



Rapport om Kriskommunikation m.m. den 5 december 2012

Bakgrund

Onsdagen den 5 december drabbades Stockholms län av kraftigt snöfall och vind, med drivbildning som följd. Ett väderläge som fick SMHI att utfärda s.k. klass 2-varning.

Klass 2: Väderutveckling väntas som kan innebära fara för allmänheten, stora materiella skador och stora störningar i viktiga samhällsfunktioner. Allmänheten uppmanas att följa upp ny information på Internet, radio eller TV.

Utvärderingens syfte och frågeställningar

Syftet är att utvärdera hur Stockholms läns landsting organisation fungerade i samband med den störningssituation som uppstod på grund av väderläget den 5 december samt ge förslag till konkreta förbättringsåtgärder.

Utvärderingen har bland annat att bedöma följande frågeställningar:

1. Fungerade krisorganisationen som planerat och enligt de instruktioner som finns i landstingets krishanteringsplan respektive regional katastrofmedicinsk plan?
2. Hur fungerade samordningen mellan landstingets förvaltningar (LSF, HSF och SL/TF) med avseende på:
 - a. Information mellan förvaltningarna
 - b. Information mot allmänhet, kunder och patienter
 - c. I anslutning till kontakter med massmedia
3. Var landstingets resurser tillräckliga? Hur fungerade rekvisitionen av resursförstärkningar?
4. Hur väl lyckades landstinget förmedla information till media (radio, TV och tidningar)?

5. Hur fungerade informationen mot beslutsfattare och de politiska organ som är involverade? Finns det skäl till och i så fall vad kan landstinget förbättra i form av intern uppdaterad löpande information?
6. Fanns plandokument och instruktioner lättillgängliga och i uppdaterade versioner (såväl pappersvarianter och i elektronisk form)?
7. Var alla ledningspersoner nåbara? Fungerade samarbetet mellan olika TiB och KiB? Fanns det riskmoment med viktiga funktioner och/eller nyckelpersoner?
8. Vilka delar behöver övas inför kommande situationer?

Tillvägagångssätt

Intervjuer/genomgång med:

- Håkan Lindberg, enhetschef LSF Regionala enheten för kris- och katastrofberedskap (REK).
- Jessica Lindberg, LSF Regionala enheten för kris- och katastrofberedskap (REK), TiB/RKML den 5 december.
- Elin Jansdotter, LSF Kommunikation, KiB/RKML och LSF pressjour den 5 december.
- Kent Martin, Affärsförvaltare Trygghet, AB Storstockholms Lokaltrafik (SL)/Trafikförvaltningen (TF). TiB inom SL/TF den 5 december.
- Helena Miller, Pressfunktionen, Hälso- och sjukvårdsförvaltningen (HSF), pressjour HSF den 5 december.
- Ann Eberhardsson, planeringschef LD stab samt tf Presschef SLL. Bakjour för LSF KiB den 5 december.

Genomgång av:

- LSF REK:s enkätuppföljning efter störningssituationen den 5 december till ledningssjuksköterskor och chefläkare vid akutsjukhusen i Stockholms län, SLSO samt företrädare för SOS Alarm AB och ambulanssjukvården i Stockholms län.
- Händelseloggar för RKML, TiB och KiB den 5 december.

Utvärdering

Fungerade krisorganisationen som planerat och enligt de instruktioner som finns i landstingets krishanteringsplan respektive regional katastrofmedicinsk plan?

Det övergripande helhetsintrycket är att krisorganisationen fungerade som planerat och att instruktionerna i landstingets krishanteringsplan och regional katastrofmedicinsk plan följts.

Beslut om stabsläge fattades av TiB med bakgrund av bl.a. vädersituationen, samverkansbehovet, många inblandade aktörer inom landstinget och samhällets krishanteringssystem och signaler från SOS Alarm att räddningstjänstens resurser inte räckte till för att hjälpa landstinget med transport av sjuka ut till farbar väg.

Att bedöma stabsläge är erfarenhetsbaserat och unikt för varje händelse och avgörs bl.a. av händelsens omfattning, utveckling och krav från landstinget och övriga samhället.

Vid planerade arrangemang (t.ex. större idrottsevenemang eller konserter) kan däremot, efter genomförd riskanalys, beslut om stabsläge ske i förväg.

