

Åtta slutsatser om ledning

En analys och diskussion utifrån
katastrofbranden i Göteborg 1998



**RÄDDNINGSS
VERKET**

Denna rapport ingår i Räddningsverkets serie av forsknings- och utvecklingsrapporter. I serien ingår rapporter skrivna av såväl externa författare som av verkets anställda. Rapporterna kan vara kunskapssammanställningar, idéskrifter eller av karaktären tillämpad forskning. Rapporterna redovisar inte alltid Räddningsverkets ståndpunkt i innehåll och förslag.

2000 Räddningsverket, Karlstad
Räddningstjänstavdelningen
ISBN 91-7253-083-9

Beställningsnummer P21-357/00
2000 års utgåva

Åtta slutsatser om ledning

En analys och diskussion utifrån
katastrofbranden i Göteborg 1998

Lars Fredholm



Räddningsverkets kontaktperson:
Lars Fredholm, tel 046-23 36 39

Förord

Den tragiska branden i Göteborg 1998 kommer att inta en särskild plats i svensk räddningstjänsthistoria. Olyckor med sådan tragisk utgång är ovanliga. Inte desto mindre måste vi förbereda oss för att sådana olyckor kan inträffa i framtiden. Denna rapport är ett försök att analysera vilka specifika krav som ställs på räddningstjänstens ledningskapacitet vid sådana olyckor som katastrofbranden i Göteborg.

Min avsikt är att rapporten ska ge ingångsvärden till att fundera över i vilken utsträckning kommunala räddningstjänster har förutsättningar att hantera situationer som liknar branden i Göteborg 1998. Jag hoppas att den leder till diskussioner om hur man kan utveckla räddningstjänstens ledningskapacitet.

Jag tackar Lars Fredholm, Harald Jansson, Peter Sevestedt, Lennart Olin, Anders Johansson och Åke Jacobsson vid Räddningstjänsten Storgöteborg för att de ställt upp och låtit mig intervjua dem och på så sätt givit möjligheter till denna rapport.

Jag tackar också Erik Cedergårdh vid Räddningstjänsten Storgöteborg för att ha hjälpt mig med att organisera intervjuerna och få tillgång till erforderlig dokumentation m m.

Lars Fredholm

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| Abstract | 7 |
| 1. Sammanfattning | 9 |
| 2. Bakgrund, problem och syfte..... | 11 |
| 3. Metod..... | 12 |
| 4. Vad kan vi lära? | 14 |
| Utvecklad fältledning | 14 |
| Mönster för skadeplats-samverkan..... | 16 |
| Rutiner och teknik för snabb utlarmning | 17 |
| Kommunikation skadeplats – bakåt | 17 |
| Differentierad ledningskapacitet | 18 |
| Snabb etablering av ledningskapacitet | 19 |
| Arena för samverkan | 20 |
| Uthållighet..... | 20 |
| 5. Diskussion | 21 |
| 6. Referenser | 23 |

Abstract

In 1998 there was a catastrophic fire in Gothenburg, Sweden. 63 young people died and many were injured. This report discusses the demands on command and control in accidents with many people in danger and when there are serious impacts on the society. Eight areas for development are identified and discussed. There is a need of a powerful command and control function on the fireground. There is a need of a pattern of co-operation on the fireground between the fire brigade, the ambulances and the police. It is important that units and stations can be alarmed at the same time. There is a need of good routines and models for communication between the fireground and supporting decision makers and staffs. The capacity of command and control concerns command and control on the fireground, command and control of the fire brigade as a whole and command and control of work with relations to the world outside the fire brigade. It is important that the capacity of command and control is developed against the whole of these tasks. The capacity of command and control ought to be established quickly. There is a need of an arena where decision makers from different organisations can meet and discuss co-operation. Perseverance of the command and control function is important

Keywords: command and control, emergency management, leadership, decision making.

1. Sammanfattning

Denna rapport är en analys och diskussion om vad vi kan lära om krav på ledningskapacitet för att hantera liknande situationer som katastrofbranden i Göteborg 1998.

Utgångspunkten är att katastrofbranden skilde sig från ”normala” och vardagliga insatssituationer på så sätt att många liv var i fara i ett snabbt och dynamiskt brandförlopp och att branden fick breda och djupa konsekvenser i samhället. Huvudfrågan är:

Vad kan vi lära om krav på ledningskapacitet för att en kommunal räddningstjänst ska kunna hantera en liknande situation så bra som möjligt med sina tillgängliga resurser?

Analysen leder fram till åtta områden som är särskilt viktiga.

