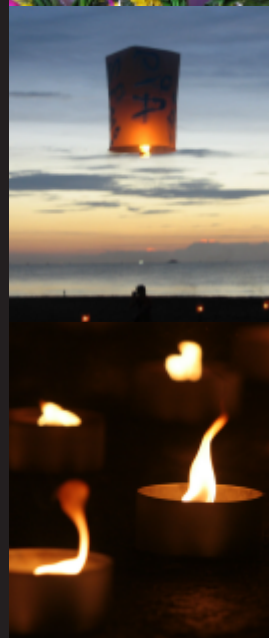


# Efter flodvågen

– det andra halvåret



Slutrapport från Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen

# Efter flodvågen

– *det andra halvåret*

Slutrapport från  
Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen

Stockholm 2006

**Rådet för  
stöd och  
samordning**  
efter flodvågskatastrofen

## **SPFs skriftserie**

- 2006:2 Flodvågen – det andra halvåret + Bilagedel.<sup>1</sup>  
2006:1 Digitaliseringen av tv-mediet – utifrån ett medieberedskapsperspektiv  
(Nätpublikation//PDF-fil)<sup>2</sup>  
2005:4 Opinion 2005 (Nätpublikation//PDF-fil)  
2005:3 Mediers beredskap. Informationsoperationer och mediers sårbarhet  
2005:2 Medieföretagens syn på hot, risker och sårbarheter – en kartläggning  
2005:1 Minoritetsmedier i Sverige – katalog  
2005:1 Minoritetsmedier och minoritetsmediepolitik i Sverige  
– en kartläggning  
2004:1 Massmediernas elberoende. Elavbrottet den 23 september 2003

<sup>2</sup> Till projektet hör ett nyhetsbrev som innehåller information om digitaliseringen av marksänd TV – utifrån ett medieberedskapsperspektiv. Anmälan till nyhetsbrevet görs på SPFs webbsida [www.psyndef.se](http://www.psyndef.se).

<sup>1</sup> Publikationen kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:

Fritzes kundtjänst

106 47 Stockholm

Orderfax: 08- 690 91 91

Ordertel: 08-690 91 90

E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)

Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

Publikationer kan laddas ner på SPFs webbplats: [www.psyndef.se/reports](http://www.psyndef.se/reports)

Omslagsbilder

Fotograf:

Meigneus, Sipa/Scanpix

Ylva Norberg, RSOS

Marcus Årskog, SPF

Utgiven av Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen

ISBN 91-87260-00-X

ISSN 1401-2383

SPFs skriftserie 2006:2

Tryck: Intellecta Tryckindustri, Solna 2006–20376

# Till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet Leni Björklund

Regeringen beslutade vid sammanträde den 10 januari 2005 att bemyndiga chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla ett nationellt råd som ska verka för samordning av svenska myndigheters insatser för hjälp och stöd till dem som drabbats av naturkatastrofen i Asien (dir. 2005:1).

Regeringen beslutade den 30 juni 2005 att föra över verksamheten till Styrelsen för psykologiskt försvar fr.o.m den 1 september 2005. Samtliga förordnade i kommittén entledigades per den 31 augusti 2005 och fick istället tidsbegränsade anställningar i Styrelsen för psykologiskt försvar.

Ledamöterna i Rådet – Kjell Asplund, Mats Ekdahl, Ann-Louise Eksborg, Anders Eriksson, Curt Malmborg, Mats Sjöstrand, Per Thullberg och Stefan Strömberg – entledigades per den 31 augusti 2006. Till rådet hade också adjungerats Christina Salomonson, Håkan Sörman och Anita Sundin. Från och med den 1 september 2006 förordnades Kerstin Wigzell som fortsatt ordförande samt följande ledamöter i Rådet, Inga-Lill Askersjö, Skatteverket, Mats Ekdahl, Styrelsen för psykologiskt försvar, Johanna Enberg, Krisberedskapsmyndigheten, Lars Hellgren, Socialstyrelsen, Therese Mattsson, Rikspolisstyrelsen, Kjell Larsson, Statens räddningsverk, Stig Orustfjord, Försäkringskassan, och Anita Sundin, Sverige kommuner och landsting.

Rådet överlämnar härmed rapporten Efter flodvågen – det andra halvåret. Rapporten kompletteras med fyra bilagor, skrivna på Rådets uppdrag, men där respektive författare står för innehållet.

Stockholm april 2006

Kerstin Wigzell  
Inga-Lill Askersjö  
Mats Ekdahl  
Johanna Enberg  
Lars Hellgren  
Therese Mattsson  
Kjell Larsson  
Stig Orustfjord  
Anita Sundin

/Birgitta Ågren  
Ann-Jeanette Eriksson



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>7</b>
<b>1 Rådets arbete under hösten 2005</b> .....	<b>9</b>
Rådgivningspanelen.....	9
Extern information .....	10
Webb.....	11
Andra informationskanaler.....	12
Andra insatser riktade till anhöriga och drabbade .....	13
Samarbete med andra myndigheter.....	14
Samarbete med frivilligorganisationer m.m.....	15
Övrigt.....	16
<b>2 Redovisning av regeringsuppdragen</b> .....	<b>17</b>
Bidrag till minnesresor.....	17
Minnesceremonier.....	20
<b>3 Kontakter med anhöriga och andra drabbade</b> .....	<b>25</b>
Rådgivningspanelen, m.m. ....	25
Hur når man målgruppen?.....	28
Samtalsgruppers betydelse.....	29
Viktigt att gå i takt med anhöriga och drabbade .....	29
Särdrag för denna kris .....	30

Mållkonflikt stödjande-beslutande.....	31
Kontinuitet i stödet .....	31
<b>4 Information .....</b>	<b>33</b>
Hur bör man arbeta med information i en liknande organisation?.....	33
Om webbplatsen.....	37
Hur bör en framtida webbplats se ut för att vara till hjälp för drabbade av en kris?.....	38
Snabbhet.....	38
Funktionalitet.....	38
Öppenhet.....	38
Personlighet.....	39
Rådets relation till medierna och mediernas förhållningssätt gentemot Rådet .....	39
<b>5 Verka för samordning mellan statliga myndigheter .....</b>	<b>41</b>
Innebörden av verka för samordning .....	41
Samordning av regeringsuppdrag .....	43
Rådets verksamhet i förhållande till andra myndigheter.....	44
<b>6 Organisation .....</b>	<b>47</b>
När kan en liknande organisation behövas? .....	47
Vad bör man tänka på inför inrättandet av en nationell funktion?.....	48
Sekretess.....	49
Upphandling.....	50
Personuppgifter.....	50
Beslutsordning.....	51
Kompetens.....	52
Omorganisation under pågående verksamhet .....	53

# Sammanfattning

Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen inrättades den 10 januari 2005 för att bl.a. stödja dem som på olika sätt drabbades av katastrofen i Sydostasien. Rådets arbete under första halvåret beskrivs i betänkandet Efter flodvågen – det första halvåret (SOU 2005:60). Rådet inrättades som en kommitté och ombildades den 1 september 2005 till en enhet inom Styrelsen för psykologiskt försvar.

De dominerande arbetsuppgifterna – utöver anhörigstöd – under hösten har varit de två regeringsuppdragen som Rådet fick i juni 2005. Ett uppdrag innebar att Rådet skulle betala ut bidrag till minnesresa för anhöriga till de omkomna och saknade. Det andra uppdraget innebar att förbereda och genomföra minnesceremonier i Thailand och minnestund i Sverige under 2005. Rådets arbete med dessa uppdrag redovisas kortfattat i denna rapport. Dessutom dokumenteras arbetet med uppdragen i detalj och redovisas som bilagor till denna rapport i ett separat dokument under maj 2006.

Det ankom på Rådet att lägga fast kriterier för utbetalning av bidrag till minnesresa, rutiner för arbetet och bidragets storlek. Rådet arrangerade tillsammans med generalkonsulatet i Phuket tre minnesceremonier i Thailand under hösten. På årsdagen den 26 december 2005 arrangerades minnestunder i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Stödet till de drabbade har fortsatt under hösten och finns fortfarande kvar. Behovet av en funktion som Rådets har dock under 2006 minskat kraftigt och en avtrappning av verksamheten har inletts. Möjligheter för anhöriga och drabbade att ta kontakt breveller telefonledes eller att få information via internet bör dock finnas kvar även efter att verksamheten har upphört. Rådet föreslår därför att Styrelsen för psykologiskt försvar får regeringens uppdrag att från den 1 juni 2006 upprätthålla en funktion för att besvara eventuella telefonförfrågningar och vid behov lämna



information samt att resurser för detta anvisas. Rådet föreslår också att Regeringen samtidigt entledigar Rådets ledamöter och vidta nödvändiga ändringar i förordningen (2005:629) med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar.

Enligt Rådets uppfattning var det värdefullt att inrätta en funktion med uppgift att ge anhöriga och drabbade information och stöd. Enligt Rådets bedömning kan det bli motiverat att vid en framtida katastrof återigen inrätta en tidsbegränsad organisation. Rådet föreslår att en organisation med huvuduppgift att fungera som stöd för anhöriga och drabbade ska inrättas först när ett antal kriterier är uppfyllda, däribland att katastrofen ska ha en nationell dimension och många samhällssektorer ska vara berörda.

Vidare föreslår Rådet att om det vid en kris finns ett behov att samordna insatser bör en myndighet få befogenhet att ålägga andra myndigheter att vidta sådana insatser.

Rådet föreslår också att vid en framtida kris bör utarbetandet av regeringsuppdrag till berörda myndigheter samordnas så att de inte överlappar varandra.

I rapporten behandlas de erfarenheter från verksamheten som Rådet särskilt vill lyfta fram. Erfarenheterna rör kontakterna med anhöriga och drabbade, informationsinsatser, samarbete med myndigheter och olika organisatoriska frågor. Under varje avsnitt redovisas vad Rådet, utifrån sina erfarenheter, anser att en framtida organisation bör tänka på när arbetet ska organiseras och genomföras.

# 1 Rådets arbete under hösten 2005

Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen inrättades den 10 januari 2005 för att bl.a. stödja dem som på olika sätt drabbades av katastrofen. Nedan följer en redogörelse för Rådets arbete under andra halvåret 2005. En redovisning av Rådets arbete under våren 2005 finns i betänkandet Efter flodvågen – det första halvåret (SOU 2005:60).

I betänkandet gjordes en detaljerad redovisning av vilka insatser Rådet hade genomfört under våren 2005 och vilka tankar och överväganden som låg bakom insatsernas utformning. Arbetet under hösten har i stort haft samma inriktning, dvs. att stödja anhöriga och drabbade. Arbetet har dock i hög grad påverkats av de regeringsuppdrag som Rådet fick i juni 2005. Rådet har dels fördelat bidrag till minnesresor för anhöriga, dels anordnat minnesceremonier i Thailand och minnesstunder i Sverige under hösten 2005. Uppdragen har varit omfattande och har tagit stor del av Rådets resurser i anspråk. Vid sidan av uppdragen har det arbete som påbörjades under våren 2005 fortsatt i den mån det funnits resurser. Nedan följer en redogörelse för dessa insatser. En redovisning av regeringsuppdragen lämnas i följande avsnitt.

## Rådgivningspanelen

Under hösten 2005 har rådgivningspanelen haft en förändrad organisation. Förändringen skedde eftersom frågeställningarna förändrades och blev färre samt att de två regeringsuppdragen tog mycket resurser i anspråk. Den personal som från början var avsedd att främst svara på e-post och telefonförfrågningar hade under första halvåret också fått göra mindre utredningar för att kunna tillmötesgå de drabbades önskemål (se avsnitt 3). Efter sommaren har verksamheten dominerats av arbetet med de två regeringsuppdragen. Detta innebär att samtliga på kansliet fick arbetsupp-

gifter kopplade till uppdragen, även rådgivningspanelens personal. Rådgivningspanelen fortsatte därutöver att svara på telefonfrågor och besvara e-post, men då efterfrågan minskade kunde detta arbete genomföras med mindre bemanning.

