


XI

# Att kommunicera med drabbade människor



# Att kommunicera med drabbade människor





Estoniakatastrofen är den största civila fartygsolyckan i Europa efter andra världskriget. Det finns många aktiviteter i samband med denna katastrof som inte har kunnat hanteras på ett riktigt sätt och då speciellt det arbete som bedrivits efter själva olyckan. Detta finns bl a beskrivet i rapporten "Att lära av Estonia" som lämnats av Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen.

Syftet med detta erfarenhetsunderlag är att särskilt lära sig av det arbete som bedrivits inom projekt Estonia-information på Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF). Det finns säkert anhöriga till dem som omkom och de som överlevde förlisningen som inte har uppfattat saker och ting på samma sätt som SPF har gjort. Detta innebär inte att dessa anhöriga och överlevande skulle ha fel i sin uppfattning eller känsla. Alla människor, och då speciellt de som har drabbats, har självklart en egen historia att berätta och sin egen syn på frågorna kring en katastrof som Estonias förlisning.

Det är emellertid också av betydelse att SPF ger sin syn på saken – att det bjuds möjlighet att vara självkritisk eller förklara att vissa saker inte hade kunnat göras på annat sätt.

Det är alltid lätt att vara efterklok. Vi kan konstatera att om myndigheten hade haft en komplett information från början hade en del saker gjorts på ett annat sätt.

Styrelsen för psykologiskt försvar vill speciellt tacka de anhöriga och överlevande som i hög grad bidragit till arbetet inom projekt Estonia-information. Utan deras medverkan i olika former hade inte detta erfarenhetsunderlag kunnat skrivas. Vi hade inte heller kunnat lära inför framtiden utan dem.

### **Bristande kommunikation grogrund för misstro och rykten**

Estoniakatastrofen belyser mycket tydligt behovet av att i ett akut krisläge kunna förmedla korrekt och aktuell information till berörda och andra aktörer på ett professionellt sätt.

Grundförutsättningen är att alla aktörer har en förberedd organisation där alla är utbildade och övade.

Alla offentliga myndigheter, företag och andra institutioner som på olika sätt kan tänkas bli berörda av en olycka behöver ha en informationsberedskap som klarar informationsuppgiften i samband med svåra olyckor och katastrofartade händelser.

Professionell kommunikation i samband med svåra olyckor och katastrofer är en förutsättning för att drabbade, berörda och allmänheten ska få förtroende för och därmed respekt för de beslut som fattas och de åtgärder som vidtas.

Information till drabbade ger en känsla av att få delta och en känsla för sammanhang. Därmed är det en betydelsefull del av sorgearbetet. Särskilda resurser måste avdelas för kommunikation med drabbade.

Brister i kommunikationen kan ge grogrund för misstro, rykesspridning och mytbildningar som är mycket svåra, för att inte säga omöjliga att tvätta bort.

Ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter/organisationer måste vara tydlig och klar *innan* katastrofen inträffar.

Det måste finnas tydliga beslutsregler i sådana här situationer i länken regeringskansli – centrala myndigheter – länsstyrelser – kommuner.

Det är nödvändigt att ha en i förväg utsedd grupp människor med uppgift att ge fullständig och tydlig information. I informationsgruppen ingår då också de människor som avdelats i förväg (och övats i) att ha kontakt med drabbade. Informationsgruppen behöver vara så stor att det finns möjligheter till avlösning och debriefing.

Det är nödvändigt att ha förståelse för hur människor i kris reagerar. De som möter människor i kris behöver också hjälp/avlastning.

Det psykosociala omhändertagandet har stor betydelse. Resurser behöver avsättas för stöd och behandling under lång tid.

Estonias förlisning visar att även det mest osannolika kan inträffa. Vid planeringen av kriskommunikation finns knappast något krisscenario som kan avfärdas som osannolikt.

## **Uppdraget**

### **Regeringens uppdrag till SPF**

Ca två år efter Estonias förlisning fick SPF den 21 oktober 1996 regeringens uppdrag att vara kontaktorgan för anhöriga till de svenskar som omkom vid M/S Estonias förlisning. SPF tog ett år senare initiativ till att uppdraget även skulle omfatta dem som överlevde förlisningen.

Regeringsuppdraget anger att SPF dels ska förmedla information till de anhöriga och överlevande (enligt senare beslut) och dels ta emot deras synpunkter i frågor som har anknytning till katastrofen. Successivt och i samverkan med de anhöriga skulle SPF utveckla formerna för en fungerande information och dialog.

Av regeringsuppdraget framgick att det i SPF:s uppdrag inte ingick att bereda eller fatta beslut i enskilda sakfrågor som berör katastrofen.

### **Tolkning av uppdraget**

Under fyra års tid har SPF förmedlat aktuell information till anhöriga och överlevande.

Underlag till detta har samlats in från regering, departement, myndigheter och experter samt från anhöriga och överlevande. SPF har också bistått myndigheter i olika informationssammanhang –

exempelvis i samband med invigningen av den nationella minnesvården och publiceringen av den internationella haverikommissionens rapport.

Strävan har varit att förmedla korrekt information i så god tid som möjligt. Tanken har varit att ge anhöriga och överlevande en sammanställning av och överblick över vad som hänt i olika frågor.

Informationen har bl a omfattat den nationella minnesvården, den gemensamma haverikommissionens rapport, sjösäkerhetsarbetet efter Estonia, olika rättsprocesser, övertäckningen av fartyget, regeringens beslut att inte omhänderta omkomna, Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen, Peter Nobels arbete, bevakningen av M/S Estonias förlisningsplats samt anhörig- och överlevandeföreningarna.

I uppdraget har också ingått att vidarebefordra information från anhöriga och överlevande till regeringen, regeringskansliet och berörda myndigheter.

Varje halvår har skriftlig rapport lämnats till regeringen. Samma rapport har också distribuerats till anhöriga och överlevande samt till de myndigheter som SPF har haft kontakt med i samband med Estonia-uppdraget. Muntlig rapportering har skett fortlöpande efter behov till det ansvariga statsrådet och tjänstemän i Regeringskansliet.

SPF har i sin information meddelat de berörda att de är välkomna att ta kontakt med myndigheten om de önskat prata eller få någon speciell information. Mer personliga kontakter kunde också etableras genom att resa till de orter som drabbats hårdast för att träffa anhöriga och senare också överlevande.

### Syfte och mål

Syftet med verksamheten var att skapa ett kontaktforum mellan myndigheter och anhöriga/överlevande för ömsesidigt informationsutbyte om frågor kring Estonia.

SPFs mål var att etablera en förtroendefull relation mellan

myndigheten och anhöriga/överlevande och att 90 procent av de anhöriga och överlevande skulle tycka att SPF tillfredsställde deras informationsbehov.

Ett annat syfte var att skaffa erfarenhetsunderlag för hur liknande kontaktverksamhet ska utformas och bedrivas i framtiden.

Ambitionen har varit att visa statens vilja att ge fullgod information till de anhöriga och överlevande samt att stimulera till en aktiv dialog mellan anhöriga/överlevande och myndigheten.



### Projektets organisation

Uppdraget till SPF innebar att myndigheten för första gången fick i uppgift att rent praktiskt sköta kommunikation med drabbade människor.

Myndigheten SPF har som uppgift att se till att det finns en väl fungerande informationsberedskap i centrala myndigheter, länsstyrelser, kommuner m fl. SPF bedriver också forskning om hur informationen har skötts i samband med olika störningar i samhället. Detta sker för att kunna lära ut, ge råd och rekommendationer till dem som hanterar informationsfrågor.

Eftersom SPF aldrig tidigare hade haft ett liknande uppdrag

fanns inga givna regler för hur arbetet skulle läggas upp eller fungera. Mycket har vuxit fram efter hand. En projektledare och en assistent anställdes för att genomföra projektet.

### Informationskanaler

Strategin var att ge snabb, kort och faktabaserad information. Ambitionen var att ge information – om inte före medierna – så i alla fall samtidigt. Det visade sig att detta var svårt att genomföra i praktiken.

Målgruppen var de anhöriga och överlevande. Dessutom skickades informationsbladet ut till en mängd myndighetspersoner som på olika sätt var involverade i arbetet kring Estonia. För SPF var det viktigt att vara synlig för andra myndigheter och att få information från andra instanser.

Det blev en utmaning att hitta ett flöde i informationen mellan myndigheterna och SPF samt mellan SPF och de anhöriga/överlevande. Att hitta snabba kanaler mellan dessa punkter var viktigt.