Utvecklad fältledning. Kompetens och resurser för ledning på skadeplats bör utvecklas. Detta bör ske med utgångspunkt i problemet att hantera en insats från det första mer eller mindre intuitiva angreppet mot det mest akuta (med den första utryckningsstyrkan) till en utökad mer helhetsinriktad insats med tillkommande resurser.

Mönster för skadeplatsamverkan. Det finns behov av att i förväg planera och öva för hur räddningstjänst, sjukvårdsorganisation och polis kan samarbeta och göra en arbetsfördelning på bästa sätt vid lägen där många liv är i fara i ett snabbt dynamiskt förlopp.

Rutiner och teknik för snabb utlarmning. För att snabbt få ut förstärkande enheter måste rutiner och teknik vara sådana att enheterna kan utalarmeras samtidigt.

Kommunikation skadeplats – bakåt. Behov finns av att utveckla modeller för hur kommunikation kan ske mellan skadeplats och bakre stöd samt för hur information ska sammanställas och hanteras i bakre stöd.

Differentierad ledningskapacitet. Katastrofbranden i Göteborg visar att ledningskapacitet måste ägnas åt tre viktiga hanteringsområden, nämligen

- ledning av insatsen på skadeplatsen,
- ledning av den kommunala räddningstjänsten som helhet (system), samt
- ledning av arbete med relationer till omvärlden utanför den kommunala räddningstjänsten.

Ledningskapacitet måste byggas upp för att hantera hela denna bredd av ledningsuppgifter.

Snabb etablering av ledningskapacitet. Det är viktigt att ledningskapacitet för hela bredden av ledningsuppgifter kan etableras snabbt och inte bara ledningskapacitet för ledning av arbete på skadeplatsen.

Arena för samverkan. Det finns behov av en i förväg planerad och etablerad arena där beslutsfattare (inklusive politiker) från samverkande insatsorganisationer kan träffas och samordna grundsyner och verksamhet.

Uthållighet. Modeller och rutiner bör utarbetas för hur beslutsfattare och staber kan avlösas och för hur information kan överföras till avlösande personal.

Katastrofbranden i Göteborg var *identitetsbrytande*. En identitetsbrytande händelse bryter in och påverkar en persons eller organisations syn på vad han/hon eller organisationen eller samhället är. Göteborgsbranden påverkade människor i Göteborg och i insatsorganisationer i stor utsträckning så att man på något sätt efter branden ser annorlunda på samhället och på sin roll/situation i samhället. Ett tecken på en identitetsbrytande händelse är att man talar om före och efter. Svensk räddningstjänst har liten erfarenhet av sådana situationer och det finns behov av att förbereda ledningskapacitet för identitetsbrytande situationer.

Nyckelord: ledning, ledarskap, beslutsfattande.

2. Bakgrund, problem och syfte

1998 inträffade katastrofbranden med 63 döda unga människor i Göteborg. Cirka 400 ungdomar hade samlats i en diskotekslokal i ett ombyggt industriutrymme. Lokalen var avsedd för högst 150 personer. Branden var anlagd och startade i utrymmet för nödutrymning. Genom att dörren till detta utrymme öppnades spreds branden mycket snabbt in i diskotekslokalen. Utrymningen försvårades av komplicerade och smala utrymmen vid utgången. Människor fastnade och staplades på varandra. Cirka 20 människor tog sin tillflykt till ett rum bredvid utgången. Rummet saknade utgång och människorna omkom.

Räddningstjänsten räddade cirka 60 personer. Man plockade loss faststaplade människor vid utgången. Rökdykare avancerade in och hjälpte människor ut. Människor räddades dels via utgången och dels genom fönster över stegar.

Det inträffade ger anledning till att ställa frågor om vad vi kan lära för att bli bättre på att hantera liknande situationer. En aspekt i detta är ledningskapacitet för att så effektivt som möjligt utnyttja tillgängliga resurser.

Jag menar att katastrofbranden i Göteborg skiljer sig i två viktiga hänseenden från de situationer som de kommunala räddningstjänsterna vardagligen och ”normalt” har att hantera.

Det ena är att många liv var i fara i ett snabbt och dynamiskt förlopp.

Det andra är att branden fick omfattande och djupgående konsekvenser i samhället på kort och lång sikt (många döda, anhörigas situation, myndighetskritiska ageranden, rykten, etniska motsättningar, lokalsamhällets sorgebearbetning under lång tid etc).

Med utgångspunkt i dessa två omständigheter är huvudfrågan:

Vad kan vi lära om krav på ledningskapacitet för att en kommunal räddningstjänst ska kunna hantera en liknande situation så bra som möjligt med sina tillgängliga resurser?

Syftet är att precisera och diskutera sådana krav.