De frågor som har dominerat i rådgivningspanelen under hösten har främst rört bidrag till minnesresor och minnesceremonierna. Det som efterfrågats i övrigt har framförallt varit information om psykosocialt stöd. I jämförelse med andra frågekomplex, t.ex. försäkringsfrågor, har antalet frågor om psykosocialt stöd varit relativt konstant. En nedgång av antalet frågor skedde under sommaren för att sedan öka något under hösten. De ekonomiska och juridiska frågorna har avtagit kraftigt sedan våren 2005. Antalet frågor som besvarats av rådgivningspanelen sedan början av juni 2005 uppgår till cirka 1 200. Av dessa frågor avser 84 procent frågor om bidrag till minnesresor och minnesceremonierna. Under 2006 har hittills endast ett fåtal frågor kommit in. Sammantaget har drygt 2 300 frågor besvarats sedan januari 2005.

## Extern information

Kommunikation med Rådets målgrupper har skett genom flera kanaler som kompletterar varandra, där webbplatsen, rådgivningspanelen, informationsbrev, annat tryckt material, seminarier och möten har varit en grund.

Utgångspunkten har varit att innehållet skall vara inriktat på områden som de anhöriga och drabbade har praktisk nytta av. Som exempel kan nämnas identifieringsarbetet, juridiska och ekonomiska frågor, psykosocialt stöd, bidrag till minnesresor och minnesceremonierna. Andra områden som har berörts är viktiga frågor för de överlevande så som den buddhistiska livsåskådningen och hur buddhister ser på döden, liksom hur ett varningssystem för tsunami byggs upp i Thailand. Rapporter från seminarier och möten har publicerats på webbplatsen och i informationsbrevet, liksom ett kalendarium med myndigheters och organisationers aktiviteter.

## Webb

Under hösten har inga stora förändringar gjorts i webbens form och utseende. Nedladdningshastigheten har under hösten inte varit lika viktig, eftersom behovet av snabb information inte längre har varit lika stort. Istället har fler bilder publicerats på webben, exempelvis i bildspel från ceremonierna. Det redaktionella innehållet fokuserade under hösten framförallt på två ämnen: bidragen till minnesresor och minnesceremonierna i Thailand och Sverige.

Under avdelningen *Ceremonier* informerade Rådet löpande om förberedelserna. Där fanns även anmälningsblankett till de svenska ceremonierna i Thailand, samt program till minnesstunderna i Sverige. Referat från ceremonierna, bildspel, några av sångtexterna och intervjuer med de medverkande publicerades under denna avdelning. Ambitionen var att även anhöriga och drabbade som inte deltog i ceremonierna skulle kunna känna sig delaktiga. Informationen till medier, även i engelsk version, fanns också här.

Avdelningen Katastrofområdet blev under sommaren 2005 uppdelad i två nya avdelningar: Identifiering och Thailand.

- *Identifiering* – här finns information om identifieringsarbetet (t.ex. om fingeravtryck, DNA och tandkort), hemtagandet, hittegoods, m.m.
- *Thailand* – här finns rapporter om området, information om generalkonsulatets verksamhet och krisstödet i Thailand. Här fanns även information om resebidraget: kriterier, ansökningsblankett, hur bidragen fördelats. Även artiklar om sådant som berör situationen i Thailand; hur polisen arbetar, hur sökinsatser har genomförts, hur det kan kännas att åka tillbaka, om buddhismen, tsunamin, m.m. har publicerats under denna avdelning.

Information om olika aktiviteter och träffar för anhöriga, drabbade och volontärer som funnits på olika ställen under avdelningen *Få hjälp* samlades från oktober under den nya avdelningen *Kalender*.

En ny funktion för att knyta kontakt mellan de anhöriga skapades under hösten. Avdelningen *Reskamrat* ("Hitta en reskamrat") startades i september 2005 efter att Rådet fått vetskap om att det fanns anhöriga och drabbade som ville åka till Thailand, men tvekade för att de inte hade någon att resa med. Här kunde den som ville ha sällskap på resan göra en efterlysning av reskamrater, eller svara på någon annans efterlysning.

Under hösten 2005 har en ordlista med förklaring på förkortningar som ofta förekommer i samband med identifieringsarbetet och en förteckning över alla kända s.k. thainummer, med vars hjälp man kan få reda på i vilka tempel kropparna har befunnit sig, tagits fram.

Webbplatsen har haft totalt 108 625 besök under perioden den 1 juni – 31 december 2005 (jämfört med 69 917 januari-maj 2005). Under perioden har webbplatsen i genomsnitt haft 507 besök per dag (jämfört med 496 besök per dag januari-maj 2005). De mest besökta avdelningarna på webbplatsen är Startsidan, Ceremonier, Få hjälp, Infobrev, Frågor och svar och Thailand.

## Andra informationskanaler

Produktionen av informationsbrevet med utgivning var 14:e dag har fortsatt under hösten. Under 2005 har 17 nummer givits ut. Ytterligare två nummer har getts ut under våren 2006. Informationsbrevet har innehållit mer kortfattad information och förhållandevis mer bildmaterial jämfört med webbplatsen. Vid konferenser och externa möten har informationsbrevet använts som presentationsmaterial. Antalet prenumeranter uppgick i början av januari 2006 till 510.

I början av augusti gjordes ett utskick till kommuner som har tre eller flera omkomna och saknade, till frivilligorganisationer och reseföretag, generalkonsulatet i Phuket och ambassaden i Bangkok. Det innehöll informationsblad om bidrag till minnesresor, ansökningsblanketter för detta och anmälningsblankett för minnesceremonier. Därutöver gjordes ett direktutskick till anhöriga till den saknade eller omkomnes senaste adress med information om möjligheten att söka bidrag till minnesresor.

Annonsering i tidningar i de 50 mest drabbade kommunerna genomfördes i augusti. Syftet var att uppmärksamma möjligheten att söka bidrag och att informera om att Rådet skulle anordna minnesceremonier. Annonsering i riksmidier genomfördes i december för att informera om minnesstunderna i Sverige. I dessa inbjöds allmänheten att delta vid någon av de tre minnesstunderna.

Medierna har i huvudsak informerats om verksamheten via webbplatsen, pressmeddelanden och pressmöten, samt i enskilda intervjuer med kansliets personal. Vid två tillfällen i början av november inbjöds medier till pressträffar i Phuket inför ceremoni-

erna den 4 och 11 november. Den 2 december anordnades en pressträff i Stockholm med fokus på planering av de fyra minnesceremonierna på årsdagen av katastrofen. Den 25 december genomfördes en pressträff i Khao Lak. Regionala pressmeddelanden skickades ut i Göteborg och Malmö inför minnesstunderna på årsdagen.

## **Andra insatser riktade till anhöriga och drabbade**

Efter sommaren har Rådet arrangerat ett fåtal möten för anhöriga. Det har varit tydligt att behovet och intresset av att delta i denna typ av möten har minskat. Ett anhörigmöte genomfördes i augusti med personer som tidigare deltagit i av Rådet anordnade möten. Vid detta tillfälle diskuterades framförallt innehållet i minnesceremonierna.

I augusti 2005 arrangerade Röda Korset, Rädda Barnen och Referenspunkt Ersta en helgträff för de föräldrar som mist eller hade saknade barn vid denna tidpunkt. Vid detta möte var försäkringsbranschen, en representant från ID-kommissionen samt Rådet inbjudna för att kunna svara på frågor under en eftermiddag. Två representanter från Rådet deltog.

I september deltog representanter från Rådet i ett möte med styrelsen för föreningen ViSomFinns.

Rådet har i september 2005 arrangerat en föreläsningshelg om praktisk krishantering för drabbade efter flodvågskatastrofen i Göteborg tillsammans med stödföreningen Vimil, Göteborgs Stad, studieförbundet Sensus, Röda Korset samt Tsunami Souls. Föreläsningarna vände sig den första dagen till dem som överlevt katastrofen och den andra dagen till dem som mist eller saknar någon anhörig. Två representanter från Rådet deltog bl.a. för att träffa drabbade och lokala frivilligorganisationer inför minnesstunden i Göteborg på årsdagen.

Den 20 mars 2006 hölls ett möte i Stockholm för de anhöriga som inte fått sina saknade identifierade. Vid denna träff deltog experter från olika myndigheter för att så långt möjligt tillfredsställa informationsbehovet från de anhöriga.

## Samarbete med andra myndigheter

Samarbete har under hösten framförallt skett med de myndigheter som har särskilda regeringsuppdrag som rör insatser för anhöriga och drabbade. Under våren bildades ett nätverk på initiativ av Myndigheten för skolutveckling. I nätverket har, utöver Myndigheten för skolutveckling och Rådet, Skolverket, Socialstyrelsen, Räddningsverket och Krisberedskapsmyndigheten ingått. I nätverket har bl.a. de olika regeringsuppdragen och framförallt psykosociala frågor diskuterats. Mötena har också gett tillfälle att utbyta information och diskutera olika frågor som varit aktuella.

Vid Rådets sammanträden har information om verksamheten vid Rådet och de myndigheter som är representerade i Rådet lämnats. Kontakter har också skett fortlöpande rörande frågor som varit aktuella, t.ex. identifieringsprocessen.

Under hösten har frågan på vilket sätt man bör undersöka hur de anhöriga och drabbade upplevt samhällets stöd efter flodvågskatastrofen varit aktuell. Rådet har fört diskussioner med Socialstyrelsen, Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri och Referenspunkt Ersta om ett lämpligt sätt att genomföra en sådan undersökning. Rådet har aktivt arbetat för att en samordnad uppföljning görs, och att denna är av hög kvalitet. En psykosocial uppföljning kommer att genomföras under våren 2006. Undersökningen utförs av Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri på uppdrag av tio landsting och sjukvårdsregioner. Insamlingen av data kommer att utföras av Karolinska institutet. Sammanlagt kommer undersökningen att täcka in uppskattningsvis 60 procent av de cirka 17 000 svenskar som befann sig i det katastrofdrabbade området. Undersökningen syftar till att ta reda på hur de flodvågsdrabbade mår och vilket stöd de har fått från samhället. Insamlingsmetoden sker genom en enkät. Enkäten är modifierad för svenska förhållanden utifrån en norsk förlaga.

Under hösten har Rådet haft regelbundna kontakter med generalkonsulatet i Phuket. En rapport som främst har beskrivit läget i identifieringsprocessen har varje vecka skickats från konsulatet. Denna rapport har Rådet publicerat på webbplatsen. Under planeringen och genomförandet av minnesceremonierna i november och december intensifierades av naturliga skäl kontakterna med generalkonsulatet. Under en period skickades veckorapporter till konsulatet från Rådet som beskrev arbetet med planeringen av minnesceremonierna. Rådet har alltsedan januari 2005 gjort regel-

bundna besök i Thailand. Dessa besök har intensifierats under hösten för att gemensamt med generalkonsulatet planera och genomföra minnesceremonierna.

Polisen har en central roll för Rådet eftersom anhöriga och drabbade efterfrågar mycket information från polisen. De anhöriga och drabbade behöver samordnad komplett information för att kunna vidta olika åtgärder men också för att känna sig informerade. Rådet och polisen har informerat målgrupperna genom att samordna respektive hemsidor.

Rådet och Socialstyrelsen anordnade den 7 september 2005 konferensen Flodvågskatastrofen – vad har vi lärt oss? Fokus var hälso- och sjukvårdens och socialtjänstens beredskap samt erfarenheterna från katastrofen. Deltagarna kom framförallt från olika kommuner och landsting.

### **Samarbete med frivilligorganisationer m.m.**

Under hösten har Rådet haft fortsatt regelbunden kontakt med frivilligorganisationerna. Dessa kontakter har syftat till att följa den verksamhet organisationerna bedriver för dem som drabbats av flodvågskatastrofen samt fånga upp synpunkter från organisationerna. Rådet har haft två möten med dessa organisationer. Ett möte hölls för en gemensam diskussion kring Rådets uppdrag att förbereda och genomföra minnesceremonier i Thailand och minnestunder i Sverige. Mötet resulterade i en fortsatt dialog kring hur man tillsammans på bästa sätt och med gemensamma resurser kunde genomföra dessa ceremonier. Kontakterna med frivilligorganisationerna har varit viktiga för att ceremonierna i så stor utsträckning som möjligt skulle utformas efter anhöriga och drabbades önskemål. Representanter för organisationerna har dessutom medverkat som anhörigstöd vid samtliga ceremonier.

Det andra mötet var en fortsättning på de regelbundna möten med frivilligorganisationerna som Rådet haft ända sedan starten. Efter dessa möten har erfarenheter och kontakter utbytt via e-post och telefon.

Den verksamhet som organisationerna bedrivit under hösten består främst av s.k. samtalsgrupper. Dessa samtalsgrupper leds av erfarna samtalsledare. Deltagarna i gruppen har liknande erfarenheter och upplevelser och träffas regelbundet under ett års tid med början en gång i veckan för att så småningom träffas mer sällan. Det finns särskilda grupper för barn och ungdomar. Stödgrupperna



har på vissa orter delats upp i personer som förlorat anhörig och de som själva upplevt flodvågen men inte förlorat någon. Annan verksamhet som organisationerna har bedrivit har varit öppna och slutna forum på internet, mötesplatser och individuell terapi.

Rådet har genomfört en enkätundersökning riktad till frivilligorganisationerna, trossamfunden och Svenska kyrkans stift för att kartlägga vilka åtgärder och stödinsatser som bedrivits efter flodvågskatastrofen, liksom hur samverkan med andra aktörer skett. Sammanfattningsvis har såväl frivilligorganisationernas som församlingarnas arbete varit omfattande och betytt mycket för de drabbade. Enkäterna kommer att sammanställas av Rådet under maj 2006.

## Övrigt

En avveckling av Rådets verksamhet har inletts under början av 2006. De erfarenheter Rådet har gjort är viktiga att tillvarata för framtiden, och förhoppningsvis kan dessa erfarenheter vara till nytta vid nästa stora katastrof eller annan kris som kräver stora insatser från samhället och andra aktörer.

För att tillvarata Rådets arbete kommer erfarenheterna att dokumenteras. En uppföljning kommer att göras av den analys av verksamhetens inledande skede som Gunilla Jarlbro gjorde våren 2005. Uppföljningen redovisas i en bilaga till denna rapport. Därutöver har ett arbete påbörjats för att dokumentera arbetet med att genomföra uppdragen att fördela bidrag till minnesresor och anordna minnesceremonier. Detta arbete sker bl.a. genom intervjuer av de som deltagit i detta arbete. En sammanställning av de redovisningar som har genomförts på det psykosociala området kommer att göras. En samlad analys av det psykosociala stöd som de drabbade har erbjudits redovisas i en bilaga till denna rapport. Även erfarenheterna från webbplatsen kommer att dokumenteras. Rådet kommer också att arkivera dokumentation om verksamheten inklusive webbplatsen.

I denna rapport kommer utöver en redovisning av höstens arbete även vissa erfarenheter som Rådet särskilt vill lyfta fram att behandlas.

De myndigheter som är representerade i Rådet har på olika sätt dokumenterat den verksamhet som de har haft i samband med flodvågskatastrofen.

## 2 Redovisning av regeringsuppdragen

Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen fick i juni 2005 två uppdrag av regeringen. Ett uppdrag innebar att Rådet skulle betala ut bidrag till minnesresa för anhöriga till de omkomna och saknade i samband med flodvågskatastrofen i Thailand. Därutöver fick Rådet i uppdrag att förbereda och genomföra dels minnesceremonier i Thailand under 2005, dels minnesstund i Sverige. Båda uppdragen var omfattande och har tagit i anspråk en stor del av Rådets resurser under hösten. Nedan följer en kort redovisning av hur uppdragen har genomförts. En mer omfattande och detaljerad redovisning av regeringsuppdragen kommer under våren att sammanställas av Rådet, och redovisas i en bilaga till denna rapport.

### **Bidrag till minnesresor**

Enligt regeringens beslut skulle bidrag till minnesresa betalas ut till anhöriga till de omkomna och saknade i samband med flodvågskatastrofen i Thailand. Syftet var att minska de anhörigas kostnader för minnesresor till Thailand. I beslutet uppställdes två kriterier för att kunna få bidrag. Dels skulle mottagaren vara anhörig till en saknad eller omkommen person, dels skulle den saknade eller omkomne ha hemvist i Sverige. För att kunna fördela bidrag behövde Rådet ta fram riktlinjer om vilka anhöriga som skulle kunna få bidrag. För att ge anhöriga en möjlighet att åka ner redan till minnesceremonierna i november krävdes att beslut om bidrag fattades senast i månads-skiftet september/oktober. Rådet behövde därför snabbt ta fram dessa riktlinjer. Det var även viktigt att redan på ett tidigt stadium kunna lämna så omfattande information som möjligt till anhöriga om enligt vilka riktlinjer fördelningen skulle ske. Ansökningsblankett och ett informationsblad var färdiga i början av juli.

Information om riktlinjerna för bidragen och blanketten fanns från denna tidpunkt på Rådets webbplats.

En viktig utgångspunkt när riktlinjerna togs fram var att bidraget skulle vara av den storleken att det på ett reellt sätt kunde bidra till finansieringen av en resa till Thailand. Kretsen av anhöriga som skulle kunna få bidrag kunde därför inte bli alltför stor. Det var också relativt viktigt att bidraget var så stort att det var möjligt att dela med sig till anhöriga som inte var berättigade till bidrag.

När Rådet fick uppdraget fanns ingen fullständig bild av hur många de anhöriga till de saknade och omkomna var. För att kunna ta fram riktlinjer var det viktigt att få en uppfattning om detta. Inför ceremonierna på Årna där de omkomna togs emot, tog polisen fram uppgifter om vilka nära anhöriga den omkomne efterlämnade för att de anhöriga skulle kunna medverka. Uppgifterna var inte alltid fullständiga men gav en god bild av hur familjebilden såg ut. Med detta underlag som hjälp kunde en grov uppskattning av antalet anhöriga göras. Underlaget motsvarade familjerna till drygt 400 omkomna.

Rådet beslutade om följande riktlinjer för fördelning av bidragen:

- Barn till saknad eller omkommen och make/maka/sambo till saknad eller omkommen har alltid rätt till bidrag.
- Om den saknade eller omkomne inte har några barn eller make/maka/sambo har föräldrarna rätt till bidrag.
- Om den saknade eller omkomne inte har några barn, ingen make/maka/sambo eller inga föräldrar i livet har syskon (även halvsyskon) rätt till bidrag.

Genomgången visade att det fanns flera barn under 18 år i familjer där ingen närstående vuxen kunde få bidrag. Dessa barn beviljades dubbelt bidrag för att en vuxen skulle kunna följa med på en resa.

Riktlinjerna bestämdes utifrån antalet nära anhöriga till en omkommen eller saknad, inte antalet omkomna eller saknade i en familj. En fördelning av tillgängliga medel utifrån antalet saknade och omkomna hade medfört att en eller två anhöriga som mist eller saknade flera personer sammantaget skulle kunna få ett mycket stort bidrag. En annan konsekvens var att då en omkommen eller saknad efterlämnade flera nära anhöriga så skulle dessa få ett enda bidrag att fördela på flera personer. Detta bidrag riskerade att bli för lågt för att kunna bidra till minnesresa för dessa personer.

Det är omöjligt för en myndighet att utifrån en värdering av de olika anhörigas personliga och känslomässiga relation till den omkomne eller saknade avgöra hur bidragen skulle fördelas. För att få en så tydlig och rättvis fördelning som möjligt bestämdes därför att den gällande arvsordningen skulle användas som utgångspunkt för riktlinjerna för fördelning av bidragen. Sambo jämställdes med maka och make.

Det stod klart att många personer mist eller saknade en syster eller bror. Om alla syskon hade fått rätt till bidrag hade det inneburit att bidraget till var och en av de bidragsberättigade skulle ha blivit väsentligt mycket lägre än vad som faktiskt blev fallet. Ställningstagandet innebar att när en omkommen eller saknad varken efterlämnade make/maka/sambo, barn eller föräldrar så kunde syskon få bidrag. Därigeom kunde ändå någon nära anhörig få bidrag till en minnesresa.

De anhöriga fick information om bidragen till minnesresor genom flera olika kanaler, bl.a. via medierna. I augusti annonserades i tidningar i de mest drabbade kommunerna om möjligheten att söka bidrag. Dessutom lämnades information till anhöriga genom brev som skickats till den omkomnes eller saknades senaste adress. Information fanns också på Rådets webbplats samt i informationsbrevet. På webbplatsen lades ansökan och informationsblad ut. Information lämnades också genom frivilligorganisationer, kommuner och reseföretag.

Totalt inkom 838 ansökningar om bidrag till Rådet. Anhöriga till drygt 90 procent av de omkomna och saknade ansökte. 588 personer beviljades bidrag. Av dessa var 27 barn under 18 år som fick dubbelt bidrag. Rådet fick 8,6 miljoner kronor för att finansiera bidragen. Bidraget fastställdes till 12 500 kr per person. För att undvika att det skulle bli medel kvar gjordes en bedömning grundad på det antal ansökningar som kom in innan ansökningstiden gått ut och en uppskattning av hur många av dessa som kunde beviljas bidrag. Sista dagen för ansökan var den 1 september 2005. Totalt betalades nästan 7,7 miljoner ut i bidrag. Resterande belopp finansierade en del av de administrativa kostnaderna. Utbetalningen av bidragen hanterades av Kammarkollegiet.

250 personer fick avslag på sin ansökan om bidrag. Skälen till avslag varierade. Den enskilt största gruppen som fick avslag var vuxna syskon. Sex ansökningar avslogs, eftersom de inkom efter ansökningstidens utgång. Ett antal ansökningar kunde inte beviljas, eftersom den saknade eller omkomne inte hade sin hemvist i Sverige.

Handläggningen av ansökningarna skedde under september och början av oktober. De sökande fick därigenom besked relativt snabbt efter ansökningstidens utgång.

I Rådets verksamhet gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i den verksamhet som avser kontakter med de drabbade och anhöriga till katastrofens offer. Sekretessen gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men [9 kap. 26 § sekretesslagen (1980:100)]. Vid en skadeprövning ska det beaktas att den enskilde upplever ett påtagligt obehag med anledning av utlämnandet. Rådet gjorde bedömningen att utlämnande av namn och adress till dem som sökt bidrag skulle kunna medföra men för dessa personer, varför uppgifterna inte lämnades ut. Detta gäller såväl de som beviljats bidrag som de som fått avslag.

## Minnesceremonier

Av regeringens beslut framgår att minnesceremonier skulle genomföras i Thailand i samråd med generalkonsulatet i Phuket under 2005. Utöver dessa ceremonier fick Rådet även i uppdrag att förbereda och genomföra minnesstund i Sverige.

Det stod Rådet fritt att bestämma antalet ceremonier och när dessa skulle äga rum. Med hänsyn till antalet saknade och omkomna svenskar bestämdes att tre ceremonier skulle genomföras i Thailand. För att de som fått bidrag till minnesresa skulle ha en möjlighet att delta i minnesceremonierna var november den första tidpunkt då en ceremoni kunde genomföras. Då skulle de ha möjlighet att beställa och planera sin resa. Den 4 november 2005 var det Allhelgonadagen, en dag då många i Sverige av tradition hedrar sina nära och kära som gått bort. Denna dag ansågs därför vara lämplig för en ceremoni. Av praktiska skäl var det lämpligt att genomföra ytterligare en ceremoni i nära anslutning till den första. En minnesceremoni anordnades därför den 11 november 2005. Vid denna tidpunkt var det höstlov i skolorna i Sverige, vilket underlättade för barnfamiljer att kunna åka till Thailand. Att ha en ceremoni på årsdagen var självklart och ett starkt önskemål från de anhöriga.

I Sverige var det naturligt att anordna minnesstunder på årsdagen. För att få viss geografisk spridning beslöt Rådet att minnes-

stunder skulle arrangeras i Stockholm, Göteborg och Malmö som samtliga ligger i hårt drabbade regioner. I Skåne hade Malmö stad redan påbörjat en planering av en minnesstund och den genomfördes i samarbete mellan Rådet och kommunen. I Göteborg deltog både kommunen och flera frivilligorganisationer i arbetet med att utforma minnesstunden. I Stockholm genomfördes minnesstunden i samarbete med Skansen.

För att kunna utforma ceremonierna har det varit viktigt att få anhörigas och drabbades synpunkter. Rådet har därför haft täta kontakter med anhöriga och drabbade när det gäller utformningen av och innehållet i ceremonierna. För att få in synpunkter har ett anhörigmöte hållits och det har även varit möjligt att lämna synpunkter på Rådets webbplats. Rådet uppmärksammade att anhöriga hade behov av information om bakgrunden till de beslut som fattades och som kanske inte alltid tillfredsställde de önskemål som framförts. Rådet ändrade då sitt arbetssätt så att information om hela beslutsprocessen inklusive skälen till besluten lämnades på framförallt webbplatsen. Detta visade sig vara viktigt för att skapa förståelse för de beslut som fattades.

Synpunkter kom också in genom samordningsgrupper, frivilligorganisationer och anhörigrepresentanter. Ett önskemål var att ceremonierna skulle hålla en låg profil med fokus på finstämd text och musik samt att de inte skulle ha ett utpräglat religiöst innehåll. Ett annat starkt önskemål var att en ceremoni på årsdagen skulle hållas i Khao Lak, platsen där de flesta svenskar omkom vid katastrofen.

Samtliga ceremonier har haft en liknande utformning med sång, musik och diktläsning. Genomgående har det varit få anföranden. Tonvikten har i stället lagts vid de musikaliska inslagen. Vid varje ceremoni har sången ”Vaggvisa för en orolig själ” framförts. Denna sång skrevs efter flodvågskatastrofen och tillägnas alla som har förlorat en nära anhörig. Psalm 256 – ”Var inte rädd” – har framförts antingen genom sång eller uppläsning vid samtliga ceremonier. Denna psalm har sjungits vid samtliga hemfärdsceremonier vid flygplatsen i Phuket.

Inför ceremonierna i Thailand fanns önskemål från anhöriga att ingen representation från det offentliga Sverige skulle delta. Detta har respekterats. Eftersom många svenskar har berörts av flodvågskatastrofen - inte bara de som mist en nära anhörig eller själv upplevt katastrofen - har Rådet sett minnesstunderna i Sverige som ett tillfälle för hela Sverige att hedra och minnas de som drabbades av

denna katastrof. Det är naturligt att representanter från det officiella Sverige närvarar vid ett sådant tillfälle. Vid minnesstunderna har därför representanter från kungahuset, riksdagen, regeringen och Svenska kyrkan närvarat. Det bör noteras att sådant deltagande kräver särskilda förberedelser, t.ex. vad avser säkerhet, transporter, placering och liknande. Tid och resurser måste avsättas för sådana förberedelser.

Under arbetet med ceremonierna har det blivit tydligt att det är viktigt för anhöriga och drabbade att kunna utföra en enskild handling i samband med ceremonin. Vid de svenska minnesstunderna tändes 543 ljus på var och en av platserna. Ljuständningen var främst avsedd för anhöriga till saknade och omkomna. Vid ceremonierna i Thailand fick de närvarande möjlighet att sätta ut en krathong – en liten båt klädd med bananblad och fylld med blommor, rökelse och ljus – i havet. På årsdagen skickades dessutom 543 rispapperslampor upp när mörkret hade fallit.

Vid minnesceremonierna har vissa kringaktiviteter varit viktiga. Framförallt har detta gällt det psykosociala stödet både för vuxna och barn. Vid ceremonierna i Thailand har därför ett stort antal personer från de myndigheter och organisationer som har varit knutna till generalkonsulatet – Statens räddningsverk, Polisen, Svenska kyrkan, Rädda Barnen, Röda Korset – medverkat som anhörigstöd och erbjudit särskilda aktiviteter för barn. Vid de svenska ceremonierna har också funnits representanter för olika organisationer – Röda Korset, Rädda Barnen, Referenspunkt Ersta, BRIS, m.fl. samt Svenska kyrkan – som anhörigstöd till vuxna och barn. Vid minnesstunderna i Sverige fanns detta stöd tillgängligt i särskilt iordningställda lokaler för vuxna respektive barn och ungdomar. Därutöver serverades mat vid ceremonierna i Thailand och i Sverige serverades varma drycker.

Inför de tre minnesceremonierna i Thailand skickades brev till samtliga anmälda för att Rådet skulle få en uppfattning om resplaner, boende, önskemål om att besöka den plats där man bodde vid tidpunkten för katastrofen, etc. Sådan information förmedlades till generalkonsulatet, som ordnade ett stort antal resor för anhöriga i katastrofområdet. Alla anmälda fick också ett telefonsamtal från Rådet.

Minnesstunden i Stockholm besöktes av ca 2 500 personer. I Göteborg och Malmö deltog uppskattningsvis 500 personer vid varje minnesstund. I Khao Lak i Thailand slöt omkring 450 personer upp vid minnesceremonin på årsdagen. Vid minnes-

ceremonierna i Thailand i november deltog ungefär 150 personer vid varje ceremoni. Vid samtliga ceremonier deltog i huvudsak anhöriga och drabbade. Rådet har fått ett stort antal bekräftelser på att ceremonierna uppskattades av deltagarna.

Samtliga ceremonier rönne stort intresse i både svenska och utländska medier. Sveriges Television (SVT) beslutade tidigt under hösten att direktsända ceremonierna i Stockholm och i Khao Lak. Rådet har vid ett antal planeringsmöten informerat programansvariga vid SVT om planeringen av minnesceremonierna och andra frågor i nära anslutning till detta.

Rådet har understrukt vikten av förståelse för de anhöriga som inte vill förekomma på bild i medier. Det har framhållits att årsdagen var en mycket tung dag för många och fotograferna har ombetts att endast ta översiktsbilder av anhöriga under ceremonierna. Denna vädjan respekterades med några få undantag. Rådet skickade en vädjan till alla anmälda mediers chefredaktörer två veckor före ceremonin den 26 december i Thailand för att uppmärksamma detta förhållningssätt. Vid ceremonierna i november gjordes motsvarande via telefon.





### 3 Kontakter med anhöriga och andra drabbade

**Rådets förslag:** Styrelsen för psykologiskt försvar får i uppdrag att från den 1 juni 2006 upprätthålla en funktion för att besvara eventuella telefonförfrågningar och vid behov lämna information. Styrelsen bör anvisas resurser för detta. Regeringen bör samtidigt entlediga Rådets ledamöter och vidta nödvändiga ändringar i förordningen (2005:629) med instruktion för Styrelsen för psykologiskt försvar.

#### Rådgivningspanelen, m.m.

I Rådets uppdrag har ingått att inrätta en funktion med uppgift att underlätta kontakterna mellan myndigheterna och anhöriga och drabbade. Det var en prioriterad uppgift att organisera en rådgivningspanel som kunde möta den förväntade mängden samtal från dessa personer. Rådgivningspanelen skulle även besvara frågor som kom in via e-post och brev.

Målsättningen för rådgivningspanelen var att den enskilde skulle lotsas rätt till olika funktioner vid statliga och kommunala myndigheter, dvs. panelen skulle fungera som en vägvisare för enskilda. Den enskilde skulle även kunna ges vägledning och information om t.ex. försäkringsbolag, reseföretag, frivilligorganisationer och trosamfund. Uppgiften för rådgivningspanelen var i huvudsak att ge information och på det sättet bidra till att göra vardagen lättare för anhöriga och drabbade.

För att kunna utföra uppgiften på ett professionellt sätt byggdes ett kunskapsunderlag upp mycket snabbt. Redan under den första veckan gjordes en grundlig genomgång av samtliga aktuella myndigheters webbplatser för att inhämta information som kunde vara relevant. Försäkringskassan, Skatteverket och Polisen lämnade även in informationsmaterial. Materialet delades in i olika ämnesom-

råden. Även myndigheternas utpekade experter eller kontaktpersoner bidrog till att kunskapsunderlaget blev så komplett och relevant som möjligt. Allteftersom olika frågeställningar aktualiserades kompletterades sedan kunskapsunderlaget. För att förbereda personalen i rådgivningspanelen på lämpligt sätt genomfördes en utbildning med en genomgång av det som under framförallt inledningskedet kunde vara relevant information för anhöriga och drabbade. Utbildningen innehöll även inslag av kriskommunikation, trovärdighet och hur man hanterar svåra samtal.

Det var viktigt att tillgängligheten till stöd och vägledning skulle vara så stor som möjligt. Rådgivningspanelen var därför bemannad 14 timmar per dag varje dag under den första tiden. Övriga tider togs samtalen emot av en mottagningscentral, där den enskilde kunde lämna kontaktuppgifter och senare bli uppringd.

Inledningsvis var tanken att ett relativt stort antal personer med olika bakgrund skulle arbeta i rådgivningspanelen för att möta de anhörigas och drabbades behov. För att knyta till sig personer med lämplig kompetens för detta arbete kontaktades relevanta myndigheter.

Det stod tidigt klart att det anhöriga och drabbade efterfrågade inte var en funktion som skulle lotsa dem vidare till rätt myndighet eller organisation m.m. Frågeställningarna var betydligt mer komplicerade och omfattande. De som ringde behövde få hjälp att lösa sina problem, som kunde avse flera olika frågor, och få direkta svar på sina frågor. I den kris de befann var det inte lämpligt att endast hänvisa dem till rätt instans. Att i detta läge endast agera som vägvisare hade kunnat innebära att Rådet inte blev den funktion de anhöriga och drabbade förväntade sig.

Inriktningen på rådgivningspanelens arbete ändrades därför. Panelen tog istället hand om hela frågeställningen från de enskilda. Om svar inte kunde ges direkt bad man att få återkomma. Panelen tog sedan kontakt med relevanta myndigheter, företag, organisationer m.m. för att samla information och utreda de olika frågeställningarna. Den enskilde kunde härigenom ges ett så komplett svar som möjligt. Kunskapskraven på dem som arbetade i rådgivningspanelen blev härigenom betydligt högre än väntat. Många frågor krävde en mindre utredning för att kunna besvaras, vilket ställde krav på en mer fast organisation än vad som först var planerat. Inledningsvis var avsikten att olika personer skulle tjänstgöra några pass i veckan. Med hänsyn till att frågeställningarna var mer omfattande och komplicerade än förväntat var detta inte en optimal

lösning. Från och med början av februari bestod rådgivningspanelen av en fast kärna av personer vars erfarenhet byggdes upp kontinuerligt.

Allteftersom olika frågeställningar blev tydliga kunde även kunskapsunderlaget utvecklas. Utgångspunkten var att samma information skulle kunna fås både av rådgivningspanelen och via webbplatsen. Det var därför viktigt att utveckla bryggan mellan rådgivningspanelen och Rådets webbplats. Även detta var en uppgift för rådgivningspanelen.

Arbetet i rådgivningspanelen har tydliggjort vikten av att så tidigt som möjligt ta fram ett stort kunskapsunderlag för att på bästa sätt kunna besvara förväntade frågeställningar. Detta kunskapsunderlag behöver uppdateras kontinuerligt eftersom frågeställningarna förändras med tiden. Det är därför viktigt att det läggs resurser på detta i ett tidigt skede.

En annan erfarenhet är att det som efterfrågas av anhöriga och drabbade efter en katastrof eller kris inte är en funktion som kan lotsa den enskilde vidare till rätt instans. I stället behövs en funktion som kan hantera både stora och små frågeställningar och som kan ge svar så fort som möjligt. Det kräver att utredningsresurser finns tillgängliga. Det är även viktigt att det finns en kärna av personal vars erfarenhet kan byggas upp kontinuerligt.

Rådgivningspanelen har stått för merparten av kontakterna med anhöriga och drabbade. Inledningsvis var det den enda kontakten Rådet hade med dessa personer. Även andra kontaktvägar har tillkommit. Några av de viktigaste informationskanalerna har förstärkts varit Rådets webbplats samt informationsbrevet och annat tryckt material, se avsnitt 4. Ett annat sätt att nå direkt kontakt med Rådets målgrupp har varit anhörigmöten. Att ordna möten i vilka anhöriga deltog var ett uttryckligt önskemål från anhöriga i ett tidigt skede. Informationsmötena utifrån de just då aktuella frågorna anordnades av Rådet. Vid vissa av dessa möten bjöd Rådet in experter från de myndigheter som ansvarade för de aktuella frågorna. I det skede när identifieringsprocessen var den mest frekventa frågeställningen deltog representanter från Rikspolisstyrelsen, hemmakommissionen, i dessa möten.

Anhörigmöten är ett bra sätt att nå anhöriga och drabbade. Reaktionerna på dessa möten har varit mycket positiva. Mötena har gjort det möjligt för Rådet att föra en dialog med representanter för målgruppen i aktuella frågor, att kunna tillhandahålla viktig information och även få indikationer på hur verksamheten bör

utvecklas. Vid vissa anhörigmöten har diskussionerna helt genomförts i plenum, vid andra har varje anhörig eller anhörigfamilj valt att tala enskilt med en expert eller en anställd vid Rådet. Detta arrangerades efter önskemål från de anhöriga. Erfarenheten visar att även anhörigmöten bör arrangeras utifrån målgruppens önskemål och med en hög grad av flexibilitet. När anhörigmöten arrangeras är det viktigt att deltagarna är i ungefär samma situation. Vid det första anhörigmötet Rådet anordnade uttrycktes mycket tydligt att man ville träffa personer vid dessa möten som var drabbade på samma sätt som man själv. Detta önskemål fanns både hos de som var hårt drabbade (mist nära familjemedlem, barn) och de som inte var lika hårt drabbade. De senare kände att deras sorg inte var lika stor som de som var hårdare drabbade och tyckte därför det var svårt att ta uppmärksamhet från dessa.

### Hur når man målgruppen?

Frågan om målgrupp, dvs. vem som är anhörig och drabbad och hur man når dessa har varit centrala frågor under Rådets verksamhet. Förteckningar över familjebilder eller register över anhöriga finns inte i statsförvaltningen. Detta har gjort arbetet med att kommunicera direkt med anhöriga och drabbade svårt.

Redan från början fördes diskussioner om och hur Rådet skulle nå ut till anhöriga och drabbade. En utgångspunkt var att man inte skulle tränga sig på, utan att viss försiktighet borde iakttas av hänsyn till den enskildes integritet. Denna hänsyn ledde till viss tveksamhet hos Rådet att ta direktkontakt med de anhöriga. Relativt tidigt kom det dock signaler från många anhöriga och drabbade att de efterfrågade en kontakt från myndigheter. I mars 2005 gjordes därför ett utskick för att mer direkt nå dessa personer. Brevens adresserades till Anhörig till NN (den omkomne/saknade) och senast kända adress. Detta var möjligt eftersom Rikspolisstyrelsens lista över saknade och omkomna vid denna tidpunkt inte längre var sekretessbelagd. Ett likadant utskick gjordes i augusti för att informera om bidragen till minnesresor.

Det har under arbetets gång från många anhöriga framkommit att en snabb och personlig kontakt hade varit önskvärd. Rådet var sannolikt inledningsvis för "försiktigt" i kontakterna med anhöriga. Vid en kris bör information om att ett råd eller liknande organisation existerar ges snabbare och direkt till målgruppen. Det var dock

praktiskt omöjligt för anställda vid Rådet att personligen uppsöka anhöriga och drabbade, både med tanke på resurser och kompetens. Detta har inte heller ingått i Rådets uppdrag.

För att nå ut till anhöriga och drabbade är det viktigt att information om vilka som omkommit finns hos den organisation som ska stödja och hjälpa de anhöriga. Utifrån detta kan man sedan genom folkbokföringsregistret få fram senaste adressen och på detta sätt nå anhöriga till den omkomna med information. Det är därför nödvändigt för en motsvarande organisation att snabbt få tillgång till listor på omkomna. Informationsinsatser direkt till berörd målgrupp blir då möjliga. Det finns också andra vägar att nå målgruppen, se avsnitt 4.

Det är väsentligt att på ett så tidigt stadium som möjligt ha en någorlunda korrekt bild av målgruppen, dvs. anhöriga och drabbade. Verksamheten hade på ett tydligare sätt kunnat motsvara behoven. Det är dock viktigt att tänka på att alla anhöriga inte vill ha en mängd utskick från olika organisationer, varför de bör tillfrågas om de vill sättas upp på listor för utskick från olika instanser.

## Samtalsgruppers betydelse

De samtalsgrupper som framförallt Röda Korset, Rädda Barnen och Referenspunkt Ersta har startat har av de anhöriga och drabbade upplevts som mycket positiva. Det är viktigt att samtalsgrupper sätts samman så att föräldrar som har förlorat barn träffar andra i samma situation, att den som har förlorat sin make/maka träffar andra som har gjort samma förlust, osv. Det är också viktigt att tänka på särskilda grupper för barn och unga vuxna. Från några anhöriga har framförts att om man skall gå till en psykolog ska denne vara specialutbildad på kriser och allra helst ha god kunskap om denna speciella kris. Det har också bildats samtalsgrupper som har bestått av nätverk av de drabbade men utan stöd av professionella samtalsledare. Vid ett anhörigmöte framfördes att om samhället i framtiden skall avsätta ekonomiska resurser för att hantera det psykosociala stödet bör dessa resurser läggas på samtalsgrupper. Det skulle ge flera som önskar möjligheten att ingå i en sådan vid den tidpunkt i sorgearbetet som passar personen själv. En erfarenhet är alltså att samtalsgrupper är ett viktigt stöd i en kris.

## Viktigt att gå i takt med anhöriga och drabbade

Vikten av att ha framförhållning och att försöka sätta sig in i de drabbades situation var en lärdom Rådet drog i början av året. Det blev tydligt redan i slutet av januari då räkningar, löner, barnbidrag m.m. nådde anhöriga med en eller flera saknade. Rådgivningspanelen fick i samband härmed en mängd frågor om denna problematik. Med bättre framförhållning hade panelen haft en beredskap för dessa frågor. Det hade även varit möjligt att informera redan innan situationen uppstod. Detta blev en indikation på vilken framförhållning Rådet behövde ha och att mottagarperspektivet måste vara tydligt.

En grundlig målgruppsanalys är nödvändig för att kunna ha en sådan framförhållning. Det gäller att fundera i olika scenarior och skeenden som de drabbade kan komma att ställas inför. I denna kris var det än viktigare eftersom det var ett stort antal omkomna och många som saknades under lång tid. Detta gjorde bl.a. att identifieringsarbetet pågick under lång tid. Det är viktigt att vara proaktiv och att agera med fantasi och flexibilitet i arbetet med att stödja anhöriga och drabbade.

## Särdrag för denna kris

I denna kris, där det under lång tid fanns och fortfarande finns saknade som inte blivit identifierade, uppstår särskilda behov hos de anhöriga. En annan särskild omständighet är att många har mist flera anhöriga.

För de vars anhöriga fortfarande är saknade är det viktigt med tydliga och korrekta fakta om identifieringsarbetet. Det har varit viktigt att hela tiden ha aktuella besked. Mottagaren av informationen befinner sig i en svår situation och kan kanske därför inte ta till sig alla upplysningar. Det ställer extra höga krav på den som ska lämna informationen. Detta har varit vägledande för Rådet när information har tagits fram.

Anhöriga till saknade personer ställs inför ekonomiska och legala problem utöver själva sorgearbetet. Många har fått ansöka om en ”god man” för att kunna hantera praktiska problem i vardagen. Rådets erfarenhet är att kunskaperna om detta behöver förbättras. För att avhjälpa denna kunskapsbrist tog Rådet tillsammans med Sveriges kommuner och landsting fram ett faktablad om god man.

Genom rådgivningspanelen har Rådet fått indikationer om att det ibland råder brist på personer som är utsedda till god man.

## Målkonflikt stödjande-beslutande

Anhörigperspektivet har präglat Rådets verksamhet. I juni 2005 fick Rådet regeringens uppdrag att besluta om bidrag till minnesresor. Utöver att vara en stödjande funktion skulle Rådet fatta beslut som kunde vara negativa för anhöriga och drabbade. Rådets roll förändrades således till att inte endast vara stödjande. Denna dubbla roll ledde till en del besvikelse och frustration bland anhöriga. Samtidigt var det Rådet som hade de bästa förutsättningarna att genomföra uppdraget på ett sätt som kom de flesta anhöriga till nytta. Vid en kommande kris bör statsmakterna utifrån då rådande situation noga överväga för- och nackdelar med olika organisatoriska lösningar.

## Kontinuitet i stödet

Redan under våren märktes att de anhörigas behov av stöd växlar dem emellan och över tiden. Vissa hade uppskattat stöd med praktiska frågor redan vid hemkomsten, andra kände behov av psykosocialt stöd efter 3-4 månader. Det är viktigt att samhället är flexibelt och berett att ge olika former av stöd vid olika tidpunkter till olika grupper av drabbade. Inkommande telefonsamtal till rådgivningspanelen under sensommaren och hösten 2005 kom att koncentreras till resebidragen och minnesceremonierna. Ett antal samtal har också handlat om behov av psykosocialt stöd. Under 2006 har samtalsfrekvensen minskat drastiskt. Samtalen handlar om de ännu inte identifierade svenskarna och behovet av psykosocialt stöd. Rådet förutsätter att samhället på olika vägar kan tillgodose behoven av psykosocialt stöd.

Efterfrågan på Rådets tjänster minskar mycket tydligt och Rådet har därför under första kvartalet 2006 informerat målgruppen om avsikten att trappa ned verksamheten. Möjligheter för anhöriga och drabbade att ta kontakt brev- eller telefonledes eller att få information via internet kommer dock fortfarande att finnas. Rådet föreslår att Styrelsen för psykologiskt försvar får regeringens uppdrag att från den 1 juni 2006 upprätthålla en funktion för att besvara



eventuella telefonförfrågningar och presentera ny information på myndighetens webbplats samt att resurser för detta anvisas. Rådet föreslår också att regeringen samtidigt entledigar Rådets ledamöter och vidtar nödvändiga ändringar i instruktionen för Styrelsen för psykologiskt försvar fr.o.m. den 1 juni 2006.

Förutom att sorgen finns kvar förändras människors praktiska problem när den omkomne identifieras eller dödförklaras. Fortfarande kan naturligtvis finnas problem av olika slag, t.ex. ekonomiska. Behov av psykosocialt stöd kommer med stor sannolikhet att finnas under lång tid framöver. För att tillgodose detta finns organisationerna – Röda Korset, Rädda Barnen och Referenspunkt Ersta– samt kommuners och landstings ordinarie resurser. Om detta är tillräckligt eller inte kommer att speglas i Socialstyrelsens fortsatta uppföljningar samt i den undersökning som genomförs av Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri på uppdrag av tio lands- ting och sjukvårdsregioner.

Vad är viktigt att tänka på för en framtida organisation?

- Det krävs ett brett kunskapsunderlag och bred kompetens.
- Det går inte att endast vara vägvisare för de anhöriga och drabbade.
- Stödet måste vara uthålligt.
- Telefonpanel, e-post och möten är bra kontaktvägar till de anhöriga.
- Kontakterna med anhöriga och drabbade bör utgå från ett mottagarperspektiv.
- Många drabbade förväntar sig att myndigheterna tar aktiv kontakt och myndigheten behöver därför inte ta överdriven hänsyn.

## 4 Information

### **Hur bör man arbeta med information i en liknande organisation?**

I Rådets uppdrag har ingått att verka för samordning av den offentliga informationen som har betydelse för anhöriga och drabbade. I detta uppdrag ligger enligt Rådets bedömning att vara anhörigas och drabbades centrala informationskanal. Hos Rådet skulle relevant information finnas.

För att kunna vara en central informationskanal för anhöriga och drabbade krävs tillgång till information. Utöver det kunskapsunderlag som togs fram i ett tidigt skede har en genuin omvärldsbevakning skett under hela året. Denna bevakning har i stort utförts genom att olika myndigheters och organisationers webbplatser regelbundet har studerats. Fortlöpande kontakt med kontaktpersoner på myndigheter och organisationer har upprätthållits. Rådet har också omsorgsfullt följt olika mediers rapportering och haft en kontinuerlig dialog med anhöriga och drabbade. De sistnämnda kontakterna har skett genom telefon och direktkontakt men också genom ett anhörigforum, (ViSomFinns).

Kommunikation med Rådets målgrupper har skett genom flera kanaler som kompletterar varandra, där webbplatsen, rådgivningspanelen och informationsbrevet har utgjort grunden. Ambitionen har varit att samma information skulle finnas i samtliga informationskanaler, men att den kunde presenteras på olika sätt beroende på informationskanalen. Arbetet med de olika informationskanalerna har alltså skett integrerat. Detta har krävt en regelbunden informationsöverföring mellan framförallt rådgivningspanel och webbplats.

Utgångspunkten i Rådets informationsarbete har varit att innehållet skulle vara relevant i förhållande till var i tiden de drabbade befann sig. Frågeställningarna har förändrats över tiden till att omfatta t.ex. identifieringsarbetet, juridiska och ekonomiska frå-

gor, psykosocialt stöd, bidrag till minnesresor och minnesceremonierna. Andra områden som har berörts är frågor om begreppet dödförklaring, om begravningsväsendet, om arvsfrågor och var man som drabbad kan få kontakt med personer i samma situation som man själv.

Frågeställningar och svar till rådgivningspanelen har också publicerats på webbplatsen under avdelningen Frågor och svar. När Rådet uppmärksammat problemområden genom samtal till panelen har aktiva informationsinsatser gjorts på webbplatsen och i informationsbrevet. Detta har gjort det möjligt att ha en viss framförhållning beträffande vilka frågor som skulle komma att bli aktuella.

När verksamheten inleddes i januari 2005 beslutades att informationen måste utgå ifrån ett mottagarperspektiv. I den kommunikationsstrategi som Rådet tog fram slogs fast att all information/kommunikation skulle präglas av kompetens, tillgänglighet, öppenhet och saklighet, rättvisa och empati. Med detta avsågs följande:

*Kompetens:* Att ha och kunna förmedla kompetens, dvs. att göra rätt saker i rätt tid. Att ha förmåga att stödja de drabbade genom att svara på frågor och vägleda dem till samtalsgrupper eller annat psykosocialt stöd är ett exempel. Ett annat är att veta vad olika organisationer ansvarar för och att kunna förmedla detta på olika sätt och i olika kanaler. Att ha framförhållning och kunna sätta sig in i målgruppens behov i förväg.

*Tillgänglighet:* Att finnas till hands, att alltid svara på frågor, att lyssna på målgruppens behov av information, och använda ett tydligt och enkelt språk. Rådet har t.ex. haft långa öppettider i rådgivningspanelen och haft ambitionen att ge svar på frågor via e-post inom samma dygn som de inkommit. Ett annat exempel är att webbplatsen har utformats utifrån att vara lättnavigerad så att användaren snabbt skulle hitta den sökta informationen.

*Öppenhet och saklighet:* Att ha en ambition att förmedla all information man har kan vara känsligt. Detta fick Rådet erfara när man fick tillgång till information om identifieringsprocessen som kunde upplevas vara för detaljerad och känslig för målgruppen. Av hänsyn till anhöriga publicerades inte all denna information. Rådet var i denna fråga inte ensam informationsgivare och att annan information fanns tillgänglig hos Rådet kom därför till anhörigas kännedom. Rådet kritiserades för bristande öppenhet. Rådet ändrade då förhållningssätt och har därefter förmedlat den information man haft tillgång till. Det ska påpekas att det i ett senare skede inkom

viss kritik från en annan grupp anhängare som menade att de fakta om identifieringsarbetet som publicerades var för detaljerade och närgångna. Således är det en balansgång när det gäller att ta ställning till vad som ska publiceras även när det gäller faktauppgifter. Slutsatsen är dock att relevanta existerande fakta bör tillhandahållas.

Det har ibland krävts omfattande diskussioner för att uppnå enighet om vilken information som kan förmedlas, vid vilken tidpunkt informationen kan lämnas och hur den ska utformas. En av Rådets uppgifter har därför varit att få till stånd en samsyn om vad öppenhet innebär.

*Rättvisa:* Att behandla alla lika, att se till att alla har tillgång till relevant information och att försäkra sig om att alla förstår den givna informationen. Att få förståelse för de åtgärder man gör och att skapa vilja till medverkan. Rådets webbplats användes för att beskriva Rådets arbets- och beslutsprocesser när det gällde arbetet med utformningen kring minnesceremonierna. Många anhängare hade personliga och specifika önskemål. Rådet försökte så långt möjligt att tillgodose dessa, men alla önskemål var inte realiserbara. Detta var viktiga och känsliga frågor för många anhängare. Rådet valde i detta läge att publicera bakgrund, resonemang och överväganden på webbplatsen. Tillvägagångssättet skapade förståelse för de beslut som sedan fattades om t.ex. plats, program och medverkande vid ceremonierna.

*Empati:* Att ha ett förhållningssätt gentemot de drabbade och anhängare som inte kan uppfattas som kränkande eller stötande. Att ha förmåga att känna och kommunicera med medkänsla. Att ha ett språkbruk som är tydligt och inte kan missuppfattas men ändå inte uppfattas som okänsligt och byråkratiskt. Att försöka ha en professionell attityd gentemot de drabbade och anhängare.

Att arbeta utifrån dessa fem värden har i tidigare kriser och i ett antal studier visat sig vara den optimala vägen att få förtroende för vad som görs och hur man kommunicerar som myndighet eller organisation. Rådet har så långt det varit möjligt försökt att tillgodose dessa värden i planeringen och i genomförandet av informations- och kommunikationsinsatser.

Eftersom det i denna kris liksom i alla andra kriser finns många aktörer med ansvar, tillika informationsansvar, har en viktig uppgift i Rådets arbete varit att samordna informationen i olika avsändares kanaler. Rådet har även varit den sammanfattande informationskanalen. Denna uppgift har krävt extra omsorg och arbete med

källgranskning. Med bistånd av kontaktpersonerna på olika myndigheter har detta varit möjligt att genomföra genom frekventa kontakter, där man kommit överens om vem som skulle ansvara för informationen och vem som var källa. Samtliga berörda myndigheter har inte sett detta som något problem utan varit angelägna om att informationen som ges skall vara korrekt.

Som tidigare har nämnts har informationsarbetet till Rådets målgrupper skett genom flera kanaler, såsom webbplatsen, rådgivningspanelen, informationsbrev, broschyrer, flygblad, seminarier, möten och annonsering. I början var rådets främsta informationskanaler rådgivningspanelen, e-post och webbplatsen. Dessa kanaler förutsatte en aktiv handling från de drabbade och anhöriga. För att så tidigt som möjligt nå målgruppen tog Rådet fram flygblad för spridning till de organisationer och platser där det kunde finnas drabbade. Dessa flygblad, som innehöll kontaktinformation, skickades till kommuner, frivilligorganisationer, resebyråer och den thailändska turistbyrån. Därutöver annonserade Rådet i rikstäckande dagspress med samma budskap. Förutom dessa kanaler gavs senare en möjlighet att kostnadsfritt prenumerera på Rådets informationsbrev. Skäl till detta alternativ var att vissa anhöriga och drabbade inte antogs ha tillgång till dator. Ett annat skäl var att det kunde vara av intresse att ha ett tryckt material som kunde sparas och läsas vid senare tillfälle. Informationsbrevet innehöll samma information som publicerades på hemsidan men med kortare texter och mer bildmaterial.

Att ha många och olika informationsvägar har varit värdefullt. Målgrupp är företrädesvis hårt drabbade personer som inte alltid har möjlighet att värdera vad som är ryktesspridning, felaktigheter eller korrekt information. Rådet har i informationsinsatserna särskilt strävat efter att vara tydligt. Rådet har också lagt stor vikt vid att kontrollera information och rykten för att förebygga missförstånd. Det är viktigt att i arbetet efter en kris inte undanhålla information även om den kan uppfattas som obehaglig.

Inriktningen på arbetet med informationsinsatser har ställt höga krav på kompetensen i organisationen. Det har varit viktigt att tänka informativt och ha öppenhet och tillgänglighet som främsta mål i sin informationsgivning. Dessa två begrepp är inte alltid kännetecknande för arbetet i offentlig sektor.

## Om webbplatsen

Webbplatsen har sedan verksamheten startade tillsammans med rådgivningspanelen varit den viktigaste informationskanalen för att kommunicera med Rådets målgrupp. Internet är en överlägsen informationskanal när det gäller både snabbhet och möjlighet att nå målgruppen. Undersökningar visar att en mycket stor del av befolkningen har tillgång till dator i sitt arbete eller i hemmet. Webbplatsen har dels innehållit fakta inom olika områden som bedömts vara centrala för anhöriga och drabbade, dels fungerat interaktivt. Rådet har som tidigare nämnts använt webbplatsen för att förankra beslut bland anhöriga. Grundstrukturen som formulerades i inledningsskedet av Rådets verksamhet har i stort sett behållits.

Besökaren har mötts av följande huvudkategorier:

- Frågor och svar
- Kalender
- Få hjälp
- Identifieringsarbetet
- Thailand, bl.a. om anhörigstödet som generalkonsulatet ansvarade för
- Ceremonier
- Kontakt/Om Rådet
- Nyheter.

En ny funktion för att knyta kontakt mellan de anhöriga skapades under hösten 2005. Under rubriken Reskamrat kunde den som ville ha sällskap på resan till Thailand göra en efterlysning av reskamrater. Denna satsning visade sig dock inte användas i någon större utsträckning.

Vid ett tillfälle anordnades en chatt på Lunarstorm, där Rådets ordförande svarade direkt på frågor från barn och ungdomar. Genom denna aktivitet nåddes många unga anhöriga.

## Hur bör en framtida webbplats se ut för att vara till hjälp för drabbade av en kris?

Erfarenheterna från Rådets verksamhet visar att följande är viktigt när en webbplats som ska hjälpa anhöriga och drabbade byggs upp.

- Snabbhet
- Funktionalitet
- Öppenhet
- Personlighet.

### Snabbhet

Formen kan vara enkel - huvudsaken är att webbplatsen är igång så tidigt som möjligt när en kris inträffar. Idealiskt vore att ha en generell webbplats igång ständigt med en adress som är lika känd som larmnumret 112.

### Funktionalitet

Utgångspunkten måste alltid vara målgruppen och dess behov. Webbplatsen måste ha riktad (individanpassad), rak och riklig information som avlastar de drabbade. Det är viktigt att snabbt knyta till sig all tillgänglig expertis för att kunna besvara de drabbades, allmänhetens och mediernas frågor.

### Öppenhet

Behovet av detaljerad information hos de drabbade är stort. Vare sig sidan är öppen eller låst för allmänheten måste informationen vara riklig och tydlig. Det är viktigt att inte vara allt för försiktig när information utformas. Att undvika vissa ord eller viss känslig information kan orsaka större förvirring och oro än om man är tydlig och öppen. Underskatta inte behovet av detaljerad information hos anhöriga och drabbade.

## Personlighet

Öppna en dialog med de drabbade. Det är lika viktigt för den informerande och stödjande parten att lyssna som att tala. Var öppen och tydlig mot målgruppen om ambitioner och inriktning. Redan från början bör man beskriva målsättningen, att det finns ett slut på stödet och hur det kan komma att se ut på slutet.

Under hela 2005 pågick en diskussion om att starta någon form av diskussionsforum på webbplatsen. Rådet beslutade dock att i stället stödja andra forum (ViSomFinns), eftersom det stod klart att Rådets verksamhet var tidsbegränsad. Beslutet att inte starta ett eget diskussionsforum på webbplatsen visade sig vara väl övervägt. När Rådets verksamhet avvecklas 2006 finns andra fora som anhöriga kan vända sig till.

## Rådets relation till medierna och mediernas förhållningssätt gentemot Rådet

Medierna har i huvudsak fått information om Rådets verksamhet genom intervjuer med ordföranden och Rådets kanslipersonal samt via pressmeddelanden och pressmöten. Rådet har strävat efter att visa hög tillgänglighet gentemot medierna, försökt att svara upp mot mediernas önskemål genom att snabbt ta fram information och svara på frågor. Det viktigaste skälet har varit att anhöriga och drabbade också haft en möjlighet att vara uppdaterade.

Medierna har uppmärksammat minnesceremonierna och rapporteringen vid dessa tillfällen har varit mycket positiv. Medierna har också uppmärksammat Rådet vid andra tillfällen, framförallt om det från någon anhörigs sida uttryckts särskilda behov. Vissa kritiska inslag har förekommit med anledning av de kriterier för fördelning av bidrag till minnesresor som Rådet utgick ifrån vid bedömningen. Kritiken bestod av missnöje från de grupper som inte hade prioriterats i kriterierna. Den kritik som speglades i medierna måste dock betraktas som ringa.

Mediernas rapportering om Rådets verksamhet har i huvudsak varit positiv. Det beror troligen på att man hela tiden varit proaktiv i relationerna till journalisterna och att dessa har fått tillgång till önskad information. Därmed har det funnits ett begränsat utrymme för och behov av spekulation och sensationsmakeri. Att tillhandahålla praktisk information via e-post till medierepre-



sentanter som anmält sig till en aktivitet har visat sig vara ett bra sätt att arbeta. Det har även varit viktigt att försöka tillmötesgå önskemål om intervjuer. Med få undantag höll sig fotograferna till Rådets önskemål när det gällde att inte ta bilder på sörjande anhöriga vid minnesceremonierna.

Vad är viktigt att tänka på för en framtida organisation?

- Informationsarbetet bör präglas av kompetens, tillgänglighet, öppenhet, saklighet, rättvisa och empati.
- Flera olika informationskanaler bör användas.
- Webbplatsen bör vara överskådlig och koordinerad med andra informationskanaler.
- All relevant information bör presenteras med största möjliga öppenhet.
- Webbplatsen kan användas för kommunikation med målgruppen.
- En ”kriswebbplats” bör finnas så snart krisen är ett faktum.

## 5 Verka för samordning mellan statliga myndigheter

**Rådets förslag:** Om det vid en kris finns behov att samordna insatser bör en myndighet få befogenhet att ålägga andra myndigheter att vidta sådana insatser. Vid en framtida kris bör utarbetandet av regeringsuppdrag samordnas så att de inte överlappar varandra.

### Innebörden av verka för samordning

Rådet har bl.a. haft i uppdrag att:

- Verka för en samordning av svenska myndigheters insatser för hjälp och stöd till dem som drabbats av katastrofen och anmäla hinder för sådana insatser.
- Verka för goda kontakter mellan myndigheter och anhöriga och efterlevande.
- Ha ett nära samarbete med myndigheter, försäkringsbolag, reseföretag, frivilligorganisationer och trossamfund.

Uppdragets utformning har gjort att det funnits anledning att analysera vad uppgiften att verka för samordning innebär. Den myndighetsstruktur som finns i Sverige gör att en enskild myndighet inte kan ålägga andra myndigheter att vidta åtgärder eller samordna insatser om detta inte är särskilt föreskrivet. Rådet har således inte haft befogenhet att styra andra myndigheters åtgärder med anledning av flodvågskatastrofen. Detta har heller inte varit önskvärt. Innebörden av uppdraget har tolkats så att Rådet har strävat efter samordning i olika informationsinsatser.

Det har varit få frågor där samordning av myndighetsåtgärder varit nödvändiga. Ett undantag är området informationsinsatser. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 4. Ett forum där olika aktuella frågor har kunnat diskuteras är Rådets sammanträden. I

Rådet har flera av de berörda myndigheterna varit representerade, vilket har främjat ett gott samarbete. Rådet har också strävat efter att arbetet med att följa upp anhörigas och drabbades erfarenheter av det psykosociala stödet ska ske samlat. Ett samlat grepp kan bidra till en kvalitativt bättre uppföljning och därmed ge värdefulla erfarenheter inför nästa kris eller katastrof.

Det direkta stödet till anhöriga och drabbade sker främst på lokal nivå samt genom olika frivilligorganisationer och trossamfund. De enkätundersökningar som Rådet genomfört samt de uppföljningar Socialstyrelsen och Skolverket gjort beträffande socialtjänstens och skolans insatser tyder på att detta har skett på ett bra sätt.

För att åstadkomma samordning och samverkan har Rådet försökt att bygga upp och stödja olika nätverk. Det har visat sig vara effektivt. Ett nätverk har bildats av myndigheter med särskilda regeringsuppdrag som rör insatser för anhöriga och drabbade (se avsnitt 1). Nätverket har underlättat möjligheten att samordna genomförandet av regeringsuppdragen. Då flera av uppdragen rör kommunal verksamhet har bl.a. ett samarbete skett om frågan vilka kommuner som skulle delta i de olika undersökningarna. Det har även utgjort ett värdefullt kontaktnät i Rådets verksamhet framförallt för att få och förmedla information.

Utöver regelbundna kontakter med frivilligorganisationer och trossamfund har Rådet har också samlat dessa till möten. Även mindre frivilligorganisationer har bjudits in till dessa möten. Vid ett tillfälle deltog Allmänna arvsfonden för att informera om sin verksamhet. Rådet har på detta sätt försökt bidra till att nya kontakter och nätverk etableras samt att stödja samarbete och samverkan. Det bör i detta sammanhang framhållas att flodvågskatastrofen har fört med sig att olika organisationer på ett helt annat sätt än tidigare samverkat över organisatoriska gränser och genom detta gett kraft åt stödåtgärder. Flera av de mindre stödföreningarna har inlett ett samarbete för att bättre kunna organisera stödet till de drabbade.

Utifrån Rådets verksamhet har erfarenheterna av att stödja nätverk varit positiva. Rådet har dels kunnat inhämta viktig information men framförallt kunnat förmedla erfarenheter och kunskap från den egna verksamheten. Det kan antas att detta har bidragit till ökat samarbete och samverkan för framförallt berörda myndigheter och frivilligorganisationer. Förhoppningsvis har det även varit till nytta för anhöriga och drabbade.

Sammanfattningsvis kan sägas att uppdraget att verka för samordning av olika myndigheters insatser i stort inte har behövt realiserats. Behovet av en samordning av informationsinsatser till anhöriga och drabbade har dock funnits och varit nödvändig efter flodvågskatastrofen. Rådgivningspanelens arbetssätt ändrades därför från att ha varit en hänvisningsfunktion till att vara mera utredande för att kunna lämna mer komplett information. I vilken omfattning anhöriga och drabbade vänt sig direkt till berörda myndigheter kan inte bedömas.

Om ett behov av samordning av konkreta åtgärder utöver det som ovan sägs uppstår vid en framtida kris eller annan katastrof krävs att man pekar ut en myndighet som får en sådan befogenhet. Rådet har uppmärksammat att behovet av samordning av information och att en krisledande myndighet bör ha sådan befogenhet behandlas i regeringens proposition Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle (prop. 2005/06:133).

### Samordning av regeringsuppdrag

Efter katastrofen gav regeringen flera myndigheter uppdrag med anknytning till flodvågskatastrofen. Sammantaget gavs elva uppdrag under våren 2005. En sammanställning över uppdragen finns i betänkandet Efter flodvågen – det första halvåret (SOU 2005:60, bilaga 6). Därutöver har Allmänna arvsfonden beviljat Referenspunkt Ersta, Rädda Barnen och BRIS medel för insatser med anledning av flodvågskatastrofen.

Uppdragen har olika inriktning. Några uppdrag är en följd av behov som uppkom i samband med katastrofen. Rådets, Konsumentverkets och ett av Räddningsverkets uppdrag avser stöd och hjälp till anhöriga och drabbade. Även Allmänna arvsfondens beslut att bevilja medel tar sikte på stödåtgärder. Myndighetens för skolutveckling, Skolverkets och Socialstyrelsens uppdrag avseende socialtjänst och psykiatri har erfarenhetsinsamling som huvudsyfte.

Både Rådets och Konsumentverkets uppdrag avser stöd till drabbade genom rådgivning och kan delvis sägas överlappa varandra. Frågan kan ställas om det är lämpligt att vid samma tidpunkt inrätta funktioner med liknande uppdrag. Detta kan ur de anhörigas och drabbades perspektiv vara mindre ändamålsenligt.

Vikten av att lära inför nästa kris eller katastrof kan inte nog understrykas. Det är därför bra att initiativ tas på ett tidigt stadium

för att ta tillvara erfarenheter. Tre områden som är berörda av flodvågskatastrofen är skolan, socialtjänsten och psykiatrin. Det är också dessa områden som de regeringsuppdrag som rör erfarenhetsinsamling avser. Samtliga uppdrag avser erfarenheter från verksamhet inom den kommunala sektorn. För att inte onödigt belasta de kommuner och landsting där många invånare har drabbats av katastrofen är det viktigt att samordna genomförandet av uppdragen. En sådan samordning gör att dubbelarbete kan undvikas och även bidra till ett större helhetsperspektiv på erfarenheterna. Behovet av samordning bör i framtiden därför beaktas, när uppdrag utformas vid liknande händelser.

En annan fråga är hur redovisningar av regeringsuppdragen ska tas tillvara. Sammantaget kan dessa bidra med värdefull kunskap för framtiden. Rådet kommer att göra en sammanställning av de redovisningar, enkäter m.m. som gjorts inom det psykosociala området under 2005. En samlad analys av det psykosociala stöd som de drabbade har erbjudits redovisas i en bilaga till denna rapport. En sådan sammanställning kan förhoppningsvis bidra till viktig kunskap inför nästa kris eller katastrof. Tillsammans med den psykosociala undersökning som Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri genomför på uppdrag av tio landsting och sjukvårdsregioner och Socialstyrelsens redovisning av sitt uppdrag beträffande socialtjänsten kommer denna sammanställning ge god bild av det psykosociala området.

## Rådets verksamhet i förhållande till andra myndigheter

En viktig fråga är vilken betydelse Rådets verksamhet har haft för andra myndigheter, organisationer, m.m. Förhoppningsvis har Rådet haft betydelse för anhöriga och drabbade men även för andra aktörer. Det är framförallt inom tre områden som Rådets verksamhet, enligt egen bedömning, har spelat en viktig roll.

Genom fortlöpande kontakter med anhöriga och drabbade har Rådet haft en både djup och bred kunskap om vilka behov och brister som funnits. Rådet har därför kunnat vara en diskussionspartner för andra aktörer, när de har planerat och utformat olika insatser för anhöriga och drabbade.

Rådet har arbetat för att försöka åstadkomma samarbete och samverkan mellan olika aktörer (se ovan). En annan viktig roll har därför varit att vara sammanförande och initiativtagare.

## Verka för samordning mellan statliga myndigheter

Rådets viktigaste roll och där verksamheten har haft störst påverkan är informationsförmedlaren. Genom kontakterna med anhöriga och drabbade har Rådet kunnat förmedla viktig information och kunskap till berörda aktörer. Rådet har även arbetat aktivt med att få fram och förmedla viktig och efterfrågad information och kunskap till anhöriga och drabbade. I detta arbete har Rådet varit drivande.

Vad är viktigt att tänka på för en framtida organisation?

- Nätverk är ett bra sätt att åstadkomma samordning av insatser.
- Samordning av informationsinsatser är viktig.



## 6 Organisation

**Rådets förslag:** En organisation liknande Rådet bör inrättas först när följande faktorer är för handen:

- En katastrof eller kris som har en nationell dimension.
- Många människor drabbas.
- Många samhällssektorer är berörda.
- Katastrofen innebär en långvarig prövning både för den enskilde och för samhället.
- Organisationsformen bör bestämmas från början och inte ändras under arbetets gång.

### När kan en liknande organisation behövas?

I kommittédirektiven för Rådet (dir. 2005:1) konstaterades att flodvågskatastrofen ställt vårt samhälle inför stora prövningar som kommer att bestå under lång tid framåt. Enskilda, myndigheter, kommuner, m.fl. antogs ställas inför frågor och problem som svårigen kunde överblickas. En samordning av det svenska samhällets insatser ansågs vara nödvändig då samhällets olika organ tog sig an uppgiften att bistå de drabbade.

Att flodvågskatastrofen är en nationell katastrof står utom allt tvivel. Med hänsyn till antalet svenskar som befann sig i katastrofområdet och till det stora antalet omkomna, saknade eller på annat sätt drabbade kan slutsatsen dras att en stor del av Sveriges befolkning på något sätt är berörd av katastrofen. Att i denna situation inrätta en funktion med uppgift att stödja och hjälpa de drabbade samt verka för att samordna myndigheters insatser är därför rimlig. Katastrofen drabbade Sverige i en sådan omfattning att extraordinära åtgärder var lämpliga.



Rådets viktigaste uppgifter har varit rådgivande, sammanförande och framförallt informationsförmedlande. Det kan antas att verksamheten har varit betydelsefull dels för många anhöriga och drabbade, dels för de myndigheter och organisationer som arbetat med insatser efter katastrofen. Sammantaget kan slutsatsen dras att det var ett bra initiativ att inrätta denna funktion. En liknande funktion bör därför kunna inrättas även i framtiden vid en kris eller katastrof.

Krisberedskap och krishantering ingår i varje myndighets verksamhet som en del av den ordinarie verksamheten. Att inrätta en funktion som Rådet bör därför ske endast under särskilda, extraordinära förhållanden. En grundläggande förutsättning bör vara att en stor katastrof eller annan kris som berör många i Sverige har inträffat, dvs. en nationell kris eller katastrof. Därutöver bör katastrofens verkningar påverka stora delar av samhället, dvs. många olika sektorer kan antas bli berörda. Efter flodvågskatastrofen aktualiserades frågor inom skilda myndighetsområden, t.ex. polis socialförsäkring, skatter och socialtjänst.

Krisens påverkan på samhället bör inte vara övergående, utan insatser från samhället kan behövas under en längre tid. Katastrofen bör även påverka en inte alltför liten geografisk del av Sverige. För att en nationell funktion ska vara aktuell bör ett större antal kommuner och landsting vara berörda.

Sammantaget bör följande kriterier finnas för att en nationell funktion ska inrättas;

- En katastrof eller kris som har en nationell dimension
- Många människor drabbas
- Många samhällssektorer är berörda
- Katastrofen innebär en långvarig prövning både för den enskilde och för samhället.

### **Vad bör man tänka på inför inrättandet av en nationell funktion?**

Erfarenheterna från verksamheten under 2005 har givit Rådet värdefulla kunskaper om vad som kan vara viktigt att beakta när följderna av en katastrof ska hanteras. De flesta erfarenheter härrör från själva kärnverksamheten, dvs. att ge stöd och hjälp till

## Organisation

anhöriga och drabbade samt att verka för samordning av myndigheters insatser.

För att kunna bedriva en aktiv och ändamålsenlig verksamhet krävs en fungerande administration. Rådet bildades på mycket kort tid och det är troligt att om en liknande funktion kommer att inrättas i framtiden kommer även det att ske snabbt. Att ha en fungerande administration på plats tidigt underlättar möjligheten att få igång kärnverksamheten snabbt. Rådet vill lyfta fram några frågor som bör övervägas på ett tidigt stadium.

## Sekretess

Rådet verksamhet som avser kontakter med drabbade och anhöriga omfattas av sekretess enligt 9 kap. 26 § sekretesslagen (1980:100). För att verksamheten skulle omfattas av sekretess krävdes en ändring i sekretesslagen. Ändringen trädde i kraft i mitten av februari 2005. Under en dryg månad omfattades således inte verksamheten av sekretess. Om eller hur det påverkade anhörigas och drabbades vilja att kontakta Rådet finns ingen kunskap. Detta kan dock inte uteslutas.

Om en motsvarande nationell funktion som Rådet inrättas i framtiden kan det antas att åtminstone delar av verksamheten kommer att avse kontakter med enskilda. Om funktionen ska ha i uppgift att hjälpa enskilda till rätta kommer med stor säkerhet känsliga uppgifter att förekomma i verksamheten. För att en sådan funktion ska fungera på ett bra sätt är det viktigt att enskilda i förtroende ska kunna vända sig dit. För att inte äventyra detta måste hänsyn tas till behovet av sekretesskydd på ett så tidigt stadium som möjligt. Rådet anser att en beredskap bör finnas för att föreslå ändringar i sekretesslagen. Ett lagförslag som kan anpassas till aktuell kris bör kunna förberedas redan nu.

När det i en verksamhet kan förekomma känsliga uppgifter och något sekretesskydd inte finns är det viktigt att tydlig information lämnas om att offentlighet råder. Detta ger enskilda möjlighet att ta ställning till vilka uppgifter de vill lämna. Rådet hade inledningsvis sådan information på hemsidan. Denna information lämnades också av rådgivningspanelen.

## Upphandling

Upphandlingen av varor och tjänster har i stort inte varit något problem. Inledningsvis var Rådet en kommitté under regeringen och Regeringskansliets ramavtal kunde användas. Dessa är ett bra komplement till de statliga ramavtalen. Rådets behov av anskaffning täcktes i stort sett av Regeringskansliets och statens ramavtal. För varor och tjänster som inte omfattades av något ramavtal bedömdes möjligheten att genomföra inköp som direktupphandling. Direktupphandling får användas om upphandlingens värde är lågt eller om det finns synnerliga skäl. Inledningsvis bedömdes brådska utgöra sådana synnerliga skäl.

Efter den första akuta perioden går det inte att genomföra direktupphandlingar med hänvisning till brådska. Ofta har de inköp av varor och tjänster Rådet behövt upphandla understigit det belopp som inom Regeringskansliet (fem prisbasbelopp) och Styrelsen för psykologiskt försvar (fyra prisbasbelopp) gäller för direktupphandling. Konkurrensutsättning har gjorts om det inte rör sig om mycket små belopp.

Att innan en nationell funktion inrättas upphandla alla de ramavtal som kan behövas vid en katastrof eller annan kris är inte möjligt. Däremot bör vissa avtal som rör varor och tjänster som kan antas vara nödvändiga kunna upphandlas i förväg, t.ex. en funktion som kan ta emot telefonsamtal, olika informationstjänster och it-stöd. Eftersom Rådet inledningsvis var en kommitté under regeringen användes Regeringskansliets ramavtal för informationstjänster och it-stöd. För telefonfunktionen slöt Regeringskansliet avtal redan innan Rådet hade bildats. För att förbereda en nationell funktion motsvarande Rådet är en möjlighet att man ser över vilka ramavtal som kan förutses vid en katastrof eller annan kris och upphandlar dessa. Om den nationella funktionen ska utgöra en kommitté under regeringen kan detta göras inom Regeringskansliet. Om en nationell funktion placeras vid en utpekad myndighet kan samma genomgång göras av denna myndighet.

## Personuppgifter

I en verksamhet som omfattar mycket kontakter med och uppgifter om enskilda är hanteringen av personuppgifter viktig och inte helt lätt. I verksamhetens inledningsskede var det svårt att för-

## Organisation

utse den stora mängd personuppgifter som skulle komma att hanteras under året. Utöver den löpande verksamheten har personuppgifter bl.a. förekommit i hanteringen av ansökningar om bidrag till minnesresor och anmälningar till minnesceremonier i Thailand.

I vanliga fall har en kommitté inte ett personuppgiftsombud, utan det är ansvarigt departements personuppgiftsombud som har att övervaka en kommittés verksamhet i denna del. Rådet anmälde, på inrådan av Försvarsdepartementet, dock tidigt ett eget personuppgiftsombud. Det gjorde det möjligt för ombudet att bevaka personuppgiftsfrågor nära verksamheten. Det kan antas att om ombudsrollen legat på departementet hade behandlingen av personuppgifter varit svårare att hantera. Efter överflyttningen till Styrelsen för psykologiskt försvar anmälades personuppgiftsombudet på nytt, nu som ombud för Rådet som myndighet.

I en framtida verksamhet som avser stöd och hjälp till anhöriga och drabbade är det viktigt att tidigt ta fram rutiner för hur behandling av personuppgifter ska ske. Det bör även tas ställning till när sådan behandling ska ske. Detta för att undvika att personuppgifter behandlas i större utsträckning än nödvändigt.

Hur är det då lämpligt att i en tillfällig organisation sköta hanteringen av personuppgifterna?

- Det måste finnas en utpekad person med ett tydligt ansvar för bevakning av att personuppgiftslagen (PUL) följs, lämpligen ett personuppgiftsombud. Det bör vara en person med god insikt i verksamheten som därigenom kan ta egna initiativ för att behandlingar ska ske korrekt.
- Förfarandet med anmälan av personuppgifter måste vara relativt enkelt. Rådet tog fram en enkel blankett som fylls i för varje behandling. Detta har fungerat bra.
- Personuppgiftsombudet upprättar en förteckning i enlighet med de anmälningar som görs.

## Beslutsordning

I en organisation som inrättas mycket snabbt behöver beslut fattas i många frågor redan från början. Det är därför viktigt att så tidigt som möjligt göra klart hur beslut fattas och vem som är behörig att fatta beslut. Detta ger en klar struktur över beslutsordningen och skapar tydlighet för dem som ska arbeta i verksamheten.

Rådet bildades som känt mycket snabbt. Den omständigheten har bland annat inneburit att Rådets administration började byggas upp i samband med att kommittédirektiven beslutades. Normalt sköter Regeringskansliet all administration åt en kommitté. Rådet har dock själv skött administrationen.

För en kommitté gäller kommittéförordningen (1998:1474). Av 3 § framgår det att ordföranden leder kommitténs arbete. Ordföranden har också ansvar för vissa ekonomiska frågor. Kommitténs beslut fattas av ledamöterna. Detta kan dock inte fungera praktiskt i en verksamhet som måste fungera som en myndighet under akuta omständigheter. Beslutanderätten bör därför så tidigt som möjligt delegeras till lämpliga befattningar. Framförallt bör följande beslutanderätt delegeras, nämligen rätten att fatta beslut om

- inköp,
- utlämnande av allmän handling,
- kansliets organisation och
- personaladministrativa frågor.

## Kompetens

I en verksamhet som har till uppgift att stödja anhöriga och drabbade samt verka för samordning krävs bred kompetens. Redan när Rådet bildades förutsågs ett behov av jurister, utredare och personer med fackkompetens från olika myndigheter. Eftersom en relativt stor del av verksamheten bestod av kontakter med myndigheter var det viktigt att det i organisationen fanns personer med en god bild av olika myndigheters ansvarsområden för att kunna möta de drabbades behov på ett bra sätt. Rådets tyngsta uppgift har varit att vara informationsförmedlare till dels anhöriga och drabbade, dels myndigheter och andra organisationer. Det har därför varit viktigt med kompetens i kriskommunikation, så att det inom organisationen fanns kunskap och erfarenhet av hur samhället bäst kommunicerar vid en kris.

Om en liknande organisation med uppgift att bl.a. stödja anhöriga och drabbade inrättas i framtiden behövs erfarenheter som beskrivs ovan hos de anställda. Det är också viktigt att det finns personal med beteendevetenskaplig utbildning. Eftersom detta har saknats inom organisationen har Rådet anlitat utomstående experter. För att kunna utforma insatser utifrån ett beteendevetenskap-

ligt perspektiv för anhöriga och drabbade borde denna typ av kompetens ha funnits inom Rådet. Den hade också kunnat utgöra ett stöd för personalen. Vid en framtida organisation bör alltså sådan kompetens finnas inom organisationen.

### Omorganisation under pågående verksamhet

Rådet var från början en kommitté. Den 1 september 2005 överfördes verksamheten till Styrelsen för psykologiskt försvar. Omorganisationen innebar mycket administrativt arbete, och detta kom i ett skede när hela personalen arbetade intensivt med de regeringsuppdrag Rådet fick i juni 2005. Bland annat krävdes ett tidsödande arbete med förändringar av redan träffade avtal.

Rådet har funnits under en tidsbegränsad period som kännetecknats av intensivt arbete. En funktion som Rådets är av naturen tillfällig. En omorganisation under pågående verksamhet bör undvikas. Det är därför lämpligt att från början bestämma om funktionen ska vara en kommitté eller placeras vid en befintlig myndighet.

Vad är viktigt att tänka på för en framtida organisation?

- Behovet av sekretess bör övervägas så tidigt som möjligt.
- Frågor kring upphandling, behandling av personuppgifter och beslutsordning är viktiga att uppmärksamma.
- Beteendevetenskaplig kompetens bör finnas inom organisationen.



106 47 Stockholm  
Tel 08-690 91 90, Fax 08-690 91 91  
order.fritzes@nj.se, www.fritzes.se  
ISBN 91-87260-00-X  
ISSN 1401-2383  
SPF skriftserie 2006:2

Styrelsen för   
**PSYKOLOGISKT FÖRSVAR**

Box 2195, 103 15 Stockholm [www.psyndef.se](http://www.psyndef.se)