



Styrelsen för
PSYKOLOGISKT FÖRSVAR

”DET SER VERKLIGEN ILLA UT...”

*Kommunikations-
problem i samband med
Estoniakatastrofen
1994*

*Larsåke Larsson
Stig Arne Nohrstedt
Redaktörer*

RAPPORT 168-I

”DET SER VERKLIGEN ILLA UT.”

Kommunikationsproblem i
samband med Estoniakatastrofen
28 september 1994

Larsåke Larsson & Stig Arne Nohrstedt (red.)

Stockholm 1996

Utgiven av
Styrelsen för psykologiskt försvar
ISSN 1401-2537
Omslagsfoto: Gustav Hansson,
Bildhuset
Stockholm 1996

Sista ropet från Estonia till Silja Europa:

*Estonia: Det ser verkligen illa ut, verkligen illa ut här
nu.*

*Silja Europa: Jo, och det ser illa ut, vi är på väg och det
var 21,40.
..... du sa...
48, okay.*

INNEHÅLL

FÖRORD	6
INLEDNING	8
Stig Arne Nohrstedt	
DEL 1.	11
KOMMUNIKATIONEN I SAMBAND MED RÄDDNINGS- OPERATIONEN	
Håkan Jansson och Stig Arne Nohrstedt	
Inledning	12
”Mayday, mayday”	15
Räddningsarbetet till havs	32
Landbaserade aktiviteter	47
Problem och erfarenheter	51
DEL 2.	
KOMMUNIKATIONEN MELLAN MYNDIGHETER OCH BERÖRDA MEDBORGARE	
Att hantera en stor olycka långt borta	
Larsåke Larsson	58
Nationell nivå - regering, departement och verk	62
Larsåke Larsson	
Östergötlands län och Norrköpings kommun	73
Mats Eriksson	
Södermanlands län och Strängnäs kommun	101
Mats Eriksson	
Örebro län och Lindesbergs kommun	121
Annika Medin	
Problem och erfarenheter	145
Larsåke Larsson	
DEL 3.	
SLUTSATSER	156
Stig Arne Nohrstedt och Larsåke Larsson	
SUMMARY AND CONCLUSIONS IN ENGLISH	162
KÄLLOR OCH LITTERATUR	168
SPFs SENASTE RAPPORTER	174

FÖRORD

I ett demokratiskt samhälle har medborgarna rätt till information. Denna rätt är en viktig förutsättning för ett aktivt medborgerligt deltagande i den demokratiska debatten och processen och ställer särskilda krav på dem, som har viktiga informationer att lämna ifrån sig. Kravet på snabb, saklig och trovärdig information är inte minst påtagligt, när ett samhälle utsätts för allvarliga störningar (olyckor, katastrofer, kriser och krig), då medborgarnas förväntningar på det egna samhällets förmåga att möta eller hantera ett hot - inte minst informationsmässigt - endera kan infrias eller kullkastas. Bristfällig information kan dessutom leda till t.ex. ryktesspridning och panikreaktioner.

Mot denna bakgrund är det ingen tillfällighet, att Styrelsen för psykologiskt försvar (SPF) ägnar ett betydande forskningsintresse åt hur samhällskommunikation/-information och samspelet mellan dess huvudaktörer fungerar inte minst i störningssituationer. Hur beter sig m a o sändaren (myndigheter etc), förmedlaren (oftast press, radio och TV) och mottagaren/medborgaren i sådana situationer? För att demokratin skall fungera, krävs att medborgaren har förtroende dels för informationskällorna, dels för de medier som förmedlar informationen.

I samband med Tjernobylyolyckan och det radioaktiva nedfallet över Sverige 1986, ställdes de svenska myndigheterna och medierna inför en svårbemästrad informationsuppgift. Händelsen var oförutsedd i den svenska planläggningen vid denna tid, samtidigt som informationsbehovet närmast var omätligt bland allmänheten. SPF publicerade i april 1987 tio studier som ur olika aspekter belyste de problem, som det svenska "informationssystemet" ställdes inför som en följd av denna händelse och har under de senaste tio åren presenterat en rad andra studier kring olika samhällsstörningar.

Natten mellan den 27 och 28 september 1994 förliste den estnisk/svensk-ägda färjan Estonia i Östersjön utanför finska Utö med mer än 850 dödsoffer som följd. Katastrofen väckte sorg och förstämning såväl i Estland och Sverige som i Finland och ländernas förmåga att hantera den uppkomna situationen ställdes inför svåra prov. Katastrofen fick av självklara skäl en betydande massmedial uppmärksamhet.

SPF fann det tidigt angeläget att från krishanterings- och kriskommunikationssynpunkt studera hur Estoniakatastrofen hanterades av myndigheter/aktörer och medier i Estland, Finland och Sverige samt hur medborgarna i främst Estland och Sverige underrättades om och reagerade inför det inträffade. Vidare var det angeläget, att försöka belysa hur samspelet mellan de tre länderna fungerade och att notera eventuella kulturella skillnader i hanteringen av denna internationella katastrof.

Det trenationella och mångvetenskapliga forskningsprojekt kring dessa frågor, som SPF igångsatte i samarbete med Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB), Statens räddningsverk (SRV) och Statens kärnkraftinspektion (SKI) är nu slutfört. Uppemot tjugo forskare från Sverige, Estland och Finland har varit engagerade i forskningsarbetet, vilket nu presenteras i form av sju fristående men integrerade forskningsrapporter. Estnisk forskarmedverkan i projektet har möjliggjorts genom att suveränitetsstödsmedel från utrikesdepartementet har tillställts SPF.

I föreliggande studie behandlas dels kommunikationen och samverkan mellan de ansvariga myndigheterna/organen i Sverige och Finland under larm- och räddningsfaserna av katastrofen, dels de svenska myndigheters kommunikation med i första hand anhöriga till Estonias offer. Ansvarig för den första delen är bitr professor Stig Arne Nohrstedt och för den andra delen universitetsadjunkt Larsåke Larsson, båda verksamma vid Högskolan i Örebro.

De övriga sex studierna inom Estoniaprojektets ram är följande: Pentti Raittila: *Mediernas Estonia - Myndigheter och massmedier som informatörer i Finland*; Stig Hedenius, Lowe Hedman och Kjell Nowak: *Estonia i nyheterna - tre studier av rapporteringen i press, radio och TV*; Gert Z Nordström (red.): *Bilder av en katastrof*; Marju Lauristin och Peeter Vihalemm: *Estonia - The disaster in Estonian Media*; Andrus Saar, Göran Stütz och Eino Tubin: *När nyheten nådde Estland* och Peter Hillve och Lennart Weibull: *Estoniakatastrofen, massmedierna och allmänheten - Resultat från en intervjuundersökning av den svenska allmänheten*.

Slutligen vill undertecknad, som ansvarig för projektet, rikta ett tack till min kollega på SPF, förste forskare Göran Stütz samt till mina medarbetare informationschef Eva Jansson-Regnéer och informationssekreterare Ulrika Lyth, som svarat för redigering och layout av projektets rapporter.

*Roland Nordlund
forskningschef, SPF*

INLEDNING

Estoniakatastrofen och myndigheternas kommunikation

Passagerarfärjan Estonia sjönk på morgonen den 28 september 1994. Det var den i modern tid största sjökatastrofen i nordiska farvatten. Även internationellt var det en mycket stor katastrof. 859 människor omkom i olyckan, varav 501 svenskar. 137 räddades av de totalt 996 som fanns ombord, inklusive passagerare och besättning. Av de som räddades var 111 män och 26 kvinnor. Av sistnämnda ingick tolv i besättningen, dvs endast fjorton kvinnliga passagerare räddades. Antalet räddade manliga passagerare var 80.¹

I den här studien behandlas två huvudfrågor som bägge rör ansvariga myndigheters kommunikation i samband med Estonia-katastrofen:

- 1. Hur fungerade kommunikationen mellan ansvariga organ i Finland och Sverige under larm - och räddningsfasen?*
- 2. Hur fungerade kontakterna mellan svenska myndigheter och berörda medborgare, framför allt anhöriga, efter katastrofen?*

Studien är uppdelad i två delar utifrån dessa huvudfrågor. Undersökningen ingår som en rapport i ett större samordnat projekt som också inbegriper studier av hur allmänheten fick vetskap om katastrofen och analyser av mediernas rapportering. I projektet ingår forskare från Estland, Finland och Sverige.

Skälet till att särskilt studera kommunikationen i samband med en katastrof av detta slag är att hanteringen av just kommunikationsproblemen tycks avgörande för så mycket annat som behöver göras i sådana oväntade och svåra situationer. Det grundläggande problemet är svårigheten att veta hur man ska hantera något som inträffar helt oväntat och som samtidigt nödvändiggör en stor insats av människor och materiella resurser. Just detta att kunna hantera det oförutsedda förutsätter förmåga att snabbt få information om situationen, att etablera kontakter och att koordinera insatserna. Allt detta kräver betydande kommunikativ förmåga, vilket inte endast innebär tillgång på teknisk utrustning utan framför allt att kunna förutse och hantera de kommunikationsbehov som katastrofen genererar. Kraven blir givetvis särskilt stora på grund av tidspressen. I Estonia-katastrofen var tidsfaktorn som bekant avgörande för hur många som kunde räddas.

Den massmediala rapporteringen efter Estoniakatastrofen har varit omfattande och fylld med teorier om orsakerna till haveriet och spekulationer om misstag som kan ha begåtts av olika ansvariga aktörer. 2 Syftet med den här undersökningen är inte att ta ställning till ansvarsfrågorna, dvs om den ena eller den andra myndigheten motsvarade de krav som kan ställas på

dem i en situation av det här slaget, utan att så långt möjligt att klargöra vad som hände i kommunikationshänseende i direkt samband med och efter olyckan. För att undvika alla missförstånd använder vi uttrycket 'kommunikation' endast för språkligt förmedlad information och allt som har att göra med transport- och sjöfartsteknik ligger utanför såväl innehållet i denna rapport som författarnas kompetens.

Kriskommunikation

Denna studie ligger inom forskningsområdet kriskommunikation. I korthet handlar det om hur olika aktörer på olika nivåer i samhället och inom organisationer kommunicerar i händelse av allvarigare samhällsstörningar och kriser.³ Givetvis behöver inte alla katastrofer leda till samhällskriser och ett praktiskt syfte med forskningen om kriskommunikation är att utröna på vilket sätt hanteringen av kommunikationsproblem kan motverka eller i värsta fall bidra till att kriser uppstår som konsekvens av katastrofen eller störningen. Inom detta forskningsområde räknar vi även in forskning om riskperception, katastrofjournalistik och planerad krisinformation som olika delar inom det som med en övergripande term kallas krishantering eller "crisis management". Den i sammanhanget relevanta forskningen är alltså i högsta grad tvärvetenskaplig.

Forskningen om kriskommunikation är relativt ny. Framväxten av forskningsområdet är symtomatiskt för samhällsutvecklingen. Allt mer komplicerade samhälls- och organisationsstrukturer har ökat kapaciteten att hantera problem och att producera varor och tjänster. Samtidigt har sårbarheten ökat och följderna blivit allt allvarigare då något oförutsett inträffar. Koncentrationen av människor och produktionstekniker på begränsade ytor innebär att följderna av en oväntad störning blir dramatisk. Det ställer större krav på förmågan hos aktörerna att hantera situationen. Kommunikation och samarbete kan vara avgörande för utgången. Omfattningen av de tragiska konsekvenserna av Estonia-katastrofen måste dock i allt väsentligt hänföras till konstruktionen av de tekniska systemen för passagerartrafik. Kommunikationens roll är här mer marginell och är endast en bidragande förklaring till graden av framgång i räddningsarbetet. Detta är vad den första delen i undersökningen syftar till.

I den andra delen uppmärksammas en annan aspekt av kommunikationens indirekta betydelse för katastrofens konsekvenser, nämligen i vilken utsträckning som ansvariga myndigheter förmådde hantera det informationsbehov som uppstod bland anhängare till Estonias passagerare och besättning. Katastrofen skapade i Sverige närmast ett behov av en rikstäckande krisorganisation vilket det inte fanns beredskap för. Hur de ansvariga på nationell, regional och lokal nivå hanterade detta behandlas i denna del av rapporten.

Noter:

1. De exakta uppgifterna varierar något. I den finska kustbevakningsmyndighetens Skärgårdshavets sjöbevakningssektion berättelse 507/42 daterad den 28.4.1995 anges antalet omkomna till 859 medan rikspolisstyrelsens Estonia-studie RPS 1995:8 s. 111 anger det till 852. Uppgiften om antalet svenskar bland de omkomna härrör från den senare källan och övriga uppgifter från den förra.
2. Se övriga rapporter i SPF:s Estoniaprojekt.
3. För en forskningsöversikt hänvisas till Flodin 1993; Jarlbro 1993; Nohrstedt & Tassew; Nohrstedt & Nordlund 1993; Nordlund 1994.

DEL I

**KOMMUNIKATIONEN I
SAMBAND MED
RÄDDNINGSGRÄDDNINGEN**

INLEDNING

I denna del av rapporten behandlas kommunikationsproblemen i larm- och räddningsfasen av Estoniaolyckan. Det innebär att vi uppmärksammar hur nödanropet från Estonia nådde andra fartyg, sjöräddningsstationer och de helikopterbesättningar som sattes in i räddningsarbetet. Dessutom studeras särskilt hur ansvariga myndigheter i Finland och Sverige hanterade och vidarebefordrade larmet. Eftersom beredskapen inför sjöolyckor bl a är baserad på ett entydigt nationellt ansvar och då det finns föga erfarenhet av olyckor som kräver snabba insatser från flera länder har det ansetts viktigt att undersöka hur finska och svenska sjöräddningsorgan kommunicerade och samarbetade. I viss mån ligger tyndpunkten i den första delen av rapporten också på hur kommunikationen mellan svenska myndigheter fungerade. Framför allt språkproblem har medfört att studien inte blivit lika utförlig vad gäller agerandet på finsk sida. Detta kompenseras dock av den finska Estoniarapporten som även behandlar myndighetsagerandet i Finland.¹ I den här rapporten avgränsas vår behandling av händelseförloppet i Finland till det som sammanhänger med larmningen av svenska sjöräddningen och samordningen av räddningsinsatserna.

Metod och resultatens tillförlitlighet

Studiens resultat bygger på olika typer av dokument från haveri-kommisioner och myndigheter i Sverige och Finland samt på intervjuer med personer inblandade i detta räddningsarbete. Dessutom har personer med specialkompetens intervjuats om mer övergripande förhållanden såsom den formella organisationen för bl a radiokanaler och sjöräddningsarbete. Intervjuerna har inte följt någon strukturerad mall utan utgått från frågor om hur, med vem, om vad och när man kommunicerade och samarbetade i anslutning till Estoniakatastrofen.

Vid sidan av intervjuerna har en omfattande samling dokument bearbetats. Det har till övervägande delen bestått av sammanfattningar från loggböcker och från bandupptagningar av radiokommunikationen mellan kustradiostationer och fartyg. Händelseförlopp är svåra att exakt återge i efterhand. Ur metodsynpunkt gäller det att söka efter beskrivningar hos rätt person, t ex inom en organisation. I den här studien har involverade personer berättat om händelseförloppet under räddningsarbetet.

Ger de intervjuade och dokumentationen den sanna bilden? Det är i utvärderings- och forskningssammanhang lämpligt att ha ett kritiskt förhållningssätt till det material man samlar in och de resultat man får fram.² Innebörden av detta är att man inte tar en utsaga i intervju eller dokument för givet utan försöker verifiera den genom kontroller och jämförelser.³ Tillvägagångssättet i denna studie har varit att jämföra intervjuuppgifter med varandra och med dokumenten. När man bedömer vad som är sant

eller falskt måste man vara uppmärksam på en viktig aspekt, nämligen att kvalitativa studier ofta syftar till att beskriva subjektiva upplevelser och värderingar av händelser och handlingar. Därför är det primära inte om en viss aktör har uppfattat en situation på ett korrekt sätt utan att undersöka *hur* personen ifråga har uppfattat den och på vilket sätt detta har påverkat agerandet

I denna studie har metodproblemen framför allt handlat om källkritiska bedömningar. Utgångspunkten var att Estonias förlisning medfört att ca. 850 människor omkommit och att många fler drabbats som anhöriga till de omkomna. Katastrofens omfattning och att den inte kunnat förutses innebär att ansvarsfrågan både juridiskt, ekonomiskt och moralisk är ytterst känslig. Även om vårt syfte i den här studien inte är att ta ställning i frågan om ansvar är det ofrånkomligt att resultaten kan komma att ligga till grund för ansvarsbedömningar. Det var därför från början klart att undersökningen skulle kunna möta huvudsakligen två typer av svårigheter: 1) begränsad tillgång till källor, både skriftliga som muntliga, och 2) problem att bedöma utsagornas tillförlitlighet och relevans.

Mycket riktigt blev forskningsarbetet försvårat och även försenat genom problem av antytt slag. Personer tackade nej till intervjuer, inplanerade tider ombokades flera gånger, intervjupersonerna avsatte för lite tid till intervjuen osv. Det skriftliga materialet som använts kommer till stor del från den finska delen av den internationella haverikommissionen som utreder Estoniakatastrofen. Projektet har inte haft tillgång till loggböcker, interna PM från inblandade organisationer o.d. annat än i begränsad utsträckning. Vissa intervjuer gjordes för att intervjupersonerna skulle återberätta "i stort" vad som stod framför allt i loggböckerna. En för oss okänd mängd material har varit sekretessbelagd. För att få personer att medverka i intervjuerna lades mycket tid ned på att förklara projektets inriktning och metodik. Ingen av intervjupersonerna har medgivit att bli direktciterade i rapportdelen, vilket vi har respekterat.

Utifrån de svårigheter som undersökningen brottats med kan man fråga sig om resultaten är tillförlitliga. Genom ovan angivet förfarande - som alltså innebär att vi jämfört uppgifterna från olika källor och således prövat överensstämmelsen - har vi i stort sett begränsat framställningen till sådana resultat som bygger på samstämmighet. En utförlig källkritisk prövning skulle även innebära att vi granskat att de källor som uppgifterna härrör från är oberoende av varandra. Detta har inte varit möjligt framför allt därför att tiden varit begränsad. Det kan heller inte uteslutas att källorna - som ju samtliga finns inom en avgränsad myndighetssektor - kan ha utbytt rapporter sinsemellan och genom haverikommissionen påverkat varandras beskrivningar.

I denna rapportdel anges alla tider i finsk normaltid. De klockslag som förekommer är inte absolut säkra. De baseras på de tider som noterades i loggböcker och på bandupptagningar i samband med kommunikation och beslut om åtgärder. Osäkerheten gäller om klockslagen noterades när en

kontakt eller åtgärd påbörjades eller när den avslutades. Vad som hände eller gjordes i samband med åtgärder eller ageranden är svårt att i efterhand exakt beskriva. Dels antecknas sådant tämligen kortfattat i loggböcker och då nästan ett år förflutit vid intervjutillfällena har minnesbilderna hos de medverkande bleknat litet.

Händelseförloppet har så långt som möjligt beskrivits i kronologisk ordning. Det akuta förloppet i direkt anslutning till Estonias förlisning låter sig beskrivas på detta sätt medan det följande skeendet inte finns lika noggrant dokumenterat vad gäller tiderna. Beskrivningen är resultatet av en till stora stycken komplicerad sammanfogning av intervjuuppgifter och information ur dokument. Därför är det inte möjligt att alltid hänföra en uppgift till en viss källa. Men i de fall där ett dokument utgör huvudkälla anges detta som källa.

Noter:

- ¹ Raittila, P. (1996): *Mediernas Estonia - Myndigheter och massmedier som informatörer i Finland* SPF Rapport 168-2
- ² Strauss, A. & Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research. Grounded theory procedures and techniques*. Newbury Park: Sage Publications.
- ³ Kirk, J. & Miller, M. (1986). *Reliability and validity in qualitative research*. London: Sage Publications.

”MAYDAY, MAYDAY”

Nödanropet

Natten till den 28 september 1994 befinner sig passagerarfärjan m/s Estonia på sin rutt från Tallinn till Stockholm med 830 passagerare och 159 besättningsmän.¹ Förhållandena är besvärliga med stark blåst och höga vågor. Fartyget orkar inte stå emot påfrestningarna vilket får till följd att fartygets bogramp och bogvisir lossnar. Innan detta händer hade Estonia ca. kl. 01.00 påbörjat en gir för att vända tillbaka till hamnen i Tallinn.² Efter ca tio minuter beräknas bogvisiret ha lossnat och vatten börjat strömma in på bildäck. Effekten blev att fartygets stabilitet dramatiskt försämrades. När sedan maskinerna stannade förlorades manöverförmågan helt. Efter ytterligare ca. 15 minuter sände någon på Estonia det internationella nödanropet ”mayday” som dock inte åtföljdes av någon information om positionen och hur situationen var. När passagerarfärjan Silja Europa uppfattade anropet från Estonia kontaktade man kl. 01.24 fartyget för att bl.a. fastställa dess position och få information om vad som hade hänt.³

Den styrman på Silja Europa som tog emot nödanropet antog att anroparen från Estonia inte kunde så bra finska. Därför började han att tala engelska. Anroparen på Estonia behärskade dock inte engelska utan övergick själv till finska. All konversation fördes sedan på finska.⁴ Vi har dock nedan återgett de finska partierna i svensk översättning.

Silja Europa: *Europa Estonia*

Silja Europa *Estonia*

Estonia, this is Silja Europa replying on channel 16

Silja Europa

Estonia, this is Silja Europa on channel 16

Silja Europa, *Viking, Estonia*

Estonia, *Estonia:*

Mayday, mayday

Silja Europa *Estonia*

Estonia Silja Europa. Are you calling mayday?

Estonia, what is going on? Can you reply?

Estonia: This is Estonia. Who is there?

Silja Europa *Estonia*

Silja Europa: *Yes, Estonia this is Silja Europa.*

God morgon, talar du finska?

Estonia: Jo, jag talar finska.

Jo, vi har ett problem här, vi har svår styrbords slagsida. Jag tror att det är tjugotrettio grader. Kunde du komma och hjälpa och också be Viking line om hjälp.

Silja Europa: *Jo, Viking line finns här efter oss och informationen gick säkert fram. Kan du ge din position?*

Estonia: Vi har black out, vi får inte nu, jag kan inte säga den.

Silja Europa: *Okay, klart, vi sätter igång.*

Eftersom Estonia hade en elektrisk black-out kunde inte den som gjorde anropet exakt ange fartygets aktuella position utan endast den som senast hade fastställts. Den positionen skilde sig dock inte från den position Estonia hade när anroparen, med hjälp av en bärbar radio, kontaktade Silja Europa. Direkt efter detta kontaktade Silja Europa Mariella:

Silja Europa: *Silja Mariella Europa*

Mariella: *Ja, Europa det här är Mariella på Europa 16*

Silja Europa: *Fick du klart för dig vilken deras position var? Är det den som ligger babord om mig?*

Mariella: *Nej, jag fick ingen position av dom, men de måste vara här i närheten. Dom har 20-30 graders slagsida och black-out.*

Jag tror den är 45 grader babord om dig.

När Estonia några minuter senare uppgav sin position för befälhavaren på Silja Europa var det nära att denne p.g.a. radiostörningar och stress helt missförstod positionsangivelsen.

Silja Europa: *Silja Europa Estonia*

Estonia: *Estonia Silja Europa*

.....

Jag säger positionen till dig nu.

Silja Europa: *Jo, låt komma.*

Estonia: *59 latt ... ett litet ögonblick, 22 grader.*

Silja Europa: *Okay 22 grader, klart, vi far dit.*

Det vill säga 59 latitud och 22 minuter.

59,22 minuter longitud

21,40 i ost

21,40 ostlig, okay.

Estonia: *Det ser verkligen illa ut, verkligen illa ut här nu.*

Silja Europa: *Jo, och det ser illa ut, vi är på väg och det var 21,40.*

..... du sa...

48, okay.

Detta ger intrycket av tydlighet och begriplighet. Denna avskrift är en rekonstruktion av kommunikationen. I verkligheten hade kommunikationen tidvis följande karaktär: "Jo, i ha ett pro__em här, vi har __år styr__ds __ag__da".

Den riktiga positionen fastställdes av radarstationen på finska Utö till nord 59 grader 24,2 minuter och ost 21 grader 42,6 minuter. Skillnaden i positionsangivelsen mellan den som uppgavs från Estonia och den som Utö fastställde var såldes inte stor. Det hade inte någon betydelse för räddningsarbetet. Det 155 meter långa och 24 meter breda m/s Estonia sjönk, med drygt 850 personer söder om Utö, troligtvis kl. 01.48. Då försvann fartyget nämligen från radarskrämarna både på fartygen som fanns i närheten och vid radarstationen på finska Utö.

Vilka uppfattade nödanropet?

Estonia sjönk alltså kl. 01.48 finsk tid. Den slutsatsen drogs dock inte förrän långt senare. På fartygen i området och vid kustradiostationerna trodde man nämligen att Estonia hamnat upp-och-ner med åtminstone bottenkrovet strax ovanför ytan. I nedanstående bild finns Estonias haveriplats (ungefärligen) markerad (<) samt några platser som senare blev aktuella i räddningsarbetet.⁵

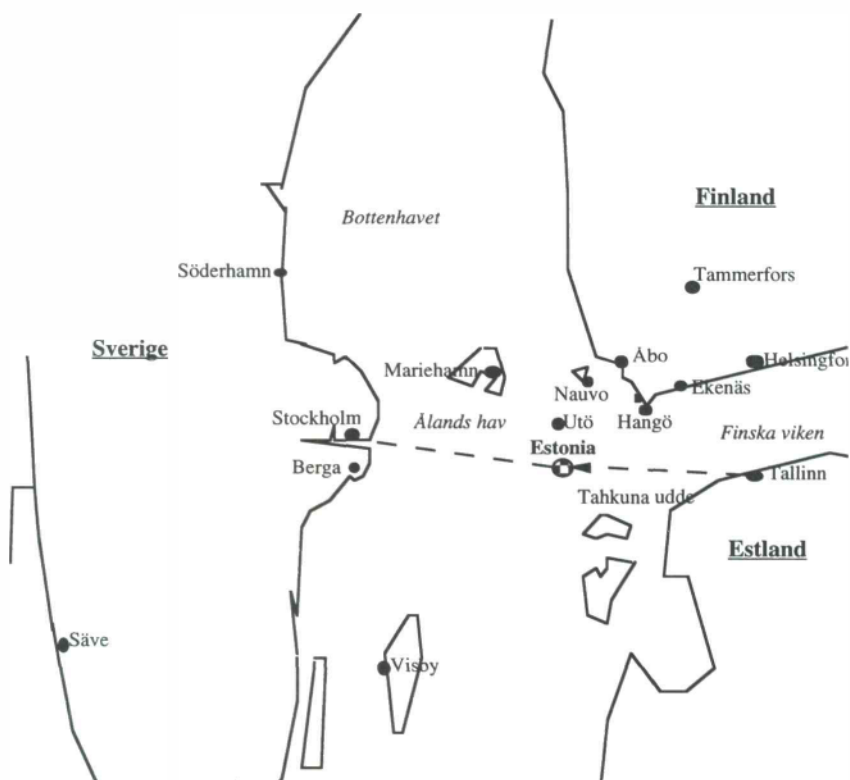


Bild 1. Estonias haveriplats och omgivande område.

Maydayanropet som Estonia sände ut uppfattades av flera fartyg och landstationer:⁶ Silja Europa, Mariella, Finnjet, Silja Symphony, Finnmerchant och Anette. På land uppfattas det åtminstone av: MRCC i Åbo, Kustbevakningen i Kökar, Utö radarstation och Mariehamn MRSC. Nödanropet från Estonia nådde inte MRCC i Stockholm.

Flyg-, mark- och sjöförbindelser

Alla nödanrop görs på VHF-bandet kanal 16 (156.8 Mhz). Kanalen är den internationella kanalen för nödanrop. Problemet med kanal 16 är att flera kan tala på den samtidigt, vilket kan medföra att de olika rösterna stör varandra. Av den anledningen skall kanalen endast användas för nödmeddelanden samt för att komma överens om vilken kanal man skall fortsätta att använda om en långvarig kommunikation mellan två enheter behövs. En annan begränsning är att kanal 16 endast har sk optisk räckvidd, vilket innebär att signalen bara når till horisonten. Därför innehåller instruktionerna för nödmeddelanden till sjöss en anvisning om att morsetelegrafi (500 Khz) och sk gränsvåg (2182 Khz) ska användas för att öka räckvidden.

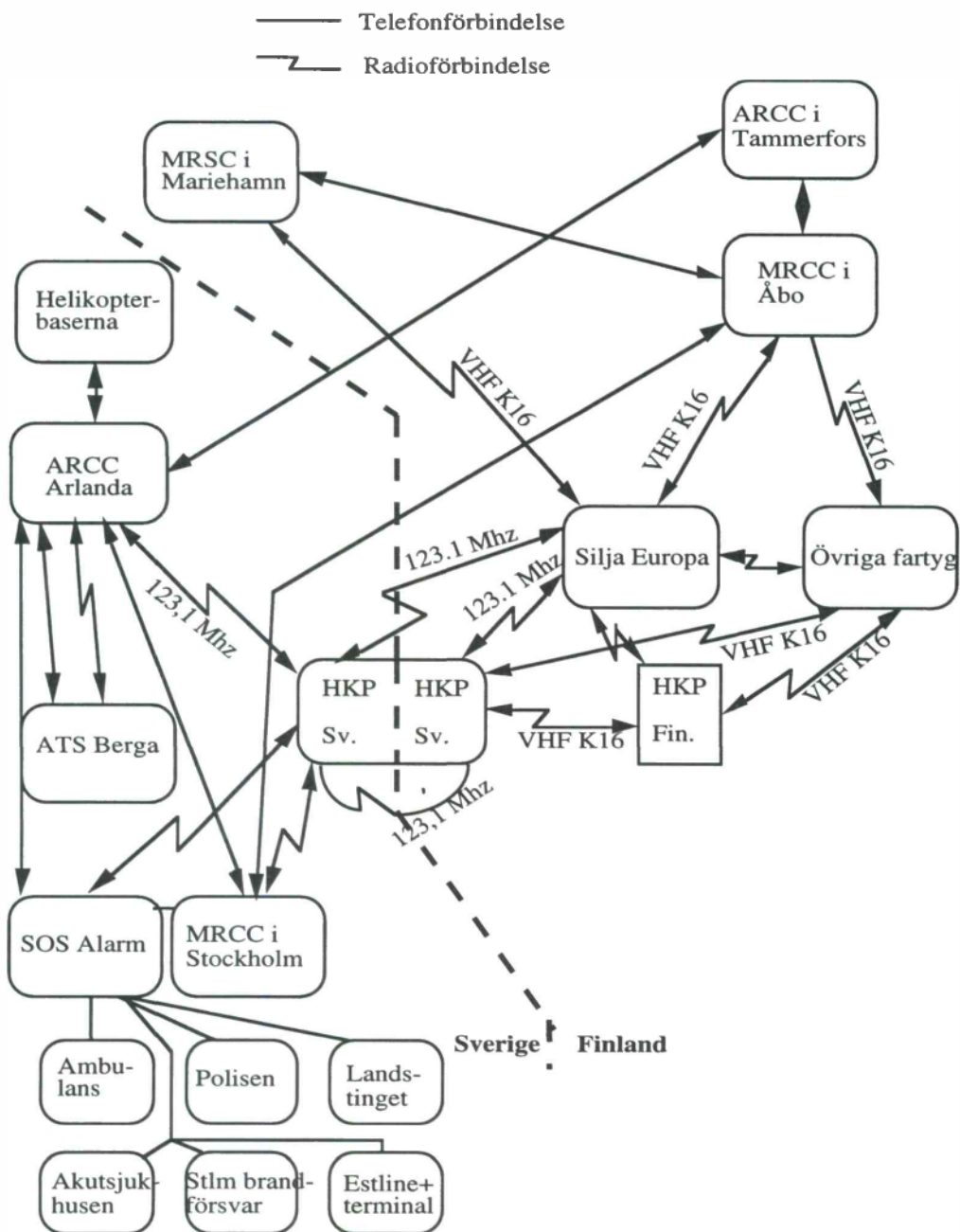
Förbindelser mellan flyg i internationell civil trafik och markstationer upprätthålls på kanaler och frekvenser som International Telecommunication Union (ITU) tilldelat. Kortvågssamband kan och får alltid användas av flyg- och yburna enheter som deltar i en samordnad räddningsinsats.

Nödfrekvensen för flyg på kortvågsbandet är 121,5 Mhz. Möjligheten finns att utnyttja frekvensen 123,1 Mhz. Eftersom det kan vara svårt att upprätthålla samband enligt dessa frekvenser och band p.g.a. olikheter i utrustning kan även andra frekvenser användas: gränsvågsfrekvensen är en maritim nödfrekvens som också får användas av flyg, men endast vid räddningsinsatser.⁷ Dessutom finns ytterligare ett femtiotal frekvenser att tillgå vid överbelastning på nämnda kanaler.⁸

Detta tillsammans med upparbetade rutiner hos räddningsaktörer i Sverige och Finland avser att vara ett heltäckande system för kontakter och informationsförmedling. Kustbevakningen och sjöräddningen har emellertid inte skyldighet att kontakta alla upptänkliga aktörer. Utgångspunkten är att de som kan komma att bli konkret involverade i en räddningsoperation ska kontaktas. I Sverige liksom i Finland kan en sjöräddningscentral ge andra kuststationer i uppdrag att sprida informationen om att någon är i nödläge. I nedanstående bild har den formella strukturen av detta åskådliggjorts med Estoniasituationen som exempel.

Frekvenser och kanaler för ett korrekt nödanrop

Efterhandskommentarer, både från MRCC⁹ i Stockholm och Åbo, rörande den inledande kommunikationen mellan Silja Europa och Estonia gör gällande att informationen var för oklar. Anroparen från Estonia borde direkt ha sagt positionen, angett att man hade slagsida och att man behövde



överge fartyget samt upprepat detta så länge som möjligt. Ombord på Estonia fanns en telegrafist med fullgod kompetens, en s.k. 1:st Class Radio Officer. Men anropet från Estonia gjordes sannolikt av andrestyrman eller tredjestyman.

För att få maximal räckvidd skulle nödanropet från Estonia ha sänts både med morsetelegrafi och med radiotelefoni på gränsvågskanalen, förutom på kanal 16. Språket skulle ha varit engelska för att så många som möjligt skulle kunna förstå nödmeddelandet. De s.k. epirberna skulle sedan ha aktiverats manuellt för att kunna sända även efter att fartyget sjunkit. Epirberna är nämligen konstruerade för att flyta upp till ytan och börja sända nödsignaler om fartyget sjunker.

Anropet gjordes alltså på kanal 16. Silja Europa kontaktade Estonia på samma kanal. Den som anropade från Estonia använde således inte telegrafi eller gränsvågsfrekvensen. Vidare gavs inget egentligt nödmeddelande. Det framgick helt enkelt inte i vilket katastrofalt läge Estonia befann sig. I och för sig är 20-30 graders slagsida i storm allvarligt, men det går att klara förutsatt att skrovet är intakt. Redan vid 5-7 graders slagsida är lutningen så pass stor att det är svårt att hålla sig upprätt. Ju större fartygen är desto större blir också nivåskillnaden mellan babord och styrbord vid slagsida. Epirberna på fartyget lossnade inte vilket betydde att inga nödsignaler sändes efter det att fartyget sjunkit.¹⁰ Men eftersom Silja Europa och MRCC i Åbo och MRSC Mariehamn uppfattat positionsangivelsen hade detta, enligt dem, ingen betydelse för snabbheten i räddningsarbetet.

Förklaringar till att korrekt nödanrop ej gjordes

Estonia hade tillräckligt kvalificerad utrustning och telegrafistkompetens för att göra ett korrekt nödanrop. Orsaken till att nödmeddelandena inte tydligare och redan från början gjorde klart hur allvarligt läget var får vi aldrig veta. Man sände MAYDAY men sedan endast ett meddelande om att man hade slagsida. Personen som ropade från Estonia sa aldrig att fartyget måste överges. Några möjliga orsaker till varför inte ett korrekt nödanrop gjordes har formulerats:¹¹

Situationen utvecklades för snabbt för att man i tid skulle hinna göra en korrekt bedömning av situationens allvar och gå ut med ett fullständigt nödanrop.

För många arbetsuppgifter skulle utföras samtidigt under extrema förhållanden.

Det finns en psykologisk spärr mot att gå ut för tidigt med nödanrop.

En total black-out kan ha slagit ut radiosystemet som skulle ha kunnat användas om normal reservkraft fungerat.

Telegrafisten och/eller någon av befälen kunde p.g.a. fartygets slagsida eller andra hinder inte ta sig till radiostationen respektive bryggan.

En ytterligare förklaring kan vara att den person som anropade helt enkelt inte visste hur det skulle göras. Det har också funnits spekulationer om att larmningen skulle ha försenats på grund av att besättningen på Estonia först försökt att få kontakt med rederiet. Men detta dementeras av rederiet. Ingen person på rederiet vare sig i Estland eller i Stockholm kontaktades av någon på Estonia innan hon sjönk.¹²

En praxis för sjökommunikation som utvecklats i farvattnen mellan Sverige och Finland är att använda ett nordiskt språk, oftast svenska. Engelska är visserligen det internationella sjöspråket. Av praktiska skäl, dvs främst besättningarnas språkkunskaper, används dock oftast något nordiskt språk. Nödanrop och nödmeddelanden i de nordiska farvattnen är i praktiken ytterst sällan korrekt utformade och på engelska. Meddelandenas innehåll anses av fartygsbefäl vara viktigare än formell utformning.¹³ I Estonias fall var problemet dels att nödanropet inte hade maximal räckvidd p.g.a. att den s.k. gränsvågen inte användes, dels att informationen som vi har sett var för knapphändig.

Fortsatt aktivitet och kommunikation

Kommunikation med fler aktörer

När Estonia hade sänt sitt nödmeddelande satte flera fartyg kurs mot haveristen. Totalt kom 13 fartyg till området under natten och den tidiga morgonen. Fortfarande var det oklart hur många människor som befann sig ombord på Estonia. Informationen som hade givits från Estonia tolkades av MRCC i Åbo och MRSC i Mariehamn som att fartyget behövde pumpar för att få bort vattnet. De finska helikoptrarna fick uppmaning av MRCC i Åbo att lasta ombord pumpar. Med den knappa information som fanns om läget för Estonia var det en, som man säger, rimlig bedömning. Att det inte behövdes pumpar stod klart först när helikoptrarna kom till haveriplatsen. Pumparna hindrade heller inte helikoptrarnas räddningsarbete eller försämrade möjligheterna att ta ombord nödställda.

Kontakter mellan kl. 01.23 - 01.50¹⁴

Det var inte bara Estonia och Silja Europa som hade kontakter med varandra under det första skedet. Nödanropet från Estonia initierade en intensiv kontaktverksamhet mellan fartyg och sjöräddningsstationer, vilket framgår av följande kronologi.

Klockslag Kontakter/åtgärder, finsk tid

- | | |
|-------|---|
| 01.23 | Estonia sänder mayday. |
| 01.24 | Silja Europa kontaktar Estonia. |
| 01.26 | MRCC i Åbo kontaktar Nauvo MRSC för att personalen där skulle försätta kustbevakningsfartyget Tursas, som låg för ankar i Vikland, i beredskap. |

- 01.29 Mariella kontaktar Helsingfors Radio för sändning av mayday-relaymeddelande.
- 01.30 Silja Europa har den sista kontakten med Estonia.
- 01.30 Radiooperatören på Mariehamn MRSC informerar jourhavande kommandör på centralen.
- 01.31 Mariehamn MRSC kontaktar MRCC i Åbo för att kontrollera om de uppfattat nödanropet från Estonia.
- 01.32 Mariella sätter kurs mot Estonia.
- 01.32 Kustbevakningsstationen på Kökar kontaktar Mariehamn MRSC för att försäkra sig om att de uppfattat radiotrafiken mellan Silja Europa och Estonia.
- 01.33 Operatören på MRCC i Åbo kontaktar den egna jourhavande kommandören för att denne skall komma till radiostationen.
- 01.34 Operatören vid MRSC i Nauvo kontaktar sitt jourhavande befäl.
- 01.35 MRCC i Åbo kallar, via personsökare, helikopterbesättningen på flygbevakningsgruppen i Åbo till basen.
- 01.36 Besättningen på Mariella observerar en nödraket från Estonia.
- 01.37 MRSC i Nauvo beordrar fartyget Tursas till haveriplatsen. Tursas är emellertid för liten för den kraftiga sjögången och tvingas vända tillbaka till hamn.
- 01.40 Jourhavande kommandör på MRCC i Åbo anländer till stationen.
- 01.42 Silja Europa överför via NMT-nätet Estonias nödanrop till Helsingfors Radio, som inte hade uppfattat det.
- 01.45 Jourhavande kommandör på MRSC i Mariehamn anländer till stationen.
- 01.47 Silja Europa kontaktar Helsingfors Radio för att stationen skall sända ett nödanrop. I Helsingfors beslutat man att sända ett s.k. panpan-meddelande. Ett sådant används då en eller ett fåtal personer är i sjönöd. (Lägst prioritet har anropet "secu-rité" som används för att varna fartyg för dåligt väder).

- 01.48 Enligt senare beräkningar den tidpunkt då Estonia sjönk.
- 01.49 MRCC i Åbo begär att Helsingfors Radio skall sända ett mayday-relayanrop.
- 01.50 Helsingfors Radio sänder mayday-relay.
- 01.50 Silja Symphony och Isabella sätter kurs mot haveriplatsen.

Vad alla visste var enbart det som hade sagts i den inledande kontakten mellan Estonia och Silja Europa. De som uppfattade nödanropet kontaktade övriga fartyg och kustbevakningsstationer för att förvissa sig om att dessa nåtts av det. Under denna första halvtimme var ingen säker på att Estonia sjunkit. Således fanns inte speciellt mycket information att utbyta. Kontakterna som togs syftade till att så många som möjligt skulle uppmärksamma situationen och vara beredd att i ett senare skede kunna göra en aktiv räddningsinsats om det skulle behövas.

Klockan 01.50 - 01.58¹⁵

MRCC i Åbo bad MRSC i Mariehamn att kontakta MRCC i Stockholm för att informera om Estonias nödanrop. I dessa kontakter får MRCC i Stockholm en begäran om bistånd i form av räddningshelikoptrar.

Klockslag Kontakter/åtgärder, finsk tid

- 01.50 MRCC i Åbo kontaktar MRSC i Mariehamn.
- 01.52 MRSC i Mariehamn kontaktar MRCC i Stockholm för att informera om nödanropet. I Stockholm hade man inte uppfattat nödanropet p.g.a. avståndet. MRSC meddelar att MRCC i Åbo har ansvaret för räddningsoperationen samt ger information om läget. Fortfarande fanns det enbart knapphändig information.
- 01.57 MRCC i Stockholm ringer till MRCC i Åbo för att erbjuda hjälp och får då en begäran om helikoptrar.
- 01.58 MRCC i Stockholm kontaktar ARCC på Arlanda för att dessa skall larma alla tillgängliga helikoptrar.

Någon gång under natten kontaktade Sveriges dåvarande statsminister Carl Bildt MRCC i Åbo. När det stod klart för honom att helikoptrar skulle behöva flyga över utländskt luftrum drogs slutsatsen att de borde kunna göra det utan att begära tillstånd. MRCC i Åbo gav klartecken för svenska helikoptrar att flyga över Åland.¹⁶ Emellertid är luftrummet över Åland inte belagt med restriktioner. Helikoptrarna, dvs egentligen bara de från F15 i Söderhamn, hade kunnat flyga över Åland utan tillstånd. Tillstånd krävs däremot om utländska militära helikoptrar och fartyg skall landa resektive. lägga till i hamn på Åland.¹⁷

Finska helikoptrar larmades av MRCC i Åbo eller av andra som Åbo kontaktade. Successivt kom allt fler aktörer i form av fartyg och kuststationer att involveras i kommunikationen. I nedanstående bild åskådliggörs detta.

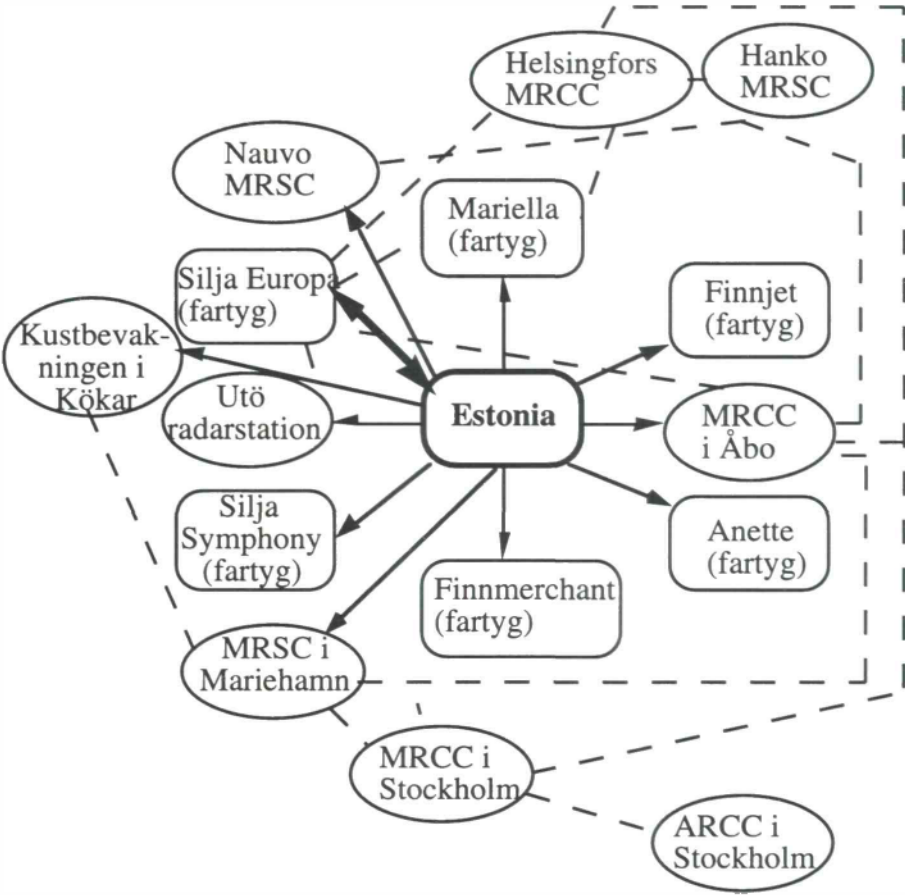


Bild 3. Faktiska kontakter.

Problem hos ARCC

Kortvågsradion hos ARCC på Arlanda fungerade inte under natten och morgonen då räddningsarbetet pågick. Kommunikationsutrustningen ARCC har att tillgå är ålderdomlig tekniskt sett. Fortfarande används kortvågsradio. Den är mycket känslig, speciellt vid soluppgång och nedgång. De praktiska problemen som kontaktsvårigheterna orsakade för de svenska helikoptrarna var att de inte kunde informera om att det behövdes fler helikoptrar. Man förutsatte att MRCC i Åbo hade kontaktat ARCC, vilket dock inte hade skett. Därför fick ARCC information om läget ute till havs först när en helikopterbesättning kl. 09.30 ringde från finska Hangö i samband med avlämnande av skadade. I Åbo hade man uppfattningen att det var till MRCC i Stockholm som man skulle vända sig med sin förfrågan om helikoptrar. MRCC i Stockholm skulle sedan kontakta ARCC, vilket också gjordes. MRCC i Stockholm gjorde bedömningen att så många helikoptrar som fanns tillgängliga skulle larmas ut. ARCC larmade dock inte alla helikoptrar. ARCC förväntade sig att få en förfrågan om bistånd direkt från Finland.

ARCC i Stockholm ansåg att hela operationen var en finsk angelägenhet eftersom Estonia förlist på finskt område. Eftersom MRCC i Åbo inte tagit kontakt ansåg man inte att man direkt kunde larma alla kända helikopter-enheter som låg i beredskap. ARCC valde att larma ut helikoptrarna successivt mellan klockan två och fyra på morgonen.

På Silja Europa gör man i efterhand bedömningen att fler nödställda hade kunnat räddas om fler helikoptrar hade kommit snabbare till haveriplatsen. Även helikopterbesättningarna ifrågasätter ARCC:s agerande och anser att alla tillgängliga helikopter-enheter i Sverige borde ha kallats ut och också att kontakt borde ha tagits med Norge och Tyskland. Vid ARCC ansåg man sig inte ha tillräckligt underlag för att göra denna bedömning. MRCC i Åbo kontaktade MRCC i Stockholm på förmiddagen för att meddela att det inte behövdes fler helikoptrar. MRCC i Stockholm informerade ARCC om detta. I ett tidigt skede erbjöd MRCC i Stockholm MRCC i Åbo att mobilisera svenska ytgående räddningsenheter. Från Åbo svarade man då att det inte behövdes eftersom det redan fanns fartyg i området men också att vädret var så dåligt att fartyg inte kunde uträtta så mycket.

Varför följde ARCC inte MRCC:s bedömning och avstod från att sätta in alla tillgängliga helikoptrar? MRCC och ARCC i Sverige kan inte beordra varandra att göra något. Vad de kan göra är att be varandra att agera. Någon övergripande ledningsfunktion finns inte, vilket är en medveten utformning av organisationen från Sjöfartsverkets och Luftfartsverkets sida. Räddningsarbetet kräver ofta samarbete mellan ARCC, MRCC och andra enheter som fartyg och flygplan. I detta samarbete avgörs var ledningsfunktionen skall förläggas.

Utifrån vad som tidigare redovisades om kanaler och frekvenser kan man fråga sig om inte ARCC hade kunnat kontakta helikoptrarna på något annat sätt. ARCC har dock endast tillgång till kortvågsradio, d.v.s. frekvenserna 3 023 Khz och 5 680 Khz. Emellertid hade det varit svårt att hålla kontakt med

helikoptrarna även om radion fungerat. Väderleksförhållandena på haveri-platsen skapade problem för radiotrafiken. Att kortvågsradion var ur funktion förefaller inte ha haft någon avgörande betydelse vare sig för utlarmningen av helikoptrarna eller för räddningsarbetet till havs.

Överenskommelse om bistånd mellan de nordiska länderna

Sjöräddningssamarbetet mellan länder regleras av internationella konventioner och inhemska lagar.¹⁸ Mellan Finland och Sverige finns en överenskommelse från 1993 om samarbete för sjö- och flygräddning. Inom ramen för detta regelverk har avtal träffats om samarbetet mellan sjö- och flygräddningscentralerna.¹⁹ Detta avtal innehåller inga detaljerade anvisningar om hur samarbetet konkret skall gå till utan reglerar främst förfarandet vid begäran om bistånd från det andra landet. Räddningscentralerna (RCC) har genom delegation befogenhet att vända sig till lämplig RCC i det andra landet, begäran om bistånd skall omedelbart bekräftas och tillträdestillstånd utverkas för de utländska enheter som ska operera inom det egna landets territorium. Samordningen av kommunikationen och det operationella arbetet sköts av den RCC inom vars område räddningsinsatserna görs.

Vid sidan av sjö- och flygräddningsavtalet kan nämnas den handbok som getts ut av Statens räddningsverk, Nordisk räddningstjänsthandbok, som innehåller förslag till hur räddningssamarbete konkret skulle kunna gå till när bistånd begärs från annat land.²⁰ Den procedur som här beskrivs är knappast tillämplig för sjökatastrofer liknande Estonia. De detaljerade förslagen innebär bland annat att tillstånd för biståndsbegäran skall inhämtas hos behörig myndighet i det egna landet. Vid kontakt med den biståndsgivande staten skall biståndssökande uppges:

- Händelsens art, plats och förväntad utveckling
- Typ av bistånd, antal personer, fordon och övrig materiel som kan behövas
- Tidpunkt för behov av hjälp
- Hjälpens varaktighet
- Förväntas biståndsbehovet vara så långvarigt, att det kommer att finnas behov av utbyte av personal
- Kan det förväntas bli behov av ytterligare bistånd, eventuellt av annan art
- Finns det något speciellt förhållande, som behöver upplysas om
- Kontaktperson och telefonnummer i den biståndssökande staten.

Som synes är dessa rekommendationer baserade på att den biståndssökande har mycket information som underlag för begäran om bistånd. I fallet med Estonia var informationen mycket knapphändig. Ett förfarande enligt räddningstjänsthandboken skulle ha inneburit att MRCC i Åbo inte begärt helikoptrar från Sverige innan Mariella kl. 02.30 hade kommit fram till haveriplatsen och sett hur mycket hjälp som behövdes.

Sjöräddningen i Sverige och Finland

I Sverige är det Sjöfartsverket som ansvarar för sjöräddningsverksamheten. De kustradiostationer som finns i Sverige är belägna i Göteborg och i Stockholm. MRCC är belägen i Göteborg och ingår i Sjöfartsverkets organisation. I Stockholm drivs kustradiostationen av Telia Mobitel AB efter avtal med Sjöfartsverket. Dessa två kustradiostationer har ansvar för Sveriges havsområde samt för insjöarna Vänern och Vättern. MRCC har inga egna fartyg eller flygplan/helikoptrar utan har, också genom avtal, rätt att utnyttja marinens och flygvapnets enheter. Den internationella sjöfartskonventionen ger dem, liksom MRCC i alla länder, rätt att disponera alla civila fartyg i haveristens närhet. I Sverige har inte marinen några enheter inom sjöräddningsorganisationen men sådana kan ställas till förfogande på begäran.

I Finland är sjöräddningsverksamheten direkt underställd inrikesministeriet. Där har sjöräddningen, som ingår i gränsbevakningsväsendet, till sitt förfogande staben för gränsbevakningsväsendet som överordnad nivå för gränsbevakningssektionerna, och vidare flygbevakningsdivisionen, utbildningsinstitutioner för personal inom gränsbevakningsväsendet samt sjöbevakningssektionerna. Sjöbevakningssektionerna är tre till antalet: bottniska vikens sjöbevakningssektion, skärgårdshavets sjöbevakningssektion och finska vikens sjöbevakningssektion. Varje sådan sektion har två eller tre sjöbevakningsområden att bevaka. Genom att gränsbevakningsväsendet har ansvar för sjöräddningen har man också 74 egna fartyg att tillgå liksom tre egna flygplan och 10 helikoptrar. I den nuvarande organisationen finns tre kustradiostationer med huvudansvar för sina respektive sjöräddningsområden: Vasa, Åbo och Helsingfors. Till dessa kommer undercentraler (MRSC) i - från norr till söder - Virpiniemi, Vallgrund, Pirskeri, Nauvo, Mariehamn, Hanko, Suomenlinna och Kotka (de tre sista i Finska viken).

MRCC i Åbo

I Sverige mobiliserades inte genast alla tillgängliga räddningsresurser vilket sagts bero på att den finska sjöräddningen inte bad om hjälp. MRCC i Stockholm anser att man från finsk sida var sen med att larma.²¹ Intervjuade helikopterbesättningar har uppfattningen att alla som fick information om att Estonia var i nöd borde ha reagerat genast. En förklaring från ARCC till att så inte skedde är att utlarmning av helikopterbesättningar medför kostnader i form av övertid. Det var också svårt att tro att det verkligen hade inträffat något så allvarligt som att en passagerarfärja förlist.

MRCC i Åbo hade, som sagts, ansvaret för operationen. I Åbo hade man vad som kan kallas två vågor av kontakter. De första två timmarna innebar kontakter med kustradiostationer och andra finska enheter som skulle höja sin beredskap. Den plan som finns för stora sjökatastrofer tillämpades i lämpliga delar vilket betyder att de radiostationer, fartyg och flyggrupper som ligger i närheten kontaktades. Vissa av dessa får till uppgift att kontakta

ytterligare andra organ. Det var detta arbete som sattes igång av MRCC i Åbo direkt efter att man uppfattat nödmeddelandet från Estonia. Den primära uppgiften var inte att larma svenska sjöräddningen. I Åbo visste man att det skulle ta längre tid för svenska helikoptrar att nå haveriplatsen än för finska. Bedömningen blev således att larma finska aktörer först för att dessa skulle kunna höja sin beredskap och förbereda hjälpinsatser och att därefter kontakta MRCC i Stockholm.

Samma larmningsprinciper för sjöräddning och för flygräddning finns i Sverige. Man använder tillämpliga delar i planerna. Planerna måste, säger man från MRCC i Åbo, ha en flexibilitet för att kunna anpassas till rådande situation. För mindre tillbud är larmplanen betydligt mer begränsad av den enkla anledningen att inte så många behöver involveras. För Estonia-situationen var det dock inte så. En av de första åtgärderna vid MRCC i Åbo var att kalla in den speciella ledningsgrupp som finns för katastrofer. Denna består av en kommandör på MRCC i Åbo, länets räddningsinspektör, länets polisråd, en sjöfartsinspektör, länsläkaren, personal från militärlänet. Var och en av dessa vidtog inom sitt åtgärdsområde åtgärder enligt larmplanen.

Planerna har utformats utifrån katastrofövningar på skärgårdshavet, som letts av sjöbevakningssektionen. Erfarenheter från dessa övningar och faktiska incidenter med fartyg anses ha varit värdefulla för upprättandet av planen och för det egentliga agerandet. Emellertid förutsatte planen inte att fartyg kunde sjunka. Det har ansetts som osannolikt:

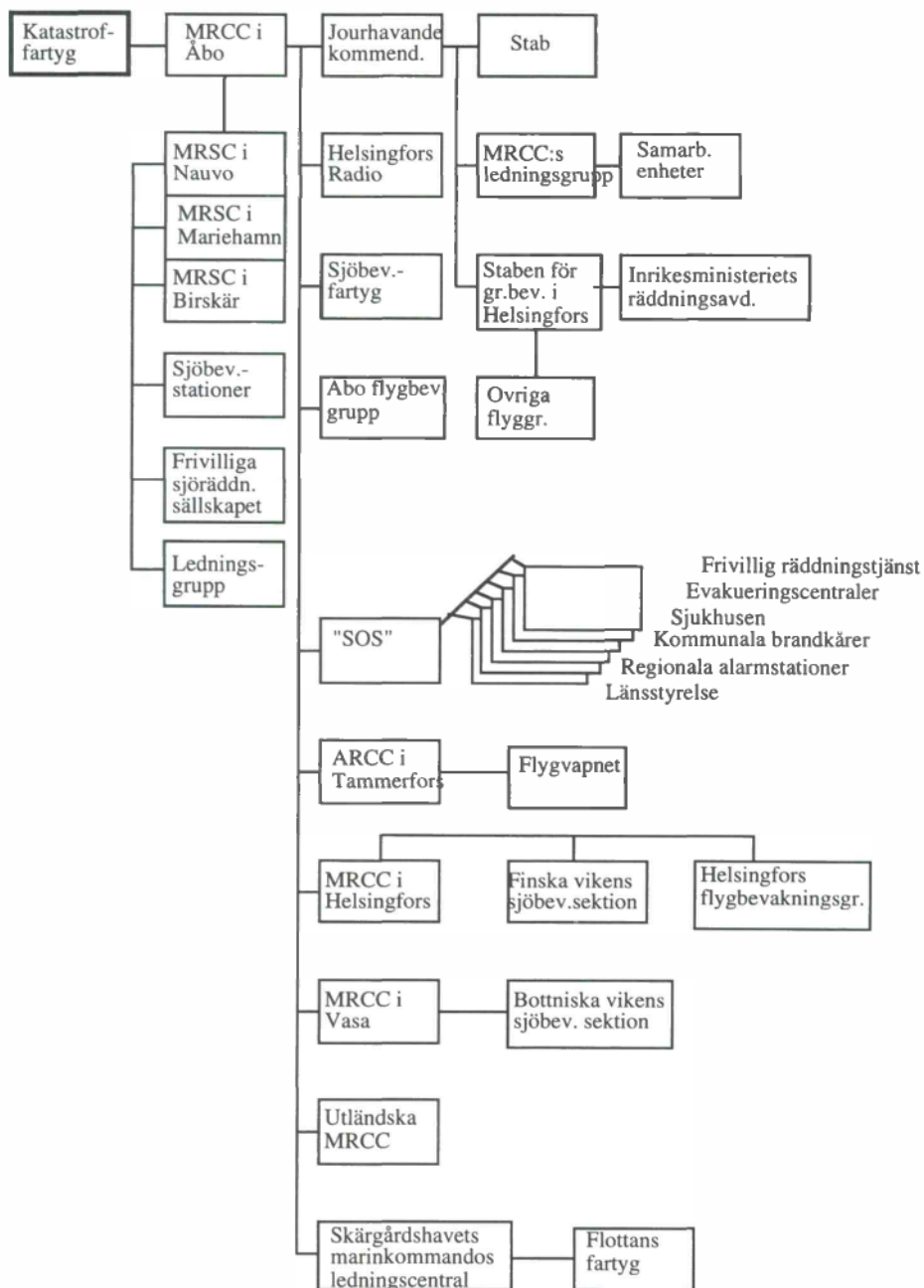
Likväl har utgångspunkten för planeringen i bilfärjeolyckor tidigare varit en situation, där fartyget flyter under räddningsoperationen. Ett snabbt sjunkande har tidigare inte ansetts vara sannolikt som olyckssituation.²³

Agerandet

Inledande åtgärder

Under denna första fas i räddningsarbetet, som varade i cirka 30 minuter (dvs mellan kl. 01.23 och 01.58 finsk tid), går arbetet vid MRCC i Åbo framför allt ut på att sprida information om Estonias nödanrop, höja beredskapen hos aktörer, räddningsenheter, som antogs kunde komma att bli involverade i räddningsarbetet och att begära hjälp från Sverige. Under denna fas fanns ingen säker information från Estonia och man visste inte att fartyget sjunkit. Detta tillsammans medförde att det inte fanns en bekräftad anledning att tro att det var så illa som det senare visade sig.

Fartygsbefälen i området insåg sannolikt att det varken var fråga om ett "practical joke" eller ett misstag. Svårare var det för ARCC i Sverige att ta informationen för given. ARCC hade ingen kontakt med MRCC i Åbo, vilket borde ha kunnat avhjälpas med ett telefonsamtal; det var ändå bara kortvågsradion som var ur funktion. Påståendet att MRCC i Åbo skulle ha varit sena med att kontakta MRCC i Stockholm har diskuterats. Ca. 30 minuter förflyter från det att Estonia sänder sitt nödanrop till dess att MRCC i Stockholm larmas. Eftersom det var en finsk räddningsoperation larmade



Figur 4. Larmplanen för MRCC i Åbo.

Åbo först de finska aktörerna. Dels tog detta viss tid, dels var situationen svårbedömlig och först när Estonia försvunnit från radarskärmaperna kl. 01.48 torde situationens allvar börjat ha blivit helt tydligt.

Noter:

1. Skrift från rederiet Estline, "M/S Estonia", april 1995.
2. Ilta-Sanomat (finsk tidskrift).
3. Ibid samt dokument från MRCC i Åbo.
4. Återgivningen av kommunikationen är hämtad från dokument från den finska delen av den internationella haverikommissionen, daterad 7 februari, "Free translation of the transcript of the emergency traffic recorded on the Silja Symphony.
5. Dagens Nyheter 22/6 1995, MRCC i Åbo.
6. Dokument från den finska delen av den internationella haverikommissionen "Chronology of sea rescue actions".
7. Bestämmelser för flygräddningstjänst, BFR, kapitel 5
8. Uppgift från källa vid MSCC.
9. I denna typ av händelse finns ett antal aktörer eller organisationer med. Fackuttryck har i rapporten skrivits om så att innebörden tydligare för läsare utanför sjöräddningssektorn. Vissa termer används dock: MRCC = Maritim Rescue Coordination Center. På svenska benämns det "sjöräddningen". Finns f.n. på två platser i Sverige: Göteborg och Stockholm. Sjöfartsverket är ansvarig myndighet för MRCC och även MRSC. MRSC = Maritim Rescue Sub Center. Benämns också sjöräddning. I Sverige finns inga sådana "undercentraler". I Finland finns de på ett antal platser längs kusten med mindre sjöområden att bevakas och bistår MRCC med larm, informationsinsamling. ARCC = Air Rescue Coordination Center. På svenska benämns det "flygräddningen". I Sverige är flygräddningen fr.o.m. 1/1 1995 belägen på KA4 i Göteborg tillsammans med MRCC i Göteborg. Vid Estoniakatastrofen var den belägen på Arlanda. ARCC och MRCC bildar det som i den nuvarande organisationen i Sverige kallas JRCC, Joint Rescue Coordination Center.
10. Dokument från svenska delen av den intern. haverikommissionen: "Estonia. Radioutrustning, radiopersonal, nödtrafik och SAR-kommunikation", diarienumr. Estonia G18.
11. Ibid.
12. Mats Björud, Estline.
13. Dokument från den svenska delen av den internationella haverikommissionen: "Estonia. Radioutrustning, radiopersonal, nödtrafik och SAR-kommunikation", diarienumr. Estonia G18.
14. Dokument från den finska delen av den internationella haverikommissionen "Chronology of sea rescue actions".
15. Dokument från den finska delen av den internationella haverikommissionen "Chronology of sea rescue actions".
16. Brev från Carl Bildt t. Larsåke Larsson, Högskolan Örebro, 1/10 1995; MRCC Åbo.
17. ARCC i Göteborg.
18. 1979 års internationella sjöräddningskonvention och 1944 års konvention angående internationell civil luftfart. Svenska lagar på området är främst räddningstjänstlagen och räddningstjänstförförordningen.
19. Dessa är "Protokoll mellan gränsbevakningsväsendet och luftfartsverket i Finland och sjöfartsverket och Luftfartsverket i Sverige om samarbete för räddning av människor och

"Internationella sjöräddningskonventionen".

20. Statens Räddningsverk: Nordisk räddningstjänsthandbok.

21. Dagens Nyheter 3/10 1994 samt intervjuuppgifter.

22. Sjøräddningsberättelse om räddningsåtgärderna vid M/S Estonias förlisning på Norra östersjön 28.9.94. Skärgårdshavets sjöbevakningssektion, Staben Åbo, 28/4 1995.

23. Ibid. s. 25.

RÄDDNINGSGÄRDET TILL HAVS

Räddningsledare utses

Estonia förläste utanför finskt territorialvatten men inom Åbo sjöräddningsområde. Därför hade MRCC i Åbo ansvar för den övergripande ledningen av operationen. Detta innebär att man står för kontakter med berörda enheter såsom kustradiostationer, flygräddningscentraler, kustbevakningskommandon både inom landet och utomlands. Vid MRCC-stationerna i Finland och på fartygen i området insåg man att det fanns flera hundra passagerare ombord på Estonia. Således skulle det bli fråga om en stor räddningsoperation. Därför utnämndes klockan 02.05 befälhavaren på Silja Europa till On Scene Commander (OSC), dvs räddningsledare på platsen, av MRCC i Åbo.

Fartyget hade då 40 minuters gångtid kvar till haveriplatsen. Befälhavaren var känd av den kommandör som anlant till MRCC i Åbo som en mycket erfaren sjöman. Inte helt oviktigt var att befälhavaren är reservofficer i finska flottan, vilket innebär att han besitter stor kunskap om kustbaser och förutsättningar för samarbete mellan fartyg och helikoptrar. Dessutom betyder denna bakgrund att han har kunskap om olika fartygstypers förutsättningar att agera i hårt väder liksom om helikopterplattformarnas prestanda. Den som utnämns till räddningsledare på haveriplatsen leder det operativa arbetet. OSC har alla befogenheter man kan tänka sig i en sådan situation, hans order ifrågasätts inte.

Det är enbart vid större olyckor till sjöss som den sjöräddningscentral som ligger närmast haveristen utser en OSC. I och med att befälhavaren på Silja Europa utsågs fick denne också samordningsansvaret för räddningsarbetet ute till havs. Mariehamn MRSC meddelade detta till MRCC i Stockholm klockan 02.10. Enligt 1979 års internationella sjöräddningskonvention¹ har en OSC följande uppgifter. OSC ska:

- fastställa sökobjektets troliga position och troliga felmarginer i denna position samt sökområdet,
- av säkerhetsskäl separera deltagande räddningsenheter,
- tilldela medverkande sökenheter lämpliga sökmönster,
- avdela lämpliga sökenheter till räddningsarbetet då sökobjektet har lokaliserats,
- samordna sjöräddningskommunikationen på platsen,
- hålla regelbunden kontakt med sjöräddningscentral eller undercentral,
- rapportera till ansvarig sjöräddningscentral om räddade människors identitet och var dessa finns,
- begära ytterligare hjälp om sådan behövs.

Silja Europa

OSC-funktionen förutsätter en viss storlek på fartygsbesättningen. Silja Europa är ett av världens största passagerarfärjor, vilket gjorde att OSC kunde fördela arbetsuppgifterna på 15 personer. Funktionen OSC är således till stor del ett lagarbete. Erfarenhet och sunt förnuft sägs vara viktiga egenskaper för att OSC dels skall kunna organisera arbetet på bryggan, dels organisera och leda operationen med andra enheter. Ett stort fartyg har dessutom en stor brygga med god uppsikt över omgivande vatten.

På Silja Europa är bryggan drygt 40 meter bred och belägen på tionde däck. Genom att bryggan når ett par meter utanför fartygsskrovet är den visuella sikten runt fartyget mycket god. Då det stod klart att fartyget skulle bli operativ ledare för räddningsoperationen kallades den speciella ledningsgruppen på fyra personer samman och allt manskap väcktes. Alla kunde inte avdelas för räddningsoperationen eftersom fartyget också måste hanteras. Silja Europa hade vid detta tillfälle ett tusental passagerare.

Klockan tre på morgonen gavs den första informationen till passagerarna (som var vakna) om att man inte skulle anlända till Stockholm på utsatt tid och om vad som hade hänt. Mer information gavs senare på morgonen. Pursers, städerskor, serveringspersonal, butikspersonal m fl upplevde aldrig att passagerarna var oförstående inför förändringarna i tidtabellen mm. Men underrättelserna om katastrofen spred förstämning ombord och även passagerarna på Silja Europa kunde se de nödställda människorna i vattnet.

Andra fartyg

Ett estniskt lastfartyg, Rakvere, befann sig närmare Estonia än de stora färjorna när mayday-anropet sändes. Det fartyget hade dock inte tillräcklig bemanning för att kunna fungera som OSC. Rakvere tillfrågades heller aldrig och kontaktades överhuvudtaget inte av MRCC i Åbo under räddningsoperationen.² Vid tiden för katastrofen fanns inget samarbetsavtal mellan Finland och Estland rörande sjöräddning.³

Att inte Mariella, som trots allt var först på haveriplatsen, utsågs till ledare av räddningsoperationen berodde på att MRCC i Åbo inte visste om besättningen hade tillräckliga kunskaper i finska och i övrigt tillräckliga erfarenheter. Så snart Mariella kommit fram till haveriplatsen rapporterade man till MRCC i Åbo vad man såg, dvs. människor, flottar och vrakgods i vattnet. MRCC i Åbo bedömde att kunskaper i finska var en mycket viktig förutsättning för att kunna leda de enheter som skulle komma till undsättning. Således utgick man från början från att det internationella språket i liknande situationer, engelska, inte skulle komma att användas.

Klockan 02.05 - 02.30⁴

Klockslag Kontakter/åtgärder, finsk tid

02.05 MRCC i Åbo sänder via VHF-bandet till fartygen i området att befälhavaren på Silja Europa utsetts till On Scene Commander (OSC).

- 02.06 MRCC i Helsingfors informerar MRSC i Hanko om katastrofen. I Hanko hade man inte uppfattat Estonias nödanrop.
- 02.07 ARCC larmar den svenska helikoptern Q97 i Visby.
- 02.07 MRSC i Mariehamn informerar distriktets räddningscenter om olyckan.
- 02.10 Den svenska helikoptern Q91 på F17 i Ronneby larmas av ARCC.
- 02.10 MRSC i Mariehamn informerar MRCC i Stockholm om vem som är OSC.
- 02.12 MRCC i Stockholm informerar MRCC i Åbo om att de två larmade helikoptrarna skall lyfta inom 30 respektive 60 minuter.
- 02.12 Mariella observerar de första livvästarna och vrakgods i närheten av Estonias förlisningsplats.
- 02.14 MRCC i Helsingfors meddelar att minfartyget Uusimaa avseglat från Hanko och att ytterligare två minfartyg lämnat hamnen i Örö. Likaså avseglar kustbevakningsfartyget Valpas från Porkkalaområdet.
- 02.15 MRCC i Åbo informerar räddningsdistriktets brandchef om olyckan. Denne beger sig till MRCC:s lokaler inne i centrala Åbo.
- 02.20 MRCC i Åbo utser Utö som evakueringscentrum.
- 02.21 MRCC i Helsingfors larmar Augusta Bell-helikoptern AB 412 på Helsingfors flyggrupp samt Superpuma-helikoptern OH-HVD på Åbo flygplats.
- 02.30 Mariella anländer till den plats där Estonia har sjunkit.
- 02.30 Superpuma-helikoptern OH-HVD lyfter från Åbo flygplats.

I den här fasen av förloppet kommer helikoptrarna i fokus samtidigt som Mariella och Silja Europa kommer fram till haveriplatsen. Den senare kl. 02.44. Nu inleds det direkta räddningsarbetet. I vattnet ligger uppskattningsvis 200 människor som väntar på att bli räddade.

Räddningsoperationen

Klockan 02.36 - 03.02⁵

Klockslag Kontakter/åtgärder, finsk tid

02.36 MRCC i Åbo begär att ARCC i Tammerfors skall larma det finska flygvapnets helikoptrar, vilket också görs.

02.50 MRCC i Stockholm får kontakt med VD:n för Estline för att få passagerarlistor, vilka dock inte finns.

02.55 MRCC i Helsingfors kontaktar MRCC i Tallin för att därifrån få passagerarlistor. Sådana finns inte men man får uppgiften att det ombord på Estonia fanns 679 passagerare och 188 besättningsmedlemmar.

03.02 MRCC i Åbo får informationen om antalet ombordvarande.

Svårigheter under räddningsarbetet

Silja Europa och Mariella hade alltså börjat gå mot Estonias förmodade haveriplats strax efter klockan halv två. När Mariella kom fram kl. 02.30 upptäckte man först ingenting. Något senare när fartyget nått fram till den korrekta positionen för haveriet ser man människor, flytvästar och flottar i vattnet. Först då stod det helt klart att Estonia sjunkit. Silja Europa kommer fram kl. 02.44. I Estonias räddningsutrustning fanns 10 livbåtar och 63 livflottar som tillsammans hade kunnat rymma drygt 2.200 personer.⁶ Av allt att döma gick haveriförloppet så snabbt att det blev omöjligt att iordningsställa räddningssutrustningen. Även om det skulle ha funnits tid hade det inneburit stora svårigheter att sätta ut livbåtarna i de kraftiga vågorna.

Den kraftiga sjöhävningen med vågor på 4-6 meter och 10 meter som mest ändrade hela tiden förutsättningarna för att rädda de nödställda. Fartygen i området slängde ner flottar i vattnet i hopp om att de överlevande från Estonia skulle kunna få tag i dessa. Endast ett fåtal lyckades ta sig upp i dessa flottar och väntade där på att bli räddade av någon helikopter i området. De färjor, Mariella, Silja Europa, Isabella och Silja Symphony, som fanns på haveriplatsen hade själva motordrivna livbåtar med kapacitet för ca. 120-150 personer per livbåt. Befälhavaren på Mariella beslutade att inga livbåtar skulle sänkas ned från Mariella. Övriga befälhavare gjorde samma bedömning. Det krävs att besättningsmän följer med livbåtarna för att manövrera dem. I det hårda vädret skulle det inneburit en stor risk för besättningsmännen. Livbåtarnas sidor är också höga för att skydda mot vågor, men det innebär också att det är svårt att få upp människor ur vattnet. Livbåtarna är i första hand konstruerade för att rädda passagerare från det egna fartyget. Färjorna försökte att lägga sig på ett sådant sätt att områden där det fanns överlevande kunde få lite lä från vinden. Detta var dock svårt eftersom maskinerna stoppades för att inte människor som låg i vattnet skulle sugas in i propellrarna.

Befälhavarna på färjorna har ett juridiskt ansvar för den egna besättningen, vilket betyder att de är ansvariga för deras liv också i samband med räddningsoperationer. Avgörandet att inte sätta ut livbåtar kan sägas ha stöd i sjölagens paragraf 62 i vilken det står att om befälhavaren påträffar någon i sjönöd skall han ge all hjälp som är möjlig om det kan ske utan allvarlig fara för den egna besättningen. De s.k. SOLAS-reglerna (Safety of Lives at Sea)⁷ säger enbart att räddningsutrustningen på fartyg skall vara utformade för att kunna rädda människor från det egna fartyget, inte för att kunna rädda människor från andra fartyg eller upp ur vattnet.

Färjan Isabella försökte att använda en egen flotte. När en flotte kom drivande rakt mot färjan beslutade befälhavaren att fira ned en egen flotte med tre matroser för att plocka upp människorna i flotten. Detta lyckades men flotten fylldes snabbt med vatten. Tyngden av vatten och människor gjorde att vinschen slutade att fungera samtidigt som flottens botten vek sig och kom att få samma form som en hängmatta eller plastkasse. För att rädda människorna utlöste Isabella sin s.k. slide, en plastrutschbana för evakuering. På den klättrade de 16 personerna från den hängande flotten upp i färjan. Detta var mycket svårt eftersom sliden var hal och brant. Efter en timme hade alla kommit ombord och i säkerhet.⁸ Under detta räddningsarbete ramlade två besättningsmän från Isabella i vattnet. Från bryggan ropade man då enbart mayday på nödfrekvensen. Anroparen sa inte att det var medlemmar av den egna besättningen som ramlat i med påföljd att mottagarna inte kunde avgöra om anropet gällde överlevande eller döda från Estonia eller om Isabella också var i sjönöd. Skillnaden kan tyckas försumbar, men i den bedömning som varje helikopterbesättning måste göra och också gjorde i Estoniafallet vad gäller prioriteringen av de nödställda så kan detta ha stor betydelse. Det kunde mycket väl vara så att besättningsmedlemmarna från Isabella var iklädda överlevnadsdräkter. Undsättningen av dem hade i så fall kunnat vänta till förmån för de människor som enbart var iförda nattlinnen och underkläder. Inom några minuter stod det klart för helikopterbesättningarna vad anropet handlade om och de två räddades med helikopter strax därefter.

Från Silja Europa sänktes lotsstegen ner längs fartygssidan. En man lyckades få tag i den och klättra upp i fartyget. Detta anses som en nästan övermänsklig prestation med tanke på det hårda vädret, kylan och avståndet upp till fartygsdäcket.

Utlarmning av helikoptrar

Den första helikopter som larmades var stationerad vid finska gränsbevakningen i Åbo. I Sverige skötte ARCC larmningen av helikoptrarna via telefon. Enheterna från Säve och Ronneby dirigerades till Berga örlogsbas för att tanka. Helikopter Y 65 på Berga larmades klockan 02.09. När helikopterchefen skulle kalla in besättningen via MBS-systemet fungerade inte detta. Besättningen larmades per telefon efter tre misslyckade försök med MBS-systemet. Telia hade utan att meddela detta satt MBS-systemet ur

funktion för att göra servicearbeten på nätet. Förseningen i larmningen blev emellertid inte stor. Helikoptern lämnade Berga kl. 03.20. Klockan. 02.07 larmades flygvapnets helikopter i Visby och klockan 02.10 larmades helikopter Q91 i Ronneby. Helikopter Y64 på Berga larmades klockan 02.30. Helikopter Y68 på Säve larmades klockan 02.45 och lyfte kl. 03.45. De svenska helikoptrarna från Ronneby och Säve dirigerades av ARCC till Berga för tankning och briefing.⁹ Klockan 02.39 sätter den svenska helikoptern Q99 från flygvapnet kurs från Ölands södra udde mot olycksplatsen. Man hade undsatt en fiskebåt i sjönöd genom att sänka ned en länsypump så att besättningen kunde få bort vattnet och för egen maskin gå till närmaste hamn. I tabellen nedan återfinns alla helikoptrar från Sverige och Finland som deltog i räddningsoperationen efter Estonias förlisning.

Tabell 1. Helikopterinsatsen.¹⁰

Förband	Helikopter	Larmtid	Starttid	Ankomst till havet
Flygvapnet Visby	Q97	02.07	02.51	03.50
Flygvapnet Ronneby	Q99	02.39	02.39	04.40
	Q91	02.10	03.45	05.50
Flygvapnet Söderhamn	O95	02.45	04.10	06.45
Marinen Berga	Y65	02.09	03.20	04.05
	Y64	02.30	04.45	05.45
	Y74	03.30	05.46	06.30
Marinen Ronneby	Y69	02.47	04.30	06.30
Marinen Säve	Y68	02.45	03.45	06.00
Finska gr.- bevakn. Åbo	HVG	01.35	02.30	03.05
	HVG	03.30	06.20	06.45
Finska gr.- bevakn.H-forsHVD		02.21	03.30	04.50

Samtliga tider är finsk normaltid

Befälet på Silja Europa hade vad gäller räddningsstationer endast kontakt med MRCC i Åbo och förmedlade informationen från dess operatörer vidare till helikoptrarna. Det är också så det skall fungera enligt katastrofplanen. Helikoptrarna i området kunde p.g.a. avståndet inte ha kontakt med vare sig MRCC i Stockholm eller i Åbo.

MRCC i Stockholm hade dock kontakt med de svenska helikoptrarna så länge de var på svenskt område: Klockan 03.02 med Q97 och Y65, klockan 03.57 med Q91, Q95 och Q99. Helikopterbesättningarna ville ha information om Estonias position, briefing om läget, vilka andra enheter som fanns på plats och vilka som skulle komma, om räddningsledaren var på ett passagerarfartyg eller lastfartyg och vart skadade skulle transporteras. En dansk helikopter som också sattes in i räddningsoperationen begärde och fick nödvändiga instruktioner.

Helikoptrarna inleder sökandet

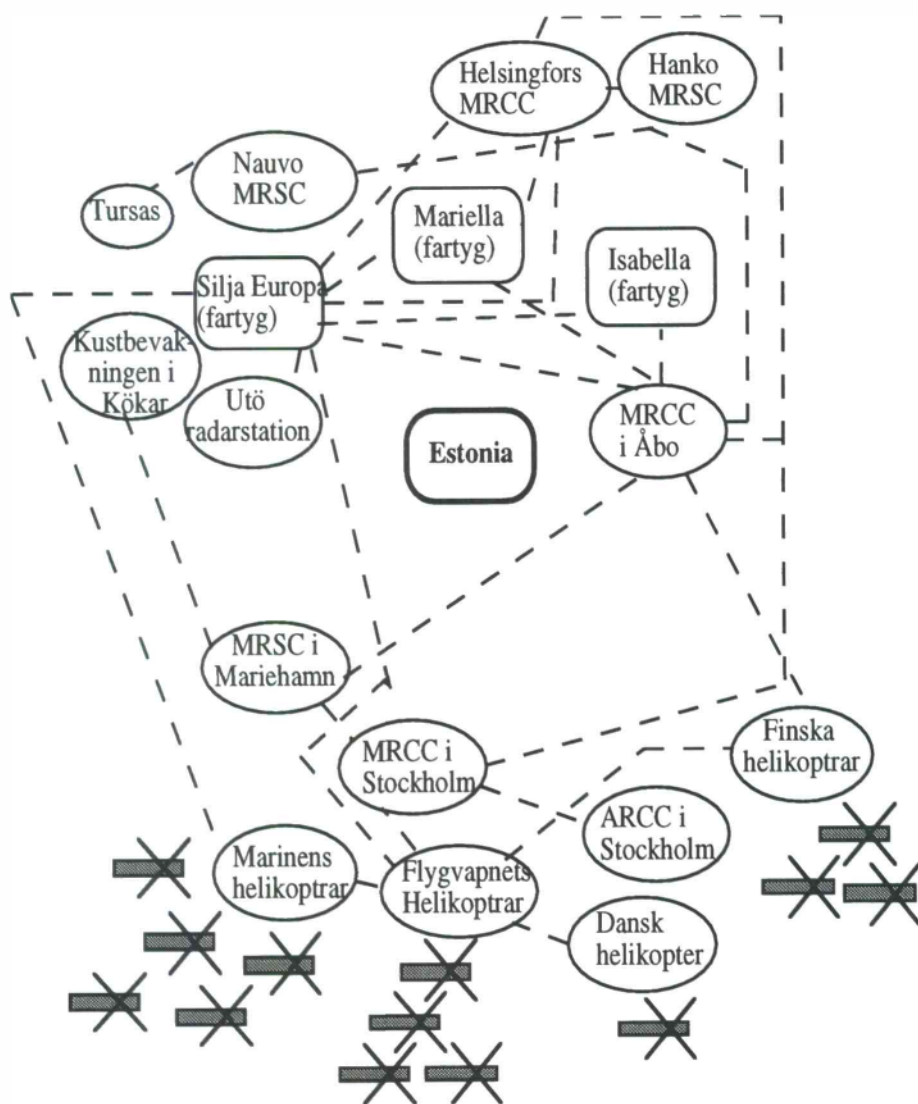
Mariella meddelade, som första fartyg på platsen, att det rädde s.k. fri jakt vilket innebar att helikoptrarna direkt kunde börja att plocka upp i första hand överlevande.

Den först anlända helikoptern, som alltså var finsk, kom fram till haveriplatsen klockan 03.05 finsk tid. Helikoptern började att söka i området efter överlevande. Samtidigt, klockan 03.08, lyckades Mariella rädda sex personer med hjälp av en av sina livflottar. Den första svenska helikoptern anlände klockan 03.50. Efter hand kommer fler helikoptrar fram till haveriplatsen och börjar att söka efter överlevande. Men faktum är att de flesta helikoptrarna kommer fram 2-3 timmar efter att Estonia sjunkit. Totalt 13 helikoptrar var närvarande. Av dessa var tre finska, nio svenska och en dansk.

När helikoptrarna kom fram till haveriplatsen uppstod s.k. radiokö till OSC, de fick helt enkelt vänta på att få order av OSC. Helikoptrarna var trots det inte passiva. Från den svenska helikoptern Y 69 såg man t.ex. en flotte i vattnet och undersökte den medan man väntade på instruktioner. Att OSC hade begränsad kontroll på helikoptrarna visade sig då en av marin-helikoptrarna fick vinschhaveri. På grund av detta kunde inte ytbärgaren lyftas upp ur vattnet. Den helikopter som beslutade att hjälpa till kunde inte lokalisera den havererade helikoptern eftersom OSC inte visste var den var. Efter en stunds letande fann helikopterbesättningen själv kollegan med vinschproblem.

Helikoptrarna följde kommunikationen mellan fartygen på kanal 16. I tur och ordning meddelade piloterna till OSC att man åkte till vissa positioner för att plocka upp människor. När man sökt igenom en sektor meddelade man att man åkte till en ny. Trots dessa försök till samordning blev de flesta livflottar genomsökta minst fyra gånger, enligt en uppskattning. Under morgonen hade en mängd aktörer involverats i räddningsarbetet. Nedanstående bild illustrerar situationen.

Figur 5. Räddningsaktörer.



Som framgått var Estonia i detta skede inte kontaktbar. De räddningsenheter som aktivt var involverade utgjordes av passagerarfärjor och helikoptrar. MRCC i Åbo hade kontinuerlig kontakt med fartygen för att få uppgifter om man hade undsatta ombord och om deras kondition.

Samarbete och kommunikation mellan fartyg och helikoptrar

I ett tidigt skede kontaktade Åbo MRCC Silja Europa för att meddela att det var en finsk helikopter på väg till haveriplatsen. Den hade begärt möjlighet att landa på alla fartygsdäcks helikopterplattor. OSC på Europa beordrade fartyg som kom till platsen att iordningställa helikopterplattorna. Dessa används ibland av mindre nogräknade besättningar på lastfartyg som förvaringsställe för diverse utrustning.

En finsk helikopter lyckades landa på Mariella trots den höga sjögången och lämna av räddade människor. Dessa omhändertogs av skeppsläkaren på fartyget. Ingen av de svenska helikoptrarna landade på något fartygsdäck, eftersom man bedömde att det var för riskabelt. På marinens Vertol-helikoptrar finns endast broms på de bakre hjulen. Om ett fartyg kränger kraftigt kan således helikopterns främre parti åka sidledes och medföra att helikoptern faller överbord.

Kommunikationen mellan fartyg och helikoptrar

De fartyg som fanns i området meddelade till Silja Europa var de såg människor i vattnet. Genom att i stort sett alla fartygsbefäl använde korrekta anrop blev meddelandena långa och ibland omständliga. Formellt korrekta anrop som inleds med "mayday" åtföljt av fartygets namn, position och ärende är viktiga i de flesta fall av kommunikation. Eftersom så många enheter deltog i kommunikationen hade det, enligt helikopterbesättningarna, varit bättre att enbart säga det allra viktigaste, dvs. var det låg människor i vattnet.

De anropande fartygen beskrev dock inte fartygens utseende. I mörkret och det dåliga vädret var det svårt för helikopterpiloterna att urskilja vilket fartyg som bar ett speciellt namn. Under morgonen och förmiddagen förbättrades dock vädret. För dem som arbetade i kontinuerlig kontakt med ledningen på Silja Europa var det dock något lättare. När helikoptrarna kontaktade Silja Europa fick de mer detaljerade beskrivningar om var det fanns överlevande och kroppar.

Följande dag

Först när morgonen närmade sig blev det aktuellt att dela in området i söksektorer. Helikopterbesättningarna delade först själva in haveriområdet i söksektorer när några av dem tankade på Hangö. De meddelade de övriga helikoptrarna och OSC om detta och OSC lade då till en söksektor söder om det primära området med hänsyn till vindriktning och strömmar.

Under morgonen, när räddningsoperationen övergick i något lugnare tempo, startade helikopter Y72 från Berga för att åka till Huddinge sjukhus och hämta ett läkarlag. Därifrån flög man direkt till kustbevakningen i Åbo för att få order. I Åbo tankade man och sammanstrålade med helikopter-

besättningarna från Y68 och 69, vilka informerade om läget ute vid haveriplatsen. Y68 skulle flyga journalister över haveriplatsen, enligt beslut av svenska myndigheter, medan Y72 och Y69 skulle ha var sitt pass i området. Insatschefen i Åbo informerade också om läget. Den finska helikoptern X62 skulle leda helikoptrarna ut till området men blev försenad. I stället tog Y72 täten. Man startade klockan 13.07. Klockan 13.50 kom man fram till haveriplatsen där sökområden delades ut av Tursas. Silja Europa låg kvar på i stort sett samma position som när räddningsarbetet började. Tursas, en mycket mindre båt, kunde färdas snabbare till de områden där man antog att det kunde finnas kroppar.

Fartyget Tursas ledde helikoptrarna till de döda kroppar som hade påträffats. De döda fördes till Utö. När klockan hade blivit 16.30 bestämde sig besättningen i helikopter Y72 att lämna de döda kroppar man funnit på Utö och låta ytbergaren vila. Innan man gav sig av gjordes en överenskommelse med Y69 som övertog sökområdet. Befälhavaren på Tursas godkände detta. Väl på Utö ringde man till sin bas, Berga, och fick order om att återvända. Efter att ha lämnat läkarlaget på Huddinge sjukhus landade man på Berga klockan 20.20.

Helikoptrarna som deltog i räddningsarbetet befann sig på haveriplatsen 1,5-2 timmar vardera per pass. Eftersom helikoptrar förbrukar mest bränsle vid hovring, dvs stillastående eller mycket långsam flygning vid räddningsoperationer av detta slag, var det nödvändigt att tanka ofta.

Kommentarer

Tidsfaktorn

Befälhavarna på färjorna i området har fått kritik i massmedierna för att de inte satte ut egna livbåtar.¹¹ Sjölagens regler ger dock stöd för beslutet att inte sätta ut livbåtarna. Befälhavarna måste ta hänsyn till den egna besättningens säkerhet. Men detta medförde samtidigt att nödställda från Estonia fick ligga upp till 5-6 timmar i vattnet innan de blev räddade av någon helikopter. Att dessa anlände med en så stor tidsspridning medförde att tiden i det kalla havet blev så lång att många inte överlevde. Tidsfaktorn blev otviveaktigt avgörande för hur många som kunde räddas.

Samarbetet mellan fartygen och helikoptrarna i räddningsområdet tycks på det hela taget ha fungerat väl. Ingen av de intervjuade upplever att det förekom direkta fel eller allvarliga brister i agerandet ute till havs. Stora passagerarfärjor får dock anses som näst intill odugliga i liknande typer av räddningsoperationer. Konstruktionen av själva fartyget och livräddningsutrustningen går helt enkelt inte att använda under de förutsättningar som rådde.

Totalt räddades 137 personer. Av dessa var 111 män och 26 kvinnor. 94 var passagerare och 43 besättningsmedlemmar. Antalet påträffade döda var 94, 765 personer försvann med Estonia.¹²

Ledningsfrågor

Det finns hos de svenska helikopterenheterna delvis olika uppfattningar om OSC:s förmåga vad gäller ledningen av helikoptrarna. OSC upplevdes ha bra kontroll över ledningen av fartygens eftersöknings- och räddningsarbete. Samtidigt menar man att OSC hade svårt att på samma sätt leda helikoptrarna.

Utlarmningen av de finska helikoptrarna gjordes av Åbo MRCC och av ARCC i Tammerfors. OSC utsåg efter initiativ från en helikopter en annan till ledningshelikopter. Ledningshelikoptern hade sedan kontakt med OSC. Estoniasituationen var mycket speciell genom det stora antalet helikoptrar och det stora antalet människor som skulle räddas. Arbetet koncentrerades helt på att plocka upp människor och flyga dem i land. OSC eller ledningshelikoptern behövde inte leda detta arbete. Ledningshelikopterns primära uppgift var att ge helikoptrarna anvisningar om från vilket håll de skulle flyga in och ut ur området. Detta var nödvändigt för att undvika kollisioner. Väl inne i området höll varje enhet själv uppsikt.

En OSC har i allmänhet inte kompetens att leda helikoptrar. I de flesta räddningsoperationer är det enbart en eller två helikoptrar som deltar i räddningsarbete. I tidigare olyckor har det inte krävts fler. Aldrig tidigare har en så stor helikopterinsats gjorts som i samband med Estonias haveri. Därför var det en extrem situation för alla inblandade enheter.

Silja Europa hade inte flygradio men kunde kommunicera med de andra enheterna via sjöradion. Helikopterbesättningarna som deltog i räddningen under de tidiga morgontimmarna var mycket nöjda med det sätt på vilket befälhavaren på fartyget skötte sina uppgifter som OSC. Från finsk sida flögs klockan 04.30 en flygledare ut från MRCC i Åbo med bärbar flygradio som skulle kommunicera med helikoptrarna. Den portabla flygradioutrustningen användes för att OSC lättare skulle kunna röra sig på bryggan i syfte att kunna se alla enheter som fanns på plats. Under dagen kom ytterligare en person från Åbo samt från Pärnäs sjötrafikcentral. Dessa personer kommenderades ut till Silja Europa av MRCC i Åbo. För manskapet på Silja Europa var dessa personer välkomna eftersom trötthet och missmod satte ned krafterna hos den egna personalen.

Som mest uppehöll sig 4 - 5 helikoptrar samtidigt i sökområdet. Det var på gränsen för vad flygsäkerheten tillåter. Då en helikopter arbetar med att vinscha människor ligger all koncentration hos besättningen på detta. Att samtidigt hålla uppsikt på andra helikoptrar i området är svårt. Under natten och morgonen var vädret dåligt. Normalt rör sig havet med s.k. långa sjöar. Det är svepande och långsamma vågformationer. I detta fall var det korta och snabba sjöar vilket innebar att helikoptrarna mycket snabbt måste reagera med rörelser i höjdläget för att inte hamna i vattnet.

Minfartygen Uusimaa och Pansio från Skärgårdshavets marinkommando var bland de första fartyg som kommenderades till haveriplatsen. Minfärjan Pyhärinta var tänkt att också delta i räddningsarbetet ute till havs, men detta fartyg och Pansio kunde helt enkelt inte vara till någon nytta

i det svåra vädret. Därför återvände dessa två fartyg snart till sina hamnar.

Den svenska kustbevakningen fick ingen information om vad som hänt förrän klockan 03.45. Då kontaktade MRCC i Stockholm kustbevakningen om att förbereda ett s k Casaplan. Detta plan skulle om nödvändigt kunna användas som en flygande kommandocentral. Ett svenskt Casaplan fanns i Åbo eftersom det deltagit i en övning med finska gränsbevakningen dagen innan. Besättningen fick via sina finska kollegor och kustbevakningen i Sverige information om vad som hänt och erbjöd sig att hjälpa till direkt till Silja Europa. Under förmiddagen minskade emellertid antalet kroppar och de hade dessutom spritts över ett stort område av den hårda vinden. Därför valde befälhavaren på Silja Europa att låta planet hjälpa till med spaning på relativt hög höjd. På så sätt kunde ett större område snabbare bli genomsocht.

Hade ännu fler helikoptrar uppehållit sig i området samtidigt hade det blivit nödvändigt att använda Casaplanet för flygledning av helikoptrarna. I så fall hade dess uppgift varit att med radarns hjälp hålla reda på var helikoptrarna befann sig och öka säkerheten vid helikoptrarnas in- och utflygning från räddningsområdet. Nackdelen med att använda ett ledningsplan skulle kunna vara att två ledningscentrum skapas, ett på fartyg i form av OSC och ett i flyplanet. Det skulle sannolikt ökat kommunikationsbehoven och koordineringsproblemen, vilket man helst ville undvika.

Transport av döda och skadade

De svenska helikoptrarnas bränslesituation gjorde att skadade lämnades på finska Hangö. MRCC i Åbo bestämde att räddade i första hand skulle lämnas på Utö. Anledningen var att där finns en kustartilleribas med lämpliga resurser för att upprätta ett evakueringscentrum. MRCC i Åbo beordrade basen att upprätta detta centrum. Problemet var att så många helikoptraranlände att bränslet interräckte till. Därför bestämde sig helikopterbesättningarna för att gå till Hangö i stället. Räddningstjänsten där ordnade då, på uppdrag av MRCC i Åbo, att tankbilar från Tammerfors körde ut bränsle och tog hand om transporten av skadade till sjukhus. Totalt 200 ton flygbränsle kördes ut till Hangö för de 80 helikopterlandningar med tankning som gjordes där. Skadade och döda lämnades också på Ekenäs, i Åbo och Mariehamn samt på Huddinge sjukhus i Stockholm. Helikopter Y68 lämnade skadade i Mariehamn i stället för Åbo p.g.a. att en annan svensk helikopter rapporterat spånvarning. Y68 valde att följa efter den helikoptern för att finnas till hands om den skulle haverera.

Sjukhusen på Ekenäs och Hangö fick inte tillräckligt snabb information om att de skulle komma att ta emot döda och skadade. Därför blev det nästan en överraskning då helikoptrarna kom. Emellertid sattes katastroforganisationen omedelbart på fötter. Önskemål framfördes på vissa mottagningsplatser att helikoptrarna skulle frakta döda till en annan plats. Det

vägrade helikopterbesättningarna att göra, eftersom man bedömde det som viktigare att fortsätta att leta efter överlevande och döda på haveriplatsen.

Språk och begriplighet

De svenska helikoptrarna kom både från marinen och från flygvapnet. Helikoptrarna från Sverige och Finland kommunikerade på svenska och till viss del på engelska. Den danska helikopterbesättningen påpekade i efterhand att den inte alltid förstått vad som sagts och att man hade föredragit engelska. Från de svenska helikopterbesättningarna sägs att det behövs utbildning för att kunna klara räddningskommunikation på engelska. Den äldre generationen piloter fick i sin utbildning ingen engelskundervisning. Engelska är också svårt för de finska helikopterbesättningarna. De finska besättningarna behärskade det svenska språket i viss omfattning. Kontakten mellan svenska och finska helikoptrar var begränsad. Alla hade istället kontakt med OSC. Detta tillsammans med tekniskt svåra mottagningsförhållanden gjorde att varje helikopterbesättning i stort sett själv bestämde var man skulle leta efter överlevande.

På Silja Europa valde man att kommunicera på finska med finska helikoptrar och på svenska med svenska helikoptrar. Emellertid kunde alla höra varandras kommunikation varvid funderingar uppstod hos dem som inte förstod svenska respektive finska om det var uppgifter som de också borde ha haft. Att OSC valde att växla mellan språken berodde på att man ville skapa maximal möjlighet för alla enheter att förstå informationen. Information gavs selektivt enligt principen att den endast skulle riktas till den som verkligen behövde den.

Mekaniska problem

De helikoptrar som deltog från marinen var av Vertoltyp. Dessa är tämligen ålderstigna liksom deras utrustning. Därför drabbades två helikoptrar av haverier på vinschar och vajrar. Flygvapnet har nyare helikoptrar av typen SuperPuma med modern utrustning och har bland annat bättre möjlighet att hovra i hårt väder. De är försedda med en automatik som gör att de kan hålla konstant höjd i förhållande till underlaget. I praktiken följer helikoptern i höjddled med vågrörelserna. Under natten var vågorna tidvis 10 meter höga. På dessa helikoptrar kan vinschoperatören styra helikoptern med en joystick. Eftersom piloten inte kan se under helikoptern och följdaktligen inte heller kan pricka rätt med räddningsselen är joysticken till stor hjälp. De finska helikoptrar som deltog var också av typen SuperPuma.

Estniska enheter

Varför fanns det inga estniska enheter med i räddningsarbetet? Klockan 05.00 lyfte ett flygplan från Tallin för att bidra med hjälp i form av räddningsflottor. MRCC i Helsingfors meddelade då att inga flottor skulle kastas i

vattnet eftersom det redan fanns många flottar i området. Planet återvände omgående och landade klockan 05.20 i Kärddla. Även en helikopter från Tallinn begav sig ut till haveriplatsen. MRCC i Åbo bad den att vända om eftersom det var för trångt i luftrummet. I de faxmeddelanden som MRCC i Åbo skickade till MRCC i Tallinn meddelades upprepade gånger att de svenska och finska helikoptrarna klarade av räddningsarbetet själva och att det inte fanns behov av mer hjälp.¹³

Noter:

1. Sveriges överenskommelser med främmande makter: SÖ 1986:29.
2. "När nyheten nådde Estland" av Andrus Saar m fl SPF Rapport 168-7
3. Dokument från den finska delen av den internationella haverikommissionen: "Observations regarding the sea rescue", Helsinki, 26 january 1995.
4. Dokument från den finska delen av den internationella haverikommissionen "Chronology of sea rescue actions".
5. Ibid.
6. Skrift från rederiet Estline, "M/S Estonia", april 1995.
7. Reglerna fastställs av International Maritim Organization (IMO).
8. Dagens Nyheter 24/9 1995.
9. Försvarsmakten, Högkvarteret: "Slutlig rapport avseende Försvarsmaktens helikopteruppgifter i samband med Estonias förlisning 94-09-28—29.
10. Ibid.
11. Se t ex Dagens Nyheter 24/9 1995.
12. "Sjöräddningsberättelse om räddningsåtgärder vid M/S Estonias förlisning på Norra östersjön 28.9.94". Skärgårdshavets sjöbevakningssektion, Staben Åbo, 28/4 1995.
13. Saar, Tubin, Stütz: "När nyheten nådde Estland", SPF Rapport 168-7

LANDBASERADE AKTIVITETER

Finland

Räddningsbyrån vid länsstyrelsen för Åbo och Björneborgs län fick som medlem av sjöräddningsområdets ledningsgrupp meddelande om olyckan klockan 02.30 och då också en uppmaning om att komma till MRCC i Åbo.¹ Räddningsinspektören meddelade, via alarmcentralen i Nylands län, Finlands inrikesministeriums räddningsavdelning och landshövdingen. Landshövdingen tog initiativ till att ge presidenten en lägesrapport. Ledningsgruppen för sjöräddningsområdet beslutade att det skulle anordnas ambulansberedskap i Pärnäs som ligger i Nauvoområdet. Åbo brandverk deltog i gruppen. Hela personalen på brandverket deltog i räddningsverksamheten på land. Ambulanser från Åbo brandverk transporterade skadade från helikoptrarna till Åbo universitetssjukhus.

Vid Hangö sjöräddningsdistrikts samarbetsgrupp i Ekenäs beslöt man kl. 10.00 att höja beredskapen i Västra Nylands distriktssjukhus, Mjölbolsta och Nylands brigads sjukhus. Ledningsgruppen för Ekenäs samarbetsområde beslöt om uppgiftsfördelning mellan kommunerna. Man kom fram till att Ekenäs, Karis och Ingå skulle upprätthålla beredskap för att ta emot skadade om behov skulle uppstå. Från Salo och Lojo kommenderades ambulanser till Ekenäs. I Ekenäs fick man först under förmiddagen den 28 september veta att skadade främst hade transporterats till Utö och Hangö. Endast i samband med att helikoptrarna skulle tanka på Ekenäs lämnades skadade och döda. Detta innebar att ledningsgruppen beslutade att beredskapen i områdets kommuner skulle återgå till det normala. Endast Ekenäs brandverk behöll höjd beredskap p.g.a. ambulanstransporterna.

Polisen i Åbo hade som främsta uppgift att bistå räddningsarbetet med olika uppgifter som bl.a. förhör och identifiering, information till anhöriga, upprättande av kartotek över överlevande och döda, insamlande av passageraruppgifter, upprätthållande av ordning och bevakning vid olika platser, information till pressen och säkerställande av statsledningens transporter till Åbo. Under morgonen började många anhöriga att ringa till Utö, vilket krävde mycket arbete av ledningsgruppen.

Åbo kustregemente deltog i räddningsarbetet genom att upprätta en evakueringscentral på Utö och anordna underhållstransporter för bränsle, mat, sjukvårdspersonal o.d. till och från ankommande helikoptrar. Från Åbo kustregemente deltog också minfärjan Pyhärinta i operationen. De första patienterna anlände till Åbo fort klockan 04.20 och de sista överlevande ca. klockan 09.00. De första döda anlände till fortet klockan 12.00 och de sista klockan 20.30. Sammanlagt 23 personer kom till Utö, där man hade förberett sig på mellan 200 och 300 patienter. Informationen om att så få hade överlevt katastrofen nådde inte personalen som arbetade med räddningsarbetet.

De patienter som anlände var i relativt gott skick. Alla var nedkylda och mer eller mindre chockade. Helikoptrarna landade cirka 300 meter från kasernområdet och patienterna fraktades dit på traktorflak insvepta i filter. De fick torra kläder och varm dryck och erbjöds möjlighet att ringa till sina anhöriga. De döda lades i en hall nära landningsplatsen för helikoptrarna. De döda som lämnats på Utö transporterades av minfärjan Pyhärinta till Åbo för vidare transport till Latokari.

Sverige

Inledningsvis ett sjukvårdsproblem

MRCC i Stockholm kontaktade klockan 03.00 SOS Alarm för att meddela vad som hade hänt.² SOS-Alarm, ambulanssjukvården, polisen, Stockholms läns landsting, Huddinge sjukhus, Södersjukhuset, Karolinska sjukhuset, Stockholms brandförvar, Rederiet Nordström&Thulin samt båtterminalen skötte olika uppgifter vid färjeterminalen i Stockholm. Aktiveringen av räddningsarbetet på land inleddes i och med MRCC:s kontakt med SOS Alarm klockan 03.00 varigenom det framgick att behov av sjukvårdshjälp kunde förekomma. Men dess förinnan hade ARCC informerat sjukhusen om Estoniaolyckan och förvarnat om att helikopterbesättningarna kunde komma att begära att sjukvårdspersonal skulle följa med till haveriplatsen.

Jourhavande tjänsteman på landstinget larmades av SOS. Tjänstemannen ringde i sin tur till Södersjukhuset, Huddinge sjukhus och till Karolinska sjukhuset för att informera om olyckan. Jourhavande tjänsteman hade i det här skedet inte information om hur omfattande olyckan var. Kontaktpersoner på de tre sjukhusen utsågs. Efter detta tog jourhavande tjänsteman kontakt med MRCC i Stockholm och fick då veta att de skadade i första hand skulle föras till Åbo, i andra hand till Mariehamn och i tredje hand till sjukhus i Stockholm. Emellertid hade MRCC i Åbo meddelat att prioritetsordningen skulle vara Utö, Ekenäs, Hangö, Åbo, Mariehamn och i sista hand Stockholm.

Snarare ett krishanteringsproblem

Analysen som den jourhavande tjänstemannen gjorde efter den kompletterande informationen om olyckans omfattning var att flera tusen anhöriga berördes. Slutsatsen blev att det mer var ett krisproblem än ett sjukvårdsproblem. SOS Alarmering var en viktig aktör för den krisberedskap som upprättades för anhöriga. Sjukhusen berördes i liten utsträckning av katastrofen eftersom det inte fanns så många överlevande. Det var i stället de upprättade kristeamen som hanterade problemen på land. Vid fyratiden på morgonen började anhöriga att komma till färjeterminalen. SOS Alarmering ringde till kirurgkliniken på Huddinge sjukhus, det är den s.k. kirurgbakjouren som har ansvaret för katastrofarbete.

När den sjuksköterska som tog emot samtalet skulle mobilisera ett kris-team meddelade först jourpersonalen på den psykiatriska kliniken att man inte kunde bidra med hjälp. Därefter kontaktade hon överläkaren på kris-

mottagningen som meddelade att han inte hade ansvar för att få ett kristeam till färjeterminalen. Inte heller chefskuratorn kunde hjälpa till. Följden blev att mobiliseringen av kristeamen försenades. Så småningom begav sig psykologer från olika sjukhus i Stockholmsområdet till färjeterminalen.

Färjeterminalen

Vid färjeterminalen uppstod problem vad gäller ledningen av de olika kristeamen från sjukvården och hjälpgrupperna från socialjour, kyrka och frivilliga. Vid den telefoncentral som upprättades kom en mängd olika personer att svara i telefon. Dessa hade endast polisens utredningsblanketter att anteckna på. Den ledningsläkare från Stockholms läns landsting som fanns på platsen tog på sig ett samordningsansvar. Eftersom det främst var information, inte sjukvård, som efterfrågades av de anhöriga blev kravet på vårdinsats inte så stor. Ledningsläkaren hade dock ingen kompetens för informationsverksamhet. Socialjourgrupper kom från olika kommuner som blivit kontaktade av anhöriga för att få information. Först tre dagar efter katastrofen hölls ett möte mellan sjukhusens olika PKL-grupper (psykologiska katastrofledningsgrupper).

Färjeterminalen fylldes snabbt av anhöriga. Behovet av information om olyckan och besked om vilka som överlevt och vilka som omkommit var naturligtvis stort. Den första listan på överlevande och döda kom klockan 11.30. Den visade sig vara både ofullständig och innehålla felaktigheter, varför den kompletterades. Snart blev det helt omöjligt för stödpersoner och krisgrupper att bringa ordning i detta och listorna drogs tillbaka. På eftermiddagen, klockan 14.15, kom den andra överlevandelistan. Eftersom även den visade sig vara felaktig drogs också den tillbaka. När klockan blivit tre på eftermiddagen släpptes två olika överlevandelistor ut. Återigen visade det sig att listorna innehöll fel. En konsekvens av den bristande samordningen av stödpersoner och krisgrupper var att vissa anhöriga hade mer korrekt information än de som skulle ge information. Någon hade exempelvis varit i kontakt med en överlevande som på listorna var upptagen som avliden.

Kristeam för helikopterbesättningarna

Kristeam fanns även för de helikopterbesättningar som återvände till sina baser. Dessa team anses dock ha varit inkompetenta eftersom de mest frågade om besättningarnas arbetssituation i stort. Teamen tycks ha trott att upplevelserna i samband Estoniakatastrofen var de värsta som besättningarna upplevt. Så var det inte. Betydligt värre skadade och betydligt svårare väder hade besättningarna varit utsatta för tidigare. Besättningen från Säve möttes av ett kristeam på Berga örlogsbas när man kom dit för att tanka inför den sista sträckan till hembasen. Teamet hade ingen kunskap om helikopterbesättningens arbete i stort, varför tämligen basala frågor om detta upptog tiden för samtalet. Att öppna sig för helt främmande personer var heller inte så enkelt.

Enligt helikopterbesättningarna hade det varit bättre om personal från

marinen eller flygvapnet utgjort kristeam. Vad som för Sävebesättningen upplevdes som mycket positivt var att man en tid efter räddningen kom i kontakt med dem man räddat. På så sätt har det funnits möjligheter att prata om händelsen. Redan när man var på väg ut till haveriplatsen gick man tillsammans igenom vad som kunde vänta vad gäller psykisk stress till följd av t.ex. sargade kroppar. På så sätt var man förberedd för upplevelserna. Detta fungerade mycket bra, enligt vad de själva uppger.

Olika räddningsoperationer i Finland och Sverige

Det arbete som utfördes på land skiljer sig markant åt mellan Sverige och Finland. Gemensamt för de både "landoperationerna" är att de inleddes med en mängd telefonsamtal för att sammankalla ledningsgrupper, samarbetsgrupper och olika kristeam.

I Finland dominerade omhändertagande av räddade människor. Flera platser längs kusten och på Utö var beredda att ta emot skadade i stort antal. I några fall förekom det att man försökte få helikopterpiloterna att flyga räddade och döda till någon annan plats, men på det hela taget fungerade den landbaserade räddningsapparaten. Eftersom antalet överlevande från Estonia var relativt få hade man på den finska sidan mottagningskapacitet långt utöver vad som i realiteten visade sig behövas.

I Sverige, på färjeterminalen i Värtahamnen i Stockholm, var det enbart anhöriga som omhändertogs. Många anhöriga hade sökt sig dit och möttes av tidvis stor förvirring kring passagerarlistor, överlevandelistor och annan information. Krisorganisationen fungerade inte tillfredsställande vad gäller omhändertagandet av människor i chock, sorg och ovisshet. Framför allt saknades beredskap för att hantera det informationsbehov som uppstod i och med att det nödvändiga informationsunderlaget i form av korrekta listor på passagerare samt räddade och döda saknades. Dessutom saknade de stödpersoner och de sjukvårdsteam, som försökte hantera situationen vid färjeterminalen, erforderlig kompetens inom kriskommunikationsområdet.

Noter:

1. Beskrivningen baserad på "Sjöräddningsberättelse om räddningsåtgärderna vid M/S Estonias förlisning på Norra östersjön 28.9.94". Skärgårdshavets sjöbevakningssektion, Staben Åbo, 28/4 1995.
2. Baseras på "Utvärdering av sjukvårdens katastrofmedicinska arbete i Stockholms läns landsting med anledning av olyckan med färjan M/S Estonia den 28 september 1994". Stockholms läns landsting, Nordvästra sjukvårdsområdet, CAK. Vårdfacket nr 19, 1994.

PROBLEM OCH ERFARENHETER

Inledning

När slutfacit av Estoniakatastrofen görs i framtiden kommer av allt att döma de viktigaste lärdomarna att handla om skeppbyggnadsteknik, sjömansskap och kontroll av att säkerhetsbestämmelserna efterlevs. Kommunikationsfrågorna kommer antagligen inte att vara de primära. Detta är naturligtvis också rimligt eftersom katastrofen enbart kan förklaras av brister inom dessa områden. Kommunikationens roll i sammanhanget är mer marginell och kan enklast beskrivas som en indirekt faktor med viss betydelse för hur omfattande konsekvenserna blev. Men också när det gäller frågan om hur konsekvenserna av Estonia-haveriet hade kunnat begränsas rör svaren antagligen sådant som passagerarfärjors evakueringsvägar, livräddningsutrustning och besättningens kompetens att hantera nödsituationer. Det tycks klart att många fler hade kunnat räddats om utrustningen - såväl på Estonia som på de färjor som kom till undsättning - hade varit mer anpassad till de extrema förhållanden som var rådande. Men det ankommer på andra att bedöma dessa aspekter av katastrofen. Här är syftet begänsat till att undersöka vilken betydelse kommunikationshanteringen hade för förloppet och katastrofens omfattning.

Det är uppenbart att snabbheten och precisionen i räddningsinsatserna var utslagsgivande för hur många som överlevde av dem som lyckades ta sig ut ur Estonia. Teoretisk sett skulle detta kunna handla om ytterligare ett nittiototal personer, dvs det antal som påträffades döda. Det är viktigt att understryka att inget i vår undersökning ger anledning att kritisera de besättningar på fartyg och helikoptrar som var involverade i räddningsoperationerna på haveriplatsen. Av allt att döma gjorde de allt som stod i mänsklig förmåga givet de förutsättningar de hade att utgå från.

Tidsfaktorn

I någon mån påverkades katastrofens konsekvenser av hur kommunikationen fungerade i samband med nödanropet från Estonia och den följande larmningen av räddningsorganisationen i Finland och Sverige. Snabbheten i mobiliseringen och storleken på de resurser som aktiverades hängde samman med den information som förmedlades mellan berörda aktörer. Vissa erfarenheter kan dras av Estoniakatastrofen vilka pekar på behovet av förbättrad kommunikationsberedskap. Framför allt gäller det att försöka identifiera de omständigheter som onödigtvis försenade mobiliseringen eftersom tidsfaktorn är så avgörande i sammanhanget.

Det första mayday-anropet från Estonia utfördes troligen av en för denna uppgift otränad besättningsmedlem. Tekniska faktorer kan också ha försvå-

rat saken, men valet av kanal och själva informationen i de första meddelandena försenade den maximala insats som hade behövts. Om bestämmelserna hade följts skulle nödanropet ha nått längre och möjliggjort tidigare insatser från Sverige. De följande meddelandena var inte tillräckligt tydliga för att fartygets belägenhet omedelbart skulle framgå.

Den räddningsstation som fick ledningsansvaret, MRCC i Åbo, larmade i första hand den finska sjöräddningen och det innebar att det dröjde ca en halv timme innan svenska sjöräddningen larmades. Denna prioritering kan knappast kritiseras - allra minst med tanke på tidsfaktorn. Även med vetskap om katastrofens verkliga omfattning, något som inte kunde stå fullt klar för operatören i Åbo i detta första skede, så framstår hans agerande som helt adekvat - först larmades de räddningsinstanser som befann sig närmast haveriplatsen.

Däremot är det mer oförklarligt att ARCC i Stockholm inte omedelbart kallar ut alla tillgängliga helikoptrar när de får larmet från MRCC i Stockholm. På ARCC förväntar man sig en direkt förfrågan från Åbo och larmar endast successivt ut de helikoptrar som finns i beredskap. Det problem som man hade på ARCC med kortvågsradion är i och för sig anmärkningsvärt, eftersom det innebar att mansaknade direktkontakt med de helikoptrar som sattes in i räddningsarbetet. Men det avgörande var den bedömning som de ansvariga på stationen gjorde, nämligen att man inte hade tillräckliga indikationer för att sätta in samtliga helikoptrar trots att detta begärts av MRCC.

Det är även en smula anmärkningsvärt att Telia kan stänga av MBS-systemet utan att helikopterstyrkan på Berga får information om detta. I detta fall blev inte förseningen stor eftersom telefonlarmningen fungerade. Men det finns förmodligen skäl att se över rutinerna på denna punkt.

Men detta ska inte tolkas som att räddningsinsatserna skulle ha blivit betydligt mer framgångsrika om samtliga tillgängliga svenska helikoptrar larmats omedelbart av ARCC. Under alla förhållanden hade de svenska maskinerna ca en timmes gångtid till haveriplatsen (se tabell s. 38) och förmodligen var det få av dem som nu påträffades döda i vattnet som hade kunnat räddas även med maximalt snabb larmning av de svenska räddningshelikoptrarna. Uppskattningsvis hade ytterligare fem svenska helikoptrar varit mellan en halvtimme och en och en halv timme tidigare på haveriplatsen under perioden mellan klockan 05.10 och 06.10 finsk tid om larmningen skett omedelbart. Det kan nämnas att av sammanlagt sex svenska helikoptrar som anlände till platsen efter klockan 05.00 lyckades fyra rädda sex personer var medan två av fyra helikoptrar som anländer efter klockan 06.30 inte lyckas rädda någon.¹

Huruvida fler helikoptrar hade gjort någon skillnad avhänger förhållanden som för oss är obekanta, t.ex. hur många av dem som nu påträffades döda som fortfarande var i livet klockan fem på morgonen och huruvida ytterligare helikoptrar på platsen hade resulterat i att dessa nödställda hade blivit upptäckta och räddade. Det kan alltså inte med säkerhet påstås att en

maximalt snabb och total insats på den svenska sidan hade inneburit att ytterligare några personer hade räddats även om det förefaller sannolikt.

Med tanke på haveriplatsens geografiska läge hade räddningsarbetet förmodligen enbart kunnat bli avsevärt mer framgångsrikt under förutsättning att fler helikoptrar varit tillgängliga på närmare håll, dvs på finska västkusten, Åland eller Gotland

Beredskapsnivå

Beredskapen i samband med Estoniakatastrofen har kritiserats. Det har sagts vara en stor brist att inte fler förband hade bättre beredskap, d.v.s. att inte fler helikoptrar kunde vara snabbare i luften. Helikoptern som deltog från F15 i Söderhamn hade t.ex. ingen beredskap alls. Besättningschefen larmades klockan 02.45 och man startade klockan 04.10. Det tar en och en halv timme för besättningen att ta sig till basen, att lasta ombord utrustningen, att göra kontroll av helikopterns tekniska system, att varmköra helikoptern, att få väderprognos, etc.

Sjöfartsverket betalar en viss summa per år för att militära flygande förband skall hålla beredskap för sjöräddning. Likaså betalar luftfartsverket för flygräddning. Om beredskapsnivån skall kunna höjas på något avgörande sätt innebär det antagligen att fler helikopterbesättningar måste befinna sig på baserna med omedelbar insatsberedskap.

Dessutom är det givetvis svårt att välja stationering för helikoptrarna. I nuläget är resurserna koncentrerade till södra Sverige på öst- och västkusten. Enbart två helikopterförband finns längs norrlandskusten. Skulle en stor räddningsinsats krävas i Norra kvarken skulle de flesta svenska helikoptrar ha minst två timmars ytterligare flygtid till haveristen jämfört med Estoniafallet. Det skulle i så fall förmodligen innebära att man vore tvungen att tanka två gånger innan själva räddningsinsatsen kan påbörjas.

Dimensionering och stationering av räddningsresurserna är sådant som beredskapsplanerna måste ange. Däremot är det inte på samma sätt möjligt att reglera hur själva räddningsarbetet ska gå till. Det måste avgöras från fall till fall och ofta på platsen. Helikopterbesättningarna är tränade och vana att improvisera i detta arbete. Det finns ingen speciell planläggning för sådana tillfällen. All förberedelse handlar om att öva vissa situationer som kan uppkomma och att i övrigt vara beredd att improvisera. Fartygsbesättningarna däremot kan faktiskt inte göra så mycket annat än att ligga stilla och spana. Helikopterbesättningarna är också medvetna om detta.

Man kan emellertid konstatera att kraven på improvisationsförmåga blev extrema i Estoniafallet därför att katastrofens omfattning var större än allt som tidigare hade inträffat i nordiska farvatten. Framför allt hade ingen aktör tidigare erfarenhet av räddningssamverkan mellan så många helikoptrar och fartyg som i detta fall. I Estoniafallet bestämde till stor del varje enskild helikopterbesättning var de skulle leta, därför blev också många livräddningsflottor genomsökta flera gånger. Under operationen försökte

man lösa detta problem genom att skära sönder kapellen på flottarna. På grund av att detta inte var en tillräckligt tydlig markering blev flera flottor ändå genomsökta flera gånger. Det har föreslagits att problemet skulle kunna lösas genom någon form av färgmarkering av de flottor som genomsökts, t.ex. med paintballkanon.

Under alla förhållanden finns det förmodligen skäl att se över ledningsrutiner och övningsscenarier med hänsyn till erfarenheterna från Estoniakatastrofen. Även om man kan hoppas att något liknande aldrig ska inträffa igen kan det kanske vara motiverat att åstadkomma bättre beredskap för samverkan mellan många enheter och flera länder i samband med räddningsoperationer. Exempelvis större skogsbränder på öar eller evakuering av större befolkningsgrupper vid ett eventuellt kärnkraftshaveri skulle kunna ställa liknande krav på räddningsorganisationerna som Estoniatragedin.

Tekniska system

Det är rimligt att kräva att de aktörer som ingår i en räddningsorganisation har fullgod teknisk utrustning. Kortvågsradion fungerade inte hos ARCC. Det torde vara bland det mest elementära att helikoptrar och flygplan kan hålla kontakt med landbaserade stationer för att få aktuell information och för den delen ge information. Räckvidden vid radiosignalering är en annan viktig aspekt. Väl ute på haveriplatsen kunde inte heller MRCC i Stockholm och de svenska helikoptrarna hålla kontakt. Hade kommunikationsutrustningen på Silja Europa gått sönder så skulle helikoptrarna inte fått någon information alls. Mobiltelefon kan inte användas i helikoptrar eftersom det skulle störa övrig elektronisk utrustning. Det finns dock tre olika system för flygtelefoni som har utvecklats av amerikanska flygbolag. Telefax är av samma orsaker som telefon inte tillåtet att använda i helikoptrarna.

Åtminstone som lekman vad gäller de tekniska systemen ställer man sig frågan om det inte finns tekniska lösningar som skulle kunna påskynda larmningen av räddningshelikoptrarna. Någon form av automatiskt fungerande system för olika sektorer av Östersjön kunde kanske övervägas som komplement till nuvarande system vid större katastrofer.

Språk och begriplighet

Något gemensamt språk som kunde användas av alla enheter som var med i räddningsoperationerna fanns inte att tillgå i samband med Estoniakatastrofen. Svenska helikoptrar kommunicerade på svenska, finska helikoptrar på finska och fartygen i området, som var ryska och finska, talade på finska eller på knagglig engelska med OSC. Helikopterbesättningarna uppfattade detta som problematiskt. OSC och dennes kollegor ansåg att det var smidigt och befrämjande för begripligheten att använda mottagarens modersmål så långt detta var möjligt. Svårigheten att använda engelska, som är det internationella sjö- och flygräddningsspråket, intygas av både helikopterbesättningar och färjebefäl. Det är helt enkelt mycket svårt att i en

stressad situation använda ett främmande språk som besättningarna dessutom inte har fått någon fullgod utbildning i.

Organisatoriska faktorer

Samarbete mellan olika organisationer kan ibland vara nästan lika komplicerat som samverkan över nations- och språkgränser. Inom varje organisation utvecklas en mer eller mindre särpräglad kultur och ett språkbruk som formats av dess speciella uppgifter. Normer och värderingar kan skilja liksom rutiner, praxis och regler.

Någon egentlig organisationsanalys av de samverkande organen i räddningsprocessen har inte varit möjlig att genomföra i föreliggande studie. Men det är svårt att frigöra sig från intrycket att larmningen av de svenska helikoptrarna möjligen försenades på grund av någon form av samverkansproblem mellan MRCC och ARCC. Om så verkligen var fallet och vilka orsakerna bakom detta i så fall var är kanske av mindre intresse idag eftersom en sammanslagning av sjöräddning och flygräddning har genomförts efter Estoniakatastrofen.

Enligt den nya organisationen i Sverige så skall ARCC och MRCC samarbeta i stora operationer. För detta har en gemensam anläggning byggts på kustartilleriregementet KA4 i Göteborg. Men våra intervjuer ger intrycket att det kan bli svårt att samarbeta eftersom man har ansett sig underbemannade både vid ARCC och vid MRCC. Man hävdar att man enbart har haft resurser att hålla kontakt med sina egna räddningsenheter. Tanken att inrätta en s.k. JRCC, Joint Rescue Coordination Center, tycks inte helt förankrad. I stället för att ringa kan man nu skrika till varandra, är en uppfattning om förändringen. Hur representativ denna uppfattning är kan vi inte avgöra, men den kan möjligen indikera att man inte fullt ut har accepterat omorganisationen som emellertid förefaller välmotiverad med tanke på erfarenheterna från Estoniakatastrofen. Det råder knappast något tvivel om att en gemensam sjö- och flygräddningsorganisation har bättre förutsättningar att hantera de samordningsuppgifter som större räddningsinsatser aktualiserar.

De svenska förband som arbetar med sjöräddning har efter Estoniakatastrofen börjat att träffa sina finska kollegor. Före 1991 förekom enbart sporadiska kontakter med Finland vad gäller samarbete och utbyte av erfarenheter. Det har inte funnits resurser till det, säger man, och intresset har varit svalt från finsk sida. Även idag är resurserna mycket små för att upprätta samarbete och att öva tillsammans. I Finland hade man fram till ungefär 1991 större delen av räddningsresurserna, som organisatoriskt ingår i gränsbevakningen, koncentrerade till sin östra gräns. Avspänningen i öst har gjort att flygenheter nu placerats vid Östersjökusten. En annan organisatorisk brist som uppdagades i samband med Estonias haveri var svårigheter att snabbt upprätta en adekvat krishanteringsorganisation vid färjeterminalen i Stockholm för de anhöriga som samlades där. Betydande

oklarhet utmärkte sjukvårdens ansvar och agerande - ansvaret turnerades från den ena till den andra avdelningen innan arbetet kunde sättas igång. Dessutom saknades erforderlig kriskommunikationskompetens hos de ansvariga om vi bortser från den rent krispsykiatriska expertisen.

Mental begriplighet

Det finns många bekräftelser på att det var svårt att tro att Estonias nödanrop och nödmeddelanden verkligen var riktiga. Det oförutsedda och osannolika hos denna katastrof blev endast successivt mentalt verklig för aktörerna. Denna mentala faktor har givetvis anknytning till det som ovan sagts om tidsfaktorn, beredskapsnivån och de organisatoriska svårigheterna. Kunde man tro på att fartyget kunde sjunka och faktiskt sjönk? Det är inte okänt att s.k. roro-fartyg utan avdelat bildäck är känsliga för hårt väder genom risken för förskjutning i lasten. Enbart det hade varit allvarligt. Att dessutom stora mängder vatten strömmade in på bildäck gjorde situationen nästan hopplös. Detta hade visat sig vid en holländsk färjeolycka som dock inträffade omedelbart efter att fartyget lämnat kajen. Ändå ger flera intervjuer tydliga belägg för att det var svårt och tog viss tid att inse katastrofens omfattning.

Det har sagts att särskilt sjöfolk har en benägenhet att inte larma förrän det nästan är för sent. En kultur som kräver att "man skall klara upp det själv" har vuxit sig stark under lång tid. Inom flyget skulle det vara annorlunda. Ett haveri med ett flygplan riskerar att mycket snabbare leda till en katastrof. Dessutom är brandrisken på ett flygplan mycket stor eftersom haverier ofta uppstår på motorer och andra delar som är kopplade till bränsleförsörjningen. Dessa skillnader mellan sjöfartens och luftfartens villkor kan kanske förklara en viss märkbar motvilja mot förslaget om sammanslagning av räddningsorganisationerna. Samtidigt kan det förmodligen hävdas att just dessa skillnader kan vara ett skäl till ökad integration. I en del avseenden kan troligen säkerhetstänkandet inom båda kulturerna vara betjänt av en viss omprövning och översyn som naturligt torde bli följden av sammanslagningen. Exempel på detta är att sjöbefäl först under de senaste åren har fått mer avancerad utbildning i Search and Rescue Communication.

Not

1. *Dagens Nyheter* 22 juni 1995.

DEL 2

**MYNDIGHETERNAS
KOMMUNIKATION MED
BERÖRDA MEDBORGARE**

ATT HANTERA EN STOR OLYCKA LÅNGT BORTA

Utgångspunkter

Denna del av rapporten har till syfte att redovisa svenska myndigheters kommunikation med berörda medborgare, först och främst anhöriga, i samband med Estonias förlisning. Kommunikationen mellan och inom de myndigheter och övriga organ som var mest indragna i skeendet kommer också att belysas som bakgrund till det externa kontaktarbetet.

Forskningen på området pekar ofta på brister i myndigheters kontakter och kommunikation i krissituationer, både internt och externt. "Research studies have consistently documented serious organizational problems in mobilization of relevant resources, in intra- and interorganizational communication and coordination". Man anser sig till och med ha funnit att myndigheters hantering av externa kontakter ofta förvärrat de problem som uppstått i samband med en allvarlig olycka för berörda grupper¹.

Frågan blir följdaktligen om detta mönster upprepades vid Estonias förlisning eller om de svenska myndigheterna på nationell, regional och lokal nivå hade möjlighet att hantera kontakterna på ett mer rationellt och behjälplig sätt.

Denna fråga är särskilt relevant med tanke på att samhället egentligen saknar system och beredskap i fredstid för att hantera kontakter med en bred grupp berörda medborgare vid en större olyckssituation. Det finns system för att sköta kontakter med anhöriga vid enskilda olyckor, genom den lokala polisen. Och det finns planering för att hantera kontakter i krigstida situationer. Men inte i ett läge som innehåller inslag från båda dessa förhållanden, större fredstida kris- och katastroftillfällen. Detta utgör studiens första frågeställning: hur hanterade myndigheterna sin kommunikation och sina kontakter med anhöriga i samband med olyckan?

Estonia förlisning på Östersjön berör till synes inte primärt andra myndigheter än dem som ansvarar för räddningsinsatser och sjöfartsfrågor. Men olyckans konsekvenser berör samtidigt många länsvisa och lokala myndigheter där omkomna - och deras familjer - är hemmahörande. Den andra huvudsakliga frågeställningen för undersökningen blir därför om dessa myndigheter och andra inkopplade organ kunde översätta en krissituation som inte berörde deras geografiska ansvarsområde och i vissa fall inte heller deras faktiska sakansvar till slutsatser och beslut om insatser gentemot exempelvis anhöriga.

Det låg med andra ord inte i myndigheternas praxis och normala tanke-mönster att dra konsekvenser för den egna verksamheten av en fjärran utspelad olyckshändelse, åtminstone inte i det akuta läget på olycksnatten. Senare tids forskning om organisatorisk kommunikation pekar på vikten av att analysera just den kontext i vilken myndigheters kommunikativa hand-

lade sker². De beredskapsplaner som finns upprättade för kris- och katastrofhändelser beaktar inte närmare sådana scenarier. I förvaltningskontexten ligger då sannolikt inte att möta situationer som inte är tänkta i dessa planer. I den vardagliga byråkratiska rutinmiljön ligger knappast heller att handla reflexmässigt i helt nya aktionsmönster, den kulturella driftkraften är snarast att förankra sig hos överordnade och överlägga internt innan åtgärder vidtas.

Studiens genomförande

Myndigheternas externa kriskommunikation med i första hand anhöriga efter Estonia-olyckan har studerats på nationell nivå, länsnivå och lokal nivå (samt i ett fall även regional nivå). Den design som tillämpats för studien har haft som utgångspunkt att få grepp om kommunikations- och kriskontakterna vid de mest involverade centrala myndigheterna, alla inblandade länsmyndigheter i tre län samt en kommun i vart och ett av dessa län med många omkomna invånare och därmed många berörda anhöriga.

På nationell nivå har studien sökt belysa kontaktarbetet på regerings- och departementsplanet samt i någon mån även vissa berörda verk. Det gäller i första hand statsrådsberedningen, kommunikationsdepartementet och den institution som instiftades kring Peter Nobel som mer fristående fick i uppgift att stödja anhöriga. Även social- och försvarsdepartementen har beaktats i studien. Av verken belyser studien kortfattat sjöfartsverket och socialstyrelsen.

På länsnivå har alla de organ som berördes av olyckan studerats: länsstyrelserna, länspolismyndigheterna, landsting/sjukhus och SOS Alarm samt länsradion. Även civilbefälhavarkansliet för den region som täcker de tre länen har varit föremål för studiens intresse.

På lokal nivå har huvudintresset med nödvändighet varit riktat mot den kommunala apparaten som helhet och i synnerhet kommunledning, socialtjänst och räddningstjänst. De samarbetsorgan i kris- och katastroffrågor som finns beredda lokalt - s.k. POSOM-grupper (motsv) och lokala stöd- och krisgrupper - har givetvis studerats som operativa huvudaktörer i skeendet liksom de organisationer som kom att fullgöra mycket väsentliga insatser när det gäller anhörigproblematiken: svenska kyrkan och en lokal pensionsförening. På en ort har också ett reseföretag ingått i studien. De studerade enheterna framgår av följande tablå:

Tablå över de berörda myndigheter och organ som studerats i samband med Estonia-katastrofen

<i>Departement</i>		<i>Verk</i>
Nationell nivå	Statsrådsberedningen	(Sjöfartsverket)
	Kommunikationsdepartementet	
	Försvarsdepartementet	(Socialstyrelsen)
	Socialdepartementet	
	Civildepartementets anhörigfunktion	
<i>Länsmyndighet</i>		<i>Annat länsorgan</i>
Länsnivå	Länsstyrelsen	Länssjukhus SOS Alarm Länsradion SR/ P4
	Länspolisen	
	Landstinget	
<i>Lokal myndighet/enhet</i>		<i>Annan organisation</i>
Lokal nivå	Kommunen	Kyrkor/församlingar PRO Norrköping Polarresor Lindesberg
	Kommunledning	
	Räddningstjänst	
	Socialtjänst	
	Informationsenhet	
	Lokala sjukhus/vårdcentral	

Anm: Civilbefälhavarens kansli, Mellersta regionen, tillkommer

De tre länen är Södermanlands, Östergötlands och Örebro län. De tre kommuner som valts ut inom dessa län är Strängnäs, Norrköping och Lindesberg. De tre kommunerna tillhörde de bygder/orter som drabbades värst av olyckan - närmare 100 personer omkom därifrån.

Undersökningen bygger - förutom på vissa dokumentanalyser - i första hand på personliga intervjuer med representanter för de myndigheter och organisationer som var mest inblandade och aktiva i kontakterna med berörda medborgare och hanteringen av anhörigfrågorna. Ytterligare ett antal företrädare för den departementala nivån har kontaktats i mer kortfattade former för kontroll och säkring av vissa sakuppgifter, bl a statsråd i den regering som var under avgång vid tiden för händelsen.

I denna delstudie har det - jämfört med studien kring räddningsarbetet - inte varit några problem att få informanter att ställa upp. Intervjuerna måste genomgående betecknas som förhållandevis öppenhjärtliga där man till exempel inte dragit sig för att kritiskt värdera den egna myndighetens kommunikationsformer. Ändock finns det anledning till ett källkritiskt förhållningssätt till utsagorna, om inte annat på grund av minnesfel.

Det har inte tillhört uppgiften att granska de anhörigas upplevelser och synpunkter, något som givetvis kan kritiserar. Denna sida av Estonia-frågan dokumenteras bla i den rapport som ingått Peter Nobels uppdrag.

Noter:

¹ Quarantelli, EL (1989): *The social science of disaster and mass communication*, i Walters m fl: *Bad Tidings; Communication and Catastrophe*. Hillsdale NJ. Lawrence Erlbaum, s.7

² Se tex Manning, Peter K (1994): *Organizational Communication*, New York: Gruyter

³ Statens offentliga utredningar: *Efter Estonia* (kommande, prel titel)

NATIONELL NIVÅ - REGERING, DEPARTEMENT OCH VERK

På högsta nationell nivå fanns tidigt på olycksnatten (28 september 1994) vetskap om olyckan. Statsministern fick information ett par timmar föresina kollegor i de två andra drabbade länderna. Den tidiga informationen innebar också att man på svensk sida var först med att ta kontakter och att man hade initiativet i relationen mellan länderna i den akuta fasen.¹

Kommunikationsprocessen på regerings- och departementsnivå beskrivs i fyra faser: räddningsfasen under natten och morgonen, kontaktfasen då relationerna med anhöriga inleddes och formades, bärningsbeslutsfasen i samband med beredning och beslut om fartygets bärgning samt regleringsfasen med de fortsatta anhörigkontakterna. Händelseförloppet under natten och morgonen kan sammanfattas i följande tablå:

Händelseförlopp (svensk tid):

00.48	Estonia sjunker enligt senare beräkningar
01.31	TT:s första flash uppmärksammas av deltagare på den avgående regeringens avtackningsfest i Rosenbad. Statsministern informeras.
01.59-02.00	TT: "Estonia sjunken!". Första Eko-rapporten. Internlarm Sveriges Radio.
Under natten	Statsministern kontakter bla Stockholm Radio och vakthavande på UD och senare också regeringscheferna i Finland och Estland.
Ca 04.00	En sambandscentral etableras på kommunikationsdepartementet av två tjänstemän som deltog i festen. Kommunikationsministern underrättas.
Ca 04.30	Jourhavande tjänsteman på försvarsdepartementet larmar försvarsministern och berörd enhetschef på departementet. Vissa verkskontakter.
Ca 06.00	Kommunikationsministern informerar sina kollegor i de andra länderna.
Morgonen	Kort möte hos statsministern med vissa ministrar. Beslut om krisgrupp.

För- Anhöriga börjar ringa till fr a kommunikationsdepartementet.
middagen Kontakter mot bl a sjukhus från socialdepartementet / social styrelsen.

13.00 Regeringens krisgrupp sammanträder för första gången.

Räddningsfasen

Svenska statsledningen nåddes av beskedet om Estonias undergång redan i samband med TTs första meddelande klockan 01.31.² Den avgående ministären höll nämligen en avtackningsfest i Rosenbads restaurang denna kväll med sina närmaste medarbetare - olyckan skedde ju i ett regerings-skifte. Tillställningen var under upplösning, men kvar vid denna tid på natten fanns 20-25 personer, däribland statsminister Carl Bildt. Vissa av deltagarna bar personsökare med TT-kontakt - "det pep ju i alla fickor" - och fick på så sätt direkt information om händelsen.

Uppgifterna om olyckan var fortfarande mycket vaga när gästerna lämnade Rosenbad. Några stannade kvar i huset de närmaste timmarna för att hålla sig underrättade om händelseutvecklingen. Statsministern tog efter TTs larm ett antal kontakter på telefon. Han ringde först polisens lednings-central som inte hade mer upplysningar än han själv och därefter Stockholm Radio:

Jag fick då en så god bild som det var möjligt att få. Jag inrikade mig på att se till att alla myndigheter var inkopplade, speciellt försvaret och de samlade helikopter-resurserna som kunde fås fram. Kontaktade också vakthavande på UD för att se till att de väckte upp ambassaden i Helsingfors. [...] Var hemma och halvsov någon timme innan jag var tillbaka på statsrådsberedningen. Tog då kontakt med finska och estniska statsministrarna, även med rederiet om anhöriginformation.³

Två politiska tjänstemän beslöt efter telefonbekräftelse - från en uppringd bekant som slog på CNNs nyheter - att bege sig till kommunikationsdepartementet där en av dem var verksam för att starta en sambands-funktion. De ringde ett flertal personer, bl a kommunikationsministern, ett departementsråd samt en pressekreterare på statsrådsberedningen som också varit kvar på festen men som nu var hemma en kort stund. De meddelade olika instanser att de fanns på plats, bl a försvarets sambands-central. De tog också kontakt med rederiet och Stockholm Radio liksom ett antal kontakter ut i räddningsmiljön, bl a med en finsk lotsstation som en av dem personligen kände till.

Försvarsministern och berörd enhetschef på försvarsdepartementet (enheten för totalförvarets civila del) larmades av en jourhavande tjänsteman ungefär klockan 04.30. Enhetschefen tog sedan kontakt med cheferna för Statens Räddningsverk och Kustbevakningen, men man konstaterade gemensamt att ingen av dem hade förstahandsansvar för räddningsarbetet eftersom det låg på finsk sida.

Justitiedepartementets ledning underrättades vid 05-tiden av den tjänsteman som fram till några månader före händelsen varit chef för polisenheten. Denne hade då larmats av polisens ledningscentral.⁴

Kommunikationsministern kom till sitt departement vid samma tid och en timme senare kom även statssekreteraren som inte gått att nå på telefon utan åkt in efter att ha lyssnat på radionyheter. De tog direkt kontakt med motsvarande ministrar i Finland och Estland och kom då bli överens i haverikommissionsfrågan, dvs att det borde tillsättas en internationell kommission.

Vi i Sverige hade hela tiden initiativet, vi tog alla inledande kontakter gentemot de andra länderna, eftersom vi uppenbarligen visste om saken först /.../ Men vi kände inte att vi hade någon roll gentemot anhöriga i detta skede, vi hade fullt sjå med räddnings- och sjösäkerhetsfrågorna.⁵

På morgonen möttes Carl Bildt och några berörda departementschefer för en första genomgång innan han flög till Åbo. Här beslöts bli att inrätta en regeringens "krisgrupp". Även frågan om sorgeflaggning behandlades vid detta tillfälle.

Krisgruppen med åtta ministrar deltagande samlades till möte efter lunch. Gruppen diskuterade framför allt läget för berörda departement och verk med inriktning på räddningsarbetet, men redan här behandlades bärgningsfrågan. Man kom även in på de medmänskliga konsekvenserna och civilministern menade enligt minnesanteckningarna från mötet att uppföljningen av olyckan inte bara fick handla om teknik utan att det även var nödvändigt med sorgebearbetning i större skala⁶.

Regeringens roll i skeendet diskuterades vid första mötet. Här anfördes å ena sidan att regeringen enbart kan ha en bevakande roll, medan andra uttryckte behov av regeringens medverkan vid krisbearbetningen, att det var en samhällsuppgift med tanke på olyckans omfattning. Regeringens roll diskuterades också när det gällde själva mandatet. Den fungerade ju som expeditiönsminister - hur aktivt skulle den agera? Men i denna fråga förefaller man inte ha tvekat om att bli operativ, "regeringen hade ju gått in i ett lame-duck-läge, men nu blev det en oerhörd aktivitet igen".⁶ En centralt placerad tjänsteman anför:

Vid Estonia-olyckan - liksom vid andra omfattande olyckor - gällde det att klarlägga regeringens roll. Vilket ansvar har regeringen och vad ska den faktiskt göra? Vem ska svara på frågor och vem ska uttala sig? Och hur ska regeringen förhålla sig till alla anhöriga som har mängder av frågor? Man vill visa sitt deltagande, men har inte möjlighet att ha direktkontakt med alla. Det är för övrigt en tendens i krislägen att ansvarsnivån förskjuts uppåt till den högsta nivån, vilket ibland kan störa den gällande ansvars- och arbetsfördelningen inom förvaltningsorganisationen.⁷

Regeringssgruppen, med något skiftande sammansättning, höll under de närmaste dagarna sammanlagt fem möten innan den upplöstes. I huvudsak avhandlades sakfrågor av teknisk och juridisk natur. Gruppen fattade även

några formella regeringsbeslut (tre extra regeringssammanträden hölls med anledning av Estonia), däribland ett uppdrag vid andra dagens möte till sjöfartsverket att utreda förutsättningarna för att återfinna och omhänderta de omkomna vid förlisningen.⁸

Anhörigfrågor aktualiserades på departementsnivå redan första dagen i och med att anhöriga började höra av sig. Intervjuer med berörda tjänstemän tyder på att anhöriga hade svårt att hitta rätt bland myndigheterna, speciellt när det gällde samtal av mer kurativ karaktär. Vissa hade inte oväntat lättare att ta sig fram i myndighetssystemet än andra. Även inom regeringskansliet diskuterades på ett tidigt stadium anhörigproblematiken, främst i termer av hur statsministern skulle uttala sig i medierna:

Vi fick väldigt mycket att hantera gentemot massmedierna. Det var ju en extraordinär händelse och då vänder alla sig till det allra högsta ämbetet.¹⁰

Kontakten med anhöriga kom genom olyckans art främst att hanteras av kommunikationsdepartementet dit de flesta samtal också riktades. 5-6 tjänstemän på departementet blev direkt sysselsatta med dessa kontakter. En stor del av tiden ägnades åt att redovisa beslut och arbetsgången framöver i olika frågor, bla när det gällde bärgning av kroppar, men också till att ge mänskligt stöd:

Tiden var uppknuten till att folk ringde. Vi var allihop "jourhavande medmänniska", medan människor gav uttryck för allt mellan ledsamhet, förtvivlan och sökande efter tröst. Om man vågar bjuda på sig själv kan man resonera om både sakfrågor och mera mänskliga frågor. Och jag har intrycket att saklig information uppfattades som positivt.⁹

Bilden av anhöriggruppen var samtidigt diffus. I detta tidiga läge fanns inga förteckningar på omkomna i olyckan och i många samtal fanns en underförstådd osäkerhet om den anhörige var drabbad eller inte. Andra samtal reste frågan vilka kategorier av kontaktande personer som skulle anses vara och behandlas som anhöriga och vilka som kunde hanteras som mer ordinära telefonkontakter.

De anhöriga blev främst kända per telefon och brev. Då flera tjänstemän på departementet var inblandade i kontaktarbetet behövde man ha fortlöpande möten för gemensam kunskapsuppggagnad.

Inom departementet förekom diskussioner om man i detta läge skulle gå ut med samlad information till anhöriga, men man beslöt att den uppgiften fick vänta till efter regeringsskiftet, bla på grund av fortsatt osäkerhet om hur en korrekt lista på omkomna såg ut.

På försvarsdepartementet följde berörda tjänstemän (vid enheten för totalförsvarets civila del) händelseförloppet via information från i första hand kustbevakningen. Eftersom enheten inte bedömdes ha något direkt ansvar ansågs detta vara en tillräcklig ambitionsnivå.

Samma handlingsmönster gällde vid socialdepartementet. Här togs kontakter gentemot vissa sjukhus, bla i fråga om helikoptertransportfrågan för skadade, och mot rättsmedicinska organ. Men det framskymtar att man

kände sig aningen vilse om vad departementet skulle kunna göra i den uppkomna situationen. Senare ingick representanter för departementet i det etiska råd som inrättades.¹⁰

Socialstyrelsen hade under första dagen kontakt med sjukhus i Stockholm, bla för att erbjuda viss hjälp, och med SOS Alarm för att diskutera hemtransporter. Däremot förekom inga kontakter med sjukhus i övriga landet och en efterhandskommentar på verket är att det var en tankelapsus att olyckan enbart berörde Stockholm.¹¹

Sjöfartsverket hade ett begränsat antal kontakter från anhöriga i den akuta räddningsfasen. Dessa kontakter riktades i första hand mot verkets generaldirektör och inspektionsverksamhet. När verkets jurist fick i uppdrag att utreda frågan om fartygets bärgning ökade kontakterna periodvis men de var i huvudsak riktade mot honom. Som helhet bedöms verkets kontaktarbete i relation till anhöriga ha varit mindre omfattande¹⁴

Kontaktfasen

Regerings- och departementsnivåns kontaktarbete gentemot anhöriga kan ses i flera faser - räddningsfasen de första dagarna, en kontaktfas under oktober när den nya regeringen etablerade sig och anhöriggruppen klarställdes, bärgningsbeslutsfasen fram till beslutet i december och slutligen regleringsfasen när de efterlevandes fortsatta liv skulle regleras gentemot försäkringsbolag mfl. Den första fasen hanterades av den avgående Bildt-ministären, medan den blivande Carlsson-regeringen - som tillträdde den 7 oktober - fick ta tag i de följande faserna. Övertagandet av ansvaret i Estonia-frågan bedöms ha gått smärtfritt och i de senare statsrådsmötena deltog även tilltänkta ministrar i den nya regeringen. I vissa externa aktiviteter uppges parterna också ha deltagit gemensamt.

Den nya regeringen bedömde efter sitt tillträde att kontakterna med anhöriga måste tilldelas starkare organisatoriska resurser. Kommunikationsdepartementet var hårt belastat och även vissa tjänstemän kring statsrådsberedningens ministrar (stats-, vice stats- och samordningsministrarna) kom att ägna sig ovanligt mycket åt Estoniafrågan - vilket resursmässigt sannolikt upplevdes som bekymmersamt i regeringsarbetets uppbyggnadskede.

Kommunikationsdepartementet var ju fullständigt nerringt av oroliga anhöriga som ville veta än det ena, än det andra, av naturliga skäl, tex vad som skulle hända med deras närstående och framför allt kring bärgningsfrågan. Och så var det ett oerhört mediaptryck [...] I detta enorma tryck var det nästan omöjligt för ministrarna att hitta en form för att kommunicera med alla anhöriga, och det gav stora problem, det innebar att all kommunikation skedde via medierna eller genom att vi träffade särskilda (anhörig-) grupper.¹²

Resurbehovet för anhörigkontakter löstes främst genom två tillsättningar, dels en ny politisk sakkunnigtjänst på kommunikationsdepartementet för

anhörigfrågor (Birgitta Wallström), dels en "ombudsman" med placering på civildepartementet (Peter Nobel) för att ge anhöriga och överlevande stöd och vägledning. Båda tillträdde sina befattningar under november. Nobels verksamhet finns redovisad i en särskild rapport.¹³

Bärgningsbeslutsfasen

De två nya tjänsteinnehavarna hade olika placeringar och olika roller. Wallström hade handläggande uppgifter och var bla sekreterare i det etiska råd som inrättades för Estonia-frågan. Nobel fungerade bla som rådgivare åt anhöriga, inte minst i juridiska frågor. Han medverkade även i ett antal möten med anhöriga lokalt och centralt, framför allt i början av ämbetsperioden och då ofta tillsammans med departementstjänstemän.

Men de två kom också i praktiken att arbeta med delvis samma uppgift: brev- och telefonkontakter. Wallström uppger sig ha besvarat ett tusental brev och Nobel hade också en omfattande korrespondens - under vintern 1995 uppges större delen av hans tid ha gått åt till brev- och telefonkontakter. Många av deras och även andra tjänstemäns samtal hade kurativ karaktär, vilket i sin tur indikerade behov av en departemental krishanteringsgrupp.

Det hade behövts någon intern krishanteringsgrupp. Man saknade psykologiskt stöd i handläggningen. Man skulle ju vara så klok i alla lägen och under så lång tid. Samtidigt fick vi och regeringen klä skott för en rad kritiserade saker och det var sammantaget mycket påfrestande.¹⁴

Det faktum att de båda "Estonia-tjänstemännen" delvis fullgjorde samma uppgifter skapade vissa rollproblem. Uppenbarligen förekom det på departementsnivå en diskussion om Nobels roll och om vem som skulle göra vad när det gällde anhörigkontakter. Han å sin sida upplevde sig i viss mån leva i ett informationsvakuum.

När det gäller kontakterna mellan berörda centrala myndigheter kan vi konstatera att kommunikationsdepartementet hade täta kontakter med statsrådsberedningen. Däremot förefaller kontakterna med andra organ, bla socialdepartementet och socialstyrelsen, ha varit mer begränsade.

Sambandsofficer kring Estonia på regeringsnivå blev Kjell Lindström på statsrådsberedningen. Han och Birgitta Wallström arbetade i tät kontakt med att undersöka sakförhållanden och samordna ärenden inför beslut, vilket också krävde inkallande av saktjänstemän från berörda departement som utrikes-, justitie-, social- och civildepartementen. De två hade också ett antal träffar med Peter Nobel. En samordningsgrupp bildades med dessa och ett antal tjänstemän från berörda departement.

Men deras arbete var "lika mycket en ärendeprocess som terapi". Båda departementen fick en rad besök av enskilda anhöriga. Kommunikations- och samordningsministrarna hade ett flertal träffar med anhöriga. "Statsråd har nog aldrig ägnat så mycket tid på kontakter med enskilda som i den här frågan" lyder en iakttagelse inom regeringskansliet.¹⁵

Anhöriga organiserade sig snart i några anhörigorganisationer, i linje med svensk tradition när gemensamma intressen aggregeras. Det skapade dock ingen förenkling i kontaktverksamheten, som en partsorganisering syftar till, utan medförde snarast problem för myndigheterna. De skilda grupperna bland anhöriga kom delvis i motsatsförhållande till varandra, man hade helt enkelt olika uppfattning i väsentliga frågor (se Nobels rapport). Dessutom - och delvis på grund av gruppernas motsättningar - präglades kontaktarbetet i ett antal fall av ett besvärlig känsloläge. Vissa relationer uppges ha varit mycket ansträngda med hätska och hotfulla utspel från några anhörigrepresentanter:

I vissa kontakter har jag mött mycket starka känslor och aggressioner mot regeringen, olika myndigheter, ärkebiskopen och andra. Det har varit en uppdämd vånda med häftiga ord, en ganska förfärande upplevelse.¹⁶

Nobel vill dock understryka att detta inte var något typiskt mönster utan gällde ett relativt begränsat antal personer, de flesta kontakter var resonliga. De intervjuer med anhöriga som han låtit genomföra uppges också verifiera denna bild.

De centrala myndigheternas kommunikation med anhöriga bestod som sagt främst av brev- och telefonkontakter, träffar med enskilda personer på departementen och ett antal möten för olika grupper som regeringen eller lokala parter arrangerade, bla sammankomster i de kriscentra som etablerades lokalt. Därtill producerades ett antal kollektivt riktade brev till alla anhöriga av mer formell art undertecknade av kommunikationsministern. Sammanlagt sändes fyra sådana brev under året närmast efter olyckan. Det första skickades den 24 november och innehöll huvudsakligen information om vad regeringen dittills gjort. Det andra brevet distribuerades i samband med bärgningsbeslutet den 15 december och innehöll bla etiska rådets rekommendation och skälen till det negativa bärgningsbeslutet, men återgav också några personliga uttalanden för och emot bärgning från anonyma anhöriga, något som uppges ha vållat negativa reaktioner från ett antal mottagare av brevet. Det tredje brevet sändes på våren 1995 och det fjärde i samband med ettårsdagen.¹⁷

Bärgningsärendet blev den helt centrala Estonia-frågan för regeringen hösten 1994. Den tillträdande statsministern hade givit vissa massmediala utfästelser om bärgning och även ett uttalande av den avgående regeringschefen kunde tolkas i den riktningen.¹⁸ Men en bärgning visade sig stöta på flera problem under ärendets beredning och kommunikationsministern aviserade senare under hösten tveksamheter inför åtgärden.

Inför det negativa bärgningsbeslutet 15 december försökte regeringen ordna lokal information till de närmast berörda samtidigt som besked skulle ges i riksdagen. Berörda polisområden ombads bjuda in anhöriga till speciella platser / lokaler för att ta del av beskedet som skulle sändas via fax. Detta fungerade dock inte överallt, på en del håll fick de anhöriga reda på beslutet genom radio innan myndighetssfären hunnit förmedla det med egna medel.

Samtidigt öppnades en telefonsluss i Rosenbad med ett 20-tal personer som anhöriga kunde vända sig till för fortsatt information. Slussen bestod främst av politiskt anställda från olika departement. Man hade väntat sig en stor mängd samtal men det kom betydligt färre än väntat, antalet uppskattas till ett 40-tal och då främst från personer som man redan varit i kontakt med.

Statsmaktens kontaktförsök i samband med bärgningsbeslutet reste dock frågor om behovet av ett informationssystem för liknande situationer:

Det vi förfogar över från statens sida är ju polis och militär, medan de som har den nära kontakten är socialtjänsten på kommunal nivå, och här fanns inga system för kommunikation. I normala fall skulle det kanske fungerat, via socialstyrelsen ut till socialtjänsten och vidare, men här handlar det om saker som måste ut över en dag. Och hade det varit en kris- eller krigssituation av verklig natur tickar ju systemen igång. Så vi upplevde en stor brist på kontaktformer [...]. Här finns en fråga som inte är knäckt, hur ska vi göra vid en framtida katastrof när det finns ett behov för högsta ledningen för landet att snabbt lämna relevant information direkt till många enskilda och där vi inte bara kan förlita oss på massmedier.¹⁹

Regleringsfasen

Den sista fasen i relationsarbetet med anhöriga har främst kretsat kring behoven att reglera de efterlevandes förhållanden samt frågan om fartyget ska täckas över eller inte. I försäkringsfrågan förekom ett flertal samtalskontakter mellan anhöriga och närmast ansvariga myndigheter och här medverkade också Peter Nobel som rådgivare åt de anhöriga, periodvis mycket intensivt. Wallströms och Nobels enskilda brevväxling har redan berörts ovan liksom regeringens kollektiva brev. Kontaktarbetet i form av främst telefonsamtal och brevväxling har fortsatt med stor bredd, speciellt för kommunikationsdepartementet. Det uppges ha varit närmast lika intensivt under delar av våren 1995 som i bärgningsbeslutsfasen, men har därefter succesivt minskat i omfång. Förordnandet för Peter Nobel gick ut efter ett år, men den speciellt utsedde tjänstemannen på kommunikationsdepartementet Birgitta Wallström ägnar sig fortfarande uteslutande åt anhörigkontakter när denna rapport skrivs hösten 1995.

Det lokala arbetet sett från nationell nivå

På departementsnivå hade man inledningsvis genomgående uppfattningen att kontakterna med anhöriga fungerade bra. På försvarsdepartementet noterade man att räddningsverket genomfört utbildningar om krisgruppsorganisering för den kommunala nivån, varför "det borde fungera bra". Och när de centrala myndigheternas gemensamma råd för räddningstjänst sammanträdde en tid efter olyckan konstaterades foljdriktigt att krisgrupperna fungerat tillfredsställande. Socialdepartementets ledning fick också lugnande besked när det gällde omhändertagandet av anhöriga i akutfasen

(beskedet gällde sannolikt i främsta hand verksamheten vid färjeterminalen i Värtahamnen):

En av de första sakerna vi tog upp på departementet på morgonen gällde kontakterna med anhöriga. Vi fick då rapporter om att läget var tillfredsställande och vi svävade sedan i den tron att det var OK. Men så var det ju inte riktigt, och det är ju otillfredsstillande så här efteråt att så många anhöriga inte upplevde sig kontaktade på ett bra sätt.²⁰

Peter Nobel menar att flera lokala instanser har svarat för ett mycket gott arbete gentemot anhöriga, medan det finns frågetecken kring andra. Polisen får överlag beröm när människor haft synpunkter på hur de blivit bemötta. Polisens vana att hantera och förmedla katastrofbudskap har värdesatts och på många håll har polismän gått utöver sina egentliga skyldigheter, tex ringt upp folk på fritiden och frågat hur de har det. Kyrkan har spelat stor roll och varit ett starkt stöd även för människor som normalt inte är kyrkobesökare. När det gäller vården är intrycket delat, *“alla sjukhus har inte fungerat lika bra, vi har nog funnit en del illustrationer på bristande empati i den ganska mekanistiska svenska vårdapparaten”*. Socialtjänsten *“har syntts överraskande lite i det här sammanhanget”*, men Nobel är inte beredd att uttala någon generell kritik.

Anhöriga som bodde på mindre orter har enligt Nobel haft lättare att få stöd än dem på större orter. På de mindre orterna var det lättare att absorberas av stödgrupperna.

Estonia-olyckan pekar enligt Nobel tydligt på behovet av att det finns en kris- och katastrofberedskap, *“men det är ju faktiskt väldigt illa ställt med den saken här i landet”*. Han och hans medarbetare blev uppringda av en hel del människor som drabbats av andra olyckor och som ville berätta hur illa eller bristfälligt de blivit behandlade av offentliga instanser.

När det gäller länsstyrelsernas roll menar den departementalt ansvarige för civil beredskap att dessa tog olika aktiv del i kommunikations-processen. Länsstyrelserna hade inget formellt ansvar, men det fanns å andra sidan inget som hindrade dem från att ta på sig en övergripande stödfunktion i en dylik situation.²¹

Kriskommunikation i framtiden

I intervjuerna har vi ställt frågan hur man vill förbättra kontakten till medborgare i en krissituation och framför allt till anhöriga och andra som är direkt berörda - det ska dock påpekas att frågan endast ställts i de längre tjänstemannaintervjuerna, inte i de kortare kontrollsamtal gentemot regeringsledamöter. Knappast någon ser Estonia-olyckan som en unik händelse, de flesta ser framför sig en risk att framöver få uppleva andra kris- och katastrofsituationer av typ dammbrott, större tågolyckor, allvarliga anläggningshaverier - eller nya sjöolyckor. Flera påpekar behovet av att myndigheter skaffar sig beredskap när det gäller naturkatastrofer och inte bara för krigsförhållanden och anläggningsolyckor där man med viss regelbunden-

het redan har beredskapsövningar. Vissa respondenter i undersökningen säger sig ha funderat mycket över hur myndigheter på central och lokal nivå skulle kunna förbereda sig för kommunikation vid dylika händelser och träna sin organisation för att kunna ge snabbt stöd:

Det måste finnas någon central enhet som håller ihop en sådan här stor kris, där folk /från departementet mm/ dras samman, ett kriscentrum.²²

Jag jobbade här både när Palme mördades och när Tjernobyl-olyckan inträffade och där var vi i regeringskanslet rätt handfallna. På något sätt borde det upprättas ett /nationellt/ informationscentrum där tex räddningsverk och polis finns med och där ansvariga kan ge besked till medier och anhöriga /.../ Och naturligtvis skulle vi ha ett system där vi kan kommunicera via civil- eller finansdepartementen med kommunerna. Det skulle kanske vara så att man upprättar en informationsansvarig i varje kommun som sedan organiserar kontaktverksamheten²³

Noter:

¹ Kapitlet bygger främst på intervjuer med kommunikationsminister Mats Odell (regeringen 91-94), statssekreterare Peter Egarde och pressekreterare Per Zetterqvist, statsrådsberedningen (-94); politisk sakkunnig Kjell Lindström, statsrådsberedningen (94-); rättschef Bengt-Åke Nilsson och expediteschef Göran Sellvall, statsrådsberedningen; statssekreterare Per Egon Johansson och planeringschef Rolf Tuvevsson, kommunikationsdepartementet (-94); politisk sakkunnig Birgitta Wallström, kommunikationsdepartementet (94-); departementsråd Jan-Olof Selén, kommunikationsdepartementet; departementsråd Marie Hafström, försvarsdepartementet; pressekreterare Per Blixt, näringsdepartementet (-94) samt regeringens utsedde kontaktman till anhängare i Estoniafrågan Peter Nobel; personliga intervjuer/telefonintervjuer under augusti-oktober 1995

² TT 940928/005 samt Rapport hos Civilbefälhavaren i Mellersta Civilområdet: Sammanställning av vissa larmtider i anslutning till MS Estonias förlisning, genom informationschef Claes Wahlberg

³ Statsminister Carl Bildt (-94), i brev/e-mail till författaren 951001

⁴ Departementsråd Claes Kring, justitiedepartementet, telefonuppgift 951026.

⁵ Per Egon Johansson, intervju 950921

⁶ Minnesanteckningar från möte med statsrådsgrupp för att följa åtgärderna med anledning av passagerarfärjan Estonias förlisning 940828 och 950829

⁷ Per Zetterqvist, intervju 950921

⁸ Bengt-Åke Nilsson, intervju 950818

⁹ Sammanställning för studien av Göran Sellvall, statsrådsberedningen 951103.

¹⁰ Per Zetterqvist

¹¹ intervju 951008

¹² Departementsråd Ingrid Petersson, socialdepartementet, intervju 951011

¹³ Dir Lars Ytterborn, socialstyrelsen (beredskapsenheten), intervju 950908

¹⁴ Informationschef Lars-Göran Bronow, sjöfartsverket, intervju 951003

¹⁵ Kjell Lindström, intervju 950818

¹⁶ Statens offentliga utredningar, SOU: Efter Estonia (kommande, prel titel)

¹⁷ Birgitta Wallström, intervju 950822

¹⁸ Kjell Lindström

¹⁹ Peter Nobel, intervju 950822

²⁰ Kommunikationsdepartementet: Brev till anhängare 941124, 941215, 950411, 950918

²¹ TT 940928/539, Dagens Nyheter och Expressen 940929, 940930

²² Kjell Lindström

²³ Socialminister Bo Könberg (-94), intervju 950920

²⁴ Marie Hafström, intervju 950818

²⁵ Birgitta Wallström

²⁶ Kjell Lindström

ÖSTERGÖTLANDS LÄN OCH NORRKÖPINGS KOMMUN

Inledning

Östergötlands län har en befolkningmängd på cirka 415.000 personer. Norrköpings kommun var vid tillfället för Estonia-katastrofen landets sjunde största kommun med cirka 123.000 invånare. 61 passagerare på Estonia hörde hemma i Östergötland. Av dessa tillhörde 56 en resgrupp från PRO-föreningen (Pensionärernas Riksorganisation) i Norrköping.

Runt femtiden på morgonen den 28 september nåddes de första myndigheterna och instanserna i Östergötland av budskapet att en större grupp PRO-medlemmar var passagerare på Estonia. Det var samtal från en PRO-medlem respektive en anhörig som inkom till Norrköpingspolisen och SOS Alarm. Samtalet till Norrköpingspolisen kom att tillsammans med massmedia initiera det krisarbete som senare uppstod i Norrköpings kommun. Klockan 07.00 gick budskapet ut till invånarna i Östergötland att katastrofen drabbat norrköpingsgruppen. En reporter från Radio Östergötland intervjuade PRO-ordföranden i Norrköping i sändningen.

Den person från PRO som kontaktade polisen vid femtiden på morgonen tog initiativ till att öppna PROs lokaler i Norrköpings Stadshus. Mycket tidigt fanns flera PRO-medlemmar i lokalen; de fick svara i telefon och ta emot frågor från anhöriga och massmedia. Efterhand kom representanter från kyrka, socialjour, kommunledning och lasarett i Norrköping till platsen. Ett officiellt kriscentrum bildades där.

Länsstyrelsen i Östergötland intog en minimal roll i krisarbetet. Enligt uppgift följde man utvecklingen - men vidtog inga direkta åtgärder. Landshövdingen medverkade i en radiointervju den första dagen efter katastrofen och senare vid en minneshögtid i Norrköping.

SOS Alarm vidtog inga åtgärder varken internt eller externt, de hänvisade till Norrköpingspolisen som de brukar göra i liknande situationer. Det var sedan inte många anhöriga eller oroliga som ytterligare hörde av sig på telefonnummer 90000, detta förklarar man med att Radio Östergötland tidigt började informera om det inträffade.

Länspolismyndigheten är samlokaliserad med Norrköpingspolisen och kom att agera genom den lokala polisen i flertalet ärenden med anknytning till Estonia-katastrofen. Anhöriga, oroliga och massmedier hörde tidigt av sig till polisen. Polisens arbete organiserades först i och med att de ledande kom till polishuset vid ordinarie arbetstid på morgonen den 28 september. Tidigare hade en polisman avsatts för att svara i telefon och kontakt med jourhavande präst tagits. Polisrepresentanter placerades vid 10-tiden i PROs lokaler i Stadshuset i Norrköping. Under morgonen öppnades också en upplysningscentral i polishuset för ingående telefonsamtal.

Vid ett möte i stadshuset klockan 09.00 utsågs en samordningsgrupp som skulle stå för verksamheten på kriscentrum. I gruppen ingick representanter för kyrka, socialjour, kommunledning, lasarett och PRO. Senare kompletterades gruppen med en representant från Norrköpingspolisen. En ledningsgrupp, med utgångspunkt i kommunens krisplan, bildades. Gruppen drog upp riktlinjer och gjorde klart för förutsättningarna för krisarbetet.

Till kriscentret i Stadshuset sökte sig anhöriga och en stor mängd press. Polisens upplysningscentral, lasarettets katastrofkansli och länsradion informerade om att anhöriga kunde besöka centret. Utöver det officiella kriscentret i Stadshuset hade lasarettet öppnat sitt katastrofkansli. Kansliet fick ta emot ett stort antal telefonsamtal direkt när det öppnades klockan 08.00. Man såg till att det fanns beredskap för att ta emot personer som sökte sig till lasarettet och dess akutmottagning. Den psykologiska uppföljningsgruppen (PUG) vid lasarettet hade då redan engagerats.

Kronologiskt händelseförlopp, svensk tid

Onsdagen den 28 september

Tidig morgon/ natt

Via nyhetssändningar på radio följer nattpersonalen vid polisen i Norrköping dramat på Östersjön. SOS Alarm blir klockan 02.00 kontaktade av ett vaktbolag som informerar om olyckan.

05.00 Landshövdingen hör på riksradien att färjan Estonia har sjunkit. Morgonpersonalen på Radio Östergötland får vetskap om olyckan via Ekot då de kommer till radiostationen.

ca 05.00 Polisens larmscentral i Norrköping kontaktas av PRO-kassören som informerar om att det sannolikt fanns ett 60-tal PRO-medlemmar från Norrköping på Estonia. Gruppen blir också känd för SOS Alarm genom en anhörig.

05.50 Jourhavande präst blir uppringd i hemmet av vakthavande polisbefäl. Vakthavande har också varit i kontakt med lasarettet i Norrköping. Prästen ombeds ta kontakt med PRO. Jourhavande präst kontaktar sjukhuspastorn vid lasarettet.

06.15 Radio Östergötland får tillgång till telefonnummer i Stockholm vilka upprepas i sändningarna.

06.45 PUGs koordinator blir uppringd i hemmet av PUG-medlem larmad av psykiatriska kliniken bakjour. En av Radio Östergötlands morgonreportrar i Linköping blir uppringd av en anhörig till en pensionär som fanns på Estonia.

- 07.00** PRO-ordföranden kontaktas av Radio Östergötlands reporter i Linköping och deltar i intervju. Budskapet om att Östergötland är hårt drabbat går för första gången ut i eteren.
- ca 07.00** Förste ansvariga tjänsteman i kommunen kontaktas i hemmet.
- efter 07.15** Polisledningen kommer till polishuset vid ordinarie arbetstid och informeras om det inträffade. Arbetet börjar att organiseras upp ytterligare hos Norrköpingspolisen.
- 07.30** Två kommunalråd som sedan blev aktiva i krisorganisationen får kännedom om att katastrofen drabbat Norrköping när de kommer till sina arbetsplatser i Rådhuset.
- 08.00** Ordinarie ledningsgruppsmöte hos Norrköpingspolisen. Ytterligare två personer avsätts för att svara i telefon i polisens informationscentral. Biträdande länspolischefen ger klartecken för att dra igång polisens katastrofregister.
- 08.00** PUG sammanträder på lasarettet i Norrköping. Inget katastroflarm utlöses. Lasarettets katastrofkansli öppnas. Länsradion sänder "live" för första gången från PROs lokaler i Stads huset. Sedan följer stationen arbetet under dagen.
- 08.00** Via radio på väg in till Norrköping i bil får KS-ordförande budskapet om PRO-gruppen på Estonia.
- 09.00** Möte i Stadshuset; en ledningsgrupp och en samordningsgrupp bildas. På mötet finns representanter från kommunledning, socialförvaltning, kyrka, lasarett och PRO.
- 09.30** Samordningsgruppen håller sitt första möte. Presskonferens arrangeras i PRO-lokalen i Stadshuset.
- 10.00** En kommissarie från ordningspolisen samt två administrativa tjänstemän förlägger sitt arbetet till PROs lokaler i Stadshuset.
- ca 10.00** Norrköpingspolisen nås av en begäran om att registrera saknade samt samla in id-uppgifter från Stockholm.
- Lunchtid** Radio Östergötland får tillgång till ett speciellt uppkopplat telefonnummer i kriscentrum. Lyssnarna informeras. Nya möten på kriscentrum.

- 13.00** PUGs kordinator informerar katastrofkommittén och sjukhusledningen på Norrköpings lasarett. En person ur PUG avdelas för att informera vårdcentraler.
- 15.00** Ny avstämning med samordningsgruppen. Planering inför natten. Socialjouren har beredskap inför kvällen och natten. Kontakt med hälften av de anhöriga.

Eftermiddag/

kväll Trycket från anhöriga ökar. Flera börjar fundera kring praktiska frågor.

Torsdagen den 29 september

- 09.00** Samordningsgruppen träffas igen. Polisen efterlyser fortfarande listor med överlevande.
- 11.30** Avstämning med ledningsgruppen
- 15.00** Första informationsmöte med anhöriga. Stora svårigheter att besvara de anhörigas frågor. Nytt möte utlovas under fredagen.

Fredagen den 30 september

Eftermiddag

Två nya informationsmöten för anhöriga. Efteråt tas initiativ till att söka efter anhöriga som ännu inte besökt kriscentrum eller informationsmötena.

Länsstyrelsen i Östergötland

Länsstyrelsen i Östergötland har sin administrativa verksamhet förlagd till Linköping. Verksledning och ledningen för den civila räddningstjänstenheten, i form av landshövding och försvarsdirektör, bedömde att händelserna på Östersjön den 28 september inte berörde deras verksamhet mer än på ett medmänskligt och känslomässigt sätt. Som myndighet bedömde man situationen som sådan att det inte var aktuellt att agera med någon typ av ledningsfunktion i det krisarbete som kunde bli nödvändigt i länet. Ingen form av verksamhet utifrån de olika beredskapsplaner som finns vid länsstyrelsen iscensattes. Man ansåg att ansvaret för kontakten med de anhöriga i länet samt eventuell krisbearbetning i första hand låg på kommuner och landsting. Myndigheten ansåg sig dock finnas tillgänglig vid ytterligare behov.¹

I länsstyrelsens lokaler i Linköping finns en ledningscentral, med teknisk utrustning och lokal för ledningssammanträden, vilken kan användas vid olika typer av allvarligare olyckor och tillbud. SOS Alarm har en mycket viktig funktion för att starta länsstyrelsens beredskapsorganisation.

Landshövdingen blev upplyst om Estonias förlisning via radio klockan fem på morgonen den 28 september. Även försvarsdirektören blev informerad om det inträffade via radion. Den nyhetssändning som försvarsdirektören lyssnade på meddelade även att en större grupp av passagerare på färjan var hemmahörande i Norrköping:

Jag kontaktade landshövdingen på morgonen direkt och han kände också till det då - vi enades om att följa utvecklingen - men inte att dra på någon ledningsfunktion.²

Landshövdingens agerande efter det första beskedet om katastrofen var att avvakta. Han kände då inte till att passagerare på färjan kom från Norrköping och ansåg samtidigt att länet inte var berört av själva katastrofområdets arbete eftersom olycksplatsen var belägen i östra delarna av Östersjön. Han tog inga externa kontakter under den första dagen efter katastrofnatten och fick ingen information om det inträffade på något annat sätt än genom massmedier. Inte heller försvarsdirektören fick några besked av externa myndigheter eller andra informationslämnare. Informations- och kontaktsystemet fungerade emellertid på ett korrekt sätt utifrån vad de förväntade sig vid en dylik händelse. Ett helt annat händelseförlopp hade utspelat sig hos länsstyrelsen om olycksplatsen hade varit belägen inom länets gränser eller inom angränsande område.

Försvarsdirektören uppger att han senare tog kontakt med Norrköping och Finspång. Han hade på något sätt fått information om att även Finspång var drabbat. Han ansåg att han tidigt blev informerad om att kriscentrum var uppstartade i de drabbade kommunerna genom massmedier. Ovan nämnda kontakter gav indikation på att det fungerade bra. Eftersom han

ansåg att "bara ta kontakt för *kontaktens skull stör mer*" valde han att avvakta med ytterligare påringningar.

Försvarsdirektören använde sig av rutinmässiga kommunikationskanaler vid kontakten med externa myndigheter. Erfarenheterna från Estoniakatastrofen har inte lett till några förändringar av beredskapsorganisationen när det gäller informationskanaler till andra myndigheter på nationell och lokal nivå hos länsstyrelsen i Östergötland.

Under förmiddagen den 28 september blev landshövdingen uppringd av Radio Östergötland och uppmanad att delta i sändningen. Kort därefter deltog han i en intervju klockan 10.45. Denna typ av agerande exemplifierar länsstyrelsens och landshövdingens roll i det fortsatta krisarbetet:

Vi hade rollen att spela ett allmänmänskligt klokt spel - och det låg väl rätt mycket på mig som landshövding att försöka. Jag fanns väl med så gott jag kunde och skulle göra. Man ska ju inte heller överreagera, utan de vill väl höra landshövdingens personliga uppfattning om det som har hänt och ett personligt stöd till de anhöriga. Och sedan dess värre kan man inte göra så särskilt mycket mer...³

Landshövdingen deltog senare vid en av de minneshögtider som arrangerades i Norrköping i början av oktober.

Anhöriga till saknade från Estonia tog inte kontakt med länsstyrelsen i Östergötland vid något tillfälle efter katastrofen. Myndigheten kom inte heller på något sätt att handha information som delgavs de anhöriga.

Länspolisen/Polisen i Norrköping

Vid polisområdet i Norrköping blev man varse katastrofen med Estonia via nyhetssändningar på radio tidigt på natten den 28 september. Den första tanken hos flertalet personer som arbetade hos polisen denna natt var att det var en katastrof lång bort från Sverige som inträffat. Personalen följde nyhetssändningarna för att få ytterligare information om det inträffade.⁴ Vid vilken exakta tidpunkt som polisen blev informerad om att det var passagerare från länet ombord på Estonia är något oklart. Ungefär vid 05-tiden på morgonen kontaktades larmcentralen av PROs kassör som meddelade att en större PRO-grupp var passagerare på färjan. Samtalet kopplades sedan vidare till polisens vakthavande befäl. Tillsammans kom de fram till att kassören skulle åka ner till PRO-lokalerna i Stadshuset och öppna lokalen. Vakthavande tog sedan efterhand kontakt med kyrkans larmjour via lasarettet. Han ringde upp jourhavande präst i hemmet klocka 05.50. Denne ombads att kontakta PRO-kassören och de medlemmar som nu förväntades vara i PROs lokaler i Stadshuset.

Vid polisen förstod man nu att många norrköpingsbor skulle kontakta polisen de närmaste timmarna. En person avsattes för att hjälpa vakthavande att svara i telefon. Enligt uppgift skedde detta vid 05.30-tiden. Hur många samtal som polisen sedan tog emot innan nattpassets personal gick

hem vid sju-tiden på morgonen, är något oklart, men sannolikt rörde det sig om ett 10-tal samtal.

Den information polisen gav till dem som ringde under dessa timmar tycks ha varit något olika, bl a beroende på vem man talade med. Man hänvisades till PRO och de telefonnummer i Stockholm som angivits i medierna. Polisen upplevde att man inte hade så mycket ytterligare information att ge. Anhöriga som ringde fick lämna namn och telefonnummer då polisen ville förbereda för det arbete som förväntades starta i och med att polisledningen kom till sina arbetsplatser senare på morgonen.

Inga interna kontakter togs mellan vakthavande och polisledningen efter det att vakthavande blivit larmad. Polisledningen informerades om katastrofen först efter skiftavlösningen. Ett organiserat arbete med anledning av Estonia-katastrofen kom igång något senare. Ingen vid Norrköpingspolisen kontaktades från riksnivå under morgontimmarna.

En av dem som kom att bli ansvarig för organiseringen av Länspolisens/ Norrköpingspolisens arbete var biträdande länspolischefen (ordinarie länspolischef var bortrest). Han blev informerad om det inträffade när han kom till polishuset klockan 07.15. Han anser att kommunikationen inom polisen fungerade på ett korrekt sätt utifrån den typ av katastrof som Estonias förklaring innebar. Han anser inte att han skulle ha blivit kontaktad tidigare på morgonen: *"om någon skulle ha kontaktats skulle det ha varit länets vakthavande."* Om någon sådan kontakt togs är oklart. De åtgärder man vidtog på länsnivå var att på morgonen göra klart för polisområdena att de själva fick tjänstgöra i ärendet.

Polisväsendet tycks vara väl medveten om sin roll som informationsgivare i samhället vid större olycks- och katastrofhändelser. Det är polisen vi först kontaktar för att få svar på frågor om vad som hänt - så även vid Estonia-katastrofen enligt flera av de intervjuade. Polisen är troligtvis en instans där allmänheten förväntar sig en mycket väl utbyggd beredskap och väl utbyggd intern larmorganisation vid allehanda tillbud. Samtidigt kan vi konstatera att ledningen inom poliskåren i Norrköping först blir informerade då den kommer till sin arbetsplats när ordinarie arbetstid börjar - flera timmar efter att budskapet nått polisen. Orsaken till detta - trots att det inte betraktas som något som gick "fel" av de ytterst ansvariga - tycks vara att man tidigt på morgonen hade svårt att inse omfattningen av katastrofen med den sjunkna färjan på Östersjön.

Hos Norrköpingspolisen avsattes en speciell polisman för att ta emot telefonsamtal efter att nattpasset gått hem vid 07-tiden. Klockan 08.00 arrangerades ordinarie ledningsgruppsmöte där representanter från socialjouren var närvarande. Inom polisen var man osäker på hur man skulle bli en del av den krisorganisation som var under uppbyggnad i kommunen. Situationen blev förvirrad då man dels fått information om att lasarettet hade öppnat kriscentrum i sina lokaler, dels att det fanns kriscentrum i både Stadshus och PRO-lokal. Så var nu inte fallet eftersom Stadshusets kriscentrum var det samma som kriscentrum i PRO-lokalen.

Att det var viss turbulens och förvirring inom polishusets väggar de första morgontimmarna framstår också av att man "glömde bort" den medlem från PUG (psykologiska uppföljningsgruppen vid lasarettet i Norrköping) som åkt till polishuset för att delta i mötet klockan 08.00. Denne blev sittande i polishusets reception.

Några av de poliser som ingick i arbetet upplevde att polisen inte direkt hade någon beredskap för en dylik situation. Den beredskaps- och katastroforganisation som fanns för händelser inom polisens område låg dock till grund, men det hade inte hänt någon katastrof inom länet eller kommunen med skadade där polisen skulle ha ledningsansvaret tillsammans med de instanser som beredskapsplanerna föreskrev. Man skulle inte heller fungera som sambandscentral utan istället - på något sätt - ingå som en instans bland flera i krisorganisationen. Det fortsatta arbetet underlättades dock av att det fanns en samordnare från socialjouren placerad i polishuset sedan tidigare.

Biträdande länspolismästaren avsatte under morgonen några personer som skulle arbeta med registrering och identifieringsarbete. Vid 08-tiden fick ytterligare tre personer i uppgift att hjälpa till att svara i de telefoner som speciellt kopplats in för frågor med anknytning till Estonia. Han gav också klartecken till att starta polisens s.k. katastrofregister. Orsaken till att man startade denna funktion var att polisen trodde att man skulle hitta flera människor - även döda - än vad som sedan blev fallet.

På morgonen fick polisen snabbt fram listor över PROs resenärer på Estonia - via PRO. Polisen visste inte i detta läge om det fanns ytterligare passagerare på färjan som var hemmahörande i trakten. Man visste däremot att det fanns en grupp från Stockholmspolisen på utbildning i Norrköping vilka hade arbetskamrater som var med ombord.

Den polisman som blev avsatt för att svara i telefon efter klockan 07.00 den 28 september berättar om sin uppgift:

På förmiddagen - under ett antal timmar - så ringde det rätt mycket. Jag kan säga att jag satt i samtal ganska regelbundet under hela förmiddagen och en bit in på eftermiddagen. Sedan blev det sporadiskt. Efterhand arbetades det fram telefonlistor till olika håll t ex sjukhusorganisationen och till PRO. Jag kunde ge information om olika vägar att gå.⁵

Anhöriga som ringde under dagen uppmanades att inte besöka polisen utan att först och främst uppsöka PROs lokaler i Stadshuset.

Bristen på pålitlig information gjorde att de som svarade i telefon hos polisen främst fick hålla några minuters medmänskligt samtal med de anhöriga. En av de intervjuade polismännen berättar:

Det fanns de som var besvikna och upprörda eftersom de inte kunde få några besked, men de var få. Alla förstod ju mer eller mindre att det var ett svårt jobb att få bekräftelse. Vi kunde ju inte ge några besked överhuvudtaget första dagen.⁶

Klockan 09.00 hölls ett möte i Stadshuset där olika myndigheter och instanser från Norrköpingsområdet var representerade - dock ej polisen.

Kallelse hade gått ut till detta möte, men om kallelsen inte nådde polisen eller om polisen inte lyckades att organisera sitt deltagande är oklart. Klockan 10.00 kom polisrepresentanter till Stadshuset - en kommissarie på ordningspolisen blev ansvarig för den del av polisens arbete. Tillsammans med två administrativa polistjänstemän samlade de uppgifter om saknade personer. PROs register utgjorde ett värdefullt utgångsmaterial i detta arbete. De uppgifter som samlades in faxades till polishuset för registrering i katastrofregistret. Kommissarien kom att ingå i den s k samordningsgruppen som bildades på kriscentrum och blev den som förde ut information från polisen. Polisens närvaro på kriscentrum var uppskattad av nyckelpersonerna i krisorganisationen, enligt intervjuer.

Polisen fick på ett tydligt sätt rollen som den myndighet som skulle svara för all information angående de saknade - även om den i vissa fall vidarebefordrades av medlemmar i PUG eller representanter för kyrkan.

Ungefär klockan 10.00 kom en begäran från polisen i Stockholm om att Norrköpingspolisen skulle börja registrera saknade men man hade då redan dragit igång detta arbete på eget initiativ. Under den första dagen kunde man inte presentera passagerarlistor eller listor på överlevande. Det man främst arbetade med var att registrera saknade personer och att inhämta identifieringsuppgifter samt att försöka sammanställa en lista över alla anhöriga. Policyn blev att informera om att det inte fanns några pålitliga besked att ta del av.

På morgonen och förmiddagen rådde stora oklarheter om vem Norrköpingspolisen arbetade emot i Stockholm. Man visste inte om det var Rikskriminalen eller Stockholmspolisen.

Inte heller på fredagen den 30 september förfogade Norrköpingspolisen över några tillförlitliga passagerarlistor - men de hade ändå kommit relativt långt i arbetet tack vare PROs ursprungliga lista. Under dagen kom två identifieringsexperter från polisens identifieringskommission i Stockholm till Norrköping. De två arbetade under helgen med att kontakta anhöriga för insamling av uppgifter. Den 3 oktober återvände experterna till Stockholm och ärendet överläts till ortspolisen. Samma dag utsågs en polisman till länets kontaktman inom polisen.

Under denna första vecka då polisen arbetade med att försöka få klarhet i vilka som saknades från Norrköping samt om någon överlevt gjorde polisen något enstaka hembesök där oklarheter förelåg. Det gällde eventuella passagerare som inte hade rest med PRO-gruppen.

Ungefär 10 polismän arbetade med att samla in uppgifter genom hembesök. Länets kontaktman upplevde att de anhöriga uppskattade polisens arbete. Genom de saknades läkare m.fl. kunde de gå vidare för att få fram identifieringsuppgifter. Kontakterna mellan Norrköpingspolisen och de aktuella läkarna och tandläkarna fungerade enligt kontaktmannen på ett mycket bra sätt. Det fanns en stor vilja bland de berörda att hjälpa till. Den 14 oktober var polisen klar med identifieringsarbetet.

SOS Alarm Östergötland

Operatörerna vi SOS Alarm i Norrköping kontaktades vid 02-tiden av ett vaktbolag som upplyste om vad som utspelade sig på Östersjön. SOS Alarm vidtog inga åtgärder efter detta besked. Vid 05-tiden blev man kontaktad av en anhörig till en eventuell passagerare på färjan Estonia. Operatören hänvisade till polisen i Norrköping vilket man brukar göra vid dylika händelser. Alarmeringscentralen blev också under tidig morgon kontaktad av PRO-medlemmar. Efterhand fick man information om det kriscentrum som bildades i PRO-lokalerna i Stadshuset, därefter hänvisade man oroliga till detta⁷. SOS Alarm upplevde ingen tung belastning - endast några enstaka samtal inkom till 90000 med anledning av färjekatastrofen under morgonen och dagen. Detta förklaras med att länsradion tidigt började att informera om olika instanser dit oroliga kunde söka sig eller ringa. Ingen larmning utfördes inom företaget. Inga myndigheter eller andra instanser larmades av SOS Alarm i Norrköping.

Radio Östergötland

Den som fick information först om det inträffade hos Radio Östergötland var den programledare som kom till radiostationen i Norrköping klockan 05.00 på morgonen. Budskapet nådde stationen via Ekot och presenterades på den dataskärm som visar det senaste från nyhetsbyråerna. Länsradion fick också ett fax som meddelade att det fanns extrasändningar via Ekot att tillgå. Klockan 06.00 sände Radio Östergötland ordinarie nyhetssändning - tio minuter senare presenterade stationen en extrasändning från Ekot med anledning av händelserna på Östersjön. En stor del av sändningarnas innehåll kom i fortsättningen att ha anknytning till färjekatastrofen. Från och med 06.15 hade Radio Östergötland tillgång till ett telefonnummer i Stockholm vilket man hänvisade till för ytterligare information⁸.

Enligt morgonproducenten fungerade inte larmningen inom Sveriges Radio denna morgon. Likaså kontaktades inte stationens ledning av den personal som fick reda på det inträffade via Ekot klockan 05.00. Orsaken var att de inte förstod innebörden av Estonias förlisning samtidigt som de inte själva blev kontaktade från central nivå och fick en indikation på vad situationen krävde. I efterhand har man på stationen diskuterat vid vilka tillfällen stationens ledning bör kontaktas av personalen - frågan upplevs som svår:

När ska man ringa då? Är två stycken i en flygolycka på Malmen en katastrof? Nej - det är det ju inte. Men ett charterplan på Kungsängen - ja! En hejdlös brand på torget i Boxholm där man inte har det under kontroll - ja - det är också ett sådant läge då vi ska bli uppringda.⁷

Upplysning om att det var ett större antal PRO-medlemmar med på färjan från Estland fick man via en anhörig som ringde till Radio Östergötland i Linköping. En morgonreporter blev uppringd strax innan sju och fick frågan om man visste att gruppen var passagerare på Estonia. Reportern kontakta-

de PROs ordförande i Norrköping som sedan kom att ge en intervju i sändningen klockan 07.00. Ordföranden bekräftade att det sannolikt var den färja som PRO-gruppen rest med som råkat ut för en katastrof och att antalet resenärer från föreningen var ett 60-tal personer. Han berättade också att PRO öppnat sina lokaler i Stadshuset i Norrköping för den som ville komma dit. Radio Östergötland upprepade meddelandet om att gruppen från Norrköping fanns med på färjan fyra gånger under den första timmen efter att stationen fått uppgiften bekräftad.

Programledaren och producenten tog strax efter sju kontakt med en präst som de kände vilken de hade använt sig av tidigare i svåra situationer. Prästen kom till stationen vid åtta-tiden. Stämningen var pressad och hans närvaro behövdes för personalens skull och inte enbart för medverkan i sändningen. Växeln fick ta emot många samtal - några få var anhängiga - där flera ville bara prata om det inträffade. Många som ringde var arga och upprörda över den musik stationen spelade; de ville höra sorgemusik eller klassisk musik. En reporter från stationen åkte tidigt på morgonen ner till Stadshuset och PROs lokaler:

Den första reportern som får reda på att Norrköping är drabbat kastar sig till PROs kriscentral med en liten sändarbil. Hon sänder "live" därifrån strax före åtta - står på plats och pratar med dom. De hade ju inte så mycket besked. De har en passagerarlista - krisgruppen börjar samlas där och så - men fortfarande är läget för oss journalister tacksamt att jobba i. Vi får fram mycket information den vägen. Eftersom krisgruppen kommer till så sluts ju det här för media kan man säga.⁸

Länsradion var under morgonen i kontakt med Norrköpingspolisen som inte hade något nytt att tillföra i informationsväg. Samma dag katastrofen inträffade ute på Östersjön hade det planerats för en sjöräddningsövning i Bråviken vilken Radio Östergötland skulle bevaka - tack vare detta fick stationen på ett enkelt sätt tag i en representant för Bråvikens sjöräddning. Denne intervjuades i sändningen under förmiddagen och berättade om vilka chanser människor hade som eventuellt fanns i räddningsflottor eller i Östersjöns kalla vatten. En sjöräddningsdirektör från Sjöfartsverket i Norrköping intervjuades också i sändning.

Ett annat inslag i sändningarna mellan 06.00 och 10.00 var en intervju med tillförordnade sjukhusdirektören vid universitetssjukhuset i Linköping. Han uppgav att en krisgrupp organiserades vid sjukhuset. Den information som spreds med anknytning till Norrköping var främst att PRO hade öppnat sina lokaler och att en krisgrupp var under bildande - hur tydligt det framgick vilka funktioner som skulle finnas på Stadshusets kriscentrum är oklart. Inga uttalanden i länsradions nyheter skedde innan kl. 10.00 av de nyckelpersoner som kom att ingå i Norrköpings formella krisorganisation. De personer som intervjuades i radiosändningarna var PRO-medlemmar från Norrköping.

Det journalistiska arbetet var intensivt under den första morgonen och

förmiddagen hos Radio Östergötland. Enligt producenten blev hon själv till viss del gripen av "journalistjävulen" - samtidigt som det var en mycket svår situation på stationen då katastrofen kändes mycket nära. Stationens medarbetare sökte information på en mängd ställen; intervjuer gjordes med t ex landshövdingen, biskopen och några PRO-medlemmar som skulle ha varit med på färjan men stannat hemma. Det egna material som samlades in kompletterades med sändningar från Radio Stockholm och Riksradiön. Samtidigt som stationen strävade efter att förmedla så mycket information som möjligt till lyssnarna om det inträffade försökte man att inte "trampa på folk". Producenten upplevde att det var en svår situation som journalist att bedöma vad som skulle sändas och inte. Hon tycker inte att länsradiön fick en roll som någon typ av myndighetsmegafon:

Det var mycket sparsamt med folk eller någon myndighet som ringde hit och sa att ni måste berätta det här eller så. Jag tror inte att någon ringde om jag ska vara ärlig. Vi ringde i sådana fall till dem. Polisen hade ju inte mycket information att komma med. Så småningom upprättades krisgruppen. Men vi hade inte med dem på hela första dagen tror jag. Vi hade direkt någon från PRO i sådana fall.⁹

Kyrkor tog dock kontakt för att få information spridd i etern. Flera kyrkor skickade fax eller ringde och meddelade att man öppnade upp för dem som ville söka sig dit.

Från tidig morgon hade länsradiön meddelat vilka telefonnummer människor kunde använda - dels stockholmsnummer men även nummer till PRO i Norrköping. Vid lunchtid fick man ett speciellt krisnummer som kopplats till kriscentrum i Stadshuset, vilket anhöriga informerades om via radiön. I nyheterna mellan klockan 11.00 och 18.00 medverkade åter igen Linköpings tillförordnade sjukhusdirektör samt en psykolog - båda informerade om kristeamet och verksamheten på sjukhuset. Inyhetssändningarna under eftermiddagen medverkade också polisens representant i Norrköpings samordningsgrupp. Han talade om att man tyvärr inte hade några pålitliga besked att ge oroliga som ringde.

Det var mycket svårt att få klarhet om hur många som räddats under de första dagarna. Uppgifter hämtades om detta från främst Radio Stockholm.

På torsdagen fick stationen en handskriven lista över passagerare på Estonia från PRO-gruppen. I detta läge hade man inte fått någon lista från polisen. Informationen från PRO vidarebefordrades inte till lyssnarna. Samma dag hade en av Norrköpings tidningar publicerat bilder och namn på de som antogs saknades från Norrköping. Det visade sig ganska snabbt att bilder och namn inte var korrekta, t ex att någon person som enligt tidningen var saknad fanns i sitt hem. Därefter deltog under dagen PROs ordförande i sändningarna där han uttryckte sin besvikelse över tidningens agerande.

Situationen den första dagen, då radiostationen arbetade med frågeställningen om hur man skulle hantera katastrofen journalistiskt utan att behandla folk illa, blev enklare från och med andra dagens eftermiddag. Då upprättades en bra kontakt med krisgruppen i Norrköping.

Lokal nivå

Norrköpings kommun

Enligt civilförsvarslagen ska kommunen upprätta och anta planer för verksamheten under beredskap och krig. Dessa kan i valda delar användas vid kris eller olyckshändelse av större omfattning. I Norrköpings kommun finns plan för kommunens samlade ledning under kris/olyckshändelse och en ledningsgrupp finns utsedd som kan leda detta arbete. Denna grupp sätts till viss del samman beroende på krisens art. Kommunstyrelsens presidium bildar politisk styrgrupp i ledningsgruppen.

En checklista för kris- och katastrofberedskap i kommunen fanns vid tillfället för olyckan med Estonia. Denna lista hålls aktuell av socialförvaltningens jourenhet. Tillvägagångssättet vid akut händelse av typen kris och katastrof är att kanslidirektören, planeringsdirektören eller personaldirektören ska sökas i nämnd ordning. Den som kontaktas avgör i samråd med räddningschefen om kris föreligger eller inte. Skulle ingen av dem vara anträffbar avgör räddningschefen/ställföreträdaren.¹⁰ Enligt checklistan skall den som blivit kontaktad så fort som möjligt se till att:

- samråda med räddningschefen och övriga berörda
- en ledningsgrupp sätts samman anpassad efter krisens/olyckans art och omfattning
- kommunstyrelsens ordförande eller vice ordförande kontaktas
- eventuellt behov av andra krisgrupper tillfredsställs samt att
- informationscentral/er upprättas.¹¹

Förste ansvarige tjänsteman - kanslidirektören - blev uppringd i hemmet vid frukosttid strax efter 07.00. Han tog då inga kontakter utan åkte snart mot arbetsplatsen i Rådhuset.¹²

Klockan 07.30 underrättades de första från politikersidan om olyckan. Kommunstyrelsens blivande ordförande och ordföranden i pensionärsrådet blev informerade av arbetskamrater i trappan på Rådhuset när de kom till sin arbetsplats. De beslutade sig då för att direkt bege sig till Stadshuset och PROs lokaler. Därifrån var de sedan i kontakt med flera centrala personer inom kommunen.

Kommunens planeringsdirektör uppmärksammade vid ankomsten till Rådhuset klockan 07.45 att folk var samlade vid TV:n - och på det sättet blev han informerad. Vid samma tidpunkt blev han kontaktad av socialdirektören som informerade om det inträffade. Socialförvaltningens arbete presenteras i separat avsnitt.

Planeringsdirektören agerade enligt krisplanen och sökte kommunstyrelsens ordförande. Denne fanns inte på plats varför hans sekreterare fick i uppgift att vidarebefodra behovet av ett möte med den politiska ledningen. Därefter kontaktade han blivande kommunstyrelseordförande som begivit sig till PRO-lokalen i Stadshuset. Han kontaktade också kommunens informa-

tionschef och senare även brandchefen. Denne fick frågan om inte räddningstjänsten också skulle bege sig till Stadshuset. Efter kort diskussion slog de fast att det inte var någon typ av direkt räddningsarbete som skulle utföras och att den hjälp som behövdes redan fanns i Stadshuset. Brandchefen uttrycker det som att räddningstjänsten och han som brandchef inte ville bli "det femte hjulet på vagnen" i krisorganisationen¹⁵.

Kommunstyrelsens ordföranden hade denna morgon bokat in ett möte med företagare i kommunen. Vid åtta-tiden i bilen på väg in till stan slog han på radion och fick då det hemska budskapet om att PRO-gruppen antogs vara passagerare på färjan som förlist. Han åkte direkt till Rådhuset där han kom i kontakt med flera tjänstemän. Kommunalrådskollegorna hade enligt ovan redan gått ner till Stadshuset. Avståndet mellan Stadshuset och Rådhuset i Norrköping är bara några hundra meter så även han gick ner dit:

När jag kom ner så hade redan några kommunalråd diskuterat och bildat möte. När jag gick ner från Rådhuset och pratade med tjänstemännen så tyckte jag att vi skulle ha mötet i Rådhuset. Men när jag kom ner dit så insåg jag att dom anhöriga hade samlats där. Det fanns utrymmen att ha ledningsgruppssammanträde på plats och så hade man ju möjlighet att direkt kunna informera och prata med dom anhöriga. Bristen såg vi genast var - om jag minns rätt - så hade man ett eller två telefonnummer och det kan bli blockerat. Det har vi tränat på och bestämde då - ett av de första besluten - att se till att installera fler telefoner.¹³

En kombinerad politisk styrgrupp och ledningsgrupp bildades i Stadshuset. I gruppen kom att ingå kommunens dåvarande och blivande kommunstyrelseordförande, vice kommunstyrelseordföranden och ordföranden i pensionärsrådet samt de centrala tjänstemännen i kommunen.

Klockan 09.00 hölls ett första möte i Stadshuset där den politiska ledningen och tjänstemannaledningen deltog samt representanter från andra berörda instanser som fanns på plats.

Vad katastrofen innebar för Norrköpings kommun och i vilken grad beredskapsplanerna som fanns aktiverades, framgår av följande:

Nu ska vi ha klart för oss att det här var ju ingen katastrof som drabbade Norrköpings kommun som sådan - vi hade egentligen inget ansvar för någonting. Utan det här var ju det att det råkade bo ett antal människor och en tillräckligt stor grupp för att det skulle kännas. I en katastrof som förekom på ett helt annat ställe. Det är ju lite skillnad om det kommer in ett fartyg här som brinner eller en katastrof i hamnen eller på järnvägsstationen. Den planering som vi har för beredskap i krig och vid katastrof förutsätter att katastrofen sker inom kommunen och dess område. Det här var mer psykologisk verksamhet som vi tog oss an - man blandar gärna ihop det här - vi har ju alltså inget ansvar för själva katastrofen som sådan. Men man känner det moraliska och psykologin i det hela - att det var en slags situation som man måste ta tag i. Det var så många som drabbades och omfattningen var så pass speciell att det kändes som att kommunen måste hjälpa till och ställa upp i en sådan här situation på något sätt. Egentligen så är det ju

lasarettet och socialtjänsten som var de första primärt aktiva och ansvariga (....) Den organisation som vi hade i ledningsplanen - de personer som vi hade där var kanske mer beredda än andra att träda i funktion när det händer en sådan här specifik händelse. På så sätt var ju ledningsplanen användbar - i det första skedet för att få igång de här människorna.¹⁴

Det är tydligt att det blev en ad-hoc organisation med utgångspunkt i beredskapsplanen. Flera av de intervjuade inom kommunen upplevde att tidigare beredskapsövningar var till stor nytta.

Det operativa krisarbetet överläts till den sk samordningsgruppen som utsågs speciellt med anledning av Estoniakatastrofen på mötet klockan 09.00. Den kom att bestå av representanter från olika samhällsfunktioner som förväntades bli delaktiga i arbetet: landstingets psykologiska uppföljningsgrupp (PUG), Svenska missionskyrkan, PRO, socialjouren och kommunledningen. Senare kom också en representant från Norrköpingspolisen att ingå i gruppen. Kommunens informationschef ingick - till och från - i både ledningsgrupp och samordningsgrupp. Denne skötte massmediekontakterna i det fortsatta arbetet. Trycket från massmedierna var stort under den första dagen. Informationschefen såg till att anhöriga skildes från pressen i lokalerna och att presskonferenser arrangerades.

Den ytterst ansvariga tjänstemannen enligt krisplanen kom att ingå i samordningsgruppen som kontaktman från kommunledningen. Han menar att arbetet på kriscentrum fungerade mycket bra, speciellt tack vare PRO-medlemmarnas engagemang och den naturliga samlingspunkt som uppstod i PRO-lokalerna. Han anser att de funktionärer som ingick i krisorganisationen visade en öppen och flexibel inställning och att man lyckades att göra det bästa av situationen.

Flera av kommunalråden och tjänstemännen blev kvar i Stadshuset hela första dagen. De sökte stötta de funktionärer som arbetade på kriscentrum och de anhöriga som sökt sig dit. De politiska gränserna "suddades" helt ut och alla arbetade för att krisarbetet skulle bli så framgångsrikt som möjligt. Kommunstyrelsens ordförande anser att krisarbetet i Norrköping fungerade mycket tillfredsställande - en uppfattning som även hans politikerkollegor delar. Anledningen till att det fungerade bra anses dels vara att kriscentrum placerades i PRO-lokalen, dels att de professionella funktionärerna visade stort engagemang och skicklighet. I lokalen fanns flera PRO-medlemmar som anses ha gjort en enorm arbetsinsats och deras personkännedom, vilja och förmåga att hjälpa till underlättade arbetet avsevärt.

Socialförvaltningen i Norrköping

Enligt socialtjänstlagen har kommunen ett övergripande ansvar för invånarna i sin kommun. En betydande del av detta ansvar är delegerat till socialnämnd och socialförvaltning.¹⁵

Socialjourens chef var den som initierade förvaltningens arbete till följd av PRO-gruppen på färjan. Mellan 07.30 och 08.00 var han i telefonkontakt med

socialdirektören och socialjourens samordnare på polishuset för att diskutera vad som hade hänt. Under denna halvtimme utbyttes också information med landstinget. De fick också klart för sig att någon form av kriscentrum höll på att bildas i PROs lokaler i stadshuset. Vid kontakten med socialdirektören slog de fast att situationen var så pass allvarlig att de beslutade att utlösa kommunens katastroforganisation, varefter socialdirektören kontaktade kommunens planeringsdirektör klockan 07.45. Dessa två träffades sedan strax innan klockan åtta och diskuterade kort vilka åtgärder som ytterligare skulle vidtas i kommunen.

Dessa första kontakter inom myndigheten skedde vid en tidpunkt då socialjouren i sin jourform inte var i funktion, eftersom de ordinarie socialkontoren bemannas vid 8-tiden. Förvaltningen konstaterade att det skulle kunna blivit problem om katastrofen inträffat under en helg.

Socialdirektören skickade ut ett handskrivet fax till alla lokala socialkontor i kommunen. Faxet informerade om vad som hänt och att socialförvaltningen var engagerad. Han uppmanade till att lyssna på radio och följa vad som hände och samtidigt informerades om att det eventuellt kunde finnas behov av ett antal handläggare i krisarbetet. Socialkontoren ombads anmäla personal som kunde avsättas. De rutiner som fanns för en krissituation, att en speciell kontaktperson/ombud vid varje socialkontor ska kontaktas, utnyttjades dock inte. Den lista som fanns över kontaktpersoner/ombud upplevdes som något inaktuell vid tillfället.

Klockan nio samma morgon träffades socialdirektör, jourchef och samordnare på Stadshuset där de tre deltog i det första mötet med kommunledning, representanter från lasarett, kyrka och PRO.

I och med att ett kriscentrum var uppstartat i PRO-lokalerna i Stadshuset fick kommunens ledningsgrupp och således också socialdirektören en allt mindre roll; samordningsgruppen blev den som arbetade vidare på plats. Socialdirektören informerade övriga politiker inom kommunen under den första dagen. Politikerna var av en tillfällighet samlade vilket förenklade informationen.

Socialjourens samordnare aktiv på kriscentrum under en längre tid (han avlöste sin chef efter en dag då denne hade släkt bland de omkomna). Han ingick i den trojka av nyckelpersoner från socialförvaltning, lasarett och kyrka som arbetade mycket nära varandra under det fortsatta krisarbetet. Första dagen intog socialförvaltningen en supportroll i arbetet. Man kom dock inte att direkt arbeta med psykosocialt omhändertagande av anhöriga. Kyrkans och lasarettets psykologiska uppföljningsgrupps erfarenhet av liknande omhändertagande togs till vara och socialpersonalen valde att stödja på annat sätt, främst genom att samordna och koordinera krisarbetet. Socialjouren arbetade exempelvis med att ordna telefonlinjer, mobiltelefoner och batteriladdare till nyckelpersoner från övriga representerade instanser på kriscentrum. En del av arbetet blev också att arrangera transporter och att försöka att underlätta för anhöriga att ta sig till kriscentrum.

Under eftermiddagen ökade trycket från anhöriga när det gällde praktisk

information angående de saknade. Tidigare än man väntat sig började de anhöriga fundera över vad som skulle hända med de saknades pensioner, bostäder, räkningar i månadsskiftet etc. Socialförvaltningen blev ansvarig för denna praktiska information.

Inför kvällen och natten förstärktes socialjouren. Genom att tala om detta för press och etermedier hoppades man att nå ut till anhöriga och andra eventuellt behövande av stöd och hjälp. Primärt hänvisades dock till kriscentrum som var öppet dygnet runt. Socialjouren fick ändå endast ett extra fall under de följande dagarna.

Klockan 15.00 den 29 september arrangerades den första informationsträffen för de anhöriga i lokaler på Stadshuset. När man informerade om denna träff använde man sig bland annat av medierna, socialjourens samordnare bad exempelvis att få gå ut i länsradion vilket den inte hade något emot. På mötet medverkade representanter från polis och kyrka. Två experter från socialförvaltningens bidragsavdelning samt representant från det försäkringsbolag där resenärerna var försäkrade kallades in. De anhörigas frågor var mer omfattande och speciella än vad man förutsett. Man klarade inte av att ge svar och de anhöriga visade stor besvikelse, oro och i vissa fall aggressivitet. Resultatet av mötet blev en stor mängd obesvarade frågor varför ytterligare informationsmöten utlovades:

När folk hade lämnat den första fasen - reaktionsfasen - så började de reagera med lite aggressivitet. Och det var ju då vi skulle ha folk på plats och ge praktisk information. Det var på torsdag eftermiddag. Då vet jag att det var nästan en aggressiv stämning från de anhöriga. Det var väl en del besvikelse från de anhöriga gentemot oss. En del sa: "ska socialjouren in i det här? Vi är väl inga socialfall?" De har ju rätt i det till viss del. De vi var vana vid är ju mera socialfall och missbrukare - det är mera deras dödsbon som vi är vana att ta hand om.¹⁶

Eftermiddagen fredagen den 30 september arrangerades ytterligare två informationsträffar för de anhöriga. Här utökades expertpanelen för att kunna ge svar på det stora antalet obesvarade frågor från torsdagen. Expertpanelen bestod då av personal från försäkringskassan (pensionsfrågor), kommunens juristavdelning (dödförklaring och bouppteckning), överförmyndarexpedition (förordnande av god man), bidragsavdelningen (uppsägning av hyreskontrakt) och polisen (information om det aktuella läget). Mötena arrangerades på annan plats än Stadshuset för att hålla pressen borta. De anhörigas frågor berörde många områden:

Låsöppning - kan jag gå in och göra låsöppning om jag har en arvinge som bor uppe i Kiruna? Får jag gå in? Är det risk för inbrott? Pension? Det var i slutet av månaden och alla räkningar skulle betalas. Kan jag kvittera ut pensionen? Ta ut pengar på banken? Det var en jättestor del. Begravning? På vilket sätt får man begrava nu när inte kroppen finns? Om den inte kommer att finnas? Hur länge kommer pensionen att betalas ut? Försäkringspengar - skadeståndsbiten var en jättestor bit senare.¹⁷

Fortfarande var det svårt att ge vissa typer av svar med tanke på frågornas karaktär och man informerade då anhöriga om hur de kunde gå vidare. Vissa svårigheter uppstod p.g.a. vissa myndighetsrepresentanters oförmåga att anpassa sina budskap till situationen. Samordnaren upplevde att flera av de anhöriga hade svårt att ta till sig viss information - både från socialförvaltningen och andra myndigheter och instanser. Han märkte att det gällde att vara tydlig, eftersom de anhöriga i en sådan plågsam situation inte var mottagliga för alltför faktabaserad och opersonlig information.

Träffarna var välbesökta och sammanlagt besöktes de tre informations-träffarna under torsdagen och fredagen av 115 anhöriga. 45 av de saknade från PRO representerades av anhöriga på träffarna.¹⁸

Efter informationsträffarna - på fredagen - kom socialjourens representant i samordningsgruppen att arbeta med sammanställning av anhöriga som inte deltagit på informationsträffar eller närvarat på kriscentrum. Genom att studera polisens listor över anhöriga och anmälda saknade personer och PROs lista över deltagare på resan, skiljde man ut anhöriga som man ännu inte varit i kontakt med. Kontaktförsök med dessa skedde först på måndagen då listan var komplett:

Det fanns anhöriga som inte hade varit där på fredagen. Vi hade inte nåt ut till riktigt alla så det drog vi igång med där - att skriva lista och se vilka som hade varit där. Vem hade dom pratat med? Och vilken pastor och vilken kurator?¹⁹

Socialjouren kom inte heller nu att arbeta med stödsamtal till de anhöriga. Dessa kontaktades brevlades för mera praktisk information och den psykosociala delen av omhändertagandet sköttes av andra i samordningsgruppen.

Allt eftersom krisarbetet fortgick kom socialförvaltning, lasarett och kyrka att ha ett nära informationsutbyte och så gott som alla beslut som togs i olika frågor förankrades i denna grupp. En mindre del av socialtjänstens arbete blev också att stödja institutioner som skolor och dagis under de första dagarna. Tillsammans med PUG-gruppens ansvariga framställdes ett brev som faxades ut till skolorna i Norrköping. Man uppmanade till att ta hänsyn till att flera av eleverna kunde ha nära anhörig som varit passagerare på Estonia. Kommunens informationsavdelning hjälpte till att producera brevet.

Den 4 oktober anordnades en speciell informationsträff för den personal som arbetade på kriscentrum. På träffen besvarade experter från sjöfartsverket och läkare från rättsmedicin frågor som vuxit fram bland personalen under krisarbetet. Den 6 oktober återgick socialjouren helt till ordinarie verksamhet efter det att kontaktpersoner blivit utsedda till de anhöriga av lasarett och kyrka. Socialjourens samordnare i polishuset fick en fortsatt viktig roll i efterarbetet i Norrköping.

I efterhand slår socialförvaltningens inblandade fast att behovet av bärbara telefoner, faxar och personsökare var stort inom krisorganisationen. De

belyser vikten av att i ett tidigt skede engagera kansli- och skrivhjälp vid ett dylikt krisarbete, vilket de i några fall saknade.

I ett senare skede hade socialjouren kontakt med olika stödgrupper i landet. De har också haft kontakt med regeringens samordnare Peter Nobel. Viss kritik riktas mot samordningen på det nationella planet - vid flera tillfällen har de anhöriga fått onödigt många enkäter.

De anhöriga samlades vid flera senare tillfällen för ytterligare informationsträffar för att prata om speciella frågor. Under längre tid informerades de också via både brev och sina speciella kontaktpersoner. Vid intervju-tillfället (juni 1995) arbetar fortfarande trojkan socialjour, kyrka och lasarett med olika typer av information till anhöriga.

Lasarettet i Norrköping

Vid lasarettet i Norrköping finns en s.k. psykologisk uppföljningsgrupp (PUG) som har till uppgift att vara en resurs vid psykosocialt omhändertagande när lasarettets katastrofplan utlöses. Gruppen ska ansvara för uppföljningsarbetet efter avslutade räddningsinsatser med hjälp av krisbearbetande samtal och andra åtgärder. Uppföljningsgruppen kan dessutom larmas för insatser vid olyckor och kritiska händelser där lasarettets katastrofplan ej utlöses. Gruppen har formellt en ledning i form av en överläkare från psykiatriska kliniken - denna överläkare ingår också i lasarettets katastrofkomité. Uppföljningsgruppen har en speciell koordinator genom en chefskurator.²⁰

Klockan 06.45 på torsdagsmorgonen blev PUGs koordinator uppringd i hemmet. Bakgrunden var att PRO-medlemmar kontaktat lasarettet och dess akutmottagning. Tillsammans med en annan PUG-medlem inkallades gruppen till möte på lasarettet klockan 08.00. Kontaktförsöken var framgångsrika och tolv av sexton representanter fick budskapet om vad som inträffat och att gruppen skulle samlas. Ingen jourtjänstgöring eller jourberedskap utfördes vid tillfället av PUG.

Innan koordinatören lämnade hemmet blev hon också uppringd av sjukhuspastorn som även han är medlem i PUG. Pastorn som blivit kontaktad av jourhavande präst hade fått veta att det fanns en grupp poliser på Marieborgs Folkhögskola i Norrköping som begärt någon form av hjälp. Man hade också vid denna tidpunkt fått vetskap om ledningsmötet hos polisen. En PUG-medlem åkte till polishuset för att delta i detta möte, efteråt fortsatte denne tillsammans med ytterligare en medlem i PUG till poliserna på folkhögskolan. PUGs koordinator blev på vägen till lasarettet fundersam över om man gjorde rätt:

När jag åkte hemifrån mig på morgonen så hade jag lokalradion på för att försöka få information. Då hörde jag en intervju med PROs ordförande på radio - och han berättade att det var 56 pensionärer härifrån. Och så sa han "välkomna ner till Stadshuset och kriscentrum öppnar... och sjukhusets krisgrupp finns här", vilket vi ju inte fanns. Folk börjar att knacka på dörren

och där finns ju inte vi. Skulle vi försöka ändra på det? De visste att vi hade blivit larmade. Man utgick ifrån att vi skulle åka ner. Jag funderade ett ögonblick på att ändra mig och åka dit ner och se hur läget var där först. Men jag kände - följ planerna - åk till sjukhuset istället.²¹

Genom radion blev hon också informerad om att Hedvigs församling hade öppnat ett kriscentrum i Hedvigs kyrka. Församlingen kontaktades och ombads att stänga för att underlätta samordningen. På lasarettet samlades klockan 08.00 tio av PUGs medlemmar. Två av medlemmarna var på väg till polisgruppen på Marieborg. Koordinatören kontaktade ledningsläkaren på lasarettet för att diskutera om det var aktuellt med ett katastroflarm inom sjukhuset. Man beslutade att det inte var nödvändigt utifrån den information som man hade vid tillfället, men att man skulle göra en ny bedömning efter lunch samma dag. Däremot tog de beslut om att öppna lasarettets katastrofkansli, eftersom det var anhöriga som hade kommit spontant till sjukhuset och ville ha information och stöd.

Någon gång efter klockan 08.00 fick gruppen budskapet att representanter från de myndigheter och instanser som kunde tänkas bli inblandade i krisarbetet i kommunen skulle träffas i PROs lokaler klockan 09.00. PUG valde att avsätta ett par personer för att ta hand om anhöriga som uppsökte lasarettet samt ett par personer som svarade i telefon i lasarettets katastrofkansli. Fyra personer åkte ner till mötet på det blivande kriscentret.

Arbetsbelastningen på lasarettets katastrofkansli var hög vid öppnandet samtidigt som man inte hade så mycket information att ge:

Vi visste ju inte mer än vad vi hört på radio. Däremot att bara möta någon som kunde prata en stund med de anhöriga - det är ju den enda hjälp man kan ge egentligen. Dessutom ringde telefonerna direkt. Vi satt här i vårt telefonledningsrum med fem ingående linjer. Där ringde samtliga hela tiden. Det var oroliga anhöriga, det var folk från sjukvårdsinrättningar som ringde om de kunde hjälpa till eller om vi visste vilka som var drabbade. Man började snabbt att fråga "Vad vet ni? Hur många är räddade? Hur många är döda? Vilka har man hittat - både levande och döda - har ni namn?" Och det hade vi ju inte.²²

Samtalen kopplades till katastrofledningsrummet dels från lasarettets växel och dels från akutmottagningen - allt enligt rutiner i katastrofplanen. Man valde att inte informera allmänheten om att katastrofkansliet var öppnat på lasarettet. Det skedde för dem som spontant sökte sig till eller på annat sätt kontaktade akutmottagning eller lasarett. Övriga hoppades man skulle söka sig till Stadshuset:

Det är sådan kunskap som vi har fått från annat håll - att man ska koncentrera insatserna på ett ställe istället för att ha flera olika alternativ. Det ökar samordningen och möjligheterna till information.²³

De personer från PUG som begivit sig ner till Stadshuset för att delta i det utlysta mötet med kommunledningen kom direkt in i detta möte:

Vad vi insåg direkt då var att vi var tvungna att ha mer telefoner. Det var för få telefoner. Annars tycker jag att Stadshuset var bra. Det var en naturlig plats för PRO, det var bra lokaler, det fanns en del smårum, det fanns stora samlingssalar. Teknisk utrustning var det skapligt med - faxar och sådana saker som man kan tänkas behöva. Plus att det fanns ett kök och en större cafeteria där man kunde få sig lite till livs. Det fanns ingen anledning att hitta alternativ till det utan i det läget var det självklart att vi skulle ut från sjukhuset och finnas på plats utanför.²⁴

Koordinatorn invaldes i kriscentrets samordningsgrupp. På det första mötet med gruppen bestämdes hur man skulle bemanna kriscentrum. Det kom att bli sex personer från PUG och lika många från kyrkan som arbetade med psykosocialt omhändertagande på samtalsbasis i inledningsskedet. När dessa personer från PUG infann sig på kriscentrum är oklart. Enligt mötesprotokoll fanns klockan 11.30 fortfarande bara två av dem på plats. Vid denna tidpunkt hade dessa medlemmar talat med fem anhöriga på centret.

En av de första åtgärderna som koordinatören vidtog i PRO-lokalerna var att ersätta de PRO-medlemmar som svarat i telefon med personal från PUG och kyrkan. Det skedde någon gång efter 09.00, vilket innebär att PRO-medlemmarna själva svarat på frågor från anhöriga och press under minst två timmar.

Koordinatorn pekar på behovet av kontinuerlig information till medarbetarna och behovet av skriven information:

Det jag har lärt mig och det vi missade från första dagen - det var att ha mer skriven information. Vi hade inte sekreterare där nere förrän efter några dagar. Man skulle haft nytta av skriven information till dem som var verksamma. Att anslå någonstans på en dörr, "här är senaste informationen".²⁵

I och med att polisen kom till kriscentret - vid 10-tiden - fick man klart för sig hur identifieringsarbetet skulle gå till. Men man kunde inte lämna ut några namn eller andra uppgifter:

Från början visste vi väldigt lite. Vi visste inte om det var någon överlevande från Norrköping - eller om det var någon funnen död heller. Polisen tog den rollen väldigt snabbt, att vara den som gav information. De förklarade för oss att det måste vara bekräftat. Vi kan inte lämna ut - för det började figurera listor som kom från ett sjukhus i Åbo med överlevande. Poliserna sa "det här är inga bekräftade listor - vi kan inte gå ut med dom här namnen." Under förmiddagen började TV 4 att rulla listor med överlevande på text-TV. Anhöriga undrade "hur kan de ha när inte ni kan ha?"²⁶

PUGs personal kom på kriscentrum i kontakt med massmedier som ville ha intervjuer via telefon. Detta upplevdes som något irriterande. Koordinator anser däremot att man hade stor nytta av de lokala medierna för att skicka ut information om kriscentrets öppettider och till eventuella vittnen till räddningsarbetet på Östersjön. Denna del av mediernas arbete - speciellt

lokalradion, lokal-TV och lokala tidningar - fungerade friktionsfritt.

Vid lunchtid åkte koordinatören till lasarettet och informerade åter ledningsläkaren och nu även katastrofkommittén och sjukhusledningen. Även vid detta tillfälle avstod man från att utlösa lasarettets katastroflarm. Hon fick mandat för att ta till de resurser som skulle kunna bli nödvändiga att använda i krisarbetet samtidigt som hon fick inläggningsrätt för anhöriga som mådde mycket dåligt. Redan tidigare hade man gjort klart att anhörigas reaktioner skulle normaliseras. Mottagning via akutmottagning prioriterades före mottagning via psykologiska avdelningen.

Först klockan 13.00, drygt sex timmar efter att katastrofen blivit känd för PUG, avdelades en person ur gruppen för att informera vårdcentralerna i Norrköping med omnejd. Om några rutiner fanns för ett sådant förfarande i en krissituation framgår ej av de intervjuer som gjorts.

Vid möten med samordningsgruppen och ledningsgruppen på kriscentrum samordnade man den information som senare presenterades för massmedierna via presskonferenser. Samordningen mellan de berörda myndigheterna och instanserna upplevdes överlag att fungera mycket bra.

Under den första dagen inkom förfrågan från skolor i kommunen om stöd. Många av skolornas elever var mycket upprivna av det inträffade. Vissa elever hade anhöriga som var passagerare på färjan. Man avgränsade sig till att skicka ut en skrivelse där man talade om att det fanns hjälp att få och att man skulle beakta att flera av eleverna kunde ha nära släktingar som var saknade. Detta faxmeddelande skickades ut under torsdagen.

Lasarettets egen krismottagning var öppen under dagtid de två första dagarna. Den personal som fanns på krismottagningen instruerades att informera om kriscentret i Stadshuset. Enligt mötesprotokoll var det lugnt på lasarettets krismottagning eftermiddagen och kvällen den 28 september. Natten mellan den 29 och 30 september fick man via kriscentret i Stadshuset ta hand om och lägga in tre anhöriga på lasarettet.

Under arbetet den första veckan på kriscentrum kom man i kontakt med upprörda och chockade vittnen till räddningsarbetet vid olycksplatsen. Det var passagerare från de färjor som deltagit i räddningsarbetet som var bosatta i kommunen eller i dess närhet. Man visste inte riktigt vilka alla dessa eventuella vittnen var - men man beslutade sig för att på något enkelt sätt försöka komma i kontakt med dem. Genom att skriva en artikel i en norrköpingstidning om normala reaktioner samt upplysning om vart man kunde söka hjälp hoppades man att ge stöd till dem.

Lasarettet psykologiska uppföljningsgrupp kom att bli en av de tongivande instanser på kriscentrum och i den fortsatta kontakten med anhöriga. Tillsammans med kyrkan utsåg man kontaktpersoner till respektive anhörig. PUG arbetade också i det fortsatta arbetet med krisberibetande samtal. Den 30 september arrangerades samtal för de PRO-medlemmar som mer eller mindre varit oavbrutet på kriscentrum sedan tidig onsdagsmorgon. PUG kom också att svara för uppföljningssamtal för andra instansers personal som arbetat på kriscentrum.

PUGs medlemmar fick således rollen att finnas tillhands för de anhöriga, att kunna sitta ner och samtala omkring det inträffade. Från och med den 6 oktober fick varje anhörig en kontaktperson. Hälften av de 25-30 kontaktpersonerna kom från PUG och hälften från kyrkan. När viktig information skulle delges de anhöriga informerades kontaktpersonerna som i sin tur samtalade med de anhöriga. Kontaktpersonerna fick ta del av utförliga riktlinjer för hur de skulle gå tillväga i sitt arbete.

Kyrkan i Norrköping

I Norrköping finns en sk kyrkans larmjour. I jourgruppen ingår tio präster och pastorer som har jourvecka var tionde vecka. Den som har jour har sökare på sig från fem på kvällen till nio på morgonen under vardagar. På helgen är den "jourhavande" nåbar från fem på fredag kväll till nio på måndag morgon. Kyrkans larmjour kontaktas vanligen av polis, socialförvaltning, lasarett eller SOS-Centralen. Någon ytterligare beredskap inom kyrkan för allvarigare situationer fanns inte i Norrköping vid tillfället för Estoniakatastrofen.²⁷

Kyrkan hade stor vana av tragedier med enstaka dödsfall - men att organisera sig för att arbeta med en katastrof i den storleken som Estonias förlisning innebar var något helt nytt.

Jourhavande pastor blev uppringd i hemmet klockan 5.50 av polisen och ombads att ta kontakt med PRO. Han fick också information om polisgruppen på folkhögskolan och kontaktade sjukhuspastorn i Norrköping vilken tog på sig att ge stöd till denna polisgrupp. Efter telefonkontakt med PRO-are som befann sig i föreningens lokaler beslöt sig även pastorn för att bege sig dit. Parallellt med att han försökte vara samtalspartner till de personer som fanns i PRO-lokalen försökte han även kalla in fler personer från kyrkan. I detta läge fick han hjälp av jourledaren för kyrkans larmjour som larmade ytterligare präster och pastorer. Vid 09-tiden började arbetet att struktureras upp ytterligare i och med att representanter från kommunledningen kom till Stadshuset:

Kommunledningen gjorde ett väldigt rådigt ingripande. Man sa "nu samlar vi ihop oss och så sätter vi oss ner och funderar över vad vi ska göra". Och så satte vi oss omkring ett bord - vi som fanns som representanter där. Sen så satte vi igång att jobba och sedan träffades vi efter ett par timmar och så fortsatte vi att jobba. Jag tror att vi hade tre sådana här träffar den dan. Det var väldigt bra!²⁸

I PRO-lokalerna fanns många smårum som nyttjades för samtal med anhöriga som sökt sig till kriscentrum. Kyrkans roll blev i detta första skede på morgonen och den första dagen att svara för samtalsterapi och själavård. Enligt pastorn kom inte kyrkan att arbeta med att söka upp anhöriga som inte hade sökt sig till kriscentrum, dessa informerades via medierna. Pastorn fick mycket kontakt med massmedier - speciellt innan kriscentrum officiellt bildades av kommunen.

Ett "problem" var den stora vilja som fanns för att hjälpa till inom präst- och pastorskåren - utan att det direkt fanns någon organisation inom kyrkan för det, en nyckelperson inom krisorganisationen uttryckte det som att "*det sprang omkring präster från kyrkan kors och tvärs.*"

Lasarettets psykologiska uppföljningsgrupp och kyrkan delade på stödsamtalen med de anhöriga. Pastorn beskriver samarbetet som att "*man kunde hänga med i deras beredskapsarbete och åka snålskjuts.*" I det akuta skedet upplevdes det svårt att delge representanter från båda parter aktuell information om vad som hände, bl a beroende på att man satt avskärmade i olika rum för att prata med anhöriga. Vissa svarade också i telefon. Samtalen kunde ta lång tid. Trots att de båda grupperna inte tidigare kände varandra på detta sätt uppstod ett gott samarbete efterhand.

Många människor tog kontakt och förklarade att de var utbildade via kurser etc och ville hjälpa till med stödsamtal. En viss "avskärmning" skedde av kriscentrum med anledning av detta - endast de som officiellt ingick i krisorganisationen fick tillträde. En vakt sattes vid en dörr för att hålla press och andra ovälkomna borta.

Den polisman som fanns på polishuset på morgonen för att ta emot telefonsamtal var privat engagerad i kyrkan. Han tog initiativ till att en viss beredskap skulle startas ute i församlingarna, så att det skulle finnas någon form av stöd att få även utanför PRO-lokalen. Han ansåg att församlingen där PRO hade sina lokaler inte skulle få ta hela "stöten".

Pastorn beskriver det samarbete som uppstod mellan lasarett, socialjour och kyrka som unikt och att det kännetecknades av gemensamma referensramar och gemensamma mål. Kyrkan kom i det fortsatta arbetet att få en central roll i kontakten med anhöriga, bl a ansvarade man för den så kallade Estonia-jouren. Den var ett ständigt bemannat telefonnummer under den första tiden efter katastrofen och i ett senare skede under speciella tider varje dag. Vid intervjutillfället fanns Estonia-jouren fortfarande kvar. Under den första tiden efter katastrofen arbetade man också mycket med ceremoniella frågor som minneshögtider och avskedsgudstjänster. Pastorn som haft täta kontakter med anhöriga efter katastrofen har fått viss inblick i hur de reagerat och upplevt olika information som de tagit del av under hand. Han sammanfattar sina intryck enligt följande:

Om man ser på det lokala planet så har jag svårt att se vad som skulle kunnat fungera bättre. Det finns säkert men man kanske blir blind när man själv jobbar med det. Däremot finns det lite på riksplanet som var synd att det inte fungerade bättre. Man efterlyste listor vilka var svårt att få fram. Statsministrarna - både den avgående och pågående - gjorde olyckliga uttalanden som kom att få väldiga konsekvenser t ex när det gäller bärgningsfrågan. Men man kan ju inte klandra dom - jag kan inte tänka mig att någon tänkte att skeppet skulle ligga kvar på botten i början. Kyrkans agerande är ju inte heller klanderfritt - jag menar ärkebiskopen som talar om en utfärd som skulle göras till olycksplatsen. När det blir aktuellt så drar man tillbaka och han åker ut själv. Så säger han att han ska återkomma när det blir - och

nu har han sagt att det inte ska bli något. Kommunikationen har det väl inte varit något fel på men det är väl budskapen i kommunikationen som i de här fallen har varit lite olyckliga. Sedan har det kanske inte varit så lätt att få besked ifrån regeringen och från kommunikationsdepartement och så vidare. Det är ju svåra frågor - jag känner att jag kan inte klandra någon - det är jättesvårt. Vi har rörelser och anhörigföreningar som inte gör annat än kritiserar och talar om hur dåligt allting har varit. Visst är det saker som har varit dåligt - men hur många gånger har vi varit utsatta för en sådan här katastrof tidigare...?²⁹

Att de kyrkliga samfunden är en tydlig institution i samhället vid katastrofer som den med Estonia framgick i krisarbetet. Engagemanget och viljan att hjälpa till inom församlingarna i Norrköping var mycket stort. Kyrkor öppnade för oroliga som sökte sig dit för en stilla stund. På kriscentrum fanns tidigt ett större antal präster och pastorer. Kyrkans problem tycks således inte varit att få tag i lämpliga personer för den uppgift som uppstod. Det man istället fick arbeta med var att organisera sig i det akuta skedet. Ett exempel på samordningsproblem var att en församling tidigt på onsdagen öppnade ett eget kriscentrum. I all välvilja nådde budskapet om detta radions lyssnare parallellt med att kriscentrum i Stadshuset öppnades.

Under det fortsatta arbetet togs initiativ av pastorn till en kyrklig referensgrupp. Tillsammans styrde de upp kyrkans arbete. I gruppen ingick fem representanter från olika samfund; man behandlade bl.a. ceremoniella frågor och annonsering. Inför framtiden planerar kyrkan för att utveckla jourhavande prästverksamheten. En tydligare samordning och någon typ av larmlista mellan jourgruppens medlemmar planeras. Eventuellt kommer gruppen att bli en funktion i kommunens kris- och katastrofplan.

PRO Norrköping

Som representant för PRO i Norrköping har föreningens ordförande intervjuats. Han var utöver ordförande en nära vän till flera av de 56 saknade pensionärerna. Han ingick i den samordningsgrupp som bildades på kriscentrum i föreningskansliet på Stadshuset.³⁰

Ordförande blev uppringd av sin kassör vid 05.30-tiden på onsdagsmorgonen. Kassören hade hört på radio om katastrofen och visste att PRO-föreningen hade ett busslass resenärer som åkt med på färjan Estonia. Snabbt samlades flera personer med anknytning till PRO i kansliet i Stadshuset. Vad man direkt fick göra när man kom till lokalerna var att börja svara i telefon. Det var anhöriga som ringde och frågade om deras anhöriga var med på resan. PRO-medlemmarna kunde inte göra mer än att titta på den deltagarförteckning som fanns och konstatera om personerna som efterfrågades fanns med eller inte. Man talade om för dem som ringde att de gärna fick komma ner till Stadshuset. Tidigt på morgonen hörde även en hel del press av sig - flera journalister kom också till Stadshuset. Under de första timmarna var det jobbigt med alla massmedier i PRO-lokalen:

En annan är ju ovan vid sådana saker - man förstod ju inte hur fräcka de kunde vara. Vi hade fotografer som satt på expeditionens skrivbord ett tag - så kan man ju inte ha det. Men då satte kommunens ledningsgrupp stopp. Det blev stenhårt.³¹

De personer från PRO som svarat i telefon ersattes efterhand med kyrkliga representanter och personal från PUG. Det kom också ytterligare PRO-medlemmar till lokalerna och hjälpte till. De skötte marktjänsten samtidigt som det hade god lokalkännedom vilket underlättade arbetet för de professionella. Man hjälpte till med praktisk service och kopiering mm. Att de också kände många av de anhöriga underlättade arbetet för övriga inblandade i krisorganisationen. Deras insats i krisarbetet var en mycket stor anledning till dess framgång, enligt flera av de intervjuade nyckelpersonerna i krisorganisationen. Krisarbetet på Stadshuset samordnades på ett bra sätt enligt ordföranden:

Jag tycker att det fungerade mycket bra! Från den politiska sidan - kan man säga att där utplånades alla gränser. Det var inte frågan om politisk färg. Här var alla inställda på att det här ska vi reda ut så bra som möjligt. Det noterade jag. Det trodde jag inte att jag skulle få se faktiskt. En sån utjämning - det var inget på något sätt! Och polis och lasarett och socialförvaltning - alla hade ett mål - att vi skulle klara av det här och det tyckte jag var bra. Det kändes skönt.³²

Det var ändå svårt att få fram pålitliga uppgifter om eventuella överlevande - det upplevdes nästan omöjligt:

Det fick vi inga rejäla informationer om någon gång på hela första dagen. Trots att man skulle ringa. Polisen låg ju i väldiga för att få fram information. Men man fick inte fram något speciellt. Polisen här i Norrköping tycker jag gjorde ett väldigt bra arbete och förberedde väldigt mycket. Men det tog stopp någonstans - var kan jag inte svara på. Man fick inte fram någon information. Det är klart att efteråt så förstår man väl att det inte var lätt att få någon information.³³

De PRO-medlemmarna som under de första dagarna mer eller mindre konstant befann sig i lokalerna för att hjälpa till fick på torsdagskvällen genomgå krissamtal arrangerade av PUG.

Noter:

¹ Intervju med Tomas Kilkrans, Försvarsdirektör, Länsstyrelsen Östergötland, 95-06-09, samt intervju med Rolf Wirtén, Landshövding, Länsstyrelsen Östergötland, 95-06-19. Följande framställning i kapitlet bygger på dessa intervjuer om inte annat anges.

² Kilkrans.

³ Wirtén.

⁴ Enligt uppgifter från följande personer vid Länspolisen/

Norrköpingspolisen: telefonintervju m. Stefan Andersson, 95-06-17, intervju m. Kenneth Berg, 95-06-20, telefonintervju med Eva Kroon, 95-06-14, intervju med Åke Lindell, 95-05-29, intervju med Torbjörn Lundström, 95-06-08, telefonintervju med Bo Stigandér, 95-06-17, telefonintervju med Bengt Svensson, 95-06-13. Den följande framställningen i kapitlet bygger på dessa källor där inte annat anges.

⁵ Lundström.

⁶ Lundström.

⁷ Intervju med Mona Carlberg-Eng, Driftchef, SOS Alarm Norrköping, 95-05-30, samt intervju med Bengt Glaad, Platschef, SOS Alarm Norrköping, 95-05-30. Den följande framställningen i kapitlet bygger på dessa källor.

⁸ Intervju med Mariethe Larsson, Morgonproducent, Radio Östergötland, samt "körjournaler" för Radio Östergötlands nyhetssändningar den 28 september 1994. Den följande framställningen i kapitlet bygger på dessa källor.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Enligt Norrköpings kommuns ledningsplan vid kris, beredskap eller krig.

¹³ Ibid.

¹⁴ Enligt intervju med Bernt O Ericson, Kanslidirektör, 95-05-24, intervju med Stefan Hagfeldt, dåvarande kommunstyrelseordförande, 95-06-20, samt enligt "Utvärdering av kriscentrets arbete i Norrköping efter Estonia-katastrofen 28 september 1994" utförd av Sture Enfridsson, Strategia. Den följande framställningen i kapitlet bygger på dessa källor där inte annat anges.

¹⁵ Intervju med Carl-Olov Strömlid, Brandchef, Norrköpings kommun, 95-05-30.

¹⁶ Hagfeldt.

¹⁷ Ericson.

¹⁸ Intervju med Björn Eklund, Socialdirektör, Norrköpings kommun, 95-06-20 samt intervju med Mats Svahn, Socialsekreterare, Norrköpings kommun, 95-06-21. Den följande framställningen i kapitlet bygger på dessa intervjuer om inte annat anges.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Enligt "Utvärdering av kriscentrets arbete i Norrköping efter Estonia-katastrofen 28 september 1994", genomförd av Sture Ernfridsson, Strategi.

²² Svahn.

²³ Intervju med Rita Berggren, Kordinator PUG, lasarettet i Norrköping, 95-05-30. Följande framställning i kapitlet bygger på denna intervju om inte annat anges.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Intervju med Henric Daréus, Pastor, 95-05-24. Den följande framställningen i kapitlet bygger på denna intervju om inte annat anges.*

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

³³ *Intervju med Erland Jonsson, Ordförande PRO Norrköping, 95-06-08. Den följande framställningen i kapitlet bygger på denna intervju om inte annat anges.*

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

SÖDERMANLANDS LÄN

OCH STRÄNGNÄS KOMMUN

Inledning

Södermanlands län har en befolkning på cirka 260.000 personer. I länet finns nio kommuner, varav flera är relativt små. En av dessa är Strängnäs kommun med sina 28.600 invånare.

21 passagerare på Estonia hörde hemma i Södermanland. Huvuddelen av de saknade kom från länets norra delar. Av de 21 var 9 bosatta i Strängnäs kommun. Resenärerna från Södermanland tillhörde olika resgrupper och resällskap. I efterhand står det klart att fyra av de 21 från Södermanland som fanns med på Estonias sista färd återvände hem. Åtta personer från Strängnäs omkom i katastrofen.

Strängnäs blev ytterligare berört av Estonia-katastrofen såtillvida att flera anhöriga till saknade från andra delar av landet var bosatta i kommunen. Samtidigt fanns anhöriga och saknade som var skrivna utanför kommunen, men ändå bodde mer eller mindre permanent i trakten.

Eftersom det inte var någon homogen större grupp som saknades från länet eller kommunen hade krisarbetet i distriktet ett "smygande" förlopp. Det var svårt att få klarhet i vilka resenärer på Estonia som eventuellt kunde komma från länet och Strängnäs kommun.

Ingen myndighet eller instans i Södermanland visste något om eventuella passagerare från länet under tidig morgon den 28 september. De fick besked om katastrofen från medierna. Senare under morgonen och förmiddagen kontaktades polis och SOS Alarm av flera oroliga. Länsstyrelsen upplevde ingen belastning via telefon - men var synnerligen engagerad i kontaktskapande åtgärder och i att följa utvecklingen av krisarbetet i länet.

Hos SOS Alarm fungerade inte tänkta larmkedjor denna morgon. I Eskilstuna blev man inte kontaktad från riksnivå förrän vid lunchtid. Samarbetet med den lokala polisen upplevdes inte heller fungera optimalt. Under förmiddagen tog SOS Alarm initiativ till att öppna ett speciellt telefonnummer med anledning av katastrofen. Inkommande telefonsamtal hänvisades till lokala krisgrupper. Upparbetade kanaler till kontaktpersoner i länets olika krisgrupper - utöver räddningscheferna - saknades vid tillfället men arrangerades efterhand.

Länspolisen/Eskilstunapolisen blev under morgonen och förmiddagen kontaktade av anhöriga, press och andra. Man kunde dock inte lämna några uppgifter och hamnade i en pressad situation. Klockan 10.25 fick man efter egna initiativ kontakt med Stockholmspolisen. Situationen inom polisen tycks överhuvudtaget ha varit turbulent. Vissa myndigheter och instanser hade kontaktproblem med polismyndigheterna. Samtidigt hade den lokala polisen kontaktsvårigheter med Rikskriminalen/Stockholmspolisen.

Inom Strängnäs kommun blev kommunens informationschef inledningsvis spindeln i nätet. De kommunala aktörerna var inte säkra på hur de skulle agera. Det fanns planer för en krisgrupp, men den var ännu inte formellt bildad och man visste inte hur den skulle sammankallas. Gruppen aktiverades dock efterhand.

Omfattningen av katastrofen klarnade den andra dagen efter katastrofnatten. Socialtjänsten fördelade uppdrag bland krisgruppens medlemmar. Företagshälsovården, kyrkan, vårdcentralen i Strängnäs (psykiatrisk mottagning) m fl som ingick i gruppen kontaktade och besökte anhöriga.

På Mälarsjukhuset i Eskilstuna fick akutkuratorn ta emot flera telefonsamtal under den första dagen. Landstingets arbete samordnades av chefen för den psykiatriska katastrofledningsgruppen (PKL). Beredskap insattes bl a på psykiatriska mottagningarna i Eskilstuna-/Strängnäsområdet.

Radio Södermanland kunde inte under den första dagen ge någon information till lyssnare om i vilken grad länet var drabbat. Att länsradion är en tydlig instans hos människor i svåra situationer med informationsbehov framgick av att stationen i Eskilstuna blev mycket belastad. Många människor tog kontakt med länsradion för att få svar på allehanda frågor med anknytning till katastrofen. Personalen på stationen berördes hårt av händelsen. Trots detta kallades inte ledningen in tidigt på morgonen och stationen fick inte heller något larm i tidigt skede från riksnivå. Länsradion informerade kontinuerligt om krisverksamheten i länet under de första dagarna.

Kronologiskt händelseförlopp

Onsdagen den 28 september

- | | |
|--------------------------|---|
| Natt/tidig morgon | Larmcentralen vid länspolisen får höra talas om olyckan via medierna. |
| 04.30 | Morgonpersonalen vid Radio Södermanland får information om det inträffade via nyhetsbyråer. |
| ca 07.00 | Polisens larmcentral får frågor om en polisgrupp på facklig resa med färja. Det visar sig att de åkt till Helsingfors och inte Tallin. Under morgonen/förmiddagen avsätts en polis för att ta emot telefonsamtal. SOS Alarm tar emot ett fåtal telefonsamtal. Mängden ökar under förmiddagen. |
| ca 08.00 | Landshövdingen diskuterar tillsammans med enhetschefen för kommunverksamheten vilka åtgärder länsstyrelsen ska vidta. De två tar flera olika kontakter under förmiddagen och dagen. Polisledningen och jourhavande polischef i Eskilstuna blir informerade när de kommer vid ordinarie arbetstid. |

- 08.40** Läns- och Eskilstunapolisen försöker utan framgång få kontakt med Stockholmspolisen.
- 09.00** Kris/redaktionsmöte på länsradion. Nyhetssändningar varje kvart efter 09.00. Länsradions reception får ta emot en mängd samtal och olika frågor om katastrofen under dagen.
- ca 09.00** Kommundirektören i Strängnäs engagerar informationschefen vilken börjar undersöka om det finns kommunbor ombord på Estonia. Efter att ha blivit kontaktad av kommunen finns diakonissan i Strängnäs församling tillgänglig på telefon hela dagen. Telefonsamtal inkommer också under dagen till för samlingshemmet.
- 10.00** En av de tänkbara deltagarna i Strängnäs krisgrupp - en socialsekreterare - blir kontaktad av brandförsvaret. Planeringssekreteraren på socialtjänsten får i uppgift att aktivera den planerade krisgruppen som ännu inte finns formellt.
- Efter 10.00** Psykiatriska mottagningarna i Eskilstuna/Strängnäsområdet förbereder sig för hjälpinsatser. Akutkuratorn på Mälarsjukhuset får ta emot flera telefonsamtal. Även socialtjänsten och informationschefen i Strängnäs kommun tar emot ett antal samtal. Skolkuratorerna i Strängnäs kommun engageras.
- 10.25** Läns- och Eskilstunapolisen får kontakt med chefen för våldshoteln vid Stockholmspolisen. Efterhand får de tillgång till ofullständiga passagerarlistor.
- ca 11.00** SOS Alarm öppnar ett speciellt telefonnummer för att avlasta 90000. Man hänvisar där till krisgrupper som man känner till i länet.
- Lunchtid** Räddningschefen i Strängnäs som varit på "landssyn" under förmiddagen läser om katastrofen på löpsedlar. Han kontaktar polisen och kommunen.
- ca 14.00** Första officiella mötet med den sk styrgruppen i Strängnäs kommun.
- ca 17.00** Nytt möte med Strängnäs kommuns styrgrupp. Socialtjänsten kallas in och deltar på mötet. Krisgruppen börjar officiellt att arbeta i Strängnäs.
- Kväll** Hos polisen i Eskilstuna arbetar man för att få klarhet i vilka

passagerare som varit med från länet. Eskilstunapolisen åker ut för att göra hembesök där man misstänker att det finns saknade.

Kväll Ytterligare möten hos kommunen i Strängnäs.

Kväll/natt Socialtjänsten/krisgruppen i Strängnäs inför jour och två personer finns på telefon under natten. Psykiatriska mottagningarna har också beredskap under flera nätter.

Torsdagen den 29 september

09.00 Styrgruppen i Strängnäs träffas. Krisgruppens representanter finns med vid samma tillfälle. Riktlinjer dras upp för arbetet.

Strängnäspolisens får via Eskilstunapolisen en första prelimiär lista på eventuella passagerare från kommunen. Situationen klarnar för styrgruppen och krisgruppen i Strängnäs.

Länsnivå

Länsstyrelsen i Södermanland

Länsstyrelsens arbete med anledning av Estonias förlisning initierades av landshövdingen. Via radio fick han information om det inträffade på morgonen den 28 september. När han kom till länsstyrelsens lokaler vid torget i Nyköping på morgonen sökte han försvarsdirektören samt en annan tjänsteman som kunde tänkas arbeta med dylika ärenden; dessa två är de som först ska kontaktas enligt verkets egen larmlista. Båda var dock bortresta, därför kontaktades enhetschefen för kommunverksamheten, vilken var nästa man på larmlistan.¹

Landshövdingen och enhetschefen samrådde om vilka åtgärder som skulle vidtas. De enades om att följa utvecklingen och att enhetschefen skulle hålla landshövdingen underrättad under dagen. Samtidigt beslutade de att hänvisa de personer som eventuellt skulle kontakta länsstyrelsen till de officiella riksinformationscentraler som massmedierna informerat om. Landshövdingen informerade personalen i länsstyrelsens växel om det inträffade. Växelpersonalen upplystes om de telefonnummer som landshövdingen noterat när han hörde om katastrofen på radio. Det var bara något enstaka samtal som sedan inkom under den första dagen efter katastrofnatten. Länsstyrelsen i Södermanland intog ingen form av ledningsagerande i krisarbetet enligt enhetschefen:

Den här olyckan är ju en oprecis olycka - i den meningen att det finns ingen tydlig beslutsgång hur det här ska hanteras. Länsstyrelsen har ju ett ansvar eller skyldighet att ta över räddningstjänstinsatser om de har en särskild omfattning. Vi kan ta över från kommunerna och samordna med polisen. Men den här olyckan handlade inte om räddningstjänstinsatser, möjligtvis om länet var väldigt hårt drabbat skulle krisgrupper fungera. Så egentligen bestämde vi oss ganska snart - här ska vi följa utvecklingen bara och ha en bild av läget - hur Sörmland var drabbat. Det var aldrig någon diskussion om att vi skulle ta över.²

Man hade ingen information om hur många sörmlänningar som kunde vara passagerare på färjan. Landshövdingen och enhetschefen tog under dagen flera olika kontakter för att få klarhet i vilka insatser som gjordes i länet.

Enhetschefen tog kontakt med länspolisen i Eskilstuna på morgonen. Parterna var i kontakt med varandra nästan varje timma under dagen. Länspolisen informerade om att det sannolikt var personer från länet som var passagerare på Estonia, men vilka passagerarna var och hur många kunde polisen inte ge upplysningar om under de första dygnet.

Landshövdingen tog också kontakt med bl a stadsrådsberedningen. Förfrågningar om sorgflaggning hade inkommit varför han ställde frågan om detta till regeringen. Han var också intresserad av andra rekommendationer för länsstyrelsens agerande med anledning av Estonias förlisning. Kontakten resulterade i ett fax en halvtimma senare där stadsrådsberedningen

anbefallde sorgflaggning. Länsstyrelsen vidarebefordrade informationen till landsting och kommuner. Under dagen var landshövdingen även i kontakt med civildepartementet för att få upplysningar om hur man ville att länsstyrelsen skulle agera. Det fanns dock ingen information att få. Strax innan lunchtid var han också i kontakt med SOS Alarm i Eskilstuna:

Jag vet inte om det var de som ringde oss eller om det var jag som ringde SOS. Då sas det att de var beredda att upprätta ett särskilt telefonnummer. Och det uttryckte jag för egen del stark sympati för. Men det visade sig ju i samtalet att det möjligen saknades kunskap där också. De hade överhuvudtaget inte haft kontakt med polisen i Eskilstuna. Samtalet tror jag ledde till att dom uppgraderade sig.³

Enhetschefen som främst arbetade med frågor och kontakter kring Estonia fram till sent på onsdagskvällen redovisar sina kontakter:

Jag hade kontakt med samtliga räddningschefer i kommunerna. Frågade om de hade beredskap för det här och om de hade krisgrupper sammankallade. Tillsammans med intendenten vid länspolisen i Eskilstuna diskuterade vi sjukhusens beredskap. Han tog kontakt med sjukhusen. Det var väldigt mycket utbyten av telefonnummer och att hålla sig informerad om vilka som på något sätt kunde ha med det här att göra. Vi diskuterade också om vi skulle öppna någon form av informationscentral här - men det gjorde vi inte. [...]. Sedan hade jag kontakt med Eskilstuna och Strängnäs; för så småningom fram på dagen insåg vi att där fanns det anhöriga. Likaså i Katrineholm.⁴

De täta kontakterna med länspolisen fortskred. Landshövdingen var även han vid flera tillfällen i kontakt med intendenten vid länspolisen. Det var stora problem att få klarhet om passagerarna. Länsstyrelsen tycks ha gjort vissa egna efterforskningar, enhetschefen berättar:

Vi har ju en väldigt aktiv landshövding. Och han tog kontakt med polisledningen i Stockholm och fick via fax de passagerarlistor som fanns. Samtidigt på eftermiddagen hade Expressen publicerat listor. Eftersom jag hade den här listan med namn och inte visste vad jag skulle göra tog jag kontakt med polisintendenten och sa "det här är en lista som jag har - är du intresserad?" Så redovisade jag det för honom. Sedan förstörde jag den här listan. Jag vet inte om det såhär i efterhand var en överlappsgärning. Den gav oss egentligen ingenting den där listan. Men jag tyckte att eftersom jag hade fått tag i den så ville jag tala om det för intendenten.⁵

Enligt intervjuer vid länspolisen hade man vid tillfället redan tillgång till en identisk lista som de fått från annat håll.⁶

I och med att arbetet som uppstod efter Estoniakatastrofen passerat akutfasen bedömde man vid länsstyrelsen att det krävdes en utvärdering av insatserna i länet. Även det egna arbetet granskades. Man slog fast att situationen vid myndigheten blev något speciell eftersom det inte var en fysiskt identifierbar olycka som inträffat i länet. Denna erfarenhet har lett fram till förändringar av räddningstjänstplanen för länsstyrelsen agerande vid så kallade "oprecisa olyckor". Ytterligare slutsatser framgår av det brev som

skickades från länsstyrelsen till samtliga kommuner i länet samt landsting, länspolismästare och SOS Alarm den 21 november 1994:

Estonia-katastrofen har visat att det finns starka skäl för att samla ansvaret för information till allmänheten och andra myndigheter på en samordnad myndighet. Länsstyrelsen är beredd att ta på sig ett samordningsansvar för informationsfrågor i samband med större händelser. Denna uppgift har ingen koppling till polisens ansvar för efterforskningen av försvunna personer. När länsstyrelsen bedömer att ett samordningsansvar kommer att krävas, kommer samverkande myndigheter att informeras via SOS Alarm att länsstyrelsen upprättat sin informationsverksamhet. Så långt som möjligt kommer kriterier för larmgränser vid "oprecisa olyckor" att utarbetas och överlämnas till SOS Alarm så snart som möjligt.⁷

Åtgärderna var delvis resultatet av ett möte arrangerat av länsstyrelsen ungefär två veckor efter katastrofnatten. På mötet deltog representanter från länspolis, kommuner (räddningschefer) och SOS Alarm.

Länsstyrelsen följde även upp kommunernas arbete genom att låta samtliga besvara frågor om socialjourverksamhet, hur man får kontakt med juren, krisgrupp etc. Förfrågning om detta skickades ut i oktober 1994.

Länspolisen/Eskilstunapolisen

I och med att nyheten om Estonias förlisning spred sig via massmedierna började folk kontakta polisens larmcentral i Eskilstuna. Innan nattsiftet gick hem klockan 07.00 kontaktades man av några oroliga personer. Frågor inkom bl a om fackliga representanter från Eskilstunapolisen som var på färjekryssning vid tillfället. Det visade sig snart att gruppen hade varit i Helsingfors och inte i Tallinn. Tidigt på morgonen visste man inget om andra eventuella passagerare på Estonia från länet.⁸

Beredskapshavande polischef och tillika länsintendent vid länspolisen fick inget larm från polisiärt håll. Information om det inträffade fick han via TV:n i hemmet. När han kom till arbetsplatsen strax efter 07.00 tog han kontakt med ledningen för kriminalavdelningen i Eskilstuna och tillsammans försökte de sedan att ta reda på om länsbor var drabbade av katastrofen.

Vi försökte på något sätt få listor över passagerare som befarades omkomna. Om jag inte minns fel så försökte vi nå Stockholm (polisen) klockan 8.40. Vi fick inget svar - det var turbulens där. De var själva drabbade med ett 70-tal personer. Men vi fick inget svar. Sedan ringde vi SOS Alarmering klockan 09.00, om de hade några uppgifter, men det hade de inte.⁹

Intendenten blev samordnare för polisarbetet i inledningsfasen i länet. Han kontaktades av massmedier och deltog i en intervju i länsradion. Tidningar ringde också och ville ha information. Han fick även samtal från anhöriga. Det fanns dock en speciellt utsedd person på kriminalavdelningen för att ta emot samtal från anhöriga under den första dagen efter katastrofnatten.

Polisen i Eskilstuna stod uppenbarligen relativt handfallen inledningsvis.

Flera andra instanser i länet som var aktiva med anledning av katastrofen upplevde svårigheter i kontakten med polisen. Klockan 10.25 fick man efter egna initiativ kontakt med chefen för våldsroteln vid Stockholmspolisens vilken sände över passagerarlistor från Estonias sista färd. Listorna var mycket ofullständiga - i vissa fall stod där bara efternamn. Man försökte få klarhet i vilka av passagerarna på listorna som var hemmahörande i Södermanland. Genom datakörningar och speciellt genom att anhöriga hade hört av sig fick man fram ett antal namn på personer från länet.

På kvällen gjorde polisen hembesök hos anhöriga till förmodade offer för att få klarhet om de verkligen varit med på resan. Eftersom uppgifterna var mycket osäkra kunde man inte heller ge massmedier de namnuppgifter som de eftersökte. Det tog också tid innan man kom i kontakt med alla anhöriga.

Länspolisens tog under den första dagen kontakt med de två andra polisdistrikten i länet. I Katrineholm hade man själva tagit initiativ till efterforskning efter resenärer på Estonia. En polisman besökte resebyråer i Katrineholm för att få klarhet i om någon bokat biljett på färjan. Detta resulterade i att polisen fick fram namn på passagerare från distriktet. Under de kommande dagarna fick polisen instruktioner från rikskriminalen hur man skulle förfara. Man upplevde att rikspolisens i Stockholm var ansträngd och att det kärvade i vissa kontakter: "Vi hade två kontaktmän på rikskrim som skötte oss. Men de reste samtidigt runt i Östergötland."¹⁰

En begäran inkom den 1 oktober från Stockholm om att tillsätta en kontaktsman från länet för Estonia. Från och med den 3 oktober arbetade han tillsammans med en arbetsgrupp med insamling av id-uppgifter.

SOS Alarm Södermanland

SOS Alarm i Södermanland finns i Eskilstuna. Före 07.00 fanns två operatörer vid centralen. Då kom dagskiftspersonalen vilket innebar att man därefter hade tre operatörer samt driftchefen på plats. Alarmeringscentralen blev inte kontaktad av något externt organ med anledning av det inträffade i akutskedet. Inte heller något internt larm från riksnivå nådde stationen under morgonen den 28 september:

Inom företaget tycker jag att det var tunt. Vi har ju en larmchef i beredskap för hela landet, som ska kunna skicka ut fax eller meddelande till alla centraler när någonting händer och ge direktiv. Det saknade vi - där hände ingenting förrän framåt lunchtid. Det borde ha gått ut på morgonen. Det tycker vi var dåligt. Man ville ha lite information om vilket håll vi skulle dra. Ska vi jobba var och en för sig? Eller ska vi jobba centralt?"¹¹

Enligt driftchefen uppstod ett svårt läge eftersom det inte direkt gick att applicera beredskapsplanerna på den speciella situationen. Det fanns ingen olycksplats inom länet som SOS skulle dirigera hjälp till etc. Istället handlade det om "att bara ta hand om anhöriga som ringer."

Anhöriga, arbetskamrater och andra oroliga började ringa på telefonnummer 90000 i större omfattning först efter 07.00. Under förmiddagen

ökade belastningen och strax innan lunch öppnade SOS i Eskilstuna ett speciellt telefonnummer för att avlasta 90000-numret. Vid öppnandet av det nya numret var belastningen stor men avtog sedan relativt snabbt. Information om numret gick ut via lokalradion. Stämningen på SOS-centralen var mycket tryckt och tung. Man visste inte mycket om det inträffade och man hade stora svårigheter att komma i kontakt med länspolisen och polisen i Eskilstuna:

Jag tror att jag var i kontakt med dem en gång. Fick då beskedet att det var inget.....eftersom det inte jobbades någonting operativt i länet så bedömde man att man inte behövde samarbeta.¹²

Kontakt togs under dagen med räddningscheferna i kommunerna från SOS Alarm. Man ville få besked om telefonnummer till eventuella krisgrupper. Vissa av cheferna återkom med besked, andra tyckte inte att det fanns någon anledning till några åtgärder i sina kommuner. Under dagen var man även i kontakt med Mälarsjukhusets växel, länsstyrelsen och de krisgrupper som bildades i vissa kommuner. Tack vare SOS Alarms växel kunde man koppla vidare samtal till de kommuner som hade krisgrupp, även om man saknade upparbetade kanaler i vissa fall. Driftchefen beskriver samtalen från anhöriga och andra under dagen:

De frågade inte oss någonting - de var hjälplösa i stort sätt - ville ha någon att prata med. De visste ju att de inte kunde få besked. Många frågade givetvis efter information. Men det hade de förstått att de inte kunde få av oss.¹³

Enligt det förbättringsförslag som man enades om på ett senare utvärderingsmöte med bl a länsstyrelsen ska SOS-centralen i framtiden ha en förteckning från länets kommuner som visar vart oroliga ska vända sig i respektive kommun.

Radio Södermanland

När morgonpersonalen kom till stationen i Eskilstuna klockan 04.30 fick de information om det inträffade via olika nyhetsbyråer. De var på morgonen två personer på stationen; en från nyhetsredaktionen och en programledare. De ringde runt till bussbolag i länet och hörde sig för om det arrangerats några resor till Estland¹⁴

Enligt redaktionschefen fungerade inte Sveriges Radios interna larmsystem denna morgon - ingen vid Eskilstunastationen blev kontaktad från central nivå. Den personal som fanns på stationen från tidig morgon tog inte heller kontakt med den lokala ledningen. Redaktionschefen fick vetskap om katastrofen klockan 05.45, via medierna. Under de första morgontimmarna fram till niotiden sändes nyheterna på ordinarie tid. Vid 09-tiden hade man ett kombinerat kris- och redaktionsmöte och bestämde att nyhets-sändningarna skulle sändas varje kvart därefter. Nyhetsuppläsaren som då skulle ta över fick ta hand om en gråtande nyhetsuppläsare som gick av morgonskiftet. Stämningen på stationen var uppenbarligen något kaotisk vid denna tidpunkt.

Under förmiddagen fick Radio Södermanland ingen klarhet i om det fanns passagerare på färjan från länet. Man sökte information på flera ställen utan framgång. Polisen i Eskilstuna uppges ha varit tillmötesgående, men man hade inga upplysningar att ge. Musiken i sändningarna började läggas om allteftersom man förstod innebörden av olyckan. I ett programinslag annonserades att det var landssorg vilket man fick ta tillbaka efter viss efterforskning.

Receptionisten som arbetade från klockan 09.00 till 18.00 hade en mycket jobbig dag. Allt eftersom följderna av Estonias förlisning blev uppenbara ökade antalet telefonsamtal till radiostationen:

Det var en av de värsta dagarna jag varit med om! Det var fruktansvärt jobbigt! Det var hit de ringde när dom undrade saker. Det kunde var frågor om vad som gäller för landsorg och hur det fungerar. Om jag visste om idrottsföreningar skulle ställa in sina arrangemang. Hur man hissar eller halar en flagga rätt. Folk ringde in och ville ha besked om hur många barn som hade omkommit och om vi hade fått besked om att några från Södermanland hade överlevt. Folk som ringde och grät och bara ville prata till exempel.¹⁴

Receptionisten noterade i vissa fall telefonnummer för att kunna återkomma med svar på frågorna. Situationen blev extremt arbetsam och påfrestande eftersom hon också skulle ta hand om gäster i radiostudion. Det kom bl a en präst och en psykolog som skulle medverka i sändningen. En förvildad kvinna som tillhörde personalen på Estonia, men som på katastrofnatten varit ledig, kom också för att bli intervjuad i sändning.

Under förmiddagen fick nyhetsuppläsarna tillgång till ett speciellt nummer hos SOS Alarm vilket man informerade lyssnarna om. Viss information om krisverksamheten i länet spreds genom gästerna i studion.

På eftermiddagen kom de första tydliga tecknen på att sörmlänningar varit med på färjan. På text-TV presenterades namnen på två sörmlänningar som räddats. Båda namnen var på olika sätt kända för personalen på stationen. Anhöriga till dessa medverkade senare i sändningen. Dagen efter medverkade även de räddade i Radio Södermanland. Det var också först andra dagen efter katastrofnatten som man på stationen började att få klarhet i hur många från länet som hade varit passagerare på färjan.

Lokal nivå

Strängnäs kommun

Berörda politiker och tjänstemän i Strängnäs kommun fick budskapet att Estonia sjunkit via etermedierna tidigt på onsdagsmorgonen. Ingen slogs direkt av tanken att invånare från kommunen kunde varit passagerare på färjan. Dåvarande kommunstyrelseordförande åkte tillsammans med en kommunalrådskollega till Nyköping för ett möte med landshövdingen. Han återkom vid lunchtid och blev då inkopplad.¹⁵

När kommundirektören varit på sin arbetsplats i kommunhuset drygt en halvtimme på morgonen "slog det till i skallen". Han konstaterade att det kunde finnas Strängnäsbor ombord på färjan, därav tog han kontakt med kommunens informationschef och kommunalråd. De diskuterade vilka åtgärder som skulle vidtas. Informationschefen fick i uppgift att ta reda på hur många som eventuellt kunde ha varit med från kommunen.

Strax därefter började det komma telefonsamtal. Kommundirektören blev kontaktad av företagshälsovården på ett företag utanför länet och kommunen. De meddelade att företaget hade resenärer från Strängnäs kommun som varit med ombord på Estonia. Företagshälsovården ville ha upplysningar om eventuell krisgrupp etc. Informationschefen berättar om den första timmen efter att man börjat arbeta med frågan:

Vi var osäkra om vi hade en facklig grupp på båten - men de hade kommit hem kvällen innan. Sedan fick vi massor av telefonsamtal bl a från skolor. Rektorer hade fått reda på att det var släktingar som hade ringt till skolorna vilka trodde att det var elever som hade föräldrar på båten.¹⁶

Informationschefen blev spindeln i nätet under de första timmarna och dagen. Efterhand informerade hon växeln om det inträffade så att samtalen kunde koncentreras till henne och senare till socialförvaltningen: "Det ringde överallt - fullständigt ostrukturerat". Vid tiotiden på förmiddagen sökte man räddningschefen men denne var inte anträffbar.

Informationschefen samlade information för att ha tillhands när kommunstyrelseordförande skulle vara tillbaks i Strängnäs. Hon försökte få upplysningar via polisstationen i Strängnäs.

Men dom visste ingenting. Dom visste inte att det hade varit en olycka. I allafall inte den som jag talade med.¹⁷

Strängnäspolisen tillhör formellt Eskilstunapolisen. Men den person som där var avdelad att ta hand om förfrågningar kring Estonia tycktes ha problem med uppgiften. Informatören lyckades istället få en annan kontakt hos Eskilstunapolisen vilken i fortsättningen fungerade mycket bra.

Jag fick reda på fler och fler som var med på båten, eller rykten om... Det var åter genom rektorer på skolor, det var släktingar och anhöriga, det var polisen också. Vi fick lägga pussel! Så vi fick fram fyra-fem namn som var med på båten. Det här var vid lunchtid.¹⁸

Både kommundirektör och informationschef upplevde situationen på

förmiddagen som något kaotisk. Man började att arbeta för att aktivera den krisgrupp som det fanns planer för sedan tidigare inom kommunen. Vid lunchtid togs beslut om ett möte med ansvariga inom kommunen. Vid 14-tiden hölls mötet med den sk centrala styrgruppen, där bl a kommundirektör, kommunstyrelseordförande, räddningschef och informationschefen fanns närvarande. Kommundirektören berättar:

Jag vet ännu idag inte om vi formellt sett agerade riktigt - utifrån dom bestämmelser vi själva håller oss med. Jag struntade i den dimensionen när jag satte igång det här. Det tror jag också är relaterat till att jag har erfarenheter av sådant här arbete från sjukvården. Där struntar man ju i formalia när man väl står där. Det gäller ju att komma igång med arbetet!¹⁹

Den roll i krisarbetet som kommunens planer föreskrev för räddningschefen intogs istället av informationschefen, beroende på att räddningschefen inte var anträffbar på förmiddagen. Flera anser att informationschefens kompetens som informationsknutpunkt var den bästa att använda sig av i denna speciella situation.

Räddningschefen var under förmiddagen ute på "landsyn" och var inte kontaktbar enligt ovan. Brandmästaren som var hans ställföreträdare vid tillfället blev istället kontaktad vid 10-tiden. När räddningschefen återvände till brandstationen vid lunchtid var brandmästaren på lunch varför han inte heller då fick budskapet. På väg hem till bostaden strax därefter för att äta lunch fick räddningschefen syn på en löpsedel som deklarerade att katastrofen hade inträffat. I hemmet tog han därför kontakt med kommunledningen och lokala polisen. Hos kommunen blev han underrättad om mötet som skulle ske vid 14-tiden. Räddningschefen hade svårt att komma fram till Strängnäspolisen. Först på det tredje försöket blev han kopplad vidare förbi växel. Polisen hade inte mycket upplysningar att ge och räddningschefen fick veta mer på det senare mötet på kommunen²¹.

På mötet delgav informationschefen vad man hittills hade gjort, vilka kontakter som tagits, samt hur många kommunbor som man vid tillfället misstänkte var med på färjan. Enligt flera av de intervjuade var listan på eventuella saknade omfattande. Det förekom rykten om Estoniapassagerare från trakten som senare inte visade sig att stämma. Så småningom gick ansvaret för krisarbetet över på socialförvaltningen som inte var med på detta första möte. Representanter från förvaltningen kom att bli samordnande i den inofficiella krisgruppen.

Det tycks ha varit relativt stora problem att få klarhet i vilka de drabbade var under en längre tid. Eftersom man sedan tidigare hade goda relationer med lokalpressen försökte man att hjälpas åt, enligt kommundirektören. En reporter från lokaltidningen på orten kom upp till kommunhuset redan vid lunchtid första dagen:

Vi hade ett mycket bra samarbete med lokaltidningen här. Det gjorde att när de hade obekräftade uppgifter så kunde vi antingen bekräfta eller dementera dessa uppgifter. Syftet var att jag inte ville att de skulle gå ut med felaktiga namn och uppgifter om vi satt inne med information.²⁰

Kommunstyrelsens ordförande kommenterar problemen med att få klarhet i vilka passagerarna från trakten var:

Det blev lite jobbigt genom att det inte fungerade som det skulle göra kontaktmässigt. Polisen fick inte släppa till - dom har ju ett regelverk för hur dom ska göra. Här blev det många gånger så att man hade dubbla uppgifter - där det inte kunde bekräftas eller dementeras. Var människorna med eller inte?²¹

Vid 17-tiden arrangerades ett nytt möte där en representant från socialtjänsten även deltog. Ryktesfloran var fortfarande stor. Det var i vissa fall svårt att veta hur man skulle bete sig vid kontakt med anhöriga och vänner. Tveksamhet uppstod eftersom det var svårt att få klarhet i vilka som i vissa fall var anhöriga. Vem skulle man ge stöd och hjälp? Kontakten med anhöriga och andra närstående sköttes dock av krisgruppen när den kom igång med sin verksamhet under eftermiddagen och morgonen efter. I och med att krisgruppen började att komma igång återgick informationschefen till viss del till ordinarie sysslor. Innan var hon dock i kontakt med lokalradion och lokal-TV för att informera om lämpliga telefonnummer (till kommunen och krisgruppen) för anhöriga och oroliga. Andra dagen - den 29 september - övergick hon helt till att sköta kontakten med massmedierna som till största delen var Strängnäs Tidning.

Klockan 09.00 på torsdagsmorgonen var det åter möte med den centrala styrgruppen som därefter träffades någon gång varje dag. På mötet deltog också stora delar av krisgruppen. Situationen började att klarna:

Dagen efter kom polisen med den fullständiga listan - som var fullständig för deras del. Därefter visade det sig ju att det var ytterligare personer som var med på båten.²²

Kommunstyrelsens ordförande och kommundirektören blev i senare skede kontaktade av anhöriga till Estoniaoffren, bl a för att diskutera bärgningsfrågan och för att ge kritik på kommunens och krisgruppens arbete. I ett fall träffade hela gruppen en person för "konstruktiv kritik". Flera månader efter de tunga veckorna blev det viss debatt i Strängnäs Tidning. Både kommunledning och krisgrupp bedyrar dock att man försökt att hjälpa och vara till stöd till alla så gott man kunde. Alla var dock inte mottagliga för hjälp i den svåra akuta situationen. Kommundirektören berättar:

Det fanns en kraftsamling som är typisk för en sådan här situation. Alla var besjälade av att göra ett bra jobb. Det är ett bestående intryck. Det var aldrig några problem att samla folk och få dem att verka. Om vi gjorde rätt eller fel - det är en annan sak. Inställningen var det inget fel på. Klockan kunde vara vad som helst - folk satte till och var ansträffbara. Det var aldrig något snack om övertidsersättning.²³

Socialförvaltningen och krisgruppen i Strängnäs

Vid tillfället för Estonia-katastrofen fanns ingen officiell krisgrupp i Strängnäs. Man hade dock planerat att starta en grupp. Personer från olika instanser hade träffats vid flera tillfällen för att diskutera riktlinjer för gruppens sammansättning och arbete vid eventuell kris. Vissa hade också varit på utbildning för ändamålet. Den struktur man funderat över innan Estonia-katastrofen har i efterhand blivit den formella. I gruppen ingår representanter från socialtjänsten, räddningstjänsten, företagshälsovården, polisområdet, kyrkan, landstinget (vårdcentralen i Strängnäs) och barn- och utbildningsförvaltningen.²⁴

Socialtjänsten fick en nyckelposition i det krisarbete som uppstod till följd av Estonias förlisning. Vid 10-tiden på förmiddagen den 28 september blev en socialsekreterare i kommunen kontaktad av räddningstjänsten/brandförsvaret. Själv var hon just på väg till ett tidigare planerat hembesök varför hon sökte upp socialtjänstens planeringssekreterare - denne ombads att kalla ihop den vid tillfället inofficiella krisgruppen.

Här i Strängnäs hade vi ju ingen organiserad grupp, men man hade någon gång på hösten 1993 börjat att snacka om det här. Jag kom senare in i en arbetsgrupp och fick ansvaret för att skriva ihop någon slags organisation. Jag hade precis satt mig ner och fått alla pärmarna.....så bränner det till! Det började att ringa - folk ringde härifrån och folk ringde därifrån!²⁵

Före lunch blev planeringssekreteraren kontaktad av en lärare vid en skola i kommunen, vilken visste att det fanns en anställd på skolan som varit med på Estonia vid olyckstillfället. Då man under planeringsstadiet av krisgruppen tagit hjälp av den sk PKL-gruppen vid lasarettet i Eskilstuna utnyttjades denna kontakt. Detta upplevdes som ett gott stöd och därigenom kunde han ringa in hjälp och stöd till den saknades kollegor på skolan från vuxenpsykiatriska avdelningen. Flertalet skolkuratorer i kommunen aktiverades för att kunna ta hand om elever som hade anhöriga vilka kunde vara saknade.

Innan lunch påbörjades kontakter mellan och inom krisgruppen. Kyrkan var en av de instanser som först kom att bli aktiv (se separat avsnitt).

Sedan droppade de in - räddningschefen var här - informationschefen var här - hon var ju inne i det här från början. Det var lite ostrukturerat. Hon fick många uppdrag som hon började att jobba på - trots att hon inte ingick i krisgruppen. Men hon gjorde ett jättejobb! Det var ingen som visste egentligen hur man skulle få fram den här gruppen.²⁶

Under eftermiddagen försökte planeringssekreteraren få upplysningar från polisen i Eskilstuna: "Jag möttes av en otroligt stressad polisman som i princip sa att han inte visste någonting."²⁷

Inför den första kvällen och natten informerades bl a vårdcentralen i Strängnäs och SOS Alarm om att det fanns jourverksamhet under obemannad tid hos kommunen. Eftersom det normalt inte fanns någon social-

jour öppnades en tillfällig jourverksamhet. På morgonen den 29 september tycks det första mötet ha arrangerats med krisgruppen. Representanter från de olika ingående instanserna samlades vid 09-tiden i Kommunhuset. Krisgruppen kom att arbeta för att de anhöriga och andra med behov av stöd skulle bli hjälpta av personer med så naturlig koppling till de drabbade som möjligt. Ibland kom personer eller instanser utanför den sk krisgruppen att ansvara för kontakten eftersom det föll sig naturligt och ansågs att var lämpligast:

Vi fördelade arbetsuppgifterna. Vår roll (socialtjänsten) var mer att inte direkt gå in i någon slags personkontakt utan att se till att slussa folk vidare. Till vuxenpsyk, barnpsyk, till krisgrupper som företag hade (ex. Astra och Ericsson) Vi var länk hela tiden till att folk kom på rätt plats.²⁸

Då krisgruppen andra dagen fick tillgång till en lista på tänkbara resenärer från Estonia genom Eskilstunapolisen (via Strängnäspolisens representant i krisgruppen) så klarnade arbetet något. Genom att söka information om de eventuella saknade hos skattemyndigheten (folkbokföringen) i Strängnäs och kyrkan lyckades man få viss uppfattning om vilka släktingar som fanns och var aktuella för stöd och hjälp:

Det var en trygghet att få den här officiella listan. Den var ju lite osäker men så nära sanningen man kunde komma. Det blir ju spekulationer. Tidningarna hade bilder och lokaltidningarna hade artiklar - och det var sakliga fel i tidningsuppgifterna.²⁹

Flera anställda vid företagshälsovården blev aktiva i krisarbetet. Det föll därför på företagshälsovården att kontakta och följa upp de anhöriga som på något sätt hade en förbindelse med institutionen. Vissa kom man att ha långvariga kontakter med - andra nöjde sig med mindre stöd.³⁰

Skolkuratorer på skolorna i kommunen engagerades och stöttade barn som saknade föräldrar. Vårdcentralen i Strängnäs gav stöd till de familjer som man tillsammans med krisgruppen enades om. Kyrkan arbetade mycket intensivt, vilket beskrivs i separat kapitel.

Strängnäspolisens som ingick i krisgruppen, fick en mindre roll i krisarbetet. Man deltog i krisgruppens möten under ett par dagar och vidarebefordrade upplysningar från länspolisen/Eskilstunapolisen. En av poliserna som ingick i Strängnäs krisgrupp deltog senare vid insamlingen av id-uppgifter på de saknade. Polisen överlät vissa uppgifter till kyrkan, vilken man hade ett gott samarbete med sedan tidigare.³¹

I och med att krisgruppen hade fått tillgång till polisens lista över passagerare från trakten var dock inte alla svårigheter lösta. Det "dök upp" personer som inte fanns upptagna i folkbokföringen som anhöriga, men ändå var mycket närstående och hade svår sorg att bearbeta. Det fanns passagerare från trakten som enbart åkt med på hemresan - och därför inte fanns med på de preliminära passagerarlistorna. Flera anhöriga till personer som saknades från andra delar av landet fanns i kommunen och behövde stöd. Uppgifter om att dessa fanns i kommunen nådde krisgruppen efter-

hand, flera gånger ryktesvägen. Vissa uppgifter kom fram först efter någon månads tid.

De anhöriga samlades inte för att delges sakinformation. De har troligtvis i stor utsträckning fått förlita sig till egna kontaktnät samt anhöriggrupper i andra delar av landet vid försäkringsfrågor och bärgningsfrågor mm:

Vi ordnade så att det akuta blev säkerställt. Att de fick bästa tänkbara hjälp. Men det som kom i efterhand, ersättningsfrågor och allt sådant - där var ju vi lika novisa som dom. Där var informationssekreteraren bra på att hitta vägar. Hon hade många adresser och telefonnummer som hon delgav mig som gick vidare ut i gruppen och förhoppningsvis nådde ut till de anhöriga. Vi kunde hänvisa till t ex gruppen uppe i Borlänge.³²

Efterhand har krisgruppen fått viss respons på sitt arbete - både positivt och negativt. Röster har hörts om att man inte tyckte att man hade blivit kontaktad av eller kommit i kontakt med gruppen. Det förklaras till viss del av att det inte alltid framgick att representanterna som kom i kontakt med anhöriga var från gruppen.

Lasarettet i Eskilstuna/Vårdcentralen i Strängnäs

I Eskilstuna finns Mälarsjukhuset. Dess upptagningsområde är Eskilstuna- och Strängnäs kommuner. Den psykiatriska verksamheten är fördelad på flera olika mottagningar varav en finns på vårdcentralen i Strängnäs. Med anknytning till sjukhuset finns en psykiatrisk katastrofledningsgrupp (PKL) vilken kan kallas in via akutmottagningen.³⁵

PKLs chef hade inte vetskap om det inträffade innan han kom till sin arbetsplats på morgonen den 28 september. Information om att katastrofen inträffat fick han av en kamrat på mottagningens parkering. Klockan 08.10 blev han kontaktad av länsstyrelsen. Under förmiddagen blev han också kontaktad eller tog kontakt med en mängd ytterligare instanser:

- chefsöverläkare
- länspolisen, vid ett flertal tillfällen för att få eventuell information
- lokala krisgruppen i Strängnäs
- kuratorn på akutmottagningen vid Mälarsjukhuset
- socialjournen i Eskilstuna
- kyrkan respektive sjukhuskyrkan i Eskilstuna
- psykiatriska mottagningarna för att förbereda för eventuella insatser
- lokalpress, lokal-TV och lokalradio som gjorde ett antal intervjuer.

Kuratorn på akutmottagningen på Mälarsjukhuset fick ta emot flera telefonsamtal under dagen liksom de psykiatriska mottagningarna men inte i samma omfattning. Den psykiatriska katastrofledningsgruppen samman kallades aldrig, utan de hjälpinsatser som utfördes efterhand sköttes genom den ordinarie verksamheten på mottagningarna.

Inom sjukvården i Eskilstuna visste man inget om omfattningen av katastrofen under den första dagen - det var svårt att få några upplysningar från andra inblandade instanser:

Vi tvingades under första dagen att mentalt förbereda oss på alltifrån en stor och omfattande insats till något som endast berörde befolkningen i Eskilstuna-Strängnäs perifert. Ingen visste vilka som varit med på båten, om det funnits större lokala grupper etc.³³

Av en slump var denna dag ca 25 psykologer samlade till studiedag tillsammans med en kollega från Falun, vilken under sommaren varit starkt engagerad i insatser vid det sk Flinkdramat. Med tanke på denna samling bedömde PKL-chefen att beredskapen på kort sikt var mycket god.

Efterhand fick man "ryktesvägen" eller via telefonsamtal höra talas om personer eller familjer i behov av stöd. Någon omfattande punktinsats i form av ett kriscentrum blev aldrig aktuellt. Istället inriktades ansträngningarna på att "kolla" och "dubbelkolla" att alla som efterhand visade sig berörda av katastrofen fick erbjudande om hjälp. En stor del av arbetet under den första dagen blev också att informera genom medierna att psykiatrin och dess mottagningar fanns tillhands. När PKL-chefen den andra dagen åter försökte få information från länspolisen blev han upplyst om att Expressen publicerat ett antal namn, vilka dock inte polisen kunde bekräfta. Därför gick han och köpte en tidning. Han upplevde att situationen på polisen var allmänt förvirrad under de första dyggen efter katastrofnatten: "*Vi fick ingen information från polisen - vi fick aktivt söka!*"

Beredskapen inom psykiatrin höjdes från den första kvällen och några dygn framåt på samtliga mottagningar - personal fanns i beredskap i hemmen då mottagningarna inte var öppna. Den primära kontakten och samarbetet med Strängnäs krisgrupp svarade Strängnäs mottagningen/vårdcentralen för. Den förefaller i efterhand ha blivit mest engagerad av områdets psykiatriska mottagningar. Direkt på onsdag förmiddag inleddes ett gemensamt arbete med Strängnäs kommunala krisgrupp. Beredskap insattes. Teamledaren gjorde upp en turordning på terapeuter som skulle rycka ut.³⁴

Sju terapeuter kom att vara direkt engagerade i arbetet i Strängnäs, sex personer kom enbart att ha beredskap utan att behöva rycka in. Kuratorn som var ansvarig för verksamheten upplevde att man hade ett nära samarbete med den kommunala krisgruppen. I början hade man kontakt via telefon och senare deltog man i två möten där krisgruppen samlades. Mottagningens personal hade sammanlagt direktkontakt med 31 personer till följd av katastrofen (fram till och med 950221). Vid de första hembesöken under de först dagarna besöktes 13 personer. Ett gruppsamtal med 10 personer ingick bland dessa under första dagen. Kontakterna med de anhöriga och närstående blev väldigt olika:

En del kontakter blev inte så mycket mer än att man kollade upp och såg att det sociala nätverket fungerade - eller att man konstaterade att det var någon annan som hade kontakten eller så. Medan vissa personer var man tvungen att följa upp under ganska lång tid.³⁵

Vid kontakten försökte personalen från mottagningarna att delge så mycket saklig information som efter förutsättningarna var möjlig. I sam-

band med möten om bärgning etc har det funnits tecken hos vissa anhöriga m.fl. till ett akut behov av hjälp och stöd.

Kyrkan i Strängnäs

Inom kyrkan i Strängnäs finns ingen direkt jourverksamhet - men den lokala polisen och sjukvården vet hur de oavsett tidpunkt kan nå olika präster, kyrkoherdar och diakonissor i trakten. Kyrkans "folk" anser sig därmed ha "ständig jour".³⁶

Den som initierade kyrkans arbete i Strängnäs med anledning av Estonias förklaring tycks ha varit domprosten i staden. Denne kontaktade diakonissan i Strängnäs församling vid 08-tiden och bad henne att ta reda på om det kunde vara några bussar från Strängnäs med på färjan.

När diakonissan sedan kom till sin mottagning i församlingshemmet, blev hon vid 09-tiden kontaktad av kommunen, eftersom hon ingick i den planerade krisgruppen. Man önskade hjälp med ta emot telefonsamtal och efter klartecken från domprosten blev hon ansvarig för detta. Den övriga personalen på församlingshemmet var denna dag på utflykt. Kvar fanns dock kanslichefen som fick ta emot flera samtal men denne hänvisade till diakonissan eller krisgruppen i Strängnäs.

Under dagen hade diakonissan kontinuerlig kontakt med socialtjänstens två personer som samordnade krisgruppens verksamhet. Men hennes åtaganden under den första dagen var begränsade.

Under första dagen aktiverade sig också församlingar ute i kommunen. I Länna, Stallarholmen och Mariefred engagerade sig kyrkoherdar och präster. Flera av kyrkans folk knöts efterhand till krisgruppen i Strängnäs.

Biskopen i Strängnäs tog initiativ till en gudstjänst i Domkyrkan första kvällen efter katastrofnatten. De kommande dagarna fanns även flera andra kyrkliga arrangemang ute i kommunen med anledning av katastrofen.

Den andra dagen började kyrkan att få mer uppdrag att besöka eller söka upp olika personer. Uppdragen kom inte enbart från ledningen av krisgruppen i Strängnäs. Diakonissan blev även kontaktad av polisen som ville att hon skulle ta kontakt med anhöriga i Strängnäs till poliser vilka saknades från Stockholm.

Kyrkans roll i Strängnäs blev att svara för en medmänsklig kontakt och att stötta. Saklig information sökte anhöriga och andra närstående på annat sätt t.ex. genom att åka upp till terminalen i Stockholm. Tillsammans med regementspastorn samt en pensionerad präst fortsatte diakonissan att söka upp anhöriga och andra vänner under de följande dagarna. Flera av kyrkans folk ute i kommunen arbetade på liknande sätt. Kyrkan har i vissa fall haft kontakt med anhöriga under mycket lång tid efter katastrofen.

Noter:

¹ Intervju med Ivar Norberg, Landshövding, Länsstyrelsen Södermanland, 95-08-16.

² Intervju med Anders Granat, enhetschef för kommunverksamheten, Länsstyrelsen Södermanland. Följande framställning bygger på denna intervju om inte annat anges.

³ Norberg.

⁴ Granat.

⁵ Ibid.

⁶ Intervju med Kent Fernström, Länspolisen i Eskilstuna, 95-08-21.

⁷ Enligt skrivelse från Länsstyrelsen i Södermanland till berörda instanser i länet.

⁸ Intervju med Kent Fernström, Länsintendent, Länspolisen i Eskilstuna, 95-08-21. Den följande framställningen bygger på denna intervju om inte annat anges.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Intervju med Christina Stavlind, Driftchef, SOS alarm Eskilstuna, 95-08-21. Den följande framställningen bygger på denna intervju om inte annat anges.

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

¹⁴ Enligt telefonintervju med Jenny Lindström, Nyhetsuppläsare, 95-10-03, Kajsa Nynäs, Receptionist, 95-10-03, Jan Persson, Redaktionschef, Radio Södermanland, 95-10-02. Den följande framställningen i kapitlet bygger på dessa intervjuer om inte annat anges.

¹⁵ Nynäs.

¹⁶ Följande bygger på telefonintervju med Lena Bernström, dåvarande informationschef, Strängnäs kommun, 95-08-11, intervju med Garde Nevbrant, dåvarande Räddningschef, Strängnäs kommun, 95-08-22, intervju med Leif Lindström, dåvarande Kommunstyrelseordförande, Strängnäs kommun, 95-08-22, intervju med Anders Lindblad, Kommundirektör, Strängnäs kommun, 95-09-06.

¹⁷ Bernström.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Lindblad.

²¹ Nevbrant.

²² Lindblad.

²³ Lindström.

²⁴ Bernström.

²⁵ Lindblad.

²⁶ Intervju med Garde Nevebrant, dåvarande räddningschef, Strängnäs kommun, 95-08-22.

²⁷ Intervju med Bo Eriksson, Planeringssekreterare, Strängnäs kommun, 95-09-06. De följande framställningen i kapitlet bygger på denna intervju om inte annat anges.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Telefonintervju med Karin Näselius, Företagssköterska, Företagshälsovården i Strängnäs, 95-09-26.

³³ Telefonintervju med Göran Karlsson, Strängnäs polisområde, 95-09-26.

³⁴ Eriksson.

³⁵ Enligt intervju med Svante Peterström, chef för PKL, 95-08-21. Den följande

framställningen i kapitlet bygger på denna intervju om inte annat anges.

³⁶ Ibid.

³⁷ Enligt skriven sammanställning från kurator Leena Grinsberg, Vårdcentralen Strängnäs; i Mälarsjukhuset i Eskilstuna, intern pm vid PKL-enheten.

³⁸ Peterström.

³⁹ Intervju med Kristina Ingerstedt, diakonissa, Svenska kyrkan i Strängnäs, 95-09-06.

Följande framställning i kapitlet bygger på denna intervju om inte annat anges.

ÖREBRO LÄN OCH LINDESBERGS KOMMUN

Inledning

I Örebro län bor knappt 277.000 personer. Lindesbergs kommun har ca 25 000 invånare och ligger befolkningsmässigt på hundrade plats bland landets kommuner. 36 länsbor omkom i Estonia-olyckan. 33 av dessa tillhörde en gruppresa med måltidspersonal från Lindesbergs kommun. Den vid olycks-tillfället informella POSOM-gruppen blev centrum för krishanteringen på orten som operativt var förlagd till ett antal stödgrupper i de olika kommun-delarna.

Mellan klockan 02.00 och 03.00 upplystes vakthavande befäl hos läns-polisen i Örebro allmänt att en stor sjöolycka inträffat med svenskar inblandade. Inga vidare kontakter togs dock i samband med detta besked. Samtidigt fick nattpersonalen på Lindesbergs polisstation höra nyheten genom radion. Inte heller där togs några kontakter.

Klockan 04.45 fick civilbefälhavarens informationschef nyheten genom samma kanal. Klockan 05.10 informerades han av en kollega på militärbefälhavarens stab i Strängnäs om att Estonia sjunkit. Informationschefen förde budskapet vidare till sin kanslichef och till länsstyrelsens försvarsdirektör. Strax före - omkring kl 05.00 - fick SOS Alarm olycksbeskedet genom ett telefonsamtal från länsradion. Centralen larmade dock inga myndigheter i samband med detta beskedet. Landshövdingen nåddes av budskapet om olyckan vid radionyhetererna klockan 06.00.

Samtidigt fick ägaren till resebyrå Polarresor i Lindesberg, som sålt gruppresan för kommunpersonalen, vetskap om att Estonia förlist. Med insikten om att Lindesbergs kommun genom detta drabbats bidrog ägaren till upptakten av det krisgruppsarbete som påbörjades på orten vid 08-tiden. Centrum för POSOM-arbetet blev brandstationen på orten. Initialt grep sig gruppen an två huvuduppgifter: att organisera stödgrupper i berörda kommundelar och att fastställa vilka personer från kommunen som var med på båten.

Länsstyrelsen i Örebro län berördes i låg grad av olyckan. Ledningen bedömde att förlisningen inte berörde länsstyrelsen operativt i egenskap av räddningstjänstansvarig myndighet. Därför påbörjades ingen form av verksamhet utifrån beredskapsplanerna. Runt åttatiden på morgonen fick landshövdingen vetskap om att länsbor fanns med på båten. Länsstyrelsen intog rollen att stödja kommunerna och försäkra sig om att de hade krisgrupper i beredskap. Länspolisen i Örebro berördes i mindre grad av olyckan och vidtog inte några direkta åtgärder. Under dagen uppstod ett kraftigt telefontryck mot i första hand länsstyrelsen och SOS-Centralen.

Polisområde Lindesberg gavs en övergripande roll genom att man fick i uppgift att hålla med en kontaktman för länet som skulle svara för polisens

information till allmänheten och som även utsågs att organisera länets identifikationsgrupp. Polispersonal medverkade i POSOM-gruppen och i stödgrupperna i kommundelarna.

Regionsjukhuset berördes inte påtagligt av olyckan. Däremot öppnades den speciella krisinformationscentralen. Inte heller Lindesbergs lasarett berördes operativt i någon större grad, men sjukhusets katastrofkommitté sammanträdde vid ett par tillfällen men beredskapen höjdes inte.

Lindesbergs kommun var givetvis i mycket hög grad berörd av olyckan med sina 33 omkomna kommunanställda. Flertalet av dessa var kvinnor. Konsekvenserna av det inträffade blev ett stort antal drabbade anhöriga, en allmän förstämning i bygden och svårigheter att upprätthålla den offentliga mathållningen i kommunen då de omkomna arbetade inom denna sektor. Klockan 07.30 på morgonen hittade chefen för stadsbyggnadsförvaltningen, dit kommunens måltidsverksamhet hör, skriftligt material i måltidschefens rum som bekräftade att hans måltidspersonal var med på den olycksdrabbade färjan. Hos kommunledningen bildades en spontan ledningsgrupp med nära samverkan med POSOM-gruppen. På socialförvaltningen sattes socialsekreterare och hemterapeuter i telefonberedskap. Klockan 13.00 höll POSOM-gruppen och övriga berörda i Lindesbergs kommunledning en presskonferens på brandstationen för församlade svenska och utländska massmedier. Kommunen som arbetsgivare uttryckte sitt deltagande genom personliga besök hos de anhöriga genomförda av politiker och tjänstemän med början under eftermiddagen.

Länsradion berördes i hög grad av olyckan såsom kärnan i den tidiga morgonens informationsflöde. Från klockan 06.15 sände man egna extra nyhetssändningar och under hela morgonen.

Kronologiskt händelseförlopp, svensk tid

Onsdag 28 september

- 02.00-03.00** Vakthavande befäl hos polisen i Örebro informeras av en kollega som hört på radion att en stor sjöolycka inträffat med svenskar. Nattpersonalen på polisstationen i Lindesberg får höra talas om olyckan via en polis i arbetslaget och genom radion.
- 04.30** Radio Örebro får telex från EKO-redaktionen om att extra nyhetssändningar är att vänta under morgonen pga en stor sjöolycka med svenskar på havet.
- 04.45** Informationschefen på Civilbefälhavaren i Mellersta civilområdet får genom radion vetskap om att en sjöolycka inträffat.

- Ca 05.00** Nattpersonalen på SOS Alarm får beskedet om olyckan av länsradion som ringer dit.
- 05.00-06.00** Rykten uppstår bland nattpersonalen på polisstationen i Lindesberg att Lindesbergs kommun har folk med på någon färja.
- 05.10** Informationschefen hos Civilbefälhavaren informeras om att färjan sjunkit av en kollega och för detta vidare till sin kansli chef och till länsstyrelsens försvarsdirektör
- 05.30** Stadsbyggnadschefen i Lindesbergs kommun får via radion besked att det hänt en olycka med en båt på havet. Hans tanke var: *"är det den båten kommunpersonalen är med på?"*
- 06.00** Landshövdingen och cheferna för länspolisen, länsradion och SOS Alarm får besked om olyckan via radion. Räddningschefen i Lindesberg rings upp av SOS-Centralen med samma besked. Ägaren på resebyrå Polarresor rings upp av sin dotter och får veta om olyckan.
- 06.15** Radio Örebro börjar sända egna extra nyhetssändningar.
- Ca 06.50** Lokalradion får vetskap om att en busslast från Lindesberg är med på Estonia.
- 07.00** Ryktet på polisstationen i Lindesberg om att det finns kommunpersonal på Estonia bekräftas. Kyrkoherden får beskedet om olyckan av räddningstjänsten och kallas till brandstationen.
- Ca 07.30** POSOM-gruppen samlas på brandstationen i Lindesberg.
- Ca 07.45** Stadsbyggnadschefen i Lindesberg informerar kommunalrådet om att kommunpersonalen är med på Estonia.
- Ca 08.00** Landshövdingen får beskedet att länsbor är med på Estonia. Polismästaren i Lindesberg som sitter på bussen på väg till arbetet får höra via radion att en stor olycka inträffat. Den befintliga stödgruppen i Fellingsbro startar upp krisgruppsarbetet i församlingshemmet Olofsborg. Personalchefen i Lindesbergs kommun får deltagarlistorna av Polarresor. POSOM-gruppen i Lindesberg organiserar upp stödgrupper i drabbade kommundelar. Landshövdingen skickar fax till kommuner och företag med begäran om sorgflaggning.

- 8.30 Katastrofkansliet på Lindesbergs lasarett samlas till ett första möte.
- 09.00 I Lindesbergs kommun samlar kommunledningen all personal till informationsmöte.
- Ca 09.00 Länsstyrelsen skickar fax till kommunerna som uppmanas att aktivera sina krisgrupper. På Regionsjukhuset i Örebro öppnar handläggaren för katastrof-och beredskapsfrågor informationscentralen. Stadsbyggnadschefen i Lindesberg börjar åka runt till de kommunala köken för att informera om olyckan. På socialförvaltningen sätts socialsekreterare och hemterapeuter i beredskap.
- 12.00 Barnomsorgen i Lindesbergs kommun har fått fram listor på vilka barn som drabbats och påbörjar arbetet med att informera skolor och daghem.
- 12.15 På Lindesbergs lasarett hålls ett informationsmöte med alla arbetsledare under ledning av sjukhusets handläggare av katastrof-och beredskapsfrågor.
- 13.00 POSOM-gruppen och övriga berörda i Lindesbergs kommunledning håller presskonferens på brandstationen för svenska och utländska massmedier.
- 13.45 Lindesbergs kommuns spontant bildade ledningsgrupp håller sitt första möte. Man bestämmer att ta personlig kontakt med anhöriga.
- Ca 15.00 Kommunledningen påbörjar besöken hos de anhöriga, som fortsätter under eftermiddagen och kvällen.

Regional nivå

Civilbefälhavaren i Mellersta Civilområdet

Mellersta civilområdet har samma gränser som Mellersta militärområdet och omfattar de tio länen Stockholm, Uppsala, Södermanland, Östergötland, Gotland, Värmland, Örebro, Västmanland, Kopparberg och Gävleborg. Myndighetens kansli ligger i Örebro. Den arbetar med beredskap under krigsförhållanden och hade därför inget operativt ansvar under Estonia-katastrofen, men man anser sig ändå ha anledning att analysera olyckan och dra slutsatser av den.¹

Informationschefen på myndigheten nåddes av budskapet vid en extra radioutsändning klockan 04.45. Klockan 05.10 ringde en kollega från militärbefälhavarens stab i Strängnäs och meddelade honom samma nyhet. Då förstod han att det var en riksangelägenhet. Samtidigt kontaktade han sin kanslichef och gav honom budskapet om olyckan. Strax därpå ringde han och upplyste länsstyrelsens försvarsdirektör om Estonia.

*Jag sa att jag vet inte vad som har hänt, men förmodligen har en färja fullastad med folk gått under, det är en katastrof och vi bör vara med och åtminstone bevaka medierna så vi ser var det tar vägen nästan.*²

Informationschefen bedömde att genom larmningen av försvarsdirektören och kanslichefen, som är civilbefälhavarens närmaste män, skulle beredskapen höjas i mellersta civilområdet.

Hans intresse för olyckans händelseförlopp beror givetvis på att han ansvarar för information i kristider men hans bakgrund som både militär och journalist har också påverkat detta intresse. Han menar att endast om en organisation fungerar i fred kan den fungera i krig. Några dagar efter olyckan ringde han runt till berörda myndigheter och organ i civilområdet för att undersöka händelseförloppets första sex timmar, och kom fram till följande iakttagelser och slutsatser:

- Många enskilda började ringa runt överallt - både anhöriga och sådana som "bara" var allmänt oroliga.
- Flera myndigheter och organ blev nedringda och kunde inte riktigt verka - exempelvis SOS Alarm och Sveriges Radio.
- Vissa larmenheter blev överraskade av att olyckan inträffade utom lands men ändå drabbades svenskar - det fanns inte med i manualerna. Trots att Tjernobyl var ett fenomen av samma slag har vi inte riktigt dragit slutsatsen än att olyckor i vårt närområde kan drabba landet.
- Myndigheterna har inte den informationsberedskap som krävs i dagens samhälle där olyckorna ofta blir stora och där medierna är oerhört alerta och där informationstrycket ökar snabbt.

Informationschefen menar att om myndigheterna ska kunna möta kriser händelser av detta slag, lämna adekvat information och ställa upp med stöd och resurser, måste man ha en ganska hög informationsberedskap:

Det går inte på någon myndighet och någon nivå att säga 'detta rör inte oss'. Det kan man inte säga inledningsvis, det kan man säga senare.³

Myndigheten har planer för kriskommunikation men enligt informationschefens åsikt fungerade de inte helt under olycksmorgonen. Estonia-katastrofen ligger utanför det reella myndighetsansvaret, men olyckan kommer ändå att resultera i förändrade strukturer.

Länsnivån

Länsstyrelsen i Örebro län

Länsstyrelsen har som statens regionala myndighet främst ett övergripande ansvar att följa händelser av kriskaraktär och vara ett stöd för de operativa myndigheterna i en drabbad kommun. Om en olycka blir av sådan omfattning att den lokala räddningstjänsten inte förmår hantera den kan myndigheten ta över ansvaret genom en räddningstjänstplan. Länsstyrelsens beredskap för kriskommunikation utgörs bl a av två dokument: en informationsplan och en informationspolicy.⁴

På länsstyrelsen finns en upplysningscentral i form av ett antal telefoner med redan uppkopplade direktlinjer, färdig att vid behov öppnas och bemannas. Dessutom finns en fast linje från SOS-Centralen till försvarsenheten, så att man där kan koppla in en terminal liknande den som kan ta emot 90000-meddelanden. I en krissituation kan då SOS-personal arbeta vid denna central. Länsstyrelsens beredskapsarbete vid allvarliga olyckor och händelser inom länet inleds med larm till 5-10 personer enligt en särskild larmlista.

Vid Estonia-olyckan bedömde ledningen att förlisningen inte berörde länsstyrelsen operativt i egenskap av räddningstjänstansvarig myndighet. Därför påbörjades ingen form av verksamhet utifrån de olika beredskapsplaner som finns vid myndigheten. Den roll länsstyrelsen ansågs ha var att stödja kommunerna och försäkra sig om att de hade sina krisgrupper i beredskap. Engagerade i arbetet till följd av olyckan var landshövdingen, länsrådet, försvarsdirektören, informationschefen, en informationssekreterare och landshövdingens sekreterare..

Försvarsdirektören upplystes om Estonias förlisning klockan 05.20 på olycksmorgonen genom ett telefonsamtal från civilbefälhavarens informationschef. Han gjorde bedömningen att olyckan inte berörde myndigheten i operativt hänseende utan det var sjöräddningens ansvar och vidtog därför inga åtgärder eller tog några kontakter.

Landshövdingen fick meddelandet klockan 06.00 genom radions nyheter. Han ställde sig först frågan varför han inte underrättats tidigare. Han anser att polisen skulle ha larmat honom på natten direkt, så att ledningen kunde ha samlats *"vid 5-6-tiden på morgonen"* och diskuterat åtgärder. Han tycker också att det brast hos SOS-Centralen som ska hålla länsstyrelsen informerad. Han menar att den civila räddningstjänsten inte alls fungerade, främst centralt:

Sveriges Radio hade en bättre överblick och en bättre kunskap om olyckan än vad myndigheterna hade, det är allvarligt. Jag var ju ändå civilbefälhavare över tio län och hade ingen aning om det här.⁵

Länsstyrelsens informationschef befann sig på annan ort och fick budskap om olyckan klockan 06.30 genom radion. Han hade sedan kontakt med landshövdingen kl. 08.00. Vid denna tidpunkt fick ledningen via radion bekräftat att ett okänt antal länsbor fanns med på färjan. Landshövdingen tog då kontakt med Civilbefälhavarens kansli för att informera sig om vad man där kände till och vilka åtgärder som vidtagits. Han begärde också bekräftelse på olyckans omfattning från olika myndigheter. Polisen fick i uppdrag att informera honom om vad som hade skett. Landshövdingen skickade också fax till kommuner och företag angående sorgeflaggning.

Klockan 09.00 fick försvarsdirektören som rest till annan ort besked av landshövdingen att länsbor fanns med på Estonia. Efter samråd bedömde de att länsstyrelsens uppgift denna dag var att stödja berörda kommuner, beslöt man att försäkra sig om att dessa hade krisgrupper i beredskap.

När landshövdingen fick vetskap om att Lindesbergs kommun var hårt drabbad tog han personlig kontakt med kommunalrådet där. Han framförde också budskapet till de drabbade kommunerna att länsstyrelsen stod till deras förfogande om de behövde hjälp. Utöver dessa åtgärder finns uppgift om att kontakt togs med civildepartementet för rådfrågning om eventuella åtgärder som regeringen hade att föreslå.

Under olycksdagen uppstod ett kraftigt telefontryck mot länsstyrelsen. Upplysningscentralen öppnades dock inte. Försvarsdirektören rannsakar sin bedömning av situationens betydelse:

Det är väl en av de saker som vi alla egentligen har slagits av efteråt, att vi inte fäste tillräckligt stort avseende på vilka konsekvenser det här egentligen hade för länsstyrelsen. När det visade sig att det fanns folk från Lindesbergs kommun med på Estonia började människor ringa hit och kommunerna sökte stöd här. Och det hade nog inte någon här på myndigheten förutsett att det skulle bli så.⁶

Landshövdingen menar att informationen mellan länets berörda organ inte fungerade under Estonia-olyckan: *"Det var ju spontanitet och ren tillfällighet om någon fick besked av någon annan"*. Han påpekar dock att ingen kände till olyckans omfattning i ett tidigt skede. Informationschefen menar att det inte fanns något skäl till allt för många kontakter mellan myndigheterna/organen under olycksdagen, men anser att den slumpmässiga larmningen av försvarsdirektören var otillfredsställande. Denne anser att situationen skulle ha varit helt annorlunda om en allvarlig olycka inträffat i länet. Han menar att det i ett sådant läge finns ett körschema för samordningen mellan myndigheter och andra organ.

Men i det här fallet har ju informationen gått de vanliga vägarna. Var och en har ju jobbat utifrån sitt normala koncept. Så länge det fungerar och

information kommer ut tillfredsställande till befolkningen, tycker jag att det inte finns anledning att gå in och bryta det och göra nånting extra.⁷

En kort tid efter förlisningen skrev landshövdingen personliga brev till de anhöriga. Han hade behov av att uttrycka sitt stöd även om han inte kunde göra något materiellt. Men han tyckte att det var svårt att formulera sig.

Till vem skriver man? Kan man skriva 'till de efterlevande' när det inte ens var fastslaget att de var döda? Eller skall man skriva 'till anhöriga'? Förresten, hur vet man vem som är anhörig i dessa specifika situationer?⁸

Landshövdingen medverkade också vid en minnesgudstjänst i Lindesberg när det ännu inte var fastslaget att de saknade omkommit. När frågan om bärgning uppstod ville de anhöriga att han skulle skriva till regeringen i detta ärende. Han avböjde, men lovade att vidarebefordra brevet till statsministern om de skrev det själva.

Estonia-olyckan har inte fått några direkta konsekvenser för beredskapen inom myndigheten. Landshövdingen menar att de planer som finns för kris och krig trots allt är tillämpliga.

Problemet är att folk sällan slår upp i regelboken när det inträffar något. Därför ska regelboken bara vara en avstämningskatalog, då gäller bara sunda förnuftet, det ska gå på ryggmärgsreflex. Därför ska försvarsenheten snabbt ta initiativ om man behöver samordna resurserna. När det gäller Estonia är problemet inte bristen på övning eller bristen på organisation utan att man inte har utnyttjat organisationen.⁹

Informationschefen menar att Estonia-katastrofen är en av flera tragedier som bekräftar värdet av att en informationsgivare och koordinator är snabb och tidigt griper informationsinitiativet. Försvarsdirektören menar att det som måste göras är att länsstyrelsen tänker till hur man ska hantera olyckor som inte händer inom länet, då det har visat sig att det blir ett hårt tryck mot myndigheten med många telefonsamtal.

Länspolisen i Örebro

Länspolismyndigheten i Örebro län inbegriper fyra polisområden, däribland Lindesberg. Myndigheten har specifika planer för krissituationer i länet. Kommunvis finns grupper som gått kurser i kriskommunikation/stabsarbete vid större olyckor och som även övar sina kunskaper i ämnet. I krissituationer är det polisens uppgift att hämta in information från anhöriga och att lämna sorgebudskap.¹⁰

Olycksnatten mellan klockan 02.00 och 03.00 fick vakthavande befäl budskapet om Estonias förlisning. Han fick reda på olyckan av en kollega som hört nyheten på radion. Han följde sedan text-TV under natten men tog inga kontakter. Länspolismästaren var i USA för tillfället. Biträdande länspolismästaren upplystes om förlisningen genom radion klockan 06.00. Han avvaktade i väntan på formell information och upplevde situationen som "fruktansvärt obehaglig, den här osäkerheten". Händelsen skapade ingen specifik organisering, då bekräftelsen om att länet drabbats kom i ett sent skede.

Det är ju så att vi går inte ut och informerar från polisens sida förrän vi är säkra på nånting. Och här handlar det ju faktiskt om en olycka någonstans på internationellt vatten mellan Estland, Finland och Sverige. Vi har inga planer för den här typen av olyckor som händer långt härifrån men som ändå drabbar oss och anhöriga.¹¹

När det senare under dagen stod klart att ett flertal människor från länet fanns med på Estonia kom direktiv från rikspolisstyrelsen att polisområde Lindesberg skulle utse en kontaktman för länet, vilket vidarebefordrades till polismästaren på orten. Någon dag senare fick den som utsetts, en kriminalkommissarie, även uppdraget att ansvara för organiseringen av en identifikationsgrupp i länet. Länspolisen som helhet berördes i mindre grad av olyckan, medan polisområde Lindesberg berördes i hög grad. Estonia-olyckan har inte haft några direkta konsekvenser för beredskapen inom länspolismyndigheten.

Örebro läns landsting

Inom landstinget finns beredskap för krisartade situationer, genom planer som regelbundet övas tillsammans med länsstyrelsen. Beredskapsplanen har två nivåer - nivån stor olycka med förstärkning punktvis och nivån katastrof när hela sjukhus mobiliseras. Inom landstinget finns vidare en central katastrofkommitté. När katastrofnivån utlöses ska sjukhusen i länet meddelas enligt planerna. De lokala sjukhusen har egna katastrofkommittéer.¹²

I Regionsjukhusets ledningsstab i Örebro tjänstgör en person på heltid för katastrof- och beredskapsfrågor. På sjukhuset finns en informationscentral färdig att användas i krislägen vilken består av ett konferensrum som telefonsamtal kan kopplas till. Vid Lindesbergs lasarett arbetar även en handläggare med kris- och katastrofberedskap utifrån särskilda planer. Här finns en informationscentral färdig att upprättas vid behov, i form av ett antal telefonjack i ett personalrum med tillhörande telefoner inlåsta i ett skåp. Dessutom finns det förberedda telefonnummer som går utanför lasarettets växel så den inte blir blockerad. När informationscentralen mobiliseras ska medierna meddelas. De två sjukhusens hantering av händelsen redovisas i särskilda avsnitt.

Regionsjukhuset i Örebro

Regionsjukhuset var bara berört av Estonia-olyckan i begränsad utsträckning. Det blev aldrig aktuellt att utlösa beredskapsplanerna. Den åtgärd som vidtogs var att informationscentralen öppnades. En klinik på sjukhuset berördes känslomässigt av förlisningen genom att tre forskare från Estland som skulle arbeta på kliniken reste med Estonia. Dessutom fanns också på sjukhuset patienter som hade anhöriga ombord på färjan.

Handläggaren för katastrof- och beredskapsfrågor fick budskapet om förlisningen klockan 08.30 av en arbetskamrat.

Och då kände jag att det kan ju vara väldigt många passagerare med från Örebro. Men så tänkte jag också att det kan ju inte drabba RSÖ därför att olyckan är så långt borta. Så det måste ju vara krisgruppen som blir berörd.¹³

Handläggaren avslutade den konferens hon befann sig på och begav sig till kontoret och sammankallade krisgruppen. Hon tog också kontakt med sjukhusledningen. Sedan kontaktades socialjournen i Örebro eftersom krisgruppen förstod att man där skulle belastas hårt. Då socialjournen också visste att Lindesberg hade drabbats, ringde handläggaren till den som har motsvarande tjänst där och erbjöd sjukhusets tjänster om det fanns behov av det. Vid samma tidpunkt började pressen ringa. Då, efter kl. 09.00, öppnade hon sjukhusets informationscentral. Därefter var hon, en sjukhuspräst och en kurator engagerade i centralen med att ge information.

En psykiater kom och hjälpte till på eget initiativ, trots att psykiatriförvaltningen då inte fanns med i krisorganisationen. Psykiatern kunde ställa upp med extra resurser vid behov. Handläggaren hade inte behövt öppna informationscentralen, men gjorde det därför att hon visste att anhöriga skulle ringa och be om hjälp. Krisgruppen tog ånyo kontakt med socialjournen och polisen för att meddela att en informationscentral hade öppnats. Man hade också kontinuerligt kontakt med pressen: *"Men de vet ju alltid mycket mer än vad vi vet här, de får ju informationen mycket fortare"*¹⁴

Förändringar av beredskapsplanerna som vidtagits var på gång redan innan Estonia-olyckan, men handläggaren har skyndat på dem därefter. Hon har bjudit in pressen för att tillsammans göra upp en plan för ett presscenter att tas i bruk vid stora katastrofer. Estonia har väckt intresset för beredskapsfrågor.

Det är ett lågprioriterat område att planera för något som inte händer, det kommer aldrig att hända här och varför ska vi hålla på med sånt här för? Det kostar pengar, det tar tid också. Men efter Estonia så har jag ju sett att man till och med har frågat spontant efter utbildningar och informationer om beredskapsfrågor utan att jag har erbjudit det då.¹⁵

SOS Alarm

SOS-Centralen är enligt ett statligt alarmeringsavtal skyldig att larma länsstyrelsen vid större olyckor inom länet. Detta serviceorgan är också länsradions första knutpunkt vid större olyckor, så mellan dessa organ finns ett väl fungerade samarbete. SOS-Centralen når länsradion snabbt via en direktlinje. Radio Örebro har även daglig telefonkontakt med denna instans för att höra om något har hänt.¹⁶

SOS-Centralen fick besked om olyckan först vid 05.00-tiden och då genom en kontakt tagen av länsradion. Inget rikslarm med anledning av förlisningen skedde inom företaget SOS Alarm och inga myndigheter eller organ larmades heller från centralens egen sida:

Och på den vägen fick vi alltså reda på att det var. Men inte från något annat håll, inte från nåt fax, inget från nåt meddelande någonstans ifrån utan det var alltså så trivialt att det kom från lokalradion.¹⁷

Under dagen uppstod ett telefontryck mot SOS-Centralen. Klockan 05.30 ringde en kvinna ifrån Lindesberg som hade anhöriga med på båten. Operatören meddelade att man inte hade så mycket information att ge men försökte inge henne hopp.

Operatören kontaktade räddningschefen i Lindesbergs kommun på inrådan av ägaren till resebyrå Polarresor som ringde och meddelade att katastrofgruppen där måste inkallas. Kontaktuppbyggnaden påbörjades inte förrän den nya personalgruppen kom klockan 07.00.

Sektionschefen för driften av SOS-Centralen fick besked om olyckan via länsradion och ringde direkt till jourpersonalen. Hon kom till arbetsplatsen strax efter kl. 07.00 och ringde då till räddningscheferna i länet. Av räddningschefen i Lindesberg fick hon telefonnummer till en krisgrupp att koppla anhöriga till. Hon tog också kontakt med en representant för Röda Korset för att ordna extra personliga resurser som man kunde koppla anhöriga till. Under ett tidigt skede fick också SOS-Centralen telefonnummer till polisen i Stockholm, dit allmänheten kunde ringa.

Under dagen gick arbetet i hög grad ut på att hjälpa anhöriga och allmänheten genom att förmedla kontakter. Driftchefen trodde att det bli mycket att göra, men det var mycket lugnt i detta läge. Operatören menar att informationen borde ha varit annorlunda - att ett gruppmeddelande i någon form skulle ha skickats ut från centralt håll till SOS-Centralerna i landet, så att de hade haft vetskap om olyckan när anhöriga började ringa: *"Man blev ju helt ställd, det var ju bara en halvtimme-trekvart sen vi själva hade fått reda på det"*¹⁸. Driftchefen är också av den åsikten att beredskapen för Estonia-olyckan kunde ha varit bättre: *"Man kan ju inte tro att vi ska bli inblandade i nånting som händer ute på Östersjön"*.¹⁹

SOS Alarm har inga planer för en olycka som inträffar utanför länet men som drabbar närområdet. Man har dock inte förändrat sina planer med anledning av Estonia-katastrofen. En genomgående uppfattning bland SOS-personalen är att det operativa räddningsarbetet vid större olyckor fungerar bra men kommunikationsarbetet har brister. Övriga instanser glömmer dessutom ofta bort att informera om vad som händer efter inledningskedet av en olycka, samtidigt som allmänheten ringer och frågar vad som hänt.

Länsradion

Radio Örebro har som andra länsradiostationer en funktion utöver det journalistiska uppdraget - att vara en kanal för myndigheter vid allvarliga störningar i samhället i krig och vid större olyckor och katastrofer. Vid Estonia-olyckan var det dock inte aktuellt för länsradion att sända någon form av formellt myndighetsmeddelande.²⁰

Länsradion var i hög grad berörd av olyckan som kärnan i den tidiga morgonens informationsflöde. Man sände egna extra nyhetssändningar från klockan 06.15 och under hela morgonen. Estonias förlisning var ämnet under dagen - allt planerat material utgick. Musikprofilen tonades ned till

rätt stämningssläge. Extrapersonal inkallades i ett tidigt skede. Ett kraftigt telefontryck uppstod mot radiostationen.

Klockan 04.15 fanns en nyhetsreporter på stationen. Han fick då ett telefax från EKO-redaktionen om att extra nyhetssändningar var att vänta under morgonen på grund av en olycka med svenskar på havet.

Morgonens presentatör var på plats klockan 04.30 och informerades då om telefaxet. Klockan 05.15 satte Ekot in en extrasändning och då började man förstå olyckans omfattning och att stationen borde agera. Klockan 06.00 vidarebefordrade de ut en sändning från Ekot. Vid samma tidpunkt kom producenten. Från 06.15 sändes egna, extra nyhetssändningar varje kvart fram till klockan 10.00. Klockan 06.20 började telefonerna ringa. Producenten hade fullt upp med att svara på samtal och presentatören kunde också hjälpa till genom att den information han hade att ge i inledningsskedet var knapphändig. De som ringde var övertygade om att radion hade information om när båten hade avgått i Estland och vilka passagerare som fanns med: *"Då blev folk förbannade därför att det ansåg de att radion ska ha"*.²¹

Nyhetschefen fanns på plats klockan 06.30. Länsradion började då upplysa om telefonnummer till Stockholm dit människor kunde ringa för att få information. Strax före klockan 07.00 fick stationen vetskap om att en busslast från Lindesberg var med på Estonia, genom ett samtal med en kvinna vars bror var chaufför på gruppresan för Lindesbergs kommunipersonal. Efter klockan 07.00 blev telefontrycket intensivare eftersom människor inte kom fram på de anvisade telefonnumren. Klockan 08.00 var musikproducenten på plats för att lägga om skivutbudet.

Presentatören karaktäriserar Estonia-olyckan som *"det största som har inträffat när det gäller katastrof"* för Radio Örebro. Han menar att samspelet mellan myndigheter har fungerat bättre vid mindre olyckor än vid Estonia-katastrofen. SOS-Centralen, som brukar informera länsradion, gjorde inte det den här gången. Ingen av länets myndigheter och organ var före radion med någon form av information. Länsradion har inte som rutin att larma stationschefen. När stora olyckor inträffar skall larmet gå via Stockholm till samtliga kanalchefer i landet, vilket dock inte skedde. Följden blev att länsradions stationschef fick budskapet om Estonias förlisning genom Radio Örebros sändning klockan 06.00.

*Det här trodde man nog skulle fungera nu eftersom det genomarbetades många gånger efter mordet på Palme där det heller inte var så där jättebra kommunikation. Det har byggts upp ett bättre larmsystem, mer sofistikerat, men så funkar det här inte i alla fall.*²²

Estonia-olyckan har inte förändrat länsradions beredskap inför allvarliga olyckor. För presentatören som är en välkänd röst i länet har olyckan medfört att människor fortfarande söker hans kontakt för att prata om händelserna den 28 september 1994.

Lokal nivå

Lindesbergs kommun

Lindesbergs kommun har cirka 25 000 invånare. I Lindesberg bor 9000, medan resten är utspridda på kommunens övriga orter, däribland Frövi, Fellingsbro och Ramsberg.

Kommunens POSOM-grupp hade funnits ett år när Estonia förliste och medlemmarna hade utbildats hos Räddningsverket. Räddningschefen hade skrivit förslag till organisation för gruppen men den hade vid olyckstillfället inte godkänts formellt av kommunstyrelsen.²³

Lindesbergs kommun var i hög grad berörd av Estonia-olyckan. 33 kommunanställda omkom, varav flertalet var kvinnor. Konsekvenserna blev ett stort antal drabbade anhöriga, allmän förstämning i bygden och svårigheter att upprätthålla den offentliga mathållningen då de omkomna arbetade inom denna sektor. POSOM-gruppen var motorn i det krisarbete som påbörjades genom stödgrupper i de berörda kommundelarna. En redan befintlig stödgrupp fanns i Fellingsbro sedan en tidigare olycka. De övriga stödgrupperna uppstod direkt på plats i och med att händelsen blev känd. I kommunledningen bildades en spontan ledningsgrupp som sedan samarbetade med POSOM-gruppen. Kommunen som arbetsgivare uttryckte sitt deltagande genom personliga besök hos de anhöriga genomförda av politiker och tjänstemän.

Chefen för stadsbyggnadsförvaltningen, dit Lindesbergs kommuns måltidsverksamhet hör, hörde på bilradion klockan 05.30 att det hänt en olycka med en båt på havet. Hans tanke var: *"är det den båten kommunpersonalen är med på"* ²⁴

Klockan 06.00 fick räddningschefen beskedet genom att ägaren till Polarresor ringt SOS-Centralen och uppmanat operatören att larma honom. Han visste då inte om det fanns folk med från länet, men på resebyrån var man ganska säker på det. När räddningschefen kontaktade gruppmedlemmarna visste flera vad som hade hänt och var på väg till brandstationen.

Klockan 07.30 hittade stadsbyggnadschefen skriftligt material i måltidschefens rum som bekräftade att hans måltidspersonal var med på den olycksdrabbade färjan. Han ringde då polisen och informerade om att kommunpersonal var med på Estonia och att någon form av katastrofberedskap borde startas.

Vid samma tidpunkt samlades POSOM-gruppen på brandstationen i Lindesberg, som kom att bli centrum i krisverksamheten. I denna grupp ingick räddningschefen, en skolpsykolog, en kurator, en socialsekreterare, två poliser och vid något tillfälle personal från kyrkan. Dessutom togs extra personal in för att svara i telefon och för skrivuppgifter.

Initialt grep sig POSOM-gruppen an två huvuduppgifter: att organisera upp stödgrupper och att ta reda på vilka som var med på båten från kommunen. Från början var det osäkert vilka som var med. Från resebyrån hade personalavdelningen fått en hyttlista med uppgifter på deltagare. Det

handlade om drygt trettio kvinnor från Frövi, Fellingsbro, Ramsberg och Lindesberg, varav flertalet utifrån ålder kunde antas ha barn. POSOM-gruppen fick på omvägar kännedom om att två av personerna på listan inte hade följt med på grund av sjukdom utan observerats i samhället. Man utgick efter kontroller från att resten av personerna på listan fanns med ombord. Nästa fråga blev om de var med från Tallinn till Sverige, vilket man också tog för givet. Det gällde också att kartlägga familjebilden och se vilka barn som var drabbade. Skolpsykologen och socialsekreteraren i gruppen kände till många familjeförhållanden. Genom data och folkbokföring kunde man komplettera bilden. Gruppen öppnade ett särskilt telefonnummer som meddelades via radio och TV. Till en början ringde många innan de visste vart de skulle ta vägen lokalt.

Igångkörningen av stödgrupperna tog cirka en timme. Församlingshemmen blev centralpunkter för grupperna i så gott som alla kommunelar. Organiseringen skedde utifrån en decentraliserad strategi:

Den bygger på närheten, att man inte ska centralisera till ett ställe och låta folk komma dit, utan det handlar om att kunna ge stöd där det naturligen finns: i grannsamvaro, kyrkor, ute i bygden, arbetsplatser. Den tanken bygger ju också på att ska du ha nytta av ett socialt stöd, så ska det egentligen komma från människor som du redan känner.²⁵

Klockan 07.45 informerade stadsbyggnadschefen kommunalrådet om att kommunpersonal fanns med på Estonia. Första prioritet var att ta reda på vilka som från kommunen var med på båten. Kommunledningen vågade inte publicera några namnlistor av rädsla för att göra ett misstag. Rykten cirkulerade också om att det fanns folk från exempelvis lasarettet med på resan, rykten förmedlade av kommuninvånare och journalister på olika tidningar i landet. Kommunalrådet tog kontakt med de inrättningar som berördes av ryktena för att kontrollera sanningshalten. Ryktena fortsatte att flörera, även med uppgifter om vilka som hade räddats.

När vi kollade med räddningstjänsten som hade kontakt med polis i Stockholm, då kunde de här uppgifterna inte bekräftas på något sätt. Så det var hela tiden en massa rykten som det gällde att trots allt att inte ignorera utan försöka kontrollera om det låg nånting i det.²⁶

Klockan 09.00 gick kuratorn i POSOM-gruppen till Polarresor tillsammans med en polis för att hjälpa till att möta telefontrycket mot resebyrå. De gav samma information till alla, att inga besked fanns om räddade och att de sökande skulle uppsöka sin stödgrupp för vidare information. POSOM-gruppen hade räknat med att kunna faxa över information till de stödgruppsansvariga som sen kunde ge den till anhöriga. Men det fungerade inte när man fann att rikspolisstyrelsen hade svårt att komma ut med information: *Vi fick ju aldrig några besked från rikspolisstyrelsen. Det kom ju lista på lista som de sen tog tillbaka.²⁷*

Efter 9.00 sattes socialsekreterare och hemterapeuter på socialförvaltningen i telefonberedskap. Vid lunchtid hade barnomsorgen fått fram listor

på vilka barn som drabbats och på vilka skolor och daghem de befann sig. Arbetet påbörjades då med att informera personalen på dessa institutioner. Från massmedierna som samlades vid räddningstjänsten fanns ett enormt tryck. Kuratorn i POSOM-gruppen upplever att man gjorde en miss som inte hänvisade medierna till en annan lokal:

Viantog att Bergslagsposten och Allehanda skulle komma. Men sen när de började dyka upp från TV1 och TV2, och TV3 ringde och frågade var dom kunde landa med helikoptern, så stod man ju bara och undrade.²⁸

Räddningschefen skötte POSOM-gruppens mediekontakter. En presskonferens utlystes till klockan 13.00, där bl a kommunstyrelsens ordförande, stadsbyggnadschefen och räddningschefen deltog. Dessutom förekom flera enskilda intervjuer från svenska och utländska massmedier - press såväl som etermedier. Även TV-bolag från England och Schweiz kom och svensk TV direktsände.

En kommunal ledningsgrupp bildades snabbt under förmiddagen. I den ingick kommunalrådet, kommundirektören, oppositionsrådet, räddningschefen, stadsbyggnadschefen, personalchefen samt chefen för miljö- och räddningsnämnden. Ledningsgruppen beslöt att de skulle träffas första gången efter presskonferensen klockan 13.00. De insåg att de behövde ta kortsiktiga beslut då de inte kunde planera längre än några timmar i taget.

Ambitionen var att snarast möjligt kontakta de anhöriga och kondolera. I ledningsgruppen diskuterade man hur detta skulle hanteras och ställde frågan när det var lämpligt med tanke på att ingen visste om kommuninvånarna hade räddats eller ej. Man bestämde att göra besök under eftermiddagen och kvällen, och de anhöriga delades upp mellan politiker och tjänstemän. I första hand gick uppdelningen efter eventuell relation till någon anhörig och i andra hand efter geografiska kriterier. Kommunalrådet, som bor i Lindesberg besökte anhöriga i centralorten, oppositionsrådet som kom från Storå tog den omgivningen osv. Man åkte två och två. Stadsbyggnadschefen och kommundirektören skulle besöka sex personer, men hittade endast två eller tre. Det tog flera veckor innan stadsbyggnadschefen, som i fortsättningen gjorde besöken ensam, hade kontaktat anhöriga till alla saknade. Kommunalrådet tycker att de flesta han besökte hade en realistisk och sansad bild av situationen och att de var inställda på att deras anhörig var borta. Oppositionsrådet uppger att de flesta anhöriga hade vänner eller släktingar hemma hos sig. Besöken gick förhållandevis bra, men de var tunga att genomföra: *"Ingenting är ju rätt att säga i en sån situation"*. Flera av de tillfrågade källorna har gett uppgiften att några anhöriga lämnade synpunkter på vem som representerade arbetsgivaren vid de personliga besöken. Om kommunalrådet eller kommundirektören kom uppfattades det som att arbetsgivaren representerades, men när någon av förvaltningscheferna kom var det inte lika säkert. Besöken upplevs ha blivit uppskattade, även om kommunen i början fick en hel del kritik från anhöriga angående hanteringen av olyckan.

En annan uppgift för kommunledningen var att försäkra sig om att mathållningen fungerade i kommunen. Genom vikarier löstes situationen. Under förmiddagen åkte stadsbyggnadschefen runt till de kommunala köken för att informera om olyckan och kontrollera läget.

Räddningschefen uppfattar Estonia-olyckan som *”stor och svårgreppbar därför att informationen vi fick var knapphändig, speciellt i början”*²⁹. Identifieringen av folk tog som redan framgått lång tid och ofta var listorna ofullständiga med bara ett namn eller efternamn. Personal sattes in att leta efter personer från kommunen på dessa listor. I en del fall försökte folk själva få fram information därför att de inte var nöjda med POSOM-gruppens resultat. Gruppen upptäckte i inledningsskedet att ingen information också är information. Under torsdagen eller fredagen visste kommunledningen i stort sett att ingen från kommunen hade räddats.

All extern information sköttes av kommunalrådet. För den interna informationen svarade delar av ledningsgruppen. Kommunalrådet anser att information är ett viktigt men svårt kapitel. Men kommunens informationssekreterare kopplades inte in i informationsarbetet: *”För då skulle hon ha varit med väldigt intimt i det här ledningsarbetet för att kunna säga nånting”*³⁰

Under dagen hölls också samlingar på förvaltningarna med de anställda som inte kunde koncentrera sig på arbetet utan hade samlats i spontana grupper för att prata om det som hänt.

*Det var ju uppenbarligen viktigt att samla alla här så att de fick ställa frågor, prata med varandra, och kanske också känna en slags samhörighet, i den här lite större gruppen.*³¹

Kommunledningen hade inte mycket kontakt med länsmyndigheter. Den viktiga kontakten för att få information om de saknade gick via POSOM-gruppen till polisen.

*För vi lärde oss rätt snabbt att det var meningslöst att vi höll på och rotade och ringde Stockholm eller ringde olika tidningar, att det kom en massa saker som inte kunde bekräftas.*³²

I fortsättningen handlade POSOM-gruppens arbete främst om att följa upp redan tagna kontakter. Man kontrollerade hur det fungerade för barnen på skolorna, t ex om det där fanns behov av ytterligare hjälp. Man tog även nya kontakter med myndigheter, med de drabbades arbetsplatser för att se om de hade någon form av stöd. Under den första helgen åkte kuratorn och socialsekreteraren runt till stödgrupperna. Räddningschefen menar att man i POSOM-arbetet hade god hjälp av medlemmarnas direktkontakter gentemot olika instanser.

Kommunledningens ledningsgrupp träffades regelbundet under veckan som följde. Huvuduppgiften var att inrikta sig på de anhöriga, men man hade också mycket kontakter med pressen. En del anhöriga var i behov av ekonomisk hjälp då de inte hade några pengar på fickan eller övriga tillgångar. Genom kommunen och socialförvaltningen öppnades ett konto där anhöriga kunde få hjälp under den akuta tiden. Personalen på barn-

omsorgen blev mer berörda av olyckan än socialsekreterarna då de hade mycket kontakter med berörda daghem och skolor för att ge personalen stöd och information om hur de skulle hantera situationen. I ett efterföljande skede uppstod behov av stöttning från hemterapeuter i en del av de drabbade familjerna. Personalavdelningen har också haft många kontakter med institutioner om pensioner och försäkringar.

Kommunalrådet anser att den tunga biten i arbetet var alla de frågor som vette mot etikett. Hur utformas en begravning utan en kropp och en kista? Hur långt sträcker sig kommunens angelägenheter mot de anhöriga? Skall mor- och farföräldrar kontaktas osv? Han menar också att det var jobbigt att hantera några av de anhöriga som såg det som sin uppgift att driva vissa frågor. Han anser dock att krisgruppsarbetet fungerade bra i allt väsentligt. I ett senare skede ställde kommunen en advokat till de anhörigas förfogande. I ett fall med en fyrbarnsfamilj som förlorade sin mor i olyckan hjälpte kommunen till att ordna ett arbete i trakten åt pappan som tidigare arbetat långt bort.

I frågan om bärgning höll kommunen en låg profil när en grupp anhöriga ville att kommunen skulle engagera sig för denna sak medan andra anhöriga var emot. Anhöriga ställde också krav på ekonomisk ersättning från kommunen och att man skulle anställa folk för att hjälpa dem. Kommunalrådet noterar också att i ett efterföljande skede blev intresset för försäkringspengar påtagligt hos vissa anhöriga.

POSOM-gruppen har föreläst i andra kommuner om sitt arbete och sin organisation. Vissa administrativa förenklingar har gjorts, men kanske inte enbart med anledning av Estonia. Exempelvis har man bestämt att den myndighet en medlem av gruppen tillhör står för lönen under både utbildning och deltagande i arbetet.

Räddningschefen anser att några saker kan förbättras, bl.a. att den tekniska utrustningen borde förberedas bättre och antalet medlemmar i POSOM-gruppen bör utökas så att man ska kunna avlösa varandra vid en krissituation och slippa ha arbetspass på femton timmar i ett sträck.

Enligt kommunalrådet har olyckan skärpt inställningen till beredskap i Lindesbergs kommun: *"Vi tvingades ju på sätt och vis improvisera, och egentligen utan förutfattade meningar ta tag i det här"*³³ Kommunen har nu en organisation för att möta en extraordinär händelse. POSOM-gruppen är formellt bildad.

Polisen i Lindesberg

10-15 poliser vid Lindesbergs polisområde blev indragna i arbetet kring Estonia-olyckan. Fyra av dem medverkade i stödgrupperna i kommundelarna och i POSOM-gruppen och tre genomförde intervjuer för att söka identitetsuppgifter. Dessutom behövdes ytterligare personal för enstaka intervjuer. Här fanns också den kontaktman som utsetts att svara för polisens information gentemot allmänheten och att organisera en identifika-

tionsgrupp för länet. På myndigheten fanns personal som drabbades personligt av Estonia-olyckan.³⁴

En polisman på sitt nattpass som ordningspolis hörde "något ofattbart" om en båtolycka på nattens första nyhetssändning och åkte till polisstationen för att upplysa arbetskamraterna. De lyssnade på nästa nyhetssändning som kom efter någon halvtimme.

Mellan klockan 05.00 - 06.00 ryktades det om att Lindesbergs kommun hade folk med på någon färja. Ryktet kom ifrån någon i arbetslaget som hade hört att kommunens personal skulle resa i omgångar till Tallinn. Vid 07.00 när nästa arbetslag kom hade även de hört ryktet om att kommun-personal var på resande fot. Det var också vid denna tid som ryktet bekräftades - att kommunpersonalen var med på den olycksdrabbade färjan. Polismannen erbjöd sig att mobilisera stödgruppen i Fellingsbro där han bor. Under de närmaste dagarna arbetade han i denna krisgrupp. Under ett efterföljande skede ingick polismannen i länets identifikationsgrupp och genomförde hälften av de intervjuer som skulle göras med anhöriga. Detta arbete varade i närmare två veckor och var mycket ansträngande:

Man satt ju och frågade de anhöriga om hur örsnibbarna såg ut, hur näsan såg ut, hårfästet, munnen, läpparna - alltihopa. Så när min dotter hade speluppvisning någon dag efteråt kom jag på mig själv att jag satt i andra tankar och tittade på folk hurdana örsnibbar dom hade.³⁵

Klockan 08.00 får polismästaren i Lindesberg som sitter på bussen på väg till arbetet höra via radion att en stor sjöolycka inträffat. Under den första dagen avdelade hon polispersonal till krisgrupper och försäkrade sig om att den personalen hade kunskap för och var mentalt förberedda på arbetet i krisgruppen. När det blev känt att en mängd länsbor fanns med på Estonia fick hon till uppgift från centralt håll att utse en kontaktperson för länet. Under eftermiddagen beslutade hon att ställa in den personalresa med färja som var planerad att äga rum några dagar senare. Hon var inte inblandad i kontakten med offer eller anhöriga: "Jag var mest engagerad i att hålla mig underrättad om hur min personal mådde och hade det"³⁶ Personalen var så engagerad att de inte accepterade att dagen var slut utan arbetade då vidare i frivilliggrupper. Vid några tillfällen beordrade hon dom att gå hem för att inte riskera att bränna ut sig. För övrigt tog hon inga externa kontakter.

Polisen information kom främst via kontakten mellan rikspolisstyrelsen och sin egen kontaktman. Polisens policy var att endast lämna ut sådana upplysningar som man var säker på. Människor som ringde och sökte information hos polisen förmedlades till POSOM-gruppen.

Kriminalkommissarien som utsetts till länskontakt fick vetskap om att länsbor var med på färjan i samband med att han fick direktiv att ordna en identifikationsgrupp i länet. Detta arbete påbörjades då omgående.

Man tänker bara att nu måste vi gripa tag i det här, se till att göra det arbete som påfordras i en sån här situation. Så det var att snabbt organisera upp en identifikationsgrupp och få fram handlingar så att man fick veta vilka som fanns med.³⁷

Han valde ut ett antal personer i polisområde Lindesberg och några från polisområde Örebro, då det även fanns saknade från Örebro, Kumla och Hallsberg. Den deltagarförteckning över de resande som identifikationsgruppen initialt fick fram verifierades senare av resebyrån. Därefter togs kontakter med de anhöriga. I det första skedet såg man till att få in någon form av identifikation som senare bearbetades i större omfattning via personliga samtal med de närmast anhöriga. Kriminalkommissarien beskriver hur påfrestande de personliga intervjuerna var att genomföra:

Poliserna som skulle genomföra intervjuerna kom in i mycket tidigt skede, skulle ha frågor besvarade som kanske tydde sig väldigt oväsentliga eller oförståeliga men som ändå hade väldigt stor betydelse när man skulle utföra slutjobbet.³⁸

Polismästaren menar att Estonia visade hur skör organisationen är när det gäller att administrera efterarbetet efter en stor olycka:

Det har i och för sig funnits en beredskap för att ta hand om efterarbetet men den har ju inte provats tidigare och det var ganska mycket amatörskap i vissa avseenden.³⁹

Hon tycker att informationsarbetet gentemot anhöriga fungerade "så bra som det kunde" liksom att myndighetens agerande hade "en väldigt låg profil" och menar att det så ska vara.⁴⁰ Däremot tycker hon inte att man ska belasta ett litet polisområde vid stora händelser liknande Estonias förlisning, eftersom ett större polisområde har större resurser och flexibilitet. Kriminalkommissarien anser inte att myndighetens roll kan förändras i någon större grad: "Jag tycker nog att vi löste uppgiften på ett ur alla parter syn, på ett acceptabelt sätt".⁴¹ Han beklagar dock att de anhöriga vållades onödigt lidande den dag de skulle delges regeringsbeslutet huruvida bärgning skulle ske eller ej. När polisen hade anhöriggruppen samlad hörde någon av de anhöriga beskedet på radion innan faxet kom vilket ledde till stor uppståndelse och satte polisen i en penibel situation. Polisens planer för allvarliga händelser har inte påverkats med orsak av Estonia-olyckan.

Lindesbergs lasarett

Lindesbergs lasarett berördes i liten grad av Estonia-olyckan och det blev aldrig aktuellt att höja beredskapen. Katastrofkommittén sammanträdde vid ett par tillfällen. Handläggaren av katastrof- och beredskapsfrågor skötte lasarettets interna information. Lasarettet drabbades dock känslomässigt av olyckan genom att patienter och personal hade anhöriga på färjan.⁴² Handläggaren fick olycksbudskapet strax före klockan 07.00 på morgonen av lasarettets chefskurator. Han insåg att det inte fanns anledning till panik genom att inga skadade var på väg: "Man tänkte på Öststatsteknologi men den här båten skulle vara säker, likaväl som man tror att Silja-båtarna eller Vikingbåtarna är säkra".⁴³

Han sammankallade medlemmarna i lasarettets katastrofkansli till ett möte 08.30, dvs delar av sjukhusledningens samt vissa klinikchefer. Klockan

08.00 hade han återigen telefonkontakt med chefskuratorn som nu befann sig på brandstationen. Denne uttalade då ett behov av personal till församlingshemmet i Lindesberg - en läkare med förskrivningsrätt på läkemedel, en kurator och en sjuksköterska. Klockan 08.20 stötte han på landstingshälsans personal, genom att landstingshälsan ligger vägg i vägg med expeditionen där han arbetar. Han fick då veta att de hade kontaktats av Fellingsbro sjukhem och nu var på väg till Fellingsbro. Han avböjde Regionsjukhusets erbjudan om hjälp och sa att det finns inget behov av landstingets medverkan mer än det som redan gjordes - att landstinget stöttade kommunen med de resurser som saknades. Lasarettet erbjöd kommunen hjälp med matlagning och distribution i de drabbade köken, eftersom man förmodade att det där var produktionssvårigheter.

Klockan 08.30 hade katastrofkommittén möte. Handläggaren framförde då önskemålen om personalförstärkning, vilket chefen för psykiatriska kliniken åtog sig att ordna. Ingen i kommittén hade haft tid att följa med i massmedierna och därför visste man lite om vad som hade hänt. Man var dock klar på att kommunen hade huvudansvar för att hantera situationen. Kommittén gav i uppdrag åt handläggaren att åka till POSOM-gruppen och söka information om vilka som var drabbade, vart man skulle anvisa anhöriga och oroliga personer. I katastrofkommittén fanns en oro för att bli nedringd: *"Det har ju visat sig vid tidigare olyckor att trycket på telefon blir oerhört stort mot sjukhusinrättningar"*.⁴⁴ Klockan 09.30 var han på plats hos POSOM-gruppen och fick information om vad de visste. Uppgifterna om antalet saknade från Lindesberg var då inte definitiva.

Klockan 11.00 hade katastrofkommittén nästa möte. Då visste de att 30-35 personer från kommunen saknades men inte hur många på sjukhuset som var direkt eller indirekt berörda. Man beslöt ordna ett informationsmöte för alla arbetsledare klockan 12.15. Två personer i kommittén fick i uppdrag att ringa runt till alla enheter och kalla in samtliga arbetsledare.

Vid utsatt klockslag var sjukhusets föreläsningssal fullsatt. Kommittén gav en kort information som arbetsledarna skulle vidarebefordra om vad man visste i nuläget. Det framkom då att det på lasarettet fanns patienter som drabbats. Kuratorerna på berörda avdelningar fick i uppdrag att kontakta patienterna och påbörja en krisbearbetning.

Under den första och andra natten samt under helgen fanns beredskap på lasarettet för människor som sökte information och akuthjälp. Estonia-olyckans scenario fanns inte med i lasarettets katastrofplaner. Inga direkta förändringar har gjorts av planerna med anledning av olyckan.

Lindesbergs församling

I Lindesbergs kommun finns sex församlingar, bl a Lindesberg, Ramsberg, Fellingsbro och Fellingsbro norra. Lindesbergs församling hade vid Estonias förlisning ingen beredskap för krisartade situationer.⁴⁵

Kyrkoherden fick beskedet om olyckan klockan 07.00 på morgonen den 28 september. Då ringde räddningstjänsten och kallade honom till brandstatio-

nen där man gav en första lägesrapport. Han sammankallade sedan medarbetarna i församlingen för en orientering, fördelade arbetsuppgifter och startade en stödgruppsorganisation för att ta emot anhöriga. Man bredde smörgåsar och kokade kaffe. Via länsradion informerades om att församlingshemmet i Lindesberg var öppnat. Stödgruppen försökte ha kontinuerlig kontakt med POSOM-gruppen. Kyrkoherden anser att kontakten mellan gruppen och församlingen var bristfällig.

Jag tycker inte att kommunikationen mellan POSOM-gruppen och oss på församlingshemmet fungerade bra. Man insåg inte vilket läge vi hade på församlingshemmet, där vi hela tiden hade folk som kom in, som skulle tas hand om samtidigt som vi skulle försöka ta emot och ge information om hur läget var.⁴⁶

Sjukhusprästassistenten säger att Lindesbergs församlings stödgrupp fick kritik från olika grupper och anhöriga för att den inte gav någon information. Men hon menar att de inte hade mer information att ge. Stödgruppen förstod sedan värdet av att regelbundet rapportera till anhöriga även om ingen information fanns att ge. Till slut fick stödgruppen en lista utifrån hyttfördelningen.

Eftersom kyrkoherden ledde arbetet i stödgruppen utsågs han till informationsansvarig, vilket gjorde att hans kontakt med anhöriga minskade radikalt. Det var intervjuer med de vanliga kvällstidningarna, med tysk och schweizisk TV och med SkyChannel. Engagerade i arbetet i församlingshemmet var cirka tio personer. Man fick bra kontakt med lasarettets psykteam som skickade personal. På församlingshemmet fanns två läkare, psykiater, två kuratorer, en psykolog, tre präster och en diakon. Under eftermiddagen gick stödgruppen ut till drabbade arbetsplatser, bland annat till servicehus. I ett efterföljande skede fick varje drabbad familj en egen kontaktman för att följa familjerna i sorgearbetet.

Min avsikt var inte att skapa en grupp av sörjande människor i Lindesberg eftersom gruppens betydelse är begränsad. Utan det verkliga sorgearbetet, det tar ju cirka tre - fyra år att genomföra ett sorgearbete. Och då finns inte grupperna kvar. Och då kommer nästa sorgearbete, att man ska sörja en grupp som har upplösts.⁴⁷

Kyrkoherden berättar att han "avprogrammerade" medlemmarna varje kväll, dvs gick igenom dagens upplevelser och känslor. Dessutom kom två psykologer från regionsjukhuset i Örebro för samtal med stödgruppen vid två tillfällen. Västerås stift krävde att de anställda i kyrkan skulle få personlig avprogrammering, vilket inte har skett. Kyrkoherden har själv inte bearbetat olyckan. Han beskriver sin upplevelse av situationen:

Mycket kaotiskt och ohyggligt pressande eftersom det överhuvudtaget inte fanns beredskap i församlingen för att hantera en sån här fråga, plus att jag hade varit i tjänst i den här församlingen i nio månader vilket innebär att jag inte hade det kontaktnät med uppbyggna personkontakter som jag skulle ha behövt i det här läget.⁴⁸

Polarresor i Lindesberg

Polarresor var den resebyrå som sålt gruppresan som kommunpersonalen deltog i. Företaget startades i Lindesberg 1989 och har idag fem anställda. Förutom gruppresor har företaget varit aktivt med hjälpsändningar till Estland. På företaget finns ingen beredskap av något slag för olyckor och krisartade situationer. Man miste en busschaufför i Estonia-olyckan.⁴⁹

Ägaren nåddes av olycksbeskedet klockan 06.00 på morgonen. Det var ägarens dotter som arbetar på Polarresor som ringde därför att en syster till resebyråns busschaufför hade hört av sig och sagt att hon hade sett om en olycka på TV. När det gick upp för ägaren vad som hade hänt var den första tanken att det fanns en grupp från Lindesberg med på båten liksom resebyråns busschaufför. Hon insåg att anhöriga måste få veta om det på något sätt. Sen tuppade hon av. Men efter det kontaktade hon sin husläkare och fick genom honom kontakten med chefskuratorn på lasarettet. Hon fick rådet att kontakta räddningschefen vilket också skedde.

Några anhöriga ringde resebyrån. Polarresors personal försökte svara så gott de kunde och bekräfta att det var "deras" båt. Personalen ringde Estline men det gick inte att komma fram någonstans och få mer uppgifter än de som TV hade. Som redan framgått skickade POSOM-gruppen över några som kunde hjälpa till att svara på de allt fler telefonsamtalen som kom. Massmedier började också ringa och komma till resebyrån. Sedan fick personalen kontakt med Estline och fick vissa uppgifter, men inga säkra. De hade också kontakt med polisen i Lindeberg och Stockholm. Dessutom ringde de till några vänner och en guide i Estline, för att höra om de där visste mer. På eftermiddagen började resebyrån och Estline gå igenom namnlistor på resedeltagare. Ägaren visste då att det var två personer som hade hoppat av resan. Mot kvällen fick personalen veta att de hittills inte hade funnit någon som hörde till gruppen från Lindesberg.

Noter:

- ¹ Detta avsnitt bygger på en intervju med Claes Wahlberg, 1995-05-05
- ² Ibid
- ³ Ibid
- ⁴ Detta avsnitt bygger på intervjuer med Sten Renglin 1995-05-03, Sigvard Marjasin 1995-05-12 och Peter Sjerling 1995-05-16
- ⁵ Sigvard Marjasin
- ⁶ Peter Sjerling
- ⁷ ibid
- ⁸ Sigvard Marjasin
- ⁹ Ibid
- ¹⁰ Detta avsnitt bygger på intervjuer med Björn Lundevall 1995-05-03 och Sven-Åke Undemar 1995-06-08
- ¹¹ Björn Lundevall
- ¹² Detta avsnitt bygger på intervjuer med Birgitta Westberg 1995-05-08, Lars Lundholm 1995-05-22 och Ann-Marie Wentzel 1995-06-22
- ¹³ Birgitta Westberg
- ¹⁴ Ibid
- ¹⁵ Ibid
- ¹⁶ Detta avsnitt bygger på intervjuer med Yvonne Hagsten 1995-05-10 och Rose-Marie Meijer 1995-05-10
- ¹⁷ Rose-Marie Meijer
- ¹⁸ ibid
- ¹⁹ Yvonne Hagsten
- ²⁰ Detta avsnitt bygger på en intervju med Bosse Jardler 1995-04-27
- ²¹ Ibid
- ²² Ibid
- ²³ Detta avsnitt bygger på intervjuer med Ann-Charlotte Tegerhult 1995-06-09, Bengt Björnemalm 1995-06-15, Bo Westerberg 1995-06-20, Eva Wahlsten 1995-06-20, Zamo Kristensson 1995-06-27, Conny Karlsson 1995-09-04 och Ann-Marie Johansson 1995-09-06, medlemmar i POSOM-gruppen.
- ²⁴ Bo Westerberg, stadsbyggnadsförvaltningen Lindesbergs kommun
- ²⁵ Ann-Charlotte Tegerhult, Lindesbergs lasarett
- ²⁶ Conny Karlsson, kommunalråd, Lindesbergs kommun
- ²⁷ Ann-Charlotte Tegerhult
- ²⁸ Ibid
- ²⁹ Zamo Kristensson, räddningstjänsten, Lindesbergs kommun
- ³⁰ Conny Karlsson
- ³¹ Ibid
- ³² Ibid
- ³³ Ibid
- ³⁴ Detta avsnitt bygger på intervjuer med Curt-Erik Hermansson 1995-05-04, Kent Scharnke 1995-06-01 och Carina Engman 1995-06-14, Polisen Lindesberg.
- ³⁵ Kent Scharnke
- ³⁶ Carina Engman
- ³⁷ Curt-Erik Hermansson
- ³⁸ ibid
- ³⁹ Carina Engman

⁴⁰ *ibid*

⁴¹ *Curt-Erik Hermansson*

⁴² *Detta avsnitt bygger på intervjuer med Lars Lundholm 1995-05-22 och Ann-Charlotte Tegerhult 1995-06-09, citat Lundholm, Lindesbergs lasarett*

⁴³ *Lars Lundholm*

⁴⁴ *Detta avsnitt bygger på intervjuer med Elsy Sjöö 1995-06-09 och Orvar Homann 1995-06-29, Svenska kyrkan Lindesberg*

⁴⁵ *Orvar Homann*

⁴⁶ *Ibid*

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ *Avsnittet bygger på intervju med Lena Karhunen 1995-06-27, Polarresor Lindesberg.*

PROBLEM OCH ERFARENHETER

Färjan Estonias förlisning på Östersjön natten till den 28 september 1994 är sannolikt den största olycks- och krishändelse som berört vårt land i modern tid räknat i antal omkomna människor. Sammanlagt omkom 859 personer, varav 501 var svenskar.¹

Estonia beräknas ha gått under kl. 00.48 svensk tid. Klockan 01.31 kom den första flashen från TT. Klockan 02.00 sänds den första Eko-rapporten och då går också internlarmet på Sveriges Radio i Stockholm. Vid nästa ekosändning finns ungefärliga uppgifter om olyckans storlek.²

Olyckan utspelade sig visserligen till sjöss och berörde i den operativa räddningsfasen främst Stockholmsområdet där färjeterminalen är belägen liksom sjukhus som kom att ta emot ett antal räddade och skadade. Men konsekvenserna berörde stora delar av landet, eftersom passagerarna kom från olika orter och där lämnade efter sig drabbade anhöriga.

En del kommuner drabbades hårt - från Norrköping kom således 56 passagerare och från Lindesberg 33. För en kommun som Lindesberg där 0,1 procent av befolkningen plötsligt försvann och praktiskt taget alla var anhöriga till eller bekanta med någon som förolyckats, skapade olyckan givetvis stora problem, inte bara mänskliga och sociala utan också samhällsfunktionella. En sådan situation måste rimligen karakteriseras som en lokal kris.

Nationell nivå

På nationell nivå fick statsledningen vetskap om olyckan mycket tidigt genom den tillfällighet att centrala aktörer i denna krets var på fest och samtidigt hade mobiltelefonkontakt med TT. Förhållandevis snabbt kunde man därmed etablera en departemental sambandscentral för information. Det innebar också att den svenska regeringen hade initiativet i kontakterna med de andra ländernas regeringar. I detta läge var givetvis de operativa räddningsfrågorna förhärskande, medan medborgar- och anhörigproblematiken inte föreföll lika akut även om den fanns i medvetandet.

Anhörigfrågan aktualiserades emellertid redan första dagen genom ett antal kontakter från anhöriga som främst riktades mot kommunikationsdepartementet. Här fanns ingen beredskap för anstormningen, vilket innebar att ett flertal tjänstemän under några dagar mer eller mindre på heltid fick ägna sig åt dessa samtal. Statsrådsberedningen fick likaså ta emot en rad samtal, i mindre grad även övriga berörda departementet och sakansvariga verk. En del anhöriga hade uppenbarligen svårt att hitta rätt i sina myndighetskontakter. Särskilda resurser för dessa kontakter tillsattes först under november månad, vilket kan ha sin förklaring i att färjeolyckan skedde i ett regeringsskifte.

Den avgående Bildt-regeringen fungerade som expeditionsministär, vil-

ket dock inte hindrade den från att nu återgå till ett exekutivt läge. Samtidigt inleddes en nära samverkan med den tillträdande Carlsson-regeringen, varvid exempelvis nya tilltänkta ministrar deltog i olika krisgrupps-sammanträden med delar av regeringen.

Nationens ledning hade behov av direkt kommunikation med anhängiga (när listan på omkomna fastställts), vilket accentuerades inför beredning och beslut om bärgning av fartyget. Man var dock uteslutande hänvisad till massmedier för informationsspridning, på samma sätt som anhängiga var hänvisade till medierna för besked om myndigheternas agerande. Här mötte den departementala nivån inledningsvis tydliga problem att skapa en direkt kommunikation. Institutionell uppbyggnad och fastlagd ärendegång, där information och beslut förmedlas via ett antal myndigheter på olika nivåer, upplevdes som alltför långsam och inadekvat för ändamålet.

De intervjuer som genomförts på regerings- och departementsnivå visar på ett behov av två slags informationsystem vid katastrof- och kris-situationer av denna dignitet, dels någon form av samlad departemental informationsfunktion som snabbt kan etableras gentemot medborgare och medier, dels ett system där den nationella nivån kan upprätta direktkontakt med den kommunala nivån.

Kontakterna med anhängiga var av enskild natur, speciellt inledningsvis. Men snart organiserade (en del av) de anhängiga sig - såsom det vanligen blir i en svensk kontext när intressen ska artikuleras. Detta kan tyckas passa statsmakten, man skulle därigenom få en traditionell motpart. Men organisationen skapade samtidigt problem i parternas relation, eftersom det uppstod flera anhängiggrupperingar med delvis motstridiga intressen och olika förhandlingsmanér. Vissa av de organiserade kontakter som ordnades - i form av möten både på central och lokal nivå - genomfördes under ansträngda och ibland kaotiska förhållanden.

Utöver berörda departement var regeringskansliet i hög grad engagerat i Estonia-frågan, ett engagemang med mänskliga/politiska dimensioner. Det kan emellertid diskuteras vilken roll denna nationella stab ska ha vid liknande händelser där ansvaret egentligen ligger på berörda fackmyndigheter. Å andra sidan var regeringskansliets möjlighet att styra ansvarsfördelningen begränsad, eftersom anhängiga på ett tidigt stadium sökte kontakt på just detta plan.

Länsnivån

Jour- och larmpunkter nattetid på länsnivån finns vid SOS Alarm och länspolismyndigheterna. För SOS Alarms del kom den första signalen i Norrköping vid 02-00-tiden (från ett vaktbolag), i Örebro klockan 05.00 (genom länsradion) och i Eskilstuna fick man tydligen inget klarhet om händelsen förrän morgonpasset gick på klockan 07.00. Stationerna vidtog inga direkta aktioner i detta läge, möjligen beroende på att larmen inte hade någon auktoritativ bakgrund. Vid 05/6.00-tiden blir stationerna (Norrköping och Örebro) dock varse att olyckan berör respektive län. Samtidigt kan

vi konstatera att de tre länsalarmeringscentralerna inte larmas från SOS Alarm i Stockholm som uppenbarligen var införstådd med skeendet tidigt - redan vid 02.00-tiden har en tidning kontakt med stationen om olyckan³. Även om man inte kände till omfattningen blir frågan givetvis varför inget larm gick ut över en bredare SOS-nät.

Länspolisen i Örebro och Norrköping fick beskedet om olyckan genom radions nyheter på natten och kände därmed till dess omfattning i stora drag klockan 03.00. De jourhavande i Örebro följer därefter händelse-utvecklingen via bla text-TV men tar inga kontakter utåt. I Norrköping - där länspolis och lokalpolis är samlokaliserade - uppträder den första lokalt inriktade informationen vid 05-tiden när en PRO-representant ringer och meddelar att ett 60-tal medlemmar åkt med båten. I detta läge initieras vissa externa kontakter. Men på ingen av orterna tar de jourhavande kontakt med sina överordnade. Trots de indikationer som finns senare på natten om olyckans omfattning valde nattpersonalen att vänta till beslutsfattarna kom till arbetet i vanlig tid.

I efterhand kan det vara lätt att ha synpunkter på polisens hantering. Konsekvenserna för länen var emellertid otydliga under natten, de stod inte klara förrän på morgonen (dock redan vid 05-tiden i Norrköping). Men vi närmar oss vår hypotes att aktörerna i en rutiniserad myndighets-kultur inte har för vana att agera kring olyckor som händer på bortaplan och att man har svårt att föreställa sig följderna av en sådan olycka. Man undviker att ta kontakter gentemot lokalplanet innan man är faktasäker och innan vardags-schemat med dess beslutsfunktioner träder i kraft.

De flesta myndighetsansvariga fick beskedet om olyckan via radion mellan 06.00 och 07.00 på morgonen och i några fall när de kom till sitt arbete. Inga larmkedjor tycks ha varit snabbare än nyhetsdistributionen via etermedierna.

Den tidigaste interorganisatoriska kontakten tas av informationschefen vid Civilbefälvaremyndigheten i mellersta området som upplyser sin överordnade samt försvarsdirektören i Örebro strax efter 05.00 (genom att han ska ut på resa och tidigt väcker sig till radionyheter). Intressant är att denne har både militär och journalistisk yrkesbakgrund och därmed kan sägas ha dubbla uttryckningsreflexer för akuta allvarliga händelser.

Samtidigt är det intressant att notera att flertalet av de myndighets-ansvariga på länsnivå som trots allt fick en påringning under de tidiga morgontimmarna inte i detta läge vidtog några direkta åtgärder. De drar slutsatsen att det inte föreligger någon regelrätt krisbelastning på länet och att inga beredskapsåtgärder är behövliga. Även på denna befattningsnivå hade man inledningsvis svårigheter att se någon uppgift för sin myndighet kring en händelse som saknade fysisk påtaglighet i ansvarsområdet.

På beredskapsplanet ansåg sig länsstyrelsen således inte ha anledning att aktivera sina system. De fann inget behov av att samordna den kommunala räddningstjänsten. Ingen av de studerade länsstyrelserna öppnade heller de informationscentraler och katastrofledningslokaler som finns planerade.

Som övergripande statlig länsmyndighet kan länsstyrelserna dock tänkas agera på flera andra plan vid en större krishändelse: med stödinsatser och informell samordning av olika organs insatser liksom aktiviteter av mer allmänmännisklig natur. Här intog de tre länsstyrelserna olika aktiv grad i sina externa kontakter under den första dagen (28 september). I Östergötland vidtogs inga närmare åtgärder, man beslöt att följa utvecklingen på den lokala nivån, i första hand Norrköping. I Örebro län tog landshövdingen ett antal kontakter ut i den kommunala miljön för att försäkra sig om att det där fanns beredskap för att starta krisgrupper etc. Senare skrev han även brev till de anhöriga. I Södermanland intog länsstyrelsen en mer aktiv roll trots att länet var berört i mindre grad än de övriga två länen - kontakter togs här med en rad instanser för att få igång krisarbetet.

Således kan man säga att de "hårda" myndigheterna på länsnivå (länsstyrelse, länspolis och länsalarmering) med vissa undantag inte såg det som sin uppgift att hantera konsekvenserna av en händelse av denna typ. Samtidigt blev de, åtminstone länspolisen och SOS Alarm, kontaktade av många oroliga människor.

Sjukvården förefaller överlag ha agerat professionellt både på läns- och lokalnivå. De två stora sjukhusen i Örebro och Norrköping organiserade kris- och informationsfunktioner relativt snabbt och i Norrköping var den psykologiska uppföljningsgruppen PUG i funktion före klockan 07.00 på morgonen. Gruppen kom att inta en central position i det lokala krisarbetet på orten. Den generella slutsatsen från Peter Nobels sida om vissa brister i sjukvårdsapparaten i samband med Estonia stöds inte i studierna av våra tre län.

Den lokala nivån

Den lokala polisen agerade med olika kraft, men intrycket är samman-taget att jourpersonalen på natten var relativt försiktig med operativa beslut - man avvaktade dagpersonalens och beslutfattarnas ankomst på morgonen. När polisen i Norrköping fick information vid 05-tiden togs visserligen kontakter med bla kyrkan och en resurs tillsattes för den telefontrafik som senare skulle bli ganska intensiv, men för övrigt var man stillsam. I Eskilstuna/Strängnäs var polisen inledningsvis passiv och frågande. I Lindesberg fick polismyndigheten allmänna signaler om en olycka redan mellan klockan 02.00 och 03.00 och vid 05-tiden blev man medveten om att orten kunde vara drabbad, men först cirka 06.30 togs vissa kontakter. Då hade redan krisorganiseringen, inom den sk POSOM-gruppen, inletts genom personliga kontaktvägar efter anhöriglarm och genom att räddningschefen blivit underrättad av SOS Alarm.

Polisen hade ingen beredskap för händelser av Estonias typ, vare sig organisatoriskt eller kulturellt. Flera intervjuade poliser menar att man var vilse i ett läge där det dels inte fanns en olycksplats i länet, dels inte krävdes ett traditionellt polisiärt ledningssansvar, utan där man i stället förväntades ingå som en av många parter i en krisorganisation.

Dessutom levde polisen i en turbulent informationsmiljö under första dagen - och även senare - där det inte gick att få fram uppgifter om omkomna och räddade från Stockholm samtidigt som efterfrågan på dessa uppgifter var mycket stor.

När det gällde enskilda anhörigkontakter för sorgebesked under de påföljande dagarna - då de omkomna identifierats - fyllde dock polisen en viktig uppgift. Generellt sett menar också Peter Nobel att de lokala polismyndigheterna gjorde mycket förtjänstfulla och kompetenta insatser i denna känsliga fas av anhörigkontakterna.⁴

Kommunerna tog på sig en central roll att organisera stödarbetet gentemot anhöriga och närstående. I Norrköping och Lindesberg var framför allt kommunledningsnivån och socialtjänsten engagerade i krisarbetet. Räddningstjänsterna var inblandade i olika grad - mindre i Norrköping, mer om än sent i Strängnäs och mest i Lindesberg där räddningschefen från start ledde POSOM-arbetet. I Strängnäs förefaller det ha uppstått en viss turbulens kring vad som behövde åtgärdas och vem som skulle ta ansvar för insatserna, bla beroende på en ofärdig krisgruppsplanering och oklarheter om antalet saknade från kommunen.

I Lindesberg fick det kommunala engagemanget en särskild dimension genom det faktum att de omkomna var kommunalt anställda (storkökspersonal). Kommunledningen ingick i den grupp som åkte hem till anhöriga för att ge stöd. Däremot var kommunens reguljära informationskompetens på tjänstemannanivå bortkopplad - att jämföra med de andra två kommunerna där informatörerna hade viktiga funktioner.

De kommunala beslutsfattarna nåddes av olycksbeskedet först på morgonen på samma sätt som deras länskollegor. Frågan är om kris-organiseringen hade kunnat gå snabbare om det funnits ett larmsystem på och gentemot kommunal nivå? Räddningstjänsterna - som ju har larmfunktioner och jourpersonal - var härvidlag inte någon aktiv part.

Genomgående bildades ad-hoc-grupperingar i kommunerna för att leda krisorganiseringen. De katastrofplaner som fanns och de övningar som genomförts låg dock till grund för det operativa arbetet - man hade sina planer i bakhuvudet även om de formellt inte kom att aktiveras annat än i undantagsfall. Ett flertal aktörer som kom att inneha viktiga positioner i krisverksamheten påpekar att man hade klar nytta av dessa plankunskaper och övningar.

Kommunikationen mellan de organ som blev inblandade präglades också av tillfälliga lösningar och spontanitet, även om de i grunden utgick från de administrativt rutinmässiga formerna och de personliga kontakter som enskilda befattningshavare redan hade byggt upp. Frågan är dock om det går att förplanera den kommunikativa organisationen kring olyckor som trots allt ofta har mycket olika utseende och följder och som därmed kräver stor flexibilitet? Däremot kan tekniska system och deras kvalitet/ kapacitet förplaneras. I Estonia-fallet visade det sig att vissa myndigheter hade svårt att verka därför att det riktades ett stort telefontryck mot dem.

Även på läns- och lokalplanet - på samma sätt som på riksplanet - hade anhöriga och berörda svårt att hitta rätt i sina kontakter med offentliga organ som skulle hantera olyckans konsekvenser. Kontaktförsöken för-svårades som sagt också av att flera av dessa organ inte var tillräckligt insatta i skeendet. Till detta kom problemet att flera av de telefonnummer som sedan spreds via bl a radion inte var till någon hjälp vare sig tekniskt eller informativt.

De institutioner som blev mest frekventerade per telefon av de kontaktsökande var polisen - och länsradion. Tydligt uppfattades "icke-myndigheten" länsradion som en naturlig kontaktpunkt av många. Telefontrycket blev periodvis mycket stort på vissa stationer.

På de två värst drabbade orterna kom organiseringen av krisgrupper igång relativt snabbt efter det att man fått klart för sig att det fanns många passagerare på färjan från dessa orter. I Strängnäs tog det dock längre tid innan denna kunskap infann sig. Kriscentrums- och krisgruppsverksamheten fungerade uppenbarligen bra - för att inte säga mycket bra - trots deras i vissa fall spontana organiseringsformer. Verksamheten får många lovord i våra intervjuer. Enskilda myndighets- och organisationspersoner gjorde stora insatser och samarbetet förefaller ha fungerat förhållandevis friktionsfritt trots att en rad olika kulturer möttes i detta samarbetet, t ex socialtjänst, psykologteam, kyrka, polis och frivilliga (som i Norrköping). Även samordningen av krisgruppsarbetet i Lindesberg genom POSOM-funktionen - där omkomna och anhöriga fanns på fyra orter - förefaller ha fungerat bra, trots att gruppen inte var formellt bildad och inte hade hunnit planera sin uppgift närmare när olyckan inträffade.

Vissa krisgrupper liksom POSOM-gruppen ställdes inför ett speciellt problem: mediernas uppvaktning. Särskilt i Lindesberg vållade mediernas intresse uppenbara svårigheter för krisgrupperna, både vad gällde krav på faciliteter och när det gällde personalens ovana att möta uppvaktarna (som även bestod av internationella tv-bolag). Att hantera medier i samma miljö som drabbade och sörjande anhöriga ingick inte i föreställningen av krisgruppsarbete. Vid Norrköpings kriscentrum upplevde man till en början samma problem, men det löstes när informatören tog över mediekontakterna.

På de mindre orterna i Lindesbergs kommun uppstod krisfunktionerna uppenbarligen tämligen spontant, framför allt genom kyrkliga insatser - på en ort fanns sedan tidigare en organisation för krishantering. Verksamheten lokaliserades till församlingshemmen. Även i de två andra studerade länen kom kyrkan lokalt att fullgöra en viktig uppgift, inte som informationsbärare, men väl när det gällde kris- och stödarbete.

I Norrköping fick även föreningslivet en avgörande roll. Att PRO och enskilda medlemmar i föreningen här gjorde ett enormt arbete står utom allt tvivel. Innan myndighetssfären hunnit formera sig på morgonen den första dagen bar PRO ett tungt ansvar i det kriscentrum som etablerades i förenings lokaler.

I den minsta och minst drabbade kommunen verkar krisorganiseringen

ha stått inför de största problemen att komma igång. Peter Nobel menar dock generellt sett att anhänga på mindre orter haft det lättare att erhålla hjälp genom de lokala och personliga nätverk som existerar där. Samtidigt kunde givetvis den stora kommunen Norrköping tillsätta goda personella resurser när det bl.a. gällde social och informativ kompetens liksom ortens sjukhus när det gällde psykologisk kompetens.

Krisgruppsverksamheten startade med något undantag mellan klockan 06.00 och 08.00, i och med att krislokaler öppnade och stödpersonalen började anlända. Vid lunchtid kan verksamheten sägas vara organiserad och funktionell på de flesta platser.

Vid en jämförelse mellan länen framträder vissa skillnader i larmkedjan, speciellt när det gäller den primära larmfunktionen SOS Alarm och etableringen av krisgrupper, vilket framgår av följande tablå:

Händelseförlopp i de tre länen under natten och morgonen:

Natt/tidig morgon	Länspolisens och lokala polisens nattpersonal hör nyheten om olyckan på radion eller får upplysningar av kollegor/patruller som hört nyheten.
02.00	SOS Alarm Norrköping kontaktas av ett vaktbolag, dock troligen utan lokal koppling
04.30-	Länsradions pågående styrkor i resp. län får vetskap via Ekot och TT
05.00	Polisen i Norrköping kontaktas av PRO SOS Alarm i Örebro kontaktas av länsradion om Estonia Polisen i Lindesberg får indikationer på att ortsböor finns med på färjan
Ca 05.30	PRO-lokalen i Norrköpings stadshus öppnas av PRO-medlemmar
06.00-07.00	Flertalet myndighetschefer (länsstyrelse, länspolis och kommunen) hör nyheten på radio och underrättas om preliminära lokala konsekvenser. SOS Alarm Eskilstuna blir varse olyckan
07.30-08.00	POSOM-gruppen i Lindesberg samlas och krisgrupperna startar sin verksamhet i berörda tätorter. Myndigheternas beslutprocesser inleds.
13.00-	(Organiserade) anhörigkontakter i Strängnäs

De omkomna från Norrköping och Lindesberg utgjorde i huvudsak homogena grupper, speciellt när det gäller den förra orten. I stödarbetet

ingick personer som tillhörde samma omgivning, vilket givetvis underlättade anhörigkontakterna. Samtidigt förekom det tydligen viss kritik från några anhöriga att de resenärer som inte hörde hemma i pensionärsgruppen kom i skymundan.

Frågan är om etableringen av krisfunktioner kunnat gå snabbare om det funnits mer potentia larmsystem? Vi ska då ha i minnet att lokala myndigheter först vid 05-tiden nåddes av information eller drog slutsater genom anhöriga att deras orter var speciellt drabbade. Ett snabbare igångsättande hade varit möjligt om de fått besked tidigare från central håll - från räddningsledning, rederi eller stockholmsbaserade myndigheter. Samtidigt vet vi att passagerarlistorna i detta tidiga läge var ofullständiga - möjligen kunde man tidigare ha klarlagt att vissa orter skulle blir hårt drabbade. Även de ledningsfunktioner som lokalt inrättades på morgonen kunde ha startat något tidigare om beslutsfattare larmats under efternatten då orternas belägenhet trots allt blivit känd.

Under de dagar som följde efter olyckan rådde länge förvirring om vilka passagerare som funnits ombord på färjan, vilka som omkommit och vilka som räddats. Det tycks ha tagit åtskilliga dagar innan polismyndigheterna över hela linjen kunde bekräfta fakta. Den lokala polisen hade uppenbara svårigheter att få fram uppgifter från centralt håll. Massmedierna låg hela tiden före polisen.

Avslutning

Inledningvis ställde vi två huvudsakliga frågor om myndigheternas kommunikation och kontakter med berörda medborgare i samband med Estonias förlisning. För det första - fanns det system och beredskap för att hantera externa kontakter, inte minst tragiska besked till anhöriga, i denna fredstida kris- och katastrofsituation där så många människor drabbades på vissa orter? För det andra - hade myndigheterna i ett tidigt stadium förmåga att föreställa sig om och hur deras ort eller län skulle komma att drabbas av en olycka som inträffade så långt bort, och kunde de utifrån detta dra operativa slutsater på ett socialt och psykologiskt plan av denna föreställning?

Vi har redan konstaterat att samhället saknar egentliga system och planer för denna mellansituation mellan fredskriser och ofredskriser. Däremot kan vi med studiens hjälp dra slutsatsen att de beredskapsplaner som finns för kris- och krigsförhållanden låg till grund för aktörernas handlande, man hade dem i åtanke när man skapade sin krisorganisering och man hade nytta av de övningar som genomförts utifrån dessa planer. Den pågående uppbyggnaden av POSOM- och krisgruppsverksamhet som pågår i landet hade också sin betydelse. Där planerna inte räckte till formerade man sig i hög grad spontant och flexibelt efter de förutsättningar som gällde. Även om krisarbetet kom igång sent på en av våra studerade orter kan man påstå att krisverksamheten sannolikt inte skulle fungerat på ett annorlunda och bättre sätt med ett specifikt planeringssystem för denna typ av mellankris-situationer. Samarbetet i de olika krisgrupperna förefaller också ha fungerat

bra trots att representanter från ett flertal myndigheter och myndighetskulturer deltog.

När det gäller den andra frågan kan vi konstatera att flera instanser kom sent ur startblocken. På larm- och journivå förefaller man ha haft svårt att agera i denna ovanliga situation där det saknades en lokal olycksplats, där det inte i första hand krävdes teknisk kompetens utan snarare social och psykologisk och där det inte gällde att dra igång ett traditionellt ledningsansvar utan i stället att ingå i breda krisgrupperingar. Dessutom drog man sig för åtgärder tills de reguljära dagfunktionerna fanns på plats och man valde i flertalet fall att inte larma sina överordnade i förväg.

Krisgrupperna skulle sannolikt ha kunnat komma igång något tidigare och varit något mer förberedda för den första kontaktvågen från anhöriga om beslutspersoner inom kommunala och sjukvårdande organ - som bar huvudansvaret för organiseringen av dessa grupper - larmats tidigare. Ett sådan tidigare larmning skulle ha varit möjlig om SOS Alarm och polismyndigheterna fått snabbare information från sina riks- och stockholmsbaserade kollegor som rimligen hade åtminstone indikationer på olyckans nationella vidd i ett tidigare läge än i landsorten. Om inte annat hade dessa läns- och lokalinstitutioner då haft ett bättre informationsunderlag när oroliga människor började ta kontakt med dem.

Noter

¹ Rikspolisstyrelsen: *Estonia-studien*, RPS 1995:8, s. 111; respektive finska kustbevakningsmyndighetens Skärgårdshavets sjöbevakningssektion berättelse 507/42. Se vidare kommentar s. 3.

² TT 940828/005 resp. Rapport inom Civilbefälvarkansliet i Mellersta Civilområdet genom informationschef Claes Wahlberg

³ *ibid*

⁴ Intervju med Peter Nobel 950822.

DEL 3

SLUTSATSER

SLUTSATSER

Krisförlopp

Den här undersökningen analyserar kommunikationen dels mellan olika ansvariga myndigheter och organ i Finland och Sverige under räddningsoperationerna omedelbart efter Estonias haveri natten den 28 september 1994, dels mellan svenska myndigheter på olika nivåer och anhöriga till de omkomna. På forskarspråk handlar studien om interorganisatorisk kris-kommunikation. Med kris menas i det här sammanhanget att olyckan utlöste så stora påfrestningar på myndigheterna att det kan hävdas att "allmänhetens" förtroende för de ansvariga instanserna var allvarligt rubbat. Det kan förefalla naturligt att tänka sig att ju större och mer omfattande en katastrof är desto större är sannolikheten för att den ska resultera i en samhällskris. Det finns säkert en viss sanning i denna tanke. Men det finns också mycket som talar för att det inte endast eller ens i första hand är en katastrofs direkta skadeverkningar som avgör om den utvecklas till en kris eller inte. Snarare förefaller det vara andra egenskaper hos katastrofsituationen som är mer betydelsefulla. Visserligen är det frågan om komplexa förlopp där en mängd faktorer samverkar - olycksförloppets karaktär, om hotet uppkommit naturligt eller på grund av mänsklig verksamhet, genom människors sätt att uppfatta och reagera på risker, hur de ansvariga organen reagerar på hotet och på kraven på information, vilken roll medierna intar i krisens akuta och senare faser, osv.¹ Men det förefaller finnas en komponent som är särskilt betydelsefull, nämligen graden av ovisshet om hotets existens, natur och omfattning.²

Till att börja med är det givetvis bristen på förkunskaper som förklarar att en katastrof inte kan förutses, och redan i detta ligger en bidragande orsak till att förtroendet för ansvariga myndigheter kan minska. Men till ovissheten räknar vi även oklarheter om hotets närmare egenskaper, hur det ska definieras och identifieras, vilka följder det kan få och hur det ska hanteras. En katastrof som kännetecknas av betydande mått av ovisshet är därigenom särskilt svår att hantera, vilket ökar sannolikheten för att den ska utvecklas till en samhällskris. De ansvariga organen hamnar nästan med nödvändighet i tidsnöd, eftersom en viktig förutsättning för det fortsatta agerandet är att man hunnit inhämta nödvändig information och fått tid att analysera situationen. Samtidigt begär underlydande myndigheter liksom medierna och medborgarna snabba besked och instruktioner, vilket lätt resulterar i att mindre genomtänkta meddelanden sprids under den första och mest akuta fasen av skeendet. Dessa omständigheter gör att särskilt de av ovisshet kännetecknade osäkerhetssituationerna lätt utvecklar olika konflikter som tidskonflikter, kunskapskonflikter och trovärdighetskonflikter³, vilka i sin tur framkallar en kris.

Men det finns ytterligare en aspekt av ovissheten som är försvårande, nämligen om det inom en ansvarig myndighet upplevs som olämpligt att

tillstå graden av osäkerhet i bedömningarna. Skälen för detta kan t ex vara att man antar att det skulle åstadkomma ytterligare oro eller att man helt enkelt vill ge intryck av större auktoritet än man för tillfället faktiskt har. Om man av dessa eller andra orsaker förmedlar information utan att reservera sig för osäkerheten, är det mycket sannolikt att en informations- och förtroendekris utvecklas, speciellt om informationen senare visar sig felaktig.⁴

Det förefaller alltså som särskilt angeläget att utveckla strategier som kan motverka kristendenser i ovisshetssituationer, samtidigt som man kan konstatera att i just sådana situationer är detta särskilt svårt att åstadkomma - det betyder att man ska skapa strategier för situationer som inte kan förutses. Det är inte konstigt om detta uppfattas som en logisk omöjlighet. Vi kan inte heller påstå att vi har någon färdig strategi. (Det är ett arbete som pågår i annat sammanhang, bl a i ett forskningsprojekt om krishantering på uppdrag av ÖCB). Vi får nöja oss med att summera de viktigaste slutsatserna när det gäller kommunikationen mellan ansvariga organ under räddningsoperationerna och mellan myndigheterna och de anhöriga under de följande månaderna.

Larmet

Flera faktorer medverkade till att larmet från Estonia och förmedlingen vidare till de svenska räddningsenheterna, dvs framför allt flygvapnets och marinens helikoptrar, försenades. Det första "mayday"-anropet och den därefter följande kommunikationen mellan Estonia och de färjor som kom till undsättning skedde inte på de kanaler som enligt bestämmelserna skulle ha använts. I stället användes en kanal med betydligt kortare räckvidd, vilket medförde att meddelandena inte uppfattades i Sverige.

Den ansvariga räddningsstationen i Finland, MRCC i Åbo, larmade i första hand de finska räddningsenheter som befann sig närmast haveriplatsen. Efter ca 30 minuter fick den svenska sjöräddningen, dvs MRCC i Stockholm, larmet från Mariehamn och vidarebefordrade en begäran till flygräddningen ARCC på Arlanda om att alla tillgängliga helikopterresurser skulle sättas in i räddningsoperationerna.

Vid ARCC ansåg man inte att det fanns tillräckligt underlag för omedelbar utlarmning av samtliga helikoptrar utan förväntade sig en begäran direkt från Åbo. I avvaktan på detta larmade ARCC under den följande en och en halv timmen successivt de tillgängliga helikoptrarna. Samtidigt hade man fel på kortvågsradion, vilket medförde att helikopterbesättningarna när de väl kom till haveriplatsen inte kunde informera ARCC om situationen och behovet av resurser.

Vid Berga örlogsbas försenades larmet till den första helikoptern några minuter eftersom Telia hade stängt av sändaren för personalsökarna utan att meddela flygräddningen. Efter tre försök larmades besättningen med telefon.

Rimliga slutsatser av detta är för det första att någon teknik för automatiska larm skulle kunna övervägas. Det gäller dels teknik för nödmedde-

landen från fartyg så att även de besättningsmedlemmar som är oskolade i morsetelegrafi och radiotelefoni ska kunna utlösa effektiva larm i extrema lägen. Med dagens datorteknik kan det knappast vara omöjligt att i ett sådant system också ha nödvändiga positionsdata som kan sändas ut samtidigt med "mayday"-anropet. Dels kan man även tänka sig någon form av automatiskt larm som går ut i flera länder och över skilda sektorer av Östersjön i händelse av större katastrofer som kräver stora räddningsinsatser. För det andra bör rutinerna för kontakter mellan Telia och flygräddning- en vad gäller avbrott i personsökarsystemet ses över.

Räddningskommunikation

Estonia-olyckan visar att det är väsentligt att räddningsenheterna är utrustade med fungerande kommunikationsutrustning med tillräcklig räckvidd för att ha kontakt över i princip hela Östersjöområdet. Det är självklart att ledningscentraler för sjö- och flygräddning ska ha reservsystem i händelse av att ett system fallerar såsom inträffade med kortvågsradion vid ARCC i samband med Estoniakatastrofen.

Men också när det gäller språkfärdigheter och beredskapsorganisation finns erfarenheter att ta vara på. Behov av samverkan mellan enheter från flera länder kan uppstå igen, även om någon katastrof liknande Estonia-olyckan aldrig mer inträffar. Andra katastrofscenarier, t.ex större skogsbränder på öar eller snabb evakuering av större befolkningsgrupper vid kärnkraftshaverier, kan aktualisera samma krav på stora flernationella räddningsinsatser. Därför kan det vara befogat att ge besättningarna både på räddningshelikoptrar och på de större passagerarfartygen möjligheter att förbättra sina färdigheter i räddningskommunikation (SAR-Communication) på engelska språket. Det är visserligen svårare att hantera ett främmande språk i stressade situationer, men inte desto mindre nödvändigt i extrema fall som Estonia-fallet visar. Alternativet är att vissa enheter överhuvudtaget inte kan kommunicera med varandra, vilket illustreras av den danska helikopterbesättningen som deltog i räddningsarbetet men hade stora svårigheter att följa det som sades på radiokanalerna.

Beredskapsplanering och övning av större räddningsoperationer med deltagande från flera länder behöver uppenbarligen utvecklas. I samband med Estonias haveri leddes räddningsarbetet av befälhavaren på Silja Europa som utsågs till sk OSC (On Scene Commander), vilket var helt enligt planerna. Samtidigt har fartygsbefäl sällan speciell träning i att leda räddningshelikoptrars arbete och i det här fallet utsågs en av helikopterbefälhavarna att leda trafiken i luften. Såvitt vi förstår var detta en improviserad och fullt berättigad åtgärd. Någon särskild träning i att leda flygtrafiken hade inte heller helikopterpiloter såvitt vi känner till. Om detta är riktigt finns det antagligen anledning att se över regler och kompetens för större flernationella räddningsoperationer, liksom hur samverkan mellan fartyg och helikoptrar ska organiseras. Det är givetvis utmärkt att de första

kontakterna mellan finska och svenska räddningsenheterna nu har tagits för att diskutera samverkansbehov och rutiner.

Nationell krisledning

I den andra delen av rapporten redovisas problem och erfarenheter beträffande svenska myndigheters kontakter med berörda medborgare och då i första hand anhöriga till de omkomna. Även i detta avseende kan man konstatera att ovisshetskomponenten är central för att förstå problemens art. Bortsett från det självklara att katastrofen inte kunde förutses var det just bristen på korrekt information i form av passagerarlistor och namn på räddade och identifierade omkomna som skapade en oerhörd oro hos anhöriga till passagerare och besättning på Estonia, vilket i sin tur ställde stora krav på myndigheter och andra ansvariga organ. Osäker och felaktig information spreds till myndigheter, anhöriga och medier från Estline-rederiet. I efterhand kan man konstatera att det, trots det enormt starka trycket efter information, hade varit bättre att vänta med listorna tills de hade kontrollerats.

Ovissheten var försvårande också på ett annat sätt, nämligen på grund av organisatoriska förhållanden. Dels därigenom att planering saknas för en nationell krisledning i händelse av större katastrofer som innebär att centrala myndigheter behöver hålla kontakt med ett stort antal människor i olika delar av landet. Dels därför att det saknas en direktkommunikation till de kommunala enheter som i praktiken svarar för krishanteringen på lokal nivå. Det innebär i Estonia-fallet att regeringskansliet inledningsvis kom att svara för konkret handläggning av anhörigkontakter, en ordning vars lämplighet kan diskuteras. Dessutom saknades till en början givetvis en anhörigorganisation genom vilken kontakterna kunde kanaliseras.

Tanken på en nationellt samordnad krisinformation har väckts tidigare, bland annat i samband med Tjernobylnkatastrofen 1986. I princip avvisades den med argumentet att det finns demokratiska problem med en konstruktion som leder tankarna till ett centralt informationsministerium av det slag som ofta förekommer i diktaturer. Det finns onekligen en sådan risk, i synnerhet om det skulle handla om en permanent central myndighet som ger intryck av slutenhet och censurambitioner.

Men samtidigt är en samordnad, nationell krisledning i vissa situationer antagligen nödvändig. Det finns anledning att pröva om inte erfarenheter från krishantering i andra länder, från länsstyrelser, kommuner och företag också kan omsättas på central nivå i Sverige.⁴ I beredskapsplaneringen för större katastrofer och samhällsstörningar i fredstid skulle kunna ingå en krisledning som avdelas för och har resurser att hantera kontakterna med allmänheten, berörda medborgare och medier. Liksom i andra verksamheter krävs en genomtänkt ansvarsfördelning som både ger tillräcklig auktoritet åt krishanteringen och samtidigt möjliggör att övrig nödvändig verksamhet kan upprätthållas. Särskilt viktigt för den centrala statliga nivån

är att det politiska ansvaret är tydligt, vilket antagligen innebär att strukturen mer bör likna den krisberedskap som förekommer exempelvis inom kommuner än inom företag.

Myndigheternas kontakt- och krisverksamhet på läns- och lokalnivå kom igång relativt sent, dels på grund av osäkerhet om olyckan och dess omfattning, dels på grund av vad man kan kalla kulturell ovana att föreställa sig en dylik olyckas konsekvenser för det egna ansvarsområdet. Information om händelsen försenades genom att SOS-alarmeringssystemet inledningsvis inte aktiverades ut till landsorten och genom att polisenheter inte i ett tidigt stadium fick någon typ av rikstäckande larm. Flera länsmyndigheters aktörer reagerade inte på de första signalerna eftersom det gällde ett sjö haveri. Inte heller jourpersonal på olika lokala myndigheter tog tidiga etermediesignaler som varnande tecken. Krishanteringen på lokal nivå startade i flera fall efter det att enskilda personer tagit kontakt. Organiseringen av krisgrupper etc fungerade på flera håll ad-hoc-mässigt, men verksamheten byggdes mestadels upp efter de kunskaper man hade med sig från myndighetens beredskapsplanering. Anhöriga hade dock svårigheter att komma i kontakt med de organ som närmast hade eller fick ansvar för krisverksamheten. Estoniakatastrofen leder därmed till förslag om förändrade system och rutiner för organ med larmansvar och - som redan påpekats - ett övervägande av någon form av direktkontakt mellan centrala och lokala/kommunala myndigheter i en krissituation.

Medierna och etiken

En del av problemen i kontakterna med de anhöriga efter Estoniakatastrofen handlade om att praktiskt taget all information förmedlades genom medierna. Någon fungerande struktur för mer direkta kontakter mellan de centrala myndigheterna och de anhöriga upprättades aldrig. Avvägningen mellan å den ena sidan de krav på integritet och avskildhet, som anhöriga har rätt att få respekterade, och å den andra sidan den öppenhet gentemot medierna som bör känneteckna det demokratiska samhället är nästan alltid komplicerad. Här krävs en genomtänkt strategi för att undvika att det onda ytterligare förvärras genom oäktighet. Det ingår inte i vårt uppdrag att ta fram ett utvecklat förslag men några reflektioner kan kanske vara motiverade.

Mediernas behov av information och insyn i hanteringen av relationen mellan statsmakten och anhöriga i en katastrof måste rimligen komma i andra hand jämfört med de anhörigas krav på att skydda sitt privatliv från allmän insyn. Det betyder att stödarbete gentemot anhöriga och aktiviteter gentemot medierna bör hållas strikt isär. I Estoniafallet komplicerades saken av det stora antalet berörda människor. För att komma i personlig kontakt med alla berörda vid stora olyckor krävs sannolikt ett antal möten på olika platser i landet. För att skydda anhöriga som inte önskar bli exponerade i medierna skulle mötena kunna lokaliseras till platser med goda möjligheter

att kontrollera inpasseringen. Självfallet ska det stå både myndigheter som privatpersoner fritt att låta sig intervjuas och ge sina synpunkter på vad som avhandlas, men det är ett rimligt krav att detta får ske i efterhand och efter aktivt samtycke av de berörda.

Journalister hänvisar ofta till allmänintresset när de kräver insyn och tillgång till information och detta intresse måste respekteras. Men det måste också vägas mot andra värden, inte minst det etiska ansvar som myndigheterna har gentemot de döda och deras anhöriga i samband med en katastrof. Vi har intrycket att myndigheterna i vissa fall och av olika skäl, bland annat dålig beredskap, inte alltid tog detta ansvar i samband med Estoniakatastrofen. Det finns inga andra instanser i samhället som kan balansera mediernas jakt på inträngande närbilder och sensationer - allra minst de närmast berörda och chockade människorna. När exempelvis en svensk räddningshelikopter, efter beslut från svenska myndigheter, avdelas för att transportera journalister till platsen för Estonias förlisning i stället för att fortsätta sökandet efter eventuella överlevande och omkomna har man enligt vår mening blivit alltför undfallande för medierna. Att dessutom denna service resulterade i att en av fotoграфияerna tilldelas priset för bästa nyhetsbild för ett foto på en död kvinna som iklädd underkläder hänger i räddningsvajern under helikoptern reser också, som vi ser det, grundläggande frågor om den journalistiska etiken. Har man alls funderat på hur anhöriga till de omkomna reagerade på detta?

Noter:

1. Se forskningsöversikterna i: Flodin 1993; Jarlbro 1993; Nohrstedt & Tassew; Nohrstedt & Nordlund 1993; Nordlund 1994.
2. I ett annat sammanhang har vi i ett angränsande projekt differentierat osäkerhetsbegreppet i tre analytiskt sett skilda komponenter varav ovissheten är en av komponenterna. Se Skoglund, Pettersson & Leivik-Knowles 1995 (med Nohrstedt som projektets vetenskapliga handledare).
3. NOU 1986:19; se även Flodin 1993.
4. Nohrstedt 1991; dens. 1993.
5. Se t.ex. *Managing Disaster* 1988; Amnå & Nohrstedt 1989; Regester 1987; Lundin & Nohrstedt 1995.

SUMMARY AND CONCLUSIONS IN ENGLISH

Crises

This study analyzes the communication between different responsible authorities and organizations in Finland and Sweden during the rescue operations immediately after the M/S Estonia foundered on the night of 28th September 1994, and between Swedish authorities at various levels and families of victims of the disaster. In research jargon it is a study of 'interorganizational crisis communication'. "Crisis" in this case means that the accident put authorities under such severe stress that, it is fair to say, public confidence in officials and bodies in positions of responsibility was seriously affected.

It may seem axiomatic that the bigger and more severe the disaster, the greater the risk that it will give rise to some form of social crisis. There is surely some truth to this, but there is considerable evidence that the magnitude and severity of an event's repercussions are not the only, nor are they the most potent, factors which decide whether or not a situation develops into a crisis. Other factors seem to influence subsequent developments more. The situation and the subsequent denouement are always complex, with countless factors at play: the character of the sequence of events, whether the event is a work of Nature or caused by human failure, how people perceive and react to risks, how responsible organs respond to the event and to demands for information, the role media play in the acute phase of the disaster and later, etc. One factor, however, appears to be particularly crucial, namely, the degree of *uncertainty* surrounding the existence of the threat, its character and gravity.

In the first place, that a catastrophe is not foreseen means that something vital was unknown. Thus, even at the outset there is an element of uncertainty which can be the embryo of a crisis of public confidence in the responsible authorities. Other uncertain factors include 'unknowns' regarding the nature of the threat, how to define and identify it, its possible consequences, and how it should be met. Catastrophes involving many unknown factors are difficult to manage, which increases the likelihood that they may develop into a social crisis. Responsible authorities are almost always battling against the clock, since gathering essential information and analyzing it properly are of crucial importance to subsequent action. Meanwhile, subordinate authorities, mass media and the general public are clamouring for information and instructions. Such cross-pressures can result in the spread of hasty, ill-advised information in the initial acute phase of the event. Consequently, threatening situations involving considerable uncertainty are especially conflict-prone, giving rise to conflicting agendas,

conflicting information, and credibility gaps — which in turn can precipitate a crisis.

But yet another aspect of uncertainty can be problematic: a responsible authority may find it difficult or inappropriate to admit the amount of uncertainty attached to its reading of the situation. There is, for example, the fear that such an admission might increase public anxiety; or one may wish to give an impression of greater control over the situation than is actually the case. Whatever the reasons, if an authority issues information without making reservations for prevailing uncertainty, it runs a great risk of a subsequent information and credibility crisis, particularly if the information issued proves to have been ill-founded.

Thus, it seems to be urgently important that we develop strategies to neutralize factors tending toward crisis in situations of uncertainty. On the other hand, it goes without saying that in such situations it is extremely difficult; it is a question of drafting strategies for situations that cannot be foreseen. This may well seem a logical impossibility. Nor can we claim to have developed a patent strategy for this purpose. (Work on such a strategy is under way in, for example, a research project on crisis management commissioned by the National Board of Civil Emergency Preparedness.) We can only summarize some of our key conclusions regarding the communication between authorities during the rescue operations and between authorities and the families of victims in the ensuing months.

The Alarm

Several factors combined to delay the Mayday message from the M/S Estonia and its further distribution to Swedish rescue units, i.e. especially the helicopter corps of the Swedish Air Force and Navy. The first Mayday message and the following communication between the Estonia and the ferries which were coming to her aid did not take place on the prescribed frequencies. Instead, the alarm went out on a channel with considerably shorter reach. As a result, the alarm was not picked up in Sweden.

The responsible rescue station in Finland, the MRCC in Turku, first forwarded the alarm to the Finnish rescue units located closest to the ship's position. Some 30 minutes later, the MRCC in Stockholm was alerted by colleagues in Mariehamn (Åland) and relayed a request for helicopter assistance to the ARCC at Arlanda (Stockholm Airport).

Personnel at the ARCC did not feel they had enough information to activate all helicopter units and awaited further contact direct from Turku. While waiting for this contact, an interval of some 90 minutes, the ARCC successively alerted all available helicopter units. The system's shortwave radio facility happened to be down at the time, however, which meant that the helicopter crews, once at the site, could not apprise the ARCC of the situation and the need for further resources.

At Berga naval base the alarm to the first helicopter was delayed some minutes because Telia, a Swedish telephone carrier, had shut down its transmitter for the base's staff locator system without informing the ARCC. After three unsuccessful attempts, the crew was activated by telephone.

Among the conclusions we can draw from this account is, first of all, that some form of automatic alarm system should be given serious consideration. This should include technology on board ships which would enable even seamen who have no training in Morse Code or radiotelephony to transmit effective Mayday messages in emergencies. Given the capabilities of today's computer technology, the system should be able automatically to send out data on the ship's position along with the call for assistance. Secondly, some form of alarm system which can reach the respective countries around the Baltic as well as different sectors of the sea should be installed for use in connection with major catastrophes requiring rescue assistance from multiple stations. Finally, the routines for contacts between Telia and ARC facilities concerning outages in staff locator systems should be reviewed.

Rescue communication

The Estonia catastrophe demonstrates how important it is that rescue units have communication equipment that has sufficient reach to cover essentially the whole of the Baltic region. It goes without saying that the control centres for aerial and marine rescue operations should have reserve systems in case the regular system fails, as shortwave radio communication with the ARCC did during the Estonia rescue operation.

There are lessons to be learned regarding language skills and the preparedness organization, as well. A need for coordination of units from different countries may arise again, even if a catastrophe of the magnitude of the Estonia never occurs again. Other scenarios, such as a major forest fire on an island or the prompt evacuation of large numbers of people due to radioactive emissions or fallout might require similar multinational rescue operations. Consequently, it may be advisable to give the crews of rescue helicopters and large passenger ships opportunities to improve their rescue communication skills (SAR Communication) in English. Obviously, it is difficult to speak a foreign language when under extreme stress, but communication is nonetheless crucial, as the case of the Estonia demonstrates. In the absence of a lingua franca, some units will be unable to communicate with one another, as was the case with the Danish helicopter crew, who took part in the rescue efforts, but had great difficulty following what was said over the radio.

Preparedness planning and training exercises involving the participation of personnel from several countries obviously need to be developed. In the case of the Estonia, rescue operations were led by the captain of M/S Silja Europa, who was appointed OSC (On-Scene Commander), fully in accor-

dance with emergency planning. But few ship's officers are trained to coordinate the work of rescue helicopters. In the present case, aerial rescue operations were led by an officer in one of the helicopter units. This was apparently an improvisation, but a fully justifiable one. Neither do helicopter pilots receive special training in coordinating air traffic, as far as we know. If this is indeed the case, there is reason to review the rules and qualifications for multinational rescue operations, and for coordinating combined marine and aerial rescue operations. That Finnish and Swedish rescue units have opened a dialogue concerning coordinating needs and routines is a welcome initiative.

National crisis management

The second part of the report deals with Swedish authorities' contacts with concerned members of the public, and primarily victims' families, and the problems encountered. In this context, too, uncertainty plays a key role. Aside from the obvious fact that the catastrophe could not be foreseen, the lack of correct information in the form of passenger lists and identification of those rescued heightened the anxiety which families of passengers and crew members experienced. This anxiety in turn exerted enormous pressure on authorities and other responsible parties. Giving in to the pressure, the management of Estline, the company to which M/S Estonia belonged, reported uncorroborated and incorrect information to authorities, family members and the media. With the benefit of hindsight, it seems that, regardless of the tremendous pressure for information, it would have been better had the lists been withheld until they could be checked.

Uncertainty caused problems in other respects, as well, due to organizational circumstances. For one thing, there is no planning for national crisis leadership in the event of a major emergency which required that national authorities maintain contact with many individuals and organs in different parts of the country. Secondly, there is no direct line of communication between central authorities and the local authorities who handle crises on the community level. Consequently, in the case of the Estonia, initial responsibility for contacts with victims' families, which were spread throughout the country, rested with the Cabinet Office — a not altogether satisfactory solution. Moreover, some time elapsed before organized representation of the victims' families emerged.

The idea of a nationally coordinated crisis information centre has been broached on previous occasions — e.g., after the Chernobyl disaster, which resulted in significant amounts of fallout over certain parts of Sweden, in 1986. The idea was rejected at that time on the grounds that to create something along the lines of a central 'ministry of information', common in dictatorships, was not fully compatible with democratic principles. There is some validity to this argument, particularly if the organ were to be made permanent and had an aura of secrecy and censorship about it.

Nonetheless, in some situations a single coordinated, national crisis management centre is most probably necessary. There is reason to see whether the fruits of experiences gained by crisis management authorities in other countries, in Swedish provinces and local government, and within private firms might not be applied on the national level in Sweden. A crisis management team, staffed and furnished with the requisite resources to handle contacts with the general public, concerned individuals, and mass media, might be made a feature of contingency planning for major catastrophes and non-military crisis situations. As in all kinds of activity, responsibility must be distributed so as to assure crisis management of sufficient authority, without impairing other functions. On the national level it is particularly important to ensure transparency regarding political responsibility, which speaks for an organizational structure more like the emergency preparedness organizations in local government than those in private firms.

Authorities' outreach and crisis management programmes on regional and local levels got under way relatively late, partly due to the uncertainty surrounding the accident, and partly due to what might be termed a cultural inability to perceive the consequences of such a catastrophe on the local plane. Information about the event was delayed because the SOS alarm system was not activated in the provinces, and no alarm had been directed to district police forces nationwide. Several provincial governments failed to respond to the initial alarm because it concerned an emergency at sea, nor did night staff in various agencies of local government react to early news broadcasts about the event. Local responses to the crisis in several communities started after private individuals had contacted authorities. Crisis groups in numerous communities were organized on an ad hoc basis, but the activities were guided by principles deriving from local authorities' contingency planning. Passengers' family members found it difficult to get in touch with the organizations in charge of the crisis programmes. As a consequence of the Estonia catastrophe, changes in the systems and routines for organs responsible for sounding the alarm have been proposed and — as noted above — the establishment of some channel for direct contact between central and community authorities in crisis situations is under consideration.

The media and ethics

Some of the problems relating to contacts with victims' families after the Estonia catastrophe had to do with the fact that nearly all information to the public was conveyed via mass media. No functional structure to facilitate direct contact between the authorities and family members was set up. To balance respect for individual integrity and the right to privacy, which grieving family members had the right to expect, on the one hand, against the demand for openness vis-à-vis the media, which should prevail in a democratic society, is seldom easy. A well thought-through strategy is

required in order to avoid inadvertently making a difficult situation worse. It is not in our mandate to formulate a concrete proposal in this regard; nonetheless, some reflections may be in order.

The media's need for information and insight into the relations between public authorities and distraught family members after a catastrophe must reasonably be secondary to the mourners' right to privacy. This means that efforts to support and aid the families of victims have to be kept strictly separate from activities vis-à-vis mass media. In the case of the Estonia the situation was complicated by the vast numbers of casualties involved. To establish personal contact with all the concerned individuals in the wake of a major accident like this one probably calls for arranging meetings in communities throughout the country. In order to shield grieving family members who wish to avoid media exposure, the meetings might be held in places where access can be relatively easily controlled. Naturally, public officials or family members who wish to must be free to give interviews and to ventilate what is discussed, but it seems reasonable that such interviews be allowed only after the meetings have concluded, and with the express consent of the concerned parties.

When demanding access to information, journalists often refer to the public's right to know, and this right must be respected. But it is not an absolute; it must be weighed against other values, not least the ethical responsibility authorities bear vis-à-vis the dead and their families. It is our impression that authorities in some cases — and for various reasons, including inexperience and lack of preparedness — failed to honour that responsibility in the case of the Estonia. No one besides authorities can curb the media's quest for heart-rending close-ups and sensations. Definitely not grief-stricken and shocked individuals, in any case. When, for example, a Swedish rescue helicopter is, by order of a public official, taken out of duty so that it can transport journalists to the scene of the foundering instead of continuing to look for survivors and recover victims' bodies, we feel the balance has tipped far too far in favour of the media. That this service subsequently resulted in an award for best news photograph — a photo picturing the corpse of a woman, clad only in underwear, dangling from the rescue cable under the helicopter — raises, as we see it, serious questions regarding the state of journalistic ethics: Has no one considered the impact the picture had on those mourning their dead?

KÄLLOR OCH LITTERATUR

Intervjuer

Del 1. Kommunikationen under räddningsoperationerna

Bernt Andersson, F15 i Söderhamn
Rolf Aspenberg, MRCC i Stockholm
Mats Björud, Estline
Leif Hamberg, F17 i Ronneby
Bengt Henriksson, F15 i Söderhamn
Anders Klarström, SOS Alarm (Stockholm)
Ronnie Larsen, F17 i Ronneby
Jan Landin, F17 i Ronneby
Jan Lindberg, F15 i Söderhamn
Bo Lindström, 12:e helikopterdivisionen på Säve
Göran Löqvist, F15 i Söderhamn
Jan Mansfeld, Svenska haverikommissionen
Mikko Montonen, MRCC i Åbo
Esa Mäkelä, Silja Europa
Erkki Uitti, Finlands inrikesministerium, avdelningen för gränsbevakning och sjöräddning
Pirjo Valkama-Joutsen, Finska haverikommissionen
Bertil Waltersson, F17 i Ronneby
Fredrik Öhrström, ARCC i Göteborg

Del 2. Myndigheters kommunikation med anhöriga

Nationell nivå

Per Blixt, näringsdepartementet (-94)
Lars-Göran Bronow, sjöfartsverket
Peter Egardt, statsrådsberedningen (-94)
Marie Hafström, försvarsdepartementet
Per Egon Johansson, kommunikationsdepartementet (-94)
Claes Kring, justitiedepartementet
Bo Könberg, socialminister (-94)
Kjell Lindström, statsrådsberedningen (94-)
Bengt-Åke Nilsson, statsrådsberedningen
Peter Nobel, civildepartementet (94-95)
Mats Odell, kommunikationsminister (-94)
Ingrid Petersson, socialdepartementet
Jan-Olof Selén, kommunikationsdepartementet
Göran Sellvall, statsrådsberedningen

Rolf Tuveßon, kommunikationsdepartementet (-94)
Birgitta Wallström, kommunikationsdepartementet (94-)
Lars Ytterborn, socialstyrelsen
Per Zetterqvist, statsrådsberedningen (-94)

Regional nivå

Claes Wahlberg, Civilbefälhavaren i Mellersta Civilområdet

Östergötlands län och Norrköpings kommun

Stefan Andersson, Länspolisens/Norrköpingspolisens
Kenneth Berg, Länspolisens/Norrköpingspolisens
Rita Berggren, Norrköpings lasarett
Mona Carlberg-Eng, SOS Alarm Norrköping
Eva Kroon, Länspolisens/Norrköpingspolisens
Henric Daréus, Missionskyrkan, Norrköping
Björn Eklund, Socialförvaltningen, Norrköpings kommun
Bernt O Ericson, Norrköpings kommun
Bengt Glaad, SOS Alarm Norrköping
Stefan Hagfeldt, Norrköpings kommun
Erland Jonsson, PRO Norrköping
Tomas Kilkrans, Länsstyrelsen i Östergötland, Linköping
Mariethe Larsson, Radio Östergötland, Norrköping
Åke Lindell, Länspolisens/Norrköpingspolisens
Torbjörn Lundström, Länspolisens/Norrköpingspolisens
Bo Stigandér, Länspolisens/Norrköpingspolisens
Bengt Svensson, Länspolisens/Norrköpingspolisens
Carl-Olov Strömlid, Räddningstjänsten, Norrköpings kommun
Mats Svahn, Socialförvaltningen, Norrköpings kommun
Rolf Wirtén, Länsstyrelsen i Östergötland, Linköping

Södermanlands län och Strängnäs kommun

Lena Bernström, Strängnäs kommun
Bo Eriksson, Socialförvaltningen, Strängnäs kommun
Kent Fernström, Länspolisens, Eskilstuna
Anders Granat, Länsstyrelsen i Södermanland, Nyköping
Kristina Ingerstedt, Svenska kyrkan i Strängnäs
Göran Karlsson, Strängnäspolisens
Anders Lindblad, Strängnäs kommun
Jenny Lindström, Radio Södermanland
Leif Lindström, Strängnäs kommun
Garde Nevbrant, Räddningstjänsten, Strängnäs kommun
Ivar Norberg, Länsstyrelsen i Södermanland, Nyköping
Kajsa Nynäs, Radio Södermanland
Karin Näselius, Företagshälsovården i Strängnäs

Jan Persson, Radio Södermanland, Eskilstuna
Svante Peterström, Mälarsjukhuset, Eskilstuna
Christina Stavlin, SOS Alarm Eskilstuna

Örebro län och Lindesbergs kommun

Bengt Björnemalm, Lindesbergs kommun
Carina Engman, Polisen Lindesberg
Yvonne Hagsten, SOS Alarm Örebro
Curt-Erik Hermansson, Polisen Lindesberg
Orvar Homann, Svenska kyrkan Lindesberg
Bosse Jardler, Radio Örebro
Ann-Marie Johansson, Socialförvaltningen, Lindesbergs kommun
Lena Karhunen, Polarresor Lindesberg
Conny Karlsson, Lindesbergs kommun
Zamo Kristensson, Räddningstjänsten, Lindesbergs kommun
Björn Lundevall, Länspolisen Örebro
Lars Lundholm, Lindesbergs lasarett
Sigvard Marjasin, Länsstyrelsen i Örebro
Rose-Marie Meijer, SOS Alarm Örebro
Sten Renglin, Länsstyrelsen i Örebro
Kent Scharnke, Polisen Lindesberg
Peter Sjerling, Länsstyrelsen i Örebro
Elsy Sjöö, Svenska kyrkan Lindesberg
Ann-Charlotte Tegerhult, Lindesbergs lasarett
Sven-Åke Undemar, Länspolisen Örebro
Eva Wahlsten, Lindesbergs kommun
Ann-Marie Wentzel, Örebro läns landsting
Birgitta Westberg, Örebro läns landsting
Bo Westerberg, Stadsbyggnadsförvaltningen, Lindesbergs kommun

Utredningar och dokument

Civilbefälhavaren i Mellersta Civilområdet: "Sammanställning av vissa larmtider i anslutning till MS Estonias förlisning", genom informationschef Claes Wahlberg.

Försvarsmakten, Högkvarteret: "Slutlig rapport avseende Försvarsmaktens helikopteruppgifter i samband med Estonias förlisning 94-09-28—29".

Internationella haverikommissionen, finska delen: "Chronology of sea rescue actions. Observations regarding the sea rescue", Helsinki, 26 januari 1995.
Internationella haverikommissionen, svenska delen: "Estonia. Radioutrustning, radiopersonal, nödtrafik och SAR-kommunikation", diariernr. Estonia G18.

Kommunikationsdepartementet: Brev till anhöriga 941124, 941215, 950411, 950918

Luftfartsverket: "Protokoll mellan gränsbevakningsväsendet och luftfartsverket i Finland och sjöfartsverket och Luftfartsverket i Sverige om samarbete för räddning av människoliv", dat 940201

Länsstyrelsen i Södermanlands län: "Estonia-katastrofen, sammanfattande årgärder i Södermanlands län med förslag till förbättringar", dat 941121

Mälarsjukhuset i Eskilstuna: "Erfarenheter av Estonia-katastrofen", intern pm inom PKL-enheten, genom Svante Peterström, dat 950221

Norrköpings kommun: "Utvärdering av kriscentrets arbete i Norrköping efter Estonia-katastrofen 28 september 1994", genomförd av Sture Ernfrids-son, Strategi

Rederiet Estline: "M/S Estonia", Skrift april 1995.

Rikspolisstyrelsen: "Estonia-studien". RPS Rapport 1995:8

Saar Andrus, Tubin Eino, Stütz Göran: "När nyheten nådde Estland". SPF Rapport 168-7.

Skärgårdshavets sjöbevakningssektion, Staben Åbo, 28/4 1995: "Sjöräddningsberättelse om räddningsåtgärderna vid M/S Estonias förlisning på Norra östersjön 28.9.94".

Statens offentliga utredningar SOU: Efter Estonia (kommande, prel titel)

Statens räddningsverk: Nordisk räddningstjänsthandbok

Statsrådsberedningen: "Minnesanteckningar från möte med statsrådsgrupp för att följa åtgärderna med anledning av passagerarfärjan Estonias förlisning", 940828 och 950829

Stockholms läns landsting, Nordvästra sjukvårdsområdet, CAK: "Utvärdering av sjukvårdens katastrofmedicinska arbete i Stockholms läns landsting med anledning av olyckan med färjan M/S Estonia den 28 september 1994". Sveriges överenskommelser med främmande makter: 1979 års internationella sjöräddningskonvention, SÖ 1986:29

Periodika

Vårdfacket (tidsskrift) nr.19, 1994.

Dagens Nyheter 94-0929, 940930, 941003, 950622, 950924

Expressen 940929, 940930

Ilta-Sanomat

Andra källor

Brev / e-mail från statsminister Carl Bildt (-94) till Larsåke Larsson, Högskolan i Örebro
951001.

Sammanställning för denna studie av regeringsbeslut med anledning av Estonias
förlisning av Göran Sellvall, statsrådsberedningen 951103.

TT-telegram 940928/005. 940928/539

Litteratur

Flodin, B. (1993) Myndigheters kriskommunikation. Stockholm: SPF Rapport 163:2.

Hjern, B.&Porter; D. (1981) A new unit of administrative analysis. Organization studies, no. 2.

Holmer, J.&Starrin, B. (1993) Deltagarorienterad forskning. Lund: Studentlitteratur.

Jarlbro, G. (1993) Krisinformation ur ett medborgarperspektiv. Stockholm: SPF Rapport 163:3.

Kirk, J.& Miller, M. (1986) Reliability and validity in qualitative research. London: Sage Publications.

Comfort, L.K. (ed) (1988) Managing Disasters. Strategies and Policy Perspectives. London: Duke University Press.

Manning, Peter K (1994): Organizational Communication, New York: Gruyter

Nohrstedt, S.A. (1993) "Communication Action in Risk Society", i Hansen, A. (ed.) The Mass Media and Environmental Issues. Leicester: Leicester University Press.

Nohrstedt, S.A. (1991) "The Information Crisis in Sweden after Chernobyl", Media, Culture & Society, 13 (4): 477-497.

Nohrstedt, S.A. & Nordlund, R. (1993) Medier i kris. Stockholm: SPF Rapport 163:4.

Nohrstedt, S.A. & Tassew, A. (1993) Communication and Crisis. Stockholm: SPF Rapport 163:1.

Nordlund, R. (1994): Ett triangelndrama. Myndigheter, medborgare och medier i kris. Stockholm: SPF, Meddelande nr 136:a

NOU 1986:19 Informasjonskriser. Oslo: Universitetsforlaget.

Premfors, R. (1989) Policyanalys. Lund: Studentlitteratur.

Raittila, P. (1996): Mediernas Estonia - Myndigheter och massmedier som informatörer i Finland. SFP Rapport 168-2. Stockholm 1996.

Reger, M. (1989) Crisis Management. Svenska Dagbladets Förlag AB.

Skoglund, P., Pettersson, C. & Leivik-Knowles, B-M. (1995) Mellan fred och krig. Novemus, Höskolan i Örebro.

Strauss, A. & Corbin, J. (1990) Basics of qualitative research. Grounded theory, procedures and techniques. California: Sage Publications.

Quarantelli, E.L. (1989): The social science study of disasters and mass communication, i Walters mfl: Bad Tidings; Communication and Catastrophe. Hillsdale NJ: Lawrence Erlbaum.

SPFs SENASTE RAPPORTER

- 159 Sjöstedt, Gunnar: Som en saga... Lögnen som maktmedel: Sårbarhetsproblem och motåtgärder. Stockholm 1992.
- 160 Stütz, Göran: Opinion 92. Svenskarnas inställning till samhälle, omvärld och försvar hösten 1992. Stockholm 1992.
- 161 Alling-Ode, Bitte & Tubin, Eino: Falska kort? Bilden i dataåldern. Stockholm 1993.
- 162 Hadenius, Stig: Regementsdöden i medierna. Stockholm 1993.
- 163:1 Nohrstedt, Stig Arne & Tassew, Admassu: Communication and Crisis. An Inventory of Current Research. Stockholm 1993.
- 163:2 Flodin, Bertil: Myndigheters kriskommunikation. En kunskapsöversikt. Stockholm 1993.
- 163:3 Jarlbro, Gunilla: Krisinformation ur ett medborgarperspektiv. En kunskapsöversikt. Stockholm 1993.
- 163:4 Nohrstedt, Stig Arne & Nordlund, Roland: Medier i kris. En forskningsöversikt över mediernas roll vid kriser. Stockholm 1993.
- 164 Malešič, Marjan (red): The Role of Mass Media in the Serbian-Croatian Conflict. Stockholm 1993.
- 165 Stütz, Göran: Opinion 93. En opinionsundersökning hösten 1993. Stockholm 1993.
- 166 Stütz, Göran: Opinion 94. En opinionsundersökning hösten 1994. Stockholm 1994.
- 167 Stütz, Göran: Opinion 95. En opinionsundersökning hösten 1995. Stockholm 1995.

”DET SER VERKLIGEN ILLA UT” – Kommunikationsproblem i samband med Estoniakatastrofen.

I den här studien behandlas två huvudfrågor som bägge rör ansvariga myndigheters kommunikation i samband med Estonia-katastrofen:

- *Hur fungerade kommunikationen mellan ansvariga organ i Finland och Sverige under larm – och räddningsfasen?*
- *Hur fungerade kontakterna mellan svenska myndigheter och berörda medborgare, framför allt anhöriga, efter katastrofen?*

Skälet till att särskilt studera kommunikationen i samband med en katastrof av detta slag är att hanteringen av just kommunikationsproblemen tycks avgörande för så mycket annat som behöver göras i oväntade och svåra situationer. Det grundläggande problemet är svårigheten att veta hur man ska hantera något som inträffat helt oväntat och som samtidigt nödvändiggör en stor insats av människor och materiella resurser. Just detta att kunna hantera det oförutsedda förutsätter förmåga att snabbt få information om situationen, att etablera kontakter och att koordinera insatserna.

Om författarna:

Larsåke Larsson; lärare i kommunikationsvetenskap vid Högskolan i Örebro och Göteborgs Universitet.

Stig Arne Nohrstedt; biträdande professor och programledare vid Högskolan i Örebro.

