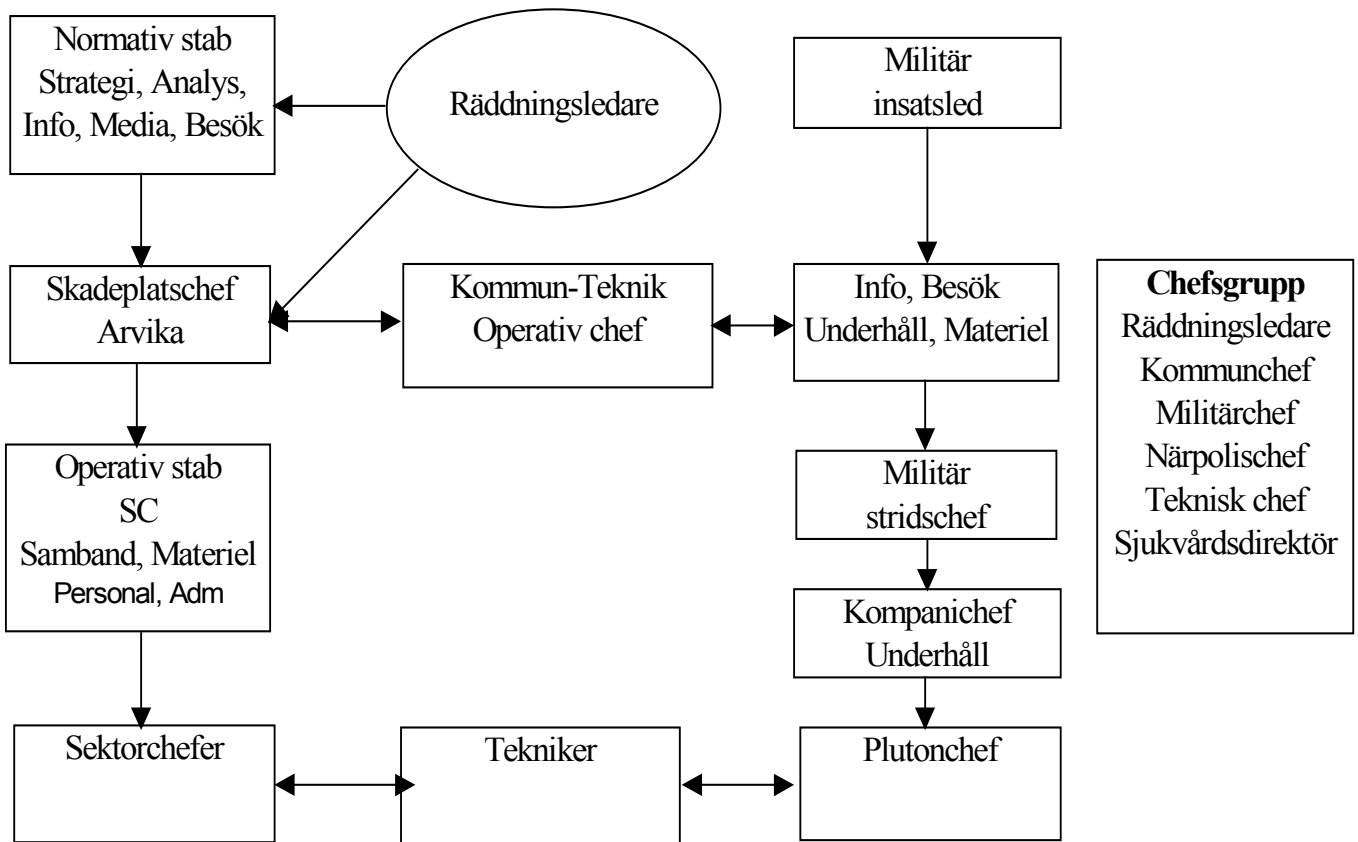


Bild 3.1, Relationen mellan räddningsledningen och militären vid översvämningen (efter figur s.41/5/)

Se bilaga E för mer information om Översvämningen i Arvika.

3.3 World Trade Center

De två flygplanen som användes vid attacken var av typen Boeing 767, 20 % tyngre än flygplanen som tornen dimensionerades för. Flygplanen bedömdes vardera innehålla 70 m³ flygbränsle och bränslets inverkan vid brand togs troligtvis inte hänsyn till vid dimensioneringen av byggnaderna. I New York finns cirka 11600 brandmän och befäl i tjänst och vid tiden för terrorattacken den 11 september 2001 var det skiftbyte vilket medförde att ännu fler fanns på plats på brandstationerna. Av dessa omkom 343 brandmän och befäl.

Frank P. Cruthers /6/, assistent fire chief vid FDNY, anlände till olycksplatsen tio minuter innan det första av tornen rasade. Efter att tornen rasat var Cruthers högsta befäl på skadeplatsen. Den sista som räddades gjordes det 26 timmar efter kollapsen. Ledningsarbetet kan delas in i två delar, före och efter att byggnaderna rasat. Arbetet före gick ut på att hjälpa människorna ut ur byggnaderna och arbetet efter med att gräva fram människor ur rasmassorna. Efter rasen användes två ledningsplatser på plats, en för varje byggnad.

Ett problem som räddningstjänsten hade vid arbetet efter terrorattacken var att flera av de inblandade organisationer man skulle samarbeta med inte var vana att jobba i krissituationer. Samtidigt fanns ett stort behov av att organisera/samordna alla dessa. En utomstående

organisation användes bara för att jobba med att organisera ledningen och strukturen runt den. Dessutom fanns det många som ville hjälpa till, både privatpersoner och olika organisationer, vilka ibland var mer i vägen än till nytta. Arbetet med andra organisationer påverkades av skillnaden i den nomenklatur som användes.

Tidigare utrymningsövningar som genomförts visade sig väldigt viktiga då människor i byggnaderna kände till alternativa vägar ut och inte bara de vanliga vägar de använde till vardags.

Det blev givetvis en stor känslomässig påverkan på räddningstjänstens personal när 343 av deras kollegor omkom. För deras egen del hade situationen blivit annorlunda om tornen rasat direkt innan de hade personal på plats. Raset slog också ut stora delar av räddningstjänstens kommunikationsmöjligheter då dess ledningscentral fanns belägen i byggnadernas markplan. Efter olyckan försökte många människor att använda sina mobiltelefoner vilket gjorde att nätet överbelastades. Detta innebar att räddningstjänsten hade väldigt dåliga kommunikationsmöjligheter direkt efter rasen.

Staben

Området delades efter en tid upp i geografiska sektioner och ledningsplats varierade under räddningsarbetet på grund av att de ibland kom för nära själva skadeplatsen och behövde komma längre ifrån. En lärdom som dragits av olyckan är att ha personer som kan ersätta andra i högre befattning på en viss position och att i förväg ha en utarbetad plan för vem som ska ta över. I samband med det behöver man göra upp ett arbetsschema och därmed få avlösningar på de olika positionerna.

Incident Command Structure

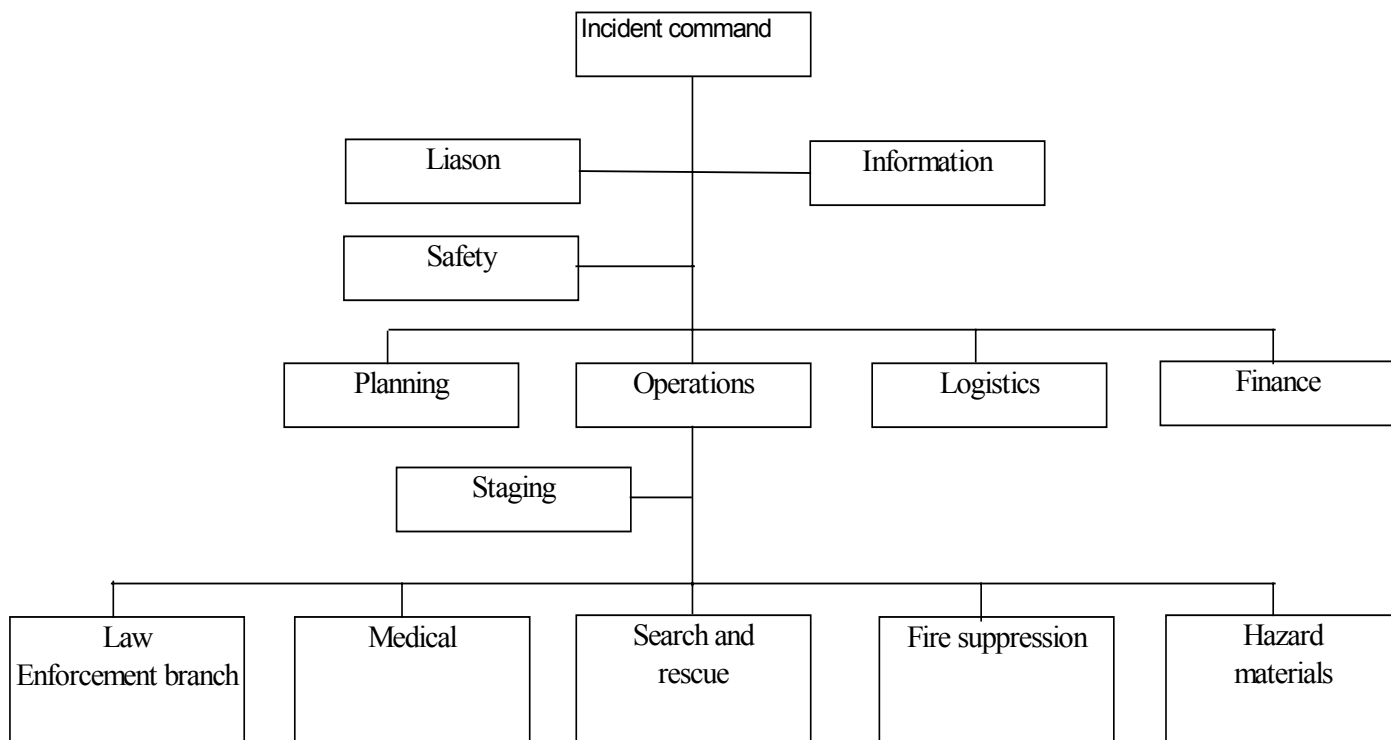


Bild 3.2, ledningsorganisationen vid World Trade Center /6/. På seminariet stod det ”Executive” istället för ”Liason” vilket här har ändrats av rapport skrivaren enligt med räddningsverkets rapport/7/.

Information om uppgifterna för de olika sektionerna är hämtade från räddningsverkets rapport /7/ om terrorattacken.

”Incident command system” har fem huvudsektioner:

- Räddningsledning (Incident command)
- Insatsledning (Operations)
- Planering (Planning)
- Försörjning och service (Logistics)
- Administration (Finance administration)

Räddningsledning :

- Räddningsledare
- Brandbefäl med ansvar för säkerhet (Safety)
- Brandbefäl med ansvar för intern och extern information (Information)
- Samverkansbefäl (Liason)

Insatsledning:

- Ansvarar för den taktiska ledningen på skadeplatsen

Planeringssektionen ansvarar för:

- Lägesbilden
- Olyckans och resursernas status
- Insamlande av information

- Värdering och bedömning av informationen
- Att ta fram förslag på alternativa taktiska sätt att lösa uppgifter

Försörjning och service ansvarar för:

- Försörjning och service för både personal och material

Administrationssektionen ansvarar för:

- Dokumentering av inhyrda externa resurser
- Kostnadsberäkningar och bedömningar för olika taktiska alternativ

Problemställning (Issues)

- Befälsföring & kontroll (Command & Control)
- Räddningsarbete (Rescue vs. Recovery)
- Räddningspersonalens känslotillstånd (Emotions of rescuers)
- Samordning och Samverkan (Coordination and Cooperation)
- Bemanning (Staffing)
- Säkerhet på platsen (Site security)
- Prioritering (Prioritization)

Miljöfrågor (Environmental issues)

- Hälosvådliga material (Hazardous materials)
- Pågående bränder (Ongoing fires)
- Regelverk (Regulatory)
- Förebyggande åtgärder (Preventive measures)

3.3.1 Diskussion

Ett problem som uppstod efter kollapserna var bristen på ledningskapacitet efter att många befäl omkommit på skadeplatsen. Det var också svårt att kommunicera med alla frivilliga och flertalet av dem kom mer i vägen än till någon nytta. Kommunikations problemen uppstod bland annat genom att det inte fanns kommunikationsradio att använda.

Förbättringar som behöver göras att lära sig klara av ett större antal olyckor och hur styrkorna taktiskt ska placeras. Dessutom behöver utredas hur en massevakuering bör genomföras.

3.4 Kabelbränderna i Stockholm

Det senaste året har två kabelbränder vid olika tillfällen inträffat i samma tunnel bara några meter ifrån varandra. För räddningstjänsten och andra inblandade blev scenariot nästan detsamma vid de båda tillfällena.

3.4.1 Kabelbrand 2001

Informationen i följande kapitel har hämtats från brandförsvarets rapport/8/ om kabelbranden.

Den första kabelbranden inträffade den 11 mars 2001 och strömavbrottet som följde varade från 09:27 den 11 mars fram 19:06 den 12 mars. Indikation på kabelfel kom redan 04:21 på ledningscentralen för Birka Energi. Klockan 07:00 anländer servicepersonal som i sin tur larmar räddningstjänsten. Strömavbrottet berörde stadsdelarna Kista, Husby, Akalla, Tensta, Rinkeby och delar av Bromsten. Strömavbrottet beräknas ha berört närmare 50 000 personer vilket kan delas upp på 16 000 hushåll och cirka 30 000 anställda på olika företag. Det var första gången som räddningstjänsten hade rollen att samordna samhällets resurser vid en olycka av denna omfattning.

Stadsdirektören sammankallade en samordningsgrupp. Det första mötet kallades till av stadsdirektören samt av jourhavande brandchef och hölls klockan 20:00. Närvarande vid det första mötet var:

- Berörda kommunala förvaltningar och bolag
- SOS alarm
- Polis
- Birka Energi
- SL/Connex
- Landstinget
- Försvarsmakten
- Räddningstjänsten

Dessa sammankallades enligt en plan för ”ledning och samordning av åtgärder vid svår påfrestning på samhället” som togs fram inför millennieskiftet av Brand- och räddningsnämnden. Denna verksattes vid kabelbranden.

En utvärdering har gjorts där följande har deltagit:

- Stadsledningskontoret
- Stadsdelsförvaltningar
- Socialjouren
- Birka Energi
- Stockholm Vatten AB
- Stockholms brandförsvaret,
- AB Svenska Bostäder
- AB Familjebostäder
- AB Storstockholms Lokaltrafik
- CAK(centrala avdelningarna för ambulanssjukvård och katastrofmedicinsk planering).

Sammanfattning av det som ansågs fungera positivt och negativt:

Positivt:

- Informationen som givits ut till media och allmänheten genom hemsidor, lokalradio, jourtelefoner och radio Stockholm. Att stadens informationschef ingick i informationssektionen i räddningstjänstens stab
- Externa kontakter som sköttes från RC

Negativt:

- Andra förvaltningar, kommunala bolag och myndigheter kände inte till brandförsvarets samordningsroll. Sammansättningen på samordningsgruppen ändrades under tiden och det tog lång tid till det första mötet. Arbets sättet och arbetskulturen för de olika organisationerna och myndigheterna gav svårigheter. Larmlista saknades för inkallning av berörda myndigheter och organisationer, det system som finns är för personberoende och sårbart.
- Informationen till brandförsvaret om skadeutfall kom sent samt att informationsvägar ofta är strömberoende. De interna informationskanalerna ansågs ineffektiva då mobiltelefoner och det vanliga telefonnätet delvis var utslaget.
- Sent besked för andra inblandade om hur länge strömmen skulle vara bruten
- Språkproblem då områdena är invandrartäta

Socialtjänstförvaltningen

Socialtjänstförvaltningen har ett samordningsansvar för stadsdelarnas kris- och katastrofplaner. De gör en bedömning på olycksplatsen av de drabbades behov av sociala insatser. Därefter kontaktas vid behov respektive stadsdel för en aktivering av denna stadsdels katastrofplan för socialt omhändertagande.

Stadsdelsförvaltning

Varje stadsdelsförvaltning är själva ansvariga att ha en beredskapsplanering och lokal ledning och samordning för kriser och katastrofer inom sitt område.

Slutsatser som dragits

Det behöver utarbetas planer för denna typ av störningar i samhället. Inga rutiner finns för större informationsinsatser i samhället när strömmen är borta. Dessutom behövs handlingsplaner för informationsinsatser för svåra störningar i samhället. Ett längre strömavbrott hade kunnat leda till organisations- och beslutproblem genom att personalen blivit uttröttade. Tur i oturen var att olyckan inträffade under en årstid när det inte fanns behov av att värma upp bostäder, vilket annars kunde ha medfört problem. Bland annat genom den ökande hemsjukvården då flertalet personer skulle behöva förflyttas som har svårigheter med eller inte själva kan transportera sig till en annan plats.

3.4.2 Kabelbrand 2002

Larmet kom till brandförsvaret 16.11 den 29 maj. Räddningstjänst påbörjades 20.40 då tunneln först skulle göras strömlöst och skyddsjordas, införskaffa fläktar och få en nyckel för att öppna grinden till tunneln. Räddningstjänst varade till klockan 23.30 den 29 maj. Första mötet med samordningsgruppen hölls klockan 24 natten mellan den 29 och 30 maj. Nedan nämns vilka som deltog vid de två första samordningsmötena. Deltagande vid de övriga mötena var ungefär de samma som vid de två första mötena.

Närvarande vid första möte för samordningsgruppen:

Information stadshuset
Stockholm Vatten AB
SOS alarm
AB Svenska Bostäder
Connex Tunnelbanan
AB Familjebostäder
Spånga-Tensta SDF
Kista SDF
Landstinget Birka Nät
Rinkeby SDF
SLK (stadsledningskontoret)
Brandförsvaret

Närvarande vid det andra mötet för samordningsgruppen klockan 07.30 den 31/5:

Utökning med följande:
Hässelby SDF
Västerortspolisen
Socialjouren
Telia
Länsstyrelsen

3.4.3 Diskussion

Det bör finnas några som alltid ingår i en katastrofsamordningsgrupp som samlas vid större olyckor. Genom att ha en grupp som alltid är med kan tid sparas och sedan beroende på situationen kallas flera in. Vid båda tillfällena har det tagit lång tid innan gruppen samlats. Struktur behövs för hur gruppen skall arbeta och sammankallas samt att alla inblandade och de som kan komma att ingå i gruppen får information om brandförsvarets samordnande roll. Det skulle kunna göras moduler för olika typer av olyckor där det utreds vilka som skulle behöva vara med vid olika typer av olyckor vilket skulle göra det lättare att ta hänsyn till vilka som bör vara med. Anders Lundin/48/ på Stockholms län civilförsvarsförbund uppger att de inte blivit kontaktade vid någon av kabelbränderna utan själva tagit initiativet att delta vid arbetet. Genom att hålla gemensamma övningar skulle kunskapen om varandras organisation och nomenklatur öka. Även ett system för hur information skall ges internt och externt behöver utarbetas som även skall kunna fungera trots att det är strömavbrott.

3.5 Slutsats

Efter att rapportförfattaren genomfört litteraturstudier och intervjuer om olyckorna framkommer några punkter som är gemensamt för olyckorna och som behöver ses över. Det som nämns nedan kan utnyttjas vid en utveckling av brandförsvarets stab och den krisledningsorganisation som finns. I dagsläget är det troligt att mycket av det som nämns nedan skulle kunna vara flertalet av de problem som skulle kunna uppstå vid en extraordinär händelse i staden.

• Samverkan med andra organisationer och myndigheter:

En struktur för hur samarbetet med andra organisationer och myndigheter ska gå till behöver göras. En plats bör finnas förberedd där beslutsfattare för dem kan samlas och hur de sedan skall arbeta behöver klargöras för att effektivt kunna leda krisledningsorganisationen. Denna krisledning bör snabbt kunna etableras och det gäller inte bara de som ingår i ledningsgruppen utan även resterande delar av respektive organisation. Alla samverkande organisationer behöver ha en utarbetad plan för hur deras organisation skall arbeta vid en kris. Klara larmvägar behövs för att arbetet skall kunna börja så snabbt som möjligt. Idag är kontakterna ofta personberoende vilket försvårar ett igångsättande. Det behöver finnas klara jourlistor som alla har tillgång till. För räddningstjänsten gäller det inte bara att snabbt komma igång med arbetet att leda endast den egna organisationen utan också de som finns utanför.

Genom att hålla gemensamma övningar skulle kunskapen om nomenklaturen som används för de olika inblandade öka. Övningar behövs i alla sammanhang och dessa behöver hållas flera gånger per år. Det går inte att förvänta sig att samarbetet skall fungera tillfredställande om inte gemensamma övningar hållits.

• Intern och extern information

Kommunikationen på och från skadeplatsen till den bakre ledningen kunde ha fungerat bättre vid flera av olyckorna. Detta är en förutsättning för att arbetet skall kunna bedrivas tillfredställande. Den utrustning som används för kommunikation behöver anpassas för användningsområdet. Vid en extraordinär händelse tenderar mobiltelefonnätet att bli överbelastat vilket medför att mobiltelefoner inte skall räknas som en möjlighet att använda, utan är om de fungerar en ytterligare möjlighet att använda för att kommunicera.

En samordning av informationen till allmänheten behövs från inblandade organisationer, där även kommunikationen mellan dessa behöver förbättras.

• Uthållighet i stab

I princip ingen räddningstjänst i Sverige klarar idag av att med egen personal bedriva stabsverksamhet under en längre tid. Med längre tid avses ett dygn eller mer. Mer personal behöver utbildas och ett ökat samarbete mellan räddningstjänster krävs där personal kan lånas in till den egna staben vid en större olycka från andra räddningstjänster. ”Räddningstjänsten har ingen vana att arbeta över lång tid”/4/ (s.20). Avlösningar behöver kunna ske så att inte information går förlorad vid ett skiftbyte och att sammansättningen och kontaktväg kan bibehållas. ”Modeller och rutiner bör utarbetas för hur beslutsfattare och staber kan avlösas och för hur informationen kan överföras till avlösande personal”/4/ (s.10).

4 Krishantering

4.1 "Samhällets säkerhet och beredskap"

Informationen som använts i följande kapitel är hämtad från regeringens proposition "Samhällets säkerhet och beredskap"/9/. Kapitlet berör ansvarförhållande och samverkan vid olyckor som är lokala, regionala och nationella samt bildandet av en krisberedskapsmyndighet.

"Regeringen vill betona att verksamheten i den offentliga sektorn inte är tillräcklig för att säkerställa ett säkert och robust samhälle"(s.11). Regeringen vill att den idag befintliga funktionsindelning när en extraordinär händelse inträffar eller när höjd beredskap råder skall ersättas med mera flexibla strukturerade samverkansområden.

Samverkansområden som bör finnas initialt:

- Teknisk infrastruktur
- Transporter
- Spridning av allvarliga smittämnen, giftiga kemikalier och radioaktiva ämnen
- Ekonomisk säkerhet
- Sektorsövergripande samordning, samverkan och information samt
- Skydd, undsättning och vård

Strukturen bör bygga på ett sektors- och ett områdesansvar. Områdesansvaret bör finnas på tre nivåer:

- **Lokal nivå**⇒kommunen
- **Regional nivå**⇒länsstyrelsen
- **Nationell nivå**⇒regeringen

Regeringen i sin tur kan delegera uppgiften till centrala myndigheter. Krishantering bör utövas av redan befintliga organ på varje nivå.

Grundläggande principer för organisation och ledning under krishantering är ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen.

- "**Ansvarsprincipen** innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer"(s.22).
- "**Likhetsprincipen** innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överrensstämma i fred, kris och krig"(s.22).
- "**Närhetsprincipen** slutligen innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället"(s.22).

Krisberedskapsmyndighet

Regeringen vill skapa en ny myndighet, "krisberedskapsmyndigheten", för att få en bättre samverkan mellan offentliga sektorer och det privata näringslivet (myndigheten har bildats den 1/7 2002). Denna samverkan bör inte bara verka på central nivå utan också på regional och lokal nivå. Uppgifterna för denna myndighet kommer bl.a. att vara:

- att verka för samordningen i planeringen vad gäller verksamhetsområdena svåra påfrestningar och det civila försvaret
- att utveckla och förvalta principer för samverkansformer mellan offentlig sektor och näringsliv
- att utveckla kontakter med motsvarande organ i andra länder som har tydlig koppling till myndighetens nationella arbetsuppgifter

Myndigheten bör enligt regeringen vara lokaliserad i Stockholm. Den bör vidare utnyttja den kunskap och resurs som redan finns i samhället inom tex. myndigheter, universitet, högskolor och andra forskningsinstitut.

Lokal nivå

På det lokala planet bör områdesansvaret ligga på kommunen. En förändrad och utökad utbildning för räddningstjänsten föreslås där syftet är att öka bredden av räddningstjänstens kompetens då framför allt på det förebyggande området. Kommunens inflytande över utbildningen är enligt regeringen viktig. För att skapa en breddad utbildning föreslås att ett särskilt centrum för risk- och säkerhetsutbildning bildas kopplat till Statens räddningsverk.

Idag finns inte några bestämmelser i kommunallagen för extraordinära händelser vid fred. Utredningen föreslår att ”kommunstyrelsen bör tilldelas ett områdesansvar och kommunerna ett planeringsansvar som bör omfatta också andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap”(s.60).

Idag har kommuner inte möjlighet att bistå andra kommuner då kommunallagen säger att det framförallt är den egna verksamheten den ska ombesörja. Förslag finns att ”kommuner och landsting skall ges rätt att under vissa omständigheter kunna bistå andra kommuner och enskilda kommunmedlemmar i samband med extraordinära händelser”(s.60).

Regional nivå

Länsstyrelsen bör ha ett områdesansvar även vid svåra påfrestningar i samhället och inte bara vid höjd beredskap. Detta områdesansvar bör också innefatta samordning av statliga myndigheter vilket enligt regeringen bör författningsregleras. Dessutom bör länsstyrelserna ”beakta behovet av samverkan över länsgränser”(s.57). Ansvar för samordningen av inblandade kommuner, landsting och statliga aktörer bör enligt regeringen vila på länsstyrelsen. I fall att krissituationen berör flera län bör regeringen kunna besluta att en länsstyrelse tar över ansvaret för det berörda området. Endast vid behov bör länsstyrelsen ha beslutsbefogenheter under krishantering om inte regeringen annat beslutar. Annars bör länsstyrelsen endast ha en samordnande uppgift.

I dagsläget saknas tydliga bestämmelser för svåra påfrestningar i samhället under fredstid. ”Det är därför väsentligt att länsstyrelsen även ges ett tydligt ansvar för att på ett likartat sätt kunna hantera allvarliga krissituationer som inte är höjd beredskap”(s.58).

Nationell nivå

På den nationella nivån bör det yttersta ansvaret vid en kris ligga hos regeringen. En ökad utbildning och övning medför en ökad krishanteringsförmåga för regeringen och regeringskansliet. Regeringen anser inte att något nationellt krishanteringsorgan ska inrättas vilket har föreslagits.

Kommunal krisledningsnämnd

En krisledningsnämnd skall enligt förslag bildas som kan träda i kraft vid extraordinära händelser. ”Krisledningsnämnden får överta verksamhetsområden eller delar därav från andra nämnder i den utsträckning som fullmäktige har beslutat för nämnden”(s.60). Krisledningsnämnden föreslås kunna bestå av kommunstyrelsen.

Försvarsmakten

Försvarsmaktens resurser kan inte utnyttjas fullt ut idag i samhället vid fredstida händelser. En ny förordning skulle göra det möjligt att använda dessa resurser bättre vid en extraordinär händelse i samhället. ”Militär personal kommer dock inte att få befogenheter att använda våld eller tvång mot enskilda i fredstid”(s.12). Ett krav för att försvarsmakten skall kunna ge stöd åt samhället i övrigt under fredstid är att ”det begärda stödet kan anses vara till nytta för samhället”(s.61) och att ”det slutliga avgörandet för om stöd skall lämnas eller inte skall ligga hos Försvarsmakten”(s.61).

Regeringen anser att ”försvarets radioanstalt bör ges ansvar för teknikkompetens”(s.13).

Sjukvård

”I hälso- och sjukvårdslagen bör regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, ges rätt att besluta om omfördelning av förnödenheter, personal och patienter”(s.74).

I utredningen föreslår Försvarsmakten att socialstyrelsen skall ges tillräckliga befogenheter att leda ”hälso- och sjukvården vid allvarliga kriser på nationell/central nivå, utan att särskilda regeringsbeslut behöver fattas”(s.75). Landstingsförbundet anser att ett ingripande från regeringen endast skall göras om en extraordinär händelse berör hela landet. Landstingen är skyldiga att samverka regionalt i frågor som rör hälso- och sjukvård.

”I dag saknas bestämmelser som ålägger landstingen att ha en speciellt medicinsk katastrofberedskap”(s.75).

Övrigt

För att kunna klara av samhälleliga kriser krävs en planering för metoder, rutiner, samband och ledningsstöd. I Uppsala län (CeSam, se kapitel 4.5) och på Gotland (GotSam) finns exempel på organisationer som bildats för att klara av detta. CeSam står för Central samordning inom C-län och GotSam för samutnyttjande av resurserna vid hantering av allvarliga olyckor och samhälliga kristillstånd på Gotland.

”Vid större olyckshändelser och ledningsövningar har det visat sig att de kommunala ledningsstaberna ibland brister i uthållighet. Räddningsverket har mot bakgrund av detta i regleringsbrevet för 2002 fått i uppdrag att utreda möjligheten att erbjuda stabsstöd vid allvarliga olyckshändelser”(s.78).

”Av stor betydelse för samarbetet vid särskilda händelser är möjligheterna till ett bra radiosamband mellan inblandade myndigheter. Regeringen har den 8 november 2001 utsett en förhandlare för ett gemensamt kommunikationssystem vilken kan öka möjligheterna till samverkan och effektiva insatser och ingripanden”(s.79).

4.2 ”Extraordinära händelser i kommuner och landsting”

Informationen i följande stycke är hämtat från rapporten ”Extraordinära händelser i kommuner och landsting”/10/.

Lokaliseringsprincipen medför att kommuner och landsting inte kan bistå en annan kommun som drabbats av en extraordinär händelse. Principen innebär att kommuner och landsting ska svara för olyckor inom den egna kommunen/länet. Utredning ger förslag på att en särskild krisledningsnämnd ska bildas, vilken kan vara kommun- eller landstingsstyrelsen, som kan överta verksamhetsområden eller delar av dem från andra nämnder som beslutats av kommunfullmäktige. Med andra ord skulle kommunfullmäktige ge nämnden dess mandat. Vidare föreslås att en förändring av kommunallagen sker så att kommuner och landsting har möjlighet att bistå andra kommuner samt enskilda vid extraordinära händelser.

4.3 Kommunal ledning vid en extraordinär händelse

Detta avsnitt har skrivits för att förklara hur en krisledning kan användas och se ut i en kommun. Vilka möjligheter som finns att delegera beslutanderätten vid en krissituation och hur den kommunala strukturen är uppbyggd. Informationen har hämtats från rapporten ”Kommunens ledning vid kriser”/11/ som har tagits fram med syftet: ”hur kan kommunen förbereda sin organisation så att man säkerställer en effektiv ledning som har legalitet?”(s.7).

Kommunernas organisation

Kommunfullmäktige:

- beslutar om kommunens politiska organisation
- tillsätter nämnderna
- bestämmer nämndernas verksamhetsområden och inbördes förhållanden

Kommunstyrelsen

- måste finnas i varje kommun
- skall leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter
- skall ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet
- ger ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten
- skall ha uppsikt över kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform
- har en begränsad rätt över nämnderna, kan endast göra påpekanden, lämna råd och anvisningar
- kan inte besluta i en nämnds ställe om att en viss åtgärd skall vidtas

Nämnder

- varje nämnd har ett eget ansvarsområde och egna beslutsbefogenheter
- en nämnd kan inte överta, ändra eller ompröva en annan nämnds beslut
- kan i vissa fall besluta i fullmäktiges ställe dock ej i de fall som enligt författning skall beslutas av fullmäktige
- en nämnd kan uppdra åt ordföranden eller åt en ledamot att besluta på nämndens vägnar i brådskande ärenden

”Om en nämnd uppdrar åt den egna förvaltningschefen att fatta beslut, får nämnden överlåta åt förvaltningschefen att i sin tur uppdra åt en annan anställd inom kommunen att besluta i

stället. En nämnd kan även delegera beslutanderätt till en förvaltningschef som är underställd en annan nämnd, men denne kan då inte medges rätt att vidaredelegera”(s.12).

Blandad delegering är inte tillåten, t.ex. kan inte kommunstyrelsens ordförande och en tekniskchef fatta gemensamt beslut. ”Det är inte heller tillåtet att delegera beslutanderätt till flera anställda i grupp t.ex. en krisledningsgrupp som består av flera förvaltningschefer”(s.12).

Användning av krisutskott

En nämnd kan delegera sin beslutanderätt till ett utskott. Utskottet kan i sin tur bestå av t.ex. ordföranden och en ledamot av nämnden. En kommunal krisledning kan således bestå av utskott från de olika nämnderna, s.k. krisutskott. Genom att en fråga diskuteras gemensamt i ledningen kan sedan varje utskott själva fatta beslut för den egna organisationen. Dessa utskott har nämnderna rätt att ha om inte annat beslutats av fullmäktige.

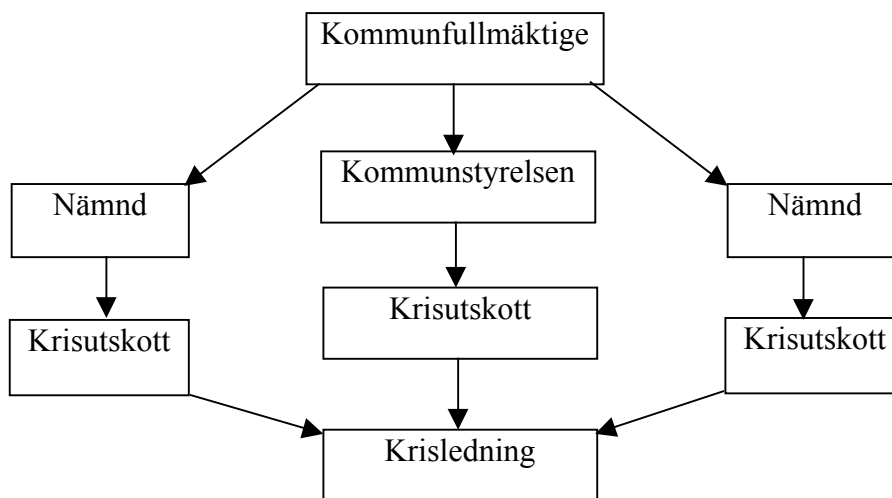


Bild 4.1, Exempel på krisledning (efter figur 2 s.14)

Användning av delegering i brådskande fall

En nämnd kan i brådskande fall överlåta åt ordföranden eller övrig ledamot att besluta åt nämnden. Det finns ingen begränsning för vilka frågor och ärenden som kan delegeras i brådskande fall enligt 6 kapitlet 36§ i kommunallagen.

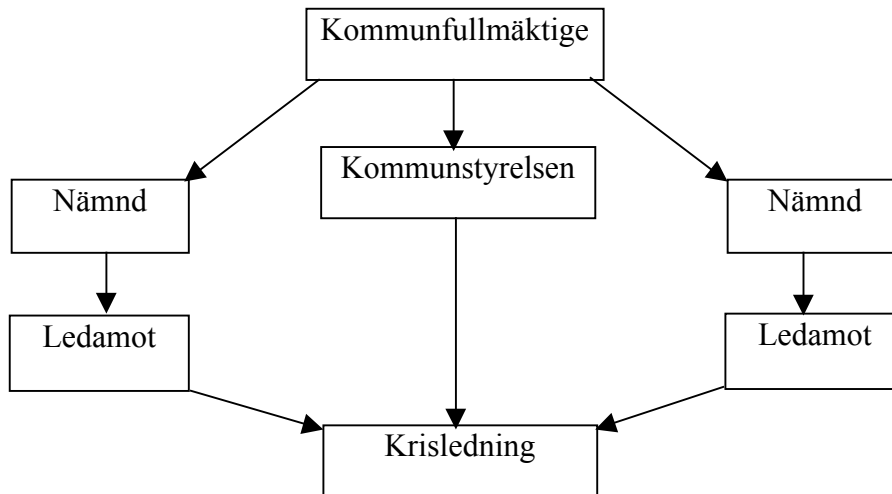


Bild 4.2, Exempel på krisledning (efter figur 3 s.16)

Användning av krisledningsnämnd

Krisledningsnämnden ges befogenhet att besluta på nämndernas vägnar vilket förutsätter att kommunfullmäktige tagit beslut om detta och att nämnden endast kan besluta i de frågor som är nödvändiga för att klara av situationen.

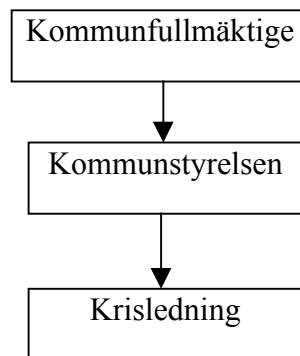


Bild 4.3, Exempel på krisledning (efter figur 4 s.18)

Lagen om civilt försvar

”Enligt lagen (1994:1720) om civilt försvar skall kommunstyrelsen under höjd beredskap ansvara för ledningen av den del av det civila försvaret som kommunen skall bedriva. Kommunstyrelsen skall också under höjd beredskap verka för att den civila verksamheten som bedrivs i kommunen av statliga myndigheter, landstinget, kyrkliga kommuner samt organisationer och företag får en enhetlig inriktning och för att samverkan kommer tillstånd mellan dem”(s.20).

Förfarande lagen (1988:97)

”Lagen ger kommunerna vissa möjligheter att fatta beslut utan iakttagande av alla förmöreskrifter som gäller under normala förhållanden. Kommunstyrelsen har då en central roll och har befogenhet att genom ställföreträdarskap fatta beslut i frågor som normalt ankommer på fullmäktige”(s.20).

4.4 Samverkansbehov

I detta kapitel genomförs en analys av vilka organisationer och myndigheter en krisledningsorganisation kan behöva samverka med vid en extraordinär händelse. Det första avsnittet tar upp samverkansbehov beträffande centralnivå efter en rapport av FOI. Det andra avsnittet tar upp vilka aktörer som var inblandade vid krishanteringsarbetet runt branden på makedoniska föreningen i Göteborg. Det tredje avsnittet tar upp de tänkbara aktörer som kan behövas vid en krissituation beroende på händelsens art.

4.4.1 "Samverkansbehov på centralnivå"

Totalförsvarets forskningsinstitut/12/, FOI, har gjort en undersökning om samverkansbehovet på central nivå vid en krissituation och informationen i följande avsnitt är hämtat från den rapporten. Resultatet visar hur komplext ett nätverk kan bli vid en krissituation ur vilken en kärna behöver väljas ut för att ingå i en krisledning. I undersökningen genomfördes en intervju med representanter från 27 olika myndigheter, organisationer och företag. De kommunala och regionala organisationerna/myndigheterna var inte med i intervjun. Räddningstjänsten nämns inte enskilt utan nämns under kommunen. De som medverkade i intervjun uppgav sedan vilka de ansåg sig ha ett samverkansbehov med vid en krissituation. De som de flesta uppgav att de hade samverkansbehov med var:

- Försvarsmakten
- ÖCB
- Räddningsverket

Därefter uppgav man andra aktörer som:

- Länsstyrelser
- Kommuner
- Polis
- Näringsliv
- Socialstyrelsen

Något mindre nämnda för samverkanspartners:

- SSI, statens strålskyddsinstitut
- SPF, styrelsen för psykologiskt försvar
- Jordbruksverket

Samverkansbehov vid ett väpnat angrepp:

Störst samverkansbehov med:

- Försvarsmakten
- ÖCB
- Räddningsverket

Därefter uppgav man andra aktörer som:

- Länsstyrelse
- Polis
- Näringsliv

Något mindre nämnda samverkanspartners:

- Socialstyrelsen
- SPF
- Jordbruksverket

- Kommuner
- Kustbevakning

Samverkansbehovet på centralnivå ansåg vara ungefär den samma före och under en allvarlig kris men något mindre under ”efterspelet”.

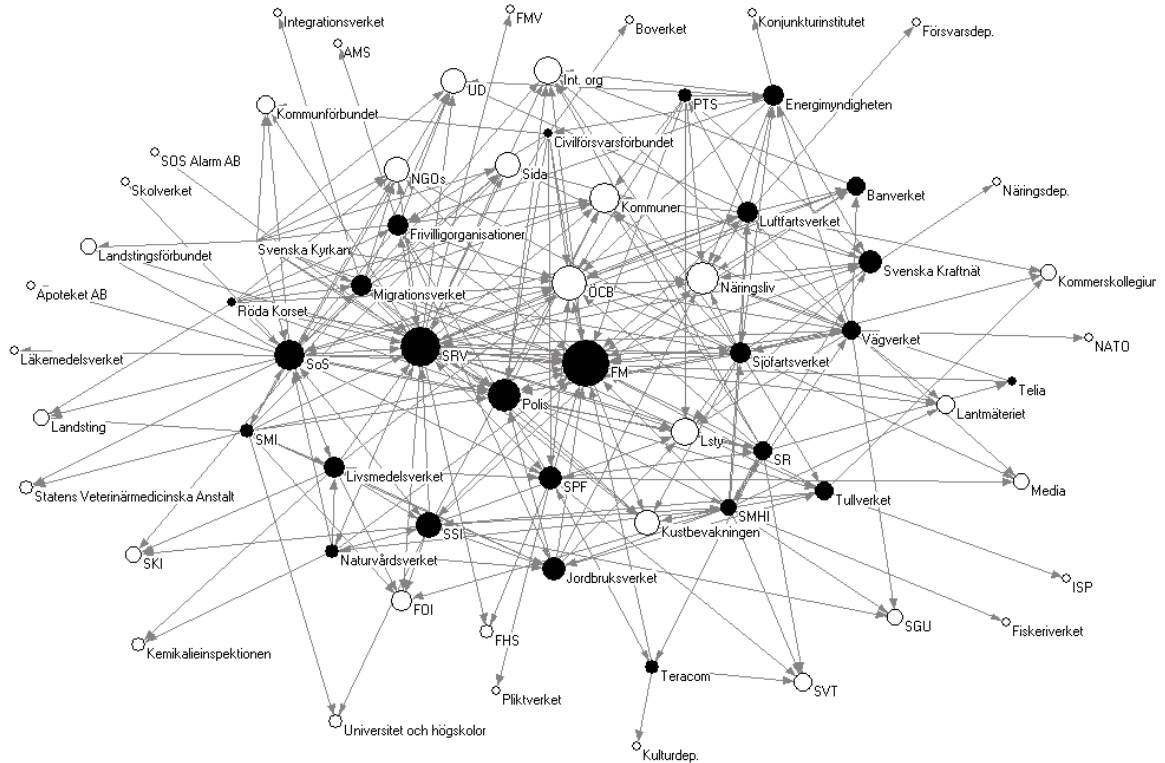


Bild 4.4, Alla aktörer som nämnts av de som deltagit i intervjun samt kopplingen mellan dessa. Svarta är de som deltagit i intervjun och storleken är större ju fler som svarat att de behövs vid samverkan (figur 2 s.20).

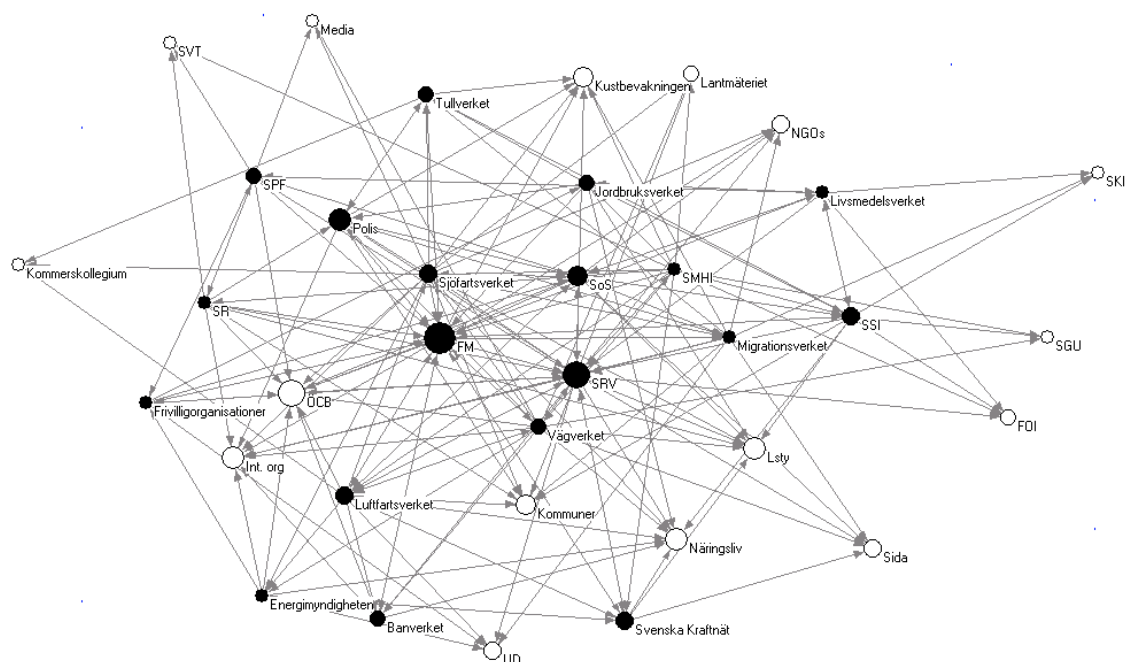


Bild 4.5, de aktörer som nämnts mindre än tre gånger tagits bort (figur 3 s.21).

Figur 3.4 och 3.5 visar hur komplext och stort nätverk som behövs vid en krissituation. Det ger en uppfattning om vilka som är de centrala aktörerna och de som kan tänkas behöva vara med i en katastrofsamordningsgrupp.

4.4.2 Samverkansbehov vid Göteborgsbranden

Rapportskrivaren har med hjälp av litteratur/2//3/ om branden gjort ett försök att lista vilka som var inblandade med krishanteringen vid branden på makedoniska föreningen i Göteborg. Det är troligt att alla inbladade inte finns med i denna lista men denna undersökning är gjord för att få en struktur över vilka som kan bli inblandade vid en liknande händelse i Sverige.

Göteborgs stad

Göteborgs lokaltrafik

Göteborgs stift

Hemvärnet

Kommunfullmäktige

Kommunens katastrofsamordningsgrupp

Kommunstyrelsen

Polisen

POSOM-grupper, grupper för psykosocialt omhändertagande

Psykologer

Räddningstjänsten

Sjukvården:

- ambulanser

- sjukhus

Skolor

SOS-alarm

Stadsbyggnadskontoret

Stadsdelsförvaltningar
Stadsdelsnämnder
Stadsdirektör
Stadskansliet

Regionalt

Flygräddning
Landstinget

- PKL, psykosocial katastrofledningsgrupp
- Sjukhusledning

Länsstyrelsen
Marin kommando väst
Polisens länskommunikations central

Central nivå/nationell nivå

Försvarsmakten
Luftfartsverket
Regeringskansliet

- försvarsdepartementet
- försvarsministern
- justitieministern
- skolministern
- statsministern
- ungdomsministern

Räddningsverket
Sjukhus
Sjöbevakningscentralen
Socialstyrelsen
Svenska kyrkan

Övriga:

ENAR, nationell frivillig kedja
Röda korset
Massmedia
Taxi

4.4.3 Samverkansbehov för en krisledningsorganisation i Stockholm

Nedan följer en lista på vilka som en krisledningsorganisation kan tänkas behöva samverka med vid en extraordinär händelse i Stockholms stad. Listan är tänkt att kunna användas som stöd inför och vid en extraordinär händelse genom att den används för att se över vilka som behöver kontaktas i den aktuella situationen. De aktörer som tagits fram har gjorts med hjälp av litteratur om branden på makedoniska föreningen i Göteborg/2//3/, FOI:s rapport/12/, Stockholms brandförsvars rapport om kabelbranden/8/ och rapportskrivarens egna slutsatser. De som var inblandade vid kabelbranden återges inte enskilt i detta kapitel utan den intresserade hänvisas till kapitel 3.4 där inblandade aktörerna framgår.

Stockholms stad

AB Stockholm vatten
Information stadshuset
Kommunfullmäktige
Kommunstyrelsen
Lokala församlingar
Polis
POSOM-grupper
Räddningstjänsten
Sjukvården

- ambulans
- sjukhus

Skolor
Socialjouren
SOS Alarm
Stadsdelsförvaltning
Stadsdelsnämnder
Stadskansliet
Stadsledningskontoret
Stadsdirektör
Stockholms hamn AB
Stockholms stift

Regionalt

Banverket
Landstinget

- CAK, centrala avdelningarna för ambulanssjukvård och katastrofmedicinsk planering
- CMKL, central medicinsk katastrofledning
- PKL, psykosocial katastrofledningsgrupp

Länsstyrelsen
Militär distrikt
Polisens länskommunikations central

Central nivå

FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsmakten
Kärnkraftsinspektionen
Jordbruksverket
Kemikalieinspektionen
Kommunförbundet
Livsmedelsverket
Luftfartsverket
Läkemedelsverket
Migrationsverket
Naturvårdsverket
PTS, post & telestyrelsen
Regeringen
Regeringskansliet
Rikspolisstyrelsen
Räddningsverket

SGU, Sveriges geologiska undersökning
SJ, statens järnvägar
Sjöbevakningen
Sjöfartsverket
SKI, statens kärnkraftsinspektion
Skolverket
SMHI
SMI, smittskyddsinstitutet
Socialstyrelsen
SSI, statens strålskyddsinstitut
Svenska kraftnät
Tullverket
Vägverket

Internationellt

EU
FN
Nato
Utrikesdepartementet
Utländska ambassader

Övriga:

AB Svenska Bostäder
AB Familjebostäder
Birka energi
Civilförsvarsförbundet
Comviq
Connex
Europolitan
FOS, frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté
Hemvärn
Massmedia
Organisationer knutna till VMA, viktigt meddelande till allmänheten
Svenska kyrkan
Svenska rädda barnen
Svenska röda korset
Telia

4.4.4 Slutsats

I avsnitten ovan nämns många olika aktörer som kan vara inblandade vid en krissituation och hur komplext nätverket blir. Av dessa aktörer behöver några väljas ut som alltid bör ingå i en krisledningsorganisation. Därefter behöver en del övriga väljas ut som man kan förbereda en samverkan med vilket har gjorts i kapitel 5.1.1. En lista med övriga aktörer kan vara till nytta vid övningar för en krisledningsorganisation eller vid en extraordinär händelse i Stockholms stad för att då kunna gå igenom listan och bestämma vilka som bör kontaktas.

4.5 CeSam

Denna organisation är beskriven för att illustrera ett exempel på hur en regional krisledningsorganisation kan vara uppbyggd. Organisationen finns i Uppsala och CeSam står för ”Central samordning inom C-län”. CeSam är en ledningsorganisation som samordnar de olika aktörerna men besluten tas sen enskilt för varje organisation/myndighet. En beredskap finns i form av en vakthavande beslutsfattare på länsstyrelsen som inom en timme skall kunna infinna sig på SOS Alarm på brandstationen Viktoria. Cesam har möjlighet att prioritera resurserna vid flera pågående händelser.

Ett samverkansavtal finns mellan sju olika organisationer/myndigheter och dessa är:

- Kommunerna i RäddSam C (sex stycken)
- Landstinget i Uppsala län
- Polismyndigheten i Uppsala län
- SOS alarm AB
- Försvarsmakten, militärdistrikt mitt/Upplandsgruppen
- Sveriges radio Uppland P4
- Länsstyrelsen Uppsala län

Gruppens medlemmar larmas genom den vakthavande beslutsfattaren på länsstyrelsen eller räddningstjänstens inre befäl som då har kommit överens om detta med räddningschef i beredskap.

Inledningsvis samlas följande på brandstationen Viktoria:

- Länsstyrelsen i Uppsala län, vakthavande beslutsfattare
- RäddSam C, räddningsbefäl Nord/Syd/Mitt
- Polismyndigheten i Uppsala län, polischef i beredskap
- Landstinget i Uppsala län, chef i beredskap
- Sveriges radio Uppland P4, jourhavande
- SOS Alarm i Uppsala län, chef SOS
- Försvarsmakten, vakthavande befäl

Ovan nämns Nord/Syd/Mitt vilket beror på att Uppsala län är indelat i dessa tre regioner. Militärdistrikt mitt nämns även och Sverige är sedan 31 mars, 2000 uppdelat i fyra militär distrikt: Norra, Mellersta, Södra och Gotlands.

Om händelsen varar under en längre tid eller beräknas göra det kan gruppen flytta till länsstyrelsen ledningscentral ”Hugin”. Det finns även möjlighet att kalla in flera organisationer som:

- Vägverket
- El-distributörer
- Telia, Europolitan och Comviq
- Statens järnvägar
- Banverket
- Upplands lokaltrafik
- Uppsala Buss AB
- Kustbevakningen
- SMHI
- Sjöfartverket

På Hugin finns även plats för landstingets ledning, länspolisledningen och den militära ledningen. Nedan följer en bild av uppbyggnaden för Cesam hämtad från beredskapsenheten på Länsstyrelsen i Uppsala.

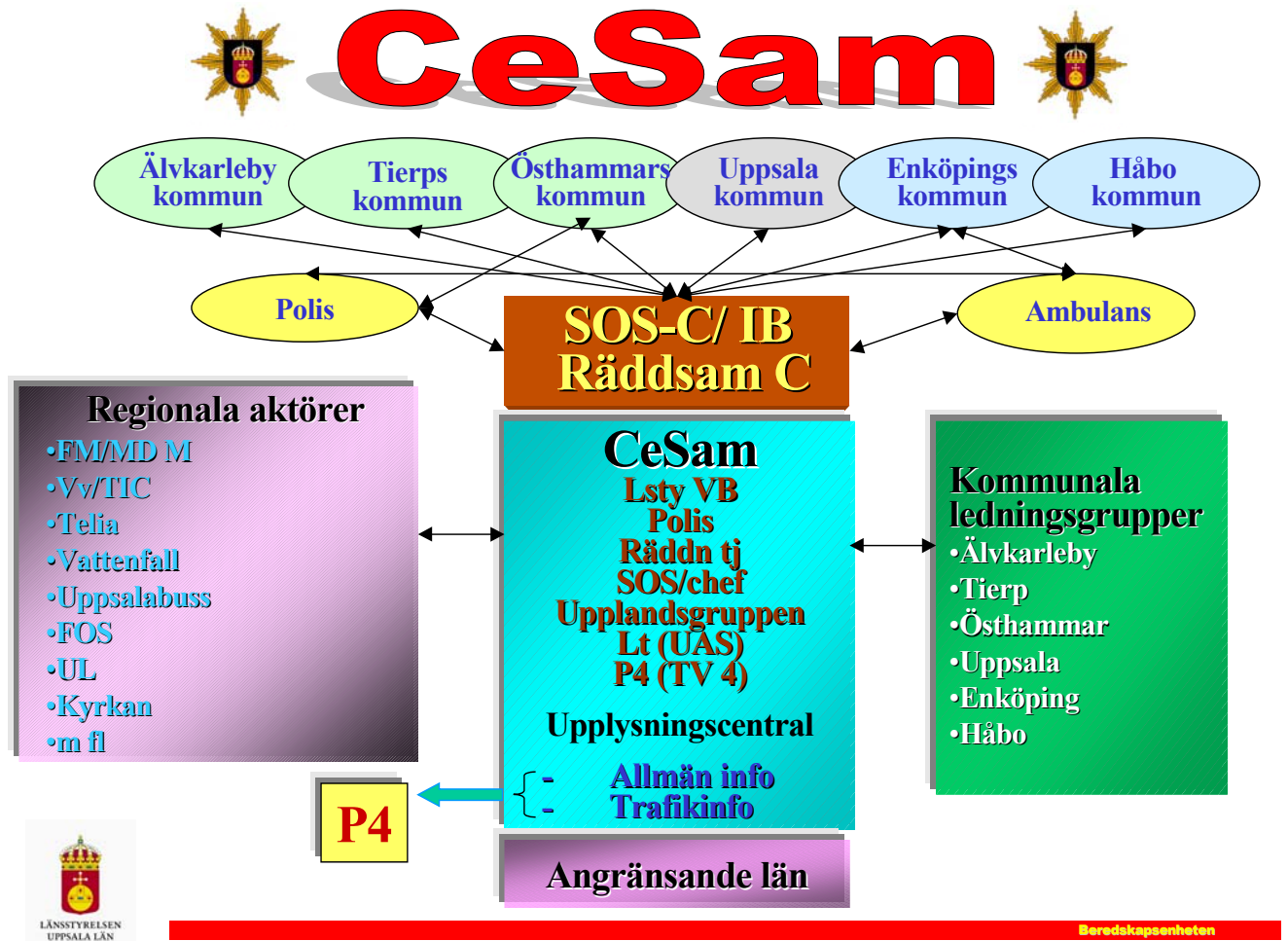


Bild 4.6, organisationen runt CeSam (bilden har erhållits från Barrljung/40/)

4.6 Katastrofsamordningsgrupp i Göteborg

Göteborgs stad har en katastrofsamordningsgrupp (se bild 4.7) och denna stöds av en politisk beslutsfattande katastrofdelegation. ”Katastrofdelegationen står närmast över katastrofsamordningsgruppen på politisk nivå. Delegationen får i brådskande ärenden fatta beslut i kommunledningsfrågor och sammanträder vanligtvis i kommunstyrelsen sessionssal”^{3/} (s.69). Stadsdirektören är föredragande för delegationen och ansvarar för inkallande av övriga tjänstemän och föredragningslista. En plats finns förberedd på Gårda brandstation och där samlas inledningsvis följande vid extraordinära händelser:

- Räddningschef i beredskap
- Tjänsteförrättande stadsdirektör i jour
- Berörd stadsdelsförvaltning
- Polis
- Sjukvården, beredskapsenheten
- Länsstyrelsen
- Kommunens informationschef
- Göteborgs Energi
- Vatten verket

Sedan ansluter andra som t.ex.:

- Experter på trafikfrågor
- Teknisk försörjning
- Socialjouren
- Stadskansliet
- Övriga Stadsdelsförvaltningar

Gruppens uppgifter består bland annat av att:

- övervaka de resurser som finns i Göteborg och andra tillgängliga resurser
- vara ett forum dit räddningstjänst, polis, sjukvård och Försvarsmakten kan vända sig för att få stöd/ställa krav på insatser från det civila samhället
- svara för att det politiska beslutssystemet involveras i katastrofarbetet
- gå ut med ledningsinformation till nämnder och bolag i staden

”I enlighet med kommunallagens delegationsregler har kommunstyrelsen överlåtit sin beslutanderätt till Katastrofdelegationen i kommunledningsärenden som inte handläggs med stöd av räddningstjänstlagen i lägen där kommunstyrelsen eller fullmäktige inte har möjlighet att samlas med kort varsel. Beslutanderätt har också getts till kommunstyrelsen ordförande (vice ordförande vid dennes frånvaro) i ärenden som är så brådskande att avgörandet inte kan vänta till följande sammanträde”^{3/} (s.69).

Sammanställning av katastrofsamordningsgruppen sker genom räddningstjänsten genom att räddningschef i beredskap, RiB, informerar stadsdirektören som i sin tur informerar kommunstyrelsens ordförande. Om det inte föreligger entydigt allvarliga hot- eller katastroflägen sammankallar RiB och stadsdirektören gruppen. Om detta läge föreligger så sammankallas gruppen direkt av RiB och denne informerar även stadsdirektören som informerar kommunstyrelsens ordförande. Inledningsvis kan RiB i samråd med stadsdirektören välja mellan följande alternativ:

- bara avisera katastrofsamordningsgruppen
- initiera informationsberedskapen

- för säkerhets skull kalla ihop katastrofsamordningsgruppen
- kalla in katastrofsamordningsgruppen samt föreslå att katastrofdelegationen samlas

Gruppen sammanträder endast vid övningar och vid en extraordinär händelse. Det finns tre undantag för dem som ingår i katastrofsamordningsgruppen i förhållande till deras normala verksamhet:

1. Gruppen samlas på Gårda
2. Bildas en grupp i stadshuset som samordnar stadsdelarna
3. Katastrofdelegationen, katastrofsamordningsgruppen lyder under katastrofdelegationen.

Efter diskussion med personal från räddningstjänsten i Storgöteborg har framkommit att det är olämpligt att den som är räddningschef i beredskap i den egna staben även är med i katastrofsamordningsgruppen. Det bör istället vara två personer, en räddningschef i beredskap och en som utgör operativt stöd och som har möjlighet att bege sig till skadeplats för att få en bild över situationen, dock inte för att ta över räddningsledarskapet. Anledningen är att det finns begränsning i hur mycket en person klarar av att leda och kontrollera. Det antal komponenter som en person klarar av att leda minskar under stress och när arbetstempot är högt. I genomsnitt klarar en person av att leda max nio problemställningar eller underställda chefer vid ideala arbetsförhållanden/1/. Under stress sjunker antalet till fem stycken. Samtidigt gäller det att inte från början maximera till exempel det antal underställda chefer en person kan tänkas leda utan att det finns utrymme att improvisera och förändra efter behoven.

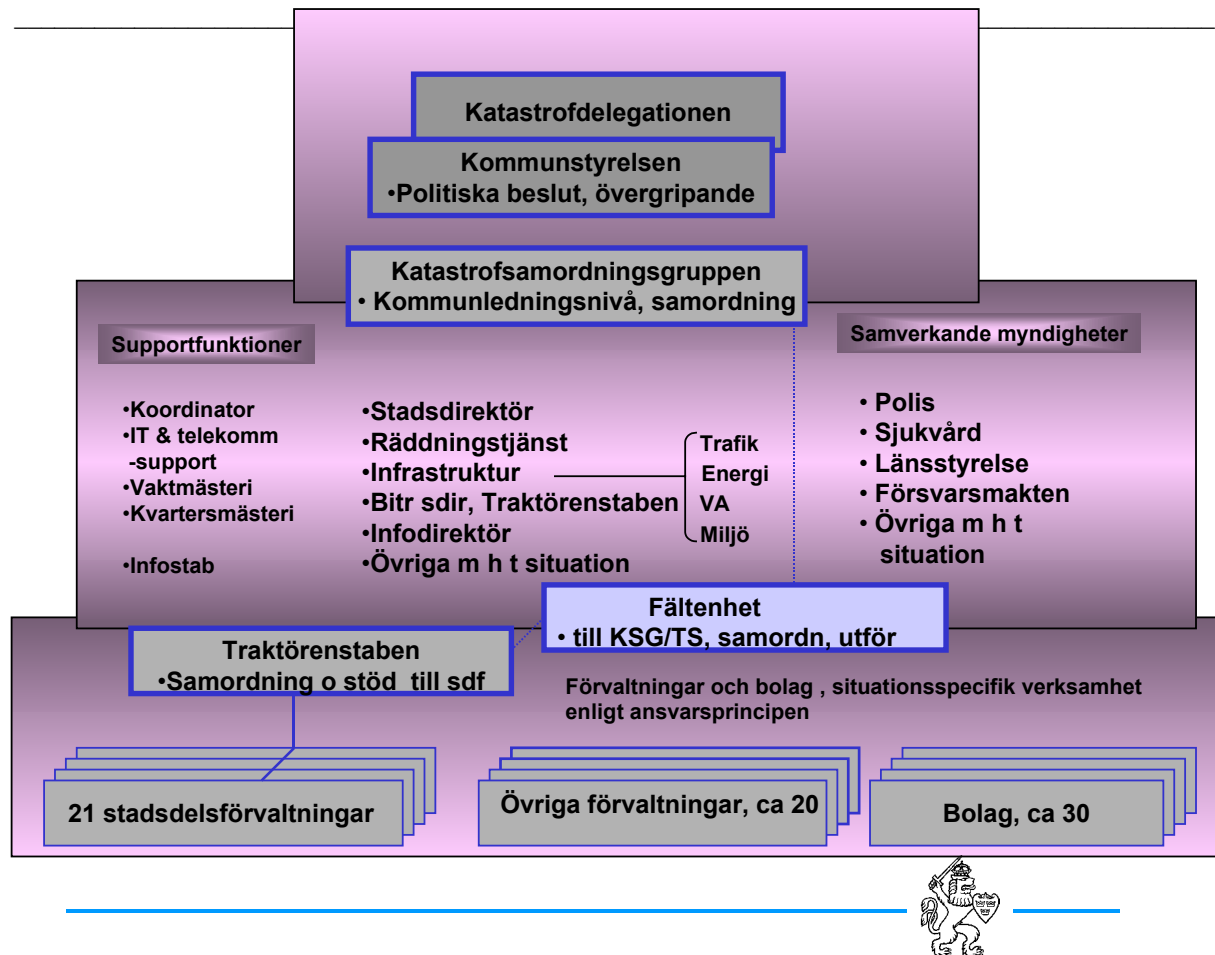


Bild 4.7, Organisation kring katastrofsamordningsgruppen (bilden har erhållits från Lundstedt/49/)

5 Förslag till åtgärder

5.1 Katastrofsamordningsgrupp

Krisledningsorganisationen bör bestå av en krisledningsnämnd som är en politisk sammansättning som står över en integrerad teknisk/operativ sammansättning. Denna sammansättning benämner jag katastrofsamordningsgrupp, analogt med den benämning som används i Göteborg, och denna bör innehålla olika förvaltningars operativa och exekutiva chefer som har kunskap och mandat att besluta för den egna organisationen.

Katastrofsamordningsgruppen blir troligen en ledningsorganisation under krisledningsnämnden och kan lägga fram en integrerad operativ ide för krisledningsnämnden. Detta ger då krisledningsnämnden beslutsunderlag i form av bedömningar, förslag och faktauppgifter. Krisledningsnämnden kan ansvara för den normativa ledningen och besluta om organisationens roll och ge övergripande mål.

Katastrofsamordningsgruppen är i behov av egen stab som kan ge dem beslutsunderlag. Dessutom utföra lägesuppföljning, analysera och utvärdera pågående insatser, genomföra och samordna både insatser och information både internt och externt till allmänheten.

5.1.1 Sammansättning

Katastrofsamordningsgruppen bör bestå av en initial grupp som samlas och det bör finnas en plats som är förberedd för gruppen vilket gör att tid sparas. Ett exempel kan vara att JBCH och stadsdirektören väcks mitt i natten och då snabbt skall kunna avgöra vilka som skall kallas in vilket kan vara svårt. Genom att ha några som alltid samlas kan tid vinnas och sedan utökas gruppen beroende på situationen. Idag är kontaktvägarna på Johannes brandstation personberoende. En jourlista behöver upprättas som alla bör ha tillgång till. Inledningsvis kan följande exempelvis kallas in:

- Stadsdirektör
- Räddningstjänst, JBCH
- Ordförande i berörd stadsdelsnämnd
- Socialjouren
- Information stadshuset
- Landstinget
 - CAK, Centrala avdelningarna för ambulanssjukvård och katastrofmedicinsk planering
 - CMKL, Central medicinsk katastrofledning
- Polis
- SOS Alarm AB

Nedan nämnda bör övervägas om de initialt skall ingå i gruppen eller om de skall kallas in vid behov. Det bör finnas förberett för att de skall kunna arbeta på den plats som är avsedd för katastrofsamordningsgruppen.

- Försvarsmakten
- Birka Energi
- Miljö- och hälsovårdskontoret
- Gatu- och fastighetskontoret
- AB Stockholm vatten
- Stockholms hamn AB
- Vägverket region Mälardalen

- Banverket
- Luftfartsverket
- Telia
- FOS, frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté
- SL

Att föredra är att samla alla ovannämnda och ha en diskussion om vilka av dem som bör ingå initialt i katastrofsamordningsgruppen. Viktiga organisationer är alla frivilliga organisationer och dessa måste också knytas till katastrofsamordningsgruppen.

Länsstyrelsen (har en person i jour från kommande årsskifte) bör hållas informerade av katastrofsamordningsgruppen men inte inledningsvis ingå i den. De bör dock ha möjlighet att själva kunna avgöra när de medverkar vilket även beror på om en krisledningsnämnd träder i funktion. Om det görs borde Länsstyrelsen om de medverkar kallas till den och inte till katastrofsamordningsgruppen.

En utredning behöver göras för vilka som kan behöva kallas in utöver de som samlas initialt och hur kontaktvägarna skall se ut till dem som ingår i gruppen vilket idag saknas. Under projektets gång har flertalet påpekat sitt missnöje över att de inte blivit informerade eller inkallade till samordningsmöten vid kabelbranden. Moduler skulle vara ett alternativ där det för olika typer av händelser listas vilka som behöver sammankallas och informeras.

5.1.2 Stab för katastrofsamordningsgruppen

Förslag på sektioner som kan ingå i staben för katastrofsamordningsgruppen. Staben består av fyra sektioner samt stabsledning. Notera att ingen personalsektion nämns enskilt. Den personal som skall planeras för är avlösningar i staben och inte i katastrofsamordningsgruppen eller övriga organisationer. Det är upp till varje medverkande organisation i katastrofsamordningsgruppen att se till att ha en representant i den.

- **Analyssektion**, analyserar pågående insatser ur ett långsiktigt perspektiv.
 - **Utvärdering**, utvärderar pågående insatser.
- **Samordningssektion:**
 - **Samordning**, samordnar insatserna. Ser över hur arbetet fungerar i staben och i den övriga organisationen. Ger förslag på ändringar till stabsledningen.
 - **Genomförande**, planer hur insatser skall genomföras.
 - **Organisation**, arbetar med att organisera alla medverkande, till exempel frivillig organisationer, och ser över vilka som ytterligare bör medverka.
 - **Underrättelse**, samlar aktivt in information om pågående insatser till alla sektioner.
- **Administrativ sektion:**
 - **Juridik**, ser över hur arbetet stämmer överens med gällande lagar.
 - **Ekonomi**, ser över kostnader för alternativa lösningar. Exempelvis skall Försvarsmaktens ha full kostnadsersättning om deras resurser utnyttjas när det inte föreligger räddningstjänst. Sektionens uppgift skulle då vara att se över olika alternativ och vilket som skulle vara ekonomiskt mest fördelaktigt.
 - **Dokumentation**, dokumenterar vad som bestäms vid sammanträdena och har den samlade dokumentationen för alla sektioner i staben.

• **Informationssektion**, arbetar med den externa och interna informationen. Bevakar också medias bild av händelsen. Viktigt att veta vilken bild som ges ut till medborgarna om katastrofsamordningsgruppens arbete.

• **Stabsledning**, leder arbetet i staben genom att ge inriktning och mål för hur denna skall arbeta. Den bereder förslag inför katastrofsamordningsgruppens sammanträden och leder stabsgenomgångar.

Support funktioner:

- **Teknisk stabsupport**, servar den tekniska utrustningen samt dess system.
- **Mat & vila**, ordnar med mat och sovplatser m.m.

Personal som arbetar i staben bör hämtas från de förvaltningar och organisationer som ingår i katastrofsamordningsgruppen. Det är sedan upp till varje organisation att planera för avlösningar för den personal de har som arbetar i staben. Detta medför att dessa måste utbildas och övas i stabsarbete. Stockholms brandförsvaret har inte kapacitet att bemanna ytterligare en stab om de samtidigt själva har en egen stab i kraft. Eventuellt kan personal från närliggande räddningstjänster eller räddningsverket användas för att bemanna delar av staben.

Exempel på organisation för krisledning:

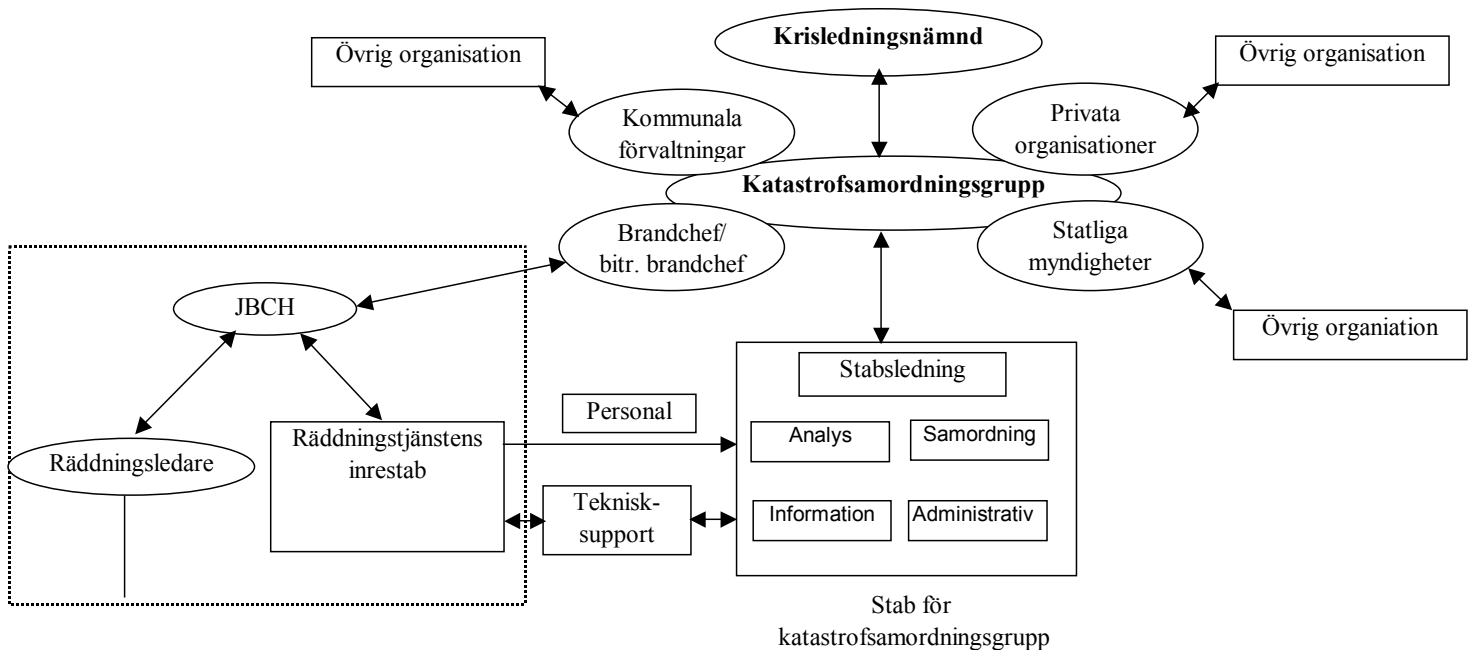


Bild 5.1, Exempel på uppbyggnad av krisledning. För uppbyggnad av organisationen inom den streckade rutan se figur 5.3 och 5.4.

5.1.3 Placering

När ett beslut för placering tas behöver flera saker övervägas. För det första behöver lokalerna ses över och hur de skall vara utrustade med tanke på kommunikationsutrustning, whiteboard, storlek, reservkraft, datorer, OH m.m. Nästa sak är om en krisledningsnämnd kommer att bildas eller inte. Antag att den bildas. Då behöver man överväga om krisledningsnämnden ska finnas på samma ställe som katastrofsamordningsgruppen med tillhörande stab. Vilket de troligtvis inte behöver vara och en anledning är att kommunstyrelsens ordförande och en teknisk chef inte gemensamt får fatta beslut. Detta benämns blandad delegering vilket inte är tillåtet enligt kommunallagen. Dessutom måste beaktas var presskonferenser ska hållas vilka inte bör varken hållas där krisledningsnämnden eller katastrofsamordningsgruppen är samlad.

Det behöver också övervägas om det ska finnas alternativa lokaler att använda. Om lokalerna på en plats inte går att använda eller om det är en långt utdragen händelse och det då finns behov av att nyttja en annan plats. Det är troligtvis inte ekonomiskt försvarbart att ha två platser fullt utrustade och färdiga att tas i bruk. Detta medför att det bör finnas en plats färdig att använda men att en annan lokal kan tas i bruk inom rimlig tid.

5.1.4 Medverkande i katastrofsamordningsgruppen från räddningstjänsten

Beslutsfattare från räddningstjänsten bör vara antingen brandchef, biträdande brandchef eller en ur gruppen jourhavande brandchef. Denna bör ansvara för den normativa ledningen och kunna ha en överblick över den egna organisationen. Han bör också ha det högsta ansvaret för räddningstjänsten. Det skulle innebära att när räddningstjänsten har en egen stab i kraft är två personer ur gruppen jourhavande brandchef samtidigt i tjänst där den andra personen ansvarar för den strategiska ledningen. Däremot om katastrofsamordningsgruppen inte skulle samlas på Johannes brandstation utan på till exempel stadshuset finns det anledning att överväga om det behöver vara tre personer. Den ena är med i katastrofsamordningsgruppen, den andra ansvarar för räddningstjänsten och har det strategiska ansvaret och den tredje ansvarar för den normativa ledningen och har det högsta ansvaret för räddningstjänsten.

5.2 Räddningstjänsten

5.2.1 Vad avser en svart stabsnivå?

En ny stabsnivå, svart nivå, skall införas på Stockholms brandförsvaret. Det behöver klargöras vad en svart stabsnivå avser och vilka behov som föreligger. En svart nivå kan till exempel vara en direkt påbyggnad av den röda nivå som finns i dagsläget och användas vid en extraordinär händelse, genom att utöka de sektioner som finns och eventuellt bygga ut med fler. I det fallet skulle tidigare olyckor av den graden peka på en utveckling av samordning mellan olika myndigheter och organisationer. Ett annat alternativ är att allt ovan nämnt ska kunna skötas från röd nivå och neråt och att svart nivå avser räddningstjänst under höjd beredskap (RUHB). Det sista alternativet är att en svart nivå används vid en krissituation för invånarna i Stockholms stad oberoende av omfattningen för räddningstjänsten.

Vilket leder till följande alternativ:

1. En svart nivå är en påbyggnad av röd nivå och används vid en extraordinär händelse.
2. En svart nivå avser räddningstjänst under höjdberedskap.
3. En svart nivå används för båda de ovannämnda.
4. En svart nivå används när krisledningsorganisationen är samlad.

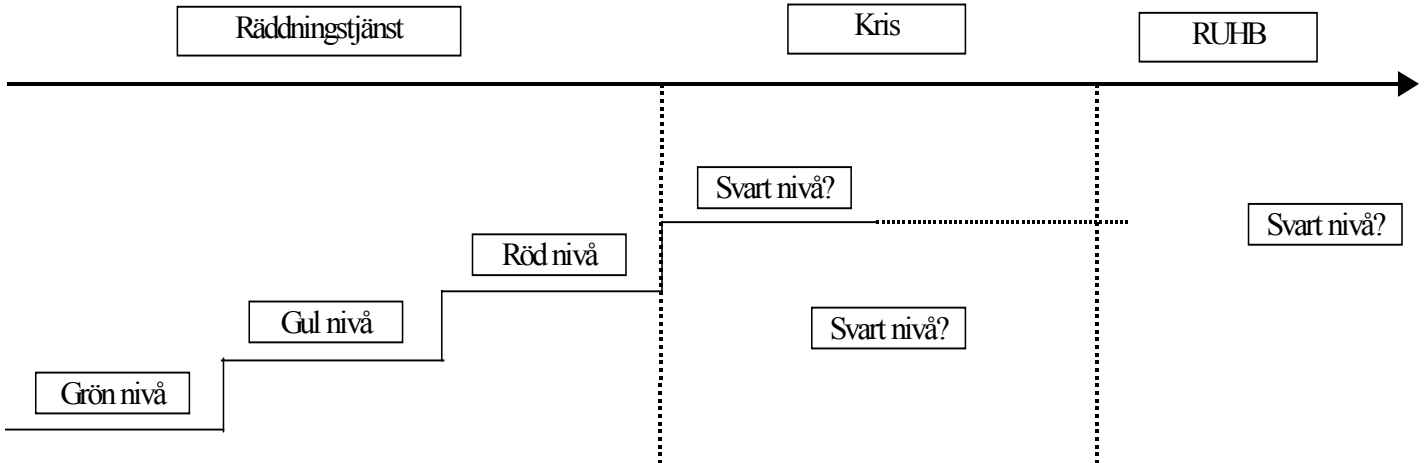


Bild 5.2, Tankar om vad som avses med en svart nivå

Om en svart nivå skulle innebära en utveckling av röd nivå vad avser räddningstjänstens egna behov skulle dessa delar av den svarta nivån kunna användas vid de övriga nivåerna. Även om det görs en klar uppdelning mellan de olika nivåerna och en klar skillnad skulle göras mellan en röd och svart nivå, så kan inte nyttjandet av de olika nivåerna ses statistiskt. Med statistiskt avses att man följer exakt hur nivåerna ser ut utan att det finns möjlighet när behov föreligger att endast bygga på med ytterliggare sektioner från en högre nivå. Ett exempel skulle kunna vara när räddningstjänst endast föreligger till en mindre del av den totala händelsen och samverkansbehov mellan inblandade istället är av större vikt. Då räddningstjänsten har en samverkansroll skulle en organisation för samverkan kunna användas även vid grön-, gul-, röd- och svart nivå.

Om svart stabsnivå utformas i likhet med i Göteborg där man anser att svart stabsnivå avser räddningstjänst under höjd beredskap, skall fredstida händelser klaras av från röd nivå och neråt. En organisation för samverkan skall kunna verka mot dessa tre nivåer när en krissituation föreligger för invånare i Stockholms stad. En utveckling av de idag befintliga nivåerna i staben sker. Men RUHB ses idag inte som en realistiskt hotbild utan istället är terrorattacker ett i dagsläget större hot.

Krisledningsorganisation bör vara fristående från räddningstjänsten och endast avsedd att samverka med den. Räddningstjänsten bör utbilda personal, inte enbart från räddningstjänsten, och bistå med lokaler för att jobba med krisledningsorganisationen men inte leda den.

Slutsats

En svart stabsnivå behöver i dagsläget inte införas på Johannes brandstation utan istället bör de befintliga stabsnivåerna utvecklas då olika situationer gör att krisledningsorganisationen

behöver kunna verka mot de tre nivåer i staben som räddningstjänsten har. När det föreligger ett behov av en ökning av stabskapaciteten vid en händelse är det inte troligt att dessa behov kommer att sammanfalla exakt med hur en viss stabsnivå är utformad vad gäller antal sektioner och personer. Därför bör en ökning av stabsnivå kunna ske dynamiskt genom att utöka vissa sektioner efter behoven. En svart stabsnivå kan användas för RUHB men höjd beredskap har inte studerats under projektet då det idag inte ses som en realistisk hotbild och på grund av den begränsade tid som funnits.

5.2.1 Sektioner i staben

Om det görs en utökning av antalet sektioner måste det tas hänsyn till det antal underställda chefer en person klarar att hantera. Anledningen är att det antal komponenter som en person klarar av att leda minskar under stress och när arbetstempot är högt. I genomsnitt klarar en person av att leda max nio problemställningar eller underställda chefer vid ideala arbetsförhållanden/1/. Under stress sjunker antalet till fem stycken. Samtidigt gäller det att inte från början maximera tillexempel det antal underställda chefer en person kan tänkas leda utan att det finns utrymme att improvisera och förändra efter behoven. Nedan ges två förslag till uppbyggnad.

Två förslag till organisation

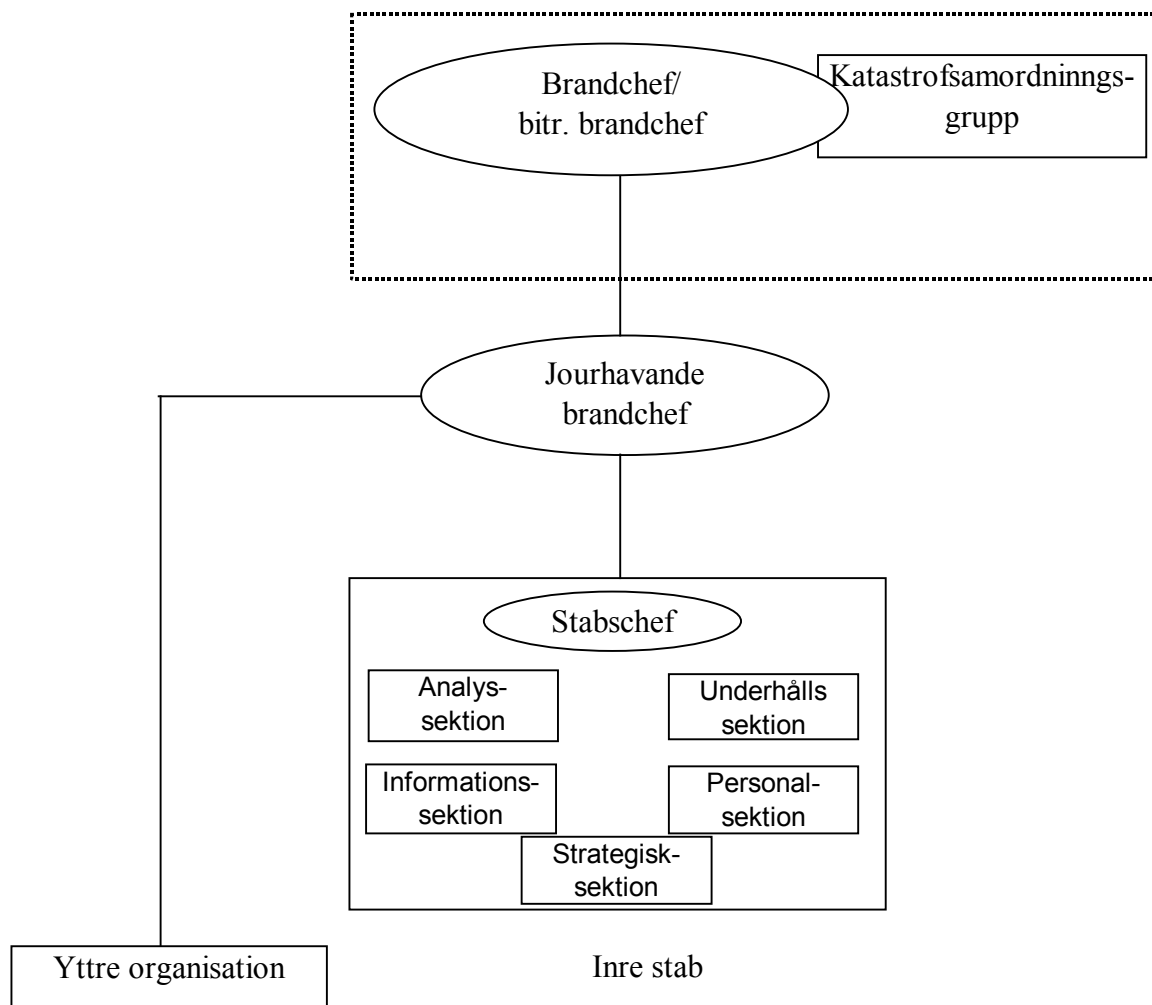


Bild 5.3, Alternativ ett. Organisationen vid den högsta stabsnivån. Streckad ruta tillkommer då katastrofsamordningsgruppen är samlad.

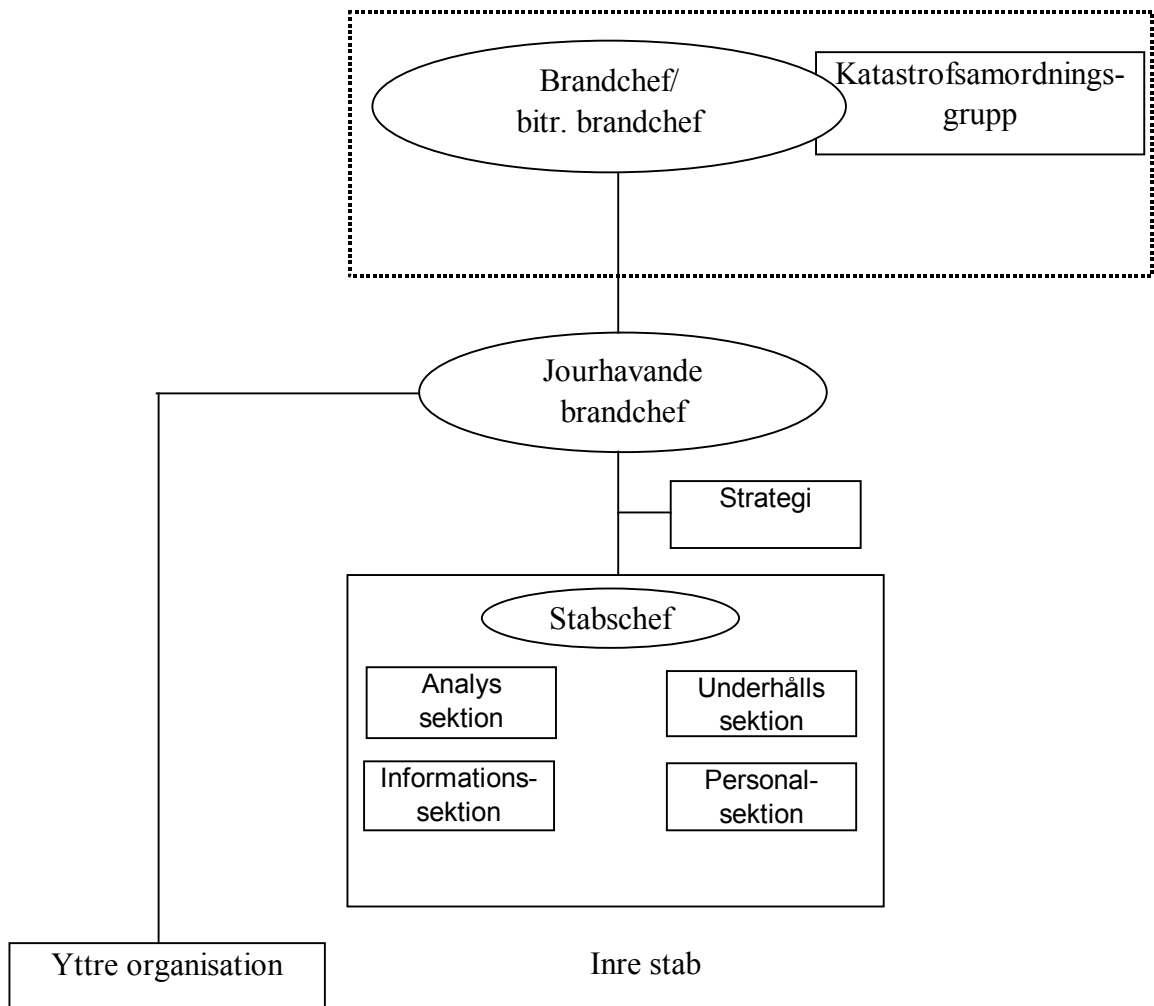


Bild 5.4, Alternativ två. Organisationen vid den högsta stabsnivån. Streckad ruta tillkommer då katastrofsamordningsgruppen är samlad.

• **Stabsledning**, stabsledningen är underställd jourhavande brandchef och leder arbetet i staben. Samverkan med utomstående organisationer knyts till stabsledningen när inte katastrofsamordningsgruppen är samlad. En person som är direkt underställd stabschefen arbetar med att se över hur arbetet fungerar i staben och ger förslag på förändringar till stabschefen. Det kan exempelvis vara att utöka eller minska antalet personer i sektionerna eller att några personer behöver byta plats mellan sektionerna.

• **Strategi/strategisk sektion:**

- Analys
- Personal
- Underhåll
- Information

Alla sektioner representeras i denna sektion. Arbetar med hur olika alternativ långsiktigt påverkar räddningsarbetet. Består av en sektionschef och en person för varje sektion vilket medför fem personer. Två alternativ har tagits fram för placering av sektionen. Det första är att sektionen placeras gemensamt med övriga sektioner men då denna sektion kommer att

arbeta i en annan tidsskala har en placering även gjorts direkt under JBCH. Den sist nämnda placeringen är gjord med hänsyn till den längre tidsskalan och det kan finnas behov av att denna sektion arbetar avskilt från övriga staben.

- **Analyssektion.** Idag finns samverkan markerat i analyssektionen vilket bör ändras till ”expert” i denna sektion. Till sektionen kan experter i olika frågor som rör räddningstjänst kallas. Det kan till exempel vara experter för kemikalier, jourhavande brandinspektör m.m. Jourhavande brandinspektör behövs inte alltid i sektionen utan kallas in till sektionen vid behov.

Underrättelse/lägesuppföljning är en undersektion till analyssektionen. Undersektionen samlar aktivt in information till analyssektionen och till de övriga sektionerna i staben. Det kan till exempel göras genom att följa medias TV sändningar och utnyttja dessa för att skapa en bild av vad som sker på skadeplats. Ofta kan den bild som media förmedlar ge en bra uppfattning om vad som händer på skadeplats. Vid flera större olyckor har allmänheten genom media ofta haft en bättre bild om vad som sker på skadeplatsen än räddningstjänstens inre ledning. Vad beträffar bevakningen av medias bild av händelsen behövs ett nära samarbetet med informationssektionen då dessa bevakar hur media gestaltar räddningstjänstens arbete. Dessutom kan de vid behov åka ut till skadeplats och inhämta information till staben.

- **Personalsektion,** de uppgifter som ändras är att sektionen skall se över avlösningar för den egna personalen som arbetar med katastrofsamordningsgruppen då denna är samlad.

- **Underhållssektionen,** medför inte några förändringar jämfört med dagens arbete.

- **Informationssektionen,** bör också följa medias skildring av händelsen och se hur räddningstjänstens arbete gestaltas av media genom att bevaka TV sändningar. De som bevakar TV sändningarna behöver ha ett nära samarbete med dem som har motsvarande uppgift i räddningssektionen.

Support funktioner:

- **Teknisk stabssupport,** användandet av teknisk utrustning ökar och det finns behov av att någon snabbt kan serva den och allmänt hålla den igång.

- **Mat & vila,** ordnar med mat och sovplatser m.m.

I varje sektion bör ett biträdande befäl utses som kan ta över ansvaret för sektionen vid stabsorientering eller vid annan tillfällig frånvaro av chefen för sektionen.

Det kan vara ide att överväga om bara ett antal personer inkallas till en stab och sedan placeras ut beroende på situationen och behoven.

Kontaktvägar är idag personberoende från personalen i räddningstjänsten till andra organisationer och myndigheter. Larmlistor och kontaktvägar finns samlade hos vissa personer. Dessa listor bör finnas samlade i RC.

5.2.2 Yttre stab

I kapitel 2.5 nämndes behovet av en bra ledningsmiljö för ett yttre ledningsstöd. Nedan nämns två alternativ:

- Container liknande de som införskaffats i Göteborg skulle kunna införskaffas i Stockholm och användas som i Göteborg.
- PIC, ledningstrailer från försvarsmakten, kan användas som utrymme för samverkan och för att sända information bakåt till den inre staben eller till informationssamordnare. Den finns i en upplaga och är placerad i Kungsängen i Stockholm när den inte används. Används i samband med övningar m.m.

5.3 Övning och utbildning i stabsarbete

Mer personal från räddningstjänsten och de organisationer som ingår i katastrofsamordningsgruppen bör utbildas i stabsarbete. Alla organisationer som ingår i katastrofsamordningsgruppen utbildas personal som kan arbeta i deras gemensamma stab. Från räddningstjänsten bör inte bara operativ personal utbildas i stabsarbete då dessa är vana att arbeta i en kort tidsskala vilket kan förbättras i stabsarbetet om annan personal utbildas för stabsarbete. Idag krävs 22 personer som samtidigt arbetar vid rödnivå och om då tre skift förekommer kräver det 66 personer som behöver finnas tillgängliga för att staben skall kunna arbeta i ett eller flera dygn. Den mängden personal kan idag vara svårt att få ihop. En möjlighet är som sagt att utbilda mer personal och en annan att använda sig av personal från andra räddningstjänster. Denna kontakt skulle kunna gå via Räddningsverket som redan har en styrka för stab och ledningsstöd, dock för internationell sådan. Samarbetet mellan räddningstjänster kompliceras av de olika benämningar som används för samma sak i Sverige. Två exempel kan nämnas. Det första är att i Stockholm används benämningen ”jourhavande brandchef” och i Göteborg används ”räddningschef i beredskap”. Det andra är att i Stockholms används benämningen ”vakthavande brandingenjör” och i Södertörn ”brandingenjör i jour”. Samma benämning bör användas i hela Sverige vilket skulle underlätta vid samarbete mellan räddningstjänsterna. Om inte räddningstjänsterna själva kan enas bör Räddningsverket klargöra vilka benämningar som skall användas.

Flera övningar behövs gällande användande av utrustning, hjälpmedel och samordning. Genom samverkan kan lärdomen om andra organisationers organisation och nomenklatur höjas. Vad beträffar övningar för katastrofsamordningsgruppen och övningar för räddningstjänsten i den egna staben är det inte tvunget att planera långa övningar där hela förloppet övas. Det kan vara en idé att ibland öva de inledande 20 minuterna då det är dessa som är avgörande för hela förloppet samt att det krävs mindre att hålla en kortare övning. Dessa kortare övningar kan då hållas oftare än flera stora.

5.4 Kommunikation

Nedan nämns system som kan tänkas användas i olika sammanhang, ingen närmare undersökning har gjorts beträffande systemen utan de nämns enbart och det överläts åt någon annan att undersöka om de lämpliga att använda i Stockholm.

- Försvarsmaktens telesystem 9000, vid telebortfall (s.17) /5/
- LUPP, lägesuppföljning av räddningsinsatser (s.46) /5/
- KRISSAM, har tagits fram Kronobergslän för samordning av information
- TETRA, kommunikationssystem framtaget av Nokia
- ELVIRA, är ett ledningssystem för områdesledning inom och mellan länsstyrelser och kommuner

5.5 IT

Kommunikationen ökar och likaså den tekniska utrustningen i den tid vi lever i. För att katastrofsamordningsgruppen skall kunna jobba på Johannes brandstation behöver de ha tillgång till de program och den utrustning de använder i vardagen. Med det följer att det finns ett behov av att se över rollerna för dem som ingår i gruppen, vilken utrustning och vilka program de normalt använder och vilka de kan komma att behöva använda på Johannes. Dessutom borde det finnas en dygnetrunt beredskap för den tekniska utrustningen vilket inte finns idag. Man bör även se över hur reservkraften är tänkt för att hantera den tekniska utrustningen.

Ett ökat behov av övningar finns då en del inte vet hur de tekniska system som finns kan utnyttjas samtidigt som de arbetar långsamt med datorerna vilket kan vara en generationsfråga. Det är möjligt att man känner en trygghet i att använda gamla och pålitliga metoder.

5.6 Kostnader

Krisberedskapsmyndigheten kommer att ge ett bidrag på 170 miljoner varje år /36/ till kommunerna för upprätthållande av krisberedskapen för höjd beredskap. Detta är under behandling då ersättning skall ges även för andra allvarliga kriser än höjd beredskap. Därför kommer det närmaste året att delas ut ett tiotal miljoner kronor utöver ovan nämnda summa. Bidraget har tidigare delats ut av ÖCB som tillsammans med Styrelsen för psykologiskt försvar bildat Krisberedskapsmyndigheten. Detta bidrag kommer att ges till Länsstyrelserna i Sverige för uppbyggnad av den kommunala krisledningen för extraordinära händelser. Bidrag kan sökas för stöd till teknik, metodik, övningar m.m. Ansökan skickas till Länsstyrelsen samt till Krisberedskapsmyndigheten. Det borde även vara möjligt att söka EU-bidrag för uppbyggnad av krisledningsorganisationen.

5.7 Räddningsverket

I Sverige finns flera styrkor organiserade för internationella insatser, se bilaga F, men det talas inte om möjligheterna att kunna använda dessa styrkor inom Sverige vid en krissituation. Som exempel kan nämnas att vid olyckan vid World Trade Center användes en utomstående organisation som bara arbetade med att organisera staben/ledningen under arbetet. Det borde finnas en möjlighet att kunna använda en liknande styrka inom Sverige från Räddningsverket. Samma gäller de övriga styrkorna samt IHP som finns för länder nära beläget till Sverige. Dessa bör kunna användas vid nationella insatser.

Räddningsverket bör ta ett ansvar för att samordna nomenklaturen som används av räddningstjänsterna i Sverige vilket tidigare nämnts i rapporten. Detta för att underlätta samarbetet mellan räddningstjänster och samverka med andra organisationer.

Referenser

- /1/ Wennström Olle & Cedergårdh Erik, *Grunder för ledning: Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser*, Räddningsverket: Karlstad 1998
- /2/ Statens haverikommission, *Brand på Herkulesgatan i Göteborg, Ö län, den 29-30 oktober 1998*, rapport RO 2001:02 O-07/98, Västervik 2001
- /3/ Crismart, *Krishantering på göteborgska: En studie av brandkatastrofen den 29-30 oktober 1998*, Försvarshögskolan: Stockholm 2001
- /4/ Fredholm Lars, *Åtta slutsatser om ledning: En analys och diskussion utifrån katastrofbranden i Göteborg 1998*, Räddningsverket: Karlstad 2000
- /5/ Försvarsmakten, *Slutrapport: Försvarsmaktens insatser i Arvika hösten 2000*
- /6/ Cruthers Frank P., *assistent fire chief FDNY*, seminarie i Stockholm 2002-06-12
- /7/ Snickars Torwald & Ärlebrant Jens, *11 september 2001: Terroristattackerna mot World Trade Center*, P22-409/02, Räddningsverket: Karlstad 2002
- /8/ Stockholms brandförsvär, *Allvarliga störningar i nordvästra Stockholm i samband med kabelbrand den 11 mars 2001*, ledningsenheten
- /9/ Regeringens proposition (2001/02:158), *Samhällets säkerhet och beredskap*, Elanders Gotab: Stockholm 2002
- /10/ Statens offentliga utredningar (SOU 2001:105), *Extraordinära händelser i kommuner och landsting*, Stockholm 2001
- /11/ Överstyrelsen för civil beredskap & Svenska Kommunförbundet, *Kommunens ledning vid kriser: Kommunalrättsliga aspekter på ledningsfunktionen vid särskilda händelser*, ÖCB: Stockholm 1999
- /12/ Totalförsvarets forskningsinstitut, *Samverkansbehov på centralnivå*, FOI-R-0465-SE, FOI: Stockholm 2002
- /13/ Cesam, *Län i beredskap*, Internet:
http://www.c.lst.se/upload/dokument/beredskap_och_raddning/CeSam%20kort.pdf
2002-06-24
- /14/ Johansson Per, *Rättsliga grunder för insatsledning: Regelsystemet och ledning av polis och räddningsinsatser*, version 2: 2002-06-05
- /15/ Statens offentliga utredningar (SOU 2002:10), *Reformerad räddningstjänstlagstiftning*, Stockholm 2002

Intervjuer

- /16/ 18/6 2002 Johansson Per, *Forskningsledare*, FOI
/17/ 28/6 2002 Lundqvist Kent, *Brandmästare*, Stockholms brandförsvär
/18/ 1/7 2002 Wahlgren Berit, *Informationssekreterare*, Stockholms brandförsvär
/19/ 1/7 2002 Andersson Göran, *VBI*, Stockholms brandförsvär
/20/ 2/7 2002 Hornyak Istvan, *VBI*, Stockholms brandförsvär
/21/ 2/7 2002 Almgren Ola, *Biträdande brandchef*, Stockholms brandförsvär
/22/ 3/7 2002 Karlsson Per Olof, *IT-strateg*, Stockholms brandförsvär
/23/ 5/7 2002 Jarring Per, *Brandingenjör*, Räddningstjänsten Storgöteborg
/24/ 5/7 2002 Jacobsson Åke, *Direktör*, Räddningstjänsten Storgöteborg
/25/ 5/7 2002 Olin Lennart, *Brandingenjör*, Räddningstjänsten Storgöteborg
/26/ 30/7 2002 Lagerhorn Hans, *Brandchef*, Stockholms brandförsvär
/27/ 31/7 2002 Uddholm Lars Göran, *Biträdande brandchef*, Södertörns brandförsvärsförbund
/28/ 31/7 2002 Edström Anders, *Brandingenjör*, Södertörns brandförsvärsförbund
/29/ 1/8 2002 Darell Birgitta, *Chef*, Krisberedskapsmyndigheten
/30/ 1/8 2002 Arkel Martin, *Avdelningsdirektör*, Krisberedskapsmyndigheten
/31/ 7/8 2002 Lindsjö Thomas, *Länsbrandingenjör*, Länsstyrelsen i Stockholms län
/32/ 7/8 2002 Törnkvist Harry, *Bitr. försvarsdirektör*, Länsstyrelsen i Stockholms län
/33/ 7/8 2002 Sävensjö Christer, *Utbildningsledare*, Länsstyrelsen i Stockholms län
/34/ 7/8 2002 Dalin Göran, *Utbildningsledare*, Länsstyrelsen i Stockholms län
/35/ 7/8 2002 Schnell Göran, *Senior planning officer*, Euro Atlantic Disaster Responce Coordination Center (EADRCC)
/36/ 9/8 2002 Axelsson Kenneth, *Chef Krishanteringsenheten*, Krisberedskapsmyndigheten

Övriga kontakter

- /37/ Andersson Hans, *VBI*, Stockholms brandförsvär
/38/ Arredahl Göran, *Enhetschef fordon och kommunikation*, Stockholms brandförsvär
/39/ Axlid Alf, *Räddnings- och säkerhetsavdelningen*, Länsstyrelsen i Stockholm
/40/ Barrljung Karl, *Avdelningsdirektör*, Länsstyrelsen Uppsala län
/41/ Bergwall Anders, *Handläggare*, Krisberedskapsmyndigheten
/42/ Carlsson Sven-Erik, *Beredskapssamordnare*, Stockholms brandförsvär
/43/ Fellenius Eva, *Avdelningschef*, Centrala avdelningarna för Ambulanssjukvård och Katastrofmedicinsk planering (CAK)
/44/ Fredholm Lars, *Adjungerad professor*, LTH
/45/ Gustafsson Stefan, *VBI*, Stockholms brandförsvär
/46/ Hallander Lars, *Avdelningschef*, Stockholms brandförsvär
/47/ Källgren Renhorn Inga-Lill, *Socialinspektör*, Socialjouren Stockholm
/48/ Lundin Anders, *Verksamhetsledare*, Civilförsvärsförbundet Stockholmslän
/49/ Lundstedt Berit, *Säkerhetsintendent*, Stadskansliet Göteborg
/50/ Norden Per Gunnar, *Beredskapssamordnare*, Stockholms brandförsvär
/51/ Robertsson Mikael, *Avdelningschef*, Stockholms brandförsvär
/52/ Svensson Göran, *VBI*, Stockholms brandförsvär
/53/ Vallin Inger, *Enhetschef*, Socialjouren Stockholm

Bilagor

A Stabsgruppering gul

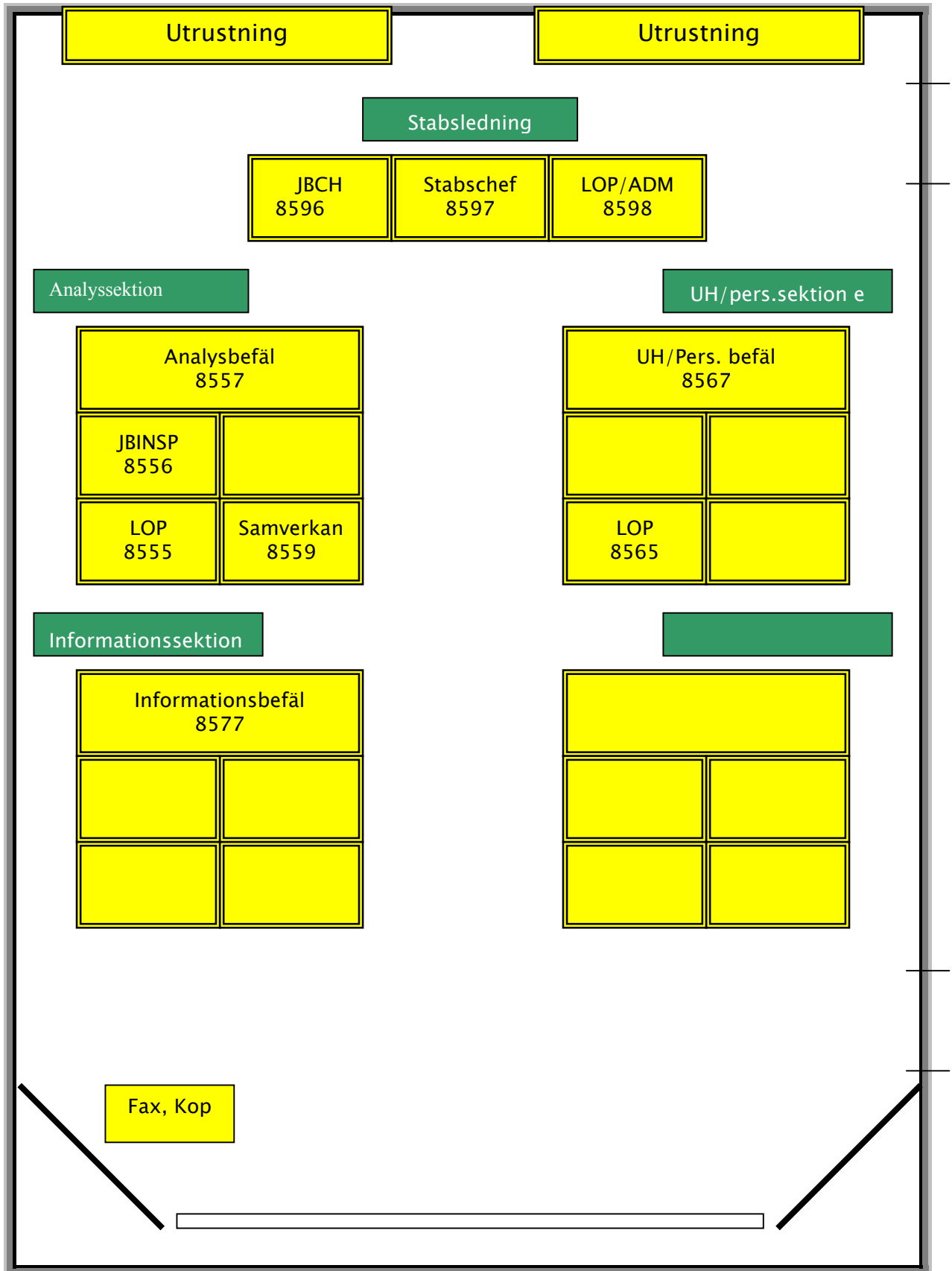


Bild A.1, den inre staben vid gul beredskap

B Stabsgruppering röd

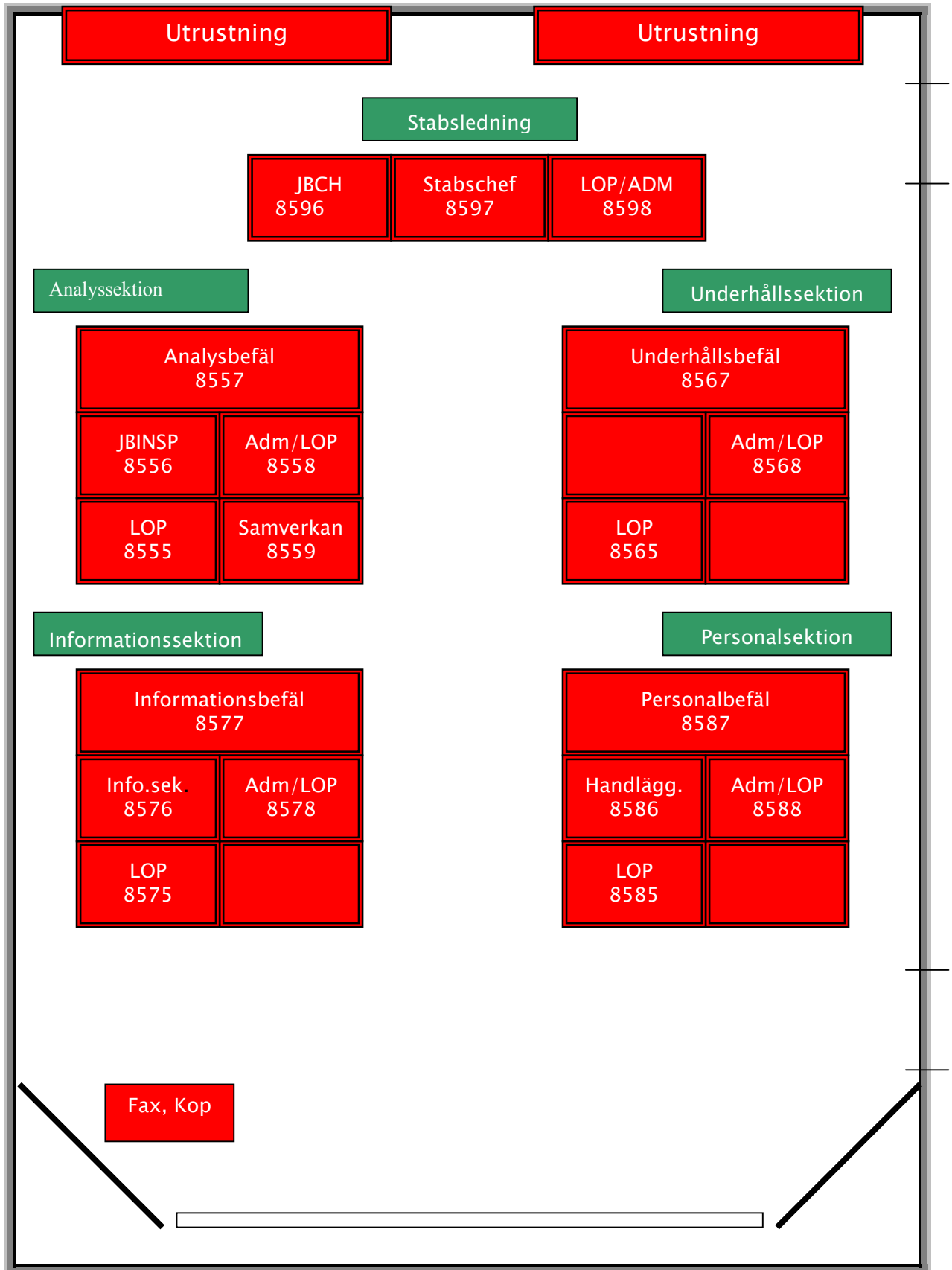


Bild B.1, inre staben vid röd beredskap

C Stabens uppbyggnad i Göteborg

En jämförelse med räddningstjänsten i Göteborg har gjorts på grund av att när de genomförde planeringen för sin stab gjorde den på liknande sätt som den som finns i Stockholm. I Göteborg har staben sedan utvecklats efter de större olyckor och evenemang som varit i staden. Som exempel kan nämnas branden på makedoniska föreningen, EU-mötet, friidrotts-VM och branden på färjan Ragnhill. Speciellt vad gäller samverkan mellan organisationer och myndigheter har Göteborg kommit längre i utvecklingen än Stockholm. Ett rum finns förberett på Gårda brandstation, i anslutning till räddningstjänstens stabsutrymme, för katastrofsamordningsgruppen där datorer och telefoner är färdiga att använda.

Den inre staben i Göteborg har som i Stockholm tre nivåer:

- Grön
- Gul
- Röd.

Bemanning:

- 10 heltidsstationer
 - 83 man varav 8 brandmästare och 2 brandförmän fördelat på de tio stationerna.
 - ytterliggare en heltids kår på flygplats som består av 3 personer.
- 7 deltidskårer
 - 30 deltidbrandmän varav en brandförman på varje kår.
- har räddningsvärn med frivilliga i kommunerna.

C.1 Grön stabsberedskap:

Grön stabsberedskap är den normala beredskap som finns på Gårda brandstation i Göteborg, när inte gul- och rödnivå råder. Personalen som används består av en stabsbrandmästare samt larm- och ledningsoperatörer s.k. LoLOP:ar. Stabsbrandmästare utgör följande sektioner som vid gul och röd nivå delas upp:

- Räddningssektion
- Personal- och underhållssektion
- Infosektion

Den inre staben kan vid grön nivå byggas på med ytterliggare funktioner som:

- Mediainformation
- Analys/identifiering av kemikalier
- Ambulansfrågor
- Personal/underhåll m.m.

Den personal som krävs för de extra funktionerna inkallas från personal som inte är i tjänst. Om detta sker skall räddningschef i beredskap informeras.

C.2 Gul stabsberedskap

Gulnivå skall etableras då prognos från räddningsledaren innebär:

- En eller flera pågående insatser som medför att tre stora utryckningar blir parallellt insatta i mer än två timmar
- En eller flera pågående insatser som medför att fyra stora utryckningar blir parallellt insatta i mer än en timme

Eller:

- Då en hotbild medför risk för ökad belastning på lednings-, räddningstjänst- och ambulansorganisation
- Vid en RITS-insats

När beslut av normativ/strategisk beslutsfattare tagits att höja nivån till gul beredskap uppdelas den inre staben i tre sektioner:

- Räddningssektion
- Personal- och underhållssektion
- Infosektion
- Ev. tilläggsfunktioner:
 - Analysbefäl för ambulans
 - Distriktschef till personalsektion m.m.

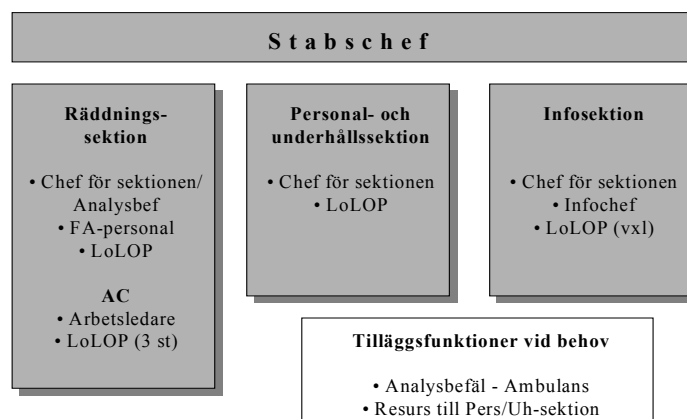


Bild C.1, Den inre staben vid gul beredskap

Den personal som inkallas som befäl för sektionerna består normalt av stabsbrandmästare, vakthavande brandingenjör och räddningschef i beredskap samt att informationschefen för räddningstjänstförbundet inkallas till infosektionen. FA-personal som nämns ovan avser personal från förebyggande avdelningen som har särskild objektskänedom i det aktuella området. Tre extra larm- och ledningsoperatörer inkallas. Bild C.2 visar hur länken ser ut från den inre staben till övriga organisationen.

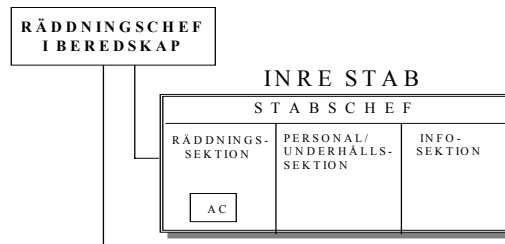


Bild C.2, Organisationen vid gul beredskap

C.3 Röd stabsberedskap

Röd stabsberedskap skall etableras då prognos från RL innebär:

- En eller flera pågående insatser som medför att tre stora utryckningar blir parallellt insatta i mer än sex timmar
- En eller flera pågående insatser som medför att fyra stora utryckningar blir parallellt insatta i mer än fyra timmar

Eller då:

- En hotbild medför risk för mycket stor belastning på lednings-, räddningstjänst- och ambulansorganisation

Beslutet att höja till röd beredskap fattas som vid höjning till gul beredskap, av normativ/strategisk beslutsfattare. Den inre staben delas få in i fyra sektioner:

- Räddningssektion
- Personalsektion
- Underhållssektion
- Infosektion

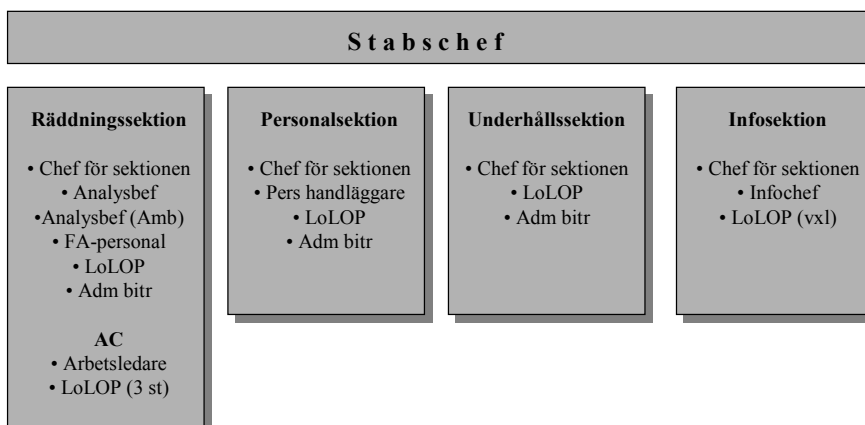


Bild C.3, Den inre staben vid röd stabsberedskap

Skillnaden vid röd nivå är att personal- och underhållssektionen som vid gul nivå bildar en gemensam sektion nu delas upp i två sektioner samt att mer personal används vid respektive sektion. Dessutom tillkallas ett analysbefäl för ambulansen. Samma befattning på befälen som vid gul nivå används. Vid gul nivå tillkallades tre extra larm- och ledningsoperatörer och vid röd nivå är det fem extra som inkallas. Dessutom inkallas tre administrativa biträden som normalt är kanslisterna för dokumentering av insatser och åtgärder i räddnings-, underhålls- och personalsektionen.

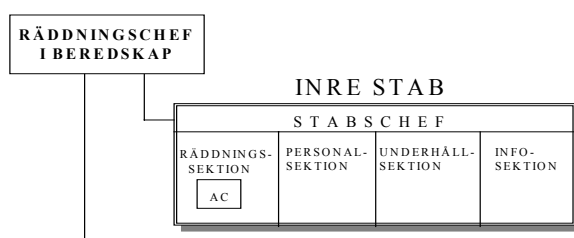


Bild C.4, Organisationen vid röd beredskap

C.4 Arbetsuppgifter för sektionerna:

Stabschef

Stabschefens uppgift är att organisera och samordna arbetet i staben och då inte bara de egna sektionerna utan också samverka mellan andra organisationers staber. Stabschefen leder stabsorienteringarna och ska också ta hänsyn till att staben kan låna ut delar av sin normativa/strategiska stabs kapacitet till den operativa nivån. Utlåning av den inre staben är på väg att/eller har tagits bort och istället utökas den yttre ledningen.

Stabsorientering

Det är viktigt att inte den grupp som samlas vid en stabsorientering blir för stor och därför bör inte alla i staben medverka vid denna. Sektionschefen informerar övriga sektionen om genomgången i stabsorienteringen. Syftet med stabsorienteringen är att delge beslutsfattare om situationen och utvecklingen samt att stämna av så att staben arbetar i samma riktning och att nya medlemmar som tillkommit efter avlösning uppdateras.

Samverkansbefäl

Samverkansbefäl från räddningstjänsten är normalt en person ur kategorin ”räddningschef i beredskap”. I räddningssektionen placeras samverkansbefäl som tillkommer från andra organisationer än den egna räddningstjänsten om stabschefen inte annat beslutar.

Räddningssektionen

Räddningssektionens uppgift är att se över avlösningsbehovet och se hur många styrkor som skall avlösas vid insatsen/erna och när. Dessutom analysera hur målen med de olika insatserna uppfylls och utarbeta order, prognoser och kapacitet för andra inkommande larm. Vidare ansvarar räddningssektionen för informationen om operativa rutiner till samverkande

organisationer och räddningstjänstens styrkor. Det räddningssektionen gör utgör sedan en grund för de andra sektionerna i staben att arbeta med.

Exempel på frågeställningar i räddningssektionen:

- Hur många rökdykargrupper rökdyker man med under insatsen?
- Hur länge klarar man av detta?

Vad händer om en analys från räddningssektionen visar att målen med insatserna rent operativt inte uppfylls? Räddningschef i beredskap har då i princip två möjligheter:

1. Att överta räddningsledarskapet
2. Ge förslag och rekommendationer

En LoLOP i sektionen jobbar endast med medlyssning av radiotrafiken vilket dokumenteras och lämnas till analys-, personal- och underhållssektionen. Information som denne lämnar är bland annat information när en ny insats börjar. Vidare ombesörjer han att insatsprotokoll förs i sektionen samt biträder sektionen i övrigt.

Personalsektionen

Personalsektionens uppgift är att informera AC om hur styrkorna ska flyttas av beredskapsskäl, när och vilka styrkor som skall avlösa vid de olika insatserna och se till att det finns personal för detta. De skall också följa upp hur resurserna är med både personal och olika fordon som behövs och används vid insatserna. Sektionens arbete kan delas in i tre delar:

1. Skapa kontroll på var enheterna finns (personal samt fordon)
2. Återskapa beredskapen till fastställd nivå
3. Ta fram avlösningsplaner

Underhållssektionen

Underhållssektionens uppgift är att se till att det material och utrustning som behövs, beställs, införskaffas och transporteras till insatserna. Exempel på material och utrustning kan vara:

- Mat & dryck
- Luftpaket
- Slang
- Fläktar
- Batterier

Informationssektionen

Informationssektionens uppgift är att biträda med informationstjänst och har till sin hjälp räddningstjänstförbundets informationschef. Exempel på arbetsuppgifter:

- allmän information om läget till den egna organisationen och även närliggande räddningstjänster
- information till media
- organisera presskonferenser
- vilken bild ger andra myndigheter till media och vilken bild har de andra myndigheterna av situationen?
- Vilken bild presenterar de själva till media?
- Samverka med andra myndigheter vad gäller upplysning till allmänheten

Larm- och ledningscentral

En stabsbrandmästare är underställd räddningssektionen dock arbetar stabsbrandmästaren endast som arbetsledare för larm- och ledningscentralen. Till sin hjälp har denne larm- och ledningsoperatörer.

C.5 RUHB

I Göteborg planeras det inte längre för räddningstjänst under höjd beredskap (RUHB), utan tror att det finns 5-10 år att ställa om sig till en krigssituation om signaler skulle komma från regeringen. Det har gjorts ett arbete för vad som behöver ledas men inte hur det skall ledas där 34 typstyrkor identifierades med 54 personer i varje styrka. Containerar med material och utrustning finns samlad och detta körs tillsammans med extra civilpliktig personal ut till stationerna. I Göteborg känner man nästan att arbetet är "bortkastat" då tiden att ställa om är så pass lång och förändringar vad gäller utrustning och metoder m.m. ändras. I Göteborg skulle en svart nivå i staben motsvara räddningstjänst under höjd beredskap. Lärdomar från EU-mötet och hur polisen agerade då visar att det är svårt att leda stora grupper på fältet från en bakre stab. Det är lätt att för gamla uppgifter kommer in till den bakre staben och när sedan information om förflyttningar m.m. kommer tillbaka till fältet är den inaktuell. Därför bör ökat ansvarstagande och ledning på plats göras vilket kan tillämpas vid RUHB.

D Göteborgsbranden

Göteborgs krisberedskap

Vid större olyckor förflyttas ofta ansvaret för krishantering ofta över på den kommunala ledningen. I Göteborg har kommunalledning ”konstant beredskap i egenskap av stadsdirektören och tre av de åtta biträdande stadsdirektörerna, medan stadsdelsförvaltningarna saknar beredskap av detta slag” /2/ (s.67). Även verksamheter med teknisk försörjning och socialjour har konstant beredskap.

När kommunstyrelsens ordförande Göran Johansson anlände till Gårda brandstation sammankallade han katastrofsamordningsgruppen och tog beslut att regeringen skulle informeras. Beslutet att sammankalla katastrofsamordningsgruppen ledde till att katastrofberedskapsplanen i Göteborg aktiverades och att manualen för Göteborgs stads katastrofsamordning användes. Beredskapsplanens fyra grupper var samlade 01:40 på olycksnatten och bestod av:

- kommunens katastrofsamordningsgrupp
- sjukvårdens beredskapsenhet
- en myndighetsgemensam informationsstab
- räddningstjänsten

Larmvägar för att kontakta regeringen saknades och två försök fick göras innan det lyckades:

Första försöket att kontakta regeringen:

Kommunstyrelsens ordförande ⇒ Räddningstjänsten ⇒ länsstyrelsen ⇒ länsstyrelsens ledning ⇒ avslag

Andra försöket att kontakta regeringen:

SOS alarm Göteborg ⇒ SOS alarm Karlstad ⇒ Räddningsverket ⇒ Generaldirektören ⇒ Stadsrådsberedningens säkerhetsansvarige ⇒ statssekreteraren ⇒ statsministern

SOS alarm

SOS alarm AB ägs gemensamt av Staten, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet och ska efter begäran larma övriga samhällsresurser t.ex. sjukvårdsgrupper. All stabsverksamhet och ledningsstöd åt räddningstjänsten under en räddningsinsats sker på alarmcentralen på Gårda brandstation.

Vakthavande brandingenjör begärde cirka 23:59 utlarmning av en station, klockan 00:02 begärde brandmästaren mer resurser, ”ta hit så mycket ni kan”, ingen av dessa begäran om assistans ledde till något. Först när brandmästaren från Angeredstationen klockan 00:11 begärde hjälp larmades fler stationer. Det fanns inget system på skadeplatsen för att veta om begärda resurser var på väg.

Samverkan

Nedan nämns några av dem som var samverkande organisationer med räddningstjänsten.

Polisen

Polislagen (1984:387) reglerar polisens verksamhet och rikspolisstyrelsen har utgivit skriften ”FAP 201” i serien ”Föreskrifter och anvisningar för polisväsendet” som innehåller råd om polismyndighetens organisation, ledning och planering vid särskilda händelser. Klockan

00:30 upprättade polisen en ledningsstab på skadeplatsen som innehöll bland annat en informationsansvarig som skulle svara för information till pressen. Huvudansvaret för brandplatsen togs över av polisen klockan 02:47, där efter började förundersökning samt teknisk undersökning. Efter det flyttades det externa informationsansvaret från räddningstjänsten till katastrofsamordningsgruppen och det första pressmeddelandet skickades ut klockan 03:00.

Sjukvård

Sjukvården regleras av den grundläggande lagen Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Branden på Herkulesgatan medförde att en förändring genomfördes där en regional beredskapsenhet etablerades under regionalledningen. Denna bildades den 1 januari 1999. ”Räddningsledaren hade begärt att katastroflarm skulle utlösas vid sjukhusen och att de skulle sända sjukvårdsgrupper. Härvid gavs besked att det var ansvarig chefsläkare på respektive sjukhus som avgör om katastroflarm skall utlösas vid sjukhus” /1/ (s.80). På Sahlgrenska sjukhuset utlystes aldrig något katastroflarm under brandnatten och det skedde inte heller någon bemanning av sjukhusets katastrofledningscentral. Katastrofledningsgrupper fanns på de övriga närliggande sjukhusen. Först klockan 01:30 larmades chefen för sjukvårdens beredskapsenhet vars ”uppgift i katastroflägen är att samordna sjukvården, hålla kontakt med de inblandade sjukhusen och samarbeta med övriga inblandade myndigheter inklusive flygräddningen” /2/ (s.75).

Sjukvårdens stab/ledningsgrupp deltog inte i räddningstjänstens stabsgenomgångar och till en början saknades också rum avsett för sjukvårdsledningen vilka senare fick en plats i SOS-alarms administrativa del.

Försvaret

Vid klockan tre på natten väcktes försvarsministern Björn von Sydow, två timmar efter det att Försvarsdepartementet först fått information om branden. Beslut togs att han skulle åka till Göteborg då han var ansvarig fackminister vid svåra påfrestningar.

”Klockan 03.10 kontaktade sjukvården (SU/Möln dal) helikopterdivisionen i Säve med en begäran om hjälp med helikoptertransport till andra sjukhus. Säve kontaktade i sin tur flygräddningen (ARCC) som sedan tog över planeringen av de flygande transportenheterna”. /2/ (s.61)

Stadsdelsnämnder

I början av olyckan var det osäkert vilka stadsdelsnämnder som berördes varför alla 21 stadsdelschefer larmades. Dessa larmade i sin tur sina organisationer för psykosocialt omhändertagande. POSOM-grupper, ”Beredskapsgrupper för psykiskt och socialt omhändertagande vid katastrofer sammansatta av tjänstemän med kompetens och erfarenhet inom olika områden som berörs vid en katastrof”, och PKL-grupper, ”psykologisk/psykiatrisk katastrofledningsgrupp inom hälso- och sjukvården som planerar, leder och samordnar de psykosociala katastrofledningsarbetet”.

Stadsdelsnämnderna genomförde en samverkan mellan skolmyndigheter, kyrka, polis och räddningstjänst i frågor som rörde bl.a. informationsmöten, extern information. De svarade också för en stor del av den praktiska genomföringen av krishantering.

Stadsdelsförvaltningarna larmas med hjälp av socialjouren och adresser och telefonnummer till aktuell ledningspersonal finns samlade i katastrofsamordningsmappen.

Exempel på andra som medverkade vid olyckstillfället:

- Präster (11 st. klockan 07:30)
- Tolkar
- Bussar för transporter av oskadade
- Privat- och taxi bilar transporterade skadade till sjukhus

E Översvämning i Arvika

Inblandade organisationer och myndigheter:

- Militära organisationer:
 - Försvarsmakten
 - Hemvärnet
 - Lottakåren
 - Kvinniga bilkåren
- Civila organisationer:
 - Hydrologer och meteorologer från SMHI
 - Värmlandsgruppen
 - Vägverket
 - övriga
- Räddningsverket
- Länsstyrelsen i Värmland
- Arvika Kommun
- Räddningstjänsten i:
 - Arvika
 - Årjäng
 - Säffle
- Landstinget
- Eda kommuner
- Närpolisen i Arvika

Lagar

Rapportskrivarna ger förslag på att totalförsvarspliktslagen ändras och anpassas så att militära förband kan hållas i beredskap för denna typ av händelser.

Vid en svår samhällspåfrestning då polisen behöver förstärkas, anses att kontrakt behöver skrivas med beredskapspolis enligt §1 i förordningen om beredskapspolis.

Ett flertal lagar och förordningar finns som berör militärsamverkan vid räddningstjänstinsatser och samverkan med andra organisationer men räddningstjänstlagen anses vara tillräcklig för liknande händelser.

F Räddningsverket

Under Försvarsdepartementet finns delar av den statliga räddningstjänsten samt räddningsverket och kustbevakningen. Räddningsverket ingår i en organisation som heter IHP, International Humanitarian Partnership. Denna organisation har hjälp insatsstyrka för att delta i internationella insatser. I organisationen ingår:

- **Sverige:** Räddningsverket (SRV)
- **Danmark:** Danska Beredskapsstyrelsen (DEMA)
- **Finland:** finska Inrikesdepartementet (FRF)
- **Norge:** Norska Direktoratet för civilförsvaret och katastrofplanering (DCDEP)
- **England:** United Kingdom's Department for International

Övriga insatsstyrkor som Räddningsverket har för internationella insatser:

- **Sök- och räddningsstyrka:** styrkan kan lämna Sverige inom 10 timmar och består av 76 personer. Styrkan är självförsörjande under 14 dagar.
- **Snabbinsatsstyrka:** Styrkan kan lämna Sverige inom tre timmar och består av 39 personer.
- **Stabs- och ledningsstöd:** Styrkan kan lämna Sverige inom tio timmar och består av 9 personer.
- **Keminsatsstyrka (OPCW):** Styrkan kan lämna Sverige inom tolv timmar och består av cirka 30 personer.
- **Oljeskyddsstyrka:** Styrkan kan lämna Sverige inom tre timmar och består av 3-4 personer.

Personalen till dessa styrkor hämtas från Räddningsverket samt den kommunala räddningstjänsten i Sverige.

En annan styrka som bör nämnas är UNDAC-styrkan som är ”experter på att snabbt kunna bedöma och koordinera räddningsarbetet vid större olyckor och katastrofer”. Styrkan består av cirka 150 personer från 32 länder varav nio svenskar. Den svenska medverkan gruppen samordnas av Räddningsverket och styrkan kan avresa inom fyra timmar.