Det finns ingen information om eller indikation på att någon patient kommit till skada ur medicinsk synvinkel trots bl.a. långa väntetider på ambulans. Alla som behövde kom till sjukhus. Beslut togs att stabsläkare/RKML skulle bege sig till SOS Alarms lokaler för att bistå SOS läkare i beslut gällande prioriteringar.

Under eftermiddagen den 5 december rapporterades att det var förhållandevis lugnt på länets akutmottagningar. Vissa problem dock med fördröjda avlösningar och patienter som hade svårt att ta sig hem. Under kvällen den 5 december rapporterar Södersjukhuset om ett 30-tal äldre personer som befinner sig kvar i sjukhusentrén då de inte kunnat komma hem på grund av utebliven färdtjänst.

SLSO rapporterade att hemsjukvården hade problem att ta sig fram. MediCarrier rapporterade om stora förseningar i transportererna av läkemedel och blod.

Samverkan och informationsdelning mellan TiB och RKML, akutsjukhusen, chefläkarna, SOS Alarm och ambulansleverantörerna fungerade som helhet bra. Kontakten med chefläkarna skedde huvudsakligen via telefonkonferens

och via kommunikationssystemet Rakel med ledningssjuksköterskorna. Informationen från TiB och RKML upplevdes som tillräcklig, tydlig och korrekt.

Informationen gällande beslut om att RKML hade stabsläge uppfattas dock inte av alla, t.ex. Södersjukhuset, ledningssjuksköterskan vid akutmottagningen Karolinska sjukhuset i Solna, chefsläkaren för SLSO samt HSF. Inget sjukhus rapporterade till TiB eller RKML om stabsläge. Däremot rapporterade Karolinska sjukhuset i Huddinge till avdelningschefen för REK att man gått upp i stabsläge.

Användandet av Rakel i detta sammanhang bör belysas. Ett utmärkt verktyg för kommunikation med akutmottagningarna. Ledningssjuksköterskorna upplevde att samverkan och informationsdelning via Rakel fungerade bra. Endast Södersjukhuset meddelade vissa problem med dålig hörbarhet.

Samverkan med andra externa aktörer inom samhällets krishanteringssystem fungerade utmärkt. I detta sammanhang ska samverkansfunktionen för Stockholmsregionen lyftas fram. I funktionen, som leds av länsstyrelsen, ingår bl.a. representanter från SLL, polis, SOS Alarm, Stockholm Stad, kommunala räddningstjänsten, Trafikverket, försvarsmakten, Kustbevakningen, SMHI och Radio Stockholm. Under störningssituationen den 5 december användes denna samverkansfunktion på ett utmärkt sätt för informationsdelning via telefonkonferens.

Intrycket är också att SL/TF:s krisledningsarbete fungerade bra som helhet och enligt de krisledningsplaner som finns.

Hur fungerade samordningen mellan landstingets förvaltningar (LSF, HSF och TF) med avseende på:

a. Information mellan förvaltningarna

Kriskommunikationen i RKML den 5 december fungerade enligt fastställd plan och organisation. KiB arbetade i team med TiB. En viss kommunikation fanns med SL/TF:s TiB och pressfunktion.

Informationen till HSF hade kunnat fungera bättre, men berodde till stor del på oklar samordning, ansvar och rollfördelning. Från och med den 1 mars 2013 kommer dock KiB funktionen att flyttas över från LSF till HSF, vilket förväntas förbättra och förtydliga kriskommunikationen.

b. Information mot allmänhet, kunder och patienter

HSF pressjour anger att man inte hade någon aktiv förmedling av information avseende hälso- och sjukvården eftersom man till en början inte kände till att det var stabsläge i SLL. Vid kontakt med KiB frågar HSF pressjour om vad de skulle gå ut med på Vårdguiden, varpå KiB svarade inget i nuläget, eftersom vården bedömdes fungera som vanligt.

SL/TF anger att information till allmänhet och resenärer i huvudsak förmedlades aktivt och kontinuerligt via SL:s webbplats.

c. I anslutning till kontakter med massmedia

Det finns ett problem i kriskommunikationen mellan förvaltningarna och mot media om samordning, ansvar och roller inte är klara och tydliga.

Var landstingets resurser tillräckliga? Hur fungerade rekvisitionen av resursförstärkningar?