3. Metod

Metoden för att bearbeta huvudfrågan och nå syftet var

- att utgå från dokumentation om skeendet (Räddningstjänsten Göteborg Mölndal Kungsbacka 1998),
- att utgå från intervjudata från intervjuer med viktiga beslutsfattare (stabsbrandmästare, räddningsledare i första skedet och chef för första styrkan, vakthavande brandingenjör och räddningsledare i ett senare skede, räddningschef i beredskap och räddningsledare i ett skede, stabschef för staben på Gårda huvudbrandstation, samt räddningschefen),
- att med utgångspunkt i dessa två datamängder skapa en struktur över ledningsuppgifter på skadeplatsen och för ”systemet” räddningstjänsten,
- att analysera dessa ledningsuppgifter med avseende på krav betingade av 1) att många liv var i fara i ett snabbt dynamiskt skeende och 2) att händelsen orsakade omfattande och djupgående konsekvenser i samhället på kort och lång sikt, samt
- att sedan dra slutsatser om utvecklingsbehov inom svensk räddningstjänst.

Med utgångspunkt i den skriftliga dokumentationen och i intervjudata har jag identifierat ledningsuppgifter som dels gäller skadeplatsen och dels ”systemet” räddningstjänsten inklusive detta systems relationer till omvärlden.

Följande ledningsuppgifter för skadeplatsen har jag identifierat:

- Åstadkomma insats med omedelbart gripbara resurser (första utryckningsstyrkan).
- Åstadkomma utökad insats med tillkommande resurser.
- Åstadkomma samverkan med andra insatsorganisationer (främst sjukvårdsorganisation och polis).

Beträffande ”systemet” räddningstjänsten och detta systems relationer till omvärlden har jag identifierat följande ledningsuppgifter:

- Understöd till skadeplats.
- Beredskap i kommunen.
- Omhändertar egen personal.
- Informera, kontakt med media.
- Initiera andra insatsorganisationers ledningar och politisk nivå.
- Samverka med andra insatsorganisationers ledningar och politisk nivå.

Med utgångspunkt i dessa ledningsuppgifter har jag sedan analyserat vad jag menar bör utvecklas för att svensk kommunal räddningstjänst ska förbättra sin förmåga att hantera situationer liknande katastrofbranden i Göteborg 1998.

4. Vad kan vi lära?

Utvecklad fältledning

Katastrofbranden i Göteborg visar på hur kaotisk situationen kan bli under den första tiden av en insats. Det gäller att åstadkomma insats med omedelbart gripbara resurser (första utryckningsstyrkan) och att åstadkomma en utökad insats med tillkommande resurser.

Befälhavaren för den första styrkan mötte den kaotiska situationen. Han såg branden i fönstren. Det var många människor på utsidan av byggnaden. Många var skadade. Hans beslut var att koncentrera insatsen på livräddning. Det fanns inte tid att överblicka hela situationen och att rekognosera. Det var också lite tid för att ge order. Varje man och varje grupp hade att agera så fort som möjligt utifrån egen förståelse av situationen. Man kan säga att insatsens huvudinriktning (livräddning av människor i brandlokalen) grundades på en varseblivning av det mest framträdande problemet på kort sikt (människor i livsfara i brandlokalen). Tidsförhållandena var sådana att det inte var möjlighet till någon genomtänkt arbetsfördelning och ordergivning. Utifrån huvudintentionen att livrädda hade varje man och grupp att agera så vettigt som möjligt.

I nästa fas gällde det att åstadkomma en utökad insats med tillkommande resurser. Jag menar att detta är en kritisk fas i en insats. Jag ser i princip två alternativ för ett taktiskt agerande. Det ena är att i en sådan situation "fylla på" med resurser och fortsätta i den taktiska riktning som den första styrkan påbörjat. Det andra är att göra en helhetsbedömning och att styra in insatsen i en huvudinriktning som baseras på någon form av helhetsanalys och som kan innebära en annan kraftsamling än den första insatsens.

Vid katastrofbranden i Göteborg valde man att de första förstärkande resurserna blev insatta i samma arbetsinriktning som den första styrkans, dvs livräddning genom att hjälpa människor ut och att ta hand om skadade på utsidan. Jag kan se några viktiga frågor som kan styra hur man som beslutsfattare agerar i en sådan situation

En sådan fråga är om livräddningsarbetet med utgångspunkt i det mest synliga problemet (människor inne i brandutrymmet) sker på bästa sätt genom att hjälpa människor ut genom dörrar och fönster. Eller kan livräddning underlättas genom att göra på något annat eller kompletterande sätt, t ex en kraftig släckinsats mot branden eller delar av branden?

En annan fråga är när man måste börja ta hänsyn till hela situationen och styra upp insatsen utifrån detta. I denna fråga ligger två aspekter. Den ena är att även om man har livräddning som prioriterad inriktning så måste man klara ut om det finns andra som är i livsfara än just dem som man ser är i livsfara och kanske insätta resurser för detta. Den andra aspekten berör själva brandbekämpningen och hur man i helhetssituationen ska begränsa och släcka branden.

Min avsikt är inte att analysera situationen vid Göteborgsinsatsen. Min avsikt är att ha Göteborgssituationen som ett exempel på svårigheten att hantera en sådan situation. Den slutsats jag drar är att katastrofbranden i Göteborg visar en sådan situation där svensk kommunal räddningstjänsts operativa ledningsförmåga behöver utvecklas.

Det gäller att 1) dels så effektivt som möjligt varsebli situationen och finna en god taktisk lösning över tid och 2) dels snabbt åstadkomma lämpliga resurser för att genomföra en sådan taktisk lösning.

Beslutsfattandet sker under stark tidspress och stress. Det först synliga problemet på kort sikt blir sannolikt det som bestämmer den första insatsens uppläggning. I en sådan stressfull situation finns risken att man "fastnar" i den första stundens varseblivning och agerande. Tillkommande resurser används för att fortsätta det första angreppsbeteendet utan att undersöka om detta är det mest fruktbara. Behov kanske finns av utvecklat och kompletterande taktiskt agerande.

Det gäller att hantera en situation där man först bygger upp ett agerande baserat på varseblivningen av det mest akuta problemet i skadesituationen för att sedan övergå till att utforma insatsens helhet.

Simon (1956/1976) fann i sin forskning att beslutsfattande i många situationer är vad han kallar satisfierande. Med detta menar han att en beslutsfattare fattar ett beslut och väljer en handlingslinje som är tillräckligt bra. Det är inte ett beslut som behöver leda till den bästa eller optimala lösningen.

Klein (Klein, 1993; Klein et al, 1986) har genom forskning försökt klarlägga hur experter eller fackmän fattar beslut i tidspressade situationer i verkliga livet. Som man kan vänta sig och som sannolikt överensstämmer med mångas erfarenhet visar det sig att man inte gör analyser och formulerar olika alternativ att välja mellan. Klein et al har undersökt hur räddningsledare (Fire Ground Commanders) fattar beslut. Syftet var att studera hur experter fattar beslut i extremt tidspressade situationer där konsekvenserna av besluten har betydelse för liv och egendom.

Med hjälp av sin modell "Recognition-Primed Decision Model" (Klein, 1993; Klein et al., 1986) beskriver Klein et al hur beslutsfattande sker. Erfarenhet och därmed igenkännande har stor betydelse. När räddningsledaren känner igen situationer kan han eller hon tillämpa inlärd mönster för hur man åtgärdat sådana situationer förut. Ibland brukar man kalla detta för förtrogenhetskunskap. Klein menar att beslutsfattandet i huvudsak utgörs av två processer. Den första är en värdering av situationen baserat på igenkänning. Den andra är en mental simulering av en möjlig handlingslinje, som är en återspeglning av hur man brukar göra i liknande situationer. Om denna simulering faller väl ut så verkställer man. Inga alternativ formuleras och undersöks. Om den mentala simuleringen ger till resultat att den tänkta handlingslinjen inte är bra, så prövar man en ny. På

detta sätt agerar man sekventiellt till dess att man finner en handlingslinje att verkställa. Resonemanget liknar Simons (1956/1976) tes om att man agerar med så kallat satisfierande beslutsfattande i stället för optimerande. Det betyder att finna en handlingslinje som är tillräckligt bra. Det behöver inte vara den bästa.

Jag menar att situationen vid insatsen i början vid sådana situationer som vid katastrofbranden i Göteborg karaktäriseras av sådana beteenden som Klein et al och Simon beskriver, dvs erfarenhetsbaserade lösningar och satisfierande beslutsfattande. En fara är att det mentala arbetet som underlag för fortsatt agerande kan stanna upp här, dvs att beslutsfattandearbetet inte får någon systematisk uppläggning för att finna en optimal insatsstrategi. Risken är att man bara fortsätter "i de gamla hjulspåren" utan att fundera över vart de leder.

Jag har tidigare diskuterat denna problematik och då använt uttrycken igenkänningsbaserat och tankeprocessbaserat beslutsfattande (Fredholm 1997). Jag menar att det i sådana situationer bör finnas rutiner och en struktur som leder in arbetet i tankeprocessbaserat beslutsfattande som arbetar med att utveckla agerandet från att vara baserat på hur man uppfattade det mest akuta problemet till att bli baserat på behov av åtgärder för att hantera situationen i sin helhet.

Jag menar att det finns behov av att man utvecklar lösningar för hur en operativ ledning mer än nu kan arbeta med denna problematik. Det gäller att utveckla arbetskoncept för hur man i sådana situationer bör arbeta med en första insats, hur man bör hantera förstärkning, hur man bör rekognosera, hur man bör göra överväganden samt hur ansvarsfördelning bör vara mellan olika befäl.

Det innebär att man bör bygga upp en kraftig fältledningsresurs som mycket tidigare kan träda i funktion, en fältledningsresurs som vid indikation om stora insatser ingår i den första uttryckningen.

Mönster för skadeplatssamverkan

Vid insatsen i Göteborg arbetade räddningstjänsten, sjukvårdsorganisationen och polisen direkt tillsammans på skadeplatsen. Räddningstjänsten arbetade i första skedet dels med att livrädda människor från den brinnande lokalen och dels med att ta hand om skadade människor utanför den brinnande lokalen. Ambulanspersonal och polis arbetade också med livräddning och omvårdnad.

Jag menar att erfarenheterna från katastrofbranden visar att det finns ett behov av att utveckla mönster för hur dessa organisationer kan samarbeta på bästa sätt på och invid en skadeplats vid olyckor där det är bråttom med livräddande åtgärder för många människor. Räddningstjänsten arbetade med att ta hand om skadade människor utanför lokalen och med att organisera en uppsamlingsplats. Det finns behov av att i förväg planera och öva för hur

räddningstjänst, sjukvårdsorganisation och polis kan samarbeta och göra en arbetsfördelning på bästa sätt. Detta gäller också hur de olika organisationernas ledningsarbete på skadeplatsen kan samordnas.

Rutiner och teknik för snabb utlarmning

Katastrofbranden visar hur viktigt det är att resurser kommer till platsen när behovet är som störst och inte i ett senare skede. Detta ställer stora krav på att larmoperatörer och befäl i bakre stöd agerar offensivt och med god framförhållning. Det gäller att snabbt inse situationens vidd och att utan tydlig information från skadeplatsen vara förutseende att larma ut förstärkningsresurser.

En fråga är i vilken utsträckning larmoperatörer vid SOS AB och befäl i bakre stöd är kapabla att hantera sådana kritiska situationer. Jag misstänker att rutiner i stor utsträckning baseras på att utlarmning av förstärkningar ska ske efter begäran eller efter bedömning av ansvarigt brandbefäl. Det betyder att den grundläggande utgångspunkten är “att vänta och se”. Viktigt är att utveckla larmstrategier som svarar mot behovet av god framförhållning.

Befintliga rutiner bör vara sådana att de bidrar till snabbt resursutnyttjande, t ex genom att i den första uttryckningen se till att operativa lednings- och stabsresurser utalarmeras.

Teknik och rutiner bör vara sådana att flera enheter (stationer) kan utalarmeras på en gång och inte sådana att enheter (stationer) måste utalarmeras efter varandra.

Särskilt viktigt är att personer i bakre stöd (inklusive larmoperatörer) kan varsebli och förstå situationen i hela dess vidd så snabbt som möjligt. Detta ställer krav på mental beredskap och offensiv mental kapacitet att snabbt tänka sig in i vad som håller på att hända och agera utifrån detta.

Kommunikation skadeplats – bakåt

Erfarenheterna från katastrofbranden visar på svårigheterna att ha effektiv kontakt mellan skadeplats och bakre stöd (larmoperatör och befäl i bakre funktion). Situationen visade hur svårt det kan vara att i hastiga lägen åstadkomma en ändamålsenlig kommunikation mellan skadeplats och bakre stöd. Befäl på skadeplatsen är direkt engagerade i skadeplatsens problematik och har inte tid till att “sortera” och “redigera” information så att den kan vara ett bra underlag för det bakre stödets agerande. Den information man ger bakåt blir fragmentarisk och osäker.

Bakre stöd och larmfunktioner saknar ändamålsenliga kanaler för att snabbt få in information för att skapa en helhetsförståelse och en god plattform för framförhållning i sitt agerande.

Erfarenheterna visar att detta är ett område som bör ägnas mer uppmärksamhet. Modeller för hur kommunikation kan ske i hastiga lägen bör utvecklas. Sådana modeller bör innehålla uppgifter om vad man på skadeplatsen bör samla in för information och hur man tidigt kan överföra den till bakre stöd. Kanske en bakre stab bör ha en framskjuten underrättelseenhet (ingående i den tidigare diskuterade fältledningen) som rycker ut i ett tidigt skede.

Inom bakre stöd (larmoperatör, brandbefäl i tjänst som stöd till larmoperatör, stabschef och etablerad bakre stab, beslutsfattare) är det viktigt att utveckla modeller för hur information kan emottas, bearbetas och fördelas på lämpligt och snabbt sätt till dem som behöver information. Risken finns att fragmentarisk information i olika delar kommer till olika personer inom det bakre stödet utan att bli sammanställd och delgiven andra. Inom ett bakre stöd (inklusive larmfunktionen med larmoperatörer) bör finnas en funktion som ansvarar för information, dels för att få in relevant information och dels för att behandla relevant information internt.

Differentierad ledningskapacitet

Katastrofbranden i Göteborg visar med stor tydlighet på att ledningskapacitet måste ägnas åt tre viktiga hanteringsområden, nämligen

- ledning av insatsen på skadeplatsen,
- ledning av den kommunala räddningstjänsten som helhet (system), samt
- ledning av arbete med relationer till omvärlden utanför den kommunala räddningstjänsten.

En kortfattad och övergripande beskrivning av insatsen vid katastrofbranden är att den bestod av ett relativt kort räddningstjänstskede, omsorg om egen personal motiverad av katastrofsituationen, hantering av massmediakontakter och samverkan med andra insatsorganisationer.

Ledningskapacitet var i stor utsträckning tvungen att användas till verksamhet som inte var räddningstjänst. Det gällde i stället åtgärder som dels hade att göra med det egna systemets funktionsduglighet (omvårdnad av egen personal och beredskapsförmåga) och dels hade att göra med katastrofens konsekvenser i samhället (information till massmedia, samverkan med polis, sjukvårdshuvudman, Göteborgs stads katastroforganisation, m fl).

Ledning av arbete med relationer till omvärlden utanför den kommunala räddningstjänsten innebär således ett viktigt arbetsområde. Det gäller åtgärder som riktas mot drabbade och samhället i övrigt, t ex information. Det gäller också åtgärder som måste vidtas i samverkan med andra insatsorganisationer på kort eller lång sikt. Det kan gälla hur man utformar en hel "operation" på kort och/eller lång tid i samverkan med andra insatsorganisationer och även politisk nivå.

Den slutsats jag drar är att ledningskapacitet måste vara utvecklad för att hantera denna bredd av uppgifter. Det traditionella synsättet är att ledningskapacitet måste användas för att hantera skadeplatsen och de åtgärder som behövs för att erhålla nödvändiga resurser för detta. Göteborgsbranden visar att det också kan bli nödvändigt att avsätta ledningskapacitet för verksamhet som har att göra med att hantera en katastrofs konsekvenser för eget system och i samhället på olika sätt.

Jag menar att branden i Göteborg visar på ett behov av att kommunala räddningstjänster i framtiden ska kunna ha en differentierad ledningskapacitet som kan hantera sådan problematik som uppstod vid branden i Göteborg. Det gäller att bygga upp kompetens, strukturer, rutiner, teknik, samverkansmöjligheter mm som är nödvändiga för att kunna utöva ledning i alla de diskuterade hänseendena.

Möjligheterna till hur man konkret kan utforma sådan ledningskapacitet varierar med graden av urbanisering och organisationsstorlek. I storstäder med stora kommunala räddningstjänster kan förmodligen dessa själva bygga upp kapaciteten. I glesbygd råder andra förutsättningar. Enskilda kommunala räddningstjänster i små kommuner kan inte åstadkomma den ledningskapacitet som behövs i liknande situationer. Regional samverkan om uppbyggnad av sådan ledningskapacitet blir nödvändig.

Snabb etablering av ledningskapacitet

Katastrofbranden i Göteborg visar att det snabbt kan uppstå behov av att etablera ledningskapacitet som kan hantera hela det problemområde som diskuterats ovan. Det gäller alltså inte bara sådan ledningskapacitet som har att hantera skadeplatsen och sådant som har med skadeplatsens behov att göra utan också ledningskapacitet för räddningstjänsten som kommunal funktion och relationer till omvärlden. Möjlighet att snabbt initiera sådan ledningskapacitet är viktig i situationer liknande den vid katastrofbranden i Göteborg. Det innebär att man bör ha någon form av beredskap för beslutsfattare och handläggare i sådana ledningsfunktioner.

Det är viktigt att beslutsfattare i dessa funktioner agerar med framförhållning och inte bara väntar på tydlig information om hur läget utvecklas och på uttalade behov av resurser. Beslutsfattare och handläggare bör i ett osäkert och informationsfattigt läge våga formulera arbetshypoteser och formulera strategiska arbetsinriktningar.

Vid branden i Göteborg så hanterade räddningschefen och stabschefen denna problematik. I det tidiga skedet med bristfällig information förstod de av inkommande signaler att något förfärligt höll på att hända. De drog slutsatser om vad detta förfärliga sannolikt skulle kunna medföra för konsekvenser. På grundval av dessa bedömningar kunde de utan att ha fått detaljerad information formulera målinriktningar för verksamheten.

Arena för samverkan

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 (normativ och strategisk ledningskomponent enligt grundmodellen för ledning enligt Cedergårdh och Wennström, 1998)? 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?

Räddningschefen och stabschefen redogjorde vid intervjutillfällena om hur det uppstod behov av samverkan med andra insatsorganisationer. Tidigt uppstod behovet av att initiera och kalla in personer från Göteborgs stads katastroforganisation. Samverkan på hög organisationsnivå med polisen var nödvändig för att lösa frågan om hur avtransportering av avlidna skulle organiseras på bästa och värdigaste sätt. Kontakt med sjukvårdshuvudmannen var nödvändig för att lösa upp olika frågor om hur skadade och andra skulle transporteras och fördelas. Information till politiker blev aktuell. Frågor om hur man skulle samordna utgående information uppstod. Frågor om agerande i förhållande till massmedia uppstod.

Jag menar att räddningschefens fundering över sin roll och räddningschefens och stabschefens berättelser om skeendet tydligt visar att det i ledningskapacitet bör ingå en arena där samverkande insatsorganisationers viktigaste beslutsfattare kan mötas. Det kan också gälla möte med politiker. Min slutsats är att man ska planera för en sådan funktion och avsätta resurser. Det gäller t ex plats, stab, utbildning, arbetsordning, ordförandeskap etc.

Uthållighet

Räddningstjänstens insatser är vanligen korta. Det är sällan som ledningspersonal måste få avlösning. Räddningstjänsten har ingen vana vid att arbeta över lång tid. Själva räddningstjänstskedet vid branden i Göteborg var kort. Ledningsarbetet med olika problem blev betydligt längre (och är i vissa fall inte avslutat i skrivandets stund). Ledningsfunktionens uthållighet blir viktig. I detta ligger att förbereda för hur man kan göra avlösningar och för hur avlösningar ska ske så att inkommande personal blir insatta i läget och smidigt kan överta arbetet. Sådana modeller och rutiner behöver utvecklas.

5. Diskussion

Denna rapport diskuterar krav på ledningskapacitet för att en kommunal räddningstjänst så bra som möjligt med sina resurser ska kunna hantera en katastrofsituation med många liv i ögonblicklig fara.

Storstäder och glesbygder har olika förutsättningar för att bygga upp ledningskapacitet. Det är orimligt att varje kommunal räddningstjänst i icke storstad bygger upp ledningskapacitet för hela bredden av ledningsuppgifter. En möjlig utveckling är att flera kommuner gemensamt bygger upp vad jag kallar differentierad ledningskapacitet. Det gäller en stark fältledningsresurs och att man gemensamt bygger upp resurser för 1) ledning av räddningstjänsten som helhet och 2) ledning av arbete med relationer till omvärlden utanför den kommunala räddningstjänsten. Det betyder att man bygger upp regionala resurser med beslutsfattare och staber som för flera kommuner kan arbeta med normativ, strategisk och operativ komponent enligt den använda modellen för ledning (Cedergårdh och Wennström 1998).

Under hand i mitt analysarbete framstår det för mig att katastrofbranden i Göteborg (med de två konkreta specifika omständigheterna *många liv i fara* och *omfattande och djupa konsekvenser i samhället*) innebär ett vad jag vill kalla *identitetsbrytande olycksskeende*.

Jag menar med identitetsbrytande händelse en händelse som bryter in och påverkar en persons eller organisations syn på vad personen eller organisationen eller samhället är. Det är när man säger att man själv, organisationen eller världen på något sätt blivit annorlunda. Det kan ske på olika systemnivåer.

Synen på Sverige och livet i Sverige blev annorlunda efter mordet på Olof Palme. Synen på vad Sverige är för samhälle och vad som kan ske här förändrades. Katastrofen med "Estonia" innebar att man blev medveten om att olyckor med 1000-tals döda verkligen kan inträffa. Nästan varje person vet någon i sitt sociala nät som på något sätt blev drabbad av katastrofen med "Estonia". Man talar om Sverige före och efter mordet på Olof Palme och före och efter "Estoniakatastrofen".

Katastrofbranden i Göteborg är av samma karaktär. Konsekvenserna i samhället blev sådana att de påverkade identitetsföreställningar på olika systemnivåer. Invandrargrupperingar kände sig diskriminerade. Bland överlevande drabbade och anhöriga uppstod föreställningar om myndigheters inställningar och arbete. Staden Göteborg fick en konkret sorg att hantera.

Även Räddningstjänsten Storgöteborg kan sägas ha genomgått en identitetsförändring. Orsaken till detta är de starka emotionella upplevelsorna att ta hand om så många skadade och döda samt olika grupperingars mer eller mindre aggressiva beteenden mot myndigheter

inklusive den kommunala räddningstjänsten. Inom räddningstjänsten kan man inte längre se på sig själv som en av alla älskad och beundrad räddande ängel. Man har fått upp ögonen för det omgivande samhällets komplexitet och dess betydelse som förutsättning för räddningstjänstens verksamhet.

Min poäng är att räddningstjänsters erfarenhet (med undantag av Räddningstjänsten Storgöteborg) i ringa omfattning gäller olycksskeenden av identitetsbrytande karaktär (frånsett för den enskilda villaägaren eller familjen som fått sin bostad förstörd). Inte ens många stora olyckor som under senare tid drabbat Sverige har varit av identitetsbrytande karaktär. Tågurspårningarna med farligt gods i Kävlinge, Kälarne och Borlänge ledde inte till skeenden med identitetsbrytande konsekvenser. De skulle ha kunnat göra det. Den stora skogsbranden 1999 på Södertörn ledde inte heller till identitetsbrytande konsekvenser.

Min hypotes är att planeringsarbete och beredskapsuppbyggnad sker utifrån ett tänkande som är inriktat mot icke identitetsbrytande olycksskeenden. Man försöker att utifrån saklig och rationell analys kartlägga möjliga olycksskeenden och utifrån detta förbereda beredskap och insatser. Men man förbereder sig inte på att olycksskeendet kan medföra konsekvenser som radikalt kan förändra grundläggande förutsättningar för att agera.

Min slutsats är att ledningskapacitet mer måste byggas upp för att hantera även identitetsbrytande olycksskeenden. Konkret innebär detta att utgå från frågor om hur ledning ska utövas om olyckan medför t ex:

- att en eller flera brandmän omkommer,
- att många människor omkommer,
- att stark kritik uppstår mot räddningstjänsten och dess agerande,
- att stora delar av samhällsstrukturen förstörs,
- att försörjningsmöjligheter förstörs för stora grupper,
- att befolknings förtroende för myndigheter nedgår,
- att aggressivitet uppstår mellan etniska grupperingar.

Jag menar att man utöver att förbereda sig taktiskt, sambandsmässigt, resursmässigt och underhållsmässigt också bör förbereda sig för konsekvenser som kommer att uppstå utifrån att sådant inträffar som åskådliggörs av exemplen ovan.

6. Referenser

Cedergårdh, E. och Wennström, O. (1998). Grunder för ledning. Generella principer för ledning av kommunala räddningsinsatser. Räddningsverket U14-569/98.

Fredholm, L. (1997). Att leda stora räddningsinsatser. Svagheter och utvecklingsmöjligheter. Räddningsverket P21-190/97.

Klein, G. (1993). A Recognition-Primed Decision (RPD) Model of Rapid Decision Making. In Klein, Orasanu, Calderwood, Zsombok 1993: Decision Making in Action: Models and Methods. Ablex Publishing Corporation. Norwood. New Jersey.

Klein, G., Calderwood, R. and Clinton-Cirocco, A. (1986). Rapid Decision Making on the Fire Ground. Proceedings of the Human Factors Society – 30th annual meeting.

Räddningstjänsten Göteborg Mölndal Kungsbacka. (1998). Branden i Makedoniska Föreningens lokaler på Herkulesgatan i Göteborg den 29-30 oktober 1998. En sammanställning av fakta och intryck från personal som deltagit. Rapport 1998-11-25. Sammanställd av Enar Nordenfelt, kansliavdelningen.

Simon, H.A. (1956/1976). Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organizations. New York: Macmillan (2nd Ed.), New York: Free Press (3rd Ed.).



Räddningsverkets bibliotek
Karlstad



26152003174

751 80 Karlstad

Telefon 054-13 50 00, telefax 054-13 56 00. Internet <http://www.raedningsverket.se>

Beställningsnummer P21-357/00. Telefax 054-13 56 00

ISBN 91-7253-083-9



RÄDDNINGSS
VERKET

*P₃ *,10*

*10
Alla - -*