Det hade också stor betydelse att vara tillgänglig och att visa empati för de människor som drabbats.

SPF har inte kommenterat det som förmedlats i medierna. För det första var detta omöjligt med tanke på tillgängliga resurser. För det andra strider det rent principiellt mot den fria opinionsbildningen som vi har i vårt svenska samhälle. Det vore fel av staten att kommentera mediernas rapportering kring en fråga såvida inte rent felaktiga sakuppgifter behöver korrigeras. Inte heller kan en myndighet kommentera eller referera den uppsjö av insändare och debattartiklar som anhöriga, överlevande eller allmänhet fått publicerade i olika tidningar.

De som undanbad sig information slapp att få den. SPF har inte haft några krav på att personer behöver bevisa att de är anhöriga. Alla som önskat få regelbunden information från SPF kring Estonia har fått det.

### Informationsblad

Sedan december 1996 fram till december 2000 har SPF gett ut 40 informationsblad. Utskick har skett när det funnits behov vilket innebär att informationsbladen har skickats ut allt från varannan vecka till varannan månad.

### 020-nummer

Redan från början skaffade SPF ett 020-nummer för att anhöriga skulle kunna ringa och tala med myndigheten utan kostnad.

### Möten med anhöriga / överlevande

I inledningsskedet reste SPF runt i landet för att träffa anhöriga och överlevande. Besök gjordes i Uppsala, Vilhelmina, Lindesberg, Borlänge samt Stockholm.

### Andra möten

Möten har genomförts med Statsrådsberedningen, Kommunikationsdepartementet, Näringsdepartementet, Sjöfartsverket, Statens haverikommission och Statens konstråd. Möten har också hållits med riksdagspartierna och den 3 juni 1997 arrangerade SPF ett möte mellan anhöriga/överlevande och riksdagspartierna.

### Telefonkanalen

I maj 1997 startade en särskild telefonservice med aktuell information inläst. Tjänsten var en form av talsvarsteknik och kunde nås via ett 020-nummer. Kanalen stängdes den 31 mars 2000 eftersom behovet av den minskat.

### Webbplatsen

Från maj 1998 har informationsbladet funnits utlagt på SPFs webbplats [www.psyctef.se](http://www.psyctef.se). Senare utökades Estonia-informationen med en sida där aktuell information kan skrivas in omedelbart och det finns möjlighet att ladda ner rapporter i PDF-format.

### *Portostöd*

I januari 1998 beslutade SPF att betala portostöd till de föreningar som bildats efter Estonias förlisning i syfte att underlätta deras interninformation.

### **Enkätundersökning**

Våren 1998 genomförde SPF en enkät bland anhöriga och överlevande för att undersöka vad de tyckte om Estonia-informationen. För SPF var det angeläget att veta hur de uppfattat informationen, möten, bemötande från SPF:s sida, om de kände att deras synpunkter förts vidare etc. Enkäten omfattade också frågor om framtiden – om något liknande borde inrättas vid framtida olyckor.

Frågorna berörde endast SPF:s uppdrag men i de öppna svar som lämnades berördes en rad andra områden.

Svarsfrekvensen var 50,7 procent. Av 645 utskickade enkäter fick SPF in 327. Av dem som svarade var 307 anhöriga och 18 överlevande. 161 personer lämnade egna synpunkter.

### *Informationen*

69 procent av dem som har svarat hade läst informationsbladet omgående. Nästan 9 av 10 hade diskuterat bladet med andra. 80 procent sade sig vara nöjda med utgivningsfrekvensen. 60 procent tyckte att informationsbladet kommit med information tillräckligt snabbt och 74 procent var nöjda med mängden information.

På det stora hela betraktades innehållet som lättläst, intressant, trovärdigt och sakligt. 38 procent av dem som svarat tyckte att innehållet var partiskt medan 34 procent svarade ”vet ej”. 33 procent tyckte att bladet var vinklat medan 37 procent inte tyckte så.

93 procent hade aldrig lyssnat på telefonkanalen.

7 av 10 ansåg att den ”allmänna servicen” fungerade bra.



### *Kontakter med SPF*

Hälften uppgav att de aldrig haft kontakt med SPF. Av dem som haft kontakt ansåg 84 procent att de blivit väl bemötta. Knappt 60 procent tyckte att de känt ett stöd från SPF:s personal.

När det gäller SPF:s möten uppgav 59 procent att de inte hade deltagit. Av dem som deltagit ansåg 68 procent att de fått framföra sina synpunkter vid mötena medan 29 procent svarade att de inte försökt föra fram synpunkter. 70 procent tyckte att det var bra att arrangera mötet med riksdagsledamöterna.

På frågan om man upplevde att SPF fört deras synpunkter vidare svarade 47 procent att de inte hade framfört några synpunkter. Av dem som framfört synpunkter uppgav 69 procent att de inte visste om synpunkterna hade förts vidare medan 24 procent kände att så var fallet.

### *Framtiden*

54 procent ansåg att de hade behov av en fortsättning av projektet Estonia-information medan 34 procent ansåg att de inte hade detta behov. På frågan om framtida olyckor och katastrofer ansåg 88 procent att något liknande projekt som Estonia-information borde inrättas.

### **De öppna svaren**

Knappt hälften av de enkäter som skickades in hade kompletterats med skriftliga kommentarer. Här är ett axplock ur dem:

#### *Vad anser du om innehållet i informationsbladet?*

– Mina hjärtefrågor – bärgning, övertäckning – förekommer mycket litet. Alltså ointressant läsning för mig. Frågor kring Estonia kommer aldrig att dö ut så länge man inte bär gar.

– Eftersom ni jobbar åt regeringen och den är partisk, är jag skeptisk till delar av den information vi fått. Inte mot personer som hanterat detta på SPF.



*Hur tycker du att "den allmänna servicen" har fungerat?*

- Det är viktigt att kunna framföra synpunkter muntligt till er. Det har jag också kunnat göra.
- SPF:s information har varit (är) mycket bra. Beklagligt bara att det skulle gå så lång tid innan SPF fick ta hand om informationen. Första året var bedrövligt i informationsväg.
- All information virker "ferdigsydd" (vinklat). Sanningen om hvorfor MS Estonia forliste er fremdeles en olöst mystisk gåte.
- Mycket bra och dessutom personligt, en handskreven hälsning gör otroligt mycket.
- SPF har på ett neutralt och objektivt sätt skött sin uppgift.
- Jag tycker att informationen om mötena har kommit ut alldeles för sent. Har därför inte kunnat delta.
- Den "allmänna servicen" har fungerat bra. Däremot nekar SPF att vidarebefordra åsikter från anhängare som ej överensstämmer med regeringens.
- Informationen och sätten att förmedla är bra, men startade mycket för sent. När man verkligen skulle behövt information fanns ingen alls att tillgå. Så visst är det här bra, men angelägenhetsgraden har sjunkit. Nu när det inte är så viktigt längre kan det ibland kännas som om myndigheter genom SPF slätar över ett dåligt samvete – vi gav i alla fall information till slut.
- Svårt att nå någon per telefon att personligen tala med.
- Det har känts tryggt att få information så ofta, även om jag inte vill eller orkar läsa allt. Men man vet att man finns och att ni finns. Det känns bra.

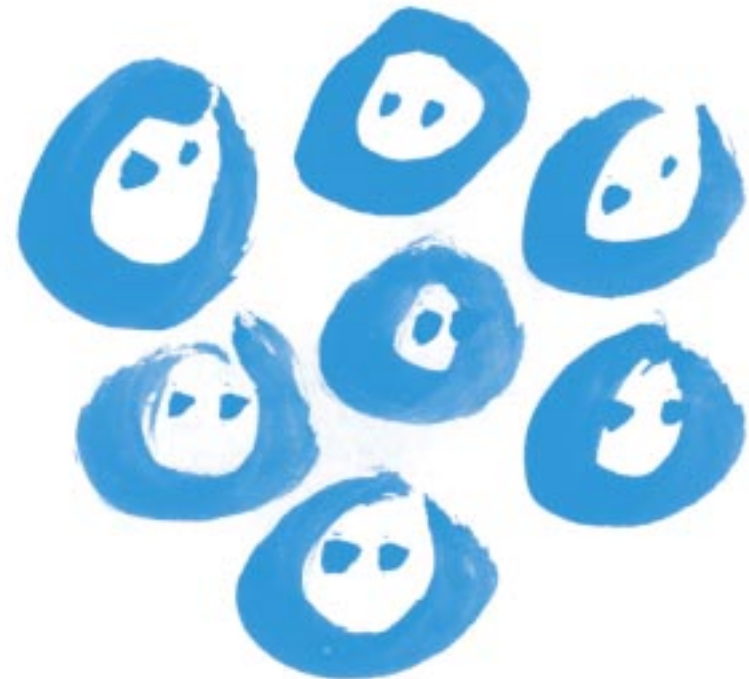
*Tycker du att du fått framföra dina synpunkter vid de möten som SPF arrangerat?*

- Har bara varit på ett möte, ingen annan har lyssnat under dessa år som gått.
- Frågan är om de har beaktats.