Landstingets resurser avseende hälso- och sjukvård bedöms inte varit tillräckliga. Det fanns inte tillräckligt med ambulanser och helikoptern kunde inte användas på grund av väderläget mellan kl. 14.00 den 4 december till kl. 02.00 den 6 december. Att många ambulanser inte är utrustade med fyrhjulsdrift, försvårar betydligt framkomligheten i snö.

Avseende bandvagnar är det i första hand de kommunala räddningstjänsterna som stödjer kommuner och landsting med transport av sjuka ut till farbar väg. När räddningstjänstens bandvagnar inte bedömdes räcka till rekvirerade TiB och RKML en bandvagn via försvarsmakten. Enligt rutin inom försvarsmakten levererades ytterligare en bandvagn. Dock behövdes ingen av de två bandvagnarna användas för transport av sjuka. Totalt åtta transporter med bandvagn från räddningstjänst användes som assistans till väntande ambulans.

SL/TF:s TiB anger att beredskapen på SL/TF var god och att man var väl förberedd inför väderläget med personal, genom dialog med entreprenörer, tillgång till plogfordon, personal vid växlar m.m.

Rekvisitionen av resursförstärkningar fungerade som helhet väl.

Hur väl lyckades landstinget förmedla information till media (radio, TV och tidningar)?

Information till media förmedlades på förfrågan. KiB hade kontakt med Expressen och SVT ABC under kvällen den 5 december. SVT ABC önskade få någon från SL/TF att komma till ABC:s morgonsoffa dagen därpå, varför förfrågan förmedlades vidare till SL/TF:s pressjour. Expressen önskade veta om landstinget tagit hjälp av försvarsmakten och hemvärnet, om någon patient hämtats med bandvagn. Även HSF:s pressjour kontaktades av media, men anger att man inte hade någon aktiv förmedling av information avseende hälso- och sjukvården eftersom man inte, åtminstone till en början, kände till att RKML hade stabsläge.

Via telefonkonferenserna den 5 december i samverkansfunktionen för Stockholmsregionen nådde landstinget ut med information till Sveriges Radio.

Chefläkarna var överens om att de själva skulle sköta informationen på sina sjukhus. Ett exempel som bör lyftas fram var Södersjukhuset som innovativt twittrade om störningssituationen.

Sammanfattningsvis är bedömningen att landstinget på ett godtagbart sätt lyckades förmedla information till media avseende hälso- och sjukvården.

Gällande SL/TF är helhetsintrycket att man, via bl.a. TF:s pressjour och samverkansfunktionen för Stockholmsregionen, lyckades väl med att förmedla information till media angående kollektivtrafiken.

Hur fungerade informationen mot beslutsfattare och de politiska organ som är involverade? Finns det skäl till och i så fall vad kan landstinget förbättra i form av intern uppdaterad löpande information?

Informationen mot beslutsfattare och de politiska organ som är involverade får bedömas ha fungerat väl. Fastställda rutiner till AU i sin egenskap av krisledningsutskott saknades och sådana bör snarast beslutas om.

Helt enligt landstingets krishanteringsplan informerade TiB och RKML landstingsdirektören och ordförande i arbetsutskottet tillika krisledningsutskottet angående störningssituationen.

Enligt SL/TF:s TiB rapporterades också angående störningssituationen till trafiknämnden.

I syfte att bl.a. förbättra och snabbt uppdatera den löpande interna informationen och kommunikationen i krisorganisationen vid en allvarlig händelse eller kris föreslås införskaffande av ett gemensamt stöd- och krisledningssystem.

Fanns plandokument och instruktioner lättillgängliga och i uppdaterade versioner (såväl pappersvarianter och i elektronisk form)?

Svårt att bedöma i sin helhet.

Landstingets krishanteringsplan (som senast uppdaterades 2009) finns t.ex. tillgänglig på SLL och REK:s webbsida.

Webb versionen av regional katastrofmedicinsk plan för SLL, som också finns tillgänglig på SLL och REK:s webbsida, uppdaterades 2011. Pappersvarianten på denna plan är dock inte uppdaterad då man under våren 2013 avvaktar nya föreskrifter från Socialstyrelsen gällande den katastrofmedicinska beredskapen.

SL/TF har tillgång till bland annat plandokument och instruