

The background image shows an industrial or construction site. In the foreground, there is a large satellite dish mounted on a metal frame. To the right, there is a large, dark, cylindrical structure, possibly a tank or a silo. The sky is filled with a thick layer of white smoke or steam, suggesting a recent fire or explosion. In the upper part of the image, there are power lines and poles with some orange labels that read 'D4' and 'D2'.

Styrelsen för **PSYKOLOGISKT FÖRSVAR**

# **GASOLYCKAN I BORLÄNGE**

Lars Nord

**MEDDELANDE 146**



10/2000

# **GASOLYCKAN I BORLÄNGE**

*Lars Nord*



*Psykologiska fritidssällskapet*

Utgiven av  
Styrelsen för psykologiskt försvar  
ISSN 1401-2537  
Omslagsfoto: Staffan Björklund, Dalademokraten.  
Stockholm 1998

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

<b>FÖRORD</b>	<b>4</b>
<b>INLEDNING</b>	<b>5</b>
<b>HÄNDELSEFÖRLOPPET</b>	<b>6</b>
<b>UNDERSÖKNINGEN</b>	<b>10</b>
<b>VMA-BEGREPPET</b>	<b>14</b>
<b>RESULTATREDOVISNING</b>	<b>16</b>
<b>AVSLUTANDE DISKUSSION</b>	<b>35</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>38</b>
<b>SUMMARY IN ENGLISH</b>	<b>39</b>
<b>LITTERATUR</b>	<b>40</b>
<b>BILAGA 1</b> Enkätundersökning	<b>41</b>
<b>BILAGA 2</b> Avtal VMA-meddelanden	<b>44</b>
<b>BILAGA 3</b> Räddningsverkets definitioner av VA och VMA	<b>49</b>
<b>SPFS SENASTE MEDDELANDEN &amp; RAPPORTER</b>	<b>51</b>

# FÖRORD

Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) ägnar en betydande del i sitt forskningsarbete åt de kommunikations- och informationsproblem, som ofta uppstår vid svårare samhällsstörningar och där samspelet mellan myndigheter, nyhetsmedier och medborgare står i centrum för intresset. Bakom denna mångvetenskapliga "triangelansats" döljer sig frågor, som rör det medborgerliga förtroendet för det svenska samhället, dvs i grunden en demokratifråga.

Människan har alltid varit omgiven av risker och hot. Många av dessa har i varierande grad ingått som en del av det dagliga livet och har fått hanteras av den enskilde. Vad som har tillkommit i det moderna samhället är, att många risker och hot, t ex kärntekniska risker, luft-, vatten- och livsmedelsföroreningar, petrokemiska risker, inte kan bedömas eller hanteras av individen själv utan utvecklingen har lett dithän, att ansvaret för bedömningen, bemästrandet och helst eliminerandet av denna typ av risker och hot har i någon mening överlämnats till politiker, experter, sakkunniga, offentliga samhällsorgan och företag. Och i en akut risksituation är medborgaren nästan helt i händerna på dessa aktörer och medierna och således i hög grad beroende av vilka bedömningar, råd och anvisningar "samhället" utfärdar.

En händelse som svarar mot en sådan risk- och hotsituation inträffade i Borlänge på måndagseftermiddagen den 16 mars

1998. Då kolliderade två godståg på Borlänge bangård varvid några containervagnar spårade ur. En betydande mängd salpetersyra läckte ut och bildade nitros gas när syran kom i kontakt med trävirke. Lyckliga omständigheter gjorde dock att olyckan inte fick några svårare konsekvenser.

I denna studie analyserar och redovisar Lars Nord, fil lic och föreståndare för Demokratiinstitutet vid Mitthögskolan i Sundsvall hur samspelet mellan myndigheter, medier och medborgare fungerade i samband med olyckan på Borlänge bangård. Projektet är ett samarbetsprojekt mellan SPF, Statens räddningsverk (SRV) och Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB).

Slutligen vill undertecknad rikta ett tack till Ingrid Friberg (IFS, Stockholm) som snabbt lät genomföra de telefonintervjuer, som ligger till grund för studiens medborgardel. Ett stort tack också till min kollega på SPF, docent Roland Nordlund, som – när det gäller uppläggning och slutlig utformning av studien – har gjort aktionsvärda insatser samt till informationssekreterare Niklas Hansen vid SPF, som svarat för redigering och layout av studien. Tack även till Karen Williams som översatt sammanfattningen till engelska.

*Göran Stütz*  
*Forskningschef*  
*SPF*

# INLEDNING

Att arbeta vid en större olycksplats ger inga idealiska förutsättningar för att berätta för andra vad som hänt och vad som eventuellt kan komma att hända. Dramatiken och ovissheten gör denna uppgift svår för alla som på något sätt är inblandade i skeendet. Det gäller både de som deltar aktivt i räddningsarbetet och de som rapporterar om vad som skett.

Som tidigare journalist, och inte minst som lokalradioreporter, har jag kunnat följa några sådana större olyckshändelser då tankbilar vält eller skolbussar kört av vägen. Vid dessa tillfällen har jag blivit påmind inte bara om svårigheten att få fram relevant information, utan kanske än mer om problemen med att beskriva vad som hänt, händer och kan komma att hända på ett sakligt, informativt och vederhäftigt sätt, allt under stor tidspress.

Olyckan på bangården i Borlänge den 16 mars 1998 är i dag glömd av de flesta i Sverige. Nyheten fick stort genomslag det första dygnet, men har knappast blivit föremål för vidare analys. Lyckliga omständigheter gjorde att olyckan inte fick några svårare konsekvenser. Faktum är dock att det var en av de allvarigaste incidenterna i samband med en kemikalietransport under senare år.

I samband med en sådan allvarlig händelse är det viktigt att studera hur kommunikationen fungerar mellan berörda myndigheter, massmedier och allmänhet. Inte minst för att kunna planera denna kom-

munikation på ett bättre sätt inför kommande, liknande händelser. Motivet för att skriva denna rapport har alltså varit att studera hur kriskommunikationen fungerade i samband med gasolyckan i Borlänge, och belysa vad som fungerade bra och mindre bra.

Undersökningen har genomförts vid Demokratiinstitutet vid Mitthögskolan i Sundsvall, och utgör ett led i ett pågående samarbete mellan Demokratiinstitutet och Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) bland annat kring frågan hur samhällskommunikationen fungerar i samband med lokala/kommunala samhällsstörningar och vilka – positiva eller negativa – effekter denna kommunikation kan få på medborgarnas tilltro till och förtroende för den demokratiska samhällsordningen.

Slutligen vill jag tacka Göran Stütz och Roland Nordlund vid SPF för deras aktiva medverkan i projektplaneringen, för formulerandet av relevanta och intressanta frågeställningar och för kloka råd under arbetets gång vad gäller den slutliga texten. Vidare vill jag tacka Gunilla Hjorth och Per Mattsson vid Mitthögskolan för värdefull hjälp vid databearbetningen, och därutöver förstås alla som var med vid händelserna i Borlänge och villigt delat med sig av kunskaper och erfarenheter.

*Lars Nord, Fil lic  
Föreståndare  
Demokratiinstitutet*

# HÄNDELSEFÖRLOPPET

På måndagseftermiddagen den 16 mars 1998 kolliderar två godståg i låg fart (högst 15 km/h) på Borlänge bangård alldeles vid centralstationen, i centrala Borlänge. Några vagnar spårar ur och någon välter. En balkkonstruktion på en virkesvagn slår upp ett hål i en containervagn med en tank innehållande 14 ton salpetersyra (99,3%), varpå en betydande del läcker ut och bildar nitrös gas vid kontakten med virket. En av de allvarligaste incidenterna i samband med transport av farliga kemikalier på svensk järnväg sedan decennier är ett faktum.

## Snabbt larm om "katastrof"

Olyckan inträffar alldeles i närheten av SJs tågklarararlocal. Personalen trycker där på den larmknapp som enligt förutbestämda planer ska användas vid katastrofsituationer. Trots att olyckan inträffar nära stationen och perrongerna där många människor ofta vistas är det vid olyckstillfället nästan tomt där. På perrongen finns bara en person, som har egen mobiltelefon och som ringer larmnumret 112. Ögonvittnet ser vätska forsa ut ur tankvagnen samtidigt som tjock, gul rök stiger upp över olycksplatsen.

Katastroflarm från SOS Alarm med uppgifter om "rökutveckling bangården Borlänge" kommer till Borlänge räddningstjänst kl 15.53 som rycker ut enligt standardrutin för kemolyckor. Enligt en förutbestämd resursplan utlarms vidare polis- och sjukvårdsresurser och sex ytterligare räddningsstationer. Denna generella plan finns utarbetad i den händelse ett katastroflarmet skulle utlösas på bangården.

Bangården i Borlänge klassas som en så kallad §43-anläggning, vilket innebär att personalen tidigare tillsammans med räddningstjänsten gjort olycksanalyser, organisations- och larmplaner, allt i syfte att förebygga, eller förbereda insatserna för, en

eventuell olycka. Så sent som en månad före olyckan har räddningstjänsten tillsammans med Banverket och SJ diskuterat ett katastrofscenarioliktande den olycka som nu inträffar.

Alarmeringen om olyckan hörs på flera nyhetsredaktioner på orten genom polisradion, men den första reaktionen på både Sveriges Radio Dalarna och Gävle-Dalanytt är att det troligen rör sig om en övning. Den rutinmässiga kontrollen via SOS Alarm visar dock att det denna gång inte är en övning, varför nyhetsredaktionerna genast ger bevakningen av denna händelse högsta prioritet.

Jourhavande brandingenjör befinner sig vid larmtillfället i Falun, cirka 25 km från olycksplatsen, men kör omedelbart mot Borlänge och tar på vägen över ansvaret som räddningsledare. Han har tidigare kvitterat larmet mot SOS Alarm och frågat om det finns indikationer på att det kan förväntas vara ett "riktigt skarpt" larm. Han får svaret: "Ja, mycket starka indikationer".

Räddningsledaren förvissas sedan om att den särskilda ledningsbussen, stationerad i Rättvik och med en inställelsestid på 45 minuter, är larmad. Vidare uppmanar han en kollega på räddningsstationen i Falun att begära att den lokala public service-radion, Sveriges Radio Dalarna, ska gå ut med ett viktigt meddelande om olyckan till allmänheten, ett så kallat VMA. Beslutet grundas dels på antagandet att det sannolikt är hälsovådliga gaser som bildats, dels på att det inträffade förmodligen kommer att störa trafiken i centrala Borlänge.

Möjligheten att varna befolkningen genom tyfon signaler, som bland annat innebär en uppmaning att sätta på eller fortsätta lyssna på radion, diskuteras inom räddningstjänsten men övervägs inte på allvar



eftersom inga säkerhetsvinster i det läget bedöms följa av ett sådant beslut.

Polisen i Borlänge är först på olycksplatsen eftersom en patrull befinner sig alldeles i närheten vid tillfället, och även observerar olycksförloppet innan larmet går. Polisen gör på eget initiativ en del avspärningar kring bangården. Det gäller bland annat riksväg 70 och en viadukt cirka 80 meter från olycksplatsen.

När räddningstjänstens första styrka anländer konstateras omedelbart att tankvagnen innehåller salpetersyra och att stora mängder nitrösa gaser bildas vid kontakten med virket och nu driver med vinden längs järnvägen och bangården. Dessa iakttagelser sprids vidare inom räddningstjänsten.

Salpetersyra är en färglös, rykande och oxiderande vätska som bland annat används för att framställa handelsgödsel och sprängämnen. Salpetersyra är i sig frätande och kontakter med den förenade med stora hälsorisker. De nitrösa gaser som utvecklas vid kontakt med trä kan vid inandning ge upphov till hosta, sveda i andningsvägarna och andnöd. I höga koncentrationer kan gasen ge allvarliga skador på lungorna och i mycket höga koncentrationer kan den vara direkt dödande.

När räddningsledaren är på plats har den första styrkan begärt räddningsfrånkoppling av elledningarna och kontakt med elskyddsmannen. Efter en första orientering på olycksplatsen gör räddningsledaren bedömningen att läget är "kritiskt, men stabilt". Vattenbegjutning förbereds så snart ledningarna är skyddsjordade. På tankvagnen finns ett större hål högt upp, från vilket avsevärda mängder med salpetersyra strömmar ner mot virkesvagnen och orsakar gasbildningen.

Inga ytterligare vagnar med farligt gods kan hittas i tågsätten, trots att informationer om detta lämnats. Det finns inga andra

tankvagnar och inte heller några andra vagnar med farligt gods-märkning så långt räddningspersonalen kan upptäcka. Ett inre riskområde på 50 meter bedöms som fullt tillräckligt i nuläget.

Ett moln med nitrösa gaser driver söderut mot ett industriområde och bedöms som mindre farligt. För att emellertid ha en beredskap om läget skulle förvärras förbereds möjligheten att vattenbegjuta virkesvagnen och/eller "tvätta ner" rökmolnet.

### **Allmänheten uppmanas att hålla sig inomhus**

Tio minuter efter larmet upprättar räddningstjänsten en bakre stab på stationen i Borlänge. Detsamma görs på räddningstationen i Falun. Syftet med dessa staber är att de ska hålla kontakt med personalen på olycksplatsen och vidareförmedla information till massmedier och allmänhet för att därigenom avlasta räddningspersonalen från det stora informationstryck som uppstår när massmedier i hela landet inser att en allvarlig gasolycka tycks ha inträffat i centrala Borlänge.

Ungefär tjugo minuter efter olyckan meddelar Sveriges Radio Dalarna att en kemisk olycka inträffat på bangården i Borlänge med rökutveckling och brand och man uppmanar de intillboende att hålla sig inomhus. Busstrafik i närheten av olycksplatsen stoppas och utrymning sker av närliggande buss- och järnvägsstationer. På närbelägna köpcentret Kupolen ombeds kunderna att stanna kvar inne i lokalerna i stället för att ge sig hem. Tågresenärer körs förbi Borlänge i buss.

En dryg halvtimme efter olyckan ringer räddningschefen i Falun till Sveriges Radio Dalarna på den särskilda larmtelefon som ska användas i krissituationer. Han meddelar att sju ton salpetersyra läckt ut från den skadade vagnen. Efter ytterligare en

timme medverkar ställföreträdande räddningschefen i en bandad telefonintervju i Sveriges Radio Dalarnas nyhetssändning. Då har också det regionala nyhetsprogrammet Gävle-Dala i TV2 hunnit berätta om olyckan i sin nyhetssändning klockan 17.05 och visat bilder från olycksplatsen.

Några allvarliga personskador noteras inte, men fem personer, lokförare och annan personal på bangården (fyra män och en gravid kvinna), har påverkats lindrigt av gasen. De får inhalera cortisonpreparat och syrgas och förs sedan till lasarettet i Falun för kontroll. De betecknas senare under kvällen som "opåverkade" av gasen, men får kvarstanna för observation.

Den från Rättvik rekvirerade ledningsbussen anländer strax före kl 17.00 och kan avlasta räddningsledningen genom bättre kommunikativa resurser och bättre möjlighet att i "lugn och ro" strukturera insatsen och förutse eventuell framtida händelseutveckling.

Efter cirka en och en halv timme betraktar räddningstjänsten läget som stabilt och under kontroll. Gasmolnet driver i "gynnsam" riktning söderut och upplöses gradvis och läckaget på virket har i det närmaste upphört. Då fortfarande informationstrycket är mycket stort beslutar räddningstjänsten att hålla en presskonferens i lektionssalen på räddningsstationen i Borlänge kl 18.00. En och en halv timme senare betraktar räddningsledaren den akuta insatsen som avslutad.

Senare under kvällen inleds planeringen av saneringsarbetet. Av de 14 ton salpetersyra som fanns i tankvagnen uppskattas ungefär hälften ha runnit ut. Utrustning för att pumpa över resterande del i ny tank rekvireras från Ljungaverk, väster om Sundsvall, varifrån transporten kom. Utrustningen är på plats tidigt på morgonen den 17 mars. Intresset från massmedia är fortfarande stort och presskonferenser

hålls varje timme från kl 08.00 och framåt.

Överpumpningen av salpetersyran planeras och kan sedan ta sin början kl 11.30. Arbetet pågår utan komplikationer under två timmar. Den sista slatten som blir kvar späds ut och pumpas ut på backen där släckt kalk strötts ut. Kommunens miljö- och hälsoskyddskontor mäter ph-värden runt olycksplatsen.

Under eftermiddagen sker sedan sanering av tank och olycksplats och arbetet pågår delvis fram till kvällen. Vid 14-tiden hävs de yttre avspärningarna och riksvägen öppnas åter för trafik. En timme senare överlämnas ansvaret för arbetet inom inre avspärningen till Banverket. Bärningsarbetet på bangården tar sin början och under följande natt kan tågtrafiken åter passera platsen.

Totalt har då ett femtiotal personer från räddningstjänsten i Borlänge (alla resurser), Falun (kemdykare), Ludvika och Mockfjärd (sjukvård), Rättvik (ledningsbuss) samt ett trettiotal polismän deltagit i arbetet vid olycksplatsen.

## **Det värsta kunde ha hänt**

I efterhand står det klart att lyckliga omständigheter gjorde att gasolyckan i Borlänge inte fick något allvarligt förlopp. Det fanns få människor i närheten när olyckan skedde, gasläckaget var begränsat, innehållet i tankvagnen var med räddningstjänstens eget uttryck "snällt" (där kunde exempelvis ha funnit gasol eller giftig tryck-kondenserad gas) och vinden förde aldrig in gasmolnet över de centrala delarna av Borlänge tätort.

Olycks- och saneringsförloppet var över på ungefär ett dygn. Ändå var det ursprungliga larmet som indikerade katastrofsituation i hög grad motiverat. Gasutsläppet kunde ha fått mycket värre följder. De i massmedierna mer uppmärksammas urspärningarna med ammoniakvagnar

vid järnvägsolyckorna i Kävlinge 1996 och i Kälarne 1997 rymde inte samma omedelbara faror som olyckan i Borlänge. Dramatiken vid de tidigare tillfällena framstod i stället som stor mycket med tanke på det omfattande efterföljande säkerhetsarbetet, med bland annat evakuering av boende på orten: 9 000 personer fick tillfälligt lämna sina hem i Kävlinge och 900 personer i Kälarne.

Orsaken till olyckan på Borlänge bangård den 16 mars 1998 är i skrivande stund ännu inte klarlagd, men utreds av Järnvägsinspektionen. Denna myndighet räknar enligt uppgift med att presentera en slutrapport om olyckan i oktober 1998. Övriga myndigheter gör också interna utredningar kring det egna agerandet i samband med händelsen.

# UNDERSÖKNINGEN

En olycka av det slag som inträffade på bangården i Borlänge kan studeras och analyseras från en olika utgångspunkter. I fokus för den här rapporten ligger inte det konkreta räddningsarbetet eller de olika tekniska insatser som gjordes. Huvudintresset gäller i stället frågan hur kommunikationen mellan olika berörda parter fungerade i samband med händelsen. Hur hanterades information mellan olika myndigheter? Vilka kontakter togs med massmedier? Vilket besked om händelsen gavs till allmänheten?

Det är en allmän uppfattning inom kommunikationsforskningen att samhällsliga kommunikationsprocesser inbegriper tre huvudsakliga aktörer: myndigheter/beslutsfattare (det politiska systemet), massmedier och medborgarna (Nord 1997, Nordlund 1994). En rad studier som bland annat SPF genomfört visar att för att samhällskommunikationen ska fungera måste dessa tre aktörer i "triangelndramat" ha en klar bild av det budskap eller medieinnehåll som kommuniceras, men också förstå hur de andra aktörerna tar emot eller formulerar meddelanden.

## Ideal och verklig kommunikation

I en idealbild av detta tillstånd har sändarna av samhällsliga budskap total kunskap om alla händelser och situationer och kan förmedla relevant information i alla lägen. Förmedlarna gör riktiga och rimliga tolkningar av denna relevanta information och ser genom utformning och presentation till att den når så många som möjligt. Mottagarna slutligen är i allmänhet mycket intresserade av att få ta del av denna information och förmår också riktigt värdera och tolka de budskap som uttrycks (Nord 1997).

Denna idealbild är givetvis sällan verklig. Avsändarna av samhällsliga budskap

kan förtiga, manipulera eller helt enkelt vara dåliga på att kommunicera med omvärlden. Massmedierna styrs – det visar en stor del av modern medieforskning – ofta mer av dramatiserande medielogik och verklighetsbegränsande produktionsvillkor än av en vilja att ge fullständig information (Pettersson & Carlberg 1990, McManus 1994, Strömbäck 1997, Hvitfelt 1989). Och medborgarna är inte alltid intresserade av de samhällsliga budskapen (Holmberg & Weibull 1998). Kommunikationsprocessen fungerar i realiteten sällan helt utan störningar.

Risk för sådana störningar i den ideala kommunikationen finns i situationer med ett uttalat kris- eller katastrofförlopp. I sådana störda situationer är risken att begå kommunikativa misstag större för alla inblandade aktörer eftersom varje situation är svår att förutse och planera i detalj. Stressituationen gör därtill att det finns en betydande risk för misstolkningar av de budskap som verkligen når fram.

Bland forskare som studerat kriskommunikation är en allmän uppfattning att själva samspelet mellan de berörda parterna är av största betydelse för hur krisen kommer att upplevas och utvecklas. Sådana slutsatser dras från studier av så vitt skilda företeelser som kärnkraftsolyckor, statsministermord, snöoväder och kloggasutsläpp.

Kriskommunikation kan betecknas som kommunikation i speciellt allvarliga situationer där de vanliga kommunikationsrutinerna inte längre fungerar tillfredsställande och där anvarsförhållanden och maktutövning tenderar att ifrågasättas (Lundin & Nohrstedt 1995).

Ett ytterligare begrepp av största betydelse i kommunikationsprocessen är "trovärdighet".

Förtroendet för olika samhällsinstitutioner är av betydelse för hur kommunikationen fungerar. Samtidigt kan effektiviteten i kommunikationen vara en faktor som påverkar förtroendet för en viss institution positivt eller negativt. "Trovärdighet" hänger därför nära samman med samspelet mellan kommunikationsprocessens tre aktörer (Nordlund 1994).

Förtroendet för olika samhällsinstitutioner varierar kraftigt. De institutioner som tydligast kopplas till det politiska livet – som partier, regering, riksdag och kommunstyrelse – åtnjuter i dag tämligen lågt förtroende medan sjukvård och polis uppfattas som mycket trovärdiga samhällsinstitutioner. Massmedierna ligger ungefär däremellan, med allmänhetens förtroende för etermedier högre än för dagspressen (Holmberg & Weibull 1998).

I en krissituation finns därför inte bara de vanliga kommunikationsproblemen som har att göra med att fel begås och misstag görs under exceptionella förhållanden. Den grundläggande inställningen till olika myndigheters och massmediers trovärdighet gör också att budskap kan komma att tolkas på ett annat sätt än vad som var avsikten. Det är inte sällan som innehållet och innebörden i ett budskap uppfattas på ett delvis nytt sätt av dem som budskapet ytterst är riktat till.

Kommunikationsprocessen i allmänhet är dynamisk och svåröverskådlig. Kommunikationsprocessen i störda samhällsförhållanden är därtill ännu svårare att studera med tanke på att de rationella inslagen i informationsutbytet är färre än vanligt.

### **Syfte och disposition**

Syftet med denna studie är att beskriva och analysera hur den samhälleliga kommunikationen fungerade i samband med gasolyckan på Borlänge bangård den 16 mars 1998. Studien består av tre huvud-

sakliga delar som var och en koncentrerar sig på myndigheter, massmedier och medborgare.

Först analyseras myndigheternas agerande och kommunikationsbeteende vid olyckan genom intervjuer med ansvariga på berörda myndigheter. Därefter studeras de lokala och regionala etermediernas inledande rapportering av händelsen, dels med hjälp av en kvalitativ innehållsanalys och dels efter intervjuer med ansvariga på nyhetsredaktionerna. Slutligen analyseras kommuninnevärnarnas upplevelser av det inträffade genom telefonintervjuer bland Borlängeborna.

Avsikten med denna studie är att bidra med ökade kunskaper om hur en allvarlig samhällsstörning hanterats informationsmässigt och i samspel mellan myndigheter, medier och medborgare. Borlängestudien anknyter därför till tidigare SPF-studier på detta samhällskommunikativa tema (t ex Jarlbro m fl 1997).

### **Myndigheterna**

De viktigaste frågeställningarna när det gäller myndigheternas agerande handlar om hur de kommunicerade, både internt och med andra myndigheter och till massmedier och medborgare. De centrala frågorna är:

- På vilket sätt informerades kommuninvånarna om olyckan?
- På vilket sätt samordnade myndigheterna sin information?
- Hur kommunicerade myndigheterna med medierna och på vems initiativ skedde denna kommunikation?
- Hur utnyttjades myndighetsmeddelanden för att snabbt nå ut med information?

För att besvara dessa viktiga frågor intervjuades personer i ledande befattning vid respektive myndighet med särskilda ansvarsområden i samband med olyckan.

De personer som intervjuades var:

- Ställföreträdande räddningschefen/ informationsansvarig i Borlänge
- Räddningsledare/operativt ansvarig i Borlänge
- SOS Alarm (driftassistent i tjänst)
- Järnvägsinspektionens utredningsledare

Samtliga intervjuer med myndighets- och medierepresentanter genomfördes som telefonintervjuer under perioden 8-29 maj 1998. I samband med ett seminarium vid räddningstjänsten i Borlänge kring olyckan den 8 juni 1998 skedde kompletterande diskussioner med bland annat polis och räddningstjänstens läkare, samt övriga representanter för ovanstående kategorier.

### **Massmedierna**

De centrala frågorna när det gäller massmedierna handlar dels om innehållet och dess inriktning i bevakningen av händelsen, dels om deras roll i händelseförloppet. Framförallt fokuseras följande frågor:

- Hur fick massmedierna reda på att olyckan inträffat?
- Hur uppfattade massmedierna myndigheternas information?
- Hur upplevdes samordningen av myndigheternas information?
- Vilken information om olyckan förmedlade massmedierna till medborgarna?

Dessa aspekter har varit centrala vid de intervjuer som gjorts med de personer som var ansvariga för nyhetssändningarna den aktuella dagen i de lokala och regionala etermedierna. Dessa var:

- Nyhetschef, Sveriges Radio Dalarna, Sveriges Radios lokala nyhetskanal
- Redaktionssekreterare, Gävle-Dalanytt, Sveriges Televisions regionala TV-nyheter

Anledningen till att bara dessa etermedier granskades är att det mest dramatiska händelseförloppet utspelade sig på ganska kort tid då radio och TV hade ordinarie sändningar. Lokaltidningarnas bild av händelsen är inte oväsentlig för hur medborgarna i efterhand upplevde hela händelsen, men den är knappast intressant för att studera hur medierna agerar i en krissituation. Därför ingick inte pressen i denna studie.

De lokala kommersiella radiostationerna har inte heller medtagits här. Den huvudsakliga förklaringen till denna begränsning är att dessa stationer i den radiolag som gällde fram till den 1 juni 1998 inte omfattades av något avtal om sändning av viktig samhällsinformation.

Riksmedier har också till största delen uteslutits, bortsett från en del kompletterande fakta i efterhand om händelseförloppet. Dagens Ekos ny-hets-sändning, på den strategiska tiden 16.45, har studerats, liksom TV:s nyhetssändningar den aktuella kvällen. Sannolikt har dock de regionala TV-sändningarna kl 17.05 och 19.10 varit den viktigaste kunskapskällan för lokalbefolkningen. Riksnyheterna har även i huvudsak använt sig av detta regionala material.

### **Metod**

Vid studiet av medieinnehållet har huvudsakligen en deskriptiv/kvalitativ metod valts. Genom en noggrann genomgång av hela materialet, som ställts till förfogande av varje redaktion, har typiska drag och tendenser noterats som har med bevakningen av olyckan att göra.

Det är med tanke på det begränsade tidsförloppet mer fruktbart att granska mer i detalj vad som meddelades under de första dramatiska timmarna än att få en helhetsbild av all mediebevakning av olyckan under en längre tidsperiod.

Eftersom denna studie också främst

handlar om kriskommunikation, är det naturligt att utesluta efterföljande debatt om t ex olycksorsaken, faran med transporter av farligt gods i tätbebyggda områden eller fjärrstyrda lok på rangerbangårdar och eventuella försumligheter från någons sida vid räddnings- eller saneringsarbetet. Denna debatt är inte ointressant för sakfrågan och olycksutredningen i sin helhet, men är knappast av intresse när det främst gäller att studera hur samhällskommunikationen fungerar i ett krisläge.

### **Medborgarna**

I den tredje och sista delen av undersökningen tillfrågades ett representativt urval av de boende i Borlänge centralort om hur de upplevt olyckan på bangården den 16 mars. De centrala frågorna här var:

- Hur, och vid vilken tidpunkt, fick man information om att en olycka inträffat?
- Hur upplevdes den information som man fick från myndigheter och massmedier?

Ortsbornas bild av olycksförloppet undersöktes med hjälp av telefonintervjuer, där 562 borlängebor fick besvara ett standardiserat frågeformulär. Innehållet i detta framgår av bilaga till denna rapport (bilaga 1).

Urvalet gjordes ur innevånarregister bland de med postnummer som börjar med 769, det vill säga boende i centrala Borlänge. (Vid intervjutillfället bad intervjuaren att få ställa frågorna till den i varje hushåll som stod i tur att fylla år närmast, var mellan 16 och 79 år samt befann sig i Borlänge den 16 mars).

Intervjuerna genomfördes 19 mars-23 mars 1998 av intervjuare knutna till Ingrid Friberg Samhällsinformation AB. Det får anses vara en stor fördel att intervjuerna kunde genomföras så snabbt efter händelsen, och det finns anledning att tro att denna omständighet ökar tillförlitligheten i svaren. De flesta har vid frågetillfället troligen haft en relativt klar minnesbild av sina egna handlingar och upplevelser den aktuella dagen.

# VMA-BEGREPPET

En central fråga i denna studie är hur myndigheternas spridande av viktig information om olyckan gick till. Därför följer här en redogörelse för vissa gällande bestämmelser på detta område.

I Radiolagen och avtalet mellan staten och public service-företagen finns regleringar av möjligheter för alla myndigheter på alla nivåer att begära sändning av myndighetsmeddelanden, det vill säga meddelanden som "är av vikt för allmänheten".

Genom ett särskilt avtal mellan Statens räddningsverk och public servicemedierna, Sveriges Radio och Sveriges Television, regleras vidare formerna för sändande av ett så kallat "Viktigt meddelande till allmänheten, VMA" (se bilaga 2). Här beskrivs först innehållet i det avtal som gällde fram till 1 juni 1998, alltså för den tid då olyckan i Borlänge inträffade.

VMA är enligt detta avtal ett varnings- och informationssystem i form av myndighetsmeddelanden som ger räddningsledaren eller särskild myndighet möjlighet att varna allmänheten när någon fara föreligger. Statlig eller kommunal räddningsledare kan begära sändning av sådant meddelande direkt till Sveriges Radio jourhavande sändningsledare i Stockholm eller till Sveriges Radios lokala kanal i berört område. Begäran om utsändning av myndighetsmeddelande från räddningsledaren kan också förmedlas via SOS Alarms regionala centraler. Den jourhavande sändningsledaren skall också vidareförmedla begäran till Sveriges Television och text-TV samt till TV 4 (som också avtalat om liknande utsändningar med Statens räddningsverk).

Programföretagen ska enligt radiolagen tillmötesgå myndigheternas begäran om att få sända dessa viktiga meddelanden. Radio och TV har dock att tillse att sådana meddelanden får en lämplig ut-

formning och inte inverkar menligt på programverksamheten i övrigt.

Ett VMA ska vara utformat på ett särskilt sätt och enligt särskilda förhandsbestämda former för att garantera tillförlitligheten i meddelandet. Det är bara räddningsledaren som kan fatta beslut om VMA och begära sändning av detta. Denne är också ansvarig för att de uppgifter som lämnas är korrekta och sakliga och att de lämnas så snabbt som erfordras med hänsyn till den aktuella situationen.

I avtalet identifieras totalt tre olika angelägenhetsgrader för dessa myndighetsmeddelanden. Den första kategorin, varningsmeddelande, innebär att sändningen omedelbart avbryts, den andra kategorin, informationsmeddelande, att meddelandet sänds så snart som möjligt (efter pågående inslag) och den tredje kategorin, servicemeddelande, att meddelandet sänds "vid tillfälle".

Det nya avtalet som trädde i kraft 1 juli 1998 och gäller fram till 31 december 2001 har stora likheter med det föregående. En skillnad är dock att begreppet servicemeddelande tagits bort. Det finns därför numera bara två kategorier inom VMA-systemet; dels varningsmeddelanden som ska sändas omedelbart och dels informationsmeddelanden, utan krav på omedelbar sändning. I båda fallen ska räddningsledaren bedöma att det finns risk för skada på människor, egendom eller miljö, vilket gör ett meddelande motiverat. Även andra förändringar har införts, t ex vilka som har rätt att begära VMA.

I vilken utsträckning VMA kan sändas med eller utan föregående varning med ljudsignaler (tyfoner) framgår inte av ovanstående avtalstexter. I det första fallet går dock, enligt räddningstjänstens egen terminologi, varningen under benämningen



"Viktigt meddelande" (se bilaga 3), och kan användas för snabb information till allmänheten om omedelbar fara föreligger för olyckshändelser eller utsläpp av giftiga kemikalier, oväder, bränder eller liknande. Tyfonsignalen skall alltid följas av nödvändig information i radio, TV eller på annat sätt. Enligt svensk standard betyder ljudsignalen att de som hör den ska gå inomhus, lyssna på radio, stänga fönster, dörrar och ventiler.

I de telefonkataloger som 1997 delades ut till de svenska hushållen står denna varningssignal, "VM", omnämnd bland SOS Alarms viktiga information på första uppslaget. Längre fram i katalogen där Statens räddningsverk ger mer utförlig information beskrivs utomhuslarmet

"Viktigt meddelande, i dagligt tal VMA", alltså en signal som ljuder med sju sekunders ton och fjorton sekunders paus under minst två minuter.

VMA-begreppet är således inte i sina ursprungliga former helt entydigt definierat av olika myndigheter. Inom räddningstjänsten är uppfattningen att VMA-systemet kan användas både med signalen "viktigt meddelande" och utan. Hos programbolagen finns den avgörande distinktionen mellan "varningsmeddelande" och "informationsmeddelande". Bristen på gemensamma definitioner kan därför rimligen anses försvåra entydiga uppfattningar om meddelandets angelägenhetsgrad. Det har även varit otydligheter kring vem som har rätt att begära VMA.

# RESULTATREDOVISNING

I denna del redovisas hur samhällskommunikationen mellan myndigheter, massmedier och medborgare fungerade vid olyckan. I redovisningen belyses dels varje aktörs interna kommunikation, dels hur informationsflödet mellan aktörerna ser ut. Genom att parallellt granska kommunikationen ur myndighets-, medie- och medborgarperspektivet torde goda möjligheter föreligga att dra slutsatser om kvaliteten på samhällskommunikationen vid den aktuella händelsen.

## MYNDIGHETERNA

En olycka av det slag som inträffade på Borlänge bangård innebär att ett flertal myndigheter blir delaktiga i händelseutvecklingen. Det gäller SJ, Banverket, Järnvägsinspektionen, Polisen, Räddningstjänsten, Räddningsverket, SOS Alarm och Borlänge kommun. Vid sidan av dessa myndigheter var en del privata företag inblandade i det praktiska arbetet vid bärgning och sanering, inte minst gäller detta det företag i Ljungaverk varifrån tankvagnen kom, och som bistår med utrustning för saneringen.

Vid en studie av kriskommunikationen är en del av dessa aktörer viktigare än andra. Det är i fortsättningen bara de myndigheter som är direkt berörda av kommunikationsarbetet som beaktas i studien. Det innebär en mer detaljerad studie av räddningstjänsten i Borlänge/Falun/Säter, SOS Alarm och polisen.

## Räddningstjänsten

Räddningstjänstens arbete domineras naturligtvis av den operativa insatsen, med direkta räddningsåtgärder och bedömningar av den fortsatta händelseutvecklingen. Det är räddningsledaren som fattar alla operativa beslut beträffande arbetet

på olycksplatsen. Räddningsledaren är också den person som kan besluta om utrymning om detta anses nödvändigt.

Räddningsledaren har som nämnts också kommunikativa befogenheter. Denne kan i ett akut läge besluta om att signalen viktigt meddelande, VM, blåses via tyfoner och/eller besluta om att sända ut ett viktigt meddelande till allmänheten, VMA, i radio eller TV (för definition av begreppen VM och VMA se bilaga 2 och 3). Vid en utrymningssituation har räddningsledaren också ansvar för att informationen om evakuering når ut till allmänheten.

Räddningsledaren kan tillsätta ett särskilt informationsbefäl vid olycksplatsen. Det blir i så fall denne som avlastar räddningsledaren genom att ansvara för det samlade informationsarbetet. Det är alltid räddningstjänsten som har informationsansvaret under olycksförloppets akuta fas, men detta kan senare övertas av annan, tex kommunledningen.

## SOS Alarm

SOS Alarm har en viktig roll som sambandscentral i den akuta fasen och ska också enligt i förväg uppgjorda planer underrätta myndigheter om olyckan och samordna räddningsinsatserna. SOS Alarm kan förmedla räddningsledarens begäran om att sända VMA.

## Polisen

Polisen har vid en akut olycka framförallt till uppgift att se till att räddningsarbetet kan utföras utan hinder. Det innebär arbetsuppgifter med omdirigering av trafik, avspärningar och upplysningar till allmänheten. I situationer som denna leds polisens arbete av en särskilt utsedd insatschef. Polisen har också ansvaret för registrering av eventuella skadade eller

döda, och i sådana fall underrätta anhöriga, i samband med en allvarlig olycka.

## **Räddningstjänstens kommunikation**

Larmet om olyckan kommer till räddningstjänsten kl 15.53.09 den 16 mars. Polisen, som haft en patrull i närheten, är först på plats och spärrar av området kring olycksplatsen. Räddningstjänsten från Borlänge anländer strax därefter och konstaterar kraftig rökutveckling. När dessa uppgifter vidareförmedlas till räddningscentralen beslutas att den brandingenjör som är i tjänst, och som vid larmtillfället befinner sig i Falun, ska ta över räddningsledarskapet. Detta sker ungefär tio minuter efter larmet.

Räddningsledaren, som redan tidigare begivit sig i bil mot Borlänge, har då också fått besked om att en bakre stab upprättas på stationen i Falun. På vägen till Borlänge beslutar räddningsledaren, mot bakgrund av den information han i det läget fått från olycksplatsen om att den havererade vagnen innehåller salpetersyra och att nitrosa gaser utvecklats, att sända ut ett VMA via Sveriges Radio Dalarna. Avsikten är att borlängeborna ska få sakupplysningar om det inträffade, åtföljt av uppmaningen att "stanna hemma" och inte gå ut. Räddningsledaren bedömer också att ett meddelande är nödvändigt då stora trafikstörningar i centrala Borlänge är att vänta med anledning av olyckan. Klockan är då 16.07.

Räddningsledaren underrättar den nyupprättade staben på stationen i Falun om sitt beslut att begära sändning av VMA och ger personalen där i uppdrag att vidareförmedla detta till SOS Alarm som i sin tur ska underrätta Sveriges Radio Dalarna.

Klockan 16.10 (ca 16.13 enligt radiostationens egna noteringar) går Sveriges Radio Dalarna ut med ett meddelande om att en kemisk olycka inträffat på bangården i Borlänge. Man rapporterar om ett större

utsläpp och uppmanar alla i närheten att hålla sig inomhus. Detta meddelande innehåller inte alla de upplysningar som räddningsledaren ursprungligen ville ha ut. Meddelandet har Sveriges Radio Dalarna fått efter att rutinemässigt kollat upp polisradions uppgifter om en tågolycka hos SOS Alarm. Då får radion enligt egen uppgift "vissa uppgifter som räddningsledaren lämnat". Det var alltså inte något VMA, eftersom SOS Alarm inte definierar meddelandet på detta sätt.

Meddelandet från Sveriges Radio Dalarna föranleder räddningschefen på stationen i Falun att ta direktkontakt med radion på en särskild larmtelefon och lämna mer faktaupplysningar om olyckan. Då får radiostationen den information som räddningsledaren ursprungligen ville ha ut.

Utöver denna begäran om ett VMA (som dock aldrig uppfattas som ett sådant) tar inte räddningsledaren andra beslut om information till medier och allmänhet i detta första skede. Hans bedömningar av olycksläget och utvecklingen ger inte anledning till ytterligare meddelanden av detta slag. Den information om sakläget som lämnas går internt inom räddningstjänsten från räddningsledaren på platsen till någon av staberna på stationerna i Borlänge och Falun. Sådana staber har, oberoende och från början ovetande om varandra, upprättats på stationerna i Borlänge och Falun.

Det är personal vid dessa staber, i synnerhet ställföreträdande räddningschefen i Borlänge, som på eget initiativ tar ett huvudansvar för den fortsatta externa informationen. SOS Alarm får telefonnummer till denne som kan vidarebefordras till alla de massmedier som nu ringer för att få upplysningar om olyckan. På själva olycksplatsen finns vid denna tidpunkt ingen med avdelat ansvar för information om läget.

## Mediekontaktarna

Det stora informationstryck som uppstår föranleder räddningschefen, som finns på stationen i Falun, att efter konsultationer med räddningsledaren utlysa en presskonferens klockan 18.00 på stationen i Borlänge. Det görs efter bedömningen att ingen tidigare akut information behöver ges, då läget på olycksplatsen förbättrats och den omedelbara faran för allmänheten anses ha upphört. Räddningsledaren väljer att själv delta på presskonferensen, och överlämnar tillfälligt befälet på olycksplatsen till annan personal.

Före denna presskonferens har lokala medier via personliga kontakter ändå fått en del upplysningar om olycksläget. Det regionala nyhetsprogrammet Gävle-Dala i TV 2 har flera reportrar på olycksplatsen och dessa kan via tidiga kontakter med räddningsspersonalen få aktuell information till sin första nyhetssändning i TV 2 kl 17.05.

Sveriges Radio Dalarna har en direkt-sändande så kallad HF-reporter på plats vid bangården från kl 17.00 men denne får ingen kontakt med räddningstjänstens personal. Räddningstjänsten menar att man inte hade tid att tala med reportern vid denna tidpunkt. I stället når Sveriges Radio Dalarna den informationsansvarige på stationen i Borlänge på telefon kl 17.05. Denne hänvisar till presskonferensen kl 18.00, men radion gör ändå en intervju med denne som sänds i bandad version i ordinarie nyhetssändning kl 17.30. I inslaget framgår vad som hänt (att salpetersyra reagerat mot virket), att läckaget fortfarande pågår, att det inte är någon fara för allmänheten utanför avspärmingarna men att allmänheten ändå bör stanna inomhus i enlighet med det meddelande som tidigare givits i radio.

Relationerna mellan radioreportern på olycksplatsen och räddningstjänsten är

ansträngda. Radion klagar över brist på information för att vidareförmedla till allmänheten, och från räddningsspersonalens sida kritiserar reporterns försök att forcera avspärmingarna för att komma närmare olycksplatsen.

## SOS Alarm utan information

Kommunikationen med andra myndigheter har enligt räddningstjänsten i de flesta fall fungerat väl. Det gäller Banverket, SJ och elskyddsombud som var viktiga kontakter under själva räddningsarbetet. SOS Alarm har dock haft svårt att själva ta kontakt med räddningsledaren, då de två telefonlinjer som används för att nå denne varit hårt belastade.

Enligt SOS Alarm ska räddningsledaren i en situation som denna ha initiativet i kontakterna med SOS Alarm och ge kontinuerliga lägesrapporter som sedan kan spridas vidare. SOS Alarm uppger att man under denna olyckas mest dramatiska förlopp under två och en halv timme fick rapporter från räddningsledaren vid två tillfällen.

SOS Alarm anser att de inledande kontakterna med räddningsledaren var mindre goda, trots de praktiska förutsättningar som finns genom selektiv sökning på dennes personsökare. Som en följd av den begränsade informationen om olycksläget ansåg sig SOS Alarm inte ha befogenhet att lämna kvalificerade upplysningar om olyckan till massmedier och allmänhet.

Den ledningsbuss som senare kom till platsen från stationeringen i Rättvik sägs dock ha varit till stor hjälp för den fortsatta planeringen av insatsen. Med hjälp av bussen blev också kontakterna mellan räddningstjänsten och SOS Alarm bättre. Räddningsledaren själv påtalar dock vissa brister i bussens utrustning, till exempel avsaknaden av dator med lämpliga program,

skrivare och Internetanslutning.

Kontakterna mellan polisen och räddningstjänsten försvårades av att polisens insatschef inte var markerad. Enligt den i förväg uppgjord planen ska all personal i ledande funktioner vid en katastrofplats vara tydligt markerade för att underlätta kontakterna på platsen.

Om olyckan utvecklats på ett allvarigare sätt kunde behov ha uppstått av effektiv kommunikation för att kunna evakuera eller ge brådskande information till borlängeborna. Någon plan för hur till exempel daghem, ålderdomshem eller köpcenter skulle ha informerats behövde dock aldrig övervägas. Några i förväg uppgjorde informationsplaner för sådana lägen finns inte heller.

### **Kommentarer kring myndigheternas kommunikation**

Det står klart att i vart fall räddningstjänstens interna kommunikation om olycksläget fungerade väl. Det fanns snabbt korrekt information om läget på olycksplatsen hos de som fick till uppgift att svara för informationen till massmedier och allmänhet. De bedömningar som räddningsledaren gjorde vidareförmedlades snabbt inom räddningstjänsten. Det förefaller som om denne i alla skeden av olycksförloppet hade en klar bild av vad som hänt, hur läget nu var och vad som rimligen kunde förutsättas hända framöver.

Problemet är snarare att denna adekvata information inte i alla lägen förs vidare. Informationsspridningen fungerar stundtals dåligt. Den korrekta bilden av händelsen har delvis svårt att nå ut i etermedier och till allmänheten. Det beror inte enbart på räddningstjänstens egna kommunikationsinsatser, men några åtgärder hade sannolikt bidragit till att underlätta informationsflödet. Dessa diskuteras i följande delkapitel.

### **Ny informationsordning**

Den informationsverksamhet som byggdes upp improviseras i viss mån fram genom ställföreträdande räddningschefens initiativ. Denne underrättar SOS Alarm om hur han kan nås och gör det därmed lättare för massmedierna att få aktuella besked. Beslutet förefaller klokt, då all relevant information finns hos räddningstjänsten. Denna ordning är emellertid ny för alla de som söker information och alla måste först få aktuella telefonnummer av SOS Alarm för att komma vidare. Trycket på SOS är i det läget så stort att det är svårt att nå den som har korrekta upplysningar att ge. Till detta ska läggas att ordningen med en informationsansvarig på en bakre stab inte är en situation som i förväg planerats. Det finns till att börja med ett (1) telefonnummer till denne. Efter en halvtimme finns två nummer. Det tar tid innan hänvisningen till dessa nummer börjar fungera. Sveriges Radio Dalarna kommer till exempel fram efter cirka 50 minuters sökande efter någon informationsansvarig hos räddningstjänsten.

Om en informationsansvarig vid större olyckor ska finnas på bakre stab bör detta ingå som en del i de planer som görs för att användas vid den här typen av olyckor. Både SOS Alarm och en del massmedier försöker nu till varje pris nå räddningsledaren för besked, innan de får de nya uppgifterna om var informationsansvaret finns.

Förekomsten av två parallella staber på räddningsstationerna i Borlänge och Falun, som upprättas oberoende av varandra, förefaller vid första påseendet något egendomligt. Om det var sakligt motiverat faller utanför denna studie att avgöra, men informationsmässigt bör det snarare ha varit förvirrande och försvårande med två staber. Praktiskt spelade detta möjligen ändå mindre roll eftersom de flesta massmedier och borlängebor sannolikt tog för givet att

det var på stationen i Borlänge som information fanns att hämta. Enligt uppgift från räddningstjänsten ringde dock telefonerna "oavbrutet sen fyratiden" också på stationen i Falun ända fram till att den speciella ledningsbussen anlände till olycksplatsen vid 17-tiden.

Någon form av gemensam stab med informationsansvar bör ingå i kris- och katastrofplaner. Vid vilken myndighet denna stab bör upprättas kan dock diskuteras.

### **Information på plats**

Frågan är vidare om inte en särskild informationsansvarig borde ha funnits till hands på olycksplatsen, i alla fall efter någon timme. Räddningstjänsten har konstaterat att styrkan på plats kan beskrivas som "övertalig" eftersom olyckan inte omedelbart föranledde stora operativa insatser. I det läget borde någon ha avdelats för information om läget till de massmedier som kommit till platsen. Nu får några journalister kontakt med enskilda personer ur räddningsstyrkan, medan andra inte får någon information alls. Om en person haft ett samlat ansvar för informationsgivningen på olycksplatsen hade alla nåtts av samma information och risken för missuppfattningar eller olika tolkningar hade sannolikt undanröjts.

En presskonferens kl 18.00 var ett rimligt beslut, men samtidigt otillräckligt för de i detta sammanhang mycket viktiga lokala etermedieredaktionerna som hade flera ordinarie nyhetsändringar innan dess. Den ovisshet om olyckans omfattning och konsekvenser som många borlängebor i det läget måste ha burit på hade delvis kunnat elimineras genom en första förhandsinformation till massmedier på platsen. Denna informationsinsats till lokala massmedier kunde varit ett lämpligt komplement till den ordinarie och mer uttömmande informationsverksamheten till samtliga massmedier via staben.

### **Informationsansvaret**

I formell mening tillsätts aldrig något informationsbefäl vid olycksplatsen. Den informationsledning som upprättades var organisatoriskt rimlig och välbehövlig, men kunde varit mer effektiv om den varit välkänd från början för alla myndigheter och massmedier. En förhandskunskap om att informationsansvaret och samordningen av kommunikationsarbetet vid akuta olyckor ligger på en bakre stab vid respektive räddningstjänst hade sannolikt påverkat informationsförmedlingen positivt. Då hade lokala etermedier snabbare kunnat få information utan att gå omvägar via SOS Alarm eller polisen. Då hade också SOS Alarm lättare kunnat få information från olycksplatsen i stället för att som nu ha svårigheter att nå räddningsledaren. Vidare hade en sådan förhandsinformation avlastat SOS Alarm högst avsevärt.

En sådan organisation förutsätter emellertid att informationsansvariga på räddningstjänsten från början har nödvändiga kommunikativa resurser för att ta emot samtal och nå andra viktiga aktörer. Ett alternativ till denna informationsledning är att ansvaret vilar på SOS Alarm, men då så många ringer dit vid ett katastrofläge är det i vart fall rimligt att de viktigaste lokala massmedierna redan från början känner till aktuella akutnummer för att erhålla väsentlig information hos räddningstjänsten. Där kan också den bästa sakkunskapen om olyckan förutsättas finnas, vilket är av största vikt för en korrekt informations- och nyhetsförmedling.

Klart är i vart fall att mer detaljerade planer över kriskommunikationen bör utvecklas i nära samarbete mellan berörda myndigheter och de lokala etermedierna. I ett akut läge finns det anledning att tro att "normala" kommunikationer inte längre fungerar, och stora tids- och informationsvinster kan i så fall göras om alternativa

kommunikationsvägar är allmänt kända.

Inom räddningstjänsten i området har nu en utförlig planering av olika beredskapslägen påbörjats. Denna planering inrymmer enligt uppgift också information i förhand om lämpliga telefonnummer till informationsansvariga.

En ytterligare faktor som försvårade spridandet av väsentlig och korrekt information var frågan om vilken myndighet som skulle utreda olyckan i efterhand. Enligt lagen om undersökning av olyckor ska detta göras av Statens Haverikommission om olyckan fått betydande konsekvenser som många döda eller skadade eller stora störningar för samhälle eller miljö. Eftersom det i detta fall tog ungefär ett dygn innan Statens Haverikommission bestämt att inte ta ansvar för denna utredning kunde inte den myndighet som sedan tog över, Järnvägsinspektionen, lämna utförlig information om olyckan förrän vid en tidpunkt då det stora medieintresset svalnat.

Eftersom varken räddningstjänst eller polis kunde lämna tillförlitliga uppgifter om olycksorsaken hade därför spekulationer lättare att ta form under det första dygnet. Det förekom t ex TT-telegram där det sades att det sett ut som om "tågen kört ikapp". Ett snabbare klarläggande av utredningsansvaret hade också lett till snabbare information om varför olyckan hänt.

### **VMA når inte fram**

Den ur beredskaps- och trovärdighetssynpunkt kanske viktigaste frågan gäller det VMA, som räddningsledaren i ett tidigt skede beslutade om. Detta meddelande nådde inte Sveriges Radio Dalarna på det sätt som avsändaren avsåg. Därför fick heller aldrig allmänheten ta del av detta meddelande i form av ett VMA.

Nu beslutar räddningsledaren, i sin bil på väg till Falun, att gå ut till borlängeborna med ett VMA i Sveriges Radio Dalarna.

Möjligheten att varna med ljudsignaler diskuterar inom räddningstjänsten men befinns vara onödigt i detta läge.

Det tänkta VMA-meddelandet lämnar denne till staben på räddningsstationen i Falun. Därifrån ska detta skickas vidare till SOS Alarm för att nå Sveriges Radio Dalarna. Men där erhåller man aldrig detta tänkta VMA på det sätt som är föreskrivet. Det finns en särskild larmtelefon till radiostationen för krissituationer, men denna utnyttjas inte vid detta tillfälle, utan först då radion gått ut med sin version av det inträffade.

Uppgifterna om vad som hänt får Sveriges Radio Dalarna genom att på egen hand ta kontakt med SOS Alarm. Därvid får man också besked om olyckan och att folk bör stanna inomhus. Av radions egna uppgifter framgår att man inte uppfattar något VMA från räddningschefen, och inte heller tar del av dess tänkta innehåll.

Det får betraktas som mycket anmärkningsvärt att detta VMA inte når fram till mottagaren. Det finns två mellanled, räddningsstaben i Falun och SOS Alarm, mellan sändare och mottagare men det kan knappast i sig förklara misstaget, då båda dessa instanser bör ha god kunskap om företeelsen och om hur denna typ av meddelanden ska hanteras.

SOS Alarm har enligt egen utsago ej tagit emot något VMA vid denna olycka. Det finns i deras notering kring händelsen ingen begäran från räddningsledaren om att sända VMA, eller utlösa tyfonlarm. SOS Alarm säger sig ha goda kunskaper i hur VMA ska hanteras och om de speciella former som dessa meddelanden ska ha, i första hand genom en direkt uppmaning från räddningsledaren som ordagrant via särskild larmtelefon vidareförmedlas till radion, eventuellt kan också meddelandet gå via SOS Alarm till radion eller ännu genom att de "kopplar samman" räddningsledaren och radioredaktionen.

Om VMA kommer till SOS Alarm följs vissa rutiner: fråga ställs om tyfoner ska användas, särskild sammankoppling mellan radion och räddningstjänsten ordnas och samtliga radiostationer i området underrättas på SOS Alarms initiativ.

### **Begreppsförvirring eller missförstånd?**

I räddningsledarens egen skriftliga redogörelse för händelseförloppet förklarar han att han begär "VM", uttytt som ett viktigt meddelande via Sveriges Radio Dalarna. Sannolikt avser han här ett VMA eftersom ljudsignalering aldrig var aktuell. Dock framförs inte denna begäran direkt hos radion.

Frågan är därför snarast utifrån vilken angelägenhetsgrad övriga aktörer uppfattar meddelandet. Är det en allvarlig och brådskande varning till allmänheten, eller ett mer ordinärt meddelande ungefär som när trafikstörningar har uppstått? Är det ett varningsmeddelande eller ett informationsmeddelande?

Rutinerna kring VMA måste vara klara och otvetydiga och så har uppenbarligen inte varit fallet här. Ett problem kan ha varit att meddelandet uppfattas som ett mindre "dramatiskt" myndighetsmeddelande av både räddningsstationen i Falun och SOS Alarm och därför "försvinner" i alla de aktiviteter som påbörjas vid olyckstillfället. Det skulle i så fall förklara varför denna information inte hanteras lika exklusivt som varit avsändarens avsikt.

Denna fråga borde självklart bli föremål för noggrann utredning bland alla inblandade aktörer. Det får anses vara av största vikt att ett VMA hanteras på ett sådant sätt att inget tvivel råder om ett sådant meddelande verkligen lämnats.

Frågan om VMA-användningen och den eventuella begreppsförvirringen i detta avseende vid denna olycka är därför av största vikt att diskutera och den bör vara

central i den nödvändiga framtida kris-kommunikationsplaneringen hos berörda myndigheter. Det är inte första gången vid en allvarlig olycka i Sverige som osäkerhet rått på denna punkt – så var också fallet vid ammoniakolyckan i Kävlinge 1996 (Jarlbros m fl 1997).

### **MASSMEDIERNA**

Under denna rubrik diskuteras hur de lokala etermedierna agerade i början av olycksförloppet då behovet av snabb, relevant information till allmänheten är som störst. Eftersom förloppet är begränsat i tid studeras här de båda lokala public service-medierna, Sveriges Radio Dalarna och det regionala nyhetsprogrammet i TV2 Gävle-Dala (Sveriges Television).

Först granskas de både nyhetsredaktionernas sätt att arbeta under olyckan och därefter följer en analys av innehållet i rapporteringen om olyckan. Innehållsanalysen omfattar radions sändningar från kl 16.00 och resten av dagen, och när det gäller regional-TV studeras de ordinarie nyhets-sändningarna kl 17.05 och 19.10. De nationella etermediernas rapportering uppmärksammas bara i begränsad omfattning.

### **Sveriges Radio Dalarna**

Sveriges Radio Dalarna får inget direkt besked från räddningstjänst eller SOS Alarm om olyckan, utan får reda på att något hänt genom polisradion som rutinemässigt är påslagen. På huvudredaktionen, som ligger i Falun, finns vid 16-tiden tre personer kvar: en nyhetschef, en studioreporter och en reporter. Tre personer kan förefalla lite, men är enligt nyhetschefen normalt vid denna tidpunkt på dagen.

Beskedet om olyckan uppfattas först som ett led i någon övning, men en första kontakt med polisen och SOS Alarm visar att en olycka verkligen inträffat. Ett faktum som redaktionen inledningsvis noterar är



att den särskilda larmtelefon som går till radiostationen för att användas i krissituationer inte ringer. Telefonen fungerar bara i en riktning, och kan inte användas av radion för att komma i kontakt med SOS Alarm eller räddningstjänsten.

Vid de fortsatta egna kontakterna med SOS Alarm får nyhetschefen besked om att det inträffat en "kemolycka" på bangården i Borlänge. Han får också uppgifter om att räddningschefen (på staben i Falun) sagt till SOS Alarm att de som bor nära olycksplatsen ska hålla sig inomhus. Denna information lämnas till radion när radion själv ringer upp SOS Alarm.

Den uppfattning Sveriges Radio Dalarna har av detta händelseförlopp är, som tidigare beskrivits, att något VMA inte har begärts av räddningsledaren.

Under tiden beger sig en reporter till olycksplatsen i Borlänge med så kallad HF-utrustning, som möjliggör direktsändning från platsen. Studioreportern förbereder kommande nyhetssändning och nyhetschefen ringer olika myndigheter.

Via SOS Alarm görs stora ansträngningar från radiostationen för att försöka få kontakt med räddningsledaren för att få närmare upplysningar om olyckan och faran för allmänheten. Nyhetschefen blir dock "bortkopplad" vid dessa samtal och kommer inte fram till någon på SOS Alarm som kan slussa vidare till räddningsledare eller räddningstjänst. Det är vid denna tidpunkt som många samtal kommer in till larmcentralen om olyckan, både från allmänheten och från andra massmedier över hela landet.

Ungefär samtidigt som radions nyhetssändning kl 16.30 ringer räddningschefen i Falun på den särskilda larmtelefonen och ger kompletterande upplysningar om olyckan: gasläckaget har begränsats och vinden driver söderut och som svar på en direkt fråga uppger han att det inte finns

någon stor risk för de närboende. Radion noterar att de får "andrahandsuppgifter" från olyckan av någon som ej själv är på plats. Det uppstår därför en viss osäkerhet kring hur riskfrågorna ska hanteras i sändningen.

Räddningschefens uppgifter om att sju ton salpetersyra läckt ut når därför inte radiolyssnarna, som tre gånger under nyhetssändningen varnas för en kemisk olycka där ingen vet vad som läcker och där allmänheten uppmanas att hålla sig inomhus. Det besked som givits av räddningschefen når inte fram till allmänheten under denna ordinarie nyhetssändning utan först i ett senare skede.

### **Inga nya uppgifter**

Under den närmaste halvtimmen får inte Sveriges Radio Dalarna något "klart grepp" om händelsen som de själva beskriver läget. Upprepade kontakter tas med SOS Alarm utan att radion kommer i kontakt med någon där som kan lämna nya uppgifter. Ett besked som ges är att en person på SOS Alarm nu fått till uppgift att samla in uppgifter från räddningsledaren och att dessa sedan ska förmedlas vidare till medierna. Detta är förmodligen en missuppfattning av beskedet att vidare information ges av räddningstjänstens bakre stab.

Under denna tid får Sveriges Radio Dalarna informera om busstrafikändringar till följd av olyckan. Det sägs också att läget på olycksplatsen är "förvirrat" och tre vagnar läcker i tågsättet. Varifrån dessa uppgifter kommit är inte klarlagt.

Vid 17-tiden finns dock nya intryck att förmedla. Då har HF-reportern kommit till Borlänge bangård och kan beskriva olycksplatsen i detalj i direktsändning, dock utan att ge nya fakta.

Slutligen kan ställföreträdande räddningschefen i Borlänge nås kl 17.05 och

intervjuas på band. Inslaget sänds i nyhets-sändningen kl 17.30. Då får man reda på vad som läckt, att det fortfarande läcker, att det inte är någon fara utanför avspärrningarna, men också att tidigare direktiv om att hålla sig inomhus om man vistas i närheten av olycksplatsen tills vidare gäller.

Under tiden fram till 17.30 upprepar lokalradion sina tidigare informationer om att folk ska hålla sig inomhus och inte ska bege sig till stationsområdet.

Nyhets-sändningen kl 17.30 inleds med en direktrapport om att läget "ser värre ut" och att gasmolnet vänt riktning lite. En polis intervjuas också på platsen, men han har inga sakupplysningar om olycksläget. Därefter följer den bandade telefonintervjun med den informationsansvarige ställföreträdande räddningschefen, som alltså ger något annorlunda uppgifter om läget.

HF-reportern har tidigare försökt få kontakt med räddningsledningen på platsen, men enligt egen utsago "motats bort" från området. Reportern beger sig därefter till presskonferensen på räddningsstationen i Borlänge. Intervjun med räddningsledaren sänds 18.20-18.25 i vilken framgår att läget är stabilt och att gasmolnet inte längre kan göra någon större skada även om vinden vänder. Uppgifter om fortsatta avspärringar och vidare arbete på platsen lämnas, liksom att fyra skadade förts till sjukhus. Radions egen kontroll visar att det är fem personer, men att ingen är allvarligt skadad. I efterhand har det visat sig att ännu en person – den som fanns på perrongen vid olyckan, men som sedan reste vidare norrut – är den ende som verkligen skadats vid olyckan.

Under resten av kvällen finns Sveriges Radio Dalarnas personal kvar till kl 20.00 och tar regelbundna egna kontakter med SOS Alarm för att få nya uppgifter. Man noterar att man bara mottagit ett enda samtal från en myndighet om olyckan – rädd-

ningschefens larmtelefonpåringning kl 16.30. I övrigt har alla kontakter med anledning av det inträffade tagits på redaktionens eget initiativ.

## **Gävle-Dala**

Sveriges Television i Falun får liksom Sveriges Radio Dalarna besked om olyckan via polisradion och gör inledningsvis samma bedömning att det hela är fråga om en realistisk övning. När SOS Alarm bekräftar uppgifterna att en olycka faktiskt hänt, skickar TV två reportrar samt två fotografer till Borlänge från centralredaktionen i Falun. Man har också kontakt med en frilansfotograf i Borlänge som tidigt är på plats och filmar händelseförloppet. Att det är relativt många i tjänst på Gävle-Dala vid detta tillfälle förklaras av tidpunkten där kvällens tre nyhetssändningar ska förberedas.

Frilansfotografen tar bilder på olycksplatsen från Banverkets närbelägna kontorshus och dessa transporteras sedan till redaktionen i Falun till den första nyhetssändningen kl 17.05, som inleds med dessa bilder. TV-teamet följer ut-vecklingen via polisradion och SOS Alarm och får den vägen nya uppgifter. TV-reportrarnas bedömning är att den räddningspersonal som finns på platsen ger bra information om läget och är lätta att ha kontakt med. Synpunkter som således starkt avviker från Sveriges Radio Dalarnas erfarenheter.

I den första nyhetssändningen 17.05 visas bilder av rökutvecklingen, vilka kommenteras av en studioreporter som berättar att gas väller ut, att räddningspersonal arbetar med att stoppa läckaget och att området spärrats av. Någon direkt uppmaning till folk att hålla sig inomhus förmedlas inte även om det konstateras i nyhetsinslaget att "molnet är farligt".

Till nästa sändning kl 19.10, då alltså presskonferensen också ägt rum, finns mer fakta kring olyckan och också en intervju

med det ögonvittne som först såg händelsen. Räddningsledningen medverkar i sändningen och beskedet är att någon fara för allmänheten inte längre föreligger. I princip upprepas sedan denna information i den sista sändningen kl 22.00.

### **Övriga etermedier**

Eftersom mediekonsumtionen blir allt mer splittrad bland befolkningen finns en risk att meddelanden om olyckor och liknande inte når allmänheten blott via en radiokanal (jfr Hvitfelt & Nord 1998, Dahlström & Flodin 1998). De som denna dag inte lyssnade på lokalradion utan någon av de andra public servicekanalerna P1 och P3 hade en chans att få besked i Dagens Ekos sändningar, varav den första ägde rum kl 16.45.

I denna nyhetssändning finns inte olyckan med bland de nyheter som nämns i den inledande "löpsedeln", men alldeles efter denna sägs helt kort att en olycka inträffat på bangården i Borlänge och att mer uppgifter om denna följer i senare sändningar.

I Sveriges Television sändes Gävle-Dalas inslag också i Rappports sändning kl 19.30 och i Aktuellt kl 21.00. Nya fakta framkommer inte vid dessa tillfällen, och sändningarna är också mindre intressanta ur kriskommunikativ synpunkt eftersom läget då var helt under kontroll. Att så är fallet vidareförmedlas också till allmänheten. Det samma gäller inslaget i Nyheterna i TV4 kl 22.00.

### **Kommentarer kring mediernas kommunikation**

En första slutsats av studien av mediernas rapportering är att framförallt radiorapporteringen under lång tid inte återger det faktiska olycksläget på grund av att adekvat information om detta inte var tillgänglig. Detta får ses som en allvarlig brist eftersom den lokala public service-radion

allmänt anses vara det bästa mediet för snabb information till berörda människor i krislägen (Jarlbro m fl 1997, Dahlström & Flodin 1998).

Det framkommer vid intervjuerna olika uppfattningar om varför kommunikationen mellan myndigheterna och Sveriges Radio Dalarna inledningsvis inte fungerade väl. Räddningstjänsten är kritisk till att inte korrekt information förmedlades och radiostationen riktat kritik mot svårigheterna att få ta del av räddningstjänstens upplysningar.

### **Brist på fakta**

De faktorer som skulle kunna underlätta räddningstjänstens informationsförmedling har redan berörts. Om uppläggningsen med en informationsansvarig på räddningsstationen varit känd för Sveriges Radio Dalarna sedan tidigare planering hade korrekt information kunnat ges till borlängeborna i ett tidigare skede. Det samma gäller om en informationsansvarig funnits på olycksplatsen och i organiserad form delgivit de närvarande journalisterna aktuella upplysningar.

Med dessa åtgärder hade Sveriges Radio Dalarna haft helt andra möjligheter att förmedla fakta och besked om hur situationen borde hanteras till lyssnarna. Det måste anses väsentligt att den lokala public service-radion ges dessa möjligheter i en katastrofliknande situation.

Det är också otillfredsställande att den larmtelefon som finns på radiostationen för just dessa situationer inte används annat än för att korrigera tidigare meddelanden i radion. Telefonen finns där snarare för att se till att korrekta meddelanden lämnas från första början. Om nu denna telefon ska fungera som en "het linje" vid samhällsstörningar i krislägen bör den användas kontinuerligt för att förmedla viktiga upplysningar under olycksförloppet akuta faser.

I och med att radion, enligt egen uppgift, aldrig uppfattade något VMA – men ändå fick intryck av att olyckan var allvarlig – förstärktes möjligen bilden av att myndigheterna inte hade något klart grepp om händelsen. Ett faktaförmedlande VMA som nått Sveriges Radio Dalarna direkt hade varit ett kvitto på att räddningsledningen såg allvarligt på läget och att man arbetade efter de planer som fanns uppgjorda för situationer som denna. Räddningsarbetet hade möjligen också beskrivits som mer konsekvent och rationellt, än som nu blev fallet då spekulationer och hotbilder stundtals fick ersätta fakta.

### **Bristande rutiner**

Under händelsen brister Sveriges Radio Dalarna vid några tillfällen när det gäller att förmedla viktiga nyheter som faktiskt erhållits. I nyhetssändningen 16.30 upprepas felaktig information om att ingen vet vad som läckt trots att nya uppgifter om att sju ton salpetersyra läckt ut då kommit till redaktionens kännedom.

Det är på samma sätt olyckligt att intervjun med den informationsansvarige på räddningstjänsten inte når lyssnarna förrän drygt tjugo minuter efter det att intervjun gjorts.

Intervjun ger när den sänds ett märkligt intryck eftersom den intervjuades uppgifter delvis har motsagts tidigare i samma nyhetssändning av den egna reportern på plats som varnar för att läget på olycksplatsen ser värre ut än vid tidigare direktrapporter. Intervjun är dock svår att hantera journalistiskt eftersom den intervjuade både säger att det inte är någon fara för folk utanför avspärningarna, men samtidigt att de närboende ska följa den tidigare uppmaningen att hålla sig inomhus.

Sveriges Television har inte samma nyckelroll i detta skeende och inte samma krav på ständig rapportering om händelse-

utvecklingen. Det är därför inte förvånande att Gävle-Dalarnas rapportering överlag är mer faktapräglad. Enda gången man sätts på samma prov som radion är den första nyhetssändningen kl 17.05. Till den har emellertid Gävle-Dalarna lyckats få fram korrekta uppgifter om både olyckan och riskläget. Anledningen till detta är sannolikt både goda kontakter på olycksplatsen och med berörda myndigheter.

Det är på flera sätt olyckligt att inte Sveriges Radio Dalarna kunnat fungera som det är tänkt i en krissituation som denna. Nu blev snarare radiolyssnarna i Borlänge stundtals desinformerade. När inget substantiellt fanns att berätta fick spekulationer ersätta fakta och relevanta rekommendationer till lyssnarna, vilket stundtals ledde till en onödigt dramatiserad och sannolikt för allmänheten oroande bild av olycksförloppet (se vidare kap. Innehållsanalys).

Det finns anledning att inblandade parter – räddningstjänst, SOS Alarm och de lokala etermedierna tillsammans analyserar de kommunikationsbrister som uppstod i syfte att på så sätt öka beredskapen – den kommunikativa förmågan – i samband med liknande störda situationer i framtiden.

### **INNEHÅLLSANALYS**

Vid den ingående granskningen av etermediernas, och i synnerhet Sveriges Radio Dalarnas rapportering, har särskild vikt lagts vid förekomsten av fakta respektive känslor, vid vilka källor som åberopats och vid den bild av händelseförloppet som getts – om bilden varit förhoppningsfull eller hotfull. Dessa berättarstrukturer är inte ovanliga vid textanalyser av medieinnehåll i krissituationer (jfr. Hadenius & Stúr 1992).

Det kan tyckas överdrivet att ingående studera den rapportering som kanske delvis

är improviserad och utformad för stunden. Det är ändå relevant, och sannolikt lärorikt för framtiden att göra detta med tanke på att det just är mediebilderna av olyckan som är av stor betydelse för medborgarnas uppfattning om vad som hänt, vad man skall göra och vad som eventuellt kommer att hända. Den information som medierna ger är naturligtvis ytterst beroende av den information som finns tillgänglig. Ju mer kunskap om händelsen som finns, desto större möjligheter bör finnas till en rimlig och relevant nyhetsförmedling.

### **Sveriges Radio Dalarna**

Första gången den allmänhet som inte lyssnar på polisradio nås av gaslarmet är kl 16.13. Då bryter Sveriges Radio Dalarna den ordinarie sändningen (efter att den pågående musiken avslutats) med följande meddelande:

*"Vi bryter sändningen för att viktigt meddelande från SOS Alarm som handlar om en kemolycka på Sj:s bangård i Borlänge, då ett större utsläpp från en godsvarn har inträffat. Räddningstjänsten vet ännu inte vad det är för ämne som läcker, men folk som bor i närheten av bangården i Borlänge uppmanas hålla sig inomhus tills vidare. Den här vagnen har också börjat brinna, och elden sprider sig till andra vagnar."*

Meddelandet upprepas i sin helhet två gånger. Detta, samt den avbrutna ordinarie sändningen, indikerar ett visst allvar. Uppgifterna är baserade på den kunskap som radiostationen i detta läge har och har en saklig inramning, även om uppgifterna om räddningstjänstens okunskap och olycksförloppet som erhållits från SOS Alarm inte är korrekta.

Vårt att fundera över är formuleringen "viktigt meddelande från SOS Alarm". Är det ett VMA som läses upp? Så är inte fallet, eftersom varken SOS Alarm eller Sveriges

Radio Dalarna säger sig ha hanterat ett sådant. Dessutom har det inte den utformning som räddningsledaren lämnat. Ett VMA kan aldrig ha SOS Alarm som avsändare, blott som förmedlare av räddningsledarens begäran.

I den följande nyhetssändningen 16.30 upprepas samma meddelande, med några små förändringar. Det är nu inte bara folk som bor i närheten, utan också "de som arbetar på södra industriområdet" som uppmanas att stanna inomhus tills vidare. Det ursprungliga meddelandet upprepas tre gånger i nyhetssändningen, vilket är en antydning om att situationen kan vara allvarlig och farlig för allmänheten i Borlänge tätort. Det är tydligt att några nya uppgifter om olyckan inte kommit in till redaktionen under den första halvtimmen, men sådana utlovas så snart de kommer fram. Besked ges också om att en reporter är på väg till Borlänge.

Ungefär 16.45 har ytterligare ett trafikmeddelande om störningarna runt bangården i Borlänge lämnats, och de kompletteras nu med upplysningarna om att stationshus och bussterminal har utrymms och att alla bussar i fortsättningen går från centrum.

Uppgiften om att man inte vet exakt vilka ämnen som läckt ut upprepas först. Sedan kommer uppgiften att det rör sig om koncentrerad salpetersyra, att två tåg-sätt kolliderat och att folk i närheten ska hålla sig inomhus och studioreportern sammanfattar:

*"Men än så länge är situationen alltså ganska förvirrad. Från räddningstjänsten meddelar man dock att de här nitroösa gaserna driver i en för räddningstjänstens sida sett, gynnsam riktning som man säger".*

Den andre reportern ställer då frågan om gaserna är giftiga, och får svaret:

*"Ja, det låter ju inte alltför roligt. Det gör det ju inte, utan nitrosa gaser är ju...farliga att handskas med."*

### **Fler egna reflexioner**

Vid denna tidpunkt – alltså en knapp timme efter kollisionen på bangården – har en del ny information erhållits och tillförts rapporteringen. Fortfarande baseras dock Sveriges Radio Dalarnas rapportering uteslutande på "andrahandsuppgifter" (räddningschefen i Falun, SOS Alarm). Det blir i detta skede allt mer uppenbart hur den begränsade informationsmängden börjar spådas ut med egna reflexioner i sändningarna.

Slutsatsen att läget är förvirrat är knappast främst en beskrivning av olycksläget, utan verkar snarare vara ett konstaterande med anledning av svårigheten att få relevanta upplysningar till redaktionen. Lyssnarna kan dock mycket väl uppfatta själva räddningsinsatsen som förvirrad. Det som sägs om de nitrosa gasernas giftighet är inte heller särskilt upplysande utan mer allmänt oroande.

Från och med kl 17.00 domineras Sveriges Radio Dalarnas sändningar om olyckan av rapporter från den reporter som är på plats. Det innebär dock inte att informationen samtidigt blir mer uttömmande, utan att beskrivningar av olycksplatsen och reporterns egna intryck och känslor får stort utrymme. Direktreporteringen kl 17.00 inleds med orden:

*"Ja, för att vara en sän som finns på plats, så vet jag väldigt lite. Det är ganska förvirrat här."*

Därefter följer en berättelse där reportern krupit under avspärningarna för att titta på det giftiga molnet och de havererade vagnarna. Besked lämnas om att molnen så sakteliga blåser bortåt Ludvika. Studio-reportern upprepar att man sagt åt alla som arbetar på södra industriområdet att

hålla sig inomhus, stänga fönster, dörrar och stänga av fläktar, och reportern på plats berättar om avspärningarna, trafikproblemen och om de egna svårigheterna att arbeta:

*"Men jag tänkte att jag skulle in och prata med räddningsledaren, men nu är det en väldigt nitisk vakt som står här vid den här avspärningen, så det som jag lyckades ta mig under – där kommer jag inte under längre, så nu står jag precis som alla andra bara och tittar ut över de här blinkande blåljusen. Och så åker ambulanserna och räddningstjänsten av och an här. Men jag förstår liksom inte riktigt..."*

I övrigt kommenteras intryck från platsen, som att gasmolnet "ser rätt giftigt ut" och "ryker väldeliga" och att en vagn "låg på sniskan alldeles".

### **Icke-nyheter blir nyheter**

Från olycksplatsen finns således inte mycket av ny information att tillgå, egentligen ingen alls. Det är nu inget fel att i nyhetsrapporteringen ge beskrivningar av stämningar, observationer och reflexioner från olycksplatsen. Om de dock inte kompletteras med relevant saklig information blir bilden något egendomlig. Lyssnarna som förmodligen vill få veta mer exakt vad som hänt, får nöja sig med att höra om svårigheterna att få fram denna information. Informationsproblemen börjar bli en nyhet i sig redan under det skede då fullödlig saklig information borde vara av yttersta vikt.

Intrycken från platsen är, i brist på fakta, mer oroande än hoppingivande. Röken är oerhört kompakt, om vinden kantrar kommer molnet rakt mot stan och trafiken är väldigt igenkorkad. Olycksläget förvärras egentligen inte, men bilden av olyckan ter sig mer hotfull under radios rapportering.

En stund senare följer en ny rapport från olycksplatsen. Fortfarande nås inte

räddningsledning eller annan myndighetsperson, utan i stället följer en intervju med en man med cykel som står vid avspärningarna. Han svarar på frågor om han är rädd och vilket håll han tror vinden ska blåsa åt. Den intervjuade mannen refererar till vad närvarande poliser sagt om den gynnsamma vindriktningen. Flera gånger får mannen svara på frågor om han är rädd och om han litar på att vinden går åt "rätt" håll. Konversationen avslutas med att reportern känner visst fysiskt obehag:

*"Nu har vi stått här ett tag och jag tycker att jag känner nånting i halsen. Tror du att det är inbillning?"*

*– Det kan vara inbillning, och att jag känt lite och hostat till, det kan vara att jag åkte snabbt på cykeln och då kunde...*

*– ...Vi vill i alla fall tro att det vi känner i halsen inte är salpetersyra, men vi vet ju inte riktigt."*

Intervjun med cykelmannen ger ingen ny information, utan handlar mest om dennes eventuella rädsla och tro på en lycklig utgång av händelsen. Avslutningen på intervjun är djupt oroande, då den ger intryck av att gaserna nått folk vid avspärningen och alltså vinden eventuellt skulle ha vänt.

Inför radions 17.30-sändning upprepas varningen att närboende ska stanna inne, stänga fönster och slå av fläktar och att delar av Borlänge tätort är avspärrade. Rapporteringen från platsen vid denna tid antyder en ogynnsam utveckling:

*"Men jag tycker att det ser ut som det har blivit värre på sätt och vis, därför att förut så gick det här molnet ut från stan. Men alldeles nu, sedan tio minuter en kvart, så går det utåt eller lite snett in mot stan. Men som sagt jag bara står och tittar."*

Nu medverkar också för första gången en myndighetsperson i radion, en polis som håller vakt vid en avspärning. Han upprepar kända fakta om olyckan och läckaget,

men kan inte svara på frågan om hur farlig salpetersyra är bortsett från att den är starkt frätande.

### **Motsägelsefulla besked**

Därefter följer en bandad intervju med ställföreträdande räddningschefen i Borlänge (gjord strax efter kl 17.00), som förmedlar fakta från räddningsledaren på platsen när det gäller hur olyckan skett och hur mycket som läckt ut. När frågorna sedan gäller om det fortfarande är farligt för Borlängeborna att vistas i närheten blir svaret:

*"Vi har ju spärrat av ordentligt i området och för närvarande har vi en gynnsam vindriktning också så att enligt uppgift från plats, så är det ingen fara när det gäller den delen. Men givetvis, folk ska inte åka ut dit på plats."*

*– Men det är inte så allvarligt att folk som bor vid bangården behöver hålla sig inomhus?"*

*– Det har gått ut ett radiomeddelande som just visar på...där vi talar om att de som bor i närheten bör hålla sig inomhus så länge."*

*– Gäller det fortfarande det?"*

*– Ja, enligt de uppgifter jag har. Får återkomma senare i så fall."*

Slutligen gör den intervjuade bedömningen att det är "någon form av kontrollerat läge" på olycksplatsen eftersom mycket resurser finns på plats.

I denna intervju finns de första förhoppningsfulla förutsägelsema om händelseutvecklingen, och de styrks också av en efterföljande meteorologisk rapport om att vinden ej rör sig mot bebyggda områden.

Ändå är rapporteringen fortfarande motsägelsefull. Reporterns intryck är negativa och den intervjuade säger först att det inte är farligt att vistas i närheten av olycksplatsen och sedan att man ändå bör hålla sig inomhus om man bor i närheten.

I de extra nyhetssändningarna 17.55 och ca 18.20 upprepas i stort tidigare känd information, med tillägget att fyra skadade förts

till sjukhus. Läget beskrivs nu i sändningarna av räddningspersonal som stabilt och kontrollerat. De sakliga informationerna blir fler, inte minst om det kommande saneringsarbetet, och känslolntryck och spekulationer försvinner helt från rapporteringen i nyhetsinslagen.

## **Gävle-Dala**

Gasolyckan inleder sändningen från nyhetsprogrammet Gävle-Dala kl 17.05 i TV 2. Bilder visas på håll från olycksplatsen, liksom på polisbilar och ambulanser som kör vid bangården. I stort refereras uppgifter från räddningsledaren om att det kommer att dröja många timmar än innan man har läget under kontroll. Uppgifter om fyra skadade finns. Ett stämningsslag förmedlas:

*"Hela Borlänge centrum är avspärrat och det råder en kuslig stämning i ett vanligtvis tätt trafikerat område".*

I den något längre sändningen kl 19.10 återkommer det tidigare inslaget. Nu är beskedet att läget är under kontroll, men att gaserna hade varit farliga för människor om molnet spridit sig mot centrum. Nu intervjuas också det ögonvittne som stod på perrongen när olyckan inträffade.

TV:s rapportering är i stort baserad på kända fakta, framförallt direkt från räddningstjänsten. I den första sändningen är innehållet en smula oroande och osäkert, medan det i senare sändningar framstår som en fullt kontrollerad händelse.

## **Fakta slår igenom**

Innehållet i de lokala public service-mediernas sändningar är några timmar efter att olyckan inträffat ganska lika. Då har den ökade faktamängden trängt igenom och givit en sakligare rapportering. Det är dock i ett skede då det akuta behovet av vägledning och rekommendationer är

betydligt mindre.

Under de informationsmässigt mest kritiska delarna av händelsen står det emellertid klart att Sveriges Radio Dalarna, som i princip sänder minut för minut från olyckan, får betydande svårigheter att balansera fakta och egna spekulationer. Rapporteringen sker i tre faser: först förmedlas den lilla faktainformation som finns, sedan blir rapporteringen allt mer informationsfattig och spekulativ och till sist ökar åter informationstätheten i takt med att fler sakliga upplysningar blir tillgängliga.

Det är självklart ett problem för alla inblandade aktörer, inte minst för borlängeborna, att faktaförmedlingen har som svårast att göra sig gällande i den fas av olyckan där behovet av råd och rekommendationer sannolikt är som allra störst.

## **MEDBORGARNA**

För att få reda på hur borlängeborna själva reagerade när de fick besked om olyckan och få kunskap om vilken information de erhöll om läget, genomfördes telefonintervjuer med totalt 562 invånare i Borlänge. De flesta av intervjuerna genomfördes inom en vecka efter det att olyckan inträffat. Utformningen av enkäten framgår av bilaga 1.

Av de svarande uppger 76% procent att de bor i centrala Borlänge, i "stadskärnan", medan 23% svarar att de bor intill olycksområdet vid bangården i Borlänge. Av de svarande är 58% kvinnor och 42% män. Åldersmässigt finns en balans mellan "medelgrupperna", medan betydligt fler äldre än yngre ingår i undersökningen. 4% är 20 år eller yngre, 23% mellan 21 och 34 år, 22% mellan 35 och 49 år, 19% mellan 50 och 64 år och 32% är 65 år eller äldre.

Olycksförloppet är som framgår i texten ovan tämligen snabbt. Det dramatiska skeendet varade inte mer än några timmar på eftermiddag och tidig kväll den 16



mars. Under resten av kvällen är läget stabilt och den efterföljande dagen ägnas åt ett kontrollerat och odramatiskt saneringsarbete. Trots olyckans relativt korta akutfas får nästan alla borlängebor besked om vad som hänt samma kväll. 98% av de tillfrågade svarar att de fick reda på att giftig gas läckt från en tågagn på bangården samma dag som detta händer. Blott 2% uppger att de fick kännedom om olyckan först dagen efter eller ännu senare. Det visar att dramatiska händelser som denna i allmänhet har en snabb och också effektiv spridning bland lokalbefolkningen, inte minst bland dem som närmast berörs av olyckan (jfr. (Hillve & Weibull 1996, Jarlbro m fl 1997).

### **Två av tre visste snabbt**

En närmare granskning av när under eftermiddagen och kvällen, mer exakt, som de intervjuade fick reda på att olyckan hänt visar att mer än två tredjedelar nåtts av beskedet inom två timmar efter det att olyckan inträffat. 21% var informerade kl 16.10, 45% hade hört om den före klockan 17.00 och 69% visste vad som hänt före klockan 18.00.

Frågan är nu förstas om det kan anses tillfredsställande att drygt två av tre tillfrågade som alla bor i centrala Borlänge har information om vad som hänt inom två timmar efter det att olyckan inträffat. Det kan tyckas imponerande att mer än var femte visste om olyckan efter det allra första beskedet om händelsen i Sveriges Radio Dalarna. Så många lyssnar tydligen någorlunda aktivt på denna radiokanal en vanlig måndagseftermiddag.

När fler medier börjar rapportera om olyckan, och när nyheten sprids vidare muntligt, ökar antalet informerade snabbt. Det faktum att en tredjedel ännu inte nåtts efter två timmar fick inga praktiska konsekvenser i just detta fall, eftersom läget då i

stort var under kontroll.

En anledning till att vetenskapen om olyckan sprids relativt snabbt är sannolikt att den inträffar vid en för informationsförmedling "gynnsam" tidpunkt på dygnet. När det gäller dramatiska händelser som mordet på Olof Palme eller Estonias förlisning, vilka båda inträffade vid midnatt, dröjde det i sju-åtta timmar innan en majoritet av befolkningen kände till vad som inträffat (Hillve & Weibull 1996).

### **Sveriges Radio Dalarna och personkommunikation**

När det gäller sättet på vilket de tillfrågade borlängeborna fick information om olyckan dominerar två källor helt, nämligen radio (Sveriges Radio Dalarna) och att någon annan person berättat om olyckan för den intervjuade.

**Tabell 1 – Första informationen om olyckan. Källa. (vertikal procent)**

<b>Radio</b>	<b>40</b>
<b>Någon som berättat</b>	<b>37</b>
<b>TV</b>	<b>19</b>
<b>Annan</b>	<b>4</b>
<b>Samtliga</b>	<b>562 st</b>

En närmare granskning av vilken etermediekanal som gav den första informationen visar, föga överraskande, att Sveriges Radio Dalarna spelar störst roll för radiolyssnarna medan ingen nyhetssändning i TV (regionalt, riks eller text-TV) var särskilt dominerande.

**Tabell 2 - Informationskälla Radiokanal. (vertikal procent)**

<b>Sveriges Radio Dalarna</b>	<b>31</b>
<b>Sveriges Radio rikskanaler</b>	<b>6</b>
<b>Annan radiokanal</b>	<b>2</b>
<b>Minns inte vilken kanal</b>	<b>1</b>
<b>Ej radiokanal</b>	<b>60</b>
<b>Samtliga</b>	<b>562 st</b>

**Tabell 3 - Informationskälla**

<b>TV-kanal. (vertikal procent)</b>	
<b>Aktuellt 18.00 TV2</b>	<b>5</b>
<b>Gävle-Dala 17.05 TV2</b>	<b>4</b>
<b>Minns inte vilken kanal</b>	<b>4</b>
<b>Text-TV</b>	<b>3</b>
<b>Rapport 19.30 TV2</b>	<b>2</b>
<b>Annan TV-kanal</b>	<b>1</b>
<b>Ej TV-kanal</b>	<b>81</b>
<b>Samtliga</b>	<b>562 st</b>

Sammanställningen visar att Sveriges Radio Dalarna är det nyhetsmedium som når flest av de tillfrågade Borlängeborna med nyheten om olyckan. Övriga medier spelar inte särskilt stor roll i detta avseende, snarare är det den personliga kommunikationen som bidrar till att sprida nyheten vidare.

### **Radion når de äldre**

Intressant att notera är här att åldersfördelningen skiljer sig en del mellan dem som får beskedet via radion och dem som får höra det av andra människor. I gruppen radiolyssnare (40% av samtliga) är 62% över 50 år, medan det bara är 40% i samma ålderskategori som får beskedet via andra människor. I radiogruppen är 21% under 34 år, medan 32% i denna åldersgrupp får nyheten berättad för sig på muntligt sätt. Detta visar, föga förvånande, att radion framförallt når de äldre vid en tidpunkt som denna.

Bilden bekräftas av en specialstudie av Sveriges Radio Dalarnas publik utifrån telefonintervjuerna. Av de 176 personer (31% av samtliga) som fick veta om olyckan via denna radiostation är 42% över 65 år, 25% 50-64 år, 16% 35-49 år, 15% 21-34 år och 2% under 20 år.

Det faktum att nästan lika stora grupper får kunskap om olyckan genom personliga kontakter som via medierna kan möjligen

förklara att så många som 40% av de tillfrågade borlängeborna aldrig nåddes av uppmaningen att "hålla sig inomhus". 37% får denna information via radio, 11% via TV, 8% får veta det på annat sätt och 4% minns inte eller har svarat "vet ej".

En närmare studie av vilken som inte nåddes av uppmaningen ger följande resultat.

**Tabell 4 - Första informationskälla om olyckan bland dem som ej nåddes av uppmaningen att "hålla sig inomhus" Källa. (vertikal procent)**

<b>Någon annan som berättat</b>	<b>48</b>
<b>TV</b>	<b>26</b>
<b>Radio</b>	<b>20</b>
<b>Annan</b>	<b>5</b>
<b>Press</b>	<b>1</b>
<b>Samtliga</b>	<b>225 st</b>

Det är framförallt när informationen sprids vidare på muntligt sätt som uppmaningen att hålla sig inomhus "försvinner". Det är föga förvånande. Alla detaljer kring en händelse som denna kan rimligen inte spridas på muntligt sätt. Resultatet visar att det är svårt att få budskap av detta slag att nå ut med kraft på kort tid. Inte ens alla radiolyssnare noterar budskapet trots att det där upprepas med jämna mellanrum. Var femte radiolyssnare har inte tagit till sig det ofta upprepade budskapet.

### **Ingen varning, ingen rädsla?**

Något förenklat kan sägas att de studerade borlängeborna snabbt fick vetskap om olyckan, men att nästan hälften aldrig nåddes av beskedet att gasen kunde vara farlig och att det var bäst att stanna inomhus. Möjligen är det därför som man heller inte visade någon större oro över det inträffade.

**Tabell 5 - Första reaktionen på olyckan**

(vertikal procent)

<b>Tänkte/kände inget speciellt</b>	<b>51</b>
<b>Blev rädd</b>	<b>22</b>
<b>Tänkte på anhöriga</b>	<b>8</b>
<b>Annan</b>	<b>19</b>
<b>Samtliga</b>	<b>562 st</b>

Knappt någon enda person funderade över att lämna Borlänge när de hörde om olyckan, utan den helt dominerande reaktionen är närmast ett föga känslomässigt konstaterande att en olycka inträffat.

En jämförelse mellan de två huvudsakliga informationskällorna – Sveriges Radio Dalarna och personkommunikation – visar att oron är något mer utbredd bland dem som fick informationen förmedlad av andra. 55% av radiolyssnarna tänker eller känner inget särskilt när de får reda på olyckan, medan samma siffra för de som får muntliga upplysningar är 45%. 23% av den senare gruppen blev rädda när de först hörde talas om olyckan, medan samma siffra i radiogruppen är 19%. Trots att beskedet att människor skulle hålla sig inomhus framförallt ges i radion (om än i motstridiga former) och sprids dåligt i övrigt, är radiolyssnarna något mer lugna än de som får nyheten berättad för sig på annat sätt, delvis kanske för att den senare gruppen i viss utsträckning får beskedet på annan plats än i den egna bostaden.

Skulle detta möjligen tyda på att det subjektiva intrycket av att ändå ha tillgång till relevant och aktuell information är den viktigaste faktorn för att få människor i ett krisdrabbat område att känna störst säkerhet? Frågan kan inte säkert besvaras inom ramen för denna studie, men är beredskapsmässigt intressant och förtjänar vidare forskningsmässig uppmärksamhet. En annan faktor som kan förklara oron är

förstås den egna närheten till olycksplatsen. Av de som bor i närheten är det 48% som inte känner eller tänker något speciellt när de hör om olyckan, medan det är något fler i övriga centrala Borlänge, 53%. 19% av borlängeborna som bor någonstans i centrum blir rädda, medan 27% av de som bor nära bangården ger uttryck för samma känslor.

Om dessa uppgifter ska tolkas som ett utslag av sällsynt god krisberedskap eller något annat vet vi inte, men det fortsatta agerandet från borlängeborna tyder vare sig på ointresse eller panik, utan på ett i huvudsak rationellt agerande för att få mer information.

**Tabell 6 - Fortsatt agerande efter olycksbeskedet. (vertikal procent)**

<b>Fortsatte följa händelseförloppet via medierna</b>	<b>55</b>
<b>Gjorde inget speciellt</b>	<b>31</b>
<b>Stängde fönster &amp; dörrar</b>	<b>23</b>
<b>Kontakta anhöriga och vänner för att varna</b>	<b>11</b>
<b>Skyndade mig hem</b>	<b>8</b>
<b>Annat</b>	<b>2</b>
<b>Samtliga</b>	<b>562 st</b>

**Fler än ett alternativ möjligt**

När de flesta får besked om olyckan väljer de att följa det fortsatta händelseförloppet i medierna. Detta är viktigt eftersom ett sådant agerande är en förutsättning för att snabb information i senare skeden ska kunna nå ut och få effekt. Alla får, som tidigare nämnts, inte information eller alla väsentliga uppgifter, men de flesta som får besked om olyckan betar sig ändå på det sätt som rekommenderas vid olyckor av den här typen.

Mer än hälften av de tillfrågade agerar som om de nås av ett VMA, viktigt meddelande till allmänheten, trots att något

sådant inte sänds ut. Det tyder på en viss förhandskunskap om vad som är viktigt att göra i eventuella krislägen.

### **Olycka på arbetstid**

En fråga som är särskilt intressant i Borlänge-fallet rör var människor fick besked om vad som inträffat. Olyckan inträffar under slutet av eftermiddagen när de flesta kan antas vara på väg från arbete, skola eller dagis. De skulle i så fall rimligen vara svårare att nå ut till än under en morgon eller kväll då de flesta normalt läser tidning, lyssnar på radio eller ser på TV.

Av de intervjuade fick ändå en övervägande del besked om olyckan i bostaden.

**Tabell 7 - Plats där den intervjuade får besked om olyckan**  
(vertikal procent)

<b>Den egna bostaden</b>	<b>65</b>
<b>Bil, buss eller annat fordon</b>	<b>9</b>
<b>Ute, på väg mot visst mål</b>	<b>6</b>
<b>Inomhus, ej i bostad</b>	<b>6</b>
<b>Annan</b>	<b>5</b>
<b>I annans bostad</b>	<b>4</b>
<b>Ute, "på stan" allmänt</b>	<b>3</b>
<b>Vid olycksplatsen</b>	<b>2</b>
<b>Samtliga</b>	<b>562 st</b>

Överraskande många nås av beskedet i den egna bostaden, och överraskande få på sin arbetsplats, med tanke på tidpunkten för olyckan. Sannolikt är dock många på väg hem den närmaste timmen efter olyckan och får höra om den först hemma i bostaden, när radion slås på eller någon annan berättar vad som hänt.

Resultatet visar på svårigheterna att nå befolkningen i "rusningstid" morgon och kväll. Det är när människor vistas i den egna bostaden som utsikterna är som bäst för att nå ut med information.

# AVSLUTANDE DISKUSSION

Gasolyckan på Borlänge bangård den 16 mars 1998 får ett, efter omständigheterna, gynnsamt förlopp. Få människor finns på perrongen, ämnet som läcker ut är hanterbart och gasmolnet driver med vinden bort från stadskärnan.

Denna omständighet bör också bilda en ram för den fortsatta diskussionen om hur kommunikationen fungerat mellan myndigheter, massmedier och medborgare i det aktuella fallet. Konsekvenserna av bristande kommunikation blev nu inte särskilt allvarliga, men är ändå värda att principiellt diskutera eftersom en fungerande samhällskommunikation är av grundläggande betydelse för att klara verkligt allvarliga hot och faror av det här slaget i framtiden.

Det har inte varit en uppgift för detta arbete att granska hur det egentliga räddningsarbetet sköttes. Den bild av händelseförloppet som erfars ger emellertid ingen anledning att ifrågasätta de åtgärder som vidtagits. Räddningstjänsten var snabbt på plats med en stor styrka och utlarmningen följde en i förväg uppgjord plan. De resurser som behövdes fanns sannolikt på plats.

## **Kommunikation kräver planering**

Det har i tidigare kapitel påtalats brister på kommunikationssidan. Informationsansvaret får vad gäller Borlängestörningen en närmast improviserad lösning, och det tar tid innan alla berörda myndigheter och massmedier får klart för sig vad som hänt. Räddningsledaren är svår att nå för SOS Alarm tills en ledningsbuss är på plats. Ingen kan lämna information på olycksplatsen. Polisens insatschef är inte klart utmärkt. Utredare med sakkunskap har inte mandat att uttala sig.

Tydligast kommer de bristande kommunikationsrutinerna till uttryck när det gäller hanteringen av VMA, viktigt meddelande till allmänheten. Ett sådant sägs ha lämnats av räddningsledaren till en bakre stab på räddningsstationen i Falun, men uppfattas inte vidare av vare sig SOS Alarm eller av Radio Dalarna som efter begäran skall sända ut VMA-meddelanden till allmänheten. Ett budskap med ungefärligen samma innehåll som ett tänkbart VMA går ändå ut, men mer av en slump än som ett resultat av korrekt myndighetshantering.

Det är inget unikt för Borlänge-fallet att VMA inte fungerar på det sätt som avses. Ofta förekommer en sammanblandning av dessa viktiga meddelanden till allmänheten och vanliga myndighetsmeddelanden, av vilka de senare kan ha formen av enklare pressmeddelanden. Om en sådan sammanblandning sker finns risken att ett VMA inte får den prioriterade hantering som förutsätts i tidigare planering.

Ett sätt att lösa sådana kommunikationsbrister är en mer ambitiös förhandsplanering på detta område. På samma sätt som detaljerade och allmänt kända planer föreligger när det gäller att göra rätt saker på en olycksplats, borde detaljerade och allmänt kända planer föreligga när det gäller hur information ska förmedlas kring olyckor som är av allmänt intresse att informera om – speciellt under den akuta fasen. Om sådana på förhand fastställda planer funnits och övats hade sannolikt knappast några kommunikationsbrister funnits av det slag som nu framkom vid Borlängeolyckan.

Det är uppenbart att kommunikationsaspekterna i framtiden bör ges en än mer ökad tyngd när myndigheter samövar för att bättre klara krissituationer. Ett aldrig

så korrekt arbete vid en olycksplats kan vara förgäves om inte allmänheten fått en lika korrekt information om vad som har hänt, om vad som kan komma att hända och framförallt – råd och anvisningar om hur man bör bete sig i den uppkomna akutsituationen.

### **Radions särställning**

När det gäller massmediernas rapportering av händelserna bekräftas här, som i så många andra liknande fall den lokala public service-radions särskilda betydelse för rapporteringen till allmänheten. I Borlänge-fallet har lokalradion inledningsvis mycket stora svårigheter att få korrekt och relevant information, även om inte alla förklaringar till dessa brister kan skyllas på myndigheterna. Radiorapporteringen blir under ett kritiskt skede av olyckan mer spekulativ och oroande än vad som faktiskt är motiverat.

Ändå måste lokalradions särställning vid olyckor som dessa på något sätt garanteras. I normalfallet är det visserligen önskvärt att alla massmedier konkurrerar om nyheter med varandra. Denna konkurrens leder i de flesta fall till en bättre nyhetsrapportering och större ambitioner när det gäller att granska de som har makten i samhället.

Det är dock rimligt att dessa grundläggande principer tillfälligt upphävs i situationer då ett allvarligt krisläge uppstår. VMA i en akut situation är inte att jämföras med "normal" nyhetsrapportering. Behovet av adekvat och relevant information i ett nödläge är givetvis större än ett mer principiellt samhälleligt intresse av konkurrens mellan massmedier. Således har den lokala public service-radion i sådana situationer till följd av sina avtalsmässiga åtaganden en särställning.

Det innebär i praktiken att detta radiosystem bör vara självklart integrerad, och

dess roll tydligt definierad, i en på förhand uppgjorda kommunikationsplan. Den lokala public service-radion ska direkt kunna nå SOS Alarm och få de viktigaste beskederna om det som inträffat. Ju längre ett olycksförlopp varar, desto viktigare är det att kontakterna mellan radio och myndigheterna fungerar väl.

Det kan säkerligen finnas de journalister som anser att den lokala public service-radion i dessa fall arbetar alldeles för nära en eller flera myndigheter. Det är förvisso en publicistiskt helt riktig iakttagelse, men principerna om klar åtskillnad mellan myndigheter och massmedier måste i extrema situationer få stå tillbaka för möjligheten till snabb och effektiv kriskommunikation. Då finns inget bättre massmedium till hands än den lokala radiostationen.

### **Ny publik, nya vanor**

En fråga som på sikt förtjänar att uppmärksammas mer är den ökade splittringen i mediekonsumtionen i Sverige. Det är inte längre lika självklart att alla konsumerar samma radio- eller TV-kanaler. Fortfarande har public service-radion en stark ställning, det visar inte minst Borlänge-fallet.

Dock visar samtidigt denna studie, och flera andra (t ex Alström 1995, Nord 1997), att till exempel den lokala public service-radion både har den största publiken totalt sett men också sin största och mest trogna publik i de äldre åldersgrupperna. Om yngre lyssnare i större utsträckning i framtiden överger public service-radion kan det innebära att de aldrig nås av ett VMA.

Det är för framtiden av största vikt att studera mediekonsumtionsmönster i olika delar av befolkningen. Kriskommunikation måste i framtiden för att vara effektiv sannolikt ges en något annorlunda utformning än vad som är fallet i dag. Hur detta ska ske ligger visserligen utanför ramen för denna studie att analysera, men frågan

är ändå väsentlig för all vidare diskussion i ämnet (jfr Dahlström & Flodin, 1998).

En detalj värd att reflektera över är om information via Internet – i alla fall under arbetsdagen – kan var ett komplement till andra informationskanaler i framtiden, om allt fler får tillgång till detta nät.

Vid olyckan i Borlänge spreds till exempel information inom Högskolan Dalarna med hjälp av elektronisk post till cirka 100 anställda av totalt 400 vid denna arbetsplats. Ett mer systematiskt utnyttjande av interna informationssystem på större arbetsplatser kan vara ett viktigt och realistiskt komplement till övriga allmänna informationskanaler.

### **Stor vetenskap, liten kunskap**

De genomförda telefonintervjuerna med Borlängeborna ger vid handen att medborgarna uppträder sansat och rimligt även om inte alla nås av de direkta myndighetsbudskapen. Mer än hälften som får höra om olyckan känner eller tänker inget speciellt, men fortsätter att följa händelseförloppet via massmedierna, och främst Sveriges Radio Dalarna.

Nästan alla i Borlänge har kännedom om olyckan under samma dygn som den inträffat, men informationen om vad som faktiskt hänt är inte särskilt utbredd. 40% säger att de överhuvudtaget inte har nåtts av uppmaningen att "hålla sig inomhus". Det gäller framförallt dem som fick informationen av andra människor. Det var också relativt fler bland dessa som kände rädsla över det inträffade och färre som

inte kände något speciellt.

Dessa fakta bekräftar vikten av att så många som möjligt kan nås av förstahandsinformation om olyckan. Så snart informationen kommer i andra hand blir den ofullständig och ger anledning till både oro och spekulationer över uteblivna svar. En snabb, effektiv och allsidig information till så många som möjligt är därför av grundläggande betydelse vid kriser som denna.

Tidpunkten för olyckan i Borlänge är säkerligen en starkt bidragande faktor till att så många får den första informationen "i andra hand". De som varit på väg från skola, jobb, affär eller dagis – alltså den yngre delen av lokalbefolkningen – nås av uppgifterna när de kommer hem och möter anhöriga eller bekanta. Om olyckan inträffat morgon eller kväll då de flesta funnits hemma hade säkerligen färre känt oro och då hade troligtvis medierapporteringen från början blivit viktigare för de flesta.

Men en olycka som inträffar vid en tidpunkt då många människor är på väg någonstans är på flera sätt sannolikt svårare att hantera kommunikationsmässigt. Inte bara för att folk är svårare att nå, utan för att de också sannolikt får ta emot informationen på ett mindre "gynnsamt" sätt, i miljöer de inte känner

Olyckan på bangården i Borlänge fick turligt nog inga ödesdigra konsekvenser. Det hindrar inte att det finns mycket att lära av denna händelse, inte minst när det gäller att få till stånd en bättre fungerande kriskommunikation mellan myndigheter, massmedier och medborgare.

# SAMMANFATTNING

Måndagen den 16 mars 1998 inträffade en kemisk olycka på bangården i Borlänge. Vid olyckan uppstod ett läckage i en tankvagn, varvid cirka sju ton salpetersyra läckte ut. Vid kontakt med trä bildades då mycket giftiga nitroösa gaser. Det gasmoln som då bildades blåste dock bort i en gynnsam riktning, och ingen människa kom till skada.

Olyckan får ändå betraktas som en av de mer allvarliga på länge på svenska järnvägar. Om vinden varit annorlunda och lett molnet in mot centrum eller om många människor befunnit sig på perrongen hade katastrofen varit ett faktum.

I denna studie studeras hur kriskommunikationen fungerade mellan myndigheter, massmedier och medborgare. Studien knyter teoretiskt an till tidigare SPF-rapporter kring kriskommunikation och trovärdighet. Metodiskt utmärks denna studie av kvalitativa intervjuer med myndighetspersoner och medieföreträdare, innehållsanalys av de lokala etermediernas rapportering om olyckan och telefonintervjuer med över 500 borlängebor om hur de fick reda på olyckan och hur de uppfattade situationen.

Resultatet visar att myndigheternas interna kommunikation fungerade väl,

men att betydande brister fanns när det gällde förmågan att sprida den egna informationen till andra. Kommunikationen organiserades på ett delvis nytt sätt, som inte andra inblandade kände till på förhand. Det fanns också en betydande osäkerhet om begreppet VMA, viktigt meddelande till allmänheten.

De lokala etermedierna, och i synnerhet lokalradion, hade stora svårigheter att få fram fakta om olyckan de närmaste timmarna. Detta ledde till att spekulationer och känslor delvis tog överhanden och fick ersätta saklig information till allmänheten.

De flesta borlängebor kände ändå ingen större rädsla över det inträffade. De flesta gjorde inget särskilt med anledning av olyckan. Delvis kan detta möjligen förklaras av att 40 procent av de intervjuade inte heller nåddes av beskedet att de borde stanna inomhus om de befann sig i närheten av olycksplatsen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en bättre krisplanering där också kommunikationen mellan myndigheter, massmedier och medborgare ingår som en självklar och väsentlig del kan eliminera flera av de kommunikationsproblem som nu uppstod med anledning av olyckan i Borlänge.



## SUMMARY IN ENGLISH

On Monday, March 16, 1998, a chemical accident occurred at the railway station in Borlänge, a small town in the county of Dalarna situated in the middle of Sweden. There was a leakage from a tank carriage, from which approximately seven tons of nitric acid escaped. When nitric acid comes into contact with wood, extremely poisonous nitrous gases are formed. Luckily, however, the resultant gas cloud was blown away from populated areas and no one was injured.

But this accident must be regarded as one of the more serious incidents to have occurred on the Swedish railways for many years. If the path of the wind had been different, blowing the gas cloud into the city centre, or if there had been many people on the platform, this would have constituted a catastrophe.

In this study, we have investigated how well the crisis communication functioned between the authorities, the mass media and the citizens. The study is theoretically coupled to earlier SPF (the National Board of Psychological Defence) reports on crisis communication and credibility. In terms of methodology, this study is characterized by qualitative interviews with government personnel and media representatives, a content analysis of the local ether media's reporting on the accident and telephone interviews with more than 500 Borlänge residents; the latter interviews dealt with how residents had heard of the

incident and their understanding of the situation.

The results showed that internal government communication worked well, but that there were considerable deficiencies in the spreading of this internal information to others. The communication was organized in a slightly new way, but others involved were not aware of this in advance.

There was also considerable uncertainty about the concept of VMA (Important Message to the Public).

It was extremely difficult for the local ether media, local radio in particular, to obtain the facts about the accident during the first few hours. This resulted in a situation in which speculations and emotions took over and replaced objective information to the public.

Still, most Borlänge residents were not particularly afraid as a result of the incident. Most people did not behave differently. This can be partly explained by the fact that 40 percent of the interviewees had not heard the instructions that people in the vicinity of the accident should remain indoors.

We can summarize by saying that better crisis planning – in which communication between authorities, mass media and citizens is an obvious and essential part – can eliminate several of the communication problems that arose in connection with the accident in Borlänge.

The VMA-concept in Sweden consists formally of two parts: (1) an "important message to the public" in radio and TV telling people what is going on, what has happened, and what to do in an emergency situation; and (2) a siren preceding the message urging people to go indoors, close windows, doors and ventilation systems, and listen to the radio. The message is broadcasted immediately after request by the local rescue service. Sometimes – as in the case of Borlänge – there is no siren preceding the message.

# LITTERATUR

**Alström, Börje (1995)** *Lokala medier - trovärdiga eller gynnare?*,

I Bostedt, Göran, (red): *Mitt i Opinionen*, Sundsvall: KVC Förlag

**Dahlström, Mia & Flodin, Bertil (1998)** *Informationsberedskap för 2000-talets kriser*,

Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar

**Hadenius, Stig & Stúr, Elisabeth (1992)** *Hopp och fruktan*,

Stockholm: Styrelsen för psykologiskt försvar

**Hadenius, Stig & Weibull, Lennart (1997)** *Massmedier*, Stockholm: Bonniers

**Hillve, Peter & Weibull, Lennart (1996)** *Estoniakatastrofen, massmedierna och allmänheten*, Stockholm,

Styrelsen för psykologiskt försvar

**Hvitfelt, Håkan (1989)** *Nyheterna och verkligheten - byggstenar till en teori*,

Göteborg: JMG-rapport

**Hvitfelt, Håkan & Nord, Lars (1998)** *Popularitet och populism*,

I Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red): *Opinionssamhället*, Göteborg: SOM-institutet

**Jarlbro, Gunilla & Sandberg, Helena & Palm, Lars (1997)** *Ammoniakolyckan i Kävlinge*, Stockholm,

Styrelsen för psykologiskt försvar

**Lundin, Nils Ingvar & Nohrstedt, Stig Arne (1995)** *Vikten av att ta initiativ*,

Larsson, I & Rosengren, K-E (red): *Kommunikationens villkor*, Lund: Studentlitteratur

**McManus, John (1994)** *Markeddriven journalism - let the citizen beware?*, London: Sage Publ.

**Nord, Lars (1997)** *Spelet om opinionen*, Lund: Studentlitteratur

**Nord, Lars (1997)** *Bland nyhetsledare och nyhetspegelare*,

I Alström, Börje (red): *Sundsvalles skilda världar*, Sundsvall: Demokratiinstitutet

**Nord, Lars (1998)** *I huvudet på en medietidning*, I Alström, Börje, red.: *Vem kan man tro på?*, Sundsvall: Demo-

kratiinstitutet

**Nordlund, Roland (1994)** *Ett triangeldrama - myndigheter, medborgare och medier i kris*, Stockholm: Styrelsen

för psykologiskt försvar

**Petersson, Olof & Carlberg, Ingrid (1990)** *Makten över tanken*, Stockholm: Carlssons

**Strömbäck, Jesper (1997)** *Medielogik, demokratilogik och det öppna samhällets villkor*,

Sundsvall: Mitthögskolan

# BILAGA I - INTERVJUFORMULÄR

DEN 16 MARS 1998

Det psykologiska försvaret, Räddningsverket och Överstyrelsen för Civil beredskap har beslutat genomföra en studie som skall belysa hur informationen i samband med gasolyckan på bangården i Borlänge den 16 mars (i måndags) hanterades. Vi vill därför ställa några frågor om hur Du fick reda på vad som hade hänt och var Du befann Dig när Du fick reda på det.

I den här studien intervjuas 500 borlängebor om sina upplevelser. En rapport kommer att publiceras om några månader. Vi vill betona att ingen i efterhand kommer att kunna identifiera just Dina svar. Vi hoppas att Du vill medverka i den här studien.

**1 Var i Borlänge bor Du? (SE OCKSÅ FRÅGA 10)**

- 1 intill järnvägsstationen i Borlänge (olycksområdet)
- 2 i övriga centrala Borlänge ("stadskärnan")
- 3 utanför Borlänge tätort/annanstans

**2 Hur fick Du första gången reda på att giftig gas läckte ut från en tågagn som kolliderat på bangården i centrala Borlänge? (SÅ PRECIST SOM MÖJLIGT)**

- 10 via radio: ange kanal
- 11 P1, P2, P3 (nyhetssändningar SRs rikskanaler)
- 12 Sveriges Radio Dalarna (SRs lokala radiokanal)
- 13 annan radiokanal (privat, kommersiell)
- 14 minns inte vilken radiokanal
- 20 via TV: ange program
- 21 Gävle-Dala kl 17.05 i TV2
- 22 Aktuellt kl 18.00 i TV2
- 23 Nyheterna kl 18.30 i TV4
- 24 Rapport kl 19.30 i TV2
- 25 Aktuellt kl 21.00 i Kanal 1
- 26 Nyheterna kl 22.00 i TV4
- 27 text-TV
- 28 minns inte vilken TV-kanal
- 30 morgon-, kvällstidning
- 40 någon berättade det för mig: ange vem
- 41 familjemedlem
- 42 nära anhörig som inte bor i egna hushållet
- 43 arbets-, skolkamrat, lärare
- 44 granne, vän, bekant
- 45 främmande person
- 46 annan person: .....
- 47 minns inte vem som talade om det för mig
- 50 på annat sätt: .....
- 60 minns inte hur jag fick reda på det första gången
- 70 fick aldrig reda på vad som hänt innan det hela var avblåst (till fråga 7)

**3 Nåddes Du av uppmaningen att "hålla Dig inomhus" och avvakta vidare information?**

**Minns Du när?**

- 1 nej nåddes inte av denna uppmaning
- 2 ja via radion, klockan: .....
- 3 ja via TV, klockan: .....
- 4 ja på annat sätt: ..... klockan .....
- 5 nåddes av uppmaningen men minns inte hur och när
- 6 minns inte

**4. Var befann Du Dig när Du första gången fick reda på vad som hänt?**

- 1 i den egna bostaden
- 2 på besök i annans bostad
- 3 inomhus annanstans än i bostaden (post, bank, affär)
- 4 vid olycksplatsen (vid avspärningarna, på stationen)
- 5 ute på väg mot ett visst mål (hem, affär, arbete)
- 6 utomhus, "på stan" (allmänt, ospecificerat)
- 7 annanstans: .....
- 8 minns inte

**5-6 Vilken var Din första reaktion på nyheten om den giftiga gasen?  
Vad tänkte eller kände Du? Vad gjorde Du?**

**(5) Jag....**

- 1 ... tänkte/kände inget speciellt
- 2 ... blev rädd
- 3 ... tänkte på anhöriga
- 4 ... annan reaktion: .....
- 5 ... minns inte

**(6) Jag...**

- 1 ... gjorde inget speciellt
- 2 ... kontaktade anhöriga, vänner, anhöriga för att varna
- 3 ... skyndade mig hem
- 4 ... stängde fönster och dörrar
- 5 ... fortsatte följa händelseförloppet via medierna
- 6 ... skaffade på olika sätt information om vad som hänt
- 7 ... tog mig ner till stationen (olycksplatsen)
- 8 ... annat: .....

**7 När fick Du reda på att läget var under kontroll?**

- 1 vid 18-tiden samma kväll
- 2 senare än kl 18 samma kväll
- 3 nästa dag
- 4 annan tidpunkt: .....
- 5 fick aldrig information om detta
- 6 minns inte

- 8 **Tog Du i samband med olyckan själv kontakt med någon för att få veta mer om vad som hänt?  
(FLERA SVAR MÖJLIGA)**
- 1 nej
  - 2 ja med kommunen
  - 3 ja med polisen
  - 4 ja med räddningstjänsten (brandkåren)
  - 5 ja med radion, tidningen
  - 6 ja med annan person (anhörig, vän, bekant)
  - 7 annat: .....
  - 8 minns inte

**Avslutningsvis två frågor om Dig som person**

- 9 **Hur gammal är Du? Är Du ...**
- 1 20 år eller yngre
  - 2 mellan 21 och 34
  - 3 mellan 35 och 49
  - 4 mellan 50 och 64
  - 5 65 eller äldre

- 10 **I det här studien om olyckan på bangården i måndags (16 mars) är det förstås av betydelse var i förhållande till olycksplatsen man har sin bostad. Får jag därför avslutningsvis fråga om Din gatuadress? (OM INTE DETTA REDAN FRAMGÅR AV URVALET)**

Gata: .....

Nummer: .....

**Kön: (INTERVJUAREN KONTROLLERAR VEM MAN INTERVJUAT)**

- 1 man
- 2 kvinna

TACK FÖR DIN MEDVERKAN

# BILAGA 2

## AVTAL VMA-MEDDELANDEN

### AVTAL SOM GÄLLDE T O M 31 MAJ 1998

Överenskommelse mellan programbolagen Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB samt Statens räddningsverk angående varnings- och informationssystemet VIKTIGT MEDDELANDE TILL ALLMÄNHETEN.

Mellan Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Statens räddningsverk har träffats följande överenskommelse:

§ 1 Denna överenskommelse gäller för utsändning av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten inom befolkningsskyddets och räddningstjänstens område.

§ 2 Utsändning av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten skall ske enligt vad som föreskrivs i radiolag, yttrandefrihetsgrundlag och avtal mellan staten och programföretagen. I enlighet med vad som överenskommit mellan staten å ena sidan och Sveriges Radio och Sveriges Television å andra sidan skall fredsavtalet vara vägledande även för verksamheten under höjd beredskap.

Den av programföretagen förordnade programutgivaren är enligt yttrandefrihetsgrundlagen ansvarig för myndighetsmeddelandets form och innehåll.

§ 3 Utsändning av myndighetsmeddelande i radio och television för varning av allmänheten skall ske på begäran av statlig eller kommunal räddningsledare vid utövande av räddningstjänst (jfr 2 § RaL) eller av myndighet inom befolkningsskydd eller räddningstjänst (räddningsverket, civilbefälhavare, länsstyrelse, polismyndighet, kustbevakningen, luftfartsverket, sjöfartsverket eller kommunal myndighet). Begäran om utsändning av myndighetsmeddelande i både radio och television kan göras till Sveriges Radios jourhavande sändningsledare i Stockholm eller till Sveriges Radios lokala kanal i berört område. Jourhavande sändningsledare förmedlar begäran om myndighetsmeddelande till Sveriges Televisions kanaler, Text-TV och till TV4 (Nordisk Television).

§ 4 Begäran om utsändning av myndighetsmeddelande i radio och television kan även förmedlas av SOS Alarm ABs regionala centraler enligt särskild överenskommelse 1994-09-23 mellan Sveriges Radio AB och SOS Alarm AB.

§ 5 Varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten, VMA, innebär att myndighetsmeddelanden för varseblivning och vägledande information utsänds i radio och television enligt följande.

1. **Varningsmeddelande** utsänds omedelbart på begäran av behörig räddningsledare eller myndighet i situationer då omedelbar risk bedöms föreligga för skada på liv eller på egendom eller i miljön.
2. **Informationsmeddelande** utsänds, dock utan krav på omedelbarhet, på begäran av behörig räddningsledare eller myndighet inom befolkningsskyddets och räddningstjänstens område för att förebygga och begränsa skador på människor eller på egendom eller i miljön i andra situationer än som avses i punkt 1.
3. **Service meddelande** utsänds, utan krav på omedelbarhet, på begäran av behörig räddningsledare eller myndighet inom befolkningsskyddets och räddningstjänstens område för att underlätta allmänhetens agerande och räddningstjänstens insatser i andra situationer än som avses i punkt 1.

Räddningstjänstansvarig som begär utsändning av myndighetsmeddelande ansvarar gentemot SR för att uppgifter som lämnas som grund för meddelandet är korrekta och sakliga samt lämnas så snabbt som erfordras med hänsyn till den aktuella situationen.

§ 6 **Varningsmeddelande** sänds i akuta situationer över Sveriges Radios och Sveriges Televisions kanaler. Meddelandet skall, om inget annat anges, upprepas efter 5 - 10 minuter och hänvisning för vidare information sker till Sveriges Radios lokalkanaler när dessa sänder.

**Informationsmeddelande** sänds vid behov över Sveriges Radios och Sveriges Televisions kanaler. Uppreping och hänvisning för vidare information genomförs som vid varningsmeddelande.

**Servicemeddelande** sänds vid behov över Sveriges Radios lokala kanaler eller över P3 och P4-riks.

§ 7 Begäran om utsändning av meddelande med innebörd att överhängande fara eller risk för olyckshändelse inte längre föreligger skall göras av den räddningsledare eller myndighet som ursprungligen begärt sändning inom ramen för varnings- och informationssystemet VMA. Sådant meddelande sänds i de Sveriges Radios och Sveriges Televisions kanaler som är lämpliga i den aktuella situationen och på ett sådant sätt att minsta möjliga störningar uppstår programverksamheten.

§ 8 Statens räddningsverk skall verka för att räddningstjänstmyndigheter så långt som möjligt förbereder myndighetsmeddelanden inom ramen för varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA).

Sveriges Radio och Sveriges Television utfärdar för företagen gällande instruktioner för sändning av varnings- och informationsmeddelanden till allmänheten.

Sveriges Radio, Sveriges Television och Statens räddningsverk samverkar vid utformning av regler och rutiner inom VMA-systemet samt vid behov t ex vid utformning av förberedda meddelanden.

§ 9 Statens räddningsverk ansvarar för att berörda myndigheter erhåller utbildning, information och övning rörande varnings- och informationssystemet VMA.

Sveriges Radio och Sveriges Television ansvarar för motsvarande utbildning av den egna organisationen.

Statens räddningsverk, Sveriges Radio och Sveriges Television samverkar vid planläggning av ovanstående utbildnings- och övningsverksamhet. För genomförandet kan, i mån av tillgång, båda organisationernas resurser utnyttjas efter överenskommelse.

Kostnader för utbildning, information och övning betalas av respektive part i enlighet med den ansvarsfördelning som redovisats ovan.

§ 10 Enligt särskilt serviceavtal mellan Sveriges Radio och Sveriges Television och mellan Sveriges Radio och Teracom Svensk Rundradio har Sveriges Radio huvudansvaret för systemet VMA gällande mottagande och förmedling av meddelanden, kontakter med Statens räddningsverk och SOS Alarm AB för samordning av instruktioner, utbildning, utveckling och etablering av tekniska system (t ex RDS) samt övning.

§ 11 Denna överenskommelse träder i kraft den 15 september 1995 och ersätter den tidigare överenskommelsen mellan Sveriges Radio AB, Sveriges Television AB och Statens räddningsverk rörande varnings- och informationssystemet "Viktigt meddelande till allmänheten" (VMA) av den 13 januari 1993, som därmed upphör att gälla.

Lennart Myhlback  
Generaldirektör  
Statens räddningsverk

Ove Joanson  
Verkställande direktör  
Sveriges Radio

Sam Nilsson  
Verkställande direktör  
Sveriges Television

## **NYTT AVTAL SOM GÄLLER FR O M I JUNI 1998**

**Överenskommelse mellan programbolagen Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB, nedan kallade programbolagen, samt Statens räddningsverk, nedan kallat Räddningsverket, angående varnings- och informationssystemet VIKTIGT MEDDELANDE TILL ALLMÄNHETEN.**

§ 1 Denna överenskommelse gäller för utsändning av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.

§ 2 Utsändning av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten skall ske i enlighet med gällande radio- och TV-lag, yttrandefrihetsgrundlag och programbolagens sändningstillstånd. I enlighet med bolagens tillägsbestämmelser av den 18 december 1997 till bolagens sändningstillstånd skall "reglerna som gäller under fredstid vara vägledande även under höjd beredskap och vid svåra påfrestningar på samhället i fred."

Den som begär utsändning av myndighetsmeddelande ansvarar för att uppgifter som lämnas som grund för meddelandet är riktiga.

Den av programbolagen i enlighet med yttrandefrihetsgrundlagen förordnade ansvarige utgivaren ansvarar för innehållet i det sända myndighetsmeddelandet. Programbolagen skall tillse att meddelandet ges en lämplig utformning och att det inte genom sin omfattning eller på annat sätt inverkar menligt på programverksamheten.

§ 3 Utsändning av myndighetsmeddelande i radio och television för varning av allmänheten skall ske på begäran av statlig eller kommunal räddningsledare (enligt § 31 räddningstjänstlagen) eller av annan myndighet eller företag, som bestäms av Räddningsverket.

§ 4 Begäran om utsändning av myndighetsmeddelande i radio och television görs till Sveriges Radios jourhavande sändningsledare i Stockholm. Denna begäran förmedlas av SOS Alarm ABs regionala centraler enligt särskild överenskommelse 1994-09-23 mellan Sveriges Radio AB och SOS Alarm AB. Jourhavande sändningsledare förmedlar begäran om myndighetsmeddelande till Sveriges Radios lokala kanaler, Sveriges Televisions kanaler, SVT Text och till TV 4.

§ 5 Varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten, VMA, innebär att myndighetsmeddelanden för varseblivning och vägledning utsänds i radio och television enligt följande:

1. *Varningsmeddelande* utsänds omedelbart på begäran av behörig räddningsledare eller myndighet och företag (enligt bilaga) i situationer då omedelbar risk bedöms föreligga för skada på liv, egendom eller i miljön.
2. *Informationsmeddelande* utsänds, dock utan krav på omedelbarhet, på begäran av behörig räddningsledare eller myndighet och företag (enligt bilaga) för att förebygga och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.

§ 6 Varningsmeddelande sänds i akuta situationer över Sveriges Radios rikskanaler och berörd lokalkanal när den ligger i sändning samt i Sveriges Televisions samtliga kanaler. Meddelandet skall, om inget annat anges, upprepas efter 2-5 minuter och hänvisning för vidare information sker till Sveriges Radios lokalkanal i aktuellt område.

Informationsmeddelande sänds vid behov över Sveriges Radios och Sveriges Televisions samtliga kanaler. Uppreppning sker efter 5-10 minuter och hänvisning för vidare information genomförs som vid varningsmeddelande.

§ 7 Begäran om utsändning av meddelande med innebörd att överhängande fara för olyckshändelse inte längre föreligger skall göras av den som ursprungligen begärt sändning inom ramen för varnings- och informationssystemet VMA. Sådant meddelande sänds i de Sveriges Radios och Sveriges Televisions kanaler som är lämpliga i den aktuella situationen.



§ 8 Räddningsverket skall verka för att räddningstjänstmyndigheter och andra så långt möjligt förbereder myndighetsmeddelanden inom ramen för varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA). Programbolagen utfärdar för företagen gällande instruktioner för sändning av varnings- och informationsmeddelanden till allmänheten. Programbolagen och Räddningsverket samverkar vid utformning av regler och rutiner inom VMA-systemet samt vid behov t ex vid utformning av förberedda meddelanden.

§ 9 Räddningsverket ansvarar för att berörda förutom programbolagen erhåller utbildning, information och övning rörande varnings- och informationssystemet VMA. Programbolagen ansvarar för motsvarande utbildning av den egna organisationen.

Parterna samverkar vid planläggning av ovanstående utbildnings- och övningsverksamhet. Kostnader för utbildning, information och övning betalas av respektive part i enlighet med den ansvarsfördelning som redovisats ovan.

§ 10 Enligt särskilt serviceavtal mellan Sveriges Radio och Sveriges Television och mellan Sveriges Radio och Teracom Svensk Rundradio har Sveriges Radio huvudansvaret för systemet VMA gällande mottagande och förmedling av meddelanden, kontakter med Statens räddningsverk och SOS Alarm AB för samordning av instruktioner, utbildning, utveckling och etablering av tekniska system (t ex RDS) samt övning.

§ 11 Denna överenskommelse träder i kraft den 1 juni 1998 och ersätter den tidigare överenskommelsen mellan programbolagen och Räddningsverket rörande varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA) av den 15 september 1995, som därmed upphör att gälla. Överenskommelsen gäller tills vidare, dock längst till 2001-12-31.

Karlstad 1998-05-20

Lisa Söderberg  
VD Sveriges Radio

Sam Nilsson  
VD Sveriges Television

Lennart Myhlback  
GD Statens räddningsverk

## Bilaga I

### Följande har behörighet att begära utsändning av myndighetsmeddelande enligt gällande VMA-överenskommelse:

Räddningschef

Polischef

Räddningsledare

Länsstyrelsen, enligt myndighetens beslut

CB, enligt myndighetens beslut

Kustbevakningen, enligt myndighetens beslut

Luftfartsverket, enligt myndighetens beslut

Rikspolisstyrelsen, enligt myndighetens beslut

Räddningsverket, enligt myndighetens beslut

Sjöfartsverket, enligt myndighetens beslut

Nyttillkommande:

1 jourhavande brandbefäl i kommunal räddningstjänst

2 jourhavande polismästare/polisbefäl

3 anläggningar som fått länsstyrelsens tillstånd att själva utlösa signalen.

## Överenskommelse mellan TV4 samt Statens räddningsverk angående VIKTIGT MEDDELANDE TILL ALLMÄNHETEN.

§ 1 TV4 skall sända meddelande för varning av allmänheten inom befolkningsskyddets och räddningstjänstens område i fred och – om TV4 tas i anspråk – även i krig.

§ 2 Utsändning av meddelande för varning av allmänheten skall ske på begäran av statlig eller kommunal räddningsledare vid utövande av räddningstjänst (jfr § 2 räddningstjänstlagen) eller av myndighet inom befolkningsskydd och räddningstjänst (räddningsverket, civilbefälhavare, länsstyrelse eller kommunal myndighet).

§ 3 Begäran om utsändning av meddelande kan förmedlas till TV4 av sändningsledningen hos Sveriges Radio AB. Begäran kan även förmedlas av SOS Alarmering AB:s regionala centraler i det fall att räddningstjänstansvarig myndighet i sin planläggning särskilt delegerat denna rätt dit.

§ 4 Varnings- och informationssystemet viktigt meddelande till allmänheten innebär att meddelanden för varselgivning och vägledande information utsänds i ljudradio och TV enligt följande:

Varningsmeddelande utsänds omedelbart på begäran av behörig i situationer då skador uppstått på liv och egendom eller då risk bedöms föreligga för omedelbar skada på människor, egendom och miljö.

Informationsmeddelande utsänds, dock utan krav på omedelbarhet, på begäran av behörig i övriga situationer inom befolkningsskyddets och räddningstjänstens område för att förebygga och begränsa skador på människor, egendom och miljö.

Servicemeddelande utsänds, utan krav på omedelbarhet, på begäran av behörig i övriga situationer inom befolkningsskyddets och räddningstjänstens område för att underlätta allmänhetens agerande och underlätta räddningstjänstens insatser.

Den som begär utsändning av meddelande för varning av allmänheten ansvarar för att de uppgifter som lämnas som grund för meddelandet är sakliga och korrekta samt lämnas så snabbt som erfordras med hänsyn till den aktuella situationen.

§ 5 TV4:s ansvar begränsas till sändning av varningsmeddelanden och informationsmeddelanden.

§ 6 Varningsmeddelande sänds i akuta situationer över samtliga sändande programkanaler. Uppreping av meddelandet sker efter 5 - 10 minuter. Informationsmeddelande sänds vid behov över samtliga sändande programkanaler och uppreping samt hänvisning för vidare information genomförs som vid varningsmeddelande.

§ 7 Begäran om utsändning av meddelande med inneböd att överhängande fara eller risk för olyckshändelse inte längre föreligger, skall göras av den räddningsledare eller den myndighet som ursprungligen begärt sändning inom ramen för varnings- och informationssystemet. Sådant meddelande sänds i de radio- och TV-kanaler som är lämpade i situationen och på ett sådant sätt att minsta störningar uppstår i programverksamheten.

§ 8 Statens räddningsverk skall verka för att räddningstjänstmyndigheter så långt möjligt förbereder meddelanden inom ramen för varnings- och informationssystemet. Räddningsverket och TV4 samverkar vid utformningen av rutiner inom varnings- och informationssystemet samt vid behov vid utformningen av förberedda meddelanden.

§ 9 Räddningsverket ansvarar för att berörda myndigheter erhåller utbildning, övning och information rörande varnings- och informationssystemet. TV4 ansvarar för motsvarande utbildning av sin egen organisation.

Räddningsverket och TV4 samverkar vid planläggning av ovanstående utbildnings- och övningsverksamhet. För genomförandet av aktiviteterna kan, i mån av tillgång, båda organisationernas resurser utnyttjas efter överenskommelse.

# BILAGA 3 - SRV's DEFINITIONER AV VA OCH VMA

Denna överenskommelse är fn under revidering.

## **Viktigt meddelande (VA)**

Viktigt meddelande är en signal, från ljudsändare utomhus, som ges om överhängande fara för olyckshändelser föreligger p g a utsläpp av giftiga kemikalier, bränder, oväder eller liknande och det behövs snabb information till allmänheten.

Signalen ska följas av nödvändig information över radio och TV eller på annat sätt.

Signalen ska ges med upprepade långa ljudsegment (7 sek) åtskilda av pauser (14 sek). Minst sex ljudsegment ska ingå. Signalen kan också ges med upprepade grupper (7 sek) av gula blixtar (1,5-3 Mhz) åtskilda av pauser (14 sek).

Enligt svensk standard betyder signalen att när den hörs/syns ska man gå inomhus, lyssna på radio, stänga fönster, dörrar och ventiler.

## **Viktigt meddelande till allmänheten (VMA)**

Varnings- och informationssystemet "viktigt meddelande till allmänheten" innebär att myndighetsmeddelande för varseblivning och inledande information utsänds i radio och television. Meddelandena kan vara "varningsmeddelande", "informationsmeddelande" och "servicemeddelande". Meddelande kan sändas även utan föregående signal "viktigt meddelande".

Överenskommelsen har gjorts mellan programbolagen Sveriges Radio AB och Sveriges Television AB samt Statens Räddningsverk. Överenskommelser gäller i fred och krig. Motsvarande överenskommelse finns även mellan Statens Räddningsverk och Nordisk Television AB (TV 4).

## **Överenskommelse mellan Radioutgivareföreningen, SOS Alarm AB och Statens räddningsverk, nedan kallat Räddningsverket, angående varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten, VMA.**

§ 1 Denna överenskommelse gäller för utsändning i privat lokalradio av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten vid olyckshändelser och överhängande fara för olyckshändelser för att hindra och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.

§ 2 Utsändning av myndighetsmeddelande för varning av allmänheten skall ske i enlighet med gällande radiolag, lokalradiolag och yttrandefrihetsgrundlag. Den av programföretagen förordnade programutgivaren är enligt yttrandefrihetsgrundlagen ansvarig för myndighetsmeddelandets form och innehåll.

Den som begär utsändning av myndighetsmeddelande ansvarar för att uppgifter som lämnas som grund för meddelandet är riktiga.

§ 3 Utsändning av myndighetsmeddelande i radio för varning av allmänheten skall ske på begäran av statlig eller kommunal räddningsledare (enligt § 31 räddningstjänstlagen) eller av annan myndighet eller företag, som bestäms av Räddningsverket (enligt bilaga).

§ 4 Begäran om utsändning av myndighetsmeddelandet i radio och television görs till Sveriges Radios jourhavande sändningsledare i Stockholm. Denna begäran förmedlas av SOS Alarm ABs regionala centraler enligt

särskild överenskommelse 1994-09-23 mellan Sveriges Radio AB och SOS Alarm AB.

Jourhavande sändningsledare förmedlar begäran om myndighetsmeddelande till Sveriges Radios lokala kanaler, Sveriges Televisions kanaler, SVT Text, TV4 och de privata lokalradiostationerna. Begäran om utsändning av myndighetsmeddelande i radio kan också göras direkt till aktuell privat lokalradio via SOS Alarm ABs regionala centraler.

§ 5 Varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten, VMA, innebär att myndighetsmeddelanden för varseblivning och vägledning utsänds i radio och television enligt följande:

1. Varningsmeddelande utsänds omedelbart på begäran av behörig räddningsledare eller myndighet och företag i situationer då omedelbar risk bedöms föreligga för skada på liv, egendom eller i miljön.
2. Informationsmeddelande utsänds, dock utan krav på omedelbarhet, på begäran av behörig räddningsledare eller myndighet och företag för att förebygga och begränsa skador på människor eller egendom eller i miljön.

§ 6 Varningsmeddelande sänds i akuta situationer över aktuell privat lokalradio när den ligger i sändning. Meddelandet skall, om inget annat anges, upprepas efter 2 - 5 minuter och hänvisning för vidare information sker till Sveriges Radios lokalkanal i aktuellt område.

Informationsmeddelande sänds vid behov över aktuell privat lokalradio när den ligger i sändning. Uppreping sker efter 5 - 10 minuter och hänvisning för vidare information genomförs som vid varningsmeddelande.

§ 7 Begäran om utsändning av meddelande med innebörd att överhängande fara för olyckshändelse inte längre föreligger skall göras av den som ursprungligen begärt sändning inom ramen för varnings- och informationssystemet VMA. Sådant meddelande sänds i privata lokalradiokanaler som är lämpliga i den aktuella situationen.

§ 8 Räddningsverket skall verka för att räddningstjänstmyndigheter och andra så långt möjligt förbereder myndighetsmeddelanden inom ramen för varnings- och informationssystemet Viktigt Meddelande till Allmänheten (VMA).

§ 9 SOS Alarm AB svarar för att de regionala centralerna informeras om denna överenskommelse och att respektive central tar kontakt med berörda radiostationer för att gemensamt klara ut förutsättningar, lämpliga kontaktvägar och rutiner.

§ 10 Radioutgivareföreningen skall verka för att programbolag och radiostationer informeras om denna överenskommelse och att respektive radiostation tar kontakt med SOS Alarm ABs regionala centraler.

§ 11 Denna överenskommelse träder i kraft 1998-10-01 och ersätter den tidigare överenskommelsen mellan Radioutgivareföreningen, SOS Alarm AB och Räddningsverket av den 10 oktober 1996, som härmed upphör att gälla.

Karlstad 1998-09-15

Lennart Myhlback,  
GD Räddningsverket

§4 godkänns av Sveriges Radio AB

Sven-Runo Bergqvist,  
VD SOS Alarm AB

Christer Jungeryd,  
VD Radioutgivareföreningen

Lisa Söderberg,  
VD Sveriges Radio AB

## SPFs SENASTE MEDDELANDEN

- 138 **Nydén, Michael:** *Hotet från IT - Den informationsteknologiska omvälvningen*, Stockholm 1995
- 139 *Försvarsvilja 2000 - En antologi*, Stockholm 1996
- 140 *Beredskapsorganisation - en utredning av Gunnar Nordbeck*, Stockholm 1996
- 141 **Dahlgren, Peter & Højjer, Birgitta:** *Medier, oro och medborgarskap*, Stockholm 1997
- 142 **Jarlbro, Gunilla & Sandberg, Helena & Palm, Lars:** *Ammoniakolyckan i Kävlinge*, Stockholm 1997
- 143 **Hanses-Fagell, Yvonne & Tellström, Richard:** *Kohandel och försvarsvilja. Argument och symboler i pressdebatten om Försvarsbeslutet 1996*, Stockholm 1998
- 144 **Stütz, Göran:** *Opinion 97. Svenskarnas syn på samhället, säkerhetspolitiken och försvaret*, Stockholm 1998
- 145 **Dahlström, Mia & Flodin, Bertil:** *Informationsberedskap för 2000-talets kriser*, Stockholm 1998

## SPFs SENASTE RAPPORTER

- 169-1 **Jarlbro, Gunilla & Palm, Lars:** *EU-kampanjernas anatomi*. Stockholm 1996.
- 169-2 **Holmgren, Mia & Flodin, Bertil:** *Biblioteken och folkomröstningen – En studie av lokal samhällsinformation*. Stockholm 1996.
- 169-3 **Palm, Göran:** *Mellan ideal och verklighet – Journalister om EU-journalistik*. Stockholm 1996.
- 169-4 **Hedquist, Rolf & Svensson, Jan:** *Den problematiska informationen – Dagspressens bevakning av EU-frågan inför folkomröstningen*. Stockholm 1996.
- 169-5 **Martinsson, Bengt-Göran & Säljö, Roger:** *Bilder av EU-Insändare och debatt i svenska tidningar*. Stockholm 1996.
- 169-6 **Lennart Sjöberg:** *Riskuppfattning och inställning till svenskt medlemskap i EU*. Stockholm 1996.
- 170 **Stütz, Göran:** *Opinion 96. Svenskarnas syn på samhället, säkerhetspolitiken och försvaret*. Stockholm 1996.
- 171 **Börje Alström:** *Morden i Falun*. Stockholm 1997.
- 172 **Lennart Sjöberg:** *Valet till EU-parlamentet 1995*. Stockholm 1997
- 174 **Marjan Malesic:** *Propaganda in War*. Stockholm 1998





## Gasolyckan i Borlänge

På måndagseftermiddagen den 16 mars 1998 inträffade en allvarlig kemisk olycka på bangården i Borlänge. Två godståg kolliderade och en betydande mängd salpetersyra läckte ut och bildade giftig gas. Lyckliga omständigheter gjorde dock att olyckan inte fick några svårare konsekvenser. Gasutsläppet kom snabbt under kontroll och ingen människa kom till skada. Betydande brister förekom i spridningen av information till lokalbefolkningen och de lokala etermedierna hade svårt att snabbt få fram relevanta faktauppgifter. Det rådde även förvirring kring VMA-begreppet – viktigt meddelande till allmänheten.

I denna studie analyserar och redovisar Lars Nord hur samspelet mellan myndigheter, medier och medborgare fungerade i samband med gasolyckan i Borlänge. Studien är ett samarbetsprojekt mellan Styrelsen för psykologiskt försvar, Statens Räddningsverk och Överstyrelsen för civil beredskap.

*Författaren Lars Nord är fil lic och föreståndare för Demokratiinstitutet vid Mitthögskolan i Sundsvall.*

