

Styrelsen för   
**PSYKOLOGISKT FÖRSVAR**

11 september

Larsåke Larsson

**RAPPORT 188**

# 11 SEPTEMBER

– Svenska myndigheters kommunikation  
vid terrorattentaten i USA 2001

Larsåke Larsson

Utgiven av Styrelsen för psykologiskt försvar

ISSN 1401-2383

Stockholm 2002

Omslagsbild: Pressens Bild Fotograf: Robert Clark

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>SPFs förord</b> .....	4
<b>Författarens förord</b> .....	5
<b>11 september 2001 klockan 14.46 – en ny världsordning</b> .....	6
Syfte .....	6
Två teman – globalisering och terrorism .....	7
Erfarenheter och lärdomar .....	8
Undersökningen .....	10
Definitioner och begrepp.....	10
Plötslig, osäkerhetsskapande och tidskomprimerad – den fullständiga krishändelsen .....	12
<b>”Det är tydligen något förödande som hänt”</b> .....	13
Tidtabell.....	13
Tisdag 11 september 2001 .....	13
Onsdag 12 september.....	14
Torsdag 13 september .....	14
Fredag 14 september.....	14
Lördag 15 september.....	14
Torsdag 30 maj 2002 .....	14
<b>Terrorattentatens följder för Sverige och svenska myndigheter</b> .....	15
Departementsnivå .....	15
Händelseutveckling och krishantering .....	15
Presskontakter.....	23
Kommunikation med anhöriga, berörda och allmänhet .....	26
Svenska organ i New York .....	28
Generalkonsulatet.....	28
Svenska kyrkan .....	30
Verk och myndigheter .....	31
Försvarsmakten .....	31
Övriga myndigheter på central nivå .....	32
Lokala/regionala myndigheter .....	33
Erfarenheter .....	34
<b>Sammanfattning och slutsatser</b> .....	38
<b>Swedish authorities’ crisis communication in connection with the terror attacks of 11 September – Summary</b> .....	42
<b>Referenser</b> .....	44
<b>SPFs senaste rapporter och meddelanden</b> .....	47

## SPFs FÖRORD

Attentaten mot World Trade Center på Manhattan i New York på morgonen lokal tid den 11 september 2001 hade tydliga effekter också på svensk mark trots att händelserna inträffade långt utanför vårt land. Många svenska medborgare befann sig och arbetade i katastrofområdet och ett antal svenska företag påverkades på ett eller annat sätt av det inträffade. I Sverige befann sig utländska medborgare som var personligen berörda, kanske anhöriga till drabbade i USA. Utifrån den ökade internationaliseringen och globaliseringen – där allt fler människor befinner sig och är verksamma i andra länder än i hemlandet – uppstår nya informationsrelaterade hanteringsproblem för myndigheterna när händelser som de i USA inträffar.

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) har enligt gällande instruktion ett övergripande ansvar för informationsberedskapen i Sverige. Under en följd av år har myndigheten bedrivit forskning och studier på samhällskommunikationens område. Syftet med dessa studier är att belysa hur det kommunikativa spelet mellan myndigheter, medier och medborgare fungerar främst i samband med samhällsstörningar, såväl nationella som internationella, men också under ostörda förhållanden. Frågor rörande förtroende och tillit är centrala i de studierna.

Samtliga nämnda tre aktörers beteenden och reaktioner är centrala var för sig i den demokratiska informationsprocessen och därmed också av betydelse för det psykologiska försvaret. I vissa av SPFs studier fokuseras dock endast en eller två av de nämnda aktörerna. I den här studien ställs frågan hur svenska myndigheter på olika nivåer i samhället hanterade de kommunikativa frågor som uppstod i omedelbar anslutning till attentaten.

Skriften är den fjärde SPF-publikationen på temat terrordåden. I studierna Terrorkriget i kvällspressen och Tio dagar som skakade världen belyses hur händelserna den 11 september men också Afghanistankriget månaden senare skildrades bild- respektive textmässigt i större svenska medier. SPF genomförde också en studie, Terrorns dag i medierna, över hur svenska medier agerade under det första dygnet efter terrorattackerna samt på vilket sätt allmänheten följde nyhetsrapporteringen inledningsvis.

Jag vill tacka docent Larsåke Larsson för en intressant studie som ger en breddad och fördjupad bild av hur svenska myndigheter på olika nivåer i samhället informationsmässigt hanterar en katastrofartad och hotfull situation.

Stockholm i juni 2002

*Göran Stütz*  
*Forskningschef, SPF*

## FÖRFATTARENS FÖRORD

Denna studie om terrorattacker i New York och Washington den 11 september 2001 startade i det ögonblick händelserna inträffade, åtminstone strax efter den andra attacken på World Trade Center. En sådan stor kris- och katastrof-händelse, hur vi än definierar den, är en självklar studieuppgift för en forskare i kriskommunikation.

Att Styrelsen för psykologiskt försvar tidigt också visade intresse av att studera svenska aspekter av händelsen var samtidigt inte oväntat, som ett led i det samarbete vi haft under årens lopp kring en rad olycks- och krishändelser – för min del passagerarfärjan Estonias förlisning 1994 och Göteborgsbranden 1998.

Undersökningen behandlar svenska myndigheters kommunikation i samband med händelsen, i betydelsen kommunikation med medier, anhöriga och andra berörda och inbördes mellan myndigheterna. Undersökningen håller sig främst på departementsnivå och verksnivå, men har också valt att studera en lokal svensk myndighetsnivå, nämligen universiteten där det visade sig finnas behov av både krishantering och kriskommunikation.

Rapporten har medvetet fått en tillämpad och praktikerorienterad utformning och volym, med förhoppning att den ska fungera bra som vägledning för myndighetsaktörer i fortbildning i krishantering/kriskommunikation.

Jag vill tacka alla de personer i myndigheterna som välvilligt och många gånger engagerat ställt upp på de intervjuer som studien i första hand bygger på. Jag vill också tacka Göran Stütz på Styrelsen för psykologiskt försvar för gott samarbete och goda synpunkter i planering och produktion av den studie som här föreligger.

Örebro i juni 2002

*Larsåke Larsson*

# 11 SEPTEMBER 2001 KLOCKAN 14.46 – EN NY VÄRLDSORDNING

11 september. Ett datum som människor världen över förmodligen aldrig kommer att glömma. Inte heller namnet World Trade Center. Årtalet kanske faller ur minnet hos många, men inte detta datum och inte de två skyskraporna på Manhattan i New York. "Denna dag kommer vi alltid att komma ihåg vad man gjorde på jobbet", säger många av dem som intervjuats för denna studie. Andra reflekterar över att det är startpunkten eller snarare upptrappningen av en ny världsordning – den globala terrorismen. Händelsen kan också ses som manifestationen över den moderna direktverkande internationella informations spridningen.

Händelsen och händelseförloppet förblir sannolikt allmängods för lång tid. Det räcker att säga "11 september" eller *nine-eleven* som blivit den gängse amerikanska termen. Men för den som läser denna skrift framöver kan det inledningsvis ändå vara på sin plats med en kort presentation av händelsen – terroristattentaten, ty så måste de benämnas, mot World Trade Center och Pentagon.

Det är tisdag morgon på östkusten i USA och klockan närmar sig kontorsarbetstid i New York. Ett passagerarplan smäller rakt in i det ena av de två så kallade tvillingtornen i kontorskomplexet World Trade Center, ett par av världens högsta byggnader. Planet är på väg från Boston mot västkusten men tar sig in i förbjudet luftrum över Manhattan. Klockan är 08.46 lokal tid. En dryg kvart senare, tre minuter över nio, kraschar ett andra flygplan, som startat från samma flygplats, in i det andra tor-

net. 40 minuter senare kraschlandar ett tredje plan i en del av försvarsministeriet Pentagon i Washington DC. Och strax efter klockan 10.00 lokal tid kraschar ett fjärde plan mot marken sydost om Pittsburgh. Då har redan det norra tornet rasat samman och strax efter kollapsar även det andra tornet. New Yorks trafiksystem stängs av, all flygtrafik i landet ställs in och Vita huset, USAs regeringsbyggnader och FN-byggnaden evakueras, liksom senare exempelvis EUs förvaltning i Bryssel. De exakta tiderna första dagen framgår av tidtabell i avsnittet "*Det är tydligen något förödande som hänt*".

Den första kraschen uppmärksammas av en filmare som håller på att dokumentera en mindre brandkårsinsats på gatunivå på Manhattan. Den sekvensen kommer sedan gång på gång att visas på televisionen världen över. När den andra kraschen inträffar har den amerikanska TV-kanalen CNN hunnit montera upp en kamera, varför kraschen visas live. Så dags har TT i Sverige gått ut med ett s.k. flash-meddelande och ett första telegram om vad som hänt.

## Syfte

Syftet med denna studie är att granska svenska myndigheters hantering och kommunikation gentemot medier, anhängiga och andra berörda personer samt mellan ansvariga myndigheter i samband med terrorhandlingarna den 11 september 2001 i USA. Attentaten innebär en närmast ny form av internationell problemaktivitet som många bedömare anser att det globala samhället och därmed även Sverige

sannolikt kommer att tvingas uppleva fler gånger i framtiden. Undersökningen är därför ett led i den kunskapsinsamling som är viktig för myndigheternas fortsatta arbete att skapa former för att hantera liknande framtida händelser.

## *Två teman* – *globalisering och terrorism*

Globalisering och terrorism är de två begrepp och fenomen som tydligast träder fram i samband med händelserna den 11 september 2001, både på akademisk nivå och bland de myndighetsaktörer som var inblandade i den krishantering och kriskommunikation som följde på händelsen.

Attentaten mot World Trade Center och Pentagon – och mot den amerikanska regimen och det amerikanska samhället och kanske också mot hela västvärlden – är för det första en händelse med globala implikationer. Den utspelar sig visserligen på en specifik plats och är riktad mot en viss region och nation, men härstammar med största sannolikhet från en annan region samtidigt som den troliga grundorsaken ligger i skillnader i världsomspännande kulturer och religioner.

*Globalisering* har sedan länge, egentligen under hela efterkrigstiden, varit ett centralt tema för forskare inom en rad akademiska discipliner. Idag refererar globalisering som begrepp både till "the compression of the world and the intensification of consciousness of the world as a whole", enligt religionssociologen Roland Robertson (1992:8). På senare tid har forskningen emellertid inte bara diskuterat de homogena sammanfogande tendenserna i denna utveckling utan också de heterogena splittrande tendenserna. Robertson menar således att man i betraktelser och analyser av globaliseringsproblematiken måste "preserve direct attention *both* to particularity and difference *and* to universality

and homogeneity" (Robertson 1992:100). Och Nohrstedt och Ottosen (2000:26f) menar för sin del att även om man kan notera en alltmär komprimerad världsbild så finns det anledning att nagelfara tesen om "the global village" och beakta motsatta tendenser som fragmentisering, komplexitet och olikheter i globaliseringsprocessen. I fallet 11 september förefaller detta i hög grad vara en relevant utgångspunkt för en analys, med tanke på den splittring och motsättning händelsen syftade till, den komplexitet den uppvisade i flera avseenden men samtidigt också den enighet som den åstadkom bland många länder när det inte minst gällde att bekämpa dess anstiftare och terrorism som sådan.

*Terrorism* definieras i uppslagsböcker som sådana politiskt betingade våldshandlingar som syftar till att påverka samhället eller ett lands politik utan hänsyn till om oskyldiga drabbas (Nationalencyklopedin 1998). Begreppet har sitt ursprung i franskans *la terreur*, skräckvälde. Men definitionen är i verkligheten mycket rörlig, påpekar Kumm – den som är terrorist med vissa ögon kan vara frihetskämpe med andra ögon. Och, försätter han, det tidigare synsättet att terrorism främst utövas av människor i underläge – som den svagas form av krigföring – blir svårt att vidhålla i terrorhandlingar av det slag som 11-septemberhändelsen utgör. Tvärtom framstår många gånger terrorister som överlägsna och framgångsrika i sin verksamhet och sin utpressning mot samhället med hjälp av våld eller hot om våld. Men många terroristaktioner har samtidigt sitt ursprung i desperation där våld blir en sista utväg ur en helt låst situation. Ledare för stater som utsätts för handlingar av detta slag hänvisar ofta till en internationell världsomspännande terrorism, det vill säga terror som styrs utifrån av andra stater eller organisationer med global räckvidd (Kumm 2001:24).



Vanligen skiljer man på tre typer av terrorism: statsterrorism, nationell terrorism och internationell terrorism. Den första gäller när en regim bedriver förtryck mot den egna befolkningen, den andra när grupper inom ett land begår våldshandlingar mot andra grupper eller regimen/samhället och den sista avser grupper som genomför våldsaktiviteter utanför ett lands gränser. I litteraturen kan man också se ett uppdelning mellan massterrorism och "detalj"-terrorism (till vilket kommer kriminell och s.k. patologisk terrorism). Detaljterrorismen kallas också med akademiskt språkbruk *insurgent terrorism* (upprorsterrorism). Terrorgruppernas syften är givetvis att vinna makt, att hämnas en regim eller att sprida rädsla, men aktiviteterna kan också ha som mål att enbart gynna och stärka den egna organisationen. Att skapa en position som utanförgruppering är ofta centralt. De utförda aktionerna leder vanligen till repressiva motåtgärder från en starkare statlig makt vilket i sin tur direkt och indirekt legitimerar gruppens status och position. Terrorns funktion är ofta symbolisk och aktionerna har i de flesta fall en tydlig kommunikativ dimension och kan ses som en medierad missnöjesyttning, med stark dramaturgi och högt uppmärksamhetsvärde. I vissa fall menar forskare att syftet med terroraktiviteterna egentligen är att vinna uppmärksamhet, då det grundläggande målet om makt i realiteten är onåbart. Flera terrorgrupper är erkänt skickliga i att använda det moderna informations-samhällets alla medel, med professionella PR-funktionärer och välodlade kontakter till medierna (se t.ex. Johansson 2002; Paletz & Schmid 1992; Picard 1993).

Händelsen den 11 september är svår att typologisera. Den kan givetvis ses som en handling motsvarande upprorsterrorism. Men var det också statsterrorism? Många bedömare menar att det var aktioner utförda inte bara

av en terrorgrupp utan direkt eller indirekt av en stat som styrdes av denna grupp, och att det därmed är att betrakta som statsterrorism. Men samtidigt utspelade sig aktionerna inte inom eller runt det egna landet utan i en helt annan del av världen. Det är snarare fråga om en kombination, statlig upprorsterrorism, eller mer preciserat, statligt understödd internationell terrorism.

Attentaten innehåller ett stort symboliskt inslag, och hade kanske främst symbolisk avsikt, som en manifestation mot det amerikanska samhället och dess styre, kanske som sagt också mot hela västvärlden. Att attackera symbolvärden är en känd terrortaktik eftersom det i sig överför ett starkare budskap än andra motståndshandlingar. Målvalet är en del av kommunikationen. Visserligen förstördes i detta fall stora materiella och ekonomiska värden, men attentaten resulterade inte i någon förändring av det amerikanska samhället. Men handlingarna skadade centrala symboler för den kapitalistiska västvärlden (World Trade Center) och den amerikanska staten (Pentagon). Och de skapade en enorm publicitet över hela jordklotet. Man kan se handlingarna som ett gigantiskt *event* med väl planlagda dramatiska effekter som följde slag i slag, för att skapa uppmärksamhet för ett budskap från aktionsgruppen. Vilket detta budskap är kan givetvis diskuteras – frågan är om det gällde det att stoppa upplevd amerikansk imperialism, att skada amerikanska värden, att visa på västvärldens sårbarhet, att hämnas bestraffningar mot egna medlemmar eller att demonstrera en annan kulturs fördelar? Listan kan bli lång – men det är inte denna studies uppgift att reda ut detta.

## **Erfarenheter och lärdomar**

En rad händelser med allvarlig samhällsstörning som resultat har inträffat under de senaste 20 åren i ett antal länder. Huruvida

dessa händelser ökat i antal jämfört med tidigare decennier är föremål för diskussion. Beck (1998) menar i sin bok *Risksamhället* att samhället blivit alltmer komplext med allt fler större teknologiska och andra risker.

I Sverige har vi upplevt allvarliga samhällsstörningar som Tjernobylnkatastrofen 1986, färjan Estonias förlisning på Östersjön 1994, händelserna i samband med tunnelbygget genom Hallandsåsen 1997, Göteborgsbranden 1998, några omfattande översvämningar och även olyckor av typ tågurspårningar med farligt gods som kunde ha vållat mycket stor skada. Utomlands kan man registrera en rad förödande krishändelser, från förgiftningsolyckan i Bhopal 1984 över tankerhaveriet Exxon Valdez 1989 till terrrorsprängningar av större byggnader – som just World Trade Center och Pentagon i USA (se bl.a. Amnå & Nohrstedt 1987; Larsson & Nohrstedt 1996; Larsson & Nohrstedt 2000; Jarlbro m.fl. 1997; Nord 1998; Norling 2001; Lerbinger 1997; Sandberg & Thelander 1998). Det vetenskapliga samhället har således byggt upp erfarenheter, liksom givetvis de myndigheter och organisationer som varit ansvariga och berörda av de olika händelserna.

Hur mycket myndigheterna tagit tillvara erfarenheterna är en viktig fråga för varje studie av institutioners hantering av olyckor och krissituationer (se diskussion om organisatoriskt lärande i Larsson & Nohrstedt 2000). Särskilt Estoniahaveriet kan sägas ha stor relevans och jämförbarhet med det nu aktuella fallet. När det gäller Estonia fanns flera tydliga erfarenheter att ta lärdom av. Den mest påtagliga kretsade kring det berörda departementets (dåvarande Kommunikationsdepartementet) oförmåga att hantera kontakterna från anhängare och andra enskilda. Man hade ingen större vana vid kontakter med enskilda och särskilt inte en stor mängd kontakter, vare sig organisatoriskt, tekniskt eller mentalt/

kulturellt. Estonia visade också på behovet av närvaro och empati från statsledningen vid denna typ av händelse. På regional och lokal nivå kunde på många håll konstateras ett långsamt igångsättande av krisarbetet gentemot drabbade och anhöriga, dels beroende på bristande signaler och kommunikation ut i landet från SOS Alarm i Stockholm, dels på oförmåga hos många myndighetsaktörer att föreställa sig att en olycka på Östersjön hade konsekvenser för den egna lokala verksamheten. Däremot fungerade det praktiska krisarbetet, med enstaka undantag, mestadels tillfredsställande när detta väl kom igång.

Vid Göteborgsbranden finns flera erfarenheter och lärdomar tillvaratagna både på central och lokal nivå. På central nivå kan sägas att frågan om närvaro och empati framträdde tydligt – statsledningen i form av stats- och försvarsministrarna begav sig genast till Göteborg och deltog och visade medkänsla vid olika platser och ceremoniella tillfällen. Den lokala krisledningen, med alla myndigheter i samordnad aktion, hade en aktuell och hanterlig katastrofplan som snabbt sattes i verket och som fungerade väl, både när det gällde det organisatoriska och det kommunikativa arbetet. Erfarenheter hämtades här inte så mycket från Estonia, men väl från branden ombord på passagerarfärjan Scandinavian Star på Skagerack 1990. Dessa lärdomar styrde de operativa insatserna på flera plan. När det gäller de kommunikativa insatserna gentemot bland andra medier, anhöriga och andra myndigheter fanns erfarenheter från såväl övningar som olyckshändelser, däribland en svårare spåravagnsolycka, vilka hade avgörande betydelse för exempelvis den samordnade presshanteringen. Inte desto mindre uppstod några krishanteringsproblem, bland annat vid det sjukhus dit de omkomna och skadade ungdomarna transporterades – ett 60-tal ungdomar omkom som bekant vid

branden. Många tusen anhöriga och andra samlades mycket snabbt vid sjukhuset varav många inte bara behövde information utan också psykosocialt stöd, en funktion som inte visade sig fungera initialt. Även vid polisens identifieringsarbete av de omkomna uppstod problem både organisatoriskt och i relation med anhöriga. En annan erfarenhet var att det uppstod ett stort behov av avlastnings-samtal, inte bara hos vissa myndighetsgrupper utan även hos reportrar och fotografer som bevakade brandens akutskede (Larsson & Nohrstedt 2000).

## Undersökningen

Denna studie har som sagt till syfte att granska svenska myndigheters *kommunikations-verksamhet* i samband med händelserna den 11 september 2001. Med myndigheter avses offentliga organ från regeringsnivå ner till enskilda institutioner. Tyngdpunkten ligger dock på departement och berörda fackmyndigheter, men nedslag sker även på lokal/regional nivå genom att krishantering och kommunikation vid svenska universitet och högskolor studerats. Även andra organ ingår i studien då de kom att delta i krisarbetet, däribland Exportrådet och Svenska kyrkan.

I studier av myndigheters (och företags) olycks- och katastrofhantering har det allmänt visat sig svårt att urskilja enbart de kommunikativa aspekterna från övrigt krisarbete. Organisationers krishantering och kommunikation hör samman och måste diskuteras tillsammans. Det gäller även i detta fall, varför även administrativa/organisatoriska insatser redovisas.

Ett antal avgränsningar gäller för undersökningen. Den behandlar flygattentaten mot World Trade Center och Pentagon och följderna av dessa för svensk del. Däremot studeras inte – annat än inledningsfasen – den efterföljande vågen av brev med misstänkt mjält-

brandsbakteriesmitta som nådde både amerikanska myndigheter och svenska institutioner. Undersökningen behandlar inte heller kommunikationen i samband med de militära aktioner som USA med allierade startade och genomförde mot talibanregimen i Afghanistan som en reaktion på attentaten.

Tidsmässigt studeras därmed perioden 11 september till 17 oktober 2001, med betoning på de första fyra–fem dagarna. Vidare gäller den avgränsningen att vissa typer av frågor redovisas mycket summariskt, däribland säkerhetsfrågor (som dessutom i stor utsträckning är sekretessbelagda) och frågor av utrikespolitisk natur.

Undersökningen har främst genomförts genom intervjuer med myndighetsaktörer som var inblandade i hanteringen av händelsens konsekvenser. Dessa personer är tjänstemän på olika nivåer, främst chefspersoner (inklusive statssekreterare), enhetschefer, handläggare och informatörer/pressansvariga, med uppgift att ombesörja exempelvis ledning, konsulära ärenden och information. För många av dem är hantering av internationella olyckor och samhällsstörningar med bäring på och betydelse för Sverige en mer eller mindre ordinär och inte ovanlig del av deras arbete.

Intervjuerna genomfördes i huvudsak under november månad 2001. I många fall har kontakten fortsatt i form av förtydliganden och utvecklingar kring delfrågor i samband med rapportskrivandet.

## Definitioner och begrepp

Inom forskningen kring allvarliga störningar i samhället och i organisationer används ett antal begrepp som kan kräva en förklaring. Det gäller bland annat begreppen *risk*, *katastrof* och *kris*. Med *risk* menas ett latent och potentiellt hot som med viss sannolikhet kan utmytna i händelser som allvarligt drabbar grupper, organisationer och samhällen.

En *katastrof* innebär ett akut förverkligande av en risk med stor magnitud vad gäller dess konsekvenser. *Katastrof* står således för själva akuthändelsen. Denna händelse kan vara av olika dignitet. På akademisk nivå skiljer man därför vanligen mellan de engelska uttrycken *catastrophe*, *disaster* och *accident* (se t.ex. Quarantelli 1998). *Katastrof* motsvarar mycket omvälvande händelser, i första hand naturkatastrofer av typen jordbävningar och omfattande översvämningar, medan "disaster" står för betydande olyckshändelser, exempelvis större fartygshaverier av typ *Estonia*, omfattade tunnelbränder eller kollapsade vattendammar. En "accident" har lägre dignitet och skadevalör. Dynes (1998) skiljer på "disaster" och "accident" såtillvida att det första uttrycket står för händelser där olika samhällsfunktioner får problem eller skadas, medan det andra gäller om institutionerna fungerat och fortlevt genom händelsen.

*Kris* är det mest svårdefinierade begreppet eller snarare ett flertydigt begrepp (se Lagadec 1993). En samhällsrelaterad kris definieras av Rosenthal, holländsk krisforskare med studier av bland annat de stora översvämningarna i Holland under efterkrigstiden, som "a serious threat to the basic structures or the fundamental values and norms of a social system, which – under time pressure and highly uncertain circumstance – necessitates making critical decisions". På mer teoretisk nivå menar Morin att "kris" – som ursprungligen betyder (viktigt) *beslut* på grekiska – idag snarast "signifies indecision: it is the moment when uncertainty exists at the same time as a problem" (citad från Rosenthal och Morin i Lagadec 1993; s. 34).

Här står således kris för det första som ett allmänt begrepp för allvarliga störningshändelser och deras följder, för samhället eller företag/organisationer. Så används det också i denna studie, med termer som krisplane-

ring, krisberedskap, krishantering och även i bred betydelse som i begreppet kriskultur. Det senare används för att beteckna den grad av medvetenhet och vana som finns i en organisation att hantera dessa typer av händelser. Begreppsanvändningen är anpassad till internationellt språkbruk med gängse termer som *crisis management* och *crisis communication*.

Men kris är också för det andra ett preciserat begrepp som beskriver en tänkbar sista fas i ett händelseförlopp. En olycka eller katastrof kan övergå i en *kris* beroende på bland annat hur den hanteras av de ansvariga. Hanteras den bristfälligt eller på ett icke-professionellt sätt uppstår lätt en kris för organisationen. Men en händelse av detta slag behöver således inte sluta med en kris – med förebyggande planering och adekvat krishantering kan händelseförloppet utfalla i mer eller mindre ordinära administrativa insatser eller till och med sluta i förbättrade system för myndigheten eller företaget (se t.ex. Larsson & Nohrstedt 2000).

En kris kan även inträffa utan någon föregående akuthändelse. Den kan utvecklas successivt i mindre steg som var för sig kan vara osynliga och svåra att upptäcka eller som negligeras av ansvariga aktörer, men som så småningom eskalerar till ett ohållbart läge som resulterar i en kris. Detta förlopp diskuteras i första hand inom organisationsforskningen där en kris i värsta fall hotar hela existensen för ett företag (se Lerbinger 1997).

Hittills har vi talat om kris och katastrof som samhällsfenomen och organisatoriskt fenomen. Även om flera av de händelser som omtalats ovan inte är att beteckna som katastrofer och inte medfört kriser med angivna kriterier, så kan givetvis en händelse av detta slag innebära en katastrof och kris på ett individuellt plan. Det gäller personer som på olika sätt drabbats av händelsen, för anhöriga till dem som omkommit och för närstående

grupper, exempelvis vissa etniska grupper som förlorade många ungdomar vid Göteborgsbranden 1998.

Sammanfattningsvis används i studien krisbegreppet som *allmän term* för svenska myndigheters hantering och kommunikationen i samband med händelserna i USA den 11 september 2001. Det betyder inte att någon kris uppstod i denna hantering, vilket diskuteras i det avslutande avsnittet. Som term för själva handlingarna i sig används huvudsakligen (*terror*)*attentaten*. Även termen allvarlig samhällsstörning används. Den som söker infoga handlingarna bland katastrof- och olycksbegreppen ställs inför vissa problem. Händelsen kan givetvis typologiseras som en större olycka (disaster), men det kan vara rimligt att även ge den katastrofstatus, trots att det inte rör sig om ett natursammanbrott, men väl om en mycket omfattande samhällsstörning för åtminstone den amerikanska nationen.

### ***Plötslig, osäkerhetsskapande och tidskomprimerad – den fullständiga krishändelsen***

Terrorattentaten i USA har således flera kännetecken som gör att den kan inrymmas i begreppet katastrof. Lerbinger (1997), som diskuterar i kristermer, menar att det finns tre genomgående karakteristika för större krisfenomen – *plötslighet, osäkerhet och tidskomprimering*. Attackerna mot World Trade Center och Pentagon uppfyller mycket påtagligt dessa kriterier. De kom plötsligt, de orsakade stor osäkerhetskänsla bland både de styrande och bland befolkningen i USA – och stora delar av världens befolkning – och tidskomprimering är en i hög grad träffade bild av både händelseförloppet och de i denna undersökning intervjuade svenska myndighetsaktörernas upplevelser av krishanteringsarbetet. En fullständig krishändelse.

# ”DET ÄR TYDLIGEN NÅGOT FÖRÖDANDE SOM HÄNT”

## Tidtabell

### Tisdag 11 september 2001

- 14.46 (08.46 USA-tid)<sup>1)</sup> Ett passagerarplan, United Airlines flight 11 från Boston, flyger in i norra tornet på World Trade Center (WTC) i New York.
- 14.48 CNN lägger ut direktbilder med studioröster i bakgrunden:  
*”This just in. You are looking at obviously a very disturbing live shot there. That is the World Trade Center, and have unconfirmed reports this morning that a plane has crashed into one of the towers”* (Ankare 1).  
*”We could see these pictures. It’s obviously something devastating that has happened”* (Ankare 2).
- 14.57 Svenska TT skickar ut ett första flash-meddelande som anger att ”Ett flygplan kraschade på tisdagen mot World Trade Center i New York”.
- 15.00 TV4 Nyheterna har nyheten om kraschen som förstanyhet och SVT 24 toppar sin digitala sändning med samma nyhet.
- 15.03 (09.03) Ett andra passagerarplan, United Airlines flight 175 från Boston, flyger in i det södra WTC-tornet.
- 15.06 TTs andra flash om den nya kraschen.
- 15.25–30 Extrasändning SVT 24.
- 15.30 (09.30) President George W Bush uttalar sig i TV från Florida, fördömer attentatet och säger att det är en ”apparent terrorist attack”.
- 15.35 (09.35) Alla broar och tunnlar till och från Manhattan stängs.
- 15.43 (09.43) Ett tredje plan, American Airlines flight 77, kraschar mot försvarsministeriet Pentagon i Washington DC.
- 15.45 (09.45) Vita huset börjar evakueras.
- 15.51 (09.51) Alla flygplatser i USA stängs för första gången i historien.  
15.53–15.57 Extrasändning TV4.
- 15.59 (09.59) Södra tornet på World Trade Center kollapsar.  
16.00–16.13 Rapport SVT och därefter fortsatt sändning i SVT 24, med direktbilder utan ljud från USA ca 16.30.
- 16.10 (10.10) Ett fjärde passagerarplan kraschar mot marken 130 km sydost om Pittsburgh, Pennsylvania. FN-byggnaden i New York börjar evakueras. Delar av Pentagon faller samman.  
16.20–16.31 Extrasändning TV4.
- 16.28 (10.28) Det norra WTC-tornet rasar samman.
- 16.31 TV4 direktsänder CNNs sändning från New York mellan sina egna extrasändningar.
- 16.36–16.56 SVT 24 ger extrasändning, följd av direktbilder från rökmolnen på Manhattan.

- 16.45 (10.45) Samtliga regeringsbyggnader i Washington evakueras.
- 17.02 (11.02) New Yorks borgmästare beordrar evakuering av södra Manhattan.
- 17.04– SVT 24 ny extrasändning. Under denna sändning uttalar sig statsminister Göran Persson.
- 17.13–17.18 Extrasändning TV4 Nyheterna som följs av en ny sändning 17.30.
- 17.30 Amerikanska ambassaden i Stockholm stängs.
- 17.31–17.59 Ny sändning i SVT 24.
- 17.45 Studio 1 i TV4 sänder fram till 18.30. Moderatledaren Bo Lundgren och förre statsministern Ingvar Carlsson är bland gästerna.
- 18.00 Aktuellt (SVT) förlänger sin ordinarie sändning till 18.40.
- 18.30 Ordinarie Nyheternasändning i TV4 som återkommer 19.09, 19.27, 19.46, 20.03, 20.22, 20.41, 21.09, 21.39 under den fortsatta Studio 1-sändningen.
- 19.04 (13.04) President Bush talar i TV från en flygvpnbas i Florida och uttalar att USA ska straffa dem som är ansvariga för attentatet.
- 19.30 (13.30) Undantagstillstånd införs i Washington DC. Höjd beredskap vid gränserna till Mexiko och Kanada.
- 19.30 Ordinarie Rapportsändning i SVT kanal 1.
- 20.00 Extra insatt program i SVT2 med bland andra rikspolischefen medverkande.

### **Onsdag 12 september**

President Bush och försvarsminister Colin Powell betecknar attacken som en krigshandling. Kapare namnges. Försvarsalliansen Nato förklarar sig redo att stödja USA i kampen mot terrorismen.

### **Torsdag 13 september**

Den amerikanska regeringen förklarar den saudiske tidigare terrorismistänkte Usama bin Ladin som huvudmisstänkt för att ha planerat attentatet.

### **Fredag 14 september**

USAs senat ger presidenten utökade befogenheter gentemot misstänkta terrorister. USAs luftrum öppnas åter. En ceremoni med tre tysta minuter hålls inom EU. De krishanteringsgrupper som inrättats vid svenska myndigheter under första och andra dagen trappar nu ner sin verksamhet.

### **Lördag 15 september**

Arbetet med att röja upp efter World Trade Center och söka efter drabbade människor fortsätter. Antalet saknade uppges till närmare 5 000 personer. Siffran stiger under den följande veckan men sjunker senare till cirka 3 000 personer. På måndagen öppnar Börsen i New York igen och kursen sjunker kraftigt trots sänkt styrränta.

### **Torsdag 30 maj 2002**

Uppröjningsarbetet vid platsen för World Trade Center – benämnd Ground Zero – deklarerar som avslutad. 2 800 människor anges till slut som offer för terrorattentatet.

<sup>9)</sup> Tidpunkterna för krascherna mot de två tornen på World Trade Center har varierat något från olika uppgiftslämnare. Seismografiska mätningar vid Columbia University anger emellertid tiderna till 08:46:26 respektive 09:02:54. Tiderna för när tornen faller samman är 09:59:04 respektive 10:28:31 enligt samma mätningar. New York City anger officiellt 08:46 och 09:03 som minuttider för påflygningarna (*New York Times* 02-03-12).

# TERRORATTENTATENS FÖLJDER FÖR SVERIGE OCH SVENSKA MYNDIGHETER

Ett flertal svenska myndigheter, på regeringsnivå såväl som på lokal nivå, var berörda av terrorattentaten i USA den 11 september 2001 och inblandade i hanteringen för svensk del av attentatens konsekvenser. I detta arbete ingick kommunikation med medier, anhöriga och andra myndigheter, vilket är fokus för denna undersökning.

I redovisningen återges först åtgärderna vid ansvariga departement, både administrativa/operativa och kommunikativa åtgärder eftersom dessa mestadels hör samman. Därpå följer en redovisning av insatserna vid myndigheter/verk och andra organ, och därefter speglas krishanteringen vid universitet och högskolor som exempel på lokala insatser. Som ett avslutande avsnitt återges erfarenheter och lärdomar av dessa insatser. Redovisningen bygger på dokument men främst på intervjuer med ett urval myndighetsaktörer. De är utvalda för att belysa undersökningens syfte. Vissa citat är i någon mån språkligt redigerade av läsbarhetsmässiga skäl.

## Departementsnivå

### Händelseutveckling och krishantering

Terrorattackerna tisdagen den 11 september blev snabbt känd vid berörda svenska departement – Statsrådsberedningen, Utrikes-, Justitie- och Försvarsdepartementen. Det innebar att man relativt snabbt kunde starta de processer av krishantering (se definition i avsnittet *Definitioner och begrepp*) som ansågs behövliga för svensk del.

### Beskedet om händelsen

Flera tjänstemän, däribland vissa pressansvariga, fick besked om vad som hänt redan innan den andra kraschen inträffade genom att de regelbundet avlyssnar eller passivt betraktar svenska och internationella medier som normalt hålls påslagna på tjänsterummen. Försvarsdepartementets underrättelseman, som såg TTs flash klockan 14:57, konstaterade att "nu har det hänt som inte fick hända". Genast började han meddela händelsen till olika aktörer inom försvarssektorn via e-post. Genomgående tror man att det är ett sport- eller privatplan som kanske av misstag kommit in i lufrummet över Manhattan.

*Strax före tre kom jag från något möte som skulle ha slutat klockan tre. En medarbetare sa: 'har du hört att de har kraschat ett plan i New York?' Jag satte på CNN på direkten och ser hur det andra planet flyger in i WTC. Min första tanke var 'ingenting kommer bli sig likt efter det här' (informationsansvarig Information Rosenbad).*

*Vi har nästan alltid CNN på här hos oss. /.../ Det var strax efter tre som /en medarbetare/ kom ut i kafeterian och sa: 'kom in och titta på CNN, det håller på att hända någonting' (pressansvarig Utrikesdepartementet, UD).*

*Vi hörde /det/ på pip-ekot klockan tre eftersom vi har nyheterna på hela tiden. Vi lyssnade med ett halvt öra, den sista nyheten tror jag /var/ att de sa: 'vi har just fått in uppgifter om att ett plan*



har kört in i WTC i New York'. Direkt så hoppade vi till båda två och försökte direkt få in CNN och fick in det väldigt snabbt (pressansvarig 2 Statsrådsberedningen).

(J)ag har nästan alltid text-TV på och fick se att det stod att det brann i WTC efter att flygplan hade flugit in där, efter kollision på något sätt, och så stod det längst ner "Kan inte uteslutas terroristattack" eller liknande. Varpå jag genast pratade med alla mina närmaste medarbetare i chefskretsen. /Jag bad/expeditionschefen omedelbart ta kontakt med våra myndigheter för att se om man visste någonting, fanns det någon hotbild? (statssekreterare Justitiedepartementet)

Ett antal centrala aktörer ser alltså den andra kraschen mot World Trade Center i direkt-sändning, samtidigt som det först attackerade tornet börjat brinna med stark rökutveckling. En del får inledningsvis uppfattningen att de ser den första kraschen, medan andra har svårt att förstå att det de ser är *live*, en direkt-sändning. Då det står klart att det handlar om två inflygningar är slutsatsen hos departementstjänstemännen snabbt klar – att det gäller en organiserad attack:

(D)e första ögonblicken kunde man inte tro att det var medvetet gjort. Men det fick man ju snabbt reda på genom att det andra planet kom /.../ Naturligtvis var det här en terroraktion när det andra planet kom (säkerhetsansvarig UD).

Då såg vi i realtid det andra planet komma /.../ Sen säger speaker-rösten att "vi får nu in uppgifter om att det här är en ny krasch". Det verkar som de på CNN inte heller riktigt begrep att det var i realtid /.../, det tog ett tag innan det gick in att det här är någonting som jag ser just nu, och att det här är ett plan till. När speakerrösten också säger "det här är ett till plan", då direkt på en

tiondels sekund så fattade man, det här är planerat. Då blev jag helt kallsvettig. Rädd, tyckte det var överkligt. /.../ (D)et får självklart en helt ny dimension när det är något planerat (pressansvarig 2 Statsrådsberedningen).

Flera intervjuade aktörer vittnar om att de till en början inte kunde få grepp om bildernas autenticitet, dvs. om det verkligen kunde vara på riktigt. "Det var lite filmartat", säger en säkerhetsansvarig, medan en New York-stationerad person trodde det var "något jippo, som han som landade i fallskärm på frihetsgudinnan nyligen". En av UD:s högsta tjänstemän säger att han "fick en överklighetskänsla som var rätt påtaglig". Han minns också att det var svårt att få en bild av omfattningen eller "magnituden på det hela". En högt placerad aktör på ett annat departement säger att hans första tanke var att det som hände var "oerhört stort". Även om vissa säger sig ha haft svårt att omedelbart inse vidden av händelsen när de först såg krascherna mot WTC-tornen, så börjar man snabbt fundera över vad händelserna kunde betyda för utrikesverksamheten, för departementsarbetet och för Sverige:

Jag trodde inte det var sant. Jag har bott i New York fram till för två år sedan och hade just de två skraporna som utsikt från mitt kontor på FN-delegationen. Så det kändes överkligt och obegripligt på alla sätt. Men vi förstod snabbt att det kunde vara ett stort antal svenskar som drabbats, för det jobbar väldigt många svenskar på södra Manhattan (kanslichef UID).

Det är klart att de första tankarna som for i mitt huvud, det är: "jaha på vilket sätt kommer vi nu in i det här?" Det är de gamla vanliga tankarna. Dels det konsulära, vi har ett generalkonsulat /där/ och hur ligger det – jag försökte snabbt visualisera kartan framför mig – och vad kan det

*betyda /.../ Dels att den politiska ledningen har något grepp att något har hänt (expeditionschef UD).*

*/Jag/ hann inte riktigt reflektera så mycket. Min första oro var ganska snabbt: "Hur ser det ut med säkerheten i Sverige här? Vad gör våra myndigheter? Vidtar de några åtgärder?" (statssekreterare Justitiedepartementet)*

En omedelbar åtgärd för ett antal departementstjänstemän var därmed att kontakta dels svenska berörda myndigheter som försvarsmakten, rikspolisens och säkerhetspolisens, dels ambassaden i Washington och givetvis generalkonsulatet i New York. Man önskade få information om läget, vilka bedömningar som gjorts och vilka åtgärder som vidtagits eller planerats. Både försvarsstaben och rikspolisens följde redan händelseförloppet (se nedan).

#### **Från konsulatet ser man kraschen**

När det gällde Generalkonsulatet fick UD kontakt med en av de anställda som från det högt belägna kontoret stod och betraktade röken på olycksplatsen. Han e-postade – det var den förmedlingskanal som fungerade bäst eftersom telefonlinjerna till och från New York började falla – till kollegor på konsullära enheten i Stockholm om att han såg hur lågorna slog ut från WTC-byggnaderna. Kanslichefen säger i efterhand:

*/Klockan/ var väl ett par tre minuter i nio, /då/ såg jag att norra tornet på WTC brann. Man stannade ju och tittade vad detta är för någonting och ungefär vid den tiden hade någon också fått igång en TV /där/ man spekulerade i vad det var som hade hänt. Det fanns uppgifter om att det var ett flygplan, men man visste inte vad det var för plan /.../ Klockan hade hunnit bli nio eller ett par minuter över, då ringde den första journalisten från Sverige /.../ Medan jag satt*

*där och talade med /denne/ så såg jag det komma ett plan till ner mot WTC, från min synpunkt sett bakom det södra tornet och så såg jag hur det gick in i tornet och eldslågorna slog ut. Man kan säga att det gick igenom tornet. Det var inte ett flygplan som kom ut men det var delar av det och delar av tornet som kom ut på norrsidan sen (kanslichef Generalkonsulatet).*

Journalisterna "avlöste sedan varandra" i telefonen hos kanslichefen på konsulatet. Strax efter klockan 10.00 lokal tid (16.00 svensk tid) talar han med en av SVTs nyhetskanaler och ser samtidigt "när först det södra tornet vek sig och imploderade närmast, sen bara några minuter därefter det norra tornet". Sedan blir telefonsystemet så överbelastat att bara enstaka samtal kommer fram och kontakterna med medierna försvåras.

Mellan samtalen krävdes överväganden och beslut om hur man på konsulatet skulle hantera händelsen och dess följder. Efter den andra kraschen stod det, enligt kanslichefen, tillika säkerhetsansvarig på konsulatet, klart att det inte handlade om en "vanlig" olycka längre utan att det var planerat – "att någon bestämt sig för detta":

*Nu talade vi om många döda människor och vi hade ingen aning om hur många. Vi förstod också att nu drar det igång och det kommer börja ringa oroliga anhöriga och så hade vi den egna personalen /.../ Vi fattade då två beslut. Det ena var att inte evakuera generalkonsulatet utan att vi stannade där och arbetade från konsulatet. Det andra var att de personer som inte var inblandade i det här arbetet kunde, om de ville, gå hem (kanslichef Generalkonsulatet).*

*(V)i förstod, med tanke på hur många svenskar det bor i New York, att trycket från allmänheten skulle bli enormt, även om vi ganska snabbt fick klart för oss att det inte var jättemånga svenskar*

*som hade drabbats. Så vi bestämde redan samma eftermiddag att vi var tvungna att ha konsulärjouren starkt förstärkt och öppen dygnet runt. Och det körde vi med de första dygnet och det var ett enormt tryck, det var tusentals samtal (kanslichef UD).*

För konsulatet i New York och UD i Stockholm var det viktigt att omgående reda ut om det fanns svenskar bland offren. En fråga var i detta sammanhang om några svenska företag hade kontor i eller i närheten av WTC-komplexet. Efter genomgång av egna listor och uppgifter från handelskamrarna på de båda platserna "klarade man ganska snart ut" att det inte fanns något sådant kontor. Men det var svårare att få en uppfattning av om och i så fall hur många svenskar som eventuellt jobbade hos utländska företag i byggnaderna. Dessutom fanns det 50 svenska studenter inskrivna vid ett universitet med undervisningslokaler i ett av tornen, men det visade sig lyckligtvis att inga kurser pågick för dem för tillfället. Sedan tidigare kände man till att ungefär 200 svenskar arbetade på nedre Manhattan.

### **Statsledningen svår att nå på Slottet**

I Stockholm komplicerades Regeringskansliets hantering av ärendet av att flera ministrar deltog i utrikesnämndens sammanträde på Slottet. Mötet pågick när attentaten inträffade och det fanns ingen direkt kommunikation till ministrarna. Deras närmaste medarbetare satt kvar i sina ordinarie departementslokaler, men behövde nu snabbt komma i kontakt med ministrarna, dels för att informera om vad som hänt och dels för att få besked om bland annat hur de ville ha det med mediekontaktarna:

*(S)å började vi direkt tänka: "var är statsministern?" Det tog ett tag innan det började ringa från media. Just det där första intrycket när det*

*här hände, det minns jag glasklart men sen vet inte jag exakt hur lång tid det tog innan det började ringa. Det tog kanske en kvart /då de började/fråga "Har ni också hört? Var är statsministern? Kommentar?" (pressansvarig 2 Statsrådsberedningen) /Se vidare nedan/.*

Presschefen vid Statsrådsberedningen, som följt CNN-sändningen tillsammans med sin pressekreterare, tog ett antal TT-telegram som informationsunderlag till ministrarna och begav sig med detta material till Slottet omkring klockan 15.30. Vid andra slottsvakten fick han vänta sju-åtta minuter innan han blev hämtad av medarbetare vid hovet, klockan var då omkring 15.50:

*Vid andra vakten stod det också klart för mig att hovet inte informerat mötet, varför jag skrev en lapp med den information jag hade för att kunna få inlämnad alternativt själva lämna in till statsministern så att han skulle kunna informera mötet.*

På väg in till utrikesnämnden mötte presschefen partiledare på väg därifrån eftersom sammanträdet just avslutats. Han informerade folkpartiets partiledare som han mötte först och sedan statsministern och utrikesministern "så att de skulle ha en chans att informera sig ytterligare innan de mötte journalister på slottsgården". På plats fanns både en TT-reporter och en TV-reporter med kameraman. Statsministern gjorde dock inget uttalande där, utan hänvisade till den pressträff i Rosenbad som han avsåg hålla någon halvtimme senare.

Under tiden inkom nya uppgifter av vikt för statsledningen, bland annat att försvarshögkvarteret Pentagon attackerats. Denna information överfördes genom mobiltelefon från pressekreteraren till presschefen för vidare överföring till ministrarna.

## Hotbilden förvärras

Den tredje flygkraschen mot Pentagon i Washington en timme efter den första WTC-påflygningen innebar en förvärrad krisdimension för de svenska departementala aktörerna. Uppenbarligen handlade det nu om ett attentat direkt mot en regeringsfunktion.

*Jag kommer ihåg att jag satte mig ner och tittade på TVn igen och såg att Pentagon brinner, på CNN. Då kommer jag ihåg att det började snurra rejält: "Men vad är det här för någonting?" Så tillkallade vi en krisgrupp här på departementet /.../ Över huvud taget tyckte jag det var ganska otäckt, för ganska mycket av ens världsuppfattning rubbades. Det här var saker som inte ingår i ens normala /föreställning/ (chefs-tjänsteman).*

*Någonstans under den första timmen kom attacken mot Pentagon in också och jag kommer ihåg att vi stod och tittade på CNN och även där så var det oerhört famlande: "Vad var det för någonting? Vad är det som pågår? Vad är effekten av det?" (enhetschef UD)*

För att regeringen och dess tjänstemän skulle kunna agera med rätt åtgärder var det angeläget att söka få en uppfattning om orsaken till det som hänt. De första tankarna om en olycka visade sig inte hålla när det andra flygplanet slog in i World Trade Center. I kommunikationen mellan Generalkonsulatet i New York och UD i Stockholm diskuterades bland annat om det kunde vara fråga om ett självmordsattentat. Men analysen fokuserades snart på att det måste vara ett terrordåd, och ganska tidigt hade man riktat sina misstankar mot Afghanistan och ledaren Usama bin Ladin. I CNNs rapportering spekulerades också från början i denna riktning. UD nåddes nu även av uppgifter av rykteskaraktär om bland annat kapade flygplan på väg mot Europa.

Genom attacken mot Pentagon framträdde den världspolitiska vidden tydligt och många av de intervjuade UD-aktörerna insåg nu att målet för attacken var den amerikanska staten och regimen och sannolikt även hela "västvärlden". Intervjuerna antyder emellertid inte att spekulationer och rykten präglade arbetet på departementet, utan att det löpte rationellt utifrån lång erfarenhet av tidigare diplomatiska och konsulära kriser.

*Det var väldigt starkt uttryckt från Statsrådsberedningen och även härifrån /UD/ att inte någon tjänsteman fick ge sig in på några spekulationer om vad det här kunde bero på. Eller börja spekulera om antalet svenskar /.../ (1) det här läget var det en massa som kunde öka oron hos människor ... om att det var farligt eller väldigt många /drabbade/ svenskar. Det var mycket rykten, så "var försiktig med att inte sprida några rykten, lämna bara information om exakt det vi vet" (pressansvarig 1 UD).*

## Krishanteringsgrupper inrättas

Medan den politiska statsledningen befann sig på Slottet beslöts på statssekreterarnivå att tillsätta en central krishanteringsgrupp inom Regeringskansliet. Gruppen kom att bestå av de två statssekreterarna vid Statsrådsberedningen, deras motsvarigheter vid Utrikesdepartementet (dvs. kabinettssekreteraren), Justitie- och Försvarsdepartementen (den senare hade dock först en ersättare) samt ytterligare ett antal högre tjänstemän i Rosenbad och på UD. Gruppen fick två huvudsakliga uppgifter: (1) att koordinera informationsflödet mellan departementen och myndigheterna för att statsledningen skulle få en bild av läget, samt (2) att säkerställa att nödvändiga åtgärder vidtogs av myndigheterna (SB PM 2001-09-11).

Gruppen möttes första gången vid 16-tiden på tisdagen, en andra gång runt klockan 17.30

och en tredje gång senare på kvällen (klockan 20.00 eller 21.00, uppgifterna varierar). Det första mötet handlade, enligt uppgift, främst om att "se över den konsulära sidan och kolla vad framförallt rättsväsendets myndigheter gör för att höja säkerhetsnivån i Sverige". Vidare diskuterades frågan "hur hotbilden ser ut mot svenska och utländska intressen". Det gällde således att snabbt få en hotbildsbedömning från ansvariga myndigheter. Dessutom rapporterades vilka åtgärder olika departement vidtagit, något som sedan blev en återkommande punkt vid de kommande mötena.

Bland de åtgärder som vidtogs ingick att UD höjde beredskapen vid ambassader och konsulat, att det s.k. skalskyddet vid Regeringskansliet förstärktes, att personskyddet för statsledningen stärktes och att skyddet vid flygplatserna höjts. Bevakningen vid den amerikanska och israeliska ambassaden i Stockholm stärktes också. Ytterligare en rad åtgärder beslutas inom Regeringskansliet, däribland att ställa in ett tyskt statsbesök som skulle äga rum följande dag liksom mötet *Stockholm Progressive Summit* med 14 regeringschefer några dagar senare och en europeisk talmanskonferens. Man fattar beslut om flaggning på halv stång. Utrikesministern åker på ett extrainsatt EU-möte på onsdagen med anledning av det inträffade, där man bland annat beslutar att medlemsstaterna ska hålla en minnesstund på fredagen (SB PM 2001-09-11, UD PM 2001-09-12, UD PM 2001-09-14).

Vid de fyra departementen tillsattes också egna krisgrupper vid 16.30-tiden (på Försvarsdepartementet redan 16.10), direkt efter det centrala krisgruppsmötet. Departementen hade sedan några möten fortlöpande under tisdagskvällen och under de kommande dagarna. Vid Utrikes- och Försvarsdepartementen betraktar intervjuade aktörer orga-

niseringen av krisgrupper och hantering av ärendet som en odramatisk och närmast rutinartad åtgärd:

*UD är i grunden en krisorganisation och det /krisorganiserandet/ gick snabbt ... alla var på plats, ingen panik, inga dubbelkommandon /.../ Vi har en krisplanering, byggd på beprövad erfarenhet, så vet vi snabbt hur man sätter ihop en krisgrupp och vi vet var vi ska vara någonstans (expeditionschef UD).*

Det rum som sedan tidigare finns iordningställt på UD för krishantering användes dock aldrig denna gång, eftersom det inte gällde att leda några aktiviteter av typ ambasadockupationer eller förhandlingar kring exempelvis gisslantagning, utan individriktade konsulära frågor där man kunde operera från ordinarie tjänsterum.

På regeringens hemsida läggs information ut, däribland reseråd och framför allt vägledning för dem som saknar anhöriga. Under eftermiddagen beslöts också att hålla Regeringskansliets växel öppen hela natten (se vidare nedan). På Statsrådsberedningen och vid berörda departement infördes nattbemannning, i flera fall på högsta tjänstemannanivå.

Den del av Regeringskansliet som förväntades få den tyngsta arbetsbelastningen var UDs konsulära enhet. Dit kopplades alla samtal som gällde saknade svenskar. Första kvällen arbetade sju personer på konsulära enheten, varav en utgjorde ordinarie jour i hemmet, med att ta emot och hantera samtal om svenskar som anhöriga mist kontakt med. Halva styrkan på enheten gick hem vid midnatt och ytterligare ett par senare på natten, men en person var kvar hela tiden på enheten. Den andra kvällen (onsdag) var huvuddelen av personalen kvar till 23-tiden, medan en person stannade kvar på natten, till vilket kom den ordinarie konsulärjouren i sitt hem.

*(V)i tog samtalssmällen så vi underlättade trycket där borta i New York och Washington. Här var den stora ansamlingen och då fick de tid för de hade så mycket annat att göra. Det var frågan om de skulle sitta kvar i huset och om folk som /där/ sprang omkring på gatorna och om /dem som frågade/ "var ska vi bo"? (enhetschef UD).*

*Vi vet i ryggmärgen vad som bör göras och ska göras, men att ha en färdig precis lösning just för detta /är svårt/, för det beror på omfattningen och tidsskillnaden i världen /handläggare konsulära enheten/. Ja så är det. Folk började jobba med mycket ryggradsreflektioner i början. Vi visste inte riktigt vad det var men vi började på det sätt som vi alltid har gjort och det visade sig vara det enda riktiga (enhetschef UD).*

Av de samtal om saknade personer eller familjer som inkom bedömdes omkring 150 anmälningar vara så allvarliga att de bearbetades vidare. Namnuppgifterna skickades bland annat vidare till konsulatet i New York för fortsatt efterforskning. Frampå kvällen framkallades en bild av att antalet svenskar som direkt drabbats var mycket litet. Den lista som senare bearbetades på UD upptog en handfull namn, och en än senare "skarp lista" under sen kvällstid innehöll bara två namn. Under onsdagen visade det sig att ett av dessa namn kunde strykas. Inga svenskar fanns ombord på de fyra flygplanen, något som man tidigare befarat; bland andra eftersöktes tre flygvärddinnor men de återfanns välbehållna.

En svensk omkom således i attentaten. Det innebar att ett värsta scenario med många omkomna svenskar lyckligtvis inte visade sig bli aktuellt, men arbetsbelastningen förväntades fortsättningsvis ändå bli stor, även om det inte gällde hantering av dödsfall utan om kontakter och kommunikation:

*(J)ag kan ju fråga mig hur vi hade klarat det här om det säg hade varit 150 svenskar /som omkommit/. Om det av någon olycklig anledning hade hållits någon konferens eller mässa i WTC /.../ Det är vad jag kan fundera på. Hade vår organisation klarat det? Nu blev det ingen särskilt komplicerad fråga (pressansvarig 1 UD).*

*Ska man vara krass så hade vi en obegriplig tur i och med att det till slut visade sig bara vara en enda svensk som var drabbad. Andra länder hade hundratals, i ett sånt läge blir pressen mycket, mycket större och det blir svårare att hantera – när ska man släppa listor, identitet och sånt? (kanslichef UD).*

Trots belastningen anser sig de konsulära tjänstemännen ha klarat av uppgiften att ta emot och handlägga alla förfrågningar tillfredsställande under tisdagen och onsdagen då telefontrafiken var som mest intensiv, även om det uppstod väntetider i växeln. Men man hann inte med att informera varandra internt om utvecklingen och läget eller dokumentera arbetet på bästa sätt:

*Så tillvida lyckades vi med vårt arbete och vår uppgift, det vill säga vi kunde hela tiden hantera telefonsamtalen. Vi kunde hela tiden förse ledningen med en skarp lista (enhetschef UD).*

De krishanteringsgrupper som etablerats första dagen fortsatte att mötas de två följande veckorna, men med glesnande täthet. Statssekreterargruppens möten blev efter några dagar ganska kortvariga och handlade främst om att bedöma förändringar av hotbilden och att "översätta" information från USA till svenska förhållanden, däribland om de åtgärder amerikansk militär och polis vidtog. Frågan för mötena var hur dessa uppgifter påverkade Sverige och vilka slutsatser som borde dras. Det gällde exempelvis flygför-

budsfrågor och uppgifter kring USAs utredningar om attentatsmännens bakgrund.

### **Mjältbrandslarmen**

När de första s.k. mjältbrandsbrevan uppenbarade sig intensifierades krisarbetet igen. Tre veckor efter attentatet (5 oktober) upptäcktes det första fallet i USA, efter spekulationer om bakteriell smittspridning som de utpekade terroranstiftarna kunde tänkas sprida. De första breven i USA riktades mot medier och journalister (den först insjuknade journalisten avled) och senare mot bland andra en senator. Tio dagar senare anmäls ett antal misstänkta brev på flera platser i Sverige.

Hotbilden mot Sverige blev nu mer påtaglig. Mjältbrandsfrågan innebar enligt utsagor en större osäkerhet inom departementen än själva flygattentaten, eftersom man tyckte sig kunna hantera följderna av attentatet rutinemässigt och med god erfarenhet. När det gällde breven bestämdes att det i första hand var en smittskyddsfråga, varför Socialdepartementet blev huvudansvarigt och socialministern talesman. Många medborgare ringde emellertid i detta läge också till Regeringskansliet och dirigerades i första hand till Information Rosenbad, men även Försvarsdepartementet fick ta emot en hel del frågor och oro från enskilda. En rad företag hörde också av sig, inte minst säkerhetschefer, och ville ha råd om hur de skulle agera.

*Folk blir ju väldigt oroliga men de flesta samtalen jag fick kom faktiskt efter de här anthraxhoten och det var mycket om skyddsmasker, kommunernas beredskap, "vart ska jag gå om det händer något?" Då blev det så konkret /.../ Jag kan tänka mig att det var lika mycket folk som ringde när Olof Palme blev mördad. Jag skulle nog vilja påstå att det /terrorfrågan/ kom närmare Sverige när de här hoten kom (pressansvarig Försvarsdepartementet).*

*Vad skulle statsmakterna säga: "Nej det här är inte farligt, det här är ingen fara." Eller skulle man säga att "det här är dunderfarligt, gå inte ut". Det var väldigt svårt. Det var den koallens stora fråga när de breven kom, "hur skulle vi uttala oss och vem skulle uttala sig?" (chefs-tjänsteman).*

Den 17 oktober inkom ett första brev med misstänkt mjältbrandsbakteriesmitta till Regeringskansliet. Försändelsen överlämnades till polisen för undersökning. Det inträffade betraktades i första hand som en arbetsmiljöfråga, varför man i detta läge inrättade en psykosocial grupp som senare kom att få en mer ordinarie status. Dessutom producerades information på intranätet, med länkar till Socialstyrelsens riktlinjer i mjältbrandsfrågan. Säkerhetschefen vid Regeringskansliet informerade berörd personal (i första hand posthanteringspersonal) vid departementen och personal som kommit i kontakt med breven erbjöds avlastningssamtal och läkarundersökning. Utöver information vidtogs olika säkerhetsåtgärder, som dock inte redovisas här. Externt sände man ut ett pressmeddelande med informationschefen vid Information Rosenbad som författare:

*Vi skickade ett pressmeddelande när det här kuvertet hade kommit. Vi bestämde att det skulle komma härifrån /förvaltningsavdelningen/ så det var jag som skrev det. Det här är inte en politisk fråga, det är en arbetsmiljöfråga på vår arbetsplats /Det blev/ väldigt mycket tryck på det då för det var första kuvertet (informationsansvarig Information Rosenbad) /Om presskon-takter se vidare nedan/.*

Även Försvarsdepartementet drabbades av misstänkta försändelser. Det första togs emot och öppnades av en underrättelseman, som säger:

*Jag tittade på brevet litet närmare och konstaterade att det hade trillat ut litet vitt pulver. Pulvret luktade typiskt tvättmedel. Vi utgick från att det inte var fråga om någon större fara men höll brevet i ett rum intill dess att behöriga tog hand om det hela.*

Försvarsdepartementet och försvarsmakten medverkade i hanteringen av ett antal misstänkta mjältbrandsbrev som kom till olika instanser genom att ställa flygplan till förfogande så att transporttiden till analysinstitutet kunde förkortas.

### **Presskontakter**

De pressansvariga på berörda departement som sett eller fått uppgift om den första kraschen i World Trade Center kunde givetvis räkna med att nyhetsmedierna skulle börja höra av sig. Det tog dock en stund, uppskattat till en kvarts timme, efter den andra kraschen innan journalister hörde av sig – de tidigaste pressförfrågningarna förefaller ha varit direkt riktade till Generalkonsulatet i New York (se ovan).

Medan presschefen på Statsrådsberedningen gick upp till utrikesnämnden på Slottet för att informera regeringen så talade pressekreteraren telefonledes med ett flertal journalister. Försvarsdepartementets pressekreterare skulle just lämna sitt kontor för att också gå till Slottet och delta i eventuella presskontakter efter nämndmötet när den första journalisten ringde. Denne uppmanade henne att sätta på TVn när hon inte förstod vad denne menade med sina frågor om attentat i New York. På Utrikesdepartementets pressstjänst förberedde man sig också på en anstormning från medierna, men även här dröjde det ett tag innan den kom:

*(V) i hade ett snabbt möte här med redaktörerna så att alla skulle ha samma information /.../*

*Efter ungefär en och en halv timme hade det börjat ringa från journalister men inte så väldigt mycket /.../ Journalisterna var hela tiden inriktade på "vad händer där i USA? Vad var det här för några terrorister?" Och också det faktum att det väldigt snabbt uppdragades att det var ytterligt få svenskar (pressansvarig 1 UD).*

Mediernas frågor handlade de första timmarna efter flygkrascherna uteslutande om hur många svenskar som var inblandade och i någon mån om vilka svenska /företags/ intressen som berördes. Dessutom ville man ha uttalanden från statsledningen. De förra frågorna besvarades av UD. När det gällde uttalanden utgick tidigt en order om att det tills vidare var statsministern som skulle uttala sig gentemot medierna. Detta spreds mycket snabbt bland departementen och vidare till många myndigheter, och blev den gängse ordningen. Alla medieönskemål av detta slag förmedlades till Rosenbad, även om det fanns invändningar mot detta förfaringssätt hos enstaka aktörer på ett av departementen.

En första presskonferens hölls på Rosenbad ungefär klockan 16.45 på tisdagen med ett 20-tal medierepresentanter närvarande. Under tiden från utrikesnämndens avslutande hade statsministern blivit informerad och fått tid att sätta sig in i frågan och det uppkomna läget:

*(G)anska snart bestämde vi att han självklart måste ta alla de här frågorna. Han måste komma med en reaktion och ganska snabbt /.../ (A)lla de samtal som vi hade samlat på oss från i princip alla medier kunde vi sen besvara med att ge dem en tidpunkt /där han/ kommer att finnas nere i pressrummet /.../ Så det var ett par timmar emellan. Vi var tvungna att se: "vad är det här?" Sen var han tillgänglig för medierna och kunde lämna en första reaktion (pressansvarig 2 Statsrådsberedningen).*



I samband med presskonferensen distribuerades ett uttalande från statsministern som samtidigt lades ut på regeringens webbsida i svensk och engelsk version:

De terrordåd vi har bevittnat i USA i dag är fruktansvärda. Det är så chockartat och av en sådan omfattning att vi i dag inte riktigt kan bedöma hur många människor som har omkommit och vilka skador i övrigt som orsakats. Detta är sannolikt det största angreppet mot det öppna demokratiska samhället vi har upplevt. Det är därmed också en angelägenhet, inte bara för det amerikanska folket, utan också en angelägenhet för hela den demokratiska världen. /.../

Det är också angeläget att i det här läget inte bara uttrycka vårt deltagande för de drabbade och vår avsky för de som utfört dådet, utan också vikten av att alla demokratiska krafter världen över nu gör gemensam front mot terrorismen och detta blinda sätt att slå mot det öppna samhället (Statsrådsberedningen Pressmeddelande 2001-09-11a, förkortat).

Efter presskonferensen kom begäran från etermedierna att statsministern skulle medverka i deras nyhetssändningar. Hans pressmedarbetare "sa ja till allt", enligt egen utsago. Statsministern medverkade därmed i radion (Ekot), TV4 Nyheterna och SVTs Rapport och Aktuellt på tisdagskvällen, innan han återvände till Rosenbad för ytterligare en presskonferens omkring klockan 21.30, "för det var sådant tryck hela tiden", som samma pressmedarbetare säger. I ett extra aktualitetsprogram som SVT satte in på kvällen deltog säkerhetspolisens chef, något som vissa departementsaktörer visar irritation över med tanke på riktlinjen om statsministern som ensam talesman i detta läge.

Mediernas intresse flyttades snart från statsledningens reaktioner till vad den svenska regeringen gör och hur säkerheten i landet har påverkats av det som hänt. TV-kanalerna önskade också ha med statsministern i sina morgonprogram, men denna uppgift fick en statssekreterare ta hand om, speciellt med tanke på att frågorna då kom att handla om vilka åtgärder som myndigheterna vidtagit och planerade att vidta.

Samtidigt med den sena presskonferensen på tisdagskvällen distribuerades ett nytt uttalande av statsministern i form av en mer personlig kommentar där han bland annat skrev:

/Attentatet visar/ hur oerhört sårbar vår värld är, och hur oerhört illa det som skett slår mot oss alla. Vi kan fasa och förfasa över bilderna på människor som kastar sig ut ur World Trade Center /.../ Jag är oerhört orolig för att det som har inträffat i dag kommer att resultera i att vi får en mer sluten värld /.../ Vi har tidigare talat om terrorism. Vi har haft det som ett möjligt framtida hot också mot vårt land. Men den typ av storskalig, välplanerad attack som vi har sett i dag, mot världens finansiella, militära och politiska centrum innebär att vi lever i en ny tid. Det är svårt att dra slutsatser av vad det inträffade kan betyda i framtiden. Men en sak vet jag, världen är sig inte mer lik efter det som hände i dag (Statsrådsberedningen Pressmeddelande 2001-09-11b).

På onsdagen (12 september) genomfördes två presskonferenser under ledning av den statssekreterare som höll i statssekreterargruppen. "Det empatiska hade klingat ut, nu var det mer om vad vi gör i Sverige", säger en pressansvarig på Statsrådsberedningen, och då var det naturligt med en tjänsteman som talesman. Under onsdagen uttalade sig också andra regerings- och departementsföreträdare för

medierna, främst försvarsministern som medverkade i flera TV-program.

Inom UD:s presstjänst bestämdes snart efter attentaten (tisdag eftermiddag) att några tjänstemän skulle stanna kvar på kvällen. Fyra personer plus den ordinarie pressjournen (en tjänsteman som normalt har hemjour) tjänstgjorde till 23-tiden, varefter den senare ensam upprätthöll ställningarna under natten. Trycket från medierna var i detta läge inte större än att det räckte med en person; journalisterna var fortfarande huvudsakligen inriktade på USA. Natten därpå kunde pressjournen gå hem och fullgöra sin uppgift därifrån, men några personer inom presstjänsten stannade kvar på kvällarna de två följande dagarna.

*Vi behövde hålla kontakt med Washington och New York som inte vaknar förrän vid 14–15-tiden /.../ Vi har Reuters och AFP i våra burkar som vi skickar ut till beslutsfattarna som kanske inte hinner titta lika systematiskt som vi, /för att/ hålla dem uppdaterade och hålla våra utlandsmyndigheter informerade (pressansvarig 1 UD).*

Frågorna till Utrikesdepartementets presstjänst växlade dag för dag. På onsdagen blev det många mediala frågor om UD:s reseråd, om vad myndigheten rekommenderar för dem som tänkte åka till USA liksom till länder som Pakistan. "Det gjorde att vi fick skärpa upp dem /reseråden/." I nästa steg uppstod en rad fakta- och lägesförfrågningar kring Mellanöstern som överfördes till departementets experter på området. Dessutom "blev det på ett ganska tidigt stadium ett intresse kring just de här krishanteringsfrågorna", enligt UD:s presschef, främst om vad man gjort, hur många som ringt och hur informationsgivningen fungerat.

Mediernas bevakning intensifierades när Rosenbad drabbades av det första befarade

mjältbrandsbrevet, vilket "var väldigt dramatiserat i medierna" som informationschefen vid Information Rosenbad beskriver situationen. Förutom att hon skrev pressmeddelandet om saken (se ovan) blev hon Regeringskansliets talesman i frågan. Brevet hantearades som sagt som en arbetsmiljöfråga inom myndigheten:

*När medierna fick information om att ett kuvert med pulver kommit var statsministern på väg från Rosenbad till riksdagen och då var det några reportrar som sprang i kapp honom och ställde frågor och då sa han att "nej vi har personal som hanterar det här på Regeringskansliet". Så han lämnade tillbaka det som den arbetsmiljöfråga det faktiskt är (informationsansvarig Information Rosenbad).*

Regeringskansliets mediekontakter i samband med terroristattentaten i USA fungerade bra, sett med kansliets och dess pressansvarigas ögon. Även när det gällde den ofta ömtåliga frågan om tidpunkten för tillkännagivande av förolyckade personer utomlands accepterade medierna att vänta på namnet på den omkomne svensken så att "alla anhöriga var väl informerade först", enligt UD:s presschef som fortsätter:

*(J)ag menar att de krishanteringsåtgärder som vi vidtog fungerade /.../ Men jag skulle vilja säga rent allmänt att det här var ingen stor påfrestning här, det var det inte. Man vet ju aldrig det, men redan efter kanske 4–5 timmar så visste vi, att det inte fanns någonting som tydde på att det var några stora svenska intressen som var i fara.*

En tjänsteman på ett av fackdepartementen, som i huvudsak instämmer i synen på ett väl fungerande kontaktarbete gentemot medierna, menar dock att det var väl mycket ad hoc-

agerande från Statsrådsberedningens sida, och efterlyser en bättre kommunikationsstrategi för sådana här händelser.

### **Kommunikation med anhöriga, berörda och allmänhet**

Strax före klockan tre på eftermiddagen den 11 september uppmärksammar en av medarbetarna på Information Rosenbad att ett flygplan har kraschat i New York. Chefen på enheten informeras och följer därefter skeendet via sin TV, varför hon ser den andra påflygningen *live*. Den funktion inom enheten som ansvarar för den interna s.k. nyhetsdatabasen börjar samla inkommande nyhetsbyrå- och medie-notiser om händelsen och vid 16-tiden finns en rubrik upplagd i databasen. Nya telegram fylls fortlöpande på i databasen. Enhetens webbredaktion börjar förbereda sig för webbsändning med de uttalanden från statsministern som de förväntade sig skulle komma. Enheten började också samla material för intranätet inom Regeringskansliet. Ett antal funktionärer vid Information Rosenbad jobbade fram till 21–22-tiden. Antalet samtal från enskilda var emellertid begränsat.

Utrikesdepartementets konsulära enhet bemannade sina telefoner vid 16-tiden efter att man kortat av ett enhetsmöte, och "då ringde det överallt". Man letade fram kartor över Manhattan, vilket "underlättade väldigt när man skulle göra en bedömning om det var en skarp efterforskning eller inte" (enhetschef UD). De inkommande samtalen sållades så att anhöriga prioriterades medan vänner och bekanta uppmanades att ringa till den saknades familj först. Många ombads återkomma med tydligare uppgifter om den person som saknades. Mycket få, om ens något, företag ringde, ett tecken på att inget svenskt företag var placerat i World Trade Center. Ett problem var att telefon- och SMS-trafiken från USA inte fungerade första dygnet, varför välbe-

hållna svenskar hade svårt att meddela sig med Sverige.

*Det var så många som ringde hit och vi nekade inte att ta emot någon uppgift, men däremot försökte vi be dem komplettera och komma tillbaka med mer. Vi hade jättemånga uppgifter hela tiden på olika personer men det vi skickade över /till konsulatet/ var aldrig mer än fem eller sju, för vi grovsållade själva här (handläggare konsulära enheten UD).*

*Många /anhöriga/ ringde och hade inte hört någonting och så plötsligt efter ett dygn var det ungefär som ketchup-effekten, då kom alla de här samtalen och då kunde vi börja pricka av (enhetschef UD).*

En första sortering av inkommande samtal gjordes i Regeringskansliets växel. Den höll öppet de två första hela dygnen. Det började med att växelpersonalen med sin chef insåg att de borde sitta kvar efter ordinarie arbetstid. Visserligen hade informationschefen vid Information Rosenbad ringt en halvtimme efter attentatet angående ett förlängt öppet-hållande, men inte nått växelchefen som satt i möte, varför frågan blev hängande i luften. Men när det var dags att stänga växeln kom man på eget initiativ överens om att fortsätta:

*(Uppstöttad av några medarbetare som har varit med om Estonia så bad jag "stanna, gå inte fler personer innan vi vet om vi ska vara kvar" /.../ (D)et var vårt eget /beslut/ och påhejat av telefonisterna själva. Det är ju jag som egentligen skulle säga till dem men det var gemensamt /.../ Det ringde redan då mycket naturligtvis (regeringsväxeln chef).*

Frågan om att hålla växeln öppen under natten avhandlades på ett ledningsmöte på UD vid 18-tiden, på presschefens initiativ. "Jag tänkte

lite i presstermer, vi måste ju visa att vi är öppna med information”, säger hon i efterhand. Man diskuterade dock om man hade tillräcklig kapacitet att hantera alla förmodade samtal, inte minst på den konsulära enheten, men man beslöt ändå att ha linjerna öppna:

*På det mötet, det var viktigt ur en aspekt, för där fattade vi beslut om den enskilt viktigaste frågan under hela krisen och det var vårt telefonnummer /.../ Jag var väldigt tvetsam först om vi helt enkelt ska klara av det men vi beslöt att göra det /.../ Det visade sig vara ett genialiskt drag. Av en enda orsak. Vi hade all anhörigtrafik som ringde ett och samma telefonnummer. Vår uppgift var att försöka få fram en så skarp lista som möjligt. Det hade nog inte gått om det här numret hade legat på flera myndigheter för då hade det sinsemellan blivit en koordineringsfråga (enhetschef UD).*

Meddelandet om att regeringskansliets telefonväxel höll öppet spreds sedan via TT och vidare ut i medierna, där etermedierna enligt uppgift bearbetades särskilt. UDs presschef framträdde i flera nyhetsprogram med bland annat detta besked. En textremsa med telefonnumret gled över SVTs TV-ruta med jämna mellanrum under kvällen.

Under natten mellan den 11 och 12 september tjänstgjorde tre telefonister i skift, vilket ansågs tillräckligt sett över natten, men periodvis var belastningen mycket hög, upp till 80 samtal i kö. Belastningen var speciellt hög strax efter det att remsan rullat i TV-rutan. De som ringde var både anhängiga, som kopplades till UDs konsulära enhet, och människor i allmänhet med en stor variation frågor, däribland de som ville ha reseråd och de som exempelvis frågade om man skulle flagga på halv stång även med amerikansk flagga. En uppringande ville att telefonisten och han skulle be tillsammans. Antalet personer som

bara ville ha allmän information ”om läget” upplevdes dock som ganska få till antalet.

Den första kvällen och natten (18.00–07.30) registrerades 1 500 samtal till växeln, varav 200 efter midnatt. Den andra kvällen/natten kom det in 450 samtal. Tredje dagen, dvs. den 13 september, förlängde man öppethållandet till 20.30, men sedan behövde växeln inte vara jouröppen mer eftersom telefontrafiken var begränsad. Vid vissa tillfällen tilltog dock denna trafik, bland annat när flygvapnet lät två av sina plan flyga in över Stockholm under andra dygnet. Detta vållade irritation på departementsnivån: ”Det väckte ju en del kommunikativa aktioner, folk kastade sig på telefonen och trodde det var krig” (säkerhetsansvarig).

Att hålla växeln öppen dygnet runt anses genomgående ha varit en lyckad åtgärd. Men sambandet mellan beslut och effektivering rymde problem. Växelpersonalen fick beskedet att fortsätta hålla öppet vid 19-tiden, såvitt växelns chef minns, men beskedet beskrivs som otydligt och växelchefen konstaterar att det var ett besked i tredje hand – ”det var ingen som gav oss någon order, det var ingen som frågade hur det gick”. Hon är i efterhand tämligen kritisk till hur växeln hanterades i detta skede.

Uppgifterna om hur väl informerad växeln var om läget och om arbetet på enheterna går tydligt isär. Intervjuade chefstjänstemän medger att krishanteringen i vissa avseenden ”blev mycket ad hoc”, men ”det var ingen som tryckte på knappen och sa ’detta är den stora krisen’, utan man förstod undan för undan /.../ vad det var för någonting” (enhetschef UD).

Å andra sidan etablerades en kontakt som inte funnits tidigare mellan växeln och i detta fall UDs konsulära enhet och som man efteråt menar kommer att bli mycket nyttig för framtida belastningslägen. I den interna utvärderingen efteråt har en samlokalisering av växel och konsulära enheten diskuterats för sådana ansträngda situationer.

Denna fruktbara diskussion mellan Regeringskansliets växel och UDs konsulära enhet skedde i samband med den debriefing som anordnades i mitten på den efterföljande veckan. Sittningen blev både samtal och arbetsmöte, eftersom behovet av avlastnings-samtal inte bedömdes vara så stort. Inte heller på de andra berörda departementen upplevdes något större behov av avlastnings-samtal:

*Det är klart att det var en enorm påfrestning och jobbigt, men det var inte det här psykologiska att vi var drabbade av någon katastrof här hemma. Den debriefing vi har haft är väl att vi suttit tillsammans och försökt sammanfatta det vi har gjort. Mer sakligt, operativt inriktat. /.../ Ingen systematisk debriefing, nej (kanslichef UD).*

*Nej jag har inte känt något behov av det /debriefing/ faktiskt. Sen beror det på, men här är vi några stycken på pressavdelningen och jag och /presschefen/ jobbar väldigt tätt ihop – det har jag förstått på senaste tiden att det är ett privilegium. Det är jättebra att vi är två /.../ (n)är det händer någonting, om det händer ens minister någonting eller om man ska hantera något svårt och har en tiondels sekund att svara /på/ samtal som man blir chockad av (pressansvarig 2 Statsrådsberedningen).*

Krisfrågor behandlades emellertid senare bland departementens presstjänstemän vid en internutbildning en tid efter händelsen. Behovet av debriefing var inte oväntat störst vid konsulatet i New York.

## **Svenska organ i New York**

### **Generalkonsulatet**

Generalkonsulatet i New York och svenska FN-delegationen – den förra i våningen under den senare i samma byggnad – höll öppet

dygnet runt i en veckas tid. De två kontoren samplanerade sina personella resurser (FN-byggnaden var evakuerad och inga möten pågick där så FN-delegationen kunde omdisponera en del av sin personal). Sammantaget tjänstgjorde ett 20-tal personer under denna vecka, upp till sex–sju personer i taget, medan de övriga fick gå hem eller bo i en lägenhet som tillhör konsulatet om man inte kunde ta sig hem. Uppgiften var ”steg 1: att leta efter folk, och steg 2: att vara tillgänglig med service” för i första hand svenska medborgare. Till dessa uppgifter kom alla medie-kontakter.

En (psykosocial) krisgrupp tillsattes också med en person som tidigare varit präst och med erfarenhet från Estoniaolyckan. Under första dygnet sammanställdes en krispärm med bland annat adresser till exempelvis svenska psykologer i New York som ställde sig till förfogande utan kostnad.

Arbetet med att leta efter saknade svenskar underlättades mycket av att Regeringskansliets växel i Stockholm höll öppet. ”Vi hade fått hur mycket samtal som helst och inte fixat det /annars/”, som konsulatchefen säger. I sökandet efter saknade gjordes ett ”betydande arbete /för att/ ta reda på var de bodde, vilka arbetsgivare de hade och ringa runt”. Jämfört med amerikanska myndigheter angav man inga siffror på antal anmälda saknade utan gav uppgifter först när man inte hittade eller hörde ifrån personerna ifråga efter ett antal timmar. Eftersökningarna gav positiva besked i samtliga fall utom ett, men de kunde innehålla smått kusliga och osannolika inslag:

*Det fanns ett antal svenskar som jobbade där men de flesta var inte där just då. /.../ Det visade sig sen att det fanns en tillresande svensk som skulle ha utställning och föreläsning högst upp i det ena huset och han hade varit där tidigt på morgonen och gjort i ordning det hela. Så åkte*

*han ner för att ta en kopp kaffe innan de skulle börja. Så han satt nere och fikade när det första planet gick i (kanslichef Generalkonsulatet).*

När det gällde service till svenskar i New York var den av flera slag. En typ gällde människor som behövde tak över huvudet då deras hotell inte längre var tillgängligt. En annan typ utgjordes av främst ungdomar "som sett väldigt otäcka saker, det var en grupp som bodde på studenthem precis där och såg kroppar singla ut från fönstren", berättar konsulatchefen. Här trädde den psykosociala krisjouren i funktion. Dessutom fanns det ett antal personer som behövde nya provisoriska pass och det "fick de via oss på studs" (konsulatchefen).

En intressant följd av händelsen, gissar han, är att konsulatet fått "påtagligt många", uppskattningsvis ett par hundra, ansökningar om svenskt pass från personer boende i USA med en svensk och en amerikansk förälder och därmed med dubbelt medborgarskap.

Det kommunikativa arbetet försvårades av att telefonsystemet fallerade, man kunde inte ringa vare sig till Sverige eller lokalt. Från Sverige flöt telefontrafiken bättre. Internet och e-post fungerade dock klanderfritt, vilket blev den huvudsakliga kontaktvägen – "e-posten var ett utomordentligt kommunikationsmedium" konstaterar kanslichefen. Man upprättade e-postlistor för information internt och till UD. Konsulatchefen uppskattar att han fick upp till 200 mejl om dagen, bland annat beroende på att han var lättidentifierad då han regelbundet sänder ut ett nyhetsbrev till en stor grupp mottagare i Sverige.

Mediekontakterna från Sverige var periodvis intensiva, men stördes således av de krånglande telefonlinjerna. Det var främst chefen för konsulatet och FN-ambassadören som svarade för dessa, inledningsvis också

konsulatets kanslichef. Medierna ville dels ha en allmän bild av läget i New York, dels besked om inblandade svenskar. Men inte bara riksmedier hörde av sig, utan också många lokala medier, som ville få besked rörande rykten om saknade orsbor, men som också var ute efter att få en kommentar från någon med anknytning till den egna orten. Det "fixade" man genom att skicka fram personal med lämplig bakgrund. Mediekontakterna underlättades av att man kunde följa den svenska rapporteringen via Internet som fungerade hela tiden:

*(V)i kunde hela tiden läsa vad svenska tidningar skrev /och/ se hur saker tolkades i Sverige /.../ Och det var väldigt viktigt för den svenska bevakningen var blodigare än den amerikanska /.../ Man skrev inte och hade inte bilder av dem som föll ut ur fönsterna på WTC i amerikanska tidningar, man hade inte bilder av svårt skadade, det hade man i Sverige /.../ Det gjorde också att bilden av New York som krigszon var mycket starkare i svenska medier än här. Vi mötte, indirekt i alla fall, många studerande här vars föräldrar sa "åk hem omedelbart, ta er till Kanada och åk hem därifrån, ni kan inte vara kvar". Studenterna var uppe vid Columbia och hade inte sett något, det var lugnt och de kände sig ganska lugna efter något dygn. Då var det mycket bra att man kunde följa svenska medier via nätet (chef Generalkonsulatet).*

Kommunikationen med andra (svenska) organ i USA upprättades främst med Svenska Handelskammaren i New York, med flygbolaget SAS "för det var väldigt mycket frågor kring när planen började gå" samt med Svenska kyrkan, förutom med den egna ambassaden i Washington.

Ett fåtal företag tog kontakt med konsulatet, men "det var inga allvarliga saker", och företag med exempelvis dotterföretag i USA

uppfattades ganska snabbt ha fått kontakt med dessa. Bland svenska myndigheter utöver departementen hörde Statens räddningsverk av sig och erbjöd en räddningsstyrka som var startklar, men det fanns inget behov av en sådan från amerikansk sida.

Efter en vecka kunde generalkonsulatet i samverkan med FN-delegationen återgå till vanligt öppethållande och någorlunda normala arbetsförhållanden, även om de mjältbrandslarm som följde (behandlas inte i denna rapport) höll kvar den höga arbetstemperaturen.

*Det var en stor belastning och stort tryck /.../ säg fram till helgen, lördagen någonstans. Mitt på lördagen, lördag eftermiddag mattades det av mycket kraftigt. Då hade man liksom börjat förstå hur få svenskar det var som var inblandade. Det fanns väl ingen längre som egentligen trodde på att det fanns överlevande som man skulle kunna få fram (kanslichef Generalkonsulatet).*

Några dagar efter attentaten erbjöds berörd personal avlastningssamtal. För denna debriefing svarade en av prästerna i Svenska kyrkan. 15–20 personer deltog, "lite för många för att bli en riktigt bra grupp". Störst behov anser man ha funnits vid FN-delegationen, eftersom man där hade fler yngre ensamstående anställda med mindre utlandserfarenhet bakom sig än konsulatets personal.

Mjältbrandsfallen i USA skapade dock stor oro hos personalen vid främst FN-delegationen, så man fick ägna avsevärd tid åt intern information om "vad det är, hur det sprider sig och framförallt hur det inte sprider sig", där man främst utnyttjade svenska Smittskyddsinstitutets hemsida för faktsamling och informationsgivning.

Ett par veckor efter attentaten genomförde konsulatet en (ordinarie) planeringskonferens. Där konstaterade man att krishante-

ringen fungerat bra, men att den underlättades av främst tre faktorer – att få svenskar var drabbade, att Regeringskansliets växel i Stockholm hölls öppen kvälls- och nattetid och att man inte behövde lämna sina lokaler. "Om det varit FN-byggnaden i kvarteret bredvid som attackerats hade vi blivit evakuerade, då hade vi sannolikt haft svårt att fungera" (konsulatchefen). Vid mötet beslöt man också att planera för en alternativ samlingsplats för eventuella händelser av detta slag i framtiden.

De sammantaget goda erfarenheterna framträder klart i de båda intervjuade konsulatrepresentanternas efterbild, trots att man aldrig föreställt sig eller övat denna typ av händelse utifrån sin säkerhetsplan. Att så få svenskar var drabbade bidrog starkt till att man klarade situationen så bra:

*Exakt den här varianten har jag aldrig varit med att vi talat om, utan det vi har använt i våra funderingar och våra resonemang som något slags värsta scenario, det är att det ramlar ner ett SAS-plan. Stor flyolycka med många svenskar inblandade. Från svensk synpunkt och svenska konsulatets synpunkt så är det en mycket, mycket värre händelse än detta var (kanslichef Generalkonsulatet).*

## **Svenska kyrkan**

Svenska kyrkan i New York, med sju anställda varav två präster, kom att få en viktig roll i krishantering för svenska medborgare på plats. Till en början upplevdes villrådighet bland personalen om vad som borde göras, men man beslöt i alla fall snabbt att låta spela lämplig musik i kyrkolokalen och man satte fram ljus i kapellet. Snart uppfattades dock ett stort behov av krissamtal med besökare, vilket främst en präst med erfarenhet av debriefing inom polisen svarade för:

*Det kom hit folk i alla stadier av reaktioner, grabbar som kom in och vrålade om nytt världskrig, en storgråtande tjej som gick i skola i World Trade Center som på väg dit sett människor ramla utför fasaden /.../ Det var folk som aldrig satt sin fot här förut, och som nu absolut ville prata på svenska fast de kanske varit i USA i tio år och egentligen pratade bättre engelska. Det var många unga, välutbildade, och diplomater, bankfolk, kulturarbetare, reklamfolk som kom hit. Det blev en aha-upplevelse för många svenskar i New York att kyrkan fanns för sådana här symbolhandlingar (präst Svenska kyrkan New York).*

Även många svenska medier ringde direkt efter andra kraschen, "det var ett enormt tryck, allt från små tidningar till de stora TV-nyheterna, vi var väl alla med i något radio- eller TV-program".

Kyrkan höll öppet för stöd och samtal "så länge det behövdes" kvällen den 11 september, men man kunde stänga vid 23-tiden. Inget nattöppet bedömdes nödvändigt vare sig första natten eller senare. Men första natten ordnades sängplatser åt några svenskar som inte kunde ta sig hem. Första dagen var tillströmningen inte större än normalt, men de följande dagarna uppskattas att kyrkan hade mer än 100 besök dagligen.

Svenska kyrkans hjälp efterfrågades också av svenska företag i New York, varför prästen deltog i både större gruppsamtal och enskilda samtal hos två banker, "där det fanns folk som mådde jättedåligt". Därtill kom, som redan redovisats ovan, kyrkans insatser i flera omgångar vid Generalkonsulatet och FN-delegationen. Relationen mellan kyrkan och konsulatet "blev fantastiskt fin, en oerhört positiv upplevelse" i efterhand, säger den präst som svarade för avlastningssamtalen.

Efter en tid insåg personalen inom kyrkan att de själva också behövde stöd. Först fick de

kontakt med en svensk psykoterapeut på Manhattan och senare flögs experter över från Svenska kyrkans kriscentrum i Sverige för att bistå dem:

*Under de förutsättningar som fanns så gjorde vi vad vi kunde, och jag tror att vi gjorde det bra. Det tog en tid innan vi själva fick något stöd – vi var ju lika traumatiserade som alla andra, men samtidigt fullt upp i arbete, så det var först senare när det var över som behovet av hjälp kändes (präst Svenska kyrkan New York).*

## Verk och myndigheter

### Försvarsmakten

Försvarsmakten var inte oväntat den fackmyndighet som berördes mest av attackerna mot World Trade Center (i ett senare läge, när mjältbrandsfallen inträffade, blev också Socialstyrelsen i hög grad inblandad).

Informationschefen vid Högkvarteret menar sig ha varit den första som där varseblev händelsen, då han såg vad han uppfattar vara den första kraschen, men som i verkligheten var den andra kraschen. Han trodde till en början att det var reklam för en ny spelfilm, men när det stod klart att det rörde som om verklighet gick han upp till en kollega som hade svårt att tro honom. Väl tillbaka på sin avdelning fick han besked om att det gällde två tillslag. "Då drog man igång /avdelningen/, 'nu är det en skarp händelse' och det är inte film." Därefter gick han upp för att informera Överbefälhavaren.

ÖB hade vid det tillfället besök av sin finska motsvarighet. De båda kände till vad som hänt då den senare just hade fått ett SMS-meddelande hemifrån om detta, innan informationschefen gjorde en redovisning. Det har då gått tre kvarts timme efter den andra påflygningen. Klockan 17.00 startades ett stabsarbete som resulterade i en s.k. försvarsmaktsorder.



Informationsenhetens presstjänst förstärktes omgående så att bemanningen uppgick till sju personer. Medierna började ringa "mer eller mindre direkt". Frågorna gällde i första hand vad Sverige gör i det uppkomna läget, om det skulle kunna hända här och hur landet skyddar sig. Försvarsmakten gav från början ett kort generellt budskap till medierna:

*Vårt budskap som togs fram ganska omgående var att vi följer utvecklingen och att vi anpassar vår beredskap /.../ Hur vi anpassar vår beredskap, det talar vi naturligtvis inte om, men det skedde rätt stora förändringar. Det nöjde man sig med faktiskt tror jag. /Interjuaren: Förvånad över det?/ Ja det är jag nog lite. För vadå höjer beredskapen? Vad gör vi då? Om man får kliva ur uniformen /och vara reporter/: "Vad händer i Sverige? Kan ett flygplan flyga in i Hötorgsskrapan eller annan stor byggnad?" De nöjde sig med de svar de fick /.../ Om vi tar andra frågor, försvarsmaktens ekonomi till exempel, då kan man diskutera i tjugo minuter, men just här – säger vi att det är hemligt då respekterar man det (informationschef Försvarsstabben).*

Ett pressmeddelande producerades också under sen eftermiddag, vid 18-tiden minns informationschefen, med samma innebörd som tidigare uppringande journalister fått om att beredskapen anpassats till det aktuella läget. Därefter minskade medieintresset, men det fanns fortfarande ett visst behov av information under natten till onsdagen. Efter midnatt gällde dock jourbemanning där en vakt-havande informatör hemifrån stod till tjänst för medierna. En förfrågan från SVT om ÖBs medverkan i det extrainsatta aktualitetsprogrammet på tisdagskvällen hade man först bifallit men senare återtagit på grund av det "dekret som sa att det var enbart statsministern som skulle vara med i TV".

På onsdagen bedömde man att det behövdes en samlad information till medierna, varför en presskonferens med ÖB anordnades klockan 15.30. Därefter avtog medieintresset (fram till mjältbrandsfallen).

Ett antal enskilda personer ringde till försvarsmakten, främst med frågor om hur man skyddar sig och om hur man får tag i skyddsutrustning. I den senare frågan hänvisade man till räddningsverket och kommunerna. När mjältbrandsproblematiken blev aktuell så blev "det rätt stort tryck" från enskilda personer. Många regementen uppfattas på central försvarsnivå ha fått samtal från lokala medier om deras beredskap och för att få kommentarer.

I efterhand säger sig informationschefen vara missnöjd med att försvarsmakten inte fick ut budskapet om beredskapsläget till medierna snabbare, vilket bidrog till att organisationen fick ett onödigt tryck från enskilda journalister och redaktioner.

### **Övriga myndigheter på central nivå**

Stockholmspolisen öppnade ett särskilt telefonnummer för samtal angående attentaten i USA, vilket meddelades på text-TV. Denna kontaktväg flyttades senare i veckan över till Rikskriminalstyrelsen. Antalet samtal var dock få, ett 30-tal av dem var av den karaktären (saknade personer) att uppgifter fördes in i det s.k. katastrofregistret. Dessa noteringar meddelades därefter Utrikesdepartementet. Polisens rikskommunikationscentral hade däremot ett stort antal kontakter med andra myndigheter, internationell säkerhetstjänst och andra organ. De flesta kontakterna gällde dock den senare fasen av krisprocessen, när mjältbrandsfallen uppenbarade sig.

Rikspolisens operativa stab för nationella särskilda händelser kallades till ett första stabsmöte klockan 16.35 på tisdagen (11 september). Staben möttes sedan varje dag, enligt uppgift fram till december månad.

Till myndighetssfären kan också läggas Exportrådet som under olycksdagen fick ett antal samtal från framför allt medier, som ville veta vilka företag och offentliga institutioner som fanns lokaliserade i World Trade Center:

*Jag gick in på WTCs hemsida – som faktiskt fungerade – och fick upp ett antal hyresgäster, men det fanns inga svenska. Ett svenskt företag hade dock sitt kontor i närheten (nordamerikahandläggare Exportrådet).*

Handläggaren satt kvar till midnatt och fick sällskap av personal i växeln (som stängdes på ordinarie tid men som öppnades igen ett par timmar senare). Samtalsbelastningen var dock "inte särskilt stor". På onsdagen ringde ett 10-tal företag, men de ville mest få bedömningar om läget och rekommendationer för resor till USA. Vid Exportrådets Informationscenter märkte man inte av någon samtals trafik från företaget om händelsen.

### **Lokala/regionala myndigheter**

Lokala och regionala myndigheter och institutioner kan förväntas ha varit berörda av terrorattackerna den 11 september i de fall då de exempelvis haft amerikanska besökare eller personal i New York. Till denna kategori hör svenska universitet och högskolor, vilka ingår i denna undersökning, dock utan att någon fullständig genomgång gjorts av lärosätena.

Vid ett antal lärosäten genomfördes olika former av krishantering för de studerande och då i första hand amerikanska studenter. Vanligt var att upplåta gratis telefon så att studenter skulle kunna ringa hem, att hålla det internationella kontoret (motsvarande) och/eller studentkåren öppen samt att studentprästen

var tillgänglig. Till detta kom kontakterna med egna studenter i USA och även i vissa fall i Mellanöstern. Genomgående medverkade man i den nationellt proklamerade minnesstunden senare i veckan.

Samma dag som attentaten skedde var nyanlända internationella studenter vid Uppsala universitet inbjudna till sedvanlig mottagning i aulan. Då händelsen blev känd under mottagningen bestämde sig rektor för att omedelbart informera om densamma. Telefonlinjer öppnades därefter, ett kriscenter inrättades (bemannat av internationella sekretariatet, studenthälsan och personalkonsulenter) och man skickade senare brev till alla amerikanska studenter om sin service.

Vid övriga större universitet har centralt tillfrågade handläggare inte känt till några aktiviteter, men sådana kan ändå ha anordnats på institutionsnivå. På Kungliga Tekniska Högskolan i Stockholm bedöms kontakterna med deras studenter i USA ha varit omfattande, enligt skolans informationsdirektör, som hade en aktiv roll i krishantering. Dramatiska Institutet samlade alla lärare och studenter under torsdagen i en av filmhusets biografier för en minnesstund. Lantbruksuniversitetet tillhörde de lärosäten som också genomförde en egen minnesstund.

Vid Högskolan i Jönköping genomförs ett krismöte på onsdag förmiddag med personalen på studenthälsan, initierat av studentprästen. Vid detta möte upprättas en handlingsplan som bland annat innebar att ett särskilt rum reserverades som samtalsrum, att man kallade de amerikanska gäststudenterna till möte samma dag och att man via e-post meddelade de svenska studenterna i USA att högskolan hjälper dem vid behov. Mötet för de gäststuderande, med nio deltagande studenter, hölls klockan 15.00, där prästen talade och där studenterna kunde delge sina tankar och upplevelser.

Växjö universitet hade ett liknande upplägg. Man e-postade till sina egna studenter i USA redan på attentatskvällen och samlade gäststudenterna dagen därpå. Då hade universitetets ledningsgrupp sammanträtt på morgonen för att diskutera åtgärder, däribland att sätta ut TV-apparater på strategiska platser. Studenthälsans personal fanns tillgänglig i universitetets lokaler för att fånga upp eventuella behov. Ett problem i det kommunikativa arbetet var att telefonerna till USA fungerade dåligt:

*Det som man har lärt sig av detta är att det är viktigt att reagera snabbt och att kommunicera med alla berörda. Och att medierna ska hanteras av personer med vana av detta sedan tidigare. Internet och e-post var otroligt avgörande för att man skulle kunna kommunicera med såväl sina kollegor vid amerikanska universitet som sina svenska studenter på utbyte i USA. Eftersom telefonkontakten fallerade blev detta deras livlina. /De/ svenska studenterna på utbyte hade stort behov av att kommunicera med internationella kontoret (internationell koordinatör Växjö universitet).*

Vid Örebro universitet etablerades en krisgrupp ur högsta ledningen som utformade en krisplan för den aktuella situationen. Även här ordnades en mötespunkt och gratistelefoner vilket meddelades via anslag i universitetslokalerna. Mötespunkten var bemannad nattetid. De amerikanska studenterna bjöds på lunch på onsdagen som gemensam samling. I efterhand beklagar en av de ansvariga krisaktörerna att man inte direkt på attentatsdagen riktigt förstod händelsens allvar och storlek och att man inte hann etablera stöd-funktionerna samma dag:

*Vissa studenter visste inte vart de skulle vända sig på kvällen den 11 september. De flesta vände*

*sig till studentkåren, eftersom det för de flesta internationella studenter är en naturlig mötesplats. Av en händelse var studentprästen där och kunde finnas till hands redan då /.../ Den personal som blev inblandad i krisarbetet släppte allt och var genast på plats (chefstjänsteman Örebro universitet).*

## **Erfarenheter**

Erfarenheterna från attentaten i USA den 11 september 2001, främst mot World Trade Center i New York, kan sammanfattas med att de aktörer på departements- och verksnivå som blev engagerade i kommunikationsarbetet anser att de skötte det hela ganska bra. Detta trots att det, som flera framhåller, rörde sig om "en fullständigt unik" och "osannolik" händelse. Till det goda resultatet bidrog också det förhållandet att de svenska skadorna blev så begränsade:

*/Jag är/ rätt nöjd med svensk statsförvaltning. Vi hanterar frågor rätt bra ändå tycker jag. Inga revir, väldigt lite revir. Ingen som säger "Jag gör det inte för det är inte min uppgift" /.../ Ta till exempel det här med anthrax-breven. De skulle forslas till Umeå, bara det är en jätteproblematik. Jag ringde några samtal och vi kom överens om att försvaret ställde flygplan till förfogande för att köra upp grejerna dit (statssekreterare Justitiedepartementet).*

*Så här efteråt – det mesta fungerade /men/ vi alla inblandade greps av en överklighetskänsla. Händelsen i sig, händelsens storlek. Jag har ju skrivit /krisövnings/spel och jag har spelat dem. Ett sånt här scenario skulle man ju inte ens kunna skriva ihop /.../ Om man skulle köra ett sånt här krisspel på Försvarshögskolan då skulle nog deltagarna tycka att nu har författarna varit lite väl fantasifulla, tror jag (expeditionschef UD).*

*Jag kan inte komma på att vi gjorde någon fadäs faktiskt. Det var aldrig några oklarheter om ansvarsfördelningen /.../ för det är viktigt att det interdepartementala samarbetet fungerar. Vi på UD /.../ såg till att snabbt föra vidare det som vi hade hört på statsrådsberedningen ner till vår egen personal och krisgrupp. Så det funkade bra (kanslichef UD).*

*Det var väldigt handlingsinriktat måste jag säga, det var det verkligen. Så det var inte någon förvirring, och jag kände också trots att jag gick omkring och frös /se nedan/ att det inte var så att man blev blockerad eller inte gjorde något (pressansvarig 2 Statsrådsberedningen).*

Bland de intervjuade aktörerna på departementsnivå finns dock åtminstone en röst som menar att man centralt på Regeringskansliet var något "handfallna". Aktören ifråga resonerar om att det visserligen "var en händelse som var fullständigt osannolik" men att "man /centralt/ var lite överraskad" och att det "tog lite tid innan man bestämde sig för hur säkerheten ska vara".

De som intervjuats i denna studie på departementen hänvisar i sina svar om vilka erfarenheter man gjort, till de beredskapsplaner och säkerhetsinstruktioner som finns – Regeringskansliets beredskapsplan är givetvis hemlig men handlar om "att kunna fungera även i krig".

För Utrikesdepartementet finns en särskild metodhandbok, som man upplevde ha varit en allmänt sett god vägledning, även om ingen tittade i boken i den akuta situationen. Där beskrivs bland annat hur en krisgrupp ska sättas samman. Samtidigt understryker många att ingen krishändelse är sig lik, varför alla planer och metodhandledningar måste vara flexibla. Så exempelvis förutsätts där att expeditiionschefen på Utrikesdepartementet leder departementets krisgrupp – vilket också

varit fallet vid ett antal tidigare allvarliga störningshändelser – men "i det här fallet var det sådan storlek på eländet att högsta politiska ledningen blev inblandad direkt" (säkerhetsansvarig UD), varför kabinetssekreteraren kom att leda gruppen.

*I krisgruppen finns det en kärna som alltid ingår. Det är den operativa enheten, säkerhetschefen, press, en kontakt vid politiken och /.../ så leds den av mig. Kriserna är ju olika. Det kan vara en ren konsulär kris, t.ex. en flygolycka och då är det framförallt konsulära enheten som leder det. Det kan vara en kris som berör oss som organisation, en ambassadockupation /.../ Sen så har du kriser som är rent politiska kriser där då krisgruppen inte fyller den operativa rollen (expeditiionschef UD).*

I uppfattningen att man i huvudsak har hanterat händelserna i samband med terrorattentaten på ett tillfredsställande sätt betonar flera av de intervjuade att de övningar man haft tidigare i hög grad bidrog till det goda utfallet. Inte minst gäller det den kommunikativa samordningen mellan de olika departementen. Som exempel på sådana övningar nämns en omfattande övning inför millennieskiftet 1999/2000.

När det gäller mer konkreta erfarenheter av att informationsmässigt hantera händelserna i samband med attentaten den 11 september framträder några faktorer genomgående i intervjuerna, däribland fördelen med de elektroniska kommunikationsmedlen som mobiltelefon och framför allt e-posten. Flera intervjuade reflekterar över hur man förut kunde hantera krissituationer utan dessa hjälpmedel. I detta fall blev e-posten som påpekats en synnerligen väsentlig informations- och kommunikationskanal till och från USA, då det vanliga telefonsystemet där fungerade dåligt och periodvis helt fallerade.

*Idag är det nästan svårt att begripa hur man klarade sig utan ögonblicklig e-mejl och mobiltelefonen ständigt på. Det är både en välsignelse och en förbannelse för det blir ju aldrig en lugn stund /.../ Kravet på snabbhet och de tekniska hjälpmedlen leder till en mindre formell hantering. Det går helt enkelt mer per telefon och e-mejl, snabba möten istället för att man sitter i oändliga möten med förberedda agendor. Det är en utveckling som fanns tidigare men som kanske påskyndas av en sån här händelse (kanslichef UD).*

I första hand på Utrikesdepartementet erinrar sig flera av de intervjuade en rad krishändelser bakåt i tiden. Det innebar att många tjänstemän hade varit med om olika typer av samhällsstörningar och nu hade vana att snabbt gå in och arbeta i en krishantering av detta slag. Det innebar också att man hade perspektiv på det som nu inträffade:

*Som händelse betraktat kan man tycka att det är den värsta händelsen som har hänt, men jag kan inte säga att det är det värsta vi har varit med om här /.../ Jag vet till exempel en gång när det var ett mindre flygplan som störtade i Thailand med trettio passagerare varav tio var svenskar: Det var jättemycket med att ha /kontakt med/ tio familjer och tio familjens vänner och präster. Då blir det väldigt mycket mer i förlängningen av en sån olycka och mycket mer tråkiga samtal (handläggare konsulerä enheten UD).*

Vunna erfarenheter beror givetvis på vilken beredskap för akuta störningar som departement och myndigheterna har och vilken vana man har av att hantera olika störningar, eller med andra ord vilken typ av "kriskultur" man besitter. På både Utrikesdepartementet och Försvarsdepartementet menar man sig ha en stark krishanteringskultur – "det här är på sätt

och vis ett 'krisdepartement'", säger en aktör vid det senare departementet:

*(H)är finns det rutiner för att hantera kriser, här finns en helt annan bevakning på olika källor. Vi har tillgång till /nämner olika underrättelseorgan och -grupper/. Så kriskulturen här tycker jag är väldigt bra – finns alltid saker som man kan tycka bör förbättras – men i det stora hela tycker jag att det är väldigt bra (pressansvarig Försvarsdepartementet).*

*Det finns en erfarenhet /här/ som jag tror andra departement inte har. Vi har ständig konsularjour och medarbetare som mycket snabbt kan ta beslut om att /exempelvis/ ha bemanning dygnet runt (kanslichef UD).*

På Justitiedepartementet konstaterar statssekreteraren att man inte har samma vana vid samhällsstörningar, "så här har inte någon haft det sedan terroristdagarna på 1970-talet, /.../ däremot har vi stor vana att hantera politiskt svåra frågor". Krishantering fungerade dock tillfredsställande. Han betonar att det viktiga var att skapa "kvalitetssäkrad information", där det var myndigheten som uttalade sig, dvs. att den som uttalade sig verkligen var representant för sin myndighet, och att man inte spred uppgifter innan de hade täckning. Han anser att man klarade denna kvalitetssäkring bra.

Både vid Generalkonsulatet och FN-delegationen i New York säger man som en konklusion och utvärdering av insatserna "att det mesta strängt taget fungerade relativt hyggligt". Även mediekontakterna upplevs ha fungerat bra trots att de var intensiva och drogs med tekniska problem. Både generalkonsulatets chef och kanslichefen menar att det var tur att de inte behövde evakuera verksamheten utan kunde sitta kvar i sina lokaler med

tillgång till Internet och sina register. I efterhand menar de att något som möjligen kunde gjorts bättre var den interna informationen till den personal som inte deltog i krishantering- en, de hamnade lite utanför. En annan erfarenhet – vanligt vid krishantering – var att personer ”som man trodde skulle klara den här typen av händelse bra inte gör det, medan andra som man inte trodde på klarade det alldeles utmärkt”.

Flera återger i intervjuerna mer personliga upplevelser som de har starka minnen av och som präglat deras erfarenhet av terrorattacker- na:

*För mig flyter det ihop ganska mycket. Det är jättekonstigt. /.../(Man minns glasklart, exakt var man stod och vad man gjorde när det hände och de första intrycken. Alltså det här andra plan- et som flyger in, och man ser det, och man vet precis vad som för genom hjärnan och hur snabbt det gick. Men sen är det liksom som en gröt där det flyter ihop, men man vet att det fun- kade, vi arbetade på. Jag minns att jag frös väl- digt. Rent fysisk, jag var iskall, frös (pressansva- rig 2 Statsrådsberedningen).*

*(N)är jag kom hem på dag två och såg nyheterna hemma då såg jag alla de här bilderna som alla människor hade sett som jag hade talat med och då måste jag säga att då var jag trött och då rann tårarna på mig. När man är hemma får man ett annat sätt att se på det, men här /på UD/ var det bara att vara effektiv hela tiden (handläggare konsulära enheten UD).*

Samtalen i intervjuerna om erfarenheter kom i vissa fall in på förslag till förbättringar och förändringar. En sådan aspekt har redan berörts, nämligen frågan om regeringsväxeln och konsulära enheten borde samlokaliseras vid händelser när det ringer väldigt många personer med konsulära ärenden. En samlo- kalisering i växelns lokaler har praktiska fördelar då man vid de två enheterna har direkt- kontakt med varandra, men å andra sidan har inte handläggare på konsulära enheten till- gång till allt sitt material med en sådan kon- struktion. Ett annat förslag som en av de för- svarsansvariga framförde gällde behovet av att samordna all information i en enda central myndighet, en form av nationellt krisorgan som åtminstone svarar för kommunikativa aspekter i samband med kriser och möjligen också krishantering i sig.

# SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

Attentaten tisdagen den 11 september 2001 mot World Trade Center i New York och försvarsministeriet Pentagon i Washington DC var som samlad aktion en unik krishändelse i flera bemärkelser. Den hade stor dignitet i betydelsen många drabbade och omkomna människor, många andra berörda och en enorm materiell förstörelse. Den hade mycket stor symbolisk betydelse i den värdeskada den åsamkade det amerikanska samhället och den uppmärksamhet den fick i medier globalt. I båda fallen kan händelsen sammantaget, som antytt inledningsvis, ses som en upptrappning av den globala terrorismen.

Attentaten är också unika i sin karaktär, då det finns få om ens någon liknande händelse tidigare. Därmed är den vetenskapliga kunskapen begränsad och analysmöjligheterna små. Det kan dock noteras att ett antal krisfaktorer som vi känner igen från andra olyckor och katastrofer uppträder även här. När det gäller organisatorisk hantering av kriser upplever exempelvis aktörerna en tydlig tidskomprimering där allt utspelar sig i en intensivt sammanvävd, snabbt löpande process och där aktörer som inte fanns inräknade i krisplanerna träder fram. På kommunikationsområdet uppstår exempelvis direkt ett mycket stort behov av information från olika grupper, samtidigt som informationsunderlaget är bräckligt, och därmed en kraftig ökning av informationsvolymen och -strömmarna, men också fallerande kanaler och tekniker (jfr t.ex. Lerbinger 1997; Mitroff 2001; Larsson 2001:kap. 14).

De svenska myndigheterna – i den här studien departement, fackmyndigheter och universitet/högskolor – startade sin *krishantering* (för definition se avsnittet *Definitioner och begrepp*) relativt snabbt efter attackerna i New York. En timme efter den andra påflygningen, dvs. vid 16-tiden svensk tid den 11 september, möttes en central departemental krisgrupp med bland andra statssekreterare, och direkt därefter hade de olika departementens krisgrupper sina första sammanträden. Den centrala ledningsgruppen möttes därmed innan den politiska statsledningen kommit tillbaka från utrikesnämndens möte på Slottet, som pågick vid tidpunkten för flygattentaten.

Det innebar att det operativa krisarbetet inleddes snabbt, samtidigt som – eller trots att – den politiska ledningen till en början var okunnig om vad som hänt. Förhållandet att statsledningen inte var nåbar i en situation som denna kan givetvis diskuteras. Var det fråga om en händelse av det slag som krävde omedelbar information till statsledningen eller inte?

De berörda departementen – Statsrådsberedningen, Utrikes-, Justitie- och Försvarsdepartementen – har vana att planera för och hantera samhällsstörningar av olika slag. Detta sagt med viss reservation för Justitiedepartementet där erfarenheter av det slag som här var aktuellt uppfattas ha varit mindre än vid de övriga departementen, men det skapade dock inga särskilda problem den här gången. Speciellt vid Utrikesdepartementet har man god erfarenhet av olika krissitua-

tioner och man kunde där relativt snabbt inrätta sig efter situationen och etablera såväl pressstjänst som konsulär krishantering i en omfattning som i efterhand bedöms som tillräcklig. Här fanns således beredskap, rutiner och faciliteter för ändamålet.

Även vid Generalkonsulatet i New York tyder det mesta på att krishantering där har fungerat bra, genom hängivna insatser av personalen och ett nära samarbete med den svenska FN-delegationen i samma byggnad. Detta trots trasslande kommunikationskanaler, där dock e-posten fungerade hela tiden.

Det ska emellertid inte förnekas, att en orsak till den förhållandevis smidiga krishantering var, att det lyckligtvis var få svenskar som hade drabbats av attentatet och dess följder – en svensk medborgare omkom. Omkring 150 förfrågningar från anhöriga och bekanta ansågs dock angelägna att undersöka närmare för konsulära enheten i Stockholm och konsulatet i New York.

När det gäller kommunikationsfrågorna måste bedömningen bli att dessa fungerade tillfredsställande, både i relation till anhöriga och andra berörda och till nyhetsmedierna samt mellan de inblandade myndigheterna och aktörerna. Beslutet att hålla Regeringskansliets telefonväxel öppen dygnet runt blev en avgörande faktor för det goda resultatet. Själva beslutet var dock diffust och nådde inte växeln förrän ganska sent på tisdagseftermiddagen. Det blev därmed växelpersonalen själv som i praktiken bestämde om öppet-hållandet, då man på enhetsnivån glömde bort att informera växeln om beslutet som således redan var effektuerat när det nådde fram. Icke desto mindre var det en "genial åtgärd", som en aktör uttrycker det, då det innebar att kontaktrafiken till stor del kom att slussas en samlad väg in i myndighetsapparaten. Polisen i Stockholm öppnade visserligen också ett särskilt telefonnummer men

det blev inte särskilt ansträngt, varför regeingsväxeln blev den dominerade kontaktpunkten.

Belastningen i Regeringskansliets växel blev mycket stor under kvällen och natten till den 12 september med sammanlagt cirka 1 500 samtal och upp till 80 samtal i kö vid vissa tillfällen. Huruvida detta förhållande borde ha resulterat i en ökad bemanning på UD:s konsulära enhet, dit många av samtalen riktades, är en bedömningsfråga, men tjänstemän på enheten menar att man i alla fall hann bearbeta ärendena i en acceptabel takt.

När det gäller kommunikationen mellan myndigheterna kan noteras att den moderna informationstekniken var till mycket stor hjälp. Det gäller inte minst kontakten mellan generalkonsulatet i New York och departementet i Stockholm där Internet och framför allt e-posten fungerade bra, medan både det vanliga telefonsystemet och mobiltelefonsystemet fallerade. Det kan jämföras med Göteborgsbranden 1998 där just mobiltelefonin fick stor betydelse i myndighetstrafiken (men även i kontakterna mellan anhöriga och skadade ungdomar).

Den större krishändelse som givit flest erfarenheter och lärdomar i det aktuella fallet är dock inte Göteborgsbranden utan Estonia-katastrofen. Jämfört med Estoniafärjans förlisning den 28 september 1994 – en jämförelse som flera aktörer gör – sköttes regeringsnivåns krishantering nu på ett betydligt mer genomtänkt sätt. Vid Estonias haveri uppstod uppenbara problem vid ansvariga departementet när det gällde kommunikation och kontakter. Speciellt anhöriga och andra närstående till de drabbade hade stora svårigheter att både hitta rätt i sina myndighetskontakter och att komma till tals med Kommunikationsdepartementet som var närmast ansvarigt departement. Där fanns ingen beredskap för anstormningen. Särskilda resurser för dessa kontakter



tillsattes först under november månad, vilket i och för sig kan ha sin förklaring i att färjeolyckan skedde i ett regeringsskifte. Statsledningen hade vidare svårt att direktkommunicera med de anhöriga i hanteringen av olyckans konsekvenser, bland annat när det gällde beredning och beslut om bärgning av fartyget. Man var uteslutande hänvisad till massmedierna för informations spridning, på samma sätt som anhöriga var hänvisade till medierna för besked om myndigheternas agerande. Kontaktproblemen kan sägas ha bidragit till den dåliga relation som sedan dess funnits mellan staten och de anhängargrupper som bildades. I efterhand är det förvånande att inte Utrikesdepartementet med sin bättre krishanteringsvana kom att svara för krisarbetet vid tiden för haveriet, även om det då sannolikt fanns skäl i den departementala indelningen att fackdepartementet (för kommunikationsfrågor) blev ansvarigt.

Pressrelationer uppstod givetvis kring en händelse av denna dignitet, men under den första halvtimmen efter kraschen i den andra skyskrapan var det ingen större kontaktrafik från medierna – nyhetsredaktionerna behövde sannolikt själva följa det intensiva skeendet till en början.

Efter någon timme blev emellertid medietrycket mot Regeringskansliet mycket omfattande och en första presskonferens hölls ungefär två timmar efter den första kraschen mot World Trade Center, dvs. runt klockan 16.45. Däremot upplevde aktörerna på konsulatet i New York tidigt ett stort tryck redan i samband med den andra påflygningen, även från lokala medier i Sverige.

Händelsens karaktär gjorde att det i Regeringskansliet ansågs självklart att statsministern var den som skulle uttala sig i frågan, en ordning som spreds via stats- och pressekreterare till berörda departement och verk. Denna ordning accepterades förstås, men gillades

inte fullt ut av alla inblandade. Det innebar också att statsministern framträdde i en rad nyhetsprogram i TV på tisdagskvällen. Ytterligare en presskonferens utlystes senare samma kväll där rikets högsta politiska ledare gav ifrån sig en mer personlig reflektion kring det som hänt. Relationerna till medierna förefaller ha flutit smärtfritt trots fördröjningen i samband med utrikesnämndsmötet på Slottet och trots att vissa frågor av exempelvis säkerhetskaraktär vid försvarsmakten inte besvarades, något som dock accepterades av medierna.

Flera organ utöver myndigheterna kom att fullgöra viktiga insatser i den svenska krishanteringen, något som inträffar vid de flesta olyckor och katastrofer. Exportrådet drogs således in i detta arbete liksom Svenska Handelskammaren såväl i Stockholm som i New York när det gäller företagskontakter. Detta arbete upplevdes dock inte som särskilt betungande, främst tack vare att det inte visade sig finnas något svenskt företag lokaliserat i World Trade Center. Det organ som var mest aktiverat i samband med attacken var Svenska kyrkan i New York. Kyrkan svarade för ett omfattande arbete under de akuta dagarna när det gäller avlastningssamtal för både enskilda svenskar som upplevt attacken och för personal på svenska företag, inte minst ett par banker.

För personalen vid konsulatet och FN-delegationen i New York förelåg efteråt behov av debriefing (avlastningssamtal), särskilt vid den senare inrättningen, sannolikt beroende på en relativt yngre och mindre erfaren personalgrupp. Vid myndigheterna på hemmaplan uppfattades behovet av debriefing som begränsat, vilket kan tolkas som att de hade frågan under kontroll och god erfarenhet av krishantering, men givetvis också genom att man inte upplevde händelsen på nära håll.

Attentatshändelsen fick närmare intensitet när breven med misstänkt mjältbrandsbakte-

riesmitta började dyka upp, eftersom detta hände inom landet och för vissa dessutom på den egna arbetsplatsen. Flera intervjuade antyder att distansen till händelsen tidigare gjort saken oproblematisk, men nu upplevdes den som i någon mening farligare när man själv berördes på ett mer personligt plan.

Händelserna i USA den 11 september 2001 involverade i första hand centrala svenska myndigheter. Men även på lokal nivå kan vissa myndigheter förväntas ha blivit indragna genom exempelvis egen personal stationerad i USA eller – som i denna studie – svenska universitet och högskolor genom studenter på utbyte i USA eller amerikanska studenter på gästutbildning hemmavid. Ett flertal, dock inte alla, lärosäten genomförde krishantering gentemot båda dessa studentkategorier i form av främst samtal och telefonservice.

I intervjumaterialet framträder få problem och därmed ringa anledning till kritik och omprövning när det sammantaget gäller myndigheternas hantering av terrorattacker i USA och dess följder för svensk del. Det finns enskilda kritiska synpunkter, i ett fall kring upplevd sen övergripande säkerhets-hantering, men sådant ligger utanför denna studie, som är inriktad på att belysa kommunikations- och relationsfrågorna i samband

med terrorhändelsen. Säkerhetsfrågorna är dessutom, givetvis, till stor del av sekret natur.

Bland de problem som noterats i den här studien kan nämnas att statsledningen inte nåddes direkt med information om det inträffade genom att den satt i utrikesnämnden, och att det uppstod vissa orderproblem, däribland kring regeringsväxels öppethållande. Men å andra sidan var beslutet att hålla växeln öppen dygnet runt en bidragande orsak till att kontakten och kommunikationen med anhöriga, berörda och allmänhet fungerade betydligt bättre än vid tidigare större krishändelser när departementen stått inför ett omfattande kontakt- och kommunikationsarbete.

Sammanfattningsvis kan konstateras att berörda svenska myndigheter, utifrån en analys och bedömning av i första hand uppgifter från involverade aktörer, hanterade de svenska delarna av terrorattentaten i USA den 11 september 2001 på ett tillfredsställande sätt.

Regeringens handhavande av de svenska konsekvenserna av dåden anses vara en av förklaringarna till svenskarnas ökade förtroende för politiska institutioner, främst regeringen men även för exempelvis riksdagen och FN (Holmberg & Weibull 2001).

# SWEDISH AUTHORITIES' CRISIS COMMUNICATION IN CONNECTION WITH THE TERROR ATTACKS OF 11 SEPTEMBER

by *Larsåke Larsson\**

## Summary

The Swedish national government – relevant ministries and authorities – began their crisis management relatively quickly after the attacks in New York City. An hour after the second plane hit, a core ministerial crisis group including the Under-secretary of State met, and directly afterwards the different Ministries' crisis groups converged.

Most of the ministries concerned have experience in planning and managing crisis situations. Actors from the Ministry of Foreign Affairs in particular have had considerable experience in various crisis situations and were able to adapt relatively quickly to the situation and establish a sufficient extent of media service as well as consular crisis management. Crisis management seems to have worked well even at the Consulate General in New York, thanks to the devoted efforts of the staff and close co-operation with the Swedish UN delegation in the same building. This was possible despite failure in channels of communication, with the exception of e-mail, which functioned the entire time. One reason for this relatively smooth crisis management was the fact that very few Swedes

had been affected by the attacks; all told, there was fortunately only one Swedish casualty.

As concerns matters of communication, the judgement must be that matters functioned satisfactorily regarding both next of kin/involved others and media, as well as inter-organisational aspects. The decision to keep the Cabinet Office and the Ministries' switchboards open around the clock became a critical factor for the good outcome, although the decision itself was diffuse and failed to reach the switchboards until rather late. It was an "ingenious" measure, as one actor expressed it, as it meant that the contact traffic mainly took a common route into the government apparatus. The load on the switchboards was great during the evening (Tuesday 11th September) and night, with a total of 1,500 calls. Modern communication techniques, e.g., Internet and e-mail, stand out as exceedingly valuable aids in the government's crisis management.

With respect to media relations, there arose considerable pressure from the media on the Cabinet Office and the Ministries, though not immediately, and the first press conference

---

\* Larsåke Larsson, Ph D and Associate Professor in Media and Communication at Örebro University, Sweden.

was held approximately two hours after the first plane crash to World Trade Center. Actors at the Consulate in New York, however, experienced considerable pressure early on directly after the crashes, even from local Swedish media. Actors at the Cabinet Office and the Ministries reported feeling it was natural that the Swedish Prime Minister, Göran Persson, should comment on the matter, given the nature of the event. This meant that Persson appeared in a number of TV news programmes that evening. An additional press conference was called later in the evening, at which the country's highest political leader expressed his more personal reflections. Interactions with the media seem to have gone rather smoothly.

Several bodies besides governmental authorities made efforts towards crisis management. As concerns business contacts, the Swedish Trade Council was drawn into these efforts, as was Swedish Chamber of Commerce and Industry, both in Stockholm and in New York. The body in the US most active in connection with the attacks was the Swedish Church in New York City. It was responsible for extensive efforts during the first, most acute days, not least through relief talks for individual Swedes who had experienced the attacks, for staff at the UN delegation and in some respect the Consulate, and even for staff at Swedish companies in New York, among them some banks.

Matters had a more immediate intensity when letters (what was thought to be) contaminated with anthrax began to appear, since this was happening within Sweden and, for some, at their own workplace at some of the ministries. Several of those interviewed indicated that the distance from the previous

events had made things feel less problematic, but now, when they were involved on a more personal level, they perceived the situation as more dangerous.

The attacks on the US primarily involved central Swedish governmental authorities. But even on the local level, we can expect that certain authorities were drawn in through, e.g., staff stationed in the US or – in the cases under study, Swedish universities/colleges – exchange programmes with Swedish students in the US and American students in Sweden. Most, though not all, universities/colleges conducted crisis management for both categories of students, primarily in the form of opportunities to talk and free telephone service.

In summary we can establish that based on analysis and evaluation of, firstly, the perceptions of involved actors, the relevant Swedish governmental authorities adequately managed those aspects of the terror attacks in the US on September 11, 2001 that pertained to Sweden. Isolated problems can be noted, however. For instance, government leaders in form of the prime, foreign and defence ministers were not immediately provided with information on the events because they were currently meeting in the advisory council on foreign affairs with the king at Stockholm Castle. There were also certain problems in instruction, e.g., regarding the government switchboards' opening hours. On the other hand, the decision to keep the switchboards open around the clock led to contacts and communication with next of kin/involved others and the public that functioned much better than in previous cases of greater crisis events when the ministries faced massive contact traffic.

# REFERENSER

## Litteratur

- Amnå, Erik & Nohrstedt, Stig Arne (1987): *Att administrera det oförutsedda* (Om Tjernoby). Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar, Rapport 137.
- Beck, Ulrich (1998): *Risksamhället. En väg mot en annan modernitet*. Göteborg: Daidalos.
- Dynes, Russell (1998): Coming to terms with community disasters. I: Quarantelli (red): *What is a disaster?* London: Routledge.
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (2001): *Institutionsförtroende*. I: Holmberg & Weibull (red): *Det våras för politiken* (SOM-rapport nr 30/2001). Göteborg: Göteborgs universitet.
- Jarlbro, Gunilla; Sandberg, Helena & Palm, Lars (1997): *Ammoniakolyckan i Kävlänge*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar, Meddelande 142.
- Johansson, Anders (2002): *Terror på Liberty Street* (magisteruppsats i medie- och kommunikationsvetenskap). Örebro: Örebro universitet.
- Kumm, Björn (2001): *Terrorismens historia*. Lund: Historiska media.
- Lagadec, Patrick (1993): *Preventing Chaos in a Crisis. Strategies for prevention, control och damage limitation*. London: McGraw-Hill.
- Larsson, Larsåke (2001): *Tillämpad kommunikationsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur.
- Larsson, Larsåke & Nohrstedt, Stig Arne (1996): *"Det ser verkligen illa ut."* *Kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen 1994*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar, Rapport 168-1.
- Larsson, Larsåke & Nohrstedt, Stig Arne (2000, red): *Göteborgsbranden. En studie om kommunikation, rykten och förtroende*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar, Rapport 179.
- Lerbinger, Otto (1997): *The Crises Manager*. Mahwah, N.J.: Lawrence Erlbaum.
- Mitroff, Ian (2001): *Managing Crises Before They Happen*. New York: Amacom.
- Nationalencyklopedin 1998, Band T.
- Nord, Lars (1998): *Gasolyckan i Borlänge*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar, Meddelande 146.
- Norling, Anna (2001): *Olycksplats Borlänge bangård*. Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar, Meddelande 158.
- Nohrstedt, Stig-Arne & Ottosen, Rune (2000): *Journalism and the New World Order*. Göteborgs universitet: Nordicom.

Paletz, David & Schmid, Alex (1992): *Terrorism and the Media*. Newbury Park: Sage.

Picard, Robert (1993): *Media Portrayals of Terrorism*. Iowa State University Press.

Quarantelli, E.L. (1998): Epilogue, i Quarantelli (red): *What is a disaster?* London: Routledge.

Robertson, Roland (1992): *Globalization. Social Theory and Global Culture*. London: Sage.

Sandberg, Helena & Thelander, Åsa (1998): *Miljöhot och medborgaroro – En rapport från Hallandsåsen hösten 1997*. Styrelsen för psykologiskt försvar, Rapport 175:1.

## Övrigt material

CNN: <http://www.cnn.com/2001/US/09/11/chronology.attack/index.html>

Forskningsprojektet Sveriges Radios rapportering av terrorattentaten i USA 11 september 2001: Sammanställning "SVT den 11 september 2001", respektive "TV4 den 11 september 2001". Göteborgs universitet/ Institutionen för journalistik och masskommunikation/Marina Ghersetti.

SB/Statsrådsberedningen Intern PM Nuder 2001-09-11.

SB/Statsrådsberedningen Pressmeddelande 2001-09-11a: Uttalande av statsminister Göran Persson med anledning av terror-dåden i USA.

SB/Statsrådsberedningen Pressmeddelande 2001-09-11b: Statsminister Göran Persson kommenterar terrordåden i USA.

TT/Tidningarnas Telegrambyrå; Lista Kronologi Två veckor efter terrordåden i USA, 2001-09-24.

UD/Utrikesdepartementet Intern PM Thöresson 2001-09-12.

UD/Utrikesdepartementet Intern PM Thöresson 2001-09-14.

## Intervjuer

### Departement och centrala myndigheter

Personliga intervjuer med Lennart Brittner, underrättelseansvarig Försvarsdepartementet.

Hanna Brogren, informationschef Information Rosenbad.

Paula Burreau, pressekreterare Försvarsdepartementet.

Dan Eliasson, statssekreterare Justitiedepartementet.

Jonas Hafström, chef konsulära enheten UD.

Anna Helsén, pressekreterare Statsrådsberedningen.

Ingrid Iremark, presschef UD.

Tord Janebäck, tf säkerhetschef UD.

Alf Karlsson, kanslichef Generalkonsulatet New York.

Dag Klackenbergh, (dåvarande) expeditionschef UD.

Carol Paraniak, informationschef Försvarsmakten.

Eva Seiser, departementssekreterare konsulära enheten UD.

Staffan Sohlman, säkerhetsansvarig Försvarsdepartementet.

Per Thöresson, kanslichef UD.

Olle Wästberg, generalkonsul Generalkonsulatet New York.

Eva Öhrn, chef för Regeringskansliets växel.

Kortare intervjuer (telefon) eller e-post-kontakter har skett med bl.a.

Lars Danielsson, statssekreterare Statsrådsberedningen.

Jan Larsson, presschef Statsrådsberedningen.

Björn Wadström och Olof Palmgren, kriminalkommissarier Rikspolisstyrelsen.

Helena Rise och Kerstin Nordin, informationschef respektive handläggare Exportrådet i Stockholm.

### *Lokala/regionala myndigheter*

Telefonintervjuer med

Lise-Lott Axelsson, rektor Operahögskolan.

Olle Blomqvist, informationsdirektör  
Kungliga Tekniska Högskolan.

Marie Böwing-Lindström, Studenthälsan  
Högskolan i Jönköping.

Karin Carlsson, informatör Uppsala universitet.

Birgitta Graham, registrator Blekinge tekniska högskola.

Claus Nowotny, informationschef Malmö högskola.

Jan Ohlsson, prorektor Dramatiska institutet.

Dimiter Perniklijski, förvaltningschef  
Idrottshögskolan Stockholm.

Gunilla Ramberg, presschef Sveriges lantbruksuniversitet.

Ingela Åberg, internationell koordinator  
Växjö universitet.

Maud Östling, universitetsdirektör Örebro universitet.

Till detta kommer kortare förfrågningar till ett antal personer vid ytterligare universitet och högskolor.

### *Övriga organ*

Lars Gustavsson, präst i Svenska kyrkan  
New York.

# SPFs SENASTE RAPPORTER

- 187 **Granström, Kjell** (redaktör): *Göteborgskravallerna – Identitetsskapande och attitydförändringar genom deltagande i fredliga demonstrationer och våldsamma upplopp*. Stockholm 2002.
- 186 **Nord, Lars & Strömbäck, Jesper**: *Tio dagar som skakade världen – En studie av mediernas beskrivningar av terrorattackerna i USA och kriget i Afghanistan hösten 2001*. Stockholm 2002.
- 185 **Leth, Göran & Thurén, Torsten**: *Revolutionen i Belgrad 2000 – Fakta och förklaringar i några svenska medier*. Stockholm 2002.
- 184 **Nordström, Gert Z**: *Terrorkriget i kvällspressen. En studie av hur Aftonbladet och Expressen presenterade Attentatet mot USA den 11 september 2001, Vedergållningen mot Afghanistan den 7 oktober, Jakten på Usama bin Ladin*. Stockholm 2002.
- 183 **Sjöstedt, Gunnar & Stenström, Paula**: *Vilseledning på Internet – en analysansats*. Stockholm 2002.
- 182 **Hedquist, Rolf**: *Trovärdighet – en förutsättning för förtroende*. Stockholm 2002.
- 181 **Pettersson, Rune**: *Bildmanipulering*. Stockholm 2001.
- 180 **Pettersson, Rune**: *Trovärdiga bilder*. Stockholm 2001.

# SPFs SENASTE MEDDELANDEN

- 161 **Olausson, Ulrika**: *”Vi kommer bara ihåg våldsamheterna” – Medborgare om Göteborgskravallerna och medierapporteringen*. Stockholm 2002.
- 160 **Bennulf, Martin**: *Opinion 2001. Nya hot och risker. Den svenska allmänhetens syn på samhället, säkerhetspolitiken och försvaret*. Stockholm 2001.
- 159 **Palm, Lars & Nilsson, Anna**: *Föreställningen började innan publiken anlät: En analys av regeringens folkbildningsinsats om EMU*. Stockholm 2001.
- 158 **Norling, Anna**: *Olycksplats Borlänge bangård*. Stockholm 2001.
- 157 **Malešič, Marjan**: *Peace Support Operations, Mass Media, and the Public in former Yugoslavia*. Stockholm 2000.





## 11 SEPTEMBER

### – Svenska myndigheters kommunikation vid terrorattentaten i USA 2001

Denna skrift behandlar svenska myndigheters kommunikation i samband med terrorattackerna mot World Trade Center och Pentagon i USA den 11 september 2001.

Studien, som främst belyser myndighetsarbetet på nationell nivå, konstaterar att berörda departement och fackmyndigheter hanterade detta arbete på ett tillfredsställande sätt tidsmässigt och insatsmässigt. Detta gäller såväl relationen och kommunikationen med medier, anhöriga och andra berörda, som i kontakterna myndigheter emellan. Studien redovisar också kommunikationen vid svenska universitet och högskolor som exempel på krishantering på lokal nivå.

**Larsåke Larsson** är fil dr och docent i medie- och kommunikationsvetenskap vid Örebro universitet, men även verksam vid universitet i Göteborg.