



Terrorattackerna i London den 7 juli 2005

BRITTISKA LOKALA OCH REGIONALA MYNDIGHETERS AGERANDE
OCH LÄRDOMAR FÖR DET SVENSKA KRISHANTERINGSSYSTEMET

Edward Deverell, Fredrik Fors,
Johan Hjelm, Sara Sjölund

KBM:S TEMASERIE | 2006:4



KRISBEREDSKAPS
MYNDIGHETEN

KBM:S TEMASERIE | 2006:4

Terrorattackerna i London den 7 juli 2005

BRITTISKA LOKALA OCH REGIONALA MYNDIGHETERS AGERANDE
OCH LÄRDOMAR FÖR DET SVENSKA KRISHANTERINGSSYSTEMET

Edward Deverell, Fredrik Fors,
Johan Hjelm, Sara Sjölund

Titel: Terrorattackerna i London den 7 juli 2005 – Brittiska lokala och regionala myndigheters agerande och lärdomar för det svenska krishanteringsystemet
Utgiven av Krisberedskapsmyndigheten (KBM)

Omslagsfoto: Adrian Dennis/AFP/Scanpix

Övriga foton: s. 11 Alexander Chadwick/Pressens Bild, s. 13 Nicolas Asfour/Pressens Bild, s. 21 Sky News/Pressens Bild, s. 28 Belga Herwig Vergult/Presens Bild, s. 36 Metropolitan Police/Scanpix, s. 40 John Stillwell/Pressens Bild, s. 43 Charlie Bibby/Pressens Bild, s. 45 Pressens Bild, s. 53 John Stillwell/Pressens Bild, s.61 Jane Mingay/Pressens Bild, s. 70 Volker Hartmann/Pressens Bild.

Upplaga: 2 000 ex

ISSN: 1652-2915

ISBN: 91-975933-8-9

KBM:s dnr: 0179/2005

Grafisk form: AB Typoform

Tryck: Edita, Västerås 2006

Skriften kan erhållas kostnadsfritt från
Krisberedskapsmyndigheten, materieförvaltning.
E-post: bestallning@krisberedskapsmyndigheten.se

Skriften kan laddas ned från Krisberedskapsmyndighetens webbplats
www.krisberedskapsmyndigheten.se

KBM:s temaserie 2006:4

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning och läsanvisning	7
Om uppdraget och rapporten	9
Lärdomar för det svenska krishanteringssystemet	12
Krisberedskap	12
Krisledning	17
Kriskommunikation	20
Bakgrund – krishantering i London och Storbritannien	24
Om London	24
Det brittiska krishanteringssystemet	24
Lagstiftning	25
Krisplanering och beredskap	26
Huvudaktörer	30
Tidigare erfarenheter av terrordåd	32
Kronologi över terrorattacken i London den 7 juli 2005	35
Dagarna före den 7 juli	35
Torsdagen den 7 juli	35
Dagarna efter den 7 juli	43
Veckorna efter den 7 juli	44
Attentaten den 21 juli och dödsskjutningen i Stockwell	45
En månad efter den 7 juli och tiden fram till årsskiftet	45

Analys	47
Krisberedskap	47
Ledning och organisation	51
Samverkan	60
Kriskommunikation	66
Samhälleliga konsekvenser och eftervård	71
Bilaga 1. Metod	76
Bilaga 2. Londons SEP-struktur	78
Bilaga 3. Kronologi	79
Bilaga 4. GCG:s sammansättning	81
Bilaga 5. Förkortningar	82
Referenser	83

Förord

”Oavsett om det är Sverige eller ett annat land som drabbas, och oavsett vilken typ av kris som inträffar [...] kan erfarenheter från tidigare kriser bidra till att identifiera möjliga problem och peka på lösningar för att stärka krishanteringsförmågan. Egna och andras erfarenheter från kriser är ett viktigt kunskapsunderlag som stärker samhällets säkerhet och förbättrar krishanteringsförmågan.”

Detta utdrag från regeringens proposition 2005/06:133 Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle fångar kärnan i den verksamhet med observatörsinsatser som Krisberedskapsmyndigheten (KBM) har utvecklat och prövat sedan 2005. KBM vill förbättra samhällets krisberedskap genom att systematisk inhämta, analysera och återföra erfarenheter och lärdomar från inträffade kriser. För att nå detta mål är det viktigt att följa upp kriser som inträffar både i Sverige och i andra länder. Observatörsinsatser utomlands möjliggör studier av händelser som sällan eller aldrig inträffat i Sverige och öppnar för insikt om hur andra system

för beredskap och krishantering fungerar under skarpa förhållanden.

Samtidigt som det är förhållandevis enkelt att enas kring vikten av att lära från tidigare kriser, är det inte självklart på vilket sätt eller i vilken utsträckning sådana erfarenheter kan och bör överföras till det svenska krishanterings-systemet. I kapitel tre ger KBM vår uppfattning om vilka erfarenheter från terrorattentatet i London den 7 juli 2005 som är särskilt viktiga att uppmärksamma i den fortsatta utvecklingen av det svenska samhällets krisberedskap. Det är fullt möjligt att du som läsare gör en annan tolkning – vi välkomnar en diskussion kring detta.

Nationellt centrum för krishanteringsstudier (CRISMART) vid Försvarshögskolan engagerades av KBM för att bidra med metod- och analysstöd under studien. Från CRISMART deltog analytikerna Edward Deverell och Fredrik Fors. Edward Deverell har haft huvudansvaret för att sammanställa intervjumaterialet och skriva denna rapport. Johan Hjelm och Sara Sjölund vid KBM har varit sammanhål-

lande och haft det övergripande ansvaret för studien.

Terrorattentatet mot Londons kollektivtrafik den 7 juli 2005 var en tragisk händelse som orsakade 56 människors död. Det är vårt gemensamma ansvar att ta tillvara på de erfarenheter

som gjordes vid hanteringen av händelsen och i möjligaste mån stå bättre förberedda inför framtida kriser. Det är KBM:s förhoppning att denna rapport ska fungera som ett steg på vägen mot att uppnå detta.

Svante Wergler

Enhetschef

Krisberedskapsmyndigheten

Sammanfattning och läsanvisning

Strax före klockan nio på morgonen den 7 juli 2005 inträffade de första självmordsbombningarna någonsin i Västeuropa. Tre tunnelbanetåg i centrala London sprängdes i en samtidig attack klockan 08.50. Ungefär en timme senare skedde den fjärde attacken, då en bomb detonerade på en buss. Sammanlagt dödades 56 människor i terrorattentatet och 755 människor skadades.

Denna observatörsrapport syftar till att identifiera erfarenheter och lärdomar från hanteringen av terrorattentatet i London den 7 juli som är relevanta för det svenska krishanteringssystemet. Detta görs genom att kartlägga händelseförloppet samt beskriva och förklara de regionala och lokala myndigheternas agerande, beslutsfattande, samverkande och lärande i samband med terrorattentatet.

Rapporten består av fem delar. Efter ett *introduktionskapitel* (kapitel 2) som förklarar bakgrunden till rapporten och uppdragets genomförande, följer ett kapitel med inriktning på *lärdomar för det svenska krishanteringssystemet* (kapitel 3). I detta kapitel sätts erfaren-

heterna från hanteringen av terrorattentatet i relation till svensk krisberedskap. Två frågor står i fokus: Vad kan svenska krishanterare lära av händelserna den 7 juli 2005? Vilka av erfarenheterna från London är väsentliga att ta med i den fortsatta utvecklingen av det svenska krishanteringssystemet? I denna del lyfts också ett antal frågor och påståenden upp som KBM anser viktiga för att stimulera utvecklingen av den svenska krisberedskapen. Kapitlet bör läsas av de som vill ta del av en analys av de centrala lärdomarna och erfarenheterna från terrorattentatet utifrån ett svenskt perspektiv.

Den tredje delen ger bakgrundsinformation kring *krishantering i London och Storbritannien* (kapitel 4). Kapitlet vänder sig till de läsare som vill ha information kring det brittiska krishanteringssystemets utformning, de huvudsakliga aktörerna inom systemet samt aktörernas tidigare erfarenheter av att hantera kriser.

Rapportens fjärde del redovisar *händelseförloppet* under terrorattacken (kapitel 5). Kapitlet är ger läsaren en mer detaljerad bild av skeendet under

terrorattackerna, vilket kan vara relevant bl.a. för jämförelser med andra händelser eller vid konstruktion av övningsscenarion. I den avslutande delen följer en *analys av händelseförloppet*. Analysen är uppbyggd kring ett antal teman: 1) krisberedskap, 2) ledning och organisation, 3) samverkan, 4) kriskommunikation 5) samhällliga

konsekvenser och eftervård. Kapitlet är riktat till den som är intresserad av en fördjupad analys av de brittiska myndigheternas agerande och erfarenheter vid terrorattacken, tex. som del vid fortsatta studier eller forskning.

Ett kortfattat metodkapitel finns i bilaga 1.

Om uppdraget och rapporten

KBM genomför observatörsinsatser i syfte att förbättra samhällets krisberedskap genom att systematiskt inhämta, analysera och kommunicera erfarenheter och lärdomar från inträffade kriser i Sverige och i andra länder. Terrordåden i London den 7 juli 2005 utgör ett pilotfall för denna verksamhet.

Observatörsinsatser kan allmänt sett genomföras både under en pågående händelse och efter att den akuta krisfasen har avslutats. Beroende på när en observatörsinsats genomförs uppstår olika möjligheter och svårigheter. Under en pågående kris ges möjlighet att direkt iaktta krishantering och händelseförlopp samt att få tillgång till förstahandsintryck hos inblandade aktörer. Det finns goda möjligheter att studera vissa aspekter av en kris, bl.a. ledning, samverkan och samordning, kriskommunikation och operativa insatser. Samtidigt har ofta aktörer under en pågående kris ett begränsat utrymme att ta emot observatörer, vilket kan försvåra insatsen. Under den initiala krisfasen kan även i vissa lägen tidsbrist och oklara omständigheter försvåra

fokusering och inriktning av observatörsinsatsen.

Denna rapport bygger på observation i efterhand. När observation sker i efterhand handlar det mer om att återskapa och kartlägga komplexa skeenden än att i strikt bemärkelse observera dem. En fördel med denna typ av observation är att observatörerna kan välja mellan ett större urval av information från massmedia, utvärderingar och offentliga sammanställningar. Att genomföra en observatörsinsats efter att den akuta krisen har avslutats underlättar arbetet med att identifiera och få tillgång till relevanta aktörer. I efterhand finns också en klarare bild av händelsen och dess konsekvenser, vilket skapar bättre förutsättningar för att inrikta och förbereda insatsen. Den främsta nackdelen med att genomföra observatörsinsatsen i efterhand är att inhämtningen av information endast kan ske genom återberättande, vilket innebär att det finns en risk att den bild som ges kan vara ofullständig eller tillrättalagd.

Observatörsinsatser ska ses som det första steget i kunskapsuppbyggnaden efter en kris. Observatörsinsatser syftar därmed i första hand inte till att ge en fullt uttömmande analys av en händelse, utan till att dokumentera och göra en första analys av de inblandade aktörernas erfarenheter samt identifiera intressanta områden för mer djuplodande uppföljning. Denna fördjupade uppföljning av kriser kan sedan ske genom exempelvis expertstudier och forskningsprojekt.

Forskningsprojektet CM Europe, som genomförs vid CRISMART/Försvårshögskolan med stöd av KBM, har under flera års tid kartlagt cirka 150 nationella och internationella kris-hanteringsfall. KBM gav i november 2005 CRISMART i uppdrag att stödja myndigheten i förberedelserna inför en observationsresa till London genom omvärldsbevakning och sammanställning av material. Uppdraget innebar även att ge metod- och analysstöd under resan samt att efter hemkomst författa en rapport. Huvudansvaret för att sammanställa intervjumaterialet och skriva denna rapport har legat på Edward Deverell på CRISMART/Försvårshögskolan.

Rapporten bygger till stor del på källmaterial som samlades in under en observationsresa till London som gjordes den 12–14 december 2005. Observatörsinsatsen utfördes av Johan Hjelm och Sara Sjölund från KBM och

Edward Deverell och Fredrik Fors från CRISMART. Under vistelsen genomfördes 14 intervjuer med personer i ledande operativa och strategiska funktioner på British Transport Police, City of London Police, London Ambulance Service, London Fire Brigade, London Resilience Team, Metropolitan Police, Frälsningsarmén och Transport for London. Eftersom merparten av de intervjuade representerar myndigheter och organisationer som varit direkt inblandade i hanteringen av händelsen, har fokus i rapporten hamnat på den operativa nivån snarare än på den politiskt strategiska nivån. Tillgången till informanter har dessutom resulterat i att rapporten behandlar hur man agerade på regional och lokal nivå medan den centrala och nationella nivån inte berörs ingående.

Ett mer omfattande forskningsprojekt om bombningarna i London den 7 juli, de misslyckade terroristdåden den 21 juli samt polisens dödsskjutning av den oskyldige brasilianske medborgaren Jean Charles de Menezes har dock initierats av analytiker vid CRISMART. Inom ramen för det projektet presenterades pilotstudien *Shaken not stunned: The London Bombings of July 2005* vid konferensen "Critical Intelligence, Communication and Response: Formatting of the Recent Terrorist Attacks to Future Threats" vid Critical Incident Analysis Group, University of Virginia, 2–4 april 2006.



Lärdomar för det svenska krishanteringssystemet

I detta kapitel sätts de erfarenheter som de brittiska myndigheterna gjorde under och efter hanteringen av terrorattentatet i relation till svensk krisberedskap. Vad kan svenska krishanterare lära av händelserna den 7 juli 2005? Vilka av erfarenheterna från London är väsentliga att ta med i den fortsatta utvecklingen av det svenska krishanteringssystemet?

Erfarenheterna och lärdomarna från andra delar av rapporten sorteras här in under särskilda avsnitt – krisberedskap, krisledning och kriskommunikation – och analyseras utifrån ett svenskt perspektiv. Som nämnts inledningsvis, är inte syftet att ge en fullt uttömmande analys utan snarare att identifiera kritiska områden och aspekter som i ett senare skede kan undersökas mer djuplodande. För att konkretisera och ”spetsa till” de resonemang som förs följs dessa upp med ett antal påståenden och frågor. Två förutsättningar är viktiga att understryka kring dessa påståenden och frågor: dels ska de inte ses som ställningstaganden av KBM utan syftar till att stimulera utvecklingen av den svenska krisberedskapen,

dels är dessa baserade på och bundna till erfarenheterna från de specifika händelserna vid terrorattentatet i London den 7 juli 2005.

Krisberedskap

Hanteringen av terrorattentatet den 7 juli betraktas i stort som lyckad av både de inblandade myndigheterna och allmänheten. Det finns flera skäl till att organisationerna i allmänhet klarade av utmaningen, och många av dessa är bekanta sedan länge för såväl forskare som praktiker inom beredskap, säkerhet och krishantering. Erfarenheter, övningar och ett utvecklat lärande av andra länder har skapat fungerande strukturer och såväl mental som konkret beredskap för att hantera extraordinära händelser i London och Storbritannien.

PLANERING OCH SÄRSKILDA STRUKTURER

De brittiska myndigheternas hantering av terrorattentaten den 7 juli gynnades av att samtliga inblandade myndigheter



hade lagt ner tid och kraft på att planera inför kriser och stora terrordåd. Planering och strukturer samt kunskap i form av erfarenheter och inarbetade rutiner räcker långt, men för att krishanteringen ska ge resultat krävs även ett utrymme för kreativ improvisation. Händelserna i London den 7 juli ger flera exempel på hur arbetet på olycksplatserna organiserades på ett annat sätt än enligt de vanliga rutinerna och krisplanerna. Ad hoc-lösningar och behov av att frångå fasta strukturer visade sig främst när det gäller det operativa arbetet på skadeplatserna. På det strategiska planet visade sig samtidigt de särskilda strukturer för samverkan och samordning som utvecklats för krissituationer vara av avgörande betydelse, vilket framhölls av nästan alla de intervjuade. Grundtanken bakom detta system för samordning mellan ansvariga myndig-

heter vid kriser är att dessa situationer kräver särskilda organisatoriska förutsättningar för att kunna hanteras framgångsrikt.

En krissituation skiljer sig markant från vardagligt arbete i ett normalläge. För operativa krishanterare inom myndigheterna betyder det att agerande och beslutsfattande under kris skiljer sig från arbetet med en "vanlig" händelse. Påståendet är än mer giltigt när det handlar om den strategiska nivån där uppdragen i ett normalläge och i kris är vitt skilda. Det finns därför anledning att, utifrån ett svenskt perspektiv och med likhetsprincipen i fokus, fråga sig huruvida det är fördelaktigt att arbeta utifrån samma strukturer när förhållandena skiljer sig så väsentligt åt.

Likhetsprincipen, som framhåller att förändringar i organisationen inte ska göras större än vad som krävs, är en av

de tre grundprinciperna för krishanteringsystemet. De brittiska erfarenheterna ger uttryck för att likhetsprincipen kan riskera att skapa missledande förväntningar på arbetsätt som har begränsade möjligheter att fungera praktiskt. Genom att dra detta lite längre kan man hävda att det är omöjligt att vid en kris arbeta under samma strukturer som normalt. Samtidigt finns den positiva aspekten med att arbeta under så lika förhållanden som möjligt i att de som hanterar krisen känner igen sig i arbetsformerna, vilket skapar en trygghet och bidrar till att en fungerande verksamhet kan upprätthållas i så stor utsträckning som möjligt.

Detta ger upphov till följande frågor:

- Bör likhetsprincipen omvärderas?
- Går det att hitta en bra balans mellan de positiva och de negativa aspekterna av likhetsprincipen?

ÖVNING GER FÄRDIGHET

Utvecklad och kontinuerlig utbildnings- och övningsverksamhet för krishanteringsystemets samtliga aktörer har på senare tid lyfts fram som en kritisk framgångsfaktor för att skapa god krishanteringsförmåga (se till exempel prop. 2005/06:133). Utifrån erfarenheterna från London kan denna inriktning enbart understrykas. De brittiska erfarenheterna pekar tydligt på att det krävs att man avsätter tid för träning och övning för att lyckas med krishanteringen vid en omfattande händelse. Nästan alla de intervjuade har lyft fram

utbildnings- och övningsverksamhet som viktiga steg för att säkerställa att arbete, samverkan och samordning fungerar under en kris. Genom att utbilda och öva går det att bidra till att skapa den kunskap och trygghet som är så betydelsefull för de aktörer som kan komma att hantera en kris. Ur ett svenskt perspektiv finns det anledning att betona denna lärdom ytterligare. Om brittiska myndigheter, med bred konkret erfarenhet av att hantera terrordåd och andra kriser, understryker att övning och utbildning är en kritisk framgångsfaktor bör rimligen behovet vara än större hos svenska myndigheter, som saknar samma praktiska erfarenheter.

Förutom att höja individernas och organisationernas allmänna kapacitet att hantera påfrestningar, går det att visa på specifika delar av hanteringen som har gynnats av de övningar som genomförts. Till exempel påpekade en del av de intervjuade att den senaste övningen före terrordåden utvecklade deras erfarenhet av att arbeta på den strategiska befälsnivån. Det betydde att de inblandade aktörerna visste hur ledningen var organiserad och gjorde att de hade en praktisk förståelse för deras uppgifter och funktion. De som övade hade också sett till att gå igenom sina krisberedskapsplaner med anledning av övningen. Dessutom hade förberedelserna kring hanteringen av avlidna också reviderats och förbättrats genom lärdomar som dragits efter övningar.

Många av de intervjuade har också framhållit mer generella positiva effek-

ter av de övningar de varit inblandade i. De övningar man har genomfört har involverat både myndigheter, samverkansforum och även de privata företag som driver kollektivtrafiken. Att dessa aktörer har övat tillsammans har gett positiva spin-off-effekter. De som ska hantera kriser lär sig tala samma språk, det vill säga använda sig av samma terminologi så att onödiga missförstånd kan förhindras (Bryce, 2005; Beasley, 2005 se även Boin et al, 2005:147). De lär känna varandra, och lär sig förhoppningsvis också att lita på varandra, särskilt när de övar i mindre grupper.

Flera av de intervjuade var dock kritiska mot alltför storskaliga samverkansövningar. De ansåg att mindre, riktade övningar utan till exempel stora observatörsprogram generellt tenderade att skapa mer värde för pengarna och mer effekt för den energi som organisationen lägger ned på förberedelsearbetet.

Ur svensk synvinkel kan det vara värt att reflektera över vad och på vilket sätt vi bör öva för att nå bäst effekt. Flera av de intervjuade framhöll att de inte har haft mest utbyte av de allra största samverkansövningarna de deltagit i, utan av mindre och mer fokuserade övningar. Utifrån detta resonemang kan man konstatera att det är viktigt att tydligt fokusera de övningar som hålls och inte sträva efter att belysa så många aspekter som möjligt på en och samma gång. Detta resonemang talar för att tydligt avgränsa och fokusera KBM:s planerade samverkansövningar och andra större övningar inom krishanteringssystemet.

Detta ger upphov till följande fråga samt påståenden:

- Hur bör omfattande övningar organiseras för att minska de negativa aspekterna, som tids- och resurskrävande planering och administrativt arbete, och öka de positiva effekterna (ökad krishanteringsförmåga)?
- Det är viktigt att fokusera övningsinsatserna och öva specifika delar av krishanteringsförmågan och/eller den operativa förmågan.
- Det är särskilt viktigt med utbildning och övning för svenska myndigheter, som i stor utsträckning saknar konkreta erfarenheter av att hantera extraordinära händelser.

ATT LÄRA AV ANDRAS ERFARENHETER

Storbritannien har en stor egen erfarenhetsbank att dra på när det gäller krishantering i allmänhet och terrordåd i synnerhet. Trots detta, eller kanske just därför, har de visat sig öppna för att lära sig av andra länders erfarenheter från olika kriser.

De som intervjuades i denna studie nämnde flera exempel på planering och improvisationer som har sin grund i andra länders erfarenheter av att hantera terrordåd. Framför allt nämndes hanteringen av terrordåden i USA den 11 september 2001 och i Madrid den 11 mars 2004 som inspirationskällor. Händelserna den 11 september 2001 var dessutom den grundläggande orsaken till att London Resilience Team

etablerades som länk mellan myndigheterna i London och regeringen. Både positiva och negativa aspekter är betydelsefulla att beakta och det brittiska exemplet visar på att detta är relevant på samtliga samhällsnivåer och att det handlar om allt från specifika operativa rutiner av olika slag till frågor av mer strukturell och övergripande art.

När lärdomar dras från andras kriserfarenheter är det nödvändigt att vara medveten om att lärdomar inte blint kan överföras från en miljö till en annan. Detta behöver dock inte betyda att möjliga lärdomar förkastas utan visar snarare på ett behov av analys och väl övervägda överföringar av lärdomar. Det brittiska exemplet visar på möjligheten av att lära och ta tillvara på andras erfarenheter av kriser, istället för att fokusera på skillnader mellan länder, politiska system, hotbilder och händelser. Detta stärker skälen till att bedriva observatörsverksamhet och andra former av kunskapsuppbyggnad som till exempel växeltjänstgöring och utbildningsutbyte. Observatörsinsatser kan fungera som en metod för att identifiera och lyfta fram viktiga frågor och aspekter om krishantering. Dessa kan sedan antingen leda till vidare studier eller utredningar eller direkt till förändrade rutiner i de fall erfarenheterna oproblematiskt och direkt går att översätta till de egna förhållandena. Extraordinära händelser inträffar inte alltför ofta, vilket styrker skälen för att förbereda sig genom att ta tillvara och granska de erfarenheter som finns tillgängliga.

Lärande utifrån kriser är naturligtvis något som organisationer bör sträva efter för att bli bättre på att hantera kriser i framtiden. Hela kedjan från tillvaratagande av erfarenheter – till lärdomar – till implementering av lärdomar måste fungera. Men att dra lärdomar vid kriser är inte okomplicerat och ibland kan till och med lärdomar efter en kris ställa till problem när nästa kris inträffar, då den nya situationen tenderar att vara av en helt annan karaktär än den förra. Erfarenheterna från den 7 juli visade på några exempel när det i viss utsträckning skett en ”felinläring” från tidigare kriser. Ett exempel på detta i London-fallet var en lärdom sjukvårdssektorn dragit av tidigare inträffade händelser som innebar att det enbart fanns en utpekad person med uppgift att kommunicera med samtliga inblandade sjukhus, vilket den 7 juli istället visade sig vara ett hinder för en effektiv krishantering. Eftersom en kris aldrig är en annan lik och om de system och tillvägagångssätt som finns för att hantera kriser dessutom skiljer sig åt markant kan detta givetvis bidra till att det inte är möjligt att rakt av översätta vissa lärdomar. Det visar att det är betydelsefullt att alltid väga lärdomar som dras från olika kriser med detta i åtanke. Vidare visar det specifika exemplet på svagheten med att ha en planering som är anpassad till mellanstora händelser snarare än ”värstafallsscenarier”.

Detta ger upphov till följande påståenden:

- Det finns ett behov av att utveckla metoder för hur lärdomar från inträffade händelser bäst kan tas tillvara och effektivt kan implementeras och att samtidigt så långt som möjligt undvika både fel- och överinlärning.
- Observatörsverksamhet och annan erfarenhetsåterföring vid kriser både i Sverige och utomlands bör ses som ett viktigt verktyg i att identifiera betydelsefulla och användbara lärdomar för det svenska krishanterings-systemet.

Krisledning

Krisledning är en del av den generella krishanteringsförmågan och handlar om att leda, samordna och informera under en kris, vilket i stor utsträckning innebär att prioritera och fatta beslut om åtgärder och insatser. Londonfallet belyser flera viktiga aspekter av detta.

TYDLIG ROLLFÖRDELNING OCH GRÅZONER

Kriser uppstår ofta som en blyxt från en klar himmel. Överraskade myndighetsföreträdare och beslutsfattare måste fatta viktiga beslut med begränsad information till hands i en situation präglad av osäkerhet. Med planering före krisen går det dock att minska osäkerheterna avsevärt. Det brittiska systemet med guld-, silver- och bronsbefäl skapar tydliga roller och strukturer för krishantering. Systemet strävar efter att få krishanterings-

temets aktörer att arbeta mot samma mål och efter liknande strukturer, vare sig de agerar på operativ, taktisk eller strategisk nivå, på lokala, regionala eller nationella myndigheter, eller på olika sidor om den privat-offentliga klyftan.

Att som i Storbritannien skapa ett välutvecklat system för roll- och mandatfördelning för olika sorters kriser minimerar risken för oklarheter och samverkansproblem i det skarpa läget. Ytterligare en fördel med guld-, silver-, och bronsstrukturen är att strategiska funderingar kommer igång tidigt i processen och löper parallellt med det operativa arbetet.

God planering är dock inte en garanti mot gråzoner när det gäller på vilken nivå olika beslut bör fattas. Det är en fråga som blir avhängig den specifika situationen och den eller de personer som tolkar händelsen. Bedömningen är med andra ord både situations- och personberoende. I och med att det ofta finns ett överraskningsmoment i kriser kan de inte alltid hanteras i enlighet med gällande regelverk. I en sådan situation känner krishanterare ofta en stor osäkerhet. Det finns en risk för att det uppstår ett tomrum, vilket kan leda till trögheter i systemet och försenade reaktioner. Tomrummet tenderar sedan fyllas antingen av normativ ledning ovanifrån eller av decentraliserade initiativ underifrån. Går det bra skapas hjältar. Går det dåligt skapas syndabockar.

Flera viktiga beslut som att till exempel ta hjälp av barnsjukhuset, att skicka tre bussar till det närliggande

sjukhuset Royal London Hospital samt att låta varje sjukhus i London veta att det var en storskalig händelse ansågs i efterhand ha fattats på "fel" nivå, vilket i förlängningen riskerar att leda till problem och byråkratiska konflikter. Förutom att liknande gråzoner (exempelvis otydliga ansvarsförhållanden) kan spä på osäkerheten under en kris kan det bli upphov för diskussioner och utredningar efter krisen om vem som kan hållas ansvarig. Det brittiska guld-, silver-, och bronssystemet tycks dock vara uppskattat hos myndigheter, företag och organisationer. Vidare har systemet fungerat väl under hanteringen av flera verkliga krisfall.

Resonemangen ovan ger upphov till följande fråga och påstående:

- Hur ska vi utforma de svenska strukturerna för krishantering för att kunna hantera att det sannolikt vid varje kris kommer att uppstå oklarheter kring ansvarsförhållanden och rollfördelning? (Både beroende på krisens natur samt för att beslutsfattarnas individuella bedömanden alltid är avgörande för hanteringen av situationen.)
- Det svenska krishanteringssystemet bör skapa fastare strukturer kring samverkan och ledning vid kriser för att minska risken för bristande och oklar samordning mellan involverade aktörer och samhällsnivåer.

PLANERA FÖR HELA KRISEN – ETT UTHÅLLIGHETSPERSPEKTIV

Även om en kris hanteras effektivt på skadeplatsen, under den akuta operativa insatsen, krävs långtgående insatser för att se till att samhället kan återgå till det normala. Förutsättningarna för att lyckas i detta arbete ökar avsevärt om man inom myndigheter och organisationer har funderat och planerat för denna fas av krishantering. I London finns ett flertal strukturer och planer för just eftervården av en kris med särskilt utsedda personer och reserver för väsentliga uppgifter.

Ur ett uthållighetsperspektiv är det sällan det akut operativa arbetet som egentligen utgör det stora problemet. Det handlar istället ofta om fasen därefter när samhället ska återställas till "det normala". Beroende på vilken typ av kris det handlar om kan det röra sig om allt från förtroendefrågor till återställande av samhällsviktiga funktioner (el, vatten m.m.). Ibland kopplas andra organisationer in i detta efterskede, men ofta finns ett antal aktörer med hela vägen från inledningsskedet till dess verksamheten är fullt återställd. Detta ställer då naturligtvis stora krav på organisationernas uthållighet.

En av de stora utmaningarna för de inblandade organisationerna i London var alltså att skapa strukturer för uthållighet och avlastning. Men att planera och skapa strukturer räcker inte om man inte samtidigt ser till att strukturerna också följs. Arbetet underlättas om personal och ledning är medvetna

om sina begränsningar i uthållighet, vilket bland annat underlättas av att de är övade och tränade i krishantering. Det är nödvändigt med strikta rutiner för vila och återhämtning. Människor, oavsett rang och nivå, måste skickas hem för att vila. Detta bland annat för att en långvarig kris ska vara möjlig att hantera, liksom återkommande attacker, som i London-fallet då nya bombattentat inträffade fjorton dagar senare.

Trots att det finns vetenskap inom organisationen om vikten av att avlasta och att kvaliteten på beslutsfattandet kan bli lidande annars och trots att planerna föreskriver det, var uthållighet det stora problemet för flera inblandade myndigheter och särskilt för polisen. Både på tjänstemanna- och på befälsnivå fanns många exempel på personer som arbetade för länge utan avlastning. Detta stred mot de planer som fanns, men skedde ändå.

Dessutom har man i London insett att de riktlinjer som sa att myndigheter ska ha 14 dagars uthållighet har varit alltför begränsade. I detta fall var 14 dagars uthållighet för lite för flera aktörer, då den mycket höga arbetsbelastningen på grund av krisen fortsatte ungefär dubbelt så lång tid för vissa. Erfarenheterna vid denna händelse visar alltså på att fyra veckors uthållighet hade varit mer rimligt för att upprätthålla en god förmåga att hantera situationen.

Detta ger upphov till följande frågor samt påstående:

- Hur många svenska myndigheter har tillräckligt strikta och inarbetade rutiner för vila och återhämtning under krishantering för att undvika de problem som uppstod i London?
- Utifrån London-fallet framstår riktlinjen om en veckas uthållighet i krisledningsorganisationer vilket gäller för myndigheter och andra samhällsviktiga aktörer i Sverige som otillräcklig.
- Hur ska avvägningen ske mellan vad som kan anses vara ett rimligt krav på uthållighet i krishantering och de kostnader som detta oundvikligen medför?

DRA PÅ MED RESURSER

En kombination av viss förvirring i larmcentraler och beslutsfattare som agerade i enlighet med ett tänkande som baserades på tidigare övningsscenarier och därför förutsatte att det kunde vara frågan om många fler attacker, ledde till att samtliga aktörer drog på med resurser i stor skala mycket tidigt under krisen. Man organiserade sig för att hantera ett ännu värre scenario än det som faktiskt utspelade sig. Att beslutsfattarna tidigt såg situationen som mycket allvarlig och direkt funderade i termer av vad det värsta tänkbara scenariot kunde vara skapade goda förutsättningar för att få fram resurser snabbt och för att på ett tidigt stadium börja fundera på mer strategiska frågeställningar.

Att inte utgå från ett ”bästa-falls-scenario”, utan, tvärtom, ställa upp ett flertal tänkbara händelseutvecklingar och även ett ”värsta-falls-scenario” medförde att arbetet på skadeplats kunde avslutas tidigt och att staden relativt snabbt kunde återgå till det normala. Kraftsamlingen ledde också till att krisorganisationerna snabbt etablerades även på nationell och politisk nivå.

Tanken att det är bättre att dra på än att avvakta är någonting som ofta betonas av erfarna krishanterare. Exempelvis lyfte rapporten från 2005 års katastrofkommission fram tanken under benämningen ”försiktighetsprincipen” (SOU 2005:104, sid. 24), att hellre dra på för mycket än för lite i början och att tänka i enlighet med värsta-falls-scenariot.

Erfarenheterna från London visar dock att idén inte är helt oproblematisk. En uppsjö nya problem som måste hanteras akut dyker upp efter ett sådant beslut och i vissa fall kan det till och med vara kontraproduktivt att agera efter värsta-falls-scenariot. Det faktum att samtliga sjukhus i London ställdes i beredskap är ett exempel på ett stort resurspådrag som fick ett sämre utfall. Det medförde att det blev omöjligt för larmcentralen att utföra uppgiften att hålla kontakt med alla sjukhus en gång var femtonde minut, vilket är en rutinmässig procedur. Utifrån Londonfallet går det med andra ord att hävda att det finns aspekter i idén med att dra på med resurser hellre än att avvakta som eventuellt kan vara till hinder för en effektiv krishantering. Vilket leder till

slutsatsen att det är nyttigt att diskutera såväl fördelar som nackdelar med vägledande principer.

Detta ger upphov till följande fråga och påstående:

- Finns det några risker med att dra på med för mycket resurser i ett inledningsskede av en krissituation? I så fall vilka?
- Hur stor är förmågan hos svenska myndigheter att, likt Londonexemplet, utan förvarning mobilisera en stor apparat, leda den, samverka med andra organisationer, och arbeta under svåra förhållanden?
- Att initialt dra på med resurser på ett genomtänkt och samordnat sätt bör vidhållas som vägledande för krishantering. Detta gäller i lika hög utsträckning för både strategisk och operativ nivå.

Kriskommunikation

Kriskommunikation handlar om att kunna möta de behov av information som allmänhet och media har under en kris, samt att hantera och minska den osäkerhet som skapas vid en allvarlig kris. För goda krishanterare är det fråga om en aktiv process i att förklara skeden, skapa mening, inhämta och ta emot information samt få ut budskap (Boin et al, 2005: 69–70).



MEDIEBILDEN – MAKTEN ÖVER BILDEN AV KRISEN

En mycket intressant aspekt på kris-kommunikation som framkommit utifrån Londonfallet var hur mediebilden sköttes. Trots att de aktörer, som hanterade krisen operativt, tidigt gjorde bedömningen att det rörde sig om ett terrordåd dröjde det tills den bilden fick genomslag i medierna. Det som kom att ändra mediebilden var sprängningen av bussen som inträffade en dryg timme efter attackerna i tunnelbanan. Explosionen på bussen var synlig för både media och allmänhet på ett helt annat sätt.

Inledningsvis informerades media och allmänhet om att det handlade om ett storskaligt strömavbrott i tunnelbanan. Budskapet om ett storskaligt

strömavbrott i tunnelbanenätet var också det budskap som kablades ut i media. En anledning till att den bilden av händelsen vidhölls under morgonen kan givetvis ha varit att händelserna utspelade sig under jord och därmed inte visuellt kunde förklaras på annat sätt, förutom via vittnesuppgifter. En annan anledning kan vara det faktum att terrorisdåd är politiskt känsliga och all kommunikation behövde förankras i hierarkin. Enligt informanterna kunde fördröjningen förklaras av att myndigheterna strävade efter att säkerställa att de gick ut med ett enhetligt budskap. Strategin var att detta enhetliga budskap skulle skapas och fastställas på högsta strategiska nivå – Guldkoordineringsgruppen.

Fördröjningar i kriskommunikationen uppenbarade sig också efter att den akuta hanteringen hade avslutats. Vid polisens presskonferenser sades initialt att medan det inte fanns något som talade för att det var självmordsattacker gick denna möjlighet inte heller att utesluta. Utredare arbetade dock tidigt med teorin om självmordsbombare. Ändå dröjde det fem dagar tills polisen bekräftade att självmordsbombningar hade ägt rum i Storbritannien. Fördröjningen tycks inte ha lett till negativa konsekvenser för polisens räkning, möjligen för att det finns en förståelse för att polisen, till skillnad från medierna, inte kan spekulera utan måste hålla sig till säker och bekräftad information.

Mediebilderna betraktas ofta som kritisk för krishanteringen, utfallet, bilden av krisen anses som lika betydelsefull som den faktiska konsekvenshanteringen. Detta förhållningssätt befästes inte i Londonfallet som ger sken av att förhållandet mellan beslutsfattare och media var relativt oproblematiskt. Detta kan eventuellt förklaras av att de aktörer som hörts för denna studie inte primärt arbetade med mediefrågor och därmed inte problematiserade kring detta. Dock kan det till viss del befästas genom befintlig fakta, hur de olika aktörerna säger sig ha resonerat och agerat, och hur det överensstämde med den bild som media framställde i samband med den 7 juli. Utifrån respondenterna tycks det som att mediebilderna länge följde beslutsfattarnas intentioner och att bilden som gavs av krishante-

ringen och beslutsfattarnas agerande i huvudsak var positiv.

Detta ger upphov till följande frågor och påståenden:

- Hur gör man avvägningen mellan att gå ut med information så fort man har den, som kriskommunikations- och medieexperter råder, och att avvakta tills det finns ”säker” information?
- Terrordåd är politiskt känsliga. I vissa lägen kan det vara ofördelaktigt att delge allmänheten all information. När gäller vad? Vilka krav på öppen redovisning av information är rimliga att ställa vid olika situationer?
- Mediebilderna är också en informationskälla för myndigheter, organisationer och företag som har i uppgift att hantera krisen. Om mediebilderna är missvisande kan det få konkreta effekter på krishanteringen och krishanterarna.

MOBILTELEFONER OCH KOMMUNIKATION I KRIS

Som många gånger tidigare vid liknande händelser belastades mobiltelefonsystemen hårt den 7 juli och det var under perioder omöjligt att använda mobiltelefoner. Mobilnätets opålitlighet kan utgöra ett allvarligt problem för krishanterare, och man kan ifrågasätta om mobiltelefoner överhuvudtaget ska ses som ett lämpligt kommunikationsmedel vid kriser. Samtidigt används

mobiltelefoner till vardags, vilket medför att centrala aktörer med stor sannolikhet kommer att vara beroende av att deras mobiltelefoner fungerar för att de ska kunna hantera sina uppgifter effektivt.

Mobiltelefonerna är dessutom mycket viktiga för medborgarna när kriser inträffar. SMS-tekniken är ett effektivt medel för att nå ut till många människor på en gång i en krissituation, vilket visade sig både efter terrordåden i Madrid 2004 och efter tsunamin i Sydostasien 2004. Så länge mobiltelefonerna fungerar i kris och medborgare kan kommunicera innebär det en stor avlastning för myndigheterna, men så fort systemen går ner innebär det att trycket på myndigheterna att nå ut med information ökar.

Ett sätt att lösa problematiken med att använda mobiltelefoner i kris vore att operatörer och företag ser till att förbättra nätkapaciteten. Men under nuvarande förhållanden gäller det att hitta andra vägar för att lösa problematiken. Londonfallet ger två alternativa metoder: antingen satsa resurser på utbildning och därigenom förändra rutinerna att använda mobiltelefon under kris till förmån för mer säkra alternativ, eller utrusta nyckelpersonal med mobiltelefoner som har så kallad roaming-kapacitet. Mobiltelefoner med roamingkapacitet har tillgång till

samtliga mobilnät i området. Vissa av myndigheterna i London hade redan under hösten 2005 ändrat rutiner för att minska användandet och beroendet av mobiltelefon vid krissituationer.

En annan problematisk aspekt var att samordningen mellan myndigheterna försvårades av att olika aktörer använde olika radiosystem. Detta har tydligt påvisat betydelsen av det sedan tidigare påbörjade arbetet med att övergå till ett gemensamt radiokommunikationssystem baserat på TETRA-standard. Ur ett svenskt perspektiv visar både erfarenheterna med överbelastade mobiltelefonsystem och samverkansproblem beroende på skilda radiosystem på fördelarna med att införa RAKEL-systemet.

Detta ger upphov till följande påståenden:

- Myndigheter och organisationer i Sverige bör se över i vilken mån de är beroende av mobiltelefoner vid en krissituation.
- De verktyg som människor använder till vardags kommer de även att använda sig av under en kris. Om det finns en vilja att bryta detta mönster krävs utbildning, övning och fungerande alternativ utrustning.
- Erfarenheterna från London understryker behovet av att införa RAKEL-systemet i Sverige.

Bakgrund – krishantering i London och Storbritannien

Det politiska och institutionella sammanhang som en kris utspelar sig i påverkar hur den hanteras. För att verkligen förstå organisationers och individers agerande i en kris är det därmed nödvändigt att först beskriva de kontextuella förutsättningarna. Här är bland annat de erfarenheter som aktörerna har med sig i bagaget en viktig del. Egna eller andras erfarenheter tenderar att inverka på organisatoriskt och individuellt agerande och medföra såväl möjligheter som begränsningar för de inblandade aktörerna. Kapitlet bygger på CRISMART Volym 31, *Bombattentat i London: Terrorism och institutionaliserad krishantering* av Fredrik Fors (2005).

Om London

London är huvudstad i Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland. Storlondon har sju miljoner invånare och omfattar ett 1 587 kvadratkilometer stort område. Regionen London styrs av myndigheten *Greater London Authority* (GLA). En folkvald borgmästare är talesperson för myndigheten och staden. Ämbetet har tillhört

Ken Livingstone sedan maj 2000. I borgmästarens uppdrag ingår bland annat att ställa budget för bland annat GLA, Metropolitan Police, Transport for London (TfL) och London Fire Brigade, vara ordförande för TfL samt utse flera centrala positioner i nämnda myndigheter. Borgmästarens beslut granskas av *Local Assembly*, en vald församling som består av 25 personer. Inom GLA finns även två tjänstemannamyndigheter, *Mayor's Office* och *Chief Executive's Office*, med uppdrag att implementera de besluten. Storlondon har även ett styrelseskick för den lokala *borough*-nivån. Storlondon består av 32 stadsdelar, så kallade *boroughs*, samt finanskvarteren i City of London. Varje borough har sin egen nämnd (*council*) som vanligen består av ungefär 60 valda representanter (London.gov.uk, 2006a; 2006b; 2006c).

Det brittiska krishanteringssystemet

I Storbritannien hanteras kriser helst på lokal nivå. Om en kris inte kan hante-

ras av en lokal aktör, utvidgas krishantering till att innefatta exempelvis flera polismyndigheter och brandkårer. Det berörda departementet, till exempel inrikesdepartementet (*Home Office*) inskränker då sitt arbete med krisen till att följa utvecklingen, och hålla parlamentet, media och allmänheten informerad. När en händelse är så pass omfattande att de lokala eller regionala nivåerna inte anser sig kunna hantera krisen, flyttas ansvaret för hanteringen över till departementsnivå. Den aktuella krisens natur avgör vilket departement som är ansvarigt; exempelvis får inrikesdepartementet övergripande ansvar för terrorattacker, medan Miljö-, livsmedels- och jordbruksdepartementet svarar för koordinering vid översvämningar. Departementet i fråga blir då *lead government department*. Om det aktuella departementet anser att krisen kräver, eller kommer att kräva, samverkan över departementsgränserna, ska det kontakta *Civil Contingencies Secretariat* (CCS) vid regeringskansliet (*Cabinet Office*). Fram till sommaren 2001 var civil beredskap i Storbritannien ett ansvarsområde för inrikesdepartementet. 2001 skapades CCS under regeringskansliet för att det skulle överta ansvaret. CCS är tänkt att förbättra Storbritanniens robusthet mot oförutsedda händelser, genom att samordna hanteringen av dessa. Om det är oklart vilket politikområde en kris kan sorteras under, tillfaller ansvaret för hanteringen av krisen CCS. Detta gäller även om krisen inte anses kunna hanteras av ett enda departement (Fors, 2005a).

Den övergripande planeringen för katastrofer, svåra olyckor och större terrordåd i Storlondon, sköts av *London Regional Resilience Forum* (LRRF). Detta är ett samarbetsforum som består av räddningstjänstmyndigheternas chefer samt Londons borgmästare och representanter för myndigheter och transportfunktioner (Fors, 2005a). Ministern för lokala och regionala myndigheter leder forumets möten tillsammans med Londons borgmästare. Forumet har inte några exekutiva befogenheter, utan syftar till att säkerställa att planering koordineras mellan relevanta aktörer och nivåer. Forumet möts en gång i kvartalet och fungerar ungefär som en styrgrupp åt London Resilience Team (SEP, 2005: 2:15).

Lagstiftning

Som en följd av terrordåden i USA den 11 september 2001, stiftade parlamentet under hösten 2001 lagen "Anti-terrorism, Crime and Security Act". Den nya lagen är bland annat avsedd att försvåra finansiering av terrororganisationer, underlätta samverkan mellan säkerhets- och underrättelsetjänster, samt förbättra säkerheten kring flygplatser och kärnkraftverk. Dessutom innebär "Anti-terrorism, Crime and Security Act" att myndigheterna får rätt att häkta misstänkta, ickebrittiska medborgare som är misstänkta för terrorism på obegränsad tid utan rättegång. Lagstiftningen har därför kritiserats hårt av människorättsorganisationer. Ett annat hårt kritiserat lagförslag röstades ige-

nom i parlamentets underhus den 28 februari 2005. Lagen, The Prevention of Terrorism Bill, ska ersätta den lagstiftning som infördes efter den 11 september och handlar bland annat om att ge domstolar ökade befogenheter med lägre krav på bevisning. Domstolar kan, om lagförslaget går igenom, belägga misstänkta terrorister med husarrest. Vidare medför den nya lagen begränsningar i rörelsefriheten för misstänkta genom konfiskering av pass och restriktioner kring de misstänkta användning av telefoner och datorer. Det ska även bli möjligt att använda underrättelsematerial i domstolar som varken den misstänkte eller dennes advokat får ta del av (Fors, 2005a).

Sedan terrorattentaten i USA den 11 september 2001 har även åtgärder för att förbättra den civila beredskapen i Storbritannien vidtagits. Den 18 november 2004 fattade parlamentet beslut om lagen Civil Contingencies Act 2004, som är tänkt att utgöra ett ramverk för civil krishantering i Storbritannien (ibid.).

Krisplanering och beredskap

Londons krisberedskap och planering är upplagd enligt en så kallad *multi-agency approach*. Vägledning till detta arbete finns i ett par centrala

dokument. *London Emergency Services Liaison Panel* har sedan 1993 givit ut *LESLP Major Incident Procedure Manual*. *LESLP*-manualen beskriver lokala strukturer för krishantering (Massey, 2005). Manualen ger främst information om vilket ansvar olika myndigheter har (Beasley, 2005; Bryce, 2005). Det är i grunden en lednings- och samordningsplan (Leonard, 2005).

Om en händelse eskalerar till regional nivå är det London Resilience Teams dokument *Strategic Emergency Plan* (SEP) som står för strukturerna (Massey, 2005). *Strategic Emergency Plan* kom ut i april 2005 och testades för första gången den 7 juli (Bryce, 2005; Beasley, 2005). Dokumentet för ihop sex viktiga delplaner för Londons olyckshantering: ledning och samordning, media och kommunikation till allmänheten, hantering av stort antal skadade, storskalig evakuering, röjning av omfattande olycksplats samt katastroffonder (SEP, 2005). En händelse som täcks av *Strategic Emergency Plan* förutsätter någon form av inblandning från regeringshåll (Massey, 2005).

Londons multi-agency approach etableras på allvar när en händelse definieras som en så kallad *major incident*, det vill säga en storskalig händelse. En storskalig händelse är en kritisk situation¹ som kräver särskilda insatser av en eller flera myndigheter och av ett stort antal människor (SEP, 2005:

1. En kritisk situation är i detta sammanhang en översättning av originaldokumentets begrepp *emergency*, vilket står för en händelse eller situation som riskerar orsaka allvarlig skada gentemot människor eller miljö i en del av Storbritannien eller krig eller terrorism som riskerar att allvarligt skada Storbritanniens säkerhet (SEP, 2005: 2:1).

2:2).² Räddningsarbetare oavsett rang och nivå kan utnämna händelsen till en storskalig händelse. Händelsen behöver inte nödvändigtvis tolkas som en storskalig händelse för samtliga myndigheter, utan det räcker att den tolkas som allvarlig för den utnämmande myndigheten. Följden blir dock att alla myndigheter hjälper till och drar sitt strå till stacken. Huruvida en händelse kan benämnas som en storskalig händelse eller inte beror på kriterier som omfattningen och allvaret i händelsen, samt att händelsen antas kräva strategisk koordinering (Bryce, 2005; Beasly, 2005; Massey, 2005).³

GULD, SILVER, BRONS

Det grundläggande systemet för samverkan och ledning i kris är befälsstrukturen *gold, silver, bronze*. Det är ett verktyg för att få rätt organisationer och personer samlade och få förutsättningar att fatta strategiska beslut.⁴ Nivåerna finns hos nyckelmyndigheter för räddningsarbete och krishantering, men även hos företag inom exempelvis gas, vatten, mobiltelefoni och transportsektorn samt icke-statliga organisationer som exempelvis kyrkan. Nivåerna används för att beskriva både yttre och inre stabsledning. Varje

inblandad organisation har sitt eget guldbefäl med ett överordnat ansvar över den egna organisationens resurser och krisrespons. Tanken är att guldbefälet bestämmer hur händelsen ska hanteras strategiskt (bestämmer strategin). Silverbefälet agerar likt en svensk räddningsledare på skadeplatsen och utvecklar taktiken för att guldstrategin ska fungera. Silverbefälet bör inte bli personligt inblandad i detaljer i det operativa räddningsarbetet. Bronsbefälet är på plats nära det operativa arbetet vid olycksplatsen och sätter taktiken till verket. Likt en sektorsansvarig kontrollerar bronsbefälen resurserna inom en viss geografisk sektor eller specifik roll på olycksplatsen (SEP, 2005: 2:7).

Vid en storskalig händelse blir den första representanten för räddningstjänsten på skadeplatsen silver, oavsett vilken rang personen i fråga har. Den personen har i uppdrag att rekognoscera och rapportera tillbaka till huvudkontoret snarare än att agera operativt (Beasly, 2005; Bryce, 2005; Massey, 2005; Edmondson, 2005). Den först anländande personen blir ansvarig för hanteringen av situationen ända tills en mer senior och ett för funktionen strategiskt och taktiskt utbildat befäl anländer till olycksplatsen (Beasly,

2. Enligt den brittiska planeringen finns ytterligare en beredskapsnivå utöver *major incident*. Händelsen kan utlysas som en *catastrophic incident* om det är frågan om en storskalig händelse då den ansvarige ministern, efter råd från blåljusmyndigheter, anser att händelsen kräver särskilt agerande från medlemmar av London Regional Resilience Forum samt ett fullständigt deltagande från regeringens håll (SEP, 2005: 2:3).

3. En bild av Londons planering och de myndigheter som ingår återfinns i bilaga 2.

4. I en svensk militär kontext står den taktiska nivån för det som britterna benämner *operational* medan den operativa nivån står för det som britterna benämner *tactical*. Termerna används här i enlighet med den brittiska betydelsen. Strategisk nivå står då för den högsta nivån, guldnivån. Taktisk nivå står för mellannivå, silvernivå eller som den benämns inom svensk polis: övergripande operativ nivå. Operativ nivå står för den lägsta nivån, bronsnivå, som svensk polis kallar minutoperativ nivå (Nylén, 1996).

2005; Bryce, 2005). Enligt plan ska de olika myndigheternas silverbefäl mötas löpande genom händelsen (Trendall, 2005).

Guldbefälen möts i särskilt avsedda lokaler inom sina respektive myndigheter. London Ambulance Service kan som praktiskt exempel illustrera hur det fungerar: När en händelse har blivit deklarerad som en storskalig händelse beslutar chefen i larmcentralen att en guldbefälsgrupp ska etableras. En handfull befäl förflyttar sig då till ett angränsande rum. En vakt utanför dörren ser till att bara nödvändig förutbestämd personal har tillträde till lokalen. När arbetet etablerats finns en inre stabschef, telefonoperatörer, radiooperatörer, samt lägesbildsansvarig i rummet (Waspe, 2005). Guldbefälsgruppen

diskussionerna handlar bland annat om generella strategiska överväganden som hur organisationen ska agera om en dag eller om en vecka, administrativa frågor om hur man ska få in personal, hur personalen påverkas av händelsen, hur uthållighet ska hanteras samt ekonomiska frågor (Edmondson, 2005; Waspe, 2005).

STRATEGISK SAMVERKAN OCH LEDNING

För att klara av att hantera storskaliga händelser kan flera myndigheter behöva samverka på ett mer strukturerat och strategiskt sätt. Därför upprättar vid behov exempelvis polis, brandkår, sjukvård, militär och andra relevanta myndigheter en *Gold Co-ordinating Group* (GCG). Vid en kris ansvarar



GCG för att arbeta fram en strategisk respons som är samordnad mellan flera myndigheter. GCG ersätter inte den strategiska beslutsnivån inom de berörda myndigheterna, utan verkar parallellt. Vanligen är det den berörda polismyndighetens ansvar att organisera en GCG, och sedan också inledningsvis leda gruppens arbete. I takt med att krisen övergår i ett återuppbyggnadsstadium kan ledningen flyttas över från polis och räddningstjänst till andra lokala myndigheter och ämbeten.⁵ Vid ett terrorattentat leds dock alltid arbetet av en mycket senior polischef, men vid andra kriser som exempelvis en allvarlig smitta blir det hälsomyndigheten som leder arbetet. De personer som är utsedda att ingå i en GCG är vanligen högt uppsatta beslutsfattare inom respektive organisation. Ledamöterna måste ha befogenhet att fatta beslut, utan att behöva rådfråga sin egen organisation först (Fors, 2005a; SEP, 2005: 13-14). GCG möts på en förutbestämd plats i norra London (Waspe, 2005).

En kris som föranleds av ett terrorattentat blir i princip per definition politisk. Då etableras krisledningen på ministernivå i *Cabinet Office Briefing Room*, COBR. Denna krisledning samverkar med den strategiska ledningen av insatsen genom en *Government Liaison Officer*, en roll som innehas av en högt uppsatt tjänsteman på inri-

kesdepartementet. Denne skickas till den regionala strategiska krisledningen, GCG. COBR:s samverkansperson sitter med kring GCG-bordet och fungerar som länk mellan den nationella och den regionala nivån (Massey, 2005). Tanken med COBR är att försäkra att den som beslutar är välinformerad och att beslutsfattandet är snabbt och auktoritativt. Beslutsfattare samlas på ett och samma ställe och håller direktkontakt med platsen där krisen utspelar sig. Därigenom kan de försöka skapa klarhet i vad som hänt, informera sig om utredningen, mildra störningar som uppstått och hantera de möjliga utrikespolitiska följderna en händelse kan ha. Vem som leder COBR:s arbete beror på vilken typ av incident som har inträffat. Är händelsen av tillräcklig kaliber leds arbetet av premiärministern. Vidare finns där representanter från regeringskansliet, försvarsdepartementet, en högt uppsatt polischef (ordföranden i GCG), samt de departement som är berörda. Det brittiska utrikesdepartementet, och EU hålls dessutom informerade (Fors, 2005a).

Enligt plan fungerar informationsflödet på följande sätt. Silvermötet äger rum på skadplatsen, guldmöten på myndigheterna sker en stund senare och GCG-mötet äger rum ytterligare en stund därefter. Om systemet fungerar som det är tänkt blir resultatet att

5. Brittisk polis har dock även ett stort ansvar för frågor i eftervården av en kris, som exempelvis samordning och rapportering av skadade och döda samt för hantering av avlidna (Beasley, 2005; Bryce, 2005) Vid en händelse som kräver 20–30 dödsoffer kan efterspelet, identifiering av döda etcetera hanteras i några av Londons 30–40 befintliga lokaler. Handlar det om fler dödsoffer, byggs en provisorisk anläggning för hantering av avlidna på förutbestämd militär mark (Gordon, 2005).

ordföranden i GCG kan gå till mötet med COBR och ge ministrarna en helhetsbild av händelsen då denne har uppgifter om den operativa, taktiska och strategiska lägesbilden (Waspé, 2005).⁶

Huvudaktörer

Metropolitan Police är landets största polismyndighet med fler än 30 000 poliser. Flera av myndighetens specialistkompetenser finns i London. Metropolitan Police lämnar därför ofta bistånd till övriga polismyndigheter när särskilda insatser krävs. Metropolitan Police är också den kår som vanligen hanterar terrorattentat i London (Metropolitan Police 2005a). Den brittiska polisen uppträder vanligen obeväpnad, så också Londons olika poliskårer. Vid ingripanden mot farliga brottslingar används sedan 1991 beväpnade poliser inom kårens Firearms Unit (Fors, 2005a).

City of London Police (CoLP) ansvarar för den allmänna säkerheten i citykvarteren i London, ibland kallat *the square mile*, där många banker och finansinstitut finns. Det är bara 6 000 personer som bor i området, men City of London Police arbetar också för att skydda de 350 000 människor som varje dag strömmar in för att arbeta i eller besöka stadsdelen. Omkring 1 200 personer arbetar på kårens två polisstationer i City och cirka 800 av dessa ingår i den uniformerade personalen (CoLP, 2006).

Den brittiska polisen bedriver sedan några år tillbaka ett antal projekt som handlar om samverkan mellan privata och offentliga aktörer. Sedan 2004 driver City of London Police och Metropolitan Police *Project Griffin*, vilket är ett samarbete mellan säkerhetspersonal och polis. Det går ut på att polisen under en endagsutbildning utbildar företagets säkerhetspersonal i bland annat säkerhetsarbete, hotbildsanalys och terroristbekämpning. I projektet ingår även konferenssamtalet *bridge call*. Samtal genomförs varje fredag kväll och ger företagets säkerhetschefer den senaste uppdateringen när det gäller brottsbekämpning och hotbilder (CoLP, 2004). För City of London Police är det omkring 95 stora företag som tar del av informationen. Som utbyte för information och utbildningsinsatser får polisen dra på företagets resurser vid storskaliga händelser och olyckor. De kan instruera och använda företagets vaktpersonal för avspärrnings- och bevakningssyften. Vakterna får dock inga polisiära befogenheter. Fördelen är att det frigör polisiära resurser för mer krävande uppgifter (Beasley, 2005; Bryce, 2005).

British Transport Police (BTP) är en polisstyrka med uppdrag att utföra polisiär verksamhet på det nationella järnvägsnätet, Londons tunnelbanenätverk, det automatiska förarlösa Docklands Light Railways och ett antal spår-

6. Bilaga 4 innehåller en bild av CGC:s sammansättning.

vägssträckor. British Transport Police sysselsätter 2 280 poliser och omkring 700 administratörer (BTP, 2006). Med jämna mellanrum brukar det utredas huruvida det ska finnas en särskild brittisk transportpolis. Frågan utreddes 2004 och då kom man fram till att det är en bra lösning. Trots det pågår en ny utredning i ämnet (Trendall, 2005).⁷

London Fire Brigade (LFB) är världens tredje största brandkår och sköter brandskydd och brandsläckning i hela Storlondon. Kåren sysselsätter 6 800 personer, inklusive 5 700 brandmän och befäl som tjänstgör vid någon av stadens 112 brandstationer (LFB, 2006). Huvudkontoret ligger i Lambeth och larmcentralen i Docklands (Massey, 2005).

London Ambulance Service (LAS) består av drygt 3 800 anställda (varav 750 stycken är utbildade sjukvårdare) fördelade på 70 ambulansstationer. London Ambulance Service har ett utbildnings- och fortbildningsprogram som sträcker sig över fem nivåer. De två första är basnivåer för ambulanspersonal respektive sjukvårdare. De tre övre nivåerna är befälsnivåer. Kåren har cirka 400 fordon i sin ägo. I larmcentralen arbetar ständigt 50 personer som tar emot cirka 3 000 samtal per dag (Edmondson, 2005).

Transport for London (TfL) ansvarar för transportsystemen i London. Varje dag genomförs 6,3 miljoner resor

med buss, 3 miljoner med tunnelbana, 1,4 miljoner med tåg och 150 000 med Docklands Light Railway. Transport for Londons arbete leds av en transportdirektör som utses av borgmästaren. Ansvaret täcker bland annat stadens bussar, tunnelbana, Docklands Light Railway och spår-vagnssystemet Croydon Tramlink, stadens gatunätverk och trafikljus. Borgmästaren utser styrelsen och agerar även som ordförande (TfL, 2006).

London Resilience Team (LRT) är ett organiserat partnerskap mellan nyckelmyndigheter inom räddningstjänst och beredskapsplanering (Leonard, 2005). London Resilience Team etablerades efter den 11 september 2001 för att fungera som länk mellan blåljusmyndigheterna och regeringen (Edmondson, 2005). Bland deltagarna märks myndigheter, organisationer och företag inom polis, brand, ambulans, militär, socialtjänst, hälsa, transport, kritisk infrastruktur, näringsliv och frivilligorganisationer samt regeringar på lokal, regional och nationell nivå. På den nationella nivån leds arbetet av inrikesministeriet och *National Resilience Committee* (Leonard, 2005). Alla regioner i Storbritannien har sina egna regionala Resilience Teams för regional samverkan och ledning (Bryce, 2005; Beasley, 2005). På London Resilience Team arbetar tjänstemän och utlånad

7. Förutom nämnda polismyndigheter finns även Ministry of Defence Police, som är försvarsministeriets polisstyrka. Styrkan består av 3 500 personer som arbetar på militärbaser, hamnar och faciliteter där kärnvapen finns (MDP, 2005).

personal från de olika deltagande myndigheterna (Leonard, 2005).

Eftersom London är en stad med många olika kulturer och etniciteter finns strukturer för att hantera kriser med offer från olika religioner och ursprung. London Resilience Team har för detta syfte en särskild arbetsgrupp som arbetar med frågor rörande trossamfund och multikulturalism, *multi faith working group*, vars arbete leds av Frälsningsarmén. Uppdraget har tillfallit Frälsningsarmén då de accepteras i de flesta religiösa läger och då de ses som en kyrka utan band till etablissemanget, staten och den engelska kyrkan (McClenahan, 2005).

Tidigare erfarenheter av terrordåd

Storbritannien har drabbats av många terroristdåd de senaste decennierna. De flesta av attentaten har sin bakgrund i konflikten i Nordirland, som i sin moderna tappning pågått sedan 1969. Konflikten har skördat över 3 600 människoliv. Den 31 augusti 1994 upphörde *Provisional Irish Republican Army*, PIRA, helt med sina ”militära operationer”. Någon månad senare följde flera ”unionistiska” terroristgrupper efter. Den 9 februari 1996 lämnades dock ett meddelande till massmedia om att PIRA:s vapenvila var över. En timme senare exploderade en stor sprängladdning i Londonstadsdelen Docklands. Ytterligare terrordåd genomfördes innan PIRA

återigen utlyste vapenvila i juli 1997. Samma vår hade Tony Blair vunnit det brittiska parlamentsvalet i spetsen för Labourpartiet. Den nya premiärministern och PIRA:s vapenvila gjorde att fredssamtalen kunde påbörjas igen. Under våren 1998 skrevs ett fredsavtal under, kallat *the Good Friday Agreement*. Avtalet har godkänts genom folkomröstningar både i Nordirland och i Republiken Irland, och det har accepterats av de flesta nordirländska terrorgrupper. Sedan fredsavtalet ingicks har samtal kring avvapning av terroristgrupperna hållits i omgångar. Trots detta har terroristdåd genomförts. Attentatsvågen 2000–2001, som huvudsakligen drabbade London, bland annat London Post Office i Hendon, BBC:s kontor samt Ealing Broadway, är exempel på det senare (Fors, 2005a).

Förutom PIRA:s bombkampanj har Londons blåljusmyndigheter utmanats av en bombkampanj genomförd av en högerextremist. I april 1999 sprängdes en spikbomb på en fullsatt pub i den centrala Londonstadsdelen Soho. Tre människor dog i den attacken. Veckorna före hade liknande attacker genomförts i de invandrartäta stadsdelarna Brick Lane och Brixton. En ung man som var uttaland nazist dömdes till sex livstidsstraff för brotten (BBC, 2006e).

Terrordåd som har drabbat andra länder har också påverkat stadens beredskap. Omfattande terrorangrepp som de som drabbade USA den 11 september 2001 och sprängningarna i Madrid den 11 mars 2004 är exempel på händelser som brittiska myndigheter

har studerat och dragit lärdom av. 199 människor dog och 1 400 skadades när tio bomber inom kort tid exploderade på fyra pendeltåg i den spanska huvudstaden. Under räddningsarbetet hittades ytterligare tre bomber som inte detonerade.

En grundläggande del av Londons planering är en direkt lärdom från McKinseys rapport om 11 september. Rapporten fastställde att ledningen under hanteringen av 11 september blev lidande av att anländande styrkor rusade in med för mycket resurser initialt. I Londons planering försöker man istället instruera ambulanspersonal att stå tillbaka medan de först anländande styrkorna inspekterar och etablerar ledningsfunktionerna (Edmondson, 2005). Lärdomarna från 11 september har bland annat fått stort genomslag i operativa rutiner eftersom ett antal befäl från Metropolitan Police var på observationsuppdrag i New York efter den 11 september 2001. En senior polisman vid Metropolitan Police har också haft ett särskilt uppdrag att sammanställa alla lärdomar som drogs i New York (McClenahan, 2005).

SJÄLMORDSTERRORISM

De traditionella bombattacker som har drabbat Storbritannien genom åren skiljer sig till viss del från så kallad självmordsterrorism. Dåden i London den 7 juli, terrorattackerna i USA den 11 september 2001, samt ett flertal attentat i bland annat Israel och Irak de senaste åren kännetecknas som självmordsterrorism. En vanlig

metod i Israel och Palestina har varit att attentatsmannen fäster sprängladdningar på kroppen och detonerar dem ombord på en buss, på ett kafé eller vid en vägsärr. Att köra fram bilar lastade med sprängämnen och detonera dem vid en folksamling eller nära poliser och soldater är andra tillvägagångssätt där attentatsmannen dör med sina offer. I den nordirländska konflikten har, såvitt känt, inga attentat av det här slaget utförts. Vid bombdåd med anknytning till konflikten i Nordirland detoneras vanligen tidsinställda eller fjärrutlösta laddningar. En annan tydlig skillnad mellan terrorismen i Mellanöstern och Nordirland (samt exempelvis ETA:s dåd i Spanien) är att många bombdåd i Nordirland har föregåtts av förvarningar. Vid attentaten framför allt i Mellanöstern tycks ett maximalt antal offer eftersträvas och alltså ges inga förvarningar. Vid de attentat i Nordirland som riktats mot soldater, poliser och andra företrädare för den brittiska "överhögheten", har vanligen inga förvarningar lämnats, då dessa ses som "legitima mål". Vid bombattentat riktade mot mer "civila" mål de senaste tio åren har det däremot varit vanligt att lämna något slags förvarning (Fors, 2005a).

ERFARENHET AV TÅGOLYCKOR OCH ANDRA KRISER

Förutom erfarenheter av att hantera bombdåd har blåljusmyndigheterna i London också en relativt stor erfarenhetsbank när det gäller tågolyckor. Den värsta under senare år ägde

rum vid Clapham Junction i södra London 1988. 35 personer omkom och 100 skadades i en tågolycka som involverade tre tåg i ett komplicerat spårområde under rusningstrafik. Två fullsatta passagerartåg kolliderade och strax därefter körde ytterligare ett tåg in i vraken (BBC, 2006c). Den näst värsta skedde i västra Londons Ladbroke Grove alldeles i närheten av Paddington Station i oktober 1999. Då kolliderade två fullsatta persontåg vid en växlingsmanöver över flera spår på en tidigare olycksdrabbad sträcka. Ett av tågen började brinna. 31 personer omkom och omkring 160 skadades i olyckan som berodde på att ett av tågen hade kört mot rött (BBC, 2006d).

Allvarliga tågolyckor i tunnelbanan är däremot mindre vanliga. Den senaste olyckan i tunnelbanan som ledde till ett stort antal skadade och döda skedde vid stationen Moregate 1975. 43 personer dog när ett fullsatt tåg av oförklarlig anledning körde förbi stationen och in i en vägg (Trendall, 2005). Andra allvarliga händelser har dock inträffat i Londons tunnelbana. I november 1984 satt drygt 1 000 passagerare fast i tre timmar när en brand inträffade i Londons mest välbesökta tunnelbanestation Oxford Circus. Branden ledde dock inte till några dödsfall. Efter incidenten förbjöds rökning, som fyra månader dessförinnan hade tillåtits i vagnarna, även på alla stationer under jord. Utredningen kritiserade det bristande

brandskyddet och varnade: ”Luck has a habit of running out” (BBC, 2006a). Tre år senare, i november 1987, var inte utfallet lika lyckosamt. En brinnande tändsticka hamnade under en rulltrappa av trä i knutpunkten King’s Cross. 31 personer omkom i den häftiga branden. Efter branden byttes rulltrappor av trä ut (BBC, 2006b).

Förutom terrorattentat och tågolyckor har andra typer av händelser under senare år haft inflytande på beredskapsplaneringen i London. En sådan händelse var elavbrottet i London i augusti 2003. Klockan 18.15 när tusentals människor var på väg hem från sina arbeten inträffade ett elavbrott. Trafikkaos följde och hundratals passagerare satt fast i tunnelbanan. Elen var visserligen åter igång inom en timme (CNN.com, 2006). British Transport Police betecknade händelsen som en storskalig händelse, trots att det inte primärt handlade om polisiär verksamhet. Strukturer för samverkan och ledning etablerades på Scotland Yard, vilket var en nyttig erfarenhet (Trendall, 2005).

Även Storbritanniens hantering av tsunamin i Sydostasien på annandagen 2004 har påverkat planerna. Efter tsunamin, som skördade 155 brittiska offer (BBC, 2006f), inrättades för första gången en provisorisk anläggning för hantering av avlidna i London (Gordon, 2005).

Kronologi över terrorattackerna i London den 7 juli 2005

En kortare beskrivning av de viktigaste händelserna presenteras i bilaga 3.

Dagarna före den 7 juli

Under sommaren 2005 övervakade brittisk polis och den inhemska säkerhetstjänsten MI5 mer än 200 misstänkta islamistiska extremister. Minst tio av dessa krävde dygnet-runt-bevakning (Leppard & Calvert, 2005).

Den bedömda hotbildsnivån sänktes den 26 maj av Joint Terrorism Analysis Centre, säkerhets- och underrättelse-tjänsternas samverkansforum. Nivån sänktes från den tredje högsta nivån severe general till substantial (Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005, s 18–20).

Den 5 juli spreds *Mass Fatality Plan* ut till Londons *coroners*.⁸ Den nya planen för agerande vid händelser som vållat stort antal döda var baserad på lärdomar från tidigare övningar och

Storbritanniens hantering av tsunamin 2004 (Gordon, 2005).⁹

Dagen före terrorattackerna var stämningen på topp i London. Staden hade just utsetts till värd för de olympiska spelen 2012. Samtidigt inleddes G8-mötet i Gleneagles i Skottland. Detta betydde att flera politiska och operativa nyckelfunktioner befann sig i Skottland, däribland Tony Blair och hundratals poliser från Metropolitan Police (Doward et al, 2005).

Torsdagen den 7 juli

Tidigt på morgonen den 7 juli lämnade Shehzad Tanweer, Mohammad Sidique Khan och Hasi Hussain staden Leeds i en hyrbil. Vid klockan 06.49 träffade de Germaine Lindsay i Luton nordväst om London. De reste med tåg till London. Väl i London stod de och pratade med varandra en stund vid King's Cross tunnelbanestation. Klockan

8. *HM Coroner* är ett självständigt juridiskt ämbete. Coroner har till uppgift att utreda de dödsfall som rapporteras till ämbetet. Vanligtvis handlar det om dödsfall där dödsorsaken är okänd eller där någon typ av våld har ägr rum (DCA, 2006).

9. Planen godkändes formellt i mars 2005 av London Resilience Forum (Gordon, 2005).



08.30 gick de åt olika håll (McAllister, 2005). Tjugo minuter senare vid klockan 08.50 detonerade tre bomber inom 50 sekunder (CNN.com, 2005; Trendall, 2005).

En bomb sprängdes på ett Circle Line-tåg i närheten av Aldgates tunnelbanestation i finansdistriktet. Ytterligare en sprängning skedde när ett Circle Line-tåg lämnade stationen Edgware Road. Båda dessa dåd inträffade när tågen var nära marknivå, vilket gjorde att bombernas kraft minskades något av de relativt vida tunnarna. Den tredje bomben detonerade på ett Piccadilly Line-tåg mellan stationerna King's Cross och Russell Square, omkring 600

meter in en av tunnelbanesystemets äldre, trånga och djupa tunnlar belägen cirka 30 meter under marken (Waspe, 2005). I och med att kraften inte hade någonstans att ta vägen blev skadorna vid den sprängningen avsevärt värre (Elliot et al, 2005).

I samband med explosionerna gick stora delar av tunnelbanesystemet ner. I London Undergrounds driftcentral visade skärmarna att omfattande elavbrott inträffat i tunnelbanenätverket. Det är vanligt att höga smällar hörs i samband med elavbrott i tunnelbanan (Freeman, 2005).

Larmcentralen hos London Ambulance Service (LAS) larmades inom en

minut om en explosion vid Liverpool Street (Lasnews, 2005:2), vilket så småningom skulle visa sig syfta till händelsen vid Aldgate (Edmondson, 2005). London Fire Brigade (LFB) larmades 08.56 av Metropolitan Police som meddelade att en explosion och brand inträffat vid Aldgate (LFB Information Bulletin Special, 2005). Två minuter senare ringde en privatperson till LFB:s larmcentral och rapporterade om händelsen vid Edgware Road. Fel plats uppgavs dock (ibid.). 08.59 fick Nick Agnew vid Transport for London (TfL) ett meddelande på sin sökare: "Major power failure. TCRM [benämning på ett ingenjörsteam] currently mapping lines, identifying. Stall trains in current status. High tension cable down at Mansell Street [en av de viktigaste kraftcentralerna för tunnelbanan]." Samma meddelande gick ut till flera blåljusmyndigheter (Agnew, 2005).

Klockan 09.00 larmades LAS om en incident vid Aldgate. Samtidigt anlände de första enheterna från LFB till Aldgates tunnelbanestation (LFBIB, 2005). Vid den tiden höll vice premiärminister John Prescott i ordförandeklubban när regeringen samlades som vanligt på Downing Street 10, i premiärminister Tony Blairs frånvaro (Morton, 2005).

Klockan 09.02 larmades brandförsvaret om rök i tunnel vid King's Cross (LFBIB, 2005). Samtidigt skickade LFB larm till bland annat LAS om en explosion vid Paddingtons station i närheten av Edgware Road (Edmondson, 2005). Minuten senare (09.02)

anlände den första ambulansresursen till Liverpool Street (LAS, 2005). Klockan 09.04 anlände LFB:s första enhet till platsen vid Paddington Station som egentligen avsåg Edgware Road (LFBIB, 2005). Vid denna tidpunkt skickade London Underground ut ett larm om en explosion under ett tåg vid Edgware Road. Förvirringen berodde på att den ursprungliga explosionens kraft träffade en vägg och sedan studsade tillbaka mot ett annat tåg. Ytterligare ett larm inkom vid samma tid till LAS, denna gång från British Transport Police (BTP). Rapporten lød: "train stuck in tunnel, smoke inhalation, people onboard King's Cross underground station" (Edmondson, 2005). Vid den tiden satt Tony Blair i möte med Kinas premiärminister på Gleneagles hotell i Skottland. Hans medarbetare fick inte avbryta mötet. De delgavs information och följde nyhetssändningarna om den kaotiska situationen i London (Morton, 2005).

Klockan 09.05 karakteriserade Londons brandförsvaret händelsen som en *major incident*, en storskalig händelse, och fler resurser påkallades (LFBIB, 2005). Samtidigt skickade LAS personal till Paddingtons tunnelbanestation. Jonathan Edmondson var en av de utskickade. Han fick rapporter om att det handlade om tre händelser och bad om hjälp med att få sjukhusen i London att etablera sin krisberedskap (Edmondson, 2005). Vid denna tid var ett befälsteam från LAS på plats vid Liverpool Street. De fick samtal om händelsen vid Aldgate och bestämde sig

för att lämna kvar en person på Liverpool Street och skicka resterande resurser till Aldgate (Waspé, 2005).

Klockan 09.07 fick LFB:s larmcentral uppgifter om den korrekta skadeplatsen, vilket alltså inte var Paddington utan den närläggna tunnelbanestationen Edgware Road. Samtidigt anlände brandenheter från Eustons brandstation till Euston Square i närheten av King's Cross. Detta var dock inget missförstånd utan i enlighet med praxis, så kallad *split attendance* (LFBIB, 2005). Vid denna tidpunkt rapporterade BTP till LAS om "train collision or electrical explosion. 25 walking wounded at Aldgate" (Edmondson, 2005). Klockan 09.09 anlände den första ambulansresursen till Edgware Road (LAS, 2005). Minuten senare (09.10) fick personal vid St Mary's Hospital i Paddington ett meddelande: "Major incident please attend." Julia Dent var operativ chef vid South West Strategic Health Authority. Hon tjänstgjorde som guldbefäl och ansvarade för National Health Services respons vid händelse av en katastrof (Morton, 2005).

Klockan 09.13 anlände den första brandenheten till King's Cross. En minut därefter (09.14) nådde den första ambulansen Aldgates tunnelbanestation (LAS, 2005). Samtidigt anlände den första ambulansresursen till King's Cross.¹⁰ Den rapporterade tillbaka till

LAS larmcentral: "An explosion on a train, anything up to 1 000 casualties. Send as many ambulances as possible". Chefen i larmcentralen lät varje sjukhus i London veta att det var en storskalig händelse. Parallellt med detta (09.14) rapporterade ambulanspersonal vid Aldgate tillbaka till LAS larmcentral: "Explosion. Fire and ambulance needed. Possible fatalities." När Edmondson, som inte fick meddelandet om Edgware Road, hörde detta bestämde han sig för att inte åka till Liverpool Street utan till Aldgate. Minuten senare (9.15) ringde Edmondson till larmcentralen för att få Aldgatehändelsen utropad som en storskalig händelse (Edmondson, 2005). Samtidigt skedde den första rapporteringen i media om händelsen när *Press Association* rapporterade om en explosion i närheten av Liverpool Street station (Day et al, 2005).

Det var ungefär i detta skede (09.15) som Transport for London beslutade att evakuera hela tunnelbanesystemet (Freeman, 2005). När så kallad *Code Amber* beslutats stannar alla tåg vid närmaste station och samtliga passagerare evakueras (Agnew, 2005).¹¹ Fem minuter senare (09.20) informerade London Underground allmänheten om händelserna, som de kallade för "a network emergency" (Edmondson, 2005).

10. Vid intervju tillfället sade Edmondson att detta samtal sändes från Edgware Road. Det mesta tyder dock på att ambulansen var på plats vid King's Cross, vilket är angivet i LAS officiella sammanställning av händelsen (LAS, 2005).

11. Enligt Morton (2005a) ställdes all trafik i tunnelbanesystemet in klockan 10.00. Rimligtvis tog det en stund för de berörda att kommunicera och genomföra beslutet.

Klockan 09.18 anlände den första ambulansen till Edgware Road. Samtidigt nåddes LAS larmcentral av ett larm om en incident vid Russell Square. Anledningen att det inkom relativt sent var för att tåget vid King's Cross i själva verket befann sig mellan stationerna King's Cross och Russell Square. De som tog sig ut ur tunnelarna via Russell Square nådde först marknivå efter en kvarts promenad. Tre minuter senare (09.21) deklarerade ambulanspersonal vid King's Cross den händelsen som en storskalig händelse. Aktiviteten i LAS larmcentral var nu mycket hög. Stabschefen utmanades av till synes åtminstone fem incidenter, varav enbart en av dessa hade upp till tusen skadade. Vid detta skede började LAS förflytta stabsledningen från larmcentralen till ledningsrummet bredvid (ibid.).

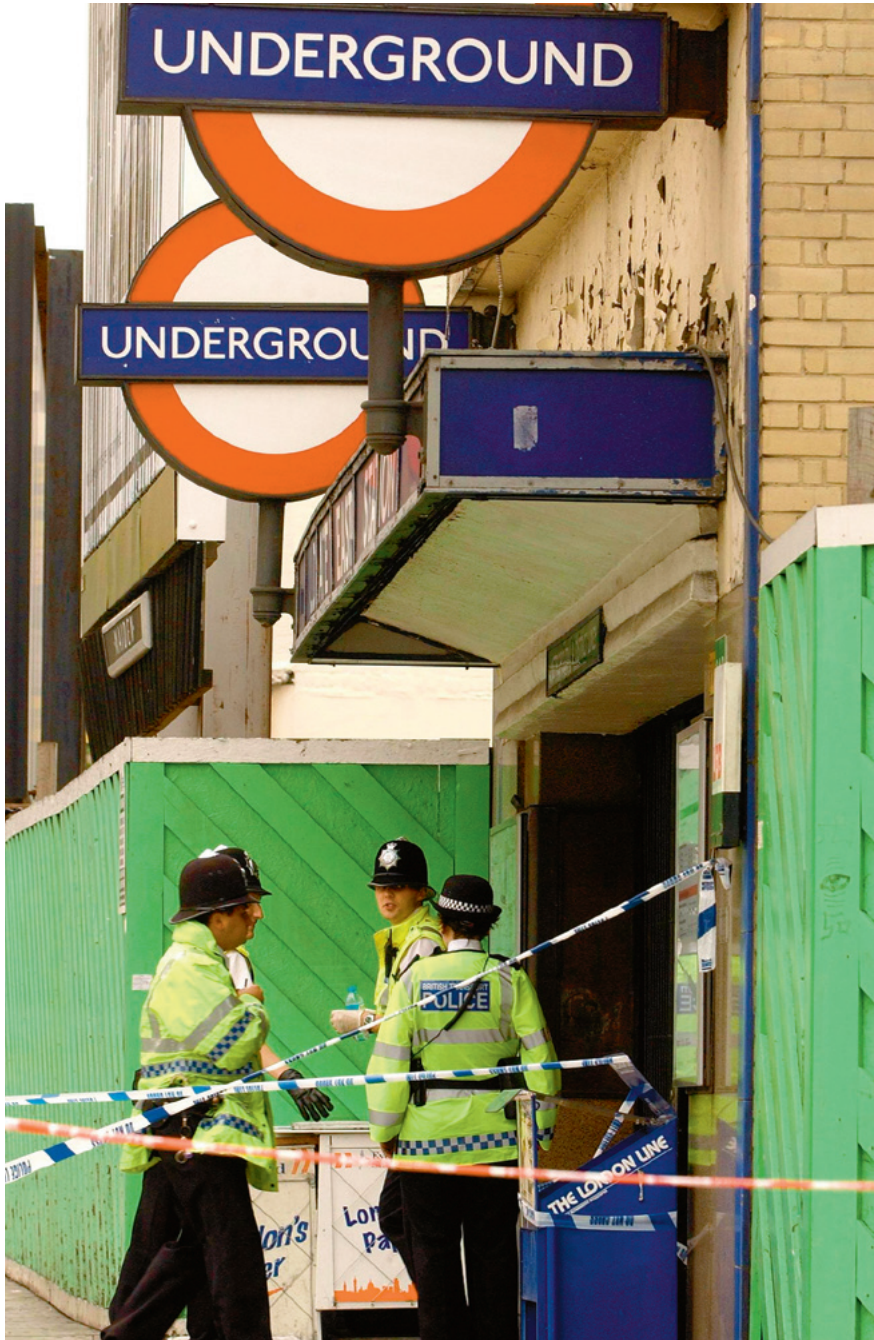
Klockan 09.24 anlände Edmondsons ambulansenheter till Aldgate. I biljett-hallen fanns omkring 60 allvarligt skadade. Många var nedsmutsade av sot, vilket är vanligt vid händelser i tunnelbanan. Edmondson tog rollen som LAS silverbefäl och deklarerade den händelsen som en storskalig händelse. Den första enheten på plats hade redan, i enlighet med planerna, genomfört en besiktning och de fortsatte sedan med att etablera ledningsinsatser (ibid.).

Klockan 09.29 bekräftar medieavdelningen vid Metropolitan Police att händelserna i London har definierats som en *major incident* (Report of the Official Account of the Bombings of London on 7th July 2005, s 7).

Klockan 09.30 aktiveras *Cabinet Office Briefing Room*, COBR, regeringens krisledningsinrättning på grund av sprängattentaten. COBR var redan förberett, eftersom det var G8-möte i Skottland. Höga tjänstemän från de berörda departementen samt från Metropolitan Police deltog i verksamheten, som kom att pågå till den 15 juli (Report of the Official Account of the Bombings of London on 7th July 2005, s 7).

Klockan 09.30 anlände den första ambulansresursen till Russell Square (LAS, 2005). 09.35 avslutade Blair mötet med Kinas premiärminister och informerades därefter om att det rådde trafikkaos i London på grund av flera allvarliga och märkliga incidenter (Morton, 2005). Vid denna tidpunkt dök, på Aldgates skadeplats, en hel del förstärkning upp i form av senior LAS-personal från en närliggande konferens (Edmondson, 2005).

Klockan 09.47 sprängdes den fjärde bomben på övervåningen på buss 30 vid Tavistock Square (Elliot et al, 2005). Explosionen inträffade så nära olycksplatsen mellan King's Cross och Russell Square att räddningsarbetarna tydligt hörde att ytterligare ett terror-dåd hade inträffat. Det skapade en allmän känsla av sårbarhet på skadeplatsen (ibid.). Inom en minut hade privatpersoner meddelat larmcentralerna hos LFB och LAS. Den första ambulansresursen var snabbt på plats vid Tavistock Square (09.49). Fem minuter senare (09.54) anlände den första enheten ur brandkåren (LFBIB, 2005; LAS, 2005).



Efter bussbomben föreföll även busstrafiken vara under attack. Därför fattades beslutet att dra tillbaka samtliga bussar från centrala London (Agnew, 2005).

Hos de olika polismyndigheterna trodde man initialt att det handlade om sju händelser, inte fyra. Händelserna uppfattades som omfattande nog för att kalla till möte med Londons Gold Co-ordinating Group (GCG). Det första GCG-mötet ägde rum kl. 10.00 vid Strategic co-ordination centre i Hendon i norra London.¹² Gruppen utökades sedan kontinuerligt under dagen (Massey, 2005; Rolston, 2005).

Den medicinska delen av räddningsinsatsen vid Aldgate avslutades på en timme och 22 minuter. Detsamma gällde insatsen vid Edgware Road, som visserligen ledde till färre antal skadade, men där man tvingades arbeta med en ännu större brist på ambulanser. Olycksplatsen vid Kings Cross var mer problematisk och tog längre tid. Den medicinska räddningsinsatsen vid King's Cross var avslutad efter 2,56 timmar. Sammanlagt 404 skadade kördes med LAS försorg till omkringliggande sjukhus. Sammanlagt 775 personer sökte dock vård, vilket visar att många tog sig till sjukhus för egen maskin (Edmondson, 2005).

När information om händelsen kom in under morgonen avbröts regeringens möte. Inrikesminister Charles Clarke kallade istället till ett möte med COBR. Huvudaktörer var hälsominis-

ter Patricia Hewitt, transportminister Alistair Darling, vice premiärminister John Prescott samt chefer från under rättelsetjänst och polis. Uppfattningen var att det på intet sätt var säkert att attackerna var begränsade till London (Doward et al, 2005).

Klockan 11.00 genomförde City of London Police dagens första så kallade bridge call. Konferenssamtalet gick ut till 95 företag i centrala London och gav en lägesbild utifrån polisens perspektiv (Bryce, 2005; Beasley, 2005). Klockan 11.35 berättade Metropolitan Police till nyhetsbyrån Reuters att det fanns spår av sprängämnen på en av skadeplatserna (CNN.com, 2005). Samtidigt lämnades budskapet: "Avoid London. Area closed. Turn on radio" via skyltar vid motorvägar in mot London (Morton, 2005).

Klockan 12.00 uttalade sig premiärminister Tony Blair till medierna och han kallade då händelserna för terroristattacker. Han meddelade även att han skulle lämna G8-mötet i Skottland och ta sig till London (CNN.com, 2005).

Metropolitan Polices beväpnade insatsenheter, *Special Firearms Unit*, skickades under dagen ut på Londons gator. En polis sade enligt mediauppgifter "we were all told that we should be prepared to expect a Kratos call". *Operation Kratos* innebär att beväpnade specialstyrkor instruerats att skjuta för att döda i syfte att oskadliggöra själv-

12. Andra informanter har gjort gällande att det första mötet med GCG ägde rum klockan 12.00 (Waspe, 2005).

mordsbombare (Leppard & Calvert, 2005). Policyn är inspirerad av israelisk polis.

Under dagen berättade vittnen att en man med olivfärgad hy nervöst fumlat med sin ryggsäck alldeles innan explosionen på buss 30. Vid skadepplatsen hittades ett huvud utan kropp. Experter känner till att när självmordsbombare detonerar sprängladdningar slits vanligen huvudet loss från kroppen. Huvudet kunde även knytas till identitetshandlingar på skadepplatsen. Chefen för Metropolitan Police antiterroristrotel Peter Clarke misstänkte starkt att de hade att göra med självmordsbombare och utredningen fokuserade på det spåret. Coroners på skadepplatserna instruerades att först inrikta sig på de människor som hade befunnit sig närmast bomberna (Leppard & Calvert, 2005).

Flera falska rykten florerade under dagen. Bland annat spreds ryktet att en prickskytte från polisen hade skjutit en potentiell självmordsbombare vid Canary Wharf, att militära enheter hade blivit beordrade att patrullera gatorna, samt att dödsiffran översteg den i Madrid 2004 (Doward et al, 2005).

Klockan 14.00 hölls ett nytt möte med GCG. Gruppen hade utökats sedan det första mötet (Rolston, 2005).

När Londonbörsen stängde hade index fallit med mer än 200 punkter. Rasen drabbade främst transport- och turismindustrin. Londons borgmästare Ken Livingstone, som befann sig i Singapore, höll ett tal till nationen

klockan 15.00, innan han steg ombord på sitt plan. Talet sändes på tv och enligt medieuppgifter blev det känsloladdade talet synnerligen väl mottaget (Morton, 2005). Samtidigt beslutade Transport for London att återinrätta busstrafiken i centrala London för att människor skulle kunna ta sig hem. Man beslutade samtidigt att låta tunnelbanan förbli avstängd resten av dagen (Agnew, 2005).

Klockan 16.25 lämnade polisen ut ett särskilt nummer för anhöriga och oroliga att ringa till. Sju minuter senare (16.32) började busstrafiken och Docklands Light Railway i östra London återigen att rulla. Järnvägstrafiken gick sedan tidigare, dock inte förbi King's Cross och Victoria (Morton, 2005).

I takt med att LAS-personal kom tillbaka från sina insatser på skadepplatserna skickades de till en konferensanläggning i Millwall i södra London där de fick mat, dryck, debrief och hjälp med att bearbeta sina upplevelser med professionell personal eller genom att samtala med kollegor. LAS hade sedan tidigare bokat anläggningen för en konferens för seniora befäl (Waspe, 2005).

När Blair klockan 17.30 öppnade ett nytt möte med COBR på Downing Street 10 var den officiella dödsiffran 37 döda. Dessutom saknades åtminstone 20 människor (Morton, 2005).

Klockan 22.19 inträffade ett genombrott för polisutredningen när Hasib Hussains mor ringde till polisen och rapporterade att hennes 18-årige son saknades. En polis besökte familjens hem i Leeds. Polisen tog med sig foto-



grafier och namnen på Hasibs vänner. Dessa visade sig vara samma namn som hade hittats på kreditkort och körkort vid flera av olycksplatserna (McAllister, 2005, Report of the Official Account of the Bombings of London on 7th July 2005, s 8). Vid polisens officiella presskonferenser sades det att det knappast var frågan om självmordsattacker. Samtidigt arbetade utredare med självmordsbombarteorin (Burke et al, 2005).

Dagarna efter den 7 juli

Under morgonen efter terrorattackerna återupptogs trafiken på tunnelbanan. Fredagen den 8 juli kallade inrikesdepartementet till ett möte med företrädare för alla större trossamfund i landet (Doward et al, 2005). Under dagen höll Metropolitan Police en presskonferens där det meddelades att polisen

inte hade några bevis på att det var en självmordsattack. Polischefen Sir Ian Blair sade bland annat:

We have absolutely nothing to suggest this was a suicide bombing attack, although nothing at this stage to rule that out. [...] It may have been that [a suicide attack], it may have been a bomb that was left on the seat, it may also have been a bomb that went off in transit (Cobain, 2005).

Strax före midnatt hölls ett möte i Westminster City Hall med syftet att hitta en plats som kunde användas som ett informations- och assistanscenter för anhöriga (*Family Assistance Center*). Centret öppnades lördagen den 9 juli (McClenahan, 2005). Nu var den officiella dödsstatistiken uppe i 49 och den förväntades stiga ytterligare. Omkring 700 var skadade. Cirka 100 personer vårdades på sjukhus i London. Tjugotvå av dessa vårdades för allvarliga skador (Elliot et al, 2005).

Under helgen kom polisutredningen fram till att det fanns offer av asiatisk härkomst både vid Edgware Road och vid Aldgate, vilka hade samma sorts skador som mannen vid buss nummer 30. Polisen hade nu tre misstänkta namn på terroristerna (Leppard & Calvert, 2005). Ytterligare ett genombrott i utredningen kom efter några dagar. I bakluckan på en röd Fiat parkerad vid tågstationen i Luton hittades en hel del sprängmedel. Bilen ledde utredarna till gärningsmannen bakom bomben vid King's Cross (Burke et al, 2005).

Lördagen den 9 juli stod den provisoriska anläggningen för hantering av avlidna färdig (Gordon, 2005). Dagen därpå (10 juli) utgick medierna fortfarande, baserat på poliskällor, att det inte handlade om självmordsbombare, utan att gärningsmännen hade placerat ut bomberna och därmed antagligen undkommit (IOS, 2005). Under helgen hittade polisen flera identitetshandlingar på attentatsplatserna, handlingar man misstänkte tillhörde terroristerna (Report of the Official Account of the Bombings of London on 7th July 2005, s 8–9).

Alltsedan den 7 juli hade hundratals poliser tittat igenom material från övervakningskameror, *Closed Circuit Television* (CCTV) på jakt efter möjliga terrorister. Med tiden blev sökkriterierna mer och mer specifika. Målet var att hitta tre eller fyra unga män av asiatisk härkomst med ryggsäckar. Vid lunchtid, tisdagen den 12 juni, hittade en polis det material som alla var ute

efter. TV-inspelningar visade fyra män som under morgonen den 7 juli stod vid King's Cross tunnelbanestation. Åtminstone en person gick att identifiera. Det var Hasib Hussain som redan var ett centralt namn i utredningen (Leppard & Calvert, 2005 (Report of the Official Account of the Bombings of London on 7th July 2005, s 10). Samma Följande dag, klockan 17.00, höll Metropolitan Police en presskonferens där chefen för antiterroristroteln Peter Clarke avslöjade att självmordsbombningar hade ägt rum i Storbritannien för första gången. Tre terrorister nämndes vid namn. De var alla födda i Storbritannien (Bennetto & Herbert 2005; McGrory, 2005; Studeman 2005). Polisen utförde samtidigt husrannsakingar mot deras bostäder.

Veckorna efter den 7 juli

En vecka efter attentaten, torsdagen den 14 juli, genomfördes två tysta minuter för att hedra terrordådens offer. Samma dag nämndes den fjärde terroristen vid namn. Följande dag avslöjades det att alla bomber var gjorda av Triacetone Triperoxide, TATP, vilket sammanställs av vanliga kemikalier som går att få tag på bland annat i apotek (Jha, 2005; Burns & Cookson, 2005).

Söndagen den 17 juli rapporterade brittiska medier om att minst en, kanske två, av självmordsbombarna var kända av myndigheterna i Storbritan-

nien och USA sedan ett år tillbaka (Leppard & Calvert, 2005).

Tisdagen den 19 juli var alla 56 döda formellt identifierade (Gordon, 2005). Onsdagen den 20 juli vårdades 27 personer fortfarande på sjukhus (Edmondson, 2005).

Attentaten den 21 juli och dödsskjutningen i Stockwell

Torsdagen den 21 juli skedde nya försök till attacker som påminde om dem som ägt rum två veckor tidigare. Fyra män med ryggsäckar fyllda med sprängmedel steg ombord på tre tunnelbanetåg och en buss. Målen för attackerna var tunnelbanestationerna Oval, Shepherd's Bush och Warren Street samt buss nummer 26 på Hackney Road i stadsdelen Shoreditch i östra London. Männen försökte detonera sina hemgjorda bomber, men enbart detonatorerna gick av så denna gång skadades bara en person (Sharick & Carsen, 2005). Terroristerna undkom oskadda. De identifierades dock snart av övervakningskameror (CCTV) och arresterades ett par dagar senare.

Dagen efter, när jakten på de misslyckade självmordsbombarna var som mest intensiv, sköts brasilianaren Jean Charles de Menezes ihjäl av polis från *Special Firearms Unit* vid Stockwells tunnelbanestation. De Menezes sköts med sju skott i huvudet och ett i axeln. Uppenbarligen hade Operation Kratos implementerats. Polisen förklarade att



Jean Charles de Menezes

mannen hade väckt uppmärksamhet genom sin stora rock samt att han hade sprungit från polisen som följde honom (Thompson et al, 2005). Följande dag, den 23 juli, informerade polisen om att de Menezes inte var inblandad i utredningen. De bad även om ursäkt för dödsskjutningen (Thompson & Hinsliff, 2005). Situationen blev alltmer intrikat ett par dagar senare när beskrivningen av de Menezes kläder och uppträdande ändrades. Polisen anklagades därefter för att mörka kring dödsfallet (Honigsbaum, 2005).

En månad efter den 7 juli och tiden fram till årsskiftet

En månad efter det första attentatet, och 14 dagar efter det andra, utökade Londons polis bevakningen i och

runt Londons tunnelbana med 6 000 poliser.

Den 19 augusti befann sig åtta personer fortfarande på sjukhus (Edmondson, 2005). Den 24 augusti föreslogs ny lagstiftning för att deportera människor som "foment, justify or glorify terrorist violence" (Jane's Intelligence Review, October 2005:18).

London Resilience Teams anhörigcenter stängde i slutet av augusti eftersom den andra byggnaden som verksamheten hade utövats i var bokad för hösten. Verksamheten fortsatte dock i begränsad skala ur en liten lokal i kvarteret Victoria i centrala London (McClenahan, 2005).

Den 1 september sände al-Jazira en video där ledaren för självmordsbombningarna, Mohammed Sidique Khan, förklarade logiken bakom attacken. I ytterligare en video påstod al-Qaidamannen Ayman al-Zawahri att terrornätverket låg bakom dåden (Russell, 2005). Den 30 september identifierades den sista kroppsdelen och verksamheten vid den provisoriska anläggningen för hantering av avlidna kunde avslutas (McClenahan, 2005).

Som del i utvärderingen av terrorattentaten genomfördes den 5 oktober konferensen Resilience 05 – Sharing London's Lessons i centrala London. Konferensen vände sig främst till praktiker i beredskaps- och säkerhetssektorn i Storbritannien och utomlands och gick ut på att representanter för de inblandade myndigheterna delade med sig av sina lärdomar. Bland talarna märktes Londons borgmästare, Ken

Livingstone samt föredragande från premiärministerns kansli, blåljussektorn och transportbolagen (Kowalczyk, 2005; Fors, 2005b).

Den 1 november hölls minnestjänster för terrordådens offer. I St Paul's Cathedral samlades anhöriga till offren i sällskap med dignitärer som premiärministern, drottningen, och Londons borgmästare. Samtidigt visades minnestjänsten på stor duk vid Trafalgar Square (Laville, 2005).

Den 10 november röstade parlamentet mot den nya terroristlagen. 49 ledamöter för Labourpartiet röstade mot sin regerings förslag att hålla misstänkta terrorister arresterade i 90 dagar utan anklagelse. Det hade inneburit en ökning från 14 till 28 dagar (Wintour, 2005).

Inrikesministern beslutade den 13 december att händelserna den 7 juli inte skulle genomgå offentlig utredning. Istället beslutade man att ett narrativ baserat på information från polis och underrättelsetjänst ska sammanställas.

Den 11 maj 2006 publicerades två kortare rapporter från parlamentets underhus. Den ena rapporten var en beskrivning av vad terroristerna gjorde inför och under den 7 juli, deras motiv och hur de gick till väga (Report of the Official Account of the Bombings of London on 7th July 2005). Den andra rapporten behandlade specifikt de brittiska säkerhets- och underrättelsetjänsternas arbete mot terrorism (Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005).

Analys

Krisberedskap

Att besitta en individuell och organisatorisk krisberedskap innebär att det finns en förmåga att identifiera risker och hot och en kapacitet att hantera hastigt uppkomna, komplexa och extraordinära situationer. Det gäller vidare att förhindra att situationerna eskalerar samt att mildra deras negativa konsekvenser. Sådan kunskap påverkas av hur pass utvecklad aktörens beredskaps- och övningsplanering är och vilka erfarenheter de olika aktörerna har av att hantera kriser (Stern & Sundelius, 2002).

MENTAL BEREDSKAP OCH PROBLEMUPPFATTNING

En förklaring till att Londons blåljussektor klarade utmaningen av ett storskaligt terrorattentat på flera platser samtidigt, var den beredskap som hade byggts upp under år av terrorhot, erfarenheter av stora olyckor och terrorattentat, samt planering, övning och utbildning för att skapa roller och strukturer för att kunna hantera framtida storskaliga händelser. Denna

erfarenhetsbank tycks ha lett till att en mental beredskap att allvarliga kriser kan och kommer att inträffa har spridit sig inom stadens blåljussektor. En fördel med att ha en mental beredskap för allvarliga händelser är att startsträckan för att förstå omfattningen av en händelse blir kortare. Händelsen var på sätt och vis väntad. Som en informant har tillstått: "We knew there was a massive risk to London and it was a case of really when it's going to happen" (Edmondson, 2005).

Den första uppfattningen av händelsen har sin grund i den först inkommande informationen och hur den tolkas av sändaren och mottagaren. Den 7 juli kom den informationen från Transport for Londons operatörer. Enligt den informationen framstod det som om det kunde ha varit frågan om en olycka eller ett elavbrott, men inom fem, tio minuter, när nästa rapport kom in (omkring klockan 09.05) tycktes det vara klart att det handlade om en terroristattentat (Agnew, 2005). Beredskapsplaneraren Jonathan Edmondson på London Ambulance Service (LAS) var en av mottagarna av

de initiala rapporterna. Klockan 09.05 kontaktade han LAS ledningscentral via kommunikationsradion. Han fick då reda på att tre allvarliga händelser hade skett och begärde att Londons lokala sjukhus skulle etablera beredskap för en storskalig händelse. Edmondson har förklarat hur han uppfattade situationen:

My first thoughts was not "electrical explosion", not "power surge". My first thoughts [...] was right away: "it was an al-Qaida hit", because this is something we've been planning for a long time. We knew we would get a multi-sited incident, and that's why I thought right away: "Okay, support vehicles, major incident" (Edmondson, 2005).

För flera andra chefer och tjänstemän i LAS larmcentral, som inte arbetar med beredskapsplanering till vardags, var det antagligen svårare att snabbt skapa sig en uppfattning om händelsens omfattning eftersom informationen kom in från flera olika håll och till flera olika mottagare. Detsamma gällde de som arbetade på skadeplatserna. Enligt en informant dröjde det cirka 20–30 minuter in i hanteringen, innan de inblandade började förstå att det var frågan om flera skadeplatser samtidigt (Waspe, 2005). Cheferna i larmcentralen torde ha insett händelsens storlek och betydelse omkring klockan 09.10. Larmcentralen är uppdelad enligt

geografiska sektorer och inom kort tid hade samtliga delar i larmcentralen fått in allvarliga larm om händelser, vilket är mycket ovanligt. Klockan 09.14 inkom information till larmcentralen som bekräftade att det handlade om många skadade, sannolikt av ett terrorattentat. Då rapporterade ambulanspersonal vid Aldgate tillbaka till LAS larmcentral: "Explosion. Fire and ambulance needed. Possible fatalities." Det stod då klart för LAS att organisationen stod inför en storskalig händelse (Edmondson, 2005).¹³

Även om fyra terrorattentat med dödlig utgång naturligtvis är en katastrof och en stor utmaning för samtliga inblandade tycks det som om kommunikationsproblemen och överbelastningen gjorde att de inblandade aktörerna tolkade händelsen som *än* mer allvarlig än vad den egentligen var. Hos de olika polismyndigheterna trodde man initialt att det handlade om sju händelser, inte fyra. Frågor som dryftades var: Kommer fler explosioner att ske och i sådana fall när och var (Edmondson, 2005)? Redan inledningsvis uppfattades händelsen dessutom som stor nog för att samla den regionala gruppen för strategisk samverkan och ledning: Gold Co-ordinating Group. Gruppen utökades sedan kontinuerligt under dagen (Massey, 2005; Rolston, 2005).

Orsaken till att myndigheterna först trodde att det rörde sig om flera

13. Edmondson arbetar i sektorn för centrala London och hörde därmed inte larm från andra sektorer som kom på andra kanaler. Detta medförde att han inte hörde det tidigare larmet om Edgware Road som gick på en annan kanal (Edmondson, 2005).

explosioner var att ett par av attackerna inträffade mellan stationer. Räddningstjänsten såg skadade människor komma emot dem vid flera utgångar och utnämnde flera skadeplatser än vad som egentligen var fallet. Den höga aktiviteten i larmcentralerna och initial information tydde på åtminstone fem incidenter, varav en kunde ha upp till tusen skadade. Vid ett tillfälle trodde operatörerna på LAS till och med att de hade upp till tio incidenter att hantera. (Edmondson, 2005).

CBRN-BEREDSKAP

Redan efter det att de första räddningstjänstheterna anlät och genomfört en rekognosering fann man det troligt att det inte var tal om en CBRN-attack. Men brandförsvaret var ändå nöjt med hur brandmännen hanterade situationen. Den biträdande brandchefen Ron Dobson har sagt:

I was really pleased that one of the first things the crews mentioned at the incidents was the risk of CBRN and the training video we had made on this risk really proved its worth on the day. [...] It really came into people's minds at the incident (LFBIB, 2005:6)

Enligt vissa intervjuer var dock inte den mentala CBRN-beredskapen så närvarande som somliga ville låta påskina (Trendall, 2005). Det så kallade ”steg 1,2,3-protokollet” användes inte alls menade en informant. Steg 1,2,3-protokollet är en manual för hur man ska agera vid händelser där

det kan finnas en risk för CBRN-medel. Om räddningstjänsten ser att en skadad person kollapsar så ändras inte de vanliga rutinerna, men om tre personer kollapsar drar sig räddningsmanskaper (utan specialutrustning) tillbaka från skadeplatsen (Edmondson, 2005). Givetvis kan medvetenheten ha varit större hos vissa organisationer än hos andra. Det är å andra sidan inte särskilt anmärkningsvärt att de inblandade aktörerna inte främst tänkte på risken för CBRN-medel. Personer med lättare skador kom, till synes utan uppenbara andningsproblem, gående mot räddningspersonalen. Det räckte med en visuell inspektion för att avgöra att det inte kunde ha varit frågan om en kemisk attack eftersom människor i sådana fall skulle ha kollapsat på marken, utan synliga skador. Biologiska stridsmedel syns inte och tar timmar eller dagar att verka. Med ett sådant scenario är det ändå för sent att förhindra skador. Radiologiska stridsmedel anses ha samma effekt. Som en informant uttryckte: Hade det varit kärnvapen så hade vi märkt smällen. Detta skulle kanske inte betraktas till alla delar korrekt av en CBRN-expert, utan verkar snarare vara ett allmänt sätt att resonera för de ambulanssjukvårdare och poliser som är först på plats. För brandmännen är situationen inte lika osäker eftersom de är utrustade med så kallade dosimetrar, mätutrustning för att indikera radiologisk strålning (Trendall, 2005).

En mer omfattande inspektion av skadeplatserna gjordes först senare.

Räddningsarbetarna gick in i situationen med uppfattningen att det var en konventionell explosion som behövde hanteras. De drog sig inte tillbaka för att vänta på att mer säker CBRN-utrustning och expertis skulle dyka upp och försäkra att det var en konventionell attack. Agerandet strider egentligen inte mot några planer då planeringen enligt ”steg 1,2,3” handlar om situationer då räddningstjänsten ställs inför offer som har kollapsat (Edmondson, 2005). LAS CBRN-beredskapssamordnare har förmedlat sin inställning till problematiken:

They [Emergency service staff] went in and did it. If you want to be a purist, you can say, “No, they shouldn’t have done it. They should all have waited at the cordon a 100 yards away, wait for somebody to come up and go: That’s alright, now it’s safe”. Sorry, that’s not going to happen. It’s not going to happen (Waspe, 2005).

Att vänta med hjälpen tills det är säkert riskerar naturligtvis att leda till ytterligare lidande för de drabbade och en sådan taktik står i direkt motsats till att rädda liv vilket är blåljusmyndigheternas primära uppgift.

RISKEN FÖR EN ANDRA LADDNING

Problematiken rörande risken för CBRN-attacker har mycket gemensamt

med oron för att ytterligare sprängladdningar kan vara utplacerade på olycksplatsen. Medvetenhet om risken för ytterligare sprängladdningar grundar sig bland annat i att PIRA, mot slutet av sin kampanj, använde sig av en sådan strategi (Edmondson, 2005).¹⁴ Idén har fått ytterligare stöd efter Madridbombningarna 2004 då tio av tretton sprängladdningar utlöstes. Även om det tycks finnas en medvetenhet om den risken, verkar det inte finnas någon särskild strategi för att hantera problematiken. Under arbetet på skadeplatsen frågade till exempel LAS silverbefäl, med tanke på risken för ytterligare bomber, företrädare för City of London Police huruvida de hade beordrat dit bombhundar. Han ansåg sedan att han inte kunde göra så mycket mer åt saken. Mitt under räddningsarbetet vid Aldgate florerade även rykten om att det fanns en andra laddning på skadeplatsen. Trots detta fortsatte ambulanspersonal, läkare, brandmän och poliser med räddningsarbetet på och omkring tåget. Edmondson på LAS berättade hur räddningsarbetarna funderade: “Doesn’t matter what your protocol say about people withdrawing from an area. If you’re with casualties, the likelihood is that they are going to remain with the casualties” (ibid.). Detta är också kopplat till den mentala beredskapen, eller bristen därpå. Å ena sidan går det att påstå att det enbart är realistiskt att förutsätta att det egentligen inte

14. Detta berör dock egentligen inte Londons blåljusmyndigheters egna erfarenheter. PIRA använde sig främst av taktiken med flera bomber i Nordirland. Senaste gången som taktiken användes i England var 1974 (Fors, 2005a).

handlar om en ny sprängladdning, då detta oftast är fallet. Å andra sidan kan en sådan tolkning, åtminstone i dagens läge med de allvarliga terrorattentat som drabbat världen under senare år ses som en naiv tolkning av hotbilden eller som ett medvetet risktagande.

ÖVNINGAR

Strategic Emergency Plan och LESLP-manualen lägger grunden för myndighetsöverskridande planer samt utbildnings- och övningsprogram. Detta betyder att myndigheterna som har till uppgift att hantera kriser och andra allvarliga händelser arbetar i enlighet med samma planer och övar tillsammans (Bryce, 2005; Beasley, 2005). Bara några månader innan terrorattentaten den 7 juli ägde en sådan myndighetsgemensam samövning rum. Den 4–8 april 2005 genomfördes *Atlantic Blue*, en stor ledningsövning med tusentals deltagare från Kanada, USA och Storbritannien. Även om övningen förde samman blåljusmyndigheterna, ökade förståelsen dem emellan och ledde till att personliga kontakter knöts, har den kritiserats av flera informanter. Problemet var det politiska elementet i övningen. Under planeringsprocessen byttes den politiska representationen ut. Ny personal kom in med en ny agenda. De ursprungliga beställarna av övningen avgick och de nya befattningshavarna var inte alls lika intresserade av att övas. Dessutom var ministrar tvungna att godkänna olika delar av övningen, vilket ledde till att mål- och syftesformuleringar

först blev klara långt in i planeringsprocessen och att kostnaderna rusade i höjden. Övningen, som ursprungligen var planerad som en testande simulationsövning för alla nivåer med flera skadeplatser, blev i själva verket en scenarioövning för strategiskt och taktiskt beslutsfattande (Edmondson, 2005).

De lärdomar som drogs efter övningen tycks inte ha spridits utanför respektive organisation, i och med att det inte har gjorts någon större gemensam utvärdering av övningen (ibid.). Vid Atlantic Blue-övningen var det inte den första gången som för mycket politiskt inflytande i övningsprocessen ledde till problem i London. Vid en övning för några år sedan blev det mer och mer tungrott ju fler ministrar som inkluderades. Problemet var också att de inblandade inte vågade misslyckas inför media. Storleken på övningen medförde att stora nyhetsbolag som CNN och ABC var på plats (Trendall, 2005).

Ledning och organisation

En händelse som inbegriper ett flertal omfattande och simultana olycksplatser kommer naturligen att utmana aktörers organisations- och ledningskapacitet. Kriser utgör generellt sett stora utmaningar även för erfarna och stresståliga ledare, beslutsfattare och krishanterare. Tidspress, värden på spel, och osäkerhet påverkar såväl individer som organisationer när operativa och strategiska

beslut ska fattas av olika enheter och på olika nivåer i det hierarkiska systemet (Stern & Sundelius, 2002).

LAS STABSLEDNING OCH ORGANISATION PÅ SKADEPLATS

Att organisera arbetet på skadeplatsen mellan King's Cross och Russell Square var avsevärt svårare än vid de andra skadeplatserna. Ett problem var de många in- och utgångarna till tunnelbanestationen, som gjorde det svårt att få en överblick och att etablera en fungerande uppsamlingsplats för skadade (Waspe, 2005). Exempelvis anmälde omkring tio ambulansenheter att de var den första enheten på plats (Edmondson, 2005). Läget för dådet gjorde också att räddningsarbetet blev mycket besvärligt. I och med att tunneln är så smal, cirka 3,3 meter, lämnas bara 1,5 decimeter på var sida om ett tåg. Dessutom är tunnarna dåligt upplysta, smutsiga och sotiga och temperaturen är cirka 30–40 grader Celsius (Waspe, 2005). Scenerna som räddningsarbetarna bevittnade var också värre där än på de andra platserna, vilket påverkade ledning och samordning negativt. När samtliga bussar i området återkallades och beordrades att köra tillbaka till respektive busstation betydde det ytterligare en försvårande omständighet. Initiativet att använda bussar för transport av lätt skadade hade varit en anledning till att det gick att avsluta insatserna på ett relativt smidigt och snabbt sätt vid Aldgate och Edgware Road. Men ju mer tid som gick, desto mer omfattande blev trafikkaoset. Dessa var några

av anledningarna till att det tog så mycket längre tid att avsluta insatsen vid King's Cross jämfört med Aldgate och Edgware Road (Edmondson, 2005).

Arbetet vid olycksplatsen mellan Russell Square och King's Cross försvårades dessutom ytterligare av en kommunikationsmiss. När räddningsarbetarna på plats vid Russell Squares tunnelbanestation efterfrågade 20 ambulanser, rekvirerade de i det pressade läget ambulanserna till "Russell Square". Detta tolkades i larmcentralen som att resurserna skulle skickas just till parken som heter Russell Square, och inte till Russell Square Station. Konsekvensen blev att ambulanserna som var på väg till parken åkte förbi Tavistock Square, platsen för bussbomben. Vid anblicken av förödelserna där tog de för givet att det var den händelsen de larmats om och de stannade därför för att hantera den. Bristen i kommunikationen mellan skadeplatsen och larm- och ledningscentralen resulterade alltså i att den värst drabbade skadeplatsen fick alldeles för lite resurser. På skadeplats löstes delvis situationen genom improvisation. En senior läkare vid Great Ormond Street Hospital, ett närliggande barnsjukhus, kom själv ner till skadeplatsen och erbjöd hjälp med att ta emot och behandla skadade vuxna. LAS silverbefäl gick med på lösningen, även om beslutet, i efterhand, egentligen karakteriseras som ett beslut som borde ha fattats på guldnivå. I avsaknad av ambulanser skjutsades skadade på bårar till barnsjukhuset på Great



Ormond Street, alldeles runt hörnet från Russell Square. I den pressade situationen, och inte minst då det var ont om ambulansresurser på plats, ansåg de inblandade att det var ett lyckat beslut. Barnsjukhuset ansågs kunna hantera situationen. Men några dagar senare (9/7) skrev chefen för barnsjukhuset till LAS guldbefäl och frågade varför ambulanspersonal hade skickat skadade till barnsjukhuset, vilket de enligt plan och sjukhusets uppdrag inte ska göra, och vilket sjukhuset, enligt dess chef, inte hade tillräckligt med personal för. Ett möte mellan parterna ägde rum där LAS representanter underströk att det var sjukhusets personal som erbjöd sig att ta emot skadade. Diskussionen hade antagligen kunnat undvikas om guld-nivån hade varit inblandad i beslutet (Edmondson, 2005).

LAS INRE STABSLEDNING OCH ORGANISATION

Att skapa fungerande rutiner för det inre stabsarbetet var också en utmaning. Omkring klockan 09.20 var aktiviteten i LAS larmcentral mycket hög. Stabschefen utmanades nu av vad som föreföll vara åtminstone fem incidenter, av vilka enbart en riskerade leda till tusen skadade. Det var vid detta skede som LAS började förflytta ledningen av händelserna från larmcentralen till ledningsrummet bredvid. I efterhand ansåg en informant att det var ett kritiskt misstag att flytta hantering och ledning av samtliga händelser till det angränsande ledningsrummet. Förvirringen var stor i larmcentralen under

denna tid. Att flytta personal, roller och uppgifter från ett rum till ett annat ställer stora krav på ledning och organisation. Denna gång ledde det till att hanteringen av händelsen blev något ostadig redan från början (Edmondson, 2005).

ORGANISATION OCH LEDNING I KRIS OCH NORMALLÄGE

Ett problem är att ledning och beslutsfattande i kris skiljer sig markant från vardagligt arbete. På LAS, till exempel, har flera centrala chefer till vardags i princip administrativa funktioner. Dessa förväntas kunna glida in i den relativt operativa roll som förutsätts för att hantera ledning vid kris. LAS beredskapsplanerare har påpekat att ett generellt problem är att chefer i larmcentralen inte funderar på och arbetar med sådana utmaningar till vardags och att de har svårt att slå om till något som de inte är vana vid. Detta gäller inte bara för inre ledning, utan är även giltigt på skadeplats. Metoder och planering vid en storskalig händelse skiljer sig från normalt arbete. Operativa räddningsarbetare tenderar vid stora olyckor, när de är under stor press, att återvända till det de är vana vid, deras *comfort zone* (Edmondson, 2005). En mer uppriktig medvetenhet, inte minst i krisplaneringen, om att arbetsuppgifter och processer på befälsnivå i kris skiljer sig från det vardagliga arbetet även för blåljusmyndigheterna skulle antagligen vara fördelaktig. Bombningarna den 7 juli ger flera tydliga exempel på hur arbetet vid några av olycksplat-

serna organiserades på ett annat sätt än de vanliga rutinerna. Eftersom det med tiden blev uppenbart att det handlade om flera olika skadeplatser ansåg befäl på plats att det var viktigt att frigöra resurser genom att avsluta insatserna på plats så tidigt som möjligt. På detta sätt skulle resurser kunna flyttas till de skadeplatser som var värre drabbade. Detta påverkade arbetet och beslutsfattandet på ett påtagbart sätt. Som LAS CBRN-beredskapssamordnare berättade:

We took some very, very pragmatic decisions, because we knew that we were going to be under pressure. Once we've got it clear, it was literally a case of, "That's it, done! Where do we go next? Where am I needed?" (Waspé, 2005)

Detta ledde till en del skillnader mellan hanteringen av terrordåden och en vanlig olycka av mindre format. Exempelvis beslutade silverbefälen vid Aldgate att, förutsatt att inget akut och ytterst oväntat inträffade, skulle ett silvermöte hållas initialt och ytterligare ett hållas mot slutet av räddningsinsatsen. Planerna framhåller att möten bör hållas kontinuerligt under insatsen (Edmondson, 2005). Ambulanspersonalen prioriterade dessutom initialt att ta hand om och skicka iväg dem med lindriga skador (walking wounded eller prioritet 3) med linjebussar. Normalt sett prioriteras omhändertagande av allvarligt skadade prioritet 1-fall, men för att skapa utrymme att arbeta på, tillse att lätt skadade inte lägger sig i räddningsarbetet, och för att skapa en fungerande arbetsorganisation vid en

storskalig händelse, är det viktigt att få de lätt skadade ur vägen snabbt och sedan satsa alla tillgängliga resurser på de allvarligt skadade (prioritet 1 och 2). Detta står dock inte specifikt i planerna utan det är upp till LAS silverbefäl att bestämma hur han eller hon vill göra (ibid.; Waspé, 2005). Nu planeras dock en specifik roll på skadeplatsen med uppgift att ta hand om lindrigt skadade. Eftersom erfarenheten visar att dessa inte söker sig till de uppsamlingsplatser som utnämns, utan snarare tenderar att bege sig iväg åt andra håll (Edmondson, 2005).

Givet att ledning och organisation i kris skiljer sig från det vardagliga arbetet räcker det inte med en lång yrkeserfarenhet för att bli en god kris-hanterare. Det krävs även fortlöpande utbildning och övning för ett lyckat utfall. LAS beredskapsplanerare menar att det enda sättet som en omfattande påfrestning kan hanteras på i enlighet med planerna är om de som hanterar händelsen har övats eller utbildats var tredje månad. Då kommer de inte att tänka som vanliga räddningsarbetare, utan som *major incident emergency response*-personer (Edmondson, 2005). Övning och utbildning var tredje månad kanske låter för ambitiöst, men oavsett hur mycket personal och tid man anser att en organisation rimligtvis kan avsätta för övning och utbildning är kvintessensen i argumentet uppenbar. Om en organisation har som ambition och uppdrag att vara goda kris-hanterare bör den också lägga en hel del resurser på att se till att en sådan kom-

petens kan genereras och upprätthållas, inte minst när det gäller strategiskt beslutsfattande och befälsnivåer.

BEMANNING OCH AVLASTNING

En serie lyckosamma sammanträffanden underlättade arbetsbelastningen på skadeplatserna. Ett flertal konferenser och möten hade lockat medicinsk expertis, senior sjukvårdspersonal och erfarna krishanterare till centrala London. Bemanningen på olycksplatsen vid Aldgate underlättades av att avsevärd förstärkning i form av 60 seniora ambulansbefäl från en närliggande konferens dök upp en bit in i hanteringen av händelsen. Edmondson beslutade att fyra av dem skulle vara kvar på skadeplatsen, men att de övriga inte behövdes där och att det bästa de kunde göra var att bege sig till huvudkontoret. Ytterligare ett beslut som fattades i samma veva var att använda bussar för att få iväg lätt skadade. Man bestämde även att poliser skulle köra iväg ambulanserna till sjukhus medan ambulanspersonalen stannade kvar på skadeplatsen, vilket underlättade när bemanningsfrågan var som mest pressad. Ungefär en halvtimme in i hanteringen lämnade Edmondson över LAS silverbefälsroll till en kollega som normalt är silverbefäl. Denne fick då ta hand om det första silvermötet, medan Edmondson fortsatte med att organisera arbetet på skadeplatsen som taktisk rådgivare. Första prioritet var att hantera de inkommande ambulanserna som var alldeles för få för en effektiv hantering av situationen.

30 ambulanser hade begärts från larmcentralen, men så många dök inte upp. För att se till att inte skadeplatser blir utan grundläggande ambulansresurser i framtiden har LAS inrättat ett ”grundpaket” som automatiskt skickas till varje skadeplats som utpekats till plats för storskalig händelse. Paketet består av 20 ambulanser, 10 befäl, alla ledningsfordon, två bussar från Transport for London, och ett dekontaminerings-team (Edmondson, 2005).

Förutom att 60 seniora ambulansbefäl var på konferens i centrala London och redo att hjälpa till med prehospitalt omhändertagande, gynnades räddningsarbetet av att British Medical Association (BMA) i Lambeth för dagen höll i en konferens för seniora läkare alldeles i närheten av Tavistock Square där bussen sprängdes. Ett möte vid Royal London Hospital hade också samlat medicinsk expertis. Helicopter Emergency Medical Services hade runt 25 läkare på ett traumamöte i närheten. Dessutom satt National Health Services guldbefäl i ett möte med Peter Bradley, som är högste chef för LAS huvudkontor (ibid.). Det fanns med andra ord en exceptionellt hög tillgång till senior medicinsk och prehospital expertis i närheten av olycksplatsen. Det var alltså flera tursamma tillfälligheter som gjorde det lättare för Londons räddningsmyndigheter att hantera bombdåden. Å andra sidan är det faktum att 50 seniora läkare fanns till hands inte någon garanti för att räddningsarbetet fungerar smidigt. I en sådan situation är det gynnsamt att ha rätt personer

på rätt plats och en fungerande lednings- och samverkansförmåga. Just detta lyckades myndigheterna etablera vid Tavistock Square. Läkaren Peter Holden, som har diger erfarenhet av prehospital vård, var i BMA:s lokaler när han hörde bussexplosionen alldeles utanför. Han begav sig ner till torget och blev inom kort utsedd att leda det medicinska arbetet. Han beskrev hur han såg på situationen:

I am in shirtsleeves and a pinstripe suit, with no pen and no paper, and I am technically an uninjured victim. All I have is my ID card, surgical gloves, and my colleagues' expectation that I will lead them though this crisis. [...] Most of my colleagues have not cared for a casualty in 20 years. They accept my instruction without a murmur. Astonishingly, I have established command. (Holden, 2005: 541–542).

Att så många konferenser och liknande tillställningar med medicinsk expertis genomfördes i centrala London just den 7 juli var en lyckosam slump. Men detta kan även ses som en typisk urban företeelse i kris. En storstad som London tenderar vid vilket givet tillfälle som helst vara värd för konferenser och möten som tillkallat expertis inom ett givet kompetensområde. Storstaden London har fler fördelar för ett effektivt räddningsarbete, som exempelvis omfattande resurser i form av ambulanser, poliser, räddningstjänst och sjukhusplatser. Även dokumenteringen av olyckan gynnades av att händelsen ägde rum i en storstad. Förutom att över-

vakningskameror är vanliga i centrala London var många människor på vägen till jobbet utrustade med kameramobiler. Dessutom var ett tv-team på plats vid en av olycksplatserna för att filma en dokumentär om arbetet i tunnelbanan (Agnew, 2005).

En annan händelse som kunde påverka hanteringen av terrordåden var G8-mötet i Skottland. Det vore rimligt att tro att det skulle inverka negativt på hanteringen av terrordåden. Trots att några viktiga personer, inte minst inom polisen, befann sig i Skottland var detta inget som fick särskilt stora konsekvenser. Det fanns till och med fördelar med att G8-konferensen skedde samtidigt som terrordåden. Exempelvis var British Transport Polices (BTP) reservplats för ledningscentralen redan öppen och organisationen var alert eftersom många misstänkte att något stort kunde ske i Skottland (Doel, 2005). Inte heller LAS beredskap påverkades nämnvärt av G8-mötet, även om en nyckelperson i larmcentralen var på plats i Skottland (Edmondson, 2005).

STRATEGISK BEMANNING OCH AVLASTNING

Trots att organisationerna som var inblandade i hanteringen av händelsen har lagt ner planeringstid och resurser på att tidigt initiera strategiska diskussioner som hur avlastningsfrågor ska hanteras om krisen blir långvarig, blev just denna fråga en stor utmaning enligt flera informanter. I planerna, och inte minst i den mentala beredskapen hos personalen, bedömdes det att en

terrorattack kräver hårt arbete i ett par veckor. Hanteringen av självmordsbombningarna i London drog däremot ut på tiden. Det höga tempot höll i sig i flera veckor och händelser som de misslyckade självmordsbombningarna den 21 juli utgjorde en ny våg av akuta beslutstillfällen. Hos LAS kunde man återgå till normalläge ungefär en månad efter den 7 juli (Waspé, 2005), medan informanterna på BTP menade att det tog hela åtta veckor. Händelserna påverkade flera av de inblandade organisationerna på olika plan. På BTP lyckades man inte förhålla sig strängt till planerna rörande avlastning på chefsnivå. De som var inblandade i situationen från början vägrade släppa taget. Även efter att ha arbetat långa dagar i sex veckor fortsatte de efter samma schema. Och de fick hållas, ingen gick in och krävde avlösning på chefspositionerna (Manners, 2005). Vetskapen om problematiken fanns i organisationen och i efterhand menade informanterna självkritiskt, med tanke på riskerna, att de borde ha hanterat den delen på ett bättre sätt:

That can lead to an organisation that is exhausted, corporate exhaustion, where you have decision-making processes affected by tardiness. [...] You've got organisations almost running out of adrenaline [...]. You lose interest in low level public disorder when you've got terrorism to fight (Trendall, 2005).

Lärdomen är att planeringen måste göras för situationer som varar mycket längre än två veckor med stränga

system för avlösning av personal och befäl (ibid.). Beroende på blåljusmyndigheternas skilda uppdrag, belastades organisationerna på olika sätt. Brandförsvaret lyckades upprätthålla normalt brandskydd för övriga London, trots att de hade omkring 40 enheter inblandade i det arbetet på skadeplatserna (Massey, 2005). För polismyndigheterna däremot uppstod avsevärda organisatoriska problem eftersom de hade uppdraget att lugna allmänheten genom personalkrävande insatser som patruller på gatorna (Rolston, 2005; Buttercase, 2005). Det ingick i blåljusmyndigheternas strategiska arbete att se till att staden kunde återgå till något sorts normalläge genom att visa upp en fungerande infrastruktur. För BTP krävdes det exempelvis omkring 140 polismän för att hålla den inre avspärrningen. Dessa personer syns inte ens för allmänheten. Samtidigt hade BTP uppdraget att visa en hög profil genom att ha många poliser patrullerande genom hela tunnelbanesystemet, vilket ställde krav på organisationens uthållighet. Detta löstes genom att BTP kallade in polisresurser från andra städer. En lärdom från tidigare erfarenheter som implementerades i och med detta var att tidigt se till att boka hotellrum för den förväntade förstärkningen (Trendall, 2005).

PERSONALSTÖD OCH DEBRIEFING

Räddningsarbetarnas arbetsmiljö var minst sagt utmanande. Detta var första gången som Londons blåljusmyndig-

heter stod inför en sprängning under jord och alla de konsekvenser som det leder till i och med att sprängkraften studsar tillbaka från stenväggarna mot ursprungsmålet. Trots tidigare erfarenheter av att arbeta med allvarliga tågolyckor och terrorbombningar, var detta det värsta som de flesta av de inblandade hade behövt hantera. De inblandade var inte förberedda på de syner som de tvingades möta. LAS beredskapsplanerare har berättat om vad som mötte dem som först anlände till skadeplatserna:

We had literally people inside other people, literally that bad. [...] That's something that when our paramedics and technicians turned up, they were completely shocked by. [...] Even though they were mentally prepared for an explosion, just seeing bodies in that state, they weren't expecting it (Edmondson, 2005).

Rutinen när räddningsarbetare har varit inblandade i svåra situationer är att de personerna ska vila och att nya, fräscha resurser ska ta deras plats. När LAS hantering av Aldgate var avslutad begav sig beredskapsplaneraren Jonathan Edmondson till Edgware Road. Där fann han flera ambulanstjänstemän vid en stormarknad och det syntes att de inte mådde bra. Uppenbart var de mycket påverkade av vad de hade varit med om och Edmondson ansåg att det inte var bra att räddningsarbetarna stod vid sidan om utan att kunna bearbeta sina intryck. Samtidigt fanns det många uppgifter på skadeplatsen

som behövde skötas. Edmondson har beskrivit situationen:

I said, "What are those crew staff doing in there?" [...] And they went, "Oh, they're the people that were actually on the bad carriage. They've seen some really horrible stuff, and we're kind of leaving them". And I thought, "We might need to use them. We've got casualties still. I can't have them on everything. Don't need being completely heartless". But I went in there, and I said, "Look, I know you've had a tough time, but I like to use you for walking wounded casualties. Not seriously ill, just the walking wounded. Is anybody OK with that?" And they were all like, "Yeah, no problem" (Edmondson, 2005).

I efterhand var de tacksamma över att de kunde utföra ytterligare nyttiga sysslor i hanteringen av händelsen, istället för att hållas utanför och tänka på vad de hade varit med om. Att låta mindre krävande arbete bli del av efterbehandlingen för räddningsarbetare lärs nu ut på utbildningar för LAS (ibid.).

De myndigheter som var inblandade i den operativa hanteringen av bombdåden genomförde vid behov en psykologisk debriefing. Dessutom genomfördes operativ debriefing av all personal beträffande själva agerandet under händelsen. Gränserna mellan dessa processer är ofta något otydliga. LAS operativa debriefing genomfördes i en konferensanläggning som tillhörde fotbollsklubben Millwall. Förutom att en operativ debriefing genomfördes med personalen fanns även tillgång till

psykologisk expertis. Dessutom fick alla mat, dryck, möjligheter att prata med anhöriga samt ett tillfälle att prata med sina kollegor om vad de hade varit med om (Waspe, 2005). En lärdom från arbetet i Millwall var vikten av att förklara processer för personalen. Waspe satt själv ner med dem som var inblandade i hanteringen av skadeplatsen vid Russell Square och förklarade vad som hade hänt, varför vissa beslut hade fattats och varför vissa resurser dröjde. Sådana genomgångar genomfördes inte efter exempelvis tågolyckan i Clapham 1988. Waspe förklarade hur myndigheterna hanterade situationen vid den tiden:

We did the job, left our patients, were went back to a station, re-equipped our vehicle, and then we were back on the road. So my knowledge of what went on at Clapham as a crew was confined to the square yard that was in front of me for the duration of the incident. I had no idea of what else was going on, and a lot of my colleagues who were there found that immensely frustrating (Waspe, 2005).

Att rekvirerade resurser dröjde eller inte kom fram överhuvudtaget var frustrerande för många. Efter det att personalen fått tillfälle att ta del av en förklaring och därmed kunnat förstå varför resurserna inte kom fram sattes händelserna i ett större sammanhang och frustrationen avtog (ibid.).

Den renodlade psykologiska debriefingen för ambulanspersonalen gick till så att alla som deltog i hanteringen av

händelsen fick tala med så kallade link workers, vilka är ett antal LAS-anställda som finns till hands för att lyssna på och prata med personalen efter svåra händelser. Gruppen såg till att de som tycktes behöva ytterligare psykosocial hjälp togs om hand, vilket gällde ett par personer (ibid.). På BTP var det guldgruppens ansvar att fundera på frågor rörande psykosocialt stöd (Trendall, 2005). På City of London Police betonades vilken hjälp personalen hade att tillgå inom organisationen. Givet kårens uppdrag att enbart arbeta på gatunivå vid den olycksplats som låg inom City of London var inte trycket på det psykosociala personalstödet övermäktigt (Bryce, 2005; Beasley, 2005).

Samverkan

För att samverkan ska fungera är det önskvärt att aktörer i kris arbetar mot en gemensam lägesbild och målsättning. Det är dock inte nödvändigtvis så att kriser leder till konsensusökande och att alla inblandade aktörer drar åt samma håll, utan konflikter om definitionen av det gemensamma målet kommer ofta till uttryck när värden står på spel för konkurrerande intressenter (Sundelius, Stern & Bynander, 1997).

SAMVERKAN PÅ SKADEPLATS

Även om flera av informanterna har påpekat att samverkan fungerade smärtfritt och att det inte råder någon byråkratisk konkurrens inom Londons blåljussektor (Bryce, 2005; Beasley,

2005), framgick det vid samtal med andra informanter att det finns kulturskillnader mellan myndigheter som kan påverka krishantering negativt. På skadepplatsen fungerade det däremot generellt sett väl samverkansmässigt (Trendall, 2005). Men det uppstod vissa konflikter mellan de olika organisationerna. Den operativa personalen var inte alltid på det klara med vilken roll de andra myndigheterna har eller hur deras rutiner för arbetet tar sig uttryck. Exempelvis saknade brandmän på skadepplats förståelse för den roll den först anländande ambulanspatrullen har (Edmondson, 2005). Problemet är också närvarande hos polisen enligt Phillip Trendall vid BTP:

This is very crude, but the police see the reach of the ambulance service as: they pick people up, put them in an ambulance,

take them away. Well done! Thank you! Almost in a patronising sort of way. Whereas those of us who work in the emergency field understand much more about the importance of systems of immediate care, systems of triage. But to lots of our operatives, our normal police officers, you know, fire brigades just squirt water and the ambulance service put sick people in vans (Trendall, 2005).

När ambulanspersonal inte behandlade skadade, utan, som rutinerna föreskriver, försökte överblicka situationen och etablera ledningsfunktioner blev de förolämpade av brandmännen på plats. Det kan tyckas vara onödiga missförstånd, men allvarliga sådana, då liknande problem har inträffat vid tre tillfällen de två senaste åren (Edmondson, 2005).



Kommunikation och samverkan mellan inblandade aktörer på skadeplats fungerar inte alltid så smidigt som planerna gör gällande. Enligt planeringen ska polis, brand- och ambulanspersonal samlas och diskutera hur de ska hantera incidenten, men detta är inte alltid fallet. Alla har olika inriktningar och de springer iväg åt olika håll för att sköta sina respektive uppgifter och sina egna sidor av incidenten. Vid Aldgate, där Edmondson var LAS silverbefäl initialt, pratade de olika organisationsrepresentanterna inte särskilt mycket med varandra (ibid.). Det bör dock även nämnas att vid en stor skadeplats blir det ofrånkomligen prioriterat att upprätta den egna interna ledningen och lägesbilden innan interorganisatorisk samverkan kan komma till stånd.

Samverkansmöten ägde dock rum på skadeplatserna. Planerna föreskriver att de olika myndigheternas silverbefäl ska mötas löpande genom händelsen. Dessa möten tenderar dock att samlas för många deltagare och dra ut på tiden. Under hanteringen av bombningarna den 7 juli begränsades antalet silvermöten på flera skadeplatser, vilket fungerade bra (Trendall, 2005; Edmondson, 2005). Vid Aldgate, till exempel, beslutade silverbefälen att ha ett möte inledningsvis och ett avslutningsvis (Edmondson, 2005).

FÖRDELNING

MELLAN SJUKHUSEN

Att LAS larmcentral överbelastades av inkommande samtal och information fick till följd att kommunikationen

med sjukhusen blev lidande, vilket resulterade i en bristfällig distribution av skadade till de olika sjukhusen. Samordningen av kommunikationen var ett annat problem för LAS. Kritiska samtal som ambulansbeställningar föll mellan stolarna mellan larmcentralen, ledningscentralen och de lokala larmcentralerna. De loggades, men det fanns inget system för att försäkra att de verkligen genomfördes (Edmondson, 2005). Kommunikationen med och mellan stabsledningen på de olika skadeplatserna och LAS inre stabsledning fungerade inte optimalt, vilket resulterade i en något sned fördelning av antalet skadade som skickades till olika sjukhus.

Tretton sjukhus sattes i beredskap för en storskalig händelse och kallade därmed in sin personal enligt plan. Dessutom sattes samtliga 28 sjukhus i London på standby. I flera fall fick sjukhusen inte användning av personalen då de fick långt färre skadade än väntat. Sjukhusen och deras personal användes inte optimalt, vilket till viss del berodde på att tre bussar skickades till samma sjukhus, Royal London Hospital (RLH). Beslutet att skicka tre bussar till det närliggande sjukhuset RLH fattades av en läkare på skadeplatsen, trots att han inte hade en formell ledningsposition enligt planen. Beslutet fattades dessutom, enligt uppgift, utan att man först hade kontrollerat huruvida det fanns lediga sängar. Vidare skickades ytterligare fyra bussar från King's Cross till RLH (ibid.). RLH, som visserligen är ett mycket stort sjuk-

hus, fick därmed ta emot sju busslaster med 208 skadade, medan Royal Free Hospital, som ligger nära King's Cross, endast tog emot 59 skadade. En jämnare fördelning mellan sjukhusen hade varit att föredra, men en sådan hindrades av bristande kommunikation. LAS beredskapsplanerare har beskrivit hur tankarna gick på skadepplatserna:

All of the incident sites were panicking about the hospitals. So you had the guys over at Edgware Road thinking, "Oh, I better not send any casualties to the University College Hospital, because that's near the bus bomb, isn't it?" And then you had the people at Russell Square going, "Oh, University College Hospital, because that's near the King's Cross incident". So we ended up with this ridiculous scenario where none of us were communicating. And we ended up with none of us using the central London hospitals. [...] All of these casualties were going for some reason to the Royal London. And we really didn't use this effectively. [...] We didn't do one of our primary objectives (Edmondson, 2005).

RLH klarade av att hantera 208 skadade, men det var något av en utmaning. Det gick så långt att sjukhuset sa att de inte kunde ta emot och behandla fler skadade samtidigt som det fanns andra sjukhus som stod i beredskap och väntade på fler skadade (ibid.). En mer välfungerande samordning av busstransporterna hade löst det problemet.

Fördelningen av skadade till olika sjukhus ledde till vissa besvär även efter den akuta insatsen. En central

fråga för City of London Police var att etablera och upprätthålla statistik och uppgifter rörande skadade. Detta krävde samordning med sjukhusen och tog relativt lång tid, vilket också kritiserades (Beasley, 2005). Ett problem i sammanhanget var sannolikt att LAS hade problem med att spåra skadade, det vill säga att hålla ordning på till vilka sjukhus de skadade hade skickats (Edmondson, 2005).

AVSTÄNGNING OCH ÅTERSTARTANDE AV TUNNELBANESYSTEMET

Ett av de mest centrala besluten som fattades den 7 juli var att stänga ner hela Londons tunnelbanesystem. Beslutet påverkade samtliga inblandade aktörer och allmänheten på ett påtagligt sätt. Samtliga informanter som uttalade sig om beslutet ansåg att det var det enda rimliga alternativet. En fördel med att avsiktligt stänga ner systemet är att det är relativt enkelt att starta det igen (Trendall, 2005). En intressant aspekt av beslutet är att det tillkom som resultat av en lärdom från Madrid där tre outlösta bomber hittades utplacerade på tågen (Rolston, 2005). Beslutet rymmer ett inneboende dilemma eftersom det är omöjligt att veta huruvida människor skickas från en riskplats till en annan eller inte. Det var Transport for Londons guldbefäl som fattade beslutet. Diskussionerna bakom beslutet grundade sig på planer som ger vid handen att om säkerheten i systemet inte kan upprätthållas bör systemet stängas ned (Agnew, 2005). Trots

det var det inget lättvindigt beslut att fatta enligt Transport for Londons VD:

We knew that this was off the chart and that it was most likely the worst nightmare of a terrorist incident [...] It was plain to us this was not a conventional situation and we had to secure the network, check all the trains and make sure they were safe (Freeman, 2005).

Transport for London förde under dagen samtal med andra transportbolag som National Rail, Docklands Light Railway, och taxiföretagens ledningscentraler för att se till att alla aktörer, och i förlängningen även allmänheten, visste vad som hade hänt och vad Transport for London gjorde för att hantera situationen (Agnew, 2005). Med tunnelbanan avstängd, bussarna omdirigerade till sina garage och gatorna oframkomliga på grund av avstängningar och stillastående köer, var det i princip omöjligt att ta sig fram i staden. Det påverkade räddningstjänstens framkomlighet samt människor som försökte ta sig till och från sina arbeten. För Transport for Londons chefer var det viktigt att få igång trafiken igen och få staden att återgå till det normala utan att tumma på säkerheten. Terrordåden hade påverkat all kollektivtrafik, även tågtrafiken. Flera tågstationer, inte minst de som delades av lokaltåg och tunnelbana, var avstängda och ett antal tåg vände vid stationer utanför centrala London (Fenton et al, 2005). Trots allvarliga störningar höll dock Network Rail igång sitt nätverk. För att erbjuda människor en möjlighet att ta

sig hem fattade Transport for London beslutet att återuppta busstrafiken och Docklands Light Railway klockan 15. Det faktum att tåg och under eftermiddagen även bussar redan var igång underlättade för beslutet att återuppta trafiken på tunnelbanan från och med nästa morgon. Trots detta var det inget okomplicerat beslut. Företagsledningen såg en del problem med att den egna personalen oroade sig över att arbeta efter bombningarna. För att lugna personalen på järnvägen hölls möten med fackförbund den 7 och 8 juli (Agnew, 2005). Fackförbunden ville att polisen skulle leta igenom alla tåg efter bomber innan trafiken sattes igång igen, men det fanns inte tillräckligt med resurser för en sådan operation (Trendall, 2005). Efter diskussioner med underrättelsetjänst, polis, och andra transportföretag samt överenskommelser med fackförbunden beslutade Transport for London att trafiken på tunnelbanan skulle gå igång igen nästa dag (Agnew, 2005). Att British Transport Police och Transport for London har sina ledningscentraler belägna vägg i vägg underlättade samarbetet dem emellan (Fors, 2005b).

PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN

London, och då särskilt kvarteren i City, spelar en central roll för världsekonomin. En av stadens viktigaste uppgifter är att upprätthålla investerarens och finansinstituts förtroende och säkerhet. Samverkan mellan privata och offentliga aktörer är därmed väsentligt, inte minst vid kriser. I City of London fanns redan

före den 7 juli en struktur för att få ut information till näringslivet med hjälp av konferenssamtalen *bridge call* som varje fredag vänder sig till 95 stora företag i City. Eftersom konferenssamtalen aldrig tidigare hade genomförts *ad hoc*, krävdes förhandsinformation till företagen via e-post. City of London Police genomförde det första konferenssamtalen klockan 11.00, sedan följde ytterligare fyra under dagen. Samtalen gav en lägesbild utifrån polisens perspektiv (Beasley, 2005; Bryce, 2005).

Samverkan mellan privata och offentliga aktörer genomfördes genomgående på flera nivåer under hanteringen av terrorattentaten. På skadeplatserna backades LAS upp av flera privata ambulansbolag som normalt sett arbetar med icke-kritiska transporter. Under den operativa insatsen fick LAS tillgång till 10–20 sådana ambulanser med personal och använde sig av 7–8 av dem. När räddningsinsatserna avslutade begav sig ambulanspersonalen till Millwall i södra London för att få mat, dryck och operativ debriefing. När de var klara att lämna konferensanläggningen kunde de göra det i en ren och fullt utrustad bil eftersom LAS hade kontaktat företaget Make-Ready som utför sådant arbete. LAS tar även till vardags hjälp av Make-Ready som är ett företag som under kvällar och nätter går igenom och städar ambulanser både in- och utvändigt och fyller på med de resurser som saknas (Waspe, 2005).

Efter den akuta insatsen, men medan tunnelbanan var avstängd, fick de flesta Londonborna använda sig

av Network Rail för att ta sig hem. Network Rail är likt de flesta av Londons transportbolag ett privat företag. De lät dock alla passagerare åka utan färdbevis eller biljett under kvällen (Agnew, 2005). Transportbolag som London Underground hjälpte också till en hel del med anhörigcentret. Bland annat bistod de med tunnelbanebiljetter till besökande samt hotellrum till anhöriga från andra delar av landet och från andra länder. Dessutom ställde Ikea upp med att möblera hela centret (McClenahan, 2005). De flesta aktörer som arbetade i anhörigcentret var dock myndigheter eller icke-statliga organisationer. Där arbetade till exempel representanter för Metropolitan Police, bland annat deras sambandsmän för familjerna, representanter för transportföretagen, trossamfunden, Röda korset, *Coroner's Office*, brottsofferfonden (Criminal Compensation Group), arbetsmarknadsdepartementet (Department of Work and Pensions), sociala myndigheter, och National Health Service.

Även arbetet med den provisoriska anläggningen för hantering av avlidna gynnades av god samverkan mellan myndigheter och näringsliv. Det holländska företaget De Boer ställde in tidigare planerade kontrakt för att hjälpa staden att föra upp den provisoriska anläggningen för hantering av avlidna (Gordon, 2005).

Kriskommunikation

Kommunikation i kris täcker flera aspekter. Först är det nödvändigt att de inblandade aktörerna har fungerande system för att kommunicera med varandra och därmed kunna samverka och få till stånd en enad respons. I nästa led gäller det att förstå och prioritera rätt information i den ofta väl tilltagna mängd inkommande information och föra ut denna till media och allmänhet. Det gäller för den ansvarige parten att både synas och låta sitt budskap höras. För att lyckas med kriskommunikationen är det fördelaktigt att tänka igenom kommunikationens faktiska och operativa delar. Även kriskommunikationens symboliska aspekter spelar roll för hur aktörerna uppfattas, inte minst när det gäller kommunikation med en drabbad allmänhet.

TEKNISKA SYSTEM

Kommunikationssystemen belastades i vanlig ordning kraftigt. Ett problem var att LAS inte mentalt slog om från *single sited incident* till *multi-sited incident*. Resultatet blev att de tvingades kommunicera med 250 ambulansresurser och fem skadeplatser på en enda radio-kanal, vilket ledde till överbelastning.¹⁵ De kommunikationsproblem som LAS upplevde under krisen har lett till nya strukturer för kommunikation. Vid en storskalig händelse kommer en särskild kanal att användas för ambulanspersonal och en annan kanal för

ledningspersonal. Dessutom kommer, vid händelse av flera samtidiga skadeplatser, var skadeplats ha sin egen kanal (Edmondson, 2005).

Samordningen mellan myndigheterna försvårades av att de olika polismyndigheterna använde olika radiosystem. Skillnaderna är bland annat ett resultat av att British Transport Police (BTP) mer än andra myndigheter har behov av system som fungerar under jord. Ett omfattande arbete med att få de olika myndigheterna att arbeta med samma tekniska system har dock initierats. Bland annat distribueras Airwaves, ett system baserat på TETRA-standard, till myndigheterna. Redan vid intervjutillfället hade enligt uppgift distribution av Airwaves påbörjats till Metropolitan Police, City of London Police och BTP (Bryce, 2005; Beasley, 2005). När projektet är genomfört kommer räddningsmyndigheterna att kunna kommunicera med varandra även under jord (Edmondson, 2005; Freeman, 2005).

Som vanligt vid en stor olycka belastades mobiltelefonssystemen hårt. Eftersom mobiltelefonerna används till vardags används de av räddningspersonal även under kris, vilket leder till en del problem. Förutom att systemen tenderar att bli överbelastade, så loggas inte samtalen i något system. Diskussioner hålls och beslut fattas om viktiga saker, men de dokumenteras inte någonstans (Trendall, 2005). BTP ska arbeta med

15. Eftersom skadade från sprängningen på tåget mellan King's Cross och Russell Square tog sig ut från tunnelbanan via stationerna Russell Square och King's Cross, betecknades båda stationerna som skadeplatser.

att se till att förändra kulturen att tala i mobiltelefon under kris till förmån för att använda *Airwaves* (Doel, 2005). LAS har valt en annan väg. De har efter attentaten utrustat nyckelpersonal med utländska så kallade roaming SIM-kort, som ger personalen tillgång till alla mobilnät i London. Sådana telefonkort söker automatiskt upp en ny operatör så fort den ursprungliga operatören går ner. Det bör dock tilläggas att LAS och övriga räddningsmyndigheter i London försöker att klara sig utan att lita till det opålitliga mobiltelefonnätet vid kriser till förmån för digitala radiosystem (Edmondson, 2005). Samtidigt är det naturligt att det system som används till vardags även kommer att användas under kris.¹⁶

När det mobila telefonnätet överbelastas kan polisen, för att öka möjligheterna för räddningsarbetare att kommunicera, på egen hand eller andra räddningsmyndigheters begäran, kräva att nätet stängs av för allmänheten. Frågan togs upp av City of London Police den 7 juli.¹⁷ Edmondson på LAS ställde också frågan om det var möjligt att stänga av nätet för allmänheten, men han fick inte igenom sin önskan.

Naturligtvis vore det negativt för allmänheten om nätet gick ned helt och hållet, även om det skedde på myndigheternas begäran (ibid.). För många myndigheter, som arbetar mer specifikt med att informera allmänheten och hantera allmänhetens reaktioner och oro än vad LAS gör, skulle det också leda till en mängd nya problem som skulle kräva nya resurser.

AVSAKNAD AV FUNGERANDE INFORMATIONSFILTER

Det stora problemet när det gällde kommunikationen mellan olika nivåer och myndigheter var informationsöverbelastning. Det var så mycket information som kom in till både larm- och ledningscentralen att de som arbetade där helt enkelt inte hade kapacitet att sovra i och ta in all information. De hade inte heller kapacitet att säkerställa att inkommande ärenden genomfördes. Loggen efter händelsen var talande. Den var 250 sidor lång, men det var, menade LAS beredskapsplanerare, omkring tre rader, tre bitar av inkommande information, som var riktigt kritisk (Edmondson, 2005).¹⁸ Det gäller då att kunna hitta, ta till sig och

16. Sökare fungerade generellt sett bättre än mobiltelefonerna under krisen. Intressant nog hade LAS beslutat att ta bort sökare ur organisationen, men nu är de tillbaka hos befälen (Edmondson, 2005).

17. Enligt information från LAS (Edmondson, 2005), men inte enligt City of London Police (Bryce, 2005; Beasley, 2005).

18. De som arbetar i larmcentralen behöver inte ansvara för att en så utförlig logg blir till. I LAS larmcentral finns ett system med radioinspelningar som ser till att en fullständig logg kan återskapas. För att underlätta för personalen i larmcentralen instrueras de numera, i motsats till tidigare, att inte dokumentera all information och in- och utgående kommunikation i loggen, utan bara den som anses vara kritisk (Edmondson, 2005). Det kan dock tyckas vara svårt att mitt i hanteringen av en allvarlig händelse också lyckas med att ta ställning till huruvida informationen är, eller kommer att kunna bli, av kritisk natur.

bearbeta denna information. Det är naturligt att organisationer belastas hårt i kriser när en stor mängd information måste behandlas. Trots till synes väl utrustade larmcentraler och tekniska hjälpmedel kan organisationer bli överbelastade om kunskaper i effektiv stabsmetodik saknas. På LAS hoppas man framöver kunna lösa problemet med hjälp av en nyskapad funktion i larmcentralen, *filter officer*. Denna funktion kommer att få uppdraget att ta fram den kritiska informationen (ibid.).¹⁹

På British Transport Police sågs också filtrering av information som den stora utmaningen. En informant på BTP menade dock att de tekniska delarna av kommunikationen ofta är lätta att göra något åt, men att problemet är mängden kommunikation. Själva kommunikationsvolymen löser man inte nödvändigtvis genom att se över tekniken och utveckla små tekniska finesser. Trendall beskrev problemet som följande:

I'm not convinced always that communication issues are technical issues. There are so many voices trying to be heard in a very difficult situation. Not enough people to hear them. And systems for processing the information, rather than pure communication systems. We reduce it very often to technical problems (Trendall, 2005).

LAS kommunikation med sjukhusen är ett typexempel på svårigheten med att upprätta fungerande filtreringssystem. Tidigare hade kommunikationen mellan sjukhusen och larm- och ledningscentralen varit ett problem. Efter de så kallade Soho-bombningarna då högerextremister placerade ut bomber mot homosexuella och invandrare i London, lät LAS instifta en särskild roll i larmcentralen med ansvaret att kommunicera med sjukhusen, *Primary Telecoms Officer (PTO)*. Inrättandet av PTO betydde att det bara var en person i larmcentralen som hade tillstånd och uppdrag att tala med sjukhusen. Denna brist på redundans skulle visa sig vara problematisk under de första kritiska timmarna den 7 juli. När LAS första ambulans nådde Edgware Road, klockan 09.14, rapporterade föraren tillbaka till LAS larmcentral: "An explosion on a train, anything up to 1 000 casualties. Send as many ambulances as possible" (Edmondson, 2005).

I efterhand var den rapporten inte särskilt lyckad. LAS beredskapsplanerare har förklarat vad som hände därefter: "What that actually did, in essence, is sent the control room in a complete spin". Ett konkret resultat av rapporten var att chefen i larmcentralen lät varje sjukhus i London veta att det var en storskalig händelse, vilket formellt sett

19. Ytterligare en intressant aspekt på hur man kan ta tillvara lärdomar är LAS intention att inom hälsosektorn använda loggen från den 7 juli för att "gå igenom" händelsen igen. De använder loggen som ett scenario och "återupplever" händelsen. Syftet är, förutom att identifiera eventuella felsteg, att ta fram alternativa handlingsvägar för samma problem. På så sätt kan man dra lärdomar av händelsen samtidigt som konkreta åtgärder testas (Edmondson, 2005).

var ett beslut som borde ha fattats på guldnivå. Det var första gången som LAS skickade ut ett sådant meddelande till sjukhusen. PTO-uppdraget blev därmed i princip omöjligt att fullfölja. Personen i fråga skulle hålla i kontakten med 30 sjukhus och höra av sig med ny information varje kvart, även om ingen ny information fanns att rapportera (ibid.). Uppenbarligen var PTO-systemet anpassat till mellanstora händelser snarare än storskaliga olyckor, vilket utgjorde en svaghet i planeringen.

MASSKOMMUNIKATION

Masskommunikation med allmänheten sköttes bland annat genom meddelande till trafikanterna som befann sig på de stora motorlederna mot London att inte bege sig in till staden. Förutom detta meddelade LAS allmänheten om att organisationen var under hård press och att de bara skulle ringa efter ambulans om de verkligen behövde en. Allmänheten lydde rådet och tog sig till sjukhus på andra sätt. Antalet inkommande samtal till larmcentralen den 7 juli var lägre än en vanlig dag (2 200–2 300 jämfört med omkring 3 500), vilket frigjorde resurser hos LAS. Det gjorde bland annat att de kunde använda vissa bilar till att hämta och lämna personal (Waspe, 2005).

De vanligaste frågorna som allmänheten ville ha svar på var hur de skulle kunna ta sig hem, vilka kommunikationsmedel och stationer som var öppna och i drift. Tillgängliga alternativ och råd sattes upp på relevanta

myndigheters och transportföretags hemsidor (Beasly, 2005; Bryce, 2005).

Mediebildens av händelsen gick under morgonen ut på att det handlade om ett stort strömavbrott. De operativa organisationerna vittnar dock om att de ganska snart, för att inte säga omedelbart, hade klart för sig att det handlade om en terrorattack med självmordsbombare. Anledningen till att det dröjde innan media fick information om vad som hade hänt var, enligt uppgift, att de inblandade myndigheterna ville säkerställa att de gick ut med ett enhetligt budskap gentemot media. Och när det gäller terrorism måste budskapet klargöras på regeringsnivå (Beasly, 2005; Bryce, 2005). Polisen var också förtegen med att gå ut med information som riskerade att störa utredningen (Trendall, 2005). Sprängningen av bussen vid Tavistock Square blev den händelse som förändrade mediernas bild av situationen. Vid den tiden hade BBC:s News 24 redan sänt från de första skadeplatserna, men det talades fortfarande om strömavbrott i tunnelbanan. Detta ändrades helt när sprängningen av bussen vid Tavistock Square inträffade. Explosionen på bussen var synlig för allmänheten och medierna på ett helt annat sätt än händelserna i tunnelbanesystemet. När sprängningen bekräftades ändrades BBC1:s tablå och en samsändning med News 24 etablerades. Bevakningen varade till klockan 19.00 (Mosey, 2005).

De berörda myndigheterna eftersträvade en enhetlig mediehantering och att få ut samstämmiga budskap.

Ett stort mediecenter som journalis-
terna kunde arbeta ifrån etablerades.
Vid King's Cross organiserade man
presskonferenser för att medierna skulle
kunna sända bilder och intervjuer från
en mer medieanpassad plats. Enligt
polisen ville medierna ha regelbundna
uppdateringar, goda arbetsförhållanden,
tillgång till attentatsplatserna, platser
att ta bilder ifrån samt fakta (Fors,
2005b).

För att få en övergripande bild av
kriser i allmänhet litar myndigheterna
i stort på mediernas bevakning, och då
särskilt medier som Sky News och BBC
24 (Beasley, 2005; Bryce, 2005; Agnew,
2005). Men detta gäller inte frågor om
kontraterrorism och polisiära ärenden
där informationsflödet kommer, avse-
värt långsammare, från främst Scotland
Yard (Beasley, 2005; Bryce, 2005).

KOMMUNIKATION OCH HJÄLP TILL DRABBADE

För att underlätta för de drabbade
etablerade London Resilience Team för
första gången i Londons historia ett så
kallat *Family Assistance Centre*, det vill
säga ett anhörigcenter. Det fanns inga
fastställda planer för detta, utan idén
och genomförandet kom främst från
lärdomar från USA och hanteringen av
terrordåden den 11 september 2001.
En planeringsdiskussion var dock igång
och utkast var ute på remiss hos nyck-
elmyndigheter (McClenahan, 2005).

Under dagen för attentaten visade
både tidningar och tv-kanalernas nyhe-
ter bilder på människor som gick runt
olycksplatserna och sjukhusen med
fotografier på saknade familjemedlem-
mar och vänner. Som resultat av detta
uppstod ett politiskt tryck på reger-
ingen att agera (ibid.). Kevin Gordon
som är utlånad från BTP till London
Resilience Team för att arbeta med pla-
nering kring masskadeolyckor, har för-
klarat hur funderingarna gick, särskilt
med tanke på lärdomar från New York
under 11 september:



I mean the business of people on the streets with photographs. Certainly the political people didn't want that to happen over here. You know people wailing in the streets that nobody was helping them (Gordon, 2005).

Strax före midnatt hölls därför ett möte i Westminster City Hall för att hitta en plats som skulle kunna användas som informations- och assistanscenter för anhöriga. Tanken var att snabbt hitta en lokal som kunde fungera som mötesplats för de anhöriga så de inte tvingades gå från sjukhus till sjukhus. Valet föll på ett idrottscenter i Westminster som lokala myndigheter hade tillgång och nycklar till. Därmed etablerades ett tillfälligt center under natten, medan myndigheterna letade vidare efter en lokal som de kunde ha tillträde till i ett längre perspektiv. Problemet var att hyresläget i huvudstaden gör det svårt att hitta centralt placerade lokaler som står tomma ett halvår i taget. Behovet av centret var störst de första fem dagarna när förvirringen var som störst och människor inte visste huruvida deras nära och kära var vid liv eller inte, eller vilket sjukhus de hade förts till. Vid den tidpunkten kunde oroliga anhöriga inte heller få klara besked om de vände sig till sjukhusen. Så snart osäkerheten släppt, och de döda och de skadade identifierats, var inte behovet lika stort. Trycket ökade dock även senare, som vid attentatsförsöken den 21 juli och vid minnesgudstjänsten som hölls den 1 november (McClenahan, 2005).

Förutom dem som var direkt drabbade av 7 juli-bombningarna fanns det grupper i samhället som kände sig extra utsatta och sårbara efter terrordåden. Asiater och muslimer är exempel på sådana grupper. I efterdyningarna av händelserna den 7 och den 21 juli har British Transport Police investerat en hel del resurser i samverkan med dessa etniska minoritetsgrupper. Man gjorde bland annat insatser för att lugna minoritetsgrupper som arbetar vid järnvägen samt för att se till att bönerum vid stationerna var säkra (Trendall, 2005).

Samhälleliga konsekvenser och eftervård

En kris är sällan över i och med att olycksplatsen är tömd på offer och räddningsarbetarna är tillbaka på sina respektive stationer. De många sekundära effekter och konsekvenser som en kris för med sig måste hanteras i den allt mer krävande eftervården av en kris. Konsekvenserna av ett bristfälligt hanterande av eftervården kan leda till att det tar lång tid tills ett normaltillstånd är återinrättat.

SAMHÄLLELIGA KONSEKVENSER
Terrorattackerna var riktade mot Londons kollektivtrafik och hade sannolikt som mål att lamslå staden och den finansiella verksamhet som bedrivs där. När hela tunnelbanesystemet stängdes ned följde ett trafikkaos på stadens gator. Läget blev ännu värre efter buss-

bomben och beslutet att dra tillbaka samtliga bussar från centrala London. Samtidigt som de inblandade aktörerna prioriterade människors säkerhet, hade de också som mål att allt så snabbt som möjligt skulle återgå till det normala. Dels för att visa terrorister att staden inte skulle vika sig och dels för att minimera skadorna på stadens finansiella institutioner (Trendall, 2005).

Ett beslut i enlighet med tanken om att staden snabbt skulle återgå till det normala, politiskt, symboliskt och kommersiellt, var att paketera och förflytta vraket efter bussprängningen för att fortsätta sökandet efter bevis utan att hindra trafiken (Beasley, 2005). Trafikstockningen hindrade dessutom räddningsfordonens framfart samt försvårade för blåljusmyndigheternas personal att ta sig till jobbet. I ett uthållighetsperspektiv kunde det ha blivit problematiskt, men trafiksituationen förändrades under dagen. Allmänheten påverkades mer av att det var svårt att ta sig fram i trafikkaoset. Det fick exempelvis stadsdelsnämnderna (*local borough councils*) att se till att skolorna skulle hålla öppet extra länge så att föräldrar kunde hämta sina barn (LFBIB, 2005).

Trafiksituationen förbättrades under eftermiddagen och kvällen i och med att busstrafik och viss spårbunden trafik åter togs i bruk. Under kvällen återstod inte så många synbara spår av den traumatiska händelsen. Nick Agnew, som är utlånad från Transport for London till London Resilience Team, har

beskrivit sina intryck när han åkte hem med tåget under kvällen:

It was as if nothing had happened. People were sitting there and they were reading the paper or they were making a short phone call. But they were not showing any signs of being severely inconvenienced or concerned about what was in their minds, which was the potential for attack on the Network Rail in the evening, having hit the underground (Agnew, 2005).

Att tåg och bussar gick redan under kvällen underlättade för Transport for Londons beslut att återuppta tunnelbanetrafiken med start nästa dag. Beslutet grundade sig på tanken att ju tidigare systemet kunde gå igång, desto snarare kunde man ta tag i den personliga och känslomässiga hanteringen av händelsen och frågor som: Vill jag verkligen ta mig in till stan och gå till jobbet i dag? Vågar jag ta risken? Agnew ansåg att beslutet var av central betydelse för att staden skulle kunna återgå till det normala (ibid.).

Vilka långsiktiga effekter tycks då terrordåden ha haft på den brittiska huvudstaden och dess befolkning? Enligt de intervjuade fanns i det omedelbara efterspelet en viss fruktan för att använda offentliga transportmedel, men den gick över relativt snart (Beasley, 2005; Bryce, 2005). Antalet passagerare som använde tunnelbanan och kollektivtrafiken var, efter semestertiden, tillbaka på den nivå som gällde innan självmordsbombningarna (Trendall, 2005). En opinionsundersökning grundad på telefonintervjuer

med 1 010 Londonbor den 18–20 juli, det vill säga före den andra attacken, ger dock en annan bild av känslorna hos befolkningen. De intervjuade fick svara på frågor om ett antal vanliga stresssymptom. Undersökningen visade att 31 % av Londonborna kände avsevärd stress och 32 % planerade att resa mer sällan med tunnelbana, buss och tåg i staden (Rubin et al, 2005). Informanterna vid City of London Police menade dock att återgången till det normala gynnades av att vetenskaplig expertis och polis gick ut med information om att attentatet den 21 juli inte var del av en serie självmordsattentat, och att det inte fanns någon koppling mellan dåden. Beskedet att de ansvariga bakom det andra attentatet ”bara” var copycats lugnade enligt uppgift allmänheten (Beasley, 2005; Bryce, 2005). Naturligtvis bör myndigheter försöka lugna allmänheten när kriser slår till. Samtidigt är det brittiska exemplet ett riskabelt agerande i och med att myndigheterna riskerar att placera sig själva i en potentiell förtroendefälla. Att snabbt gå ut med information som till synes kräver djupare och mer tidskrävande analys kan leda till bakslag längre fram i krishantering. Dessutom är det långt ifrån givet vilka grupper som kan karakteriseras som verkliga hot och vilka som kan karakteriseras som så kallade ”amatörer” eller ”copycats”. Detta beror delvis på att kärnan i dagens globala terrorism anses utgöras av al-Qaida som i sin tur består av ett nätverk sammansatt av grupper utan direktkontakter, men med en

del gemensamma idéer och mål. Den officiella utredningen av bombningarna den 7 juli lär dessutom, enligt uppgifter i brittisk massmedia, komma fram till att terroristdåden genomfördes med en budget på några hundra pund och med hjälp av information från Internet, utan direkt finansiering och stöd från al-Qaida (Townsend, 2006). Det råder med andra ord inga tvivel om att ”amatörer” utan internationell hjälp och med liten budget kan skapa stor förödelse och stort mänskligt lidande.

IDENTIFIERING OCH HANTERING AV AVLIDNA

Stadens strukturerade planering och avdelande av resurser för strategiska diskussioner redan tidigt i krisen, gjorde att planering för krisens eftervård inleddes redan innan den mer operativa hanteringen hade avslutats. Redan under dagen kallade Kevin Gordon och hans kollegor vid London Resilience Team (LRT) tre av Londons åtta coroners till möte för att se huruvida staden kunde hantera händelsen med tillgängliga faciliteter. Femtiosex döda var ett gränsfall, men det som avgjorde beslutet att inrätta en provisorisk anläggning för hantering av avlidna var att kropparna var i så pass många delar. Polisen räknar varje kroppsdel separat ända tills det kan säkerställas att delarna hör ihop. Det visade sig senare att det handlade om 1 265 kroppsdelar. Därför fattades beslutet att bygga en provisorisk anläggning för hantering av avlidna på en av de platser som planen rekommenderade

– en militär idrottsplats i östra London. Planen var detaljerad när det gällde vilka funktioner och vilken utrustning som krävdes, däremot fanns det inget kontrakt med någon entreprenör som snabbt kunde föra upp den provisoriska anläggningen, även om det holländska företaget De Boer hade varit inblandat i planeringsprocessen. Tack vare att De Boer kunde ställa upp med kort varsel stod den provisoriska anläggningen för hantering av avlidna färdig redan på lördagen den 9 juli (Gordon, 2005).

Flera konkreta lärdomar från tidigare övningar underlättade arbetet. Bland annat hade man rättat till problem med att flera ansåg sig vara ansvariga för hanteringen av avlidna, och problemet med att det inte fanns någon redundans när det gällde möjliga platser att etablera verksamheten på samt att det inte är praktiskt att placera avlidna i frys-bilar, på grund av ljud, avgaser och att det är svårt att röra sig på så begränsat utrymme.²⁰ Därför planerade LRT:s arbetsgrupp för hantering av stort antal skadade för ett kylrum med plats för 500 kroppar (ibid.).

I anläggningen kunde omkring 250 människor vara på plats samtidigt, av vilka cirka 100 arbetade med identifiering och andra uppgifter i det egentliga bårhuset. Flera anknyttande verksamheter bedrevs under samma tak: dokumentering via bland annat fingeravtryck, fotografering, identifiering (samtliga offer genomgick vetenskaplig

identifiering) och röntgen. Rättsläkare, patologer, odontologer, och medicinska antropologer var inblandade. De senare var på plats för att bland annat kunna skilja människo- från djurdelar. Sent på eftermiddagen kunde den första döda kroppen undersökas. Stadens *coroner* beslutade att oidentifierbara kroppsdelar som var mindre än fem centimeter skulle räknas som *residual human remains* och att de inte skulle genomgå vidare granskning. I anläggningen fanns även ett koordineringscenter där bland annat polis, London Resilience Team, regeringen och Westminster City Council var representerade. Anläggningen var öppen från klockan 08.00 till 20.00. Det man prioriterade var att personalen mätte bra. På om-rådet fanns en matsal av hög kvalitet, fotvårdsspecialister, massörer samt system för luftkonditionering och luftrengöring (ibid.).

Det var ett visst tryck på främst polisen från media, anhöriga och till och med Londons borgmästare om att identifieringen av offer tog för lång tid. Jämförelser gjordes med Madrid, där identifieringen hade gått snabbare och offer kunde begravas redan dagen efter terrorattentatet. Det gällde då för polis, samverkanspersoner för familjerna och stadens *coroner* på plats att förklara varför identifieringen tog tid. Främst handlade det om att varje avliden skulle genomgå en vetenskaplig identifiering för att säkerställa att inga misstag

20. Den sistnämnda lärdomen har visserligen sitt ursprung i USA och hanteringen av terrordåden den 11 september 2001 (Gordon, 2005).

begicks. Detta förfarande skiljde sig från hur myndigheterna arbetade i Madrid. Där identifierades vissa offer visuellt, vilket kan förklaras av att människor i Spanien i allmänhet bär laminerade identitetskort med tumavtryck och foto, vilket briter inte gör (ibid.). Ett lagförslag om obligatoriska identitetskort är dock på väg att godtas av parlamentet. 2009 kommer sannolikt briter som hämtar ut ett nytt pass att också få ett id-kort (Travis, 2006).

När de döda identifierats var det möjligt för anhöriga att ta farväl av de sina. I direkt anslutning till anläggningen för hantering av avlidna skapades en plats för detta syfte. Tjugoen familjer valde att ta farväl av sina nära och kära genom att besöka dem en sista gång. Ett starkt sken från en lampa visade när besökare var på plats så att alla som arbetade på anläggningen skulle visa särskilt mycket aktning. För att ge de sörjande den tid de behövde konstruerades två identiska mottagningsrum så att det gick att alternera mellan rummen om ett besök drog över tiden. Alla tänkbara religiösa ting och symboler rörande alla stora trosamfund fanns tillgängliga för de besökande (Gordon, 2005). För att hantera alla aktuella kulturer och trosläror var dessutom tre personer från Frälsningsarmén närvarande. De samordnade kontakten med de olika trosamfunden som offren och deras familjer representerade (McClenahan, 2005).

Även om det inte har gjorts någon officiell undersökning menade flera respondenter att de inblandade myndigheterna har gått ur krisen med ökat förtroende bland allmänheten. Polisen fick visserligen ta emot en del kritik för att en av attentatsmännen den 21 juli lyckades smita ur landet (Manners, 2005).²¹ Nedskjutningen av den oskyldiga mannen den 22 juli ledde också till att allmänhetens förtroende skakades. I stort har dock stödet varit mycket starkt. Trendall på BTP menade till och med att: ”In my service I’ve never seen the public respond in such a positive way” (Trendall, 2005). Även internt inom organisationerna har man kunnat märka av en förändring. Vid intervju tillfället berättade Trendall vidare:

One of the things that came out of the 7th and 21st was a huge sense of corporate pride. Police officers and emergency service generally, but particularly police officers, are very cynical. It’s a very unattractive occupational culture. But there was a lot of open expressions of pride in corporate response. People were very proud of being in the British Transport Police, being in the police service, being in London’s emergency services (Trendall, 2005).

Hantering av bombdåden tycks med andra ord ha fått en positiv effekt för de inblandade organisationernas självbild.

21. Osman Hussain greps dock några dagar senare av italiensk polis i sin brors lägenhet i Rom (BBC, 2006g).

Bilaga 1. Metod

Denna observatörsrapport har sin grund i den metod för fallstudieanalys som ursprungligen beskrevs av Sundelius, Stern & Bynander (1997) och som sedan har vidareutvecklats i en rad studier från forskningsprogrammen CM-Europe och CRISMART. Metoden består av tre steg. Det inledande steget är att kartlägga händelseförloppet genom så kallad *process-tracing*. Kartläggningen ger en helhetsbild av händelseförloppet och en rekonstruktion av krisen. Men för att kunna åstadkomma en så rättvis bild som möjligt av krisen och dess hantering kompletteras bilden genom att den specifika kontext som krisen inträffade i inkluderas i beskrivningen. Den historiska, institutionella och politiska kontexten medför såväl begränsningar som möjligheter för beslutsfattare. Efter att fallet har rekonstruerats, dissekteras det genom att beslutstillfällen tas fram ur händelseförloppet. Dissekeringen av fallet gör att prekära dilemman och svåra besluts-situationer kan studeras mer ingående. Ett beslutstillfälle karakteriseras av att det kommer någon form av stimuli till organisationen som ställer beslutsfat-

tarna inför en ”vad-gör-vi-nu-situation” som i sin tur kräver någon form av handling eller icke-handling. Som ringar på vattnet leder krishanterarens val av handling till nya stimuli, ytterligare beslutstillfällen och nya beslut. Beslutstillfällen tas fram utifrån tre huvudsakliga kriterier:

1. Tillfällen som utmanade beslutsfattarnas handlingskapacitet.
2. Åtgärder som påverkade krisens utveckling på ett påtagbart sätt
3. Tillfällen som ur pedagogisk synvinkel illustrerar goda och mindre goda exempel inför en eventuell kommande krissituation (Stern & Sundelius, 2002).

I metodens tredje och avslutande steg appliceras olika teoretiska förklaringsperspektiv på de undersökta beslutsprocesserna genom att fallet diskuteras och analyseras via olika krishanteringsteman (Sundelius et al, 1997).

Ett omfattande källmaterial är helt nödvändigt för att åstadkomma en korrekt rekonstruktion av en kris och olika aktörers agerande. Studien är baserad

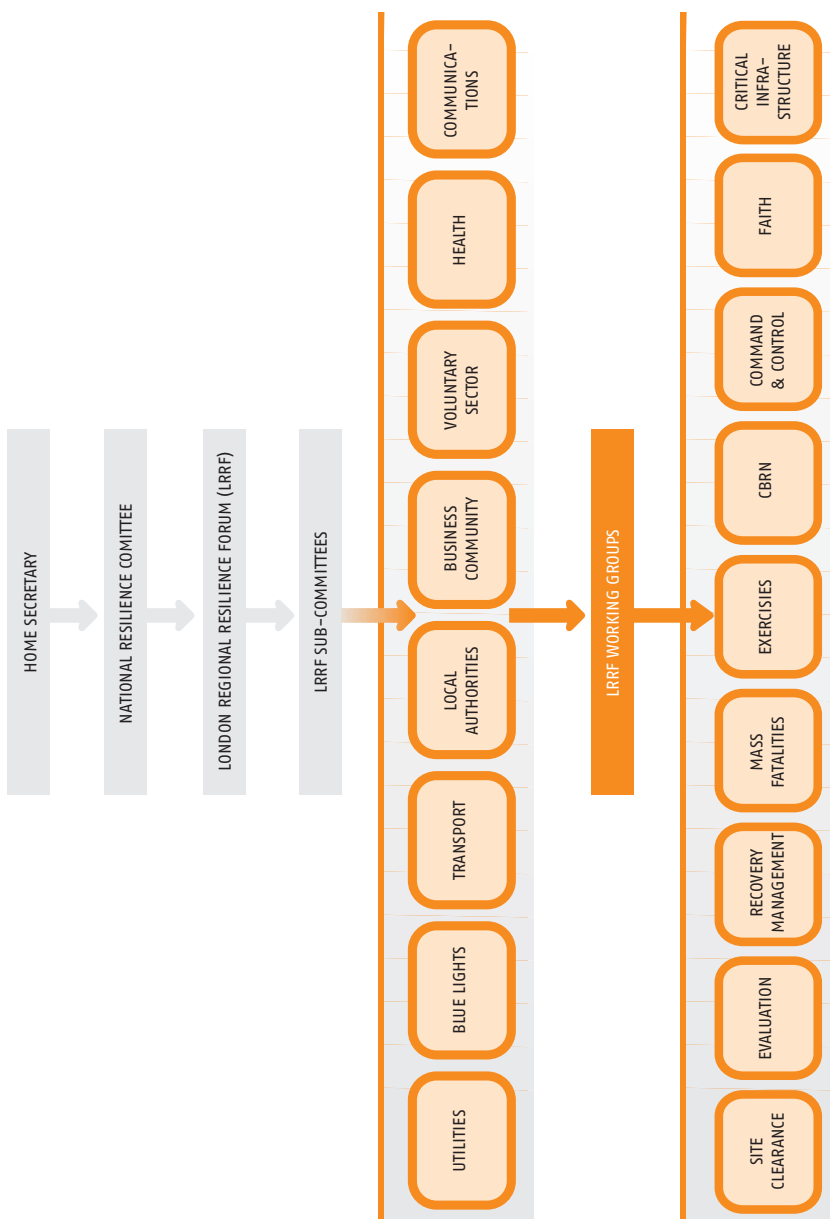
på mediekällor (tryckta och elektroniska), pressmeddelanden och utredningar av händelsen. Dessutom utgörs en central del av studiens källmaterial av intervjuer. Halvstrukturerade intervjuer har hållits med personer i ledande operativa och strategiska funktioner på London Resilience Team, Metropolitan Police, City of London Police, British Transport Police, London Fire Brigade, London Ambulance Service och Transport for London. Intervjuerna är viktiga då de ger en bild av hur de som var inblandade i själva hanteringen av krisen upplevde situationen och deras egen roll i densamma. Intervjuerna genomfördes i London den 12–14 december 2005.²² Vid intervjuerna deltog Edward Deverell och Fredrik Fors, CRISMART, samt Johan Hjelm och Sara Sjölund, KBM.

Urvalet av informanter är ett potentiellt problem. Innan observatörsuppdraget genomfördes skickades e-post

ut till representanter för samtliga organisationer som spelade viktiga roller i hanteringen av 7 juli-bombningarna. Tyvärr var flera av de tilltänkta respondenterna av olika anledningar inte intresserade av att ställa upp för intervjuer, vilket medfört att denna studie lutar relativt tungt på vissa personers och vissa organisationers utsagor av vad som hände. Intervjuer med centrala beslutsfattare från Metropolitan Police och London Fire Brigade saknas tyvärr medan London Ambulance Service perspektiv framgår tydligt. Denna begränsning i källmaterialet har resulterat i en redogörelse som fokuserar på blåljussektorn, medan politiska och departementala dilemman har kommit i skymundan. En konsekvens av detta är att det inte har varit möjligt att genomföra ett rättvist urval och en rättvis analys av de mest kritiska beslutstillfällena för de relevanta myndigheterna, varför detta saknas i denna rapport.

22. Fullständig intervjuLista presenteras i referenslistan.

Bilaga 2. Londons SEP-struktur



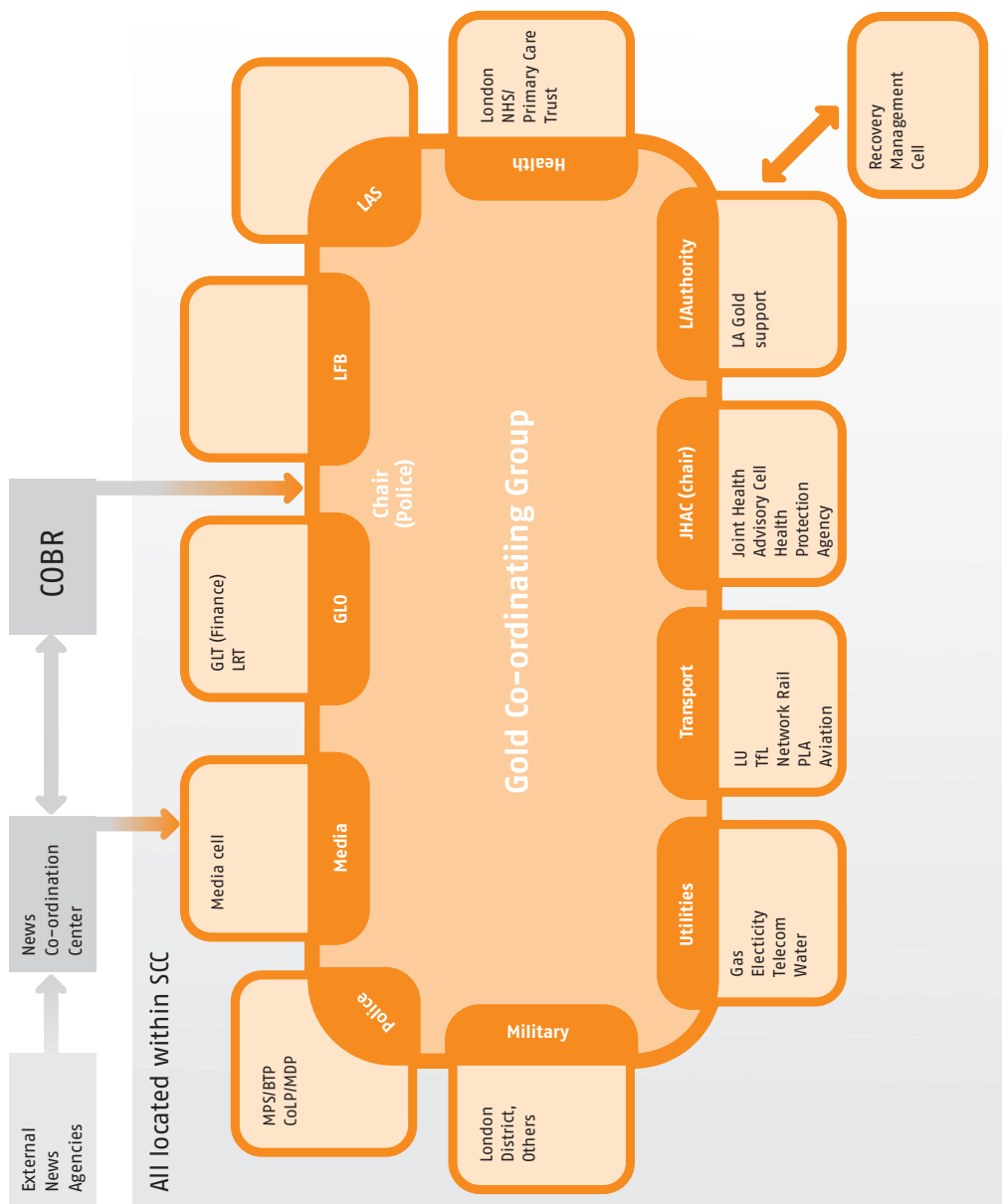
Bilaga 3. Kronologi

7 JULI 2005

- 08.50 Tre självmordsterrorister sprängde bomber på tre tunnelbanetåg vid stationerna Aldgate, Edgware Road samt mellan Russell Square och King's Cross.
- 08.51 London Ambulance Service (LAS) larmades om en incident vid Liverpool Street.
- 08.56 Metropolitan Police larmade London Fire Brigade (LFB) om händelsen vid Aldgate.
- 08.58 LFB larmades om händelsen vid Edgware Road. Fel plats uppgavs dock.
- 09.00 LAS larmades om Aldgate. De första brandenheterna anlände till Aldgate.
- 09.02 LAS larmades om händelsen vid Edgware Road. LFB larmade LAS om en incident vid Paddington Station. LFB larmades om rök i en tunnel vid King's Cross.
- 09.03 Den första ambulansresursen anlände till Liverpool Street.
- 09.04 De första brandenheterna anlände till Paddington. LAS larmades om King's Cross.
- 09.07 LFB larmades om den korrekta skadeplatsen vid Edgware Road.
- 09.09 Den första ambulansresursen anlände till Edgware Road.
- 09.13 Den första brandenheten anlände till King's Cross.
- 09.14 De första ambulansresurserna anlände till Aldgate och King's Cross.
- 09.15 London Underground beslutade att evakuera hela tunnelbanesystemet.
- 09.18 LAS larmades om en incident vid Russell Square. Den första brandenheten anlände till Edgware Road.
- 09.20 London Underground informerade allmänheten om "a network emergency".
- 09.30 Regeringens krishanteringsorgan, COBR, aktiveras.
- 09.30 Den första ambulansresursen anlände till Russell Square.
- 09.47 Morgonens fjärde självmordsbombning skedde på buss 30 vid Tavistock Square. LFB larmades om Tavistock Square.
- 09.48 LAS larmades om Tavistock Square.
- 09.49 Den första ambulansresursen anlände till Tavistock Square.
- 09.54 Den första brandenheten anlände till Tavistock Square.
- 10.00 Londons Gold Co-ordinating Group (GCG) höll sitt första möte. Beslut att dra tillbaka samtliga bussar från centrala London fattades.

- 14.00 GCG höll ett nytt möte.
- 15.00 Transport for London beslutade att återuppta Londons busstrafik, Docklands Light Railway och järnvägstrafiken, samt att återuppta trafiken på tunnelbanan följande dag.
- 17.30 Tony Blair ledde ett nytt möte med COBR på Downing Street 10.
- TIDEN EFTER 7 JULI**
- 8/7 Tunnelbanetraffiken var åter igång.
- 9/7 Ett informations- och assistanscenter för anhöriga öppnades. En provisorisk anläggning för hantering av avlidna var redo att tas i bruk.
- 12/7 Polisen hittade CCTV-material som visade självmordsbombarna innan de steg på tågen.
- 12/7 Vid en presskonferens avslöjade chefen för Metropolitan Police antiterroristrotel att attentaten var självmordsbombningar. Tre terrorister nämndes vid namn.
- 14/7 Två tysta minuter hölls för att hedra terrordådens offer. Den fjärde terroristens namn publicerades.
- 19/7 Alla 56 dödsoffer samt de fyra självmordsterroristerna var formellt identifierade.
- 21/7 Tre nya försök till självmordsattacker ägde rum på tre tunnelbanetåg vid t-banestationerna Oval, Shepherd's Bush och Warren Street, samt på buss nummer 26 i Shoreditch i östra London. Dessa misslyckades dock.
- 22/7 Brasilianaren Jean Charles de Menezes sköts ihjäl av polis vid Stockwells t-banestation.
- 23/7 Polisen bad om ursäkt för döds-skjutningen.
- 29/7 Stationen Edgware Road öppnade igen.
- 31/8 Anhörigcentret stängde. Arbetet fortsatte dock i begränsad skala i en mindre lokal.
- 1/9 Al-Jazira sände en video där ledaren för attentaten förklarade logiken bakom attacken.
- 30/9 Alla enstaka kroppsdelar var identifierade. Den provisoriska anläggningen för hantering av avlidna stängdes.
- 5/10 Som del i utvärderingen av terrorattentaten genomfördes konferensen Resilience 05 – Sharing London's Lessons i centrala London.
- 1/11 Minnestjänster för terrordådens offer hölls i St Paul's Cathedral.
- 10/11 Parlamentet röstade mot den nya terroristlagen och förslaget att hålla misstänkta terrorister arresterade i 90 dagar utan anklagelse.
- 13/12 Inrikesministern beslutade att terrorattentaten inte skulle genomgå offentlig utredning.

Bilaga 4. GCG:s sammansättning



Bilaga 5. Förkortningar

BMA	British Medical Association
BTP	British Transport Police
CBRN	Kemiska, biologiska, radiologiska eller nukleära medel
CCS	Civil Contingencies Secretariat
CCTV	Closed Circuit Television
COBR	Cabinet Office Briefing Room
CoLP	City of London Police
CRISMART	Crisis Management Research and Training
DCA	Department for Constitutional Affairs
GCG	Gold Co-ordinating Group
GLA	Greater London Authority
KBM	Krisberedskapsmyndigheten
LAS	London Ambulance Service
LESLP	London Emergency Services Liaison Panel
LFB	London Fire Brigade
LRRF	London Regional Resilience Forum
LRT	London Resilience Team
PIRA	Provisional Irish Republican Army
PTO	Primary Telecoms Officer
RLH	Royal London Hospital
SEP	Strategic Emergency Plan
TATP	Triacetone Triperoxide
TETRA	Terrestrial Trunked Radio
TfL	Transport for London

Referenser

LITTERATUR OCH TIDSKRIFTSARTIKLAR

Boin, A, P. 't Hart, E. Stern & B.

Sundelius (2005) *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fors, F. (2005a) *Bombattentat i*

London: *Terrorism och institutionaliserad krishantering*, Stockholm: CRISMART, Försvarshögskolan.

Sundelius, B., E. Stern, & F. Bynander

(1997) *Krishantering på svenska: teori och praktik*, Stockholm: Nerenius & Santéus.

Stern, E. & B. Sundelius (2002) "Crisis

Management Europe: An Integrated Regional Research and Training Program", sid. 71–88 i *International Studies Perspectives*, nr. 3.

OFFICIELLA KÄLLOR

British Transport Police /BTP (2006)

"About Us", <http://www.btp.police.uk/about.htm> (2006-01-28).

CoLP/City of London Police (2004)

"Griffin Turns Guards into Guardians", 2004-09-10, <http://www.cityoflondon.police.uk/news/2004/sep-10-04.html> (2006-01-25).

<http://www.cityoflondon.police.uk/news/2004/sep-10-04.html> (2006-01-25).

CoLP/City of London Police (2006)

"About us", <http://www.cityoflondon.police.uk/aboutus/index.html> (2006-01-28).

Department for Constitutional Affairs/
DCA (2006) "Guide on the work of

coroners", <http://www.dca.gov.uk/corbur/coron02.htm> (2006-03-03).

House of Commons (2006) "Report of the Official Account of the Bombings of London on 7th July 2005".

House of Commons, Intelligence and Security Committee (2006) "Report into the London Terrorist Attacks on 7 July 2005."

Krisberedskap, Nr. 1, 2006.

London Ambulance Service (LAS)

(2005) "7th July 2005 incident summary sheet".

LAS News (2005) Augusti 2005

LFBIB (2005) "London Fire Brigade's Information Bulletin Special", 2005-07-29.

London Fire Brigade/LFB (2006)

"Who We Are", http://www.london-fire.gov.uk/about_us/who_we_are.asp (2006-01-28).

- London.gov.uk (2006a) "The Mayor of London", <http://www.london.gov.uk/mayor/index.jsp> (2006-03-27).
- London.gov.uk (2006b) "About the Greater London Authority", <http://www.london.gov.uk/gla/index.jsp> (2006-03-27).
- London.gov.uk (2006c) "GLA organisation structure" http://www.london.gov.uk/gla/jobs/info/gla_structure.jsp (2006-03-27).
- Kowalczyk, Z. (2005) "Re: Resilience 05 – Sharing London's lessons", konferensinbjudan från London resilience Team, 2005-09-16.
- Ministry of Defence Police/MDP (2005) "About MDP" <http://www.mod.uk/mdp/aboutus.htm> (2006-01-24).
- Nylén, L. (2006) Operativ ledning: Bedömande och beslutsfattande. Lednings- och fältstaber vid särskild händelse. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.
- Proposition 2005/06:133, Samverkan vid kris - för ett säkrare samhälle.
- SEP (2005) "Strategic Emergency Plan", London Resilience Team, april 2005.
- SOU 2005:104 Sverige och tsunamin – granskning och förslag, Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission, Stockholm 2005.
- Transport for London (TfL) (2006) "What is Transport for London?", http://www.tfl.gov.uk/tfl/abt_tfl.asp (2006-01-31).
- NYHETSARTIKLAR**
- Barnett, A. & M. Bright (2005) "Minister 'shocked' at MI5's lack of information", Guardian 2005-10-02, <http://www.guardian.co.uk/print/0,3858,5299462-117079,00.html> (2005-11-18).
- BBC (2006a) "1984: Oxford Circus fire traps hundreds", http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/23/newsid_2547000/2547639.stm (2006-01-31).
- BBC (2006b) "1987: King's Cross station fire kills 27", http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/november/18/newsid_2519000/2519675.stm (2006-01-31).
- BBC (2006c) "1988: 35 dead in Clapham rail collision", http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/december/12/newsid_2547000/2547561.stm (2006-01-31).
- BBC (2006d) "1999: Death toll rising in Paddington crash", http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/october/5/newsid_2493000/2493593.stm (2006-01-31).
- BBC (2006e) "1999: Dozens injured in Soho nail bomb", http://newssearch.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/april/30/newsid_2499000/2499249.stm (2006-02-17).
- BBC (2006f) "Straw apology to tsunami families", <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4559484.stm> (2006-02-17).

- BBC (2006g) "Italy arrests 'fourth UK bomber' ", <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4729303.stm> (2006-02-22)
- BBC (2006h) "Victims of the bombings", http://news.bbc.co.uk/1/shared/spl/hi/uk/05/london_blasts/victims/default.stm (2006-03-03).
- Bennetto, J. & I. Herbert (2005) "From Leeds to London via Luton: the deadly mission of a suicide squad", *The Independent*, 2005-07-13.
- Buchanan, M. (2006) "London bombs cost just hundreds", 2006-01-03, <http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk/4576346.stm> (2006-04-06).
- Burke, J., A. Barnett, M. Townsend, T. Panja, M. Bright & T. Thompson (2005) "Three Cities, Four Killers", *The Observer*, 2005-07-17.
- Burns, J & C. Cookson (2005) "Explosives favored by suicide bombers and foolhardy amateurs", 2005-07-16, *Financial Times*.
- CNN.com (2005) "Minute-by-minute account", 2005-07-22 <http://edition.cnn.com/2005/WORLD/europe/07/07/london.timeline/index.html> (2005-10-25).
- CNN.com (2006) "Rush hour power cut hits London", 2003-08-28, <http://www.cnn.com/2003/WORLD/europe/08/28/london.power/> (2006-01-31).
- Cobain, I. (2005) "Suicide bomb theory after 'anxious passenger' report", 2005-07-09, <http://www.guardian.co.uk/attackonlondon/story/0,16132,1524563,00.html> (2006-03-28).
- Day, J., J. Deans & C. Johnston (2005) "Media rush to cover London blasts." 2005-07-07, *Guardian*. <http://media.guardian.co.uk/site/story/0,14173,1523207,00.html> (2006-03-14).
- Doward, J., A. Asthana, A. Barnett, M. Townsend, J. Burke, G. Hinsliff, D. Smith, A. Hill, T. Bihi & D. Rose (2005) "The Horror", *The Observer*, 2005-07-10.
- Elliot, F. et al. (2005) "Revealed: British bomber had links with al-Qaida", *The Independent*, 2005-07-17.
- Fenton, A. et al. (2005) "Al Qa'eda brings terror to the heart of London", 2005-07-08, <http://www.telegraph.co.uk/news/main.jhtml?xml=/news/2005/07/08/nbomb08.xml> (2006-03-16)
- Freeman, S. (2005) "999 calls played to London bomb inquiry", 2005-11-03, <http://www.timesonline.co.uk/print/Friendly/0,,1-20749-1855888-20749,00.html> (2005-11-04).
- Holden, P.J.P. (2005) "Improvising in an Emergency", *New England Journal of Medicine*, 353(6): 541-543, 2005-08-11.
- Honigsbaum, M. (2005) "Brazilian did not wear a bulky jacket", *The Guardian*, 2005-07-28.
- Independent on Sunday/IOS (2005) "Three days after the security services "let in a goal" they are still in the dark", 2005-07-10.
- Jane's Intelligence Review, Oktober 2005.

- Jha, A. (2005) "Bomb contents: The simple but lethal device", *The Guardian*, 2005-07-16.
- Laville, S. (2005) "Angry families threaten to boycott remembrance service at St Paul's", 2005-11-01, <http://www.guardian.co.uk/attackonlondon/story/0,16132,1605815,00.html> (2005-11-04).
- Leppard, D. & J. Calvert (2005) "The web of terror", *The Sunday Times*, 2005-07-17.
- McAllister, J. F. O. (2005) 'Unraveling The Plot', 2005-07-25, <http://www.time.com/time/archive/preview/0,10987,1083907,00.html> (2005-10-24).
- McGrory, D. (2005) "Anxious mother's call led police to her bomber son", *The Times*, 2005-07-13.
- Morton, C. (2005) "Minute by minute, the horror emerges", *Independent on Sunday*, 2005-07-10.
- Mosey, R. (2005) "Accuracy and honesty", 2005-07-13 <http://www.guardian.co.uk/attackonlondon/comment/story/0,16141,1527065,00.html> (2005-10-24).
- Post et al. (2002) "The Radical Group in Context: An Integrated Framework for the Analysis of Group Risk for Terrorism", *Studies in Conflict and Terrorism*, 25, sid. 73-100.
- Rubin, J. G., C.R. Brewin, N. Greenberg, J. Simpson & S. Wessely (2005) "Psychological and behavioural reactions to the bombings in London on 7 July 2005: cross sectional survey of a representative sample of Londoners, *BMJ* 26 augusti 2005.
- Russell, B. (2005) "Videotapes reveal al-Qaida's link to July 7 bombings", *The Independent*, 2005-09-02.
- Ryan, J. & H. Montgomery (2005) "Terrorism and the Medical Response", *New England Medical Journal*, (353; 6: 543).
- Sharick, C. & J. Carsen (2005) 'London Attacked Again', 2005-07-21 <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1085069,00.html> (2005-10-24).
- Studeman, F. (2005) "Blair pledges to review Britain's anti-terrorist measures", *Financial Times*, 2005-07-13.
- Thompson, T. & G. Hinsliff (2005) "Innocent man gunned down on tube: now police say sorry", *The Observer*, 2005-07-24.
- Thompson, T. et al. (2005) "Policing on trial", *The Observer*, 2005-08-14.
- Townsend, M. (2006) "Leak reveals official story of London bombings", 2006-04-09, *The Observer*, <http://www.guardian.co.uk/attackonlondon/story/0,,1750155,00.html> (2006-04-19).
- Travis, A. (2006) "Clarke to charge ID rebels full cost for card they do not want", *The Guardian*, <http://www.guardian.co.uk/guardianpolitics/story/0,,1743616,00.html> (2006-04-06).
- Wintour, P. (2005) "After eight years in power Tony Blair hears a new word: Defeat", 2005-11-10, <http://politics.guardian.co.uk/commons/story/0,,1639027,00.html> (2006-03-03).

INTERVJUER

- Agnew, N. (2005) Intervju med Nick Agnew, Safety and Contingency Planning Manager, London Resilience Team, utlånad från Transport for London, 2005-12-13.
- Beasley, P. (2005) Intervju med Peter Beasley, Counter terrorism section City of London Police, 2005-12-12.
- Bryce, J. (2005) Intervju John Bryce, Inspector och CBRN co-ordinator, Counter terrorism section City of London Police, 2005-12-12.
- Buttercase, G. (2005) Intervju med Gary Buttercase, London Resilience Team, utlånad från Metropolitan Police Service, 2005-12-13.
- Doel, J. (2005) Intervju med Janet Doel, Inspector British Transport Police, 2005-12-13.
- Edmondson, J. (2005) Intervju med Jonathan Edmondson, Emergency Planning Manager vid London Ambulance Service, 2005-12-12.
- Gordon, K. (2005) Intervju med Kevin Gordon, London Resilience Team, utlånad från British Transport Police, 2005-12-13.
- Leonard, S. (2005) Intervju med Sarah Leonard, civil servant London Resilience Team, 2005-12-13.

- Manners, D. (2005) Intervju med Duncan Manners, Chief Inspector British Transport Police, 2005-12-13.
- Massey, D. (2005) Intervju med Doug Massey, London Resilience Team, utlånad från London Fire Brigade, 2005-12-13.
- McClenahan, M. (2005) Intervju med Muriel McClenahan, London Resilience Team, utlånad från the Salvation Army, 2005-12-13.
- Rolston, M. (2005) Intervju med Martin Rolston, London Resilience Team, utlånad från Metropolitan Police Service, 2005-12-13.
- Trendall, P. (2005) Intervju med Phillip Trendall, Superintendent, Counter-Terrorism Support British Transport Police, 2005-12-12.
- Waspe, S. (2005) Intervju med Steve Waspe, CBRN Preparedness Co-ordinator vid London Ambulance Service, 2005-12-14.

ÖVRIGT

- Fors, F. (2005b) Anteckningar från konferensen "Resilience 05 – Sharing London's Lessons" i London 2005-10-05.

KBM:S TEMASERIE

- 2006:4 Terrorattackererna i London
Brittiska lokala och regionala myndigheters agerande
och lärdomar för det svenska krishanteringssystemet
- 2006:3 Så fungerar författningen vid kriser
En studie av hur statsmakterna hanterat mordet på Olof Palme och Anna Lindh
- 2006:2 Privat-offentlig samverkan
Från idé till fungerande praktik
- 2006:1 Kriskommunikation via webben
Studier av dubbelmordet i Linköping, Kemiraolycka och stormen Gudrun
- 2005:13 Tsunamins genomslag
En studie av svenska mediers bevakning
- 2005:12 Fred i det europeiska rummet
Konflikttrender i Europa, Mellanöstern, Afrika och Centralasien 1989–2003
- 2005:11 Hot- och riskrapport 2005
- 2005:10 Medborgare om våldsdåd
Reaktioner efter mordet på Anna Lindh och andra dåd
- 2005:9 Samverkan i organisation eller nätverk?
Fallen elektroniska affärer och elberedskap
- 2005:8 Mind the gap!
Hur bygger vi broar mellan stat och näringsliv i arbetet med krisberedskap?
- 2005:7 Hot på agendan
En analys av nyhetsförmedling om risker och kriser
- 2005:6 Samverkan mellan offentlig sektor och näringslivet vid krishantering
En studie av kriser i Sverige 1993–2003
- 2005:5 Förtroendekriser
Kommunikationsstrategier före, under och efter
- 2005:4 Efter flodvågskatastrofen
Svenska folkets åsikter om och förtroende för myndigheter, medier och politiker
- 2005:3 Propagandakriget i backspegeln
En studie i påverkansförsök och svenska nyhetsmedier
- 2005:2 Allmänheten medverkar vid övningar
Erfarenheter från Övning Havsörn
- 2005:1 Beredskap mot skadlig kod
En kartläggning av IT- och informationssäkerheten inom större myndigheter
och statliga bolag i Sverige med fördjupad analys av skadlig kod

Terrorattackerna i London den 7 juli 2005

BRITTISKA LOKALA OCH REGIONALA MYNDIGHETERS AGERANDE
OCH LÄRDOMAR FÖR DET SVENSKA KRISHANTERINGSSYSTEMET

Strax före klockan nio på morgonen den 7 juli 2005 inträffade de första självmordsbombningarna någonsin i Västeuropa. Tre tunnelbanetåg i centrala London sprängdes i en samtidig attack klockan 08.50. Ungefär en timme senare skedde den fjärde attacken, då en bomb detonerade på en buss. Sammanlagt dödades 56 människor i terrorattentatet och 755 människor skadades.

Denna observatörsrapport syftar till att identifiera erfarenheter och lärdomar från hanteringen av terrorattentatet i London som är relevanta för det svenska krishanteringssystemet. Detta görs genom att kartlägga händelseförloppet samt beskriva och förklara de regionala och lokala myndigheternas agerande, beslutsfattande, samverkande och lärande i samband med terrorattentatet.

I ett inledande kapitel sammanfattas lärdomar för det svenska krishanteringssystemet. Två frågor står i fokus: Vad kan svenska krishanterare lära av händelserna den 7 juli 2005? Vilka av erfarenheterna från London är väsentliga att ta med i den fortsatta utvecklingen av det svenska krishanteringssystemet?

Andra delar av rapporten ger bakgrundsinformation kring krishantering i London och Storbritannien, redovisar händelseförloppet under terrorattacken, samt analyserar de brittiska organisationernas agerande.

Krisberedskapsmyndigheten

Box 599
101 31 Stockholm

Tel 08-593 710 00
Fax 08-593 710 01

kbm@krisberedskaps
myndigheten.se

www.krisberedskaps
myndigheten.se

ISSN 1652-2915
ISBN 91-975933-8-9