– Har ej deltagit p g a avstånd, endast för Stockholm?

*SPF har på anhängares initiativ arrangerat ett möte mellan riksdagsledamöter och representanter för anhängare- och överlevandeorganisationerna. Vad anser du om att detta möte ordnades?*

- Behövs flera ggr/möten
- Nödvändigt!
- Ett spel för gallerierna.
- Bortkastad tid. Politikerna bryr sig inte om oss. Behandlar oss anhängare som mindre vetande utan känslor, hittar annat att ljuga om.



*Har du några övriga kommentarer om lämnandet av synpunkter och mötena?*

– Det är bra att SPF hjälper till och är länk mellan anhöriga och myndigheter osv. Vi får inte glömma att många (tror jag) ej är organiserade i föreningar. Anhöriga finns ju på så många håll. Kanske är det lite partiskt då SPF arrangerar möten mellan föreningar och riksdag. De som är organiserade i föreningar är trots allt engagerade och driftiga på ett annat sätt än andra enskilda anhöriga. Jag tror att även de tillhör en annan kategori, åtminstone åldersmässigt. Kanske kan man tycka att de kunde arrangera detta själva.

– De arrangerade mötena runt omkring i Sverige kunde jag av ekonomiska skäl inte delta i. Alltför dyr resa för ett två till tre timmars möte.

– Det var väldigt bra att få tillfälle att prata ut och uttrycka sina åsikter och känslor. Och det var positivt att få träffa myndigheter, andra överlevande och anhöriga. För min del har jag ej fått stora möjligheter att göra det tidigare.

– Ni lyssnade på oss, men gav inga positiva svar. Lyssna på de anhöriga! Enkäten verkar tillkommen för att försöka få oss att glömma, men det gör vi aldrig.

– SPF borde styra möten med de anhöriga lite mer så att inte bara de aggressiva som skriker får föra sin talan.

– Fortsättningsvis; SPF är en av regeringen styrd instans och ingen opartisk undersöknings- eller informationskanal, varför endast censurerad information kan ges till oss anhöriga. Det innebär en begränsning av värdet av er information som givetvis måste bli ensidig.

– Man får ibland höra från anhöriga att ”ingen lyssnar på oss”. Jag delar inte denna uppfattning. Jag har själv kontaktat förutom SPF bl a Haverikommissionen, Kyrkan, Kommunikationsdepartementet. Man har lyssnat och jag har alltid blivit vänligt bemött.

– Bärgningsfrågan borde kanske ha berörts i denna enkät med några frågor.

*SPF har regeringens uppdrag att driva projektet Estonia-information fram till 1998-12-31. Har du för egen del behov av att det fortsätter längre?*

– SPF bör fortsätta så länge det finns oklarheter och frågor angående Estonias omhändertagande. Den personliga kontakten är viktig för oss, gör oss delaktiga i processen och vi kan lindra personliga anklagelser, att vi ej gjort tillräckligt för att få hem och begrava våra anhöriga.

– Ja, till dess katastrofen har klarlagts.

– Ja, åtminstone så man kan kontakta er om man har några frågor.

*Vid framtida olyckor och katastrofer, där en stor mängd människor drabbas, anser du att något liknande Estonia-informationen vid SPF bör inrättas?*

– Utan fördröjning. Mobilisera snabbt!

– Beror på olyckans omfattning.

– Nej, handläggningen får inte bli på samma grymma sätt.

– Ja, i allra högsta grad snabbt.

– Viktigt med något liknande, dock ej SPF eller någon annan myndighet! Bör vara något organiserat av anhöriga själva med stöd och support av alla slag från det allmänna. Viktigt för trovärdighet och förtroende.

*Tycker du att vi ska ändra på något i vårt arbete?*

– Ni kan sluta att gå i regeringens ledband.

– NEJ!

– Att ha någon personligen att ringa till.

– Kanske ordna fler möten och kontakter med anhöriga. Samla in mer synpunkter.

*Har du några övriga synpunkter du vill framföra till SPF?*

- Tack! för er förståelse när jag ringt!!!
- Förhoppningsvis har ni fått kunskap om hur ni ska bemöta anhöriga vid en stor katastrof.
- Det är bra att få framtida information om vad regeringen diskuterar i fråga om övertäckning och bärgning så att vi anhöriga kan få chans att yttra oss (bli hörda) innan beslut fattas.
- Regeringen skötte informationen och Ni tog över när vi var väldigt besvikna och kände oss överkörda. Det går inte att lösa problem så!
- Idén med SPF är bra men kom igång flera år för sent. Skulle något liknande inträffa hoppas jag för deras skull att det kommer igång mycket tidigare. Det är då informationen behövs mest.
- SPF borde ha börjat sin verksamhet oktober 1994! Arbetet kom igång efter mer än två år av frustration och förtvivlan i våra kontakter med myndigheter.
- SPF borde ha kopplats in mycket tidigare och inte som i detta fall när kommunikationsdepartementet misslyckats.
- Tycker att det är bra att få litet uppgifter om vad som händer och när man får datum för träffarna mellan olika organ. Då blir man mer uppmärksam och kan läsa i tidningen om det hänt något.
- Tyvärr litar jag inte på er. Tyvärr litar jag inte på några makthavare eller maktens organ i samband med Estonia.



### **Informationsinhämtning**

SPF har utöver anhöriga och överlevande haft en mängd myndighetspersoner och politiker på sändlistan. De myndigheter och experter som SPF har haft kontakt med under projektets gång är:

*Akademiska sjukhuset i Uppsala*  
*Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen*  
*Den särskilde utredaren Peter Nobel*  
*Ersta psykiatriska klinik*  
*Försvarsdepartementet*  
*Information Rosenbad*  
*Inrikesdepartementet (även tidigare Civildepartementet)*  
*Justitiedepartementet*  
*Karolinska sjukhuset i Solna*  
*Karolinska institutet i Solna*  
*Kulturdepartementet*  
*Landstinget i Uppsala län*  
*Landstinget i Värmlands län*  
*Lindesbergs kommun*  
*Norrköpings kommun*  
*Näringsdepartementet (tidigare Kommunikationsdepartementet)*  
*Rikspolisstyrelsen*  
*Sjöfartsverket*  
*Socialstyrelsen*  
*Statens haverikommission*  
*Statens konstråd*  
*Statsrådsberedningen*  
*Stockholms läns landsting*  
*Stockholms stift*  
*Stockholms tingsrätt*  
*Södersjukhuset i Stockholm*  
*Uppsala kommun*

*Utrikesdepartementet  
Vilhelmina kommun  
Västra Götalands landsting  
Ärkebiskopens kansli  
Överåklagaren i Stockholm*

Utöver dessa samhällsinstitutioner har SPF även haft kontakt med konstnärer, tonsättare, skeppsbyggare, övertäckningsbyggare, jurister, haveriteoretiker och andra enskilda personer.

#### *Samarbetet med andra informationsgivare*

Samarbetet med andra myndigheter och regeringskansliet har varit en förutsättning för att över huvud taget kunna genomföra uppdraget. Mycket litet av informationen har haft sitt ursprung i SPF:s egen verksamhet. Uppdraget att vara kontaktorgan för anhöriga och överlevande efter Estoniakatastrofen förutsatte därför att gemensam förståelse etablerades mellan SPF och andra myndigheter.

Alla myndigheter har ansvar för att informera om den egna verksamheten. SPF kan aldrig ta över en annan myndighets informationsuppdrag. Däremot har det varit nödvändigt att samordna informationen eftersom flera myndigheter haft olika uppdrag i samband med Estonia. Därför har det varit en fördel för personalen på SPF att själv skriva texterna och be experter/sakkunniga att kontrollera dem. Annars skulle det ha tagit mycket lång tid att få fram texterna. SPF har också sett det som en fördel att en person skriver alla texter eftersom de då kan ha samma stilistiska form.

I normalfallet har SPF ringt upp, ställt frågor och skrivit en text. Denna har faxats till personen som fått möjlighet att göra ändringar.

#### **Anhöriga och överlevande**

I början av uppdraget utgick SPF ifrån att informationen till de anhörigas familjer skulle fungera väl. Så var inte alltid fallet. Alla

anhöriga till en avliden talar inte med varandra. Det har visat sig att t ex vuxna syskon inte alltid har kontakt med varandra. Det har hänt att föräldrar till en avliden person inte alltid talar med den avlidnes make eller maka. Det finns också fall där de som förlorat en make/maka inte talat om för de gemensamma barnen att de kan få information.

#### *Adresslistor*

SPF fick adressregister från Kommunikationsdepartementet. Underlaget till detta var polisens adresslista som fått vissa kompletteringar.

I november 1996 skickades 530 brev ut till anhöriga.

Sedan dess har registret förändrats. Adresser har tillkommit och några anhöriga har undanbett sig information. Idag finns 736 adresser och 795 namn i registret och omfattar såväl anhöriga som överlevande.

SPF har fått Datainspektionens tillstånd att få föra ett adressregister.



#### *Målgruppen – de drabbade*

Vid en målgruppsanalys kan man konstatera att det som dessa människor har gemensamt är att de förlorat en nära anhörig som var ombord på M/S Estonia eller att de själva var ombord på fartyget. Kanske är det så att det bara är detta som de har gemensamt. Gruppen är mycket heterogen och har en mängd olika behov och önskemål. Svårigheten har varit att hålla informationen på en nivå som passar alla – sättet att skriva och urvalet av information.

#### *Individen eller gruppen*

Ibland har det individuella behovet fått styra. Något kan vara särskilt viktigt för en individ. Det har varit möjligt att i brev och/eller telefonsamtal vara personlig och rikta in sig på olika personers individuella behov.

SPF har sett det så att man inte alltid behöver hålla sig till de formella reglerna för reglernas egen skull. Att göra en person till ett undantagsfall och skicka en extra rapport eller ringa några samtal för att ta reda på något kostar så litet och kan betyda så mycket för just den personen. Det har varit viktigt att kunna arbeta flexibelt och prestigelöst.

#### *Interna konflikter*

Interna konflikter hos målgrupperna har tagit fram de absolut sämsta sidorna hos människor. Det är ytterst få som har betett sig illa men de har märkts desto mer.

#### *Service*

Målsättningen har varit att hålla en mycket hög servicegrad. Om någon lämnat ett meddelande på telefonsvararen har denna blivit uppringd samma dag.

När det gäller brev har ambitionen varit att svara inom en vecka.

All post och alla rapporter har skickats med A-post. Beställningar har effektuerats samma dag. SPF:s policy har varit att inte ta betalt för kopior på allmänna handlingar.

#### *Omvärldsanalys*

Det har varit nödvändigt att ständigt följa mediernas bevakning av händelseutvecklingen. På så sätt har SPF fått veta vilken fråga som ”står på dagordningen”. Det har inte varit ovanligt att personer ringt för att prata om en artikel i en lokaltidning. Då måste man veta vad artikeln handlar om.

Under de år som SPF haft uppdraget med information om Estonia har myndigheten fyllt ca 40 pärmar med pressklipp och 5 pärmar med etermedieutskriften.



#### **Mötet och samtalet**

Åtskilliga av de anhöriga och överlevande har uttryckt att det för dem varit viktigt att få samlad information. Då har de kunnat se och följa med i vad som händer i frågor kring Estonia.

Flera personer har skrivit att de sätter värde på ett personligt förhållningssätt. Exempelvis har några angett att det känts bra att kunna framföra synpunkter muntligen.



#### *Att möta människor i sorg*

Det är viktigt att man lyssnar och verkligen tar till sig vad människor säger. SPF:s förhållningssätt har varit att varje person fått avsluta samtalen i telefon eller vid möten.

För människor som inte mår bra kan det ofta vara svårt att hitta rätt i samhället när det gäller att söka hjälp. Vid några tillfällen har SPF kontaktats av personer som mått mycket dåligt och som inte vetat vart de ska vända sig. Vid dessa tillfällen har myndigheten hjälpt till och förmedlat kontakt med någon som kunnat ta hand om vederbörande. I genomsnitt har det krävts sju olika samtal för att hamna rätt i det landsting där den aktuella personen har bott. SPF har också uppmanat personen att ringa tillbaka om man inte fått den hjälp man sökte.

Stormöten som forum är kanske inte positivt för alla människor. Det händer lätt att några få personer blir tongivande vid sådana tillfällen samtidigt som andra aldrig lyckas komma till tals. Samtidigt har det ibland varit praktiskt att träffa många på en gång – speciellt eftersom det funnits många som är berörda. Bäst har det varit att träffa personer i små grupper. Då blir det mer personligt och fler får en chans att ställa frågor och få föra fram synpunkter.

Inom projektet Estonia-information har SPF haft långa telefonsamtal från människor som varit deprimerade, ledsna, arga eller frustrerade. Det är viktigt att vara en god lyssnare men det är också

viktigt att veta hur människor i kris eller sorg reagerar. Det är en kunskap som ofta saknas på central myndighetsnivå samtidigt som den är mycket viktig när man arbetar med kriskommunikation direkt med medborgarna.

SPF har genom detta uppdrag fått en djupare insikt i vad det innebär att kommunicera med drabbade människor.



*Intervjuer:*

## En chock för alla

Flera myndigheter och institutioner berördes på olika sätt av Estonia-katastrofen. 10 personer som på olika sätt kom i kontakt med informationsproblematiken kring Estonia har intervjuats.

*De intervjuade är:*

Kristina Brandänge,  
*psykiater och präst vid Ersta sjukhus*

Anna Bohman, *departementssekreterare,*  
*Näringsdepartementet (tidigare Kommunikationsdepartementet)*

Kjell Lindström,  
*tidigare politiskt sakkunnig vid Statsrådsberedningen*

Per-Olov Palmgren,  
*Rikspolisstyrelsens kontaktperson i frågor kring Estonia*

Johan Franson,  
*chef för Sjöfartsinspektionen*

Håkan Johansson,  
*informationschef på Sjöfartsverket 1996–99*

Ann-Louise Eksborg,  
*generaldirektör för Statens haverikommission sedan 1997*

Gunnel Göransson,  
*administratör vid Statens haverikommission*

Staffan Cullberg,  
*chef för Statens konstråd*

Kajsa af Petersens,  
*projektledare vid Statens konstråd*



Nedan följer ett sammandrag av intervjuerna med dessa personer.

När passagerarfartyget M/S Estonia sjönk natten till den 28 september 1994 var detta den största katastrof som drabbat de nordiska länderna sedan andra världskriget. Av 989 passagerare räddades 137 och 94 påträffades döda. Antalet saknade döda var 758 och av dem kom 551 från Sverige.

Katastrofen kom som en sådan chock och hade sådan omfattning att det inte fanns tillräcklig beredskap i samhället för att hantera den riktigt. Alla var helt oförberedda.

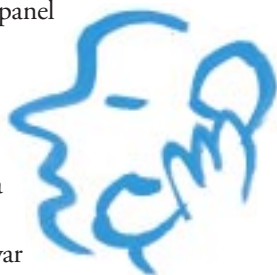
Beslutsreglerna var oklara. Länken regeringskansli – centrala myndigheter, länsstyrelser – kommuner fungerade inte bra. Det fanns ingen naturlig myndighet för kontakt med de drabbade.

### **Kaos och förvirring**

När en katastrof inträffar uppstår alltid kaos under kortare eller längre tid. Det är fullständigt omöjligt att från början ha en total överblick över vad som har hänt. Därför är det svårt, för att inte säga omöjligt, att snabbt ge fullständig och relevant information i inledningsskedet.

Det första dygnet efter Estonias förlisning rådde stor förvirring om vad som verkligen hade hänt. Följden av detta var att de anhöriga inte fick några svar när informationsbehovet var som störst eftersom det inte fanns några säkra uppgifter. Det tog tid att få fram passagerarlistor från rederiet och dessa fick lov att revideras fortlöpande.

Polisen i Stockholm upprättade snabbt en telefonpanel för anhöriga på sin våldsrotel. På Rikskrim inleddes arbetet med en katastrofregistrering. Parallellt med polisens telefonpanel upprättades en telefonpanel vid Estlineterminalen vilken bemannades av läkare, präster och kuratorer. Anhöriga som ringde till båda ställena fick ibland motstridiga uppgifter vilket skapade ytterligare förvirring. Polisens information var



mer tillförlitlig men den kom sent eftersom polisen har ett krav på sig att alla uppgifter måste vara kontrollerade.

I varje län utsågs en kontaktperson med uppgift att svara för polisens kontakter med anhöriga. Identifiering av döda skedde i Finland men den svenska polisen måste samla in ID-underlag från alla med svensk anknytning som anmäls som saknade. Underlaget samlades in genom personliga besök från de lokala polisdistrikten. I många fall blev polisens besök en möjlighet för anhöriga att få någon att tala med men det förekom också situationer där polisbesöket skapade negativa reaktioner.

Trots att poliser har vana vid att lämna dödsbud var sådana här besök ibland mycket påfrestande för de poliser som utförde sina uppdrag.

Estonia blev en katalysator. Katastrofen skapade en medvetenhet på alla nivåer. Stora olyckor leder till att beredskapsplaner ser över. Tyvärr finns det risk för att det blir ”samma lunk” igen efter en period.

Ett stort problem efteråt har varit all ryktesspridning kring Estonia. Detta torde till stor del bero på att man inte kunnat sätta slutgiltig punkt för denna tragedi. Informationen kring och myndigheternas beskrivning av hela händelseförloppet och dess orsaker har inte kunnat accepteras av alla.

### **Bristande informationsberedskap**

Det fanns ingen krisorganisation i Regeringskansliet för information gentemot individen. Den krisorganisation som snabbt bildades på Statsrådsberedningen hade som huvudsaklig uppgift att samordna olika beslut. Beträffande information till de anhöriga förlitade sig regeringskansliet inledningsvis i stor utsträckning på polisen.

Mycket av regeringskansliets arbete med Estonia präglades av att alltför få personer hade alltför mycket arbete och alltför många personkontakter under alltför lång tid. Detta gällde framför allt på informationssidan.

Det fanns heller ingen insikt i vad det innebar att ha kontakt med så många människor i sorg. Kontakten mellan anhöriga och regeringskansliet fungerade inte bra.

På Sjöfartsverket var alla ansvariga så uppfyllda av själva saken att informationen tappades bort. I akutskedet handlade informationen mest om tekniska frågor där man försökte ”laga efter läge”. Informationen fungerade inte bra i samband med Estonia. Myndigheten fick en informationschef två år efter fartygets förlisning.

Sjöfartsverket blev också inblandat på ett onormalt sätt. Fartyget var inte svenskt och det sjönk i finsk ekonomisk zon samtidigt som de flesta passagerarna var svenskar. Det primära säkerhetsansvaret låg hos rederiet liksom också informationsansvaret.

Haverikommissionen hade ingen professionell informationsansvarig när Estonia förläste. Myndigheten är liten och saknar även idag en fast anställd informatör.

Arbetet i den internationella haverikommissionen skedde inte utan problem. Tre länder skulle arbeta tillsammans. Det var tre länder som sinsemellan har olika lagstiftning och olika organisationer när det gäller haveriutredningar. De tre länderna har också helt skilda traditioner när det gäller utredningar av detta slag.



Arbetspråket var engelska. Samtidigt var medlemmarnas kunskaper i engelska högst varierande. Därmed blev arbetet ganska tungrovt i den internationella haverikommissionen.

Ett annat problem var att Sverige är ganska unikt när det gäller offentlighetsprincipen. Det väckte ibland ont blod hos medlemmarna

från övriga länder när frågor som behandlats i kommissionen kom ut i svenska massmedier.

Informationstrycket var enormt på Statens haverikommission. Många anhöriga upplevde att det inte fanns någon annan att vända sig till.

Mycket hade vunnits ifall Statens haverikommission hade haft en professionell informationsansvarig vid sidan om generaldirektören. Då hade det funnits möjlighet till bättre kontakt med de anhöriga.

Polisens telefonpanel engagerade i början ca 80 personer. Den fanns kvar under tre månader med successiv minskning av personalen. Totalt ringde ca 10 000 människor. Ofta hände det att samma personer ringde 10–15 gånger. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att många anhöriga hade stort behov av att prata med någon.

Drygt 800 av de personer som efterfrågades hos polisen hade aldrig rest med Estonia.

### Psykosocialt stöd

I nära anslutning till Estonias förlisning bjöd Ersta sjukhus in anhöriga till ett möte. De erbjöds att delta i gruppsamtal. Senare inbjöds också överlevande att delta i samtalen. Det psykosociala stödet vid Ersta har pågått sedan 1994.

En av många erfarenheter från denna verksamhet är att många människor som har drabbats av en katastrof har behov av psykosocialt stöd under lång tid. De krisgrupper som på olika platser sattes upp i direkt anslutning till Estonias förlisning avvecklades i allmänhet efter mycket kort tid.

### Oöverlagda uttalanden kan vara förödande

Erfarenheterna från Estonia visar tydligt att det är av största vikt att de politiskt ansvariga är oerhört varsamma med orden. Det gäller att till varje pris undvika utfästelser som man inte vet huruvida de kan genomföras eller inte.



Estonia sjönk under en period när landet hade en expeditiönsminister i väntan på att en ny regering skulle tillträda. Såväl statsministern i expeditiönsministeren som den tillträdande statsministern yttrade sig på sådant sätt att det av bl a de anhöriga tolkades som tydliga löften om att Estonia skulle bärgas och att de omkomnas kroppar skulle tas om hand.

Tyvärr gick informationen till de anhöriga helt snett när beskedet kom om att fartyget inte skulle bärgas. Det var planerat att alla anhöriga skulle få beskedet innan statsminister Carlsson meddelade riksdagen regeringens beslut. Kombinationen teknik och människa fungerade dessvärre inte vid detta tillfälle utan de anhöriga fick i stället beskedet via massmedierna.

Besvikelsen blev mycket stor hos en stor del av de anhöriga vid beskedet om att Estonia skulle betraktas om en gravplats. För många av dem kändes det som att de inte hade någon talan. Det var svårt för dem att hantera känslan av att vara utestängd.

Misstron mot myndigheter ökade ytterligare. Detta innebar en ökad press på de myndigheter som på olika sätt hade uppgifter i samband med utredningarna m m kring Estonia.

### **Besvikelse och frustration**

Informationen till de anhöriga hängde länge i luften. Kommunikationsdepartementet tog den ledande rollen direkt i anslutning till olyckan. Därmed borde det också ha ankommit på departementet att ta ansvar för informationen. Samtidigt hade inte regeringskansliet någon organisation för kriskommunikation. Nu blev det så att ingen tog ett reellt helhetsansvar för informationen kring Estonia – vare sig till de anhöriga eller till någon annan. Inte heller fanns det någon myndighet som såg det som sin naturliga uppgift att ta ett helhetsansvar för Estonia-informationen. Framför allt de anhöriga, men även de överlevande, kände sig ställda åt sidan när det gällde information och delaktighet.

I det informationstomrum som uppstod florerade stora mängder av overifierad information och många blev besvikna och frustrerade. Det blev hets och provokationer från såväl anhöriga som massmedierna gentemot myndigheterna. För många anhöriga ledde detta till direkt misstro mot allt som representerade staten. Det var i detta klimat som olika rykten och beskyllningar frodades.

Ingen myndighet lyckades heller att på ett trovärdigt sätt vederlägga alla rykten och beskyllningar. Frågan är om någon orkade ta tag i detta. Även denna fråga föreföll att falla mellan stolarna.

Från förtroendesynpunkt var det ytterst olyckligt att utlova flera tidpunkter när den internationella haverikommissionens rapport skulle vara färdig. Förseningarna av rapporten bidrog ytterligare till att öka misstron.

### **Nationell minnesvård**

Regeringens uppdrag till Statens konstråd att ordna en nationell minnesvård innebar en helt annan problematik än vad konstrådet normalt hanterar. När uppdraget gavs hade det redan börjat gå snett i processen kring Estonia. Med tanke på all den bitterhet som fanns i debatten hade det varit helt utsiktslöst att genomföra projektet Nationalmonument utan problem.

Statens konstråd hade ingen som helst beredskap eller kompetens för att kunna möta människor i kris på ett bra sätt. Det var jobbigt att ha kontakt med alla som kände sig övergivna och det var svårt att nå varandra på ett riktigt sätt. Hur skulle man förankra och skapa inflytande? Det uppstod också olika grupperingar bland de anhöriga med olika önskemål. Situationen var pressad och missnöjet var utbrett eftersom man tyckte att projektet drog ut på tiden alltför länge.

Det var problem med att hitta en lämplig plats för monumentet. Urvalet av konstnärer som inbjöds att lämna förslag ifrågasattes. Det fanns också åsikter om den utvalde konstnärens förslag. Allt eftersom projektet framskred fick emellertid Statens konstråd allt

bättre diskussioner med delar av anhörigföreningarna. I efterhand har konstrådet fått många bevis för att det idag finns en uppfattning om att slutresultatet blev bra trots alla motigheter.

### **SPFs roll**

När SPF kom in blev läget betydligt bättre. Fram till dess fanns en olycklig delegering av ansvaret kring Estonia. Det fanns en egenomlig studstaktik, brist på mod i många läger och brist på insikt i konsekvenser. Det borde ha funnits en kompetent, professionell informationsorganisation redan från början.

Den allmänna bedömningen bland de intervjuade är att SPF löste många problem för övriga inblandade myndigheter. För åtskilliga innebar SPFs uppdrag en stor lättnad. Framför allt företrädare för myndigheter som upplevde att deras förtroendekapital gentemot anhöriga i stort sett hade förbrukats framhåller att SPFs arbete innebar en betydande avlastning av informationstrycket. Praktiskt taget alla har en stark övertygelse om att SPF borde ha kopplats in långt tidigare. Ett tidigare uppdrag till myndigheten hade kunnat minimera många av de problem som uppstod i kontakten med de anhöriga.

SPFs informationsbrev till de anhöriga rönste stor uppskattning. Det uppfattades som utförliga och balanserade. Det är också en allmän uppfattning bland de intervjuade att de personer som kontaktade SPF fick ett mycket bra bemötande. SPFs initiativ att också ta kontakt med de överlevande har fått många positiva omnämnanden.

SPF upplevdes också som ett professionellt stöd i samband med presentationen och informationen kring den internationella haverikommissionens rapport. Samma sak gällde i samband med informationen kring den nationella minnesvården.

Detta hindrade dock inte att det för en del anhöriga var mycket svårt att ha kontakt med SPF på grund av att det är en statlig

myndighet. För dem var SPFs informationsansvar ingen bra lösning eftersom de uppfattade allt statligt som något negativt.

### **”Nyttig på ett ont sätt”**

Alla intervjuade anser att man lärt mycket av Estonia. En uttrycker det som att ”Estoniaaffären var nyttig på ett ont sätt”. Inom alla myndigheter som på olika sätt var inblandade upplever man att det idag finns en bättre mental beredskap när det gäller information och kontakt med de anhöriga. Det finns också en insikt i att det krävs personella resurser och förberedelser för att kunna möta omvärldens krav.

### **Psykiskt plågsamt för alla**

Många anhöriga har mått dåligt och mår fortfarande dåligt. När det gäller kommunernas psykosociala omhändertagande har kvaliteten varierat mycket från kommun till kommun. Tyvärr har många inte kunnat få den hjälp som de haft behov av.

För de tjänstemän som var involverade på olika sätt innebar arbetet onade påfrestningar. Knappast någon utanför kretsen av professionella på sjukhus och i kommuner hade erfarenheter av och kunskaper i att möta människor i djup sorg. För dem var det något av en chock att möta alla dessa förtvivlade människor.

De anhöriga var frustrerade av sorg och förtvivlan samtidigt som de upplevde att de inte fick information och att de var ställda utanför beslutsprocessen kring Estonia. De hade rätt att bli bemötta med förståelse och empati.

För tjänstemännen i Regeringskansliet och olika myndigheter, som med tanke på arbetsbelastningen var alldeles för få, blev Estonia en mycket plågsam affär. Självklart hade de anhöriga fått ett bättre bemötande om det hade funnits fler personer inom berörda myndigheter som hade beredskap för och kunskaper i att kommunicera med människor i djup sorg och förtvivlan.

Nu blev de anhöriga djupt otillfredsställda på grund av att de

upplevde att de inte fick ett bra bemötande. Samtidigt var det oerhört plågsamt för mentalt oförberedda tjänstemän att möta så mycket sorg och förtvivlan. Endast ett fåtal av de berörda tjänstemännen fick möjlighet till avlösning och debriefing.

### **Tydlig ansvarsfördelning och bättre informationsberedskap**

En gemensam slutsats som de intervjuade för fram är att inför en ny stor katastrofhändelse bör slås fast att Regeringskansliet ska ha huvudansvaret för informationen i akutskedet. För den fortlöpande långsiktiga informationen och kontakten med anhöriga bör ansvaret läggas på en myndighet som då också samordnar informationen från övriga berörda myndigheter. Detta förutsätter ett nära samarbete mellan alla inblandade myndigheter.

Den allmänna uppfattningen var att informationsansvaret bör läggas på en myndighet som inte har ett operativt ansvar i samband med katastrofen. Då upplevs informationen som mer trovärdig och ingen kan misstänkas för jäv.

Åsikter har framförts att det är viktigt, när en stor olycka inträffar, att det finns en i förväg utsedd grupp människor med uppgift att ge tydlig information. Ingen orkar informera oavbrutet utan det måste finnas möjlighet till avlösning.

Estoniakatastrofen har tydligt visat att det också måste finnas en planering för kontakter med de anhöriga och drabbade. Vid sidan om en person som har ansvar för fortlöpande kontakter med massmedierna behöver det också finnas en person som har ansvar för att anhöriga fortlöpande får information.

Det finns en krisberedskap i samhället för psykosocialt omhändertagande i nära anslutning till en olycka. Tyvärr tar samhället idag inget ansvar för att många drabbade människor har långvariga behov. Rent samhällsekonomiskt skulle det vara lönsamt att satsa på ett långsiktigt psykosocialt omhändertagande av människor som har drabbats.

På alla myndigheter som var involverade i Estonia har man tagit

fasta på behovet av att ha en bättre beredskap inför en eventuell katastrofal händelse. Medvetenheten är stor om att informationsfunktionen behöver förstärkas. Likaså finns en stark känsla för behovet att organisera kontaktverksamhet med de anhöriga.

Statens haverikommission har som tradition att kontakta anhöriga och ge information i samband med dödsolyckor. Exempelvis fick alla anhöriga till dem som omkom vid branden i Göteborg hösten 1998 samt de överlevande brev från Statens haverikommission.

Bland lärdomarna från Estonia finns bl a insikten i att kontakter med drabbade inte bör ske i Regeringskansliet. Där finns ingen beredskap för krisinformation och regeringskansliet bör inte heller dras in i det direkt operativa arbetet.

### **Tydliga beslutsregler**

En annan lärdom är att länken regeringskansli, centrala myndigheter, länsstyrelser och kommuner måste fungera bättre än vad som var fallet kring Estonia. Någonstans måste finnas ett system som kan koppla upp alla kommuner och sprida information via Internet.

En insikt i samband med erfarenheterna från Estoniakatastrofen är att det behövs klara beslutsregler i samband med svåra olyckor av katastrofkaraktär. Varje kommun borde genomföra särskilda övningar i att klara informationen – inte minst till de drabbade – i samband med stora påfrestningar av katastrofkaraktär.

Det är också viktigt att ha sådan beredskap inför katastrofartade händelser att ett antal personer kan gå in på heltid för att sköta informationen. En sådan organisation måste ha resurser för att vara överdimensionerad. Det finns alltid en trötthetsfaktor och ingen orkar i långa loppet. Därför måste det finnas avbytare och tillgång till psykologhjälpen i informationsteamet.

Vidare behöver beteendexpertis kopplas in i beslutsprocessen när politiker ska fatta beslut i ärenden som liknar frågorna kring Estonia. På så sätt kan reaktioner förutses och risken för misstag minskar.

Öppenhet  
Kompetens  
Rättvisa  
Medkänsla

*Planering inför katastrofartade händelser:*

## **Kriskommunikationen underlättas om man planerar för det värsta**

### **Myndigheter är skyldiga att informera**

I Sverige är vi av tradition vana vid stor öppenhet från myndigheternas sida. Det är en tradition som det svenska samhället slår vakt om. Därför är det ingen tillfällighet att förvaltningslagen tydligt anger att myndigheterna är skyldiga att lämna upplysningar, vägledning, råd och hjälp i sådana frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. (SFS 1986: 223). Hjälpen ska anpassas till frågans art och den enskildes behov av hjälp. Inom ramen för den egna verksamheten ska också varje myndighet hjälpa andra myndigheter.

I samband med katastrofartade händelser som innebär stora påfrestningar på samhället är det många myndigheter som kan vara involverade och ha olika former av ansvar. Var och en av dessa har självklart ett ansvar för informationen inom sitt ansvarsområde. Samtidigt är det av utomordentlig vikt för tydligheten och trovärdigheten att myndigheternas budskap är entydiga. Därför är det nödvändigt att alla inblandade myndigheter och organisationer med olika former av ansvar stämmer av med varandra så att alla har samma bedömning av:

*Olyckans/krisens omfattning*

*Risk för liv och egendom*

*Vilka åtgärder som krävs*

### **Informationen en del i sorgarbetet**

När det gäller information till och kommunikation med drabbade sker detta bäst om en instans får i uppdrag att sköta den samordnade informationen till och kontakten med denna grupp. Detta är

en utsatt grupp som är i stort behov av stöd och hjälp. Information är en del i sorgearbetet och den hjälper människor i kris att få struktur i sin tillvaro (Atle Dyregrov, Katastrofpsykologi).

De som arbetar inom massmedier har stor rutin på att själva söka olika informationskällor. Drabbade ska kunna känna trygghet i att de har en kontakt som ger dem snabb, korrekt och fullständig information. I de flesta fall kan man förutsätta att många ringer vilket gör det nödvändigt att upprätta någon form av svarspanel. De som sitter i panelen behöver underlag för att kunna ge tydliga besked. I informationsplaneringen ingår också beredskap för att ordna olika former av möten med drabbade. Samma sak gäller presskonferenser och andra kontakter med massmedier.

Detta förutsätter naturligtvis ett nära och förtroendefullt samarbete med övriga berörda myndigheter i informationsfrågor.

Den offentliga informationen har hittills haft som sin främsta uppgift att plädera för sin organisation i mer eller mindre övertalande former. Emellertid har utvärderingar och effektmätningar visat att påverkans- och övertalningsmetoder sällan ger det förväntade resultatet.

### **Krisen kommer alltid oväntat**

Krisen, katastrofen, den stora påfrestningen kommer så gott som alltid helt oväntat. Därför är det nödvändigt att den egna organisationen i normalläget är genomsyrad av en medvetenhet om potentiella kriser och hur de ska hanteras. Detta gäller inte minst informationsverksamheten.

Med noggrann planering och i förväg tydligt utklarat ”vem som gör vad” finns goda möjligheter att hantera krisen informationsmässigt med orubbat eller till och med stärkt förtroende för myndigheten.

Den viktigaste förutsättningen för en framgångsrik informationshantering av en kris är att myndigheten kan gå in i krisen med hög

trovärdighet.

Ledord i informationsarbetet – såväl vid planeringen som vid genomförandet ska vara:

*Öppenhet*  
*Kompetens*  
*Rättvisa*  
*Medkänsla*

Öppenhet innebär ett öppet redovisande av fakta, kunskaper och källor samt olika överväganden.

I den egna kompetensen ryms att omgivningen erfarenhetsmässigt kan se tillbaka på tidigare positiva erfarenheter av olika aktiviteter som myndigheten genomfört.

Myndigheten upplevs som rättvis när den diskuterar både positiva och negativa aspekter av sin verksamhet samt att myndigheten accepterar att det kan finnas andra bedömningar och värderingar.

För den som befinner sig i kris på grund av olycka, katastrof, brottslighet etc är det viktigt att uppleva att den ansvariga myndighetens personal har en stark vilja att förstå och inse allvaret i den enskildes situation. Detta ställer krav på inlevelse och medkänsla hos personalen.

Det handlar om grundläggande respekt för alla medmänniskor och deras integritet; att man genuint bryr sig om andra människor, deras liv och verksamhet.

### **Trovärdighet**

Alla kompetenser inom den egna organisationen måste samverka. En viktig del i den organisatoriska förankringen är att ledningen delar grundläggande värderingar med informationsavdelningen om vad en god krisinformation kan tillföra organisationen.

Det är en omöjlighet att skapa en trovärdig relation mellan

myndighet och medier/anhöriga om inte den informationsansvarige har tillgång till all information som ledningen har.

Trovärdigheten är helt avgörande i en krissituation. I det sammanhanget har de vardagliga kontakterna med omvärlden stor betydelse för hur en informationsavdelning lyckas lösa sina uppgifter under en kris. Därför är det angeläget för informationsavdelningen att i normalläget skapa ett nätverk med alla de aktörer som kan tänkas bli involverade vid olika slag av kriser.

Det behövs en beredskap för att snabbt kunna ge alla som på något sätt berörs av krisen en så korrekt och aktuell bild som möjligt av vad som har hänt. De behöver veta vad som har inträffat, vilka åtgärder som har vidtagits och vilka som planeras samt konsekvenserna av dessa. På så sätt får aktörerna i krisen och de som berörs bästa möjliga förutsättningar för att fatta beslut inom de områden som de har ansvar för eller berörs av.

Självklart är det i inledningsskedet av en kris mycket svårt – för att inte säga omöjligt – att ha en fullständig överblick. Ändå är bästa lösningen att i ett mycket tidigt skede tydligt berätta det man vet samtidigt som man påpekar att man ännu inte har full överblick över läget. Informationen i akuta skeden behöver lämnas fortlöpande och ofta återkommande allteftersom kunskaperna om krisens omfattning och skadeverknigen ökar samtidigt som olika åtgärder vidtas. Att vänta med informationen på grund av att full överblick saknas ger utrymme för spekulationer och ryktesspridning vilket kan vara förödande. Samtidigt är det viktigt i krisens inledningsskede att inte låsa myndighetens fortsatta profil eller agerande med alltför starka och bestämda uttalanden innan alla fakta föreligger.

### **Rubba inte förtroendet**

Om inte informationen/kommunikationen fungerar med de berörda – drabbade, anhöriga, massmedier och alla som är involverade i arbetet – är risken mycket stor för att förtroendet för myndighe-

tens/myndigheternas agerande rubbas. Risken för ifrågasättande är uppenbar i sådana lägen.

Den bild, som den allra största delen av allmänheten får av en allvarlig händelse, är den bild som förmedlas av massmedierna. Det har ingen betydelse om massmediernas bild är korrekt eller inte. Det stora flertalet människor får bara massmediebilden av det inträffade – orsaken och vilka åtgärder som vidtas etc – och det är den bilden de tar till sig. Det är lätt och kan gå mycket fort att få dåligt rykte. Däremot är det ett mödosamt arbete som tar mycket lång tid att tvätta bort ett sådant rykte.

Informationen ska så långt möjligt ge en fullständig och tydlig bild av vad som har hänt, vilka beslut som har fattats och vilka följder de får. Därför behöver kriskommunikationen vara en integrerad del i den övriga planläggningen av hur kriser ska hanteras.



### Planera utifrån krisfall

En myndighet bör ha som ambition att när som helst, dygnet runt och året om snabbt kunna informera om en uppkommen kris. Det innebär att någon informationsansvarig alltid ska kunna nås och att åtgärder ska kunna dras igång med mycket kort varsel.

Det är omöjligt att förutse när katastrofen ska inträffa. Däremot är det inte så svårt att i sin krisplanering utifrån olika typfall förutse olika former av informationsbehov och vilka frågeställningar som kan komma upp samt att utifrån dessa utforma en flexibel krisorganisation.

Utgångspunkten i planeringen av informationsberedskapen bör vara ett antal scenarier av olika karaktär och omfattning. Minst ett bör vara av den arten att det i dagsläget ter sig i det närmaste helt osannolikt. Den organisation som skapar en mental beredskap för kriskommunikation inför de absolut värsta och mest otänkbara fallen står bättre rustad att klara vilka incidenter som helst. I anslutning till de olika scenarierna bör ringas in vilka grupper av berörda som är i behov av olika former av information (massmedier, drabbade, anhöriga, grannar, andra myndigheter etc). I den planeringen ingår också överväganden om hur kraven kan komma att förändras över tiden – centralt, regionalt och lokalt.

Planera utifrån hur olika människor kan tänkas reagera vid en viss typ av händelse: Den egna personalen, drabbade, närboende, massmedier.

### Organisation av informationsberedskapen

Informationsverksamheten behöver ha en tydligt ansvarig chef som ingår i krisledningsgruppen. Denna person ansvarar för att informationsfrågorna beaktas i samband med beslutsfattandet. Det är också ett ledningsansvar att se till att informationsverksamhetens betydelse och roll är klar för alla inblandade.

Utse i förväg en krisgrupp som samordnar och koordinerar alla åtgärder och all kommunikation.

Utse också vilka personer som ska ansvara för vilka informationsfunktioner.

Erfarenheter från Estonia och storbranden i Göteborg hösten 1998 visar att kontakten med anhöriga måste ägnas stor uppmärksamhet. Därför är det angeläget att i detta sammanhang utse personer som har särskild kompetens för kontakter med drabbade. De som drabbats i samband med en katastrof och anhöriga till omkomna har behov av särskild information. De ska inte behöva vara hänvisade till massmedierna. Det är lika angeläget att planera för kontakterna med dessa grupper som det är att planera för kontakter med massmedier. Samma sak gäller information till den egna personalen och andra myndigheter och organisationer som kan vara berörda av olyckan/krisen.

En kris kan bli långvarig och det är orealistiskt att räkna med ”normala” arbetstider. Ingen orkar arbeta dygnet runt dag efter dag. De som har pressade arbetssituationer måste få möjlighet att återhämta sig. Därför behöver fler än en person utses för varje funktion. Detta betyder att det i samband med kriser och svåra påfrestningar behövs en informationsfunktion som är ”överdimensionerad” jämfört med normalfunktionen. En rekryteringsbas kan vara personal från en eller flera av de olika frivilligorganisationer som finns i landets alla kommuner.

### Förberedelser

Mycket praktiskt arbete förenklas genom olika förberedelser i normalläget. Dit hör att utarbeta särskilda rutiner för den egna personalen. Var och en ska veta vilka uppgifter hon/han ska sköta i ett krisläge.

För att informationsarbetet ska fungera någorlunda smidigt rent praktiskt bör myndigheten i normalläget förbereda olika kontaktlistor över alla som kan tänkas vara berörda: polis, räddningstjänst, sjukvården, socialtjänsten, andra myndigheter, olika organisationer, frivilligorganisationerna m fl.



Företrädare för dessa kan också delta i spel och övningar.

Förbered webbplatsen på Internet för att i ett krisläge kunna ge snabb och *kontinuerlig* information den vägen.

Upprätta också förteckning över:

*Underleverantörer* som fotografer, tecknare, tryckare, budfirmor.

*Medier* med undergrupper som lokala, regionala, nationella och internationella medier.

*Resurspersoner*

*Tolkar*

Tänk på att informationen är färskvara varför de måste uppdateras ofta. Bygg upp ett kommunikationstekniskt system med stor kapacitet som klarar av att hantera de stora volymer av samtal och kontakter som kan växa fram mycket snabbt.

En informationsplan måste leva hela tiden. Samtidigt utvecklas samhället snabbt och samma sak gäller de tekniska förutsättningarna. Det går inte att låta informationsplanen ligga undanstoppad i en låda för att ”tas fram vid behov”. Den måste ses över kontinuerligt och revideras fortlöpande i takt med samhällsutvecklingen.

### **Psykosocialt omhändertagande och debriefing**

Erfarenheterna från Estonia<sup>1</sup> visar att drabbade i många fall har stort behov av psykosocialt omhändertagande under lång tid efter en katastrofartad händelse. Detta innebär att varje kommun bör se över sin beredskap när det gäller psykosocialt omhändertagande och planera för att sådana insatser kan behövas under lång tid.

Inom olika verksamheter som ingår i ”första linjens hjälpare” dvs räddningstjänst, polis etc finns rutiner för psykosocialt omhändertagande av den egna personalen för att bearbeta upplevelser på olycksplatsen.

Erfarenheterna i samband med Estonia visar att det stora flertalet

av befattningshavare inom myndigheter, som var involverade i Estonia på olika vis, påverkades mycket starkt av kontakterna med så många människor i sorg och förtvivlan. Eftersom de saknade utbildning i och erfarenhet av hur man bemöter människor i djup kris hände det att drabbade inte fick det bemötande som de hade rätt att kräva. Olika tjänstemän har mått mycket dåligt långt efteråt och endast ett fåtal av dem har fått debriefing.

Det psykosociala omhändertagandet av den egna personalen måste ägnas större uppmärksamhet i beredskapsplaneringen inför en katastrofartad händelse. De som förväntas ha kontakt med drabbade i samband med krisartade händelser måste bli förberedda på vad det innebär att möta människor i djup sorg och förtvivlan. De behöver stöd av sakkunniga på området. De måste också få debriefing för att kunna bearbeta sina upplevelser.

Ingen orkar arbeta under pressade situationer under en längre tid. Framför allt inte de som har till uppgift att ha kontakt med människor i djup förtvivlan. Under en långvarig kris behöver därför de som har till uppgift att hålla kontakt med drabbade få möjlighet till avlösning och helst kunna arbeta med något helt annat under en period.

### **Utbildning och övningar**

Utbildning och övningar är en viktig del av krisberedskapen. De ger ökade kunskaper om och insikter i vad det innebär att arbeta i ett läge som innebär svåra påfrestningar på samhället. De ger också vägledning om hur olika former av ansvar ska fördelas. De underlättar planering av smidiga rutiner och ger övning i att möta människor i kris.

Ett antal olika scenarier med olika grad av omfattning och effekter på samhället och följder för enskilda människor bör utarbetas. På så sätt ges olika utgångspunkter för dem som ingår i krisberedskapen att identifiera problem, diskutera olika tänkbara lösningar och analysera behovet av samverkan. Som komplement

1. Detta understryks i Atle Dyregrovs bok katastrofpsykologi där erfarenheterna från flera olika katastrofer redovisas.



till dessa ordnas särskilda krisspel. Där testas organisationens kapacitet. Ett annat syfte med olika övningar är att alla som planeras bli involverade lär känna varandra bättre och de övas i samarbete under stressiga förhållanden.

Det kan också vara lämpligt att bjuda in ett antal representanter för massmedier att följa dessa övningar. På så sätt får företrädare för massmedier en inblick i vilka beslutssituationer som ansvariga kan hamna i vid katastrofartade händelser. Det skapar också insikt i vad det innebär att lösa ytterst svåra problem under pressade förhållanden.

#### Litteratur:

En granskning av Estoniakatastrofen och dess följder  
*Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen,*  
*SOU 1998:132*

Lära av Estonia,  
*Analysgruppen för granskning av Estoniakatastrofen*  
*SOU 1999:48*

Krispsykologi,  
*Atle Dyregov*  
*Studielitteratur, 1992*

Handbok i informationsberedskap  
*Styrelsen för psykologiskt försvar, 1998*



## Att kommunicera med drabbade människor

Estoniakatastrofen belyser mycket tydligt behovet av att i ett akut krisläge kunna förmedla korrekt och aktuell information, på ett professionellt sätt, till berörda och andra aktörer. För drabbade ger informationen en känsla av delaktighet och är därmed en betydelsefull del av sorgearbetet.

Cirka två år efter Estoniakatastrofen fick Styrelsen för psykologiskt försvar den 21 oktober 1996 regeringens uppdrag att vara kontaktorgan för anhöriga till de svenskar som omkom vid M/S Estonias förlisning. På SPF:s initiativ utvidgades sedan uppdraget till att också omfatta de överlevande.

SPF redovisar i denna skrift sina erfarenheter av den hittillsvarande verksamheten och sina slutsatser beträffande informationsberedskapen inför katastrofartade händelser i framtiden.

*Rapporten har skrivits av Johanna Enberg, som varit projektledare för projektet Estoniainformation, Björn Körlof, Vendela Dobson-Andersson och Carina Carlson, som arbetat med Estoniainformation, har lämnat synpunkter. Disa Byman, informationskonsult, har svarat för sammanställningen och intervjuerna.*

**K** Rapporten är den elfte i SPF:s utbildningsserie. Avsikten med denna serie är att ge råd och rekommendationer till myndigheter, organisationer och företag om hur de kan informera vid svåra påfrestningar i samhället.

Utgiven av Styrelsen för psykologiskt försvar  
Stockholm mars 2001

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF)  
Box 2195, 103 15 Stockholm, tel 08-698 33 10, [www.psyodef.se](http://www.psyodef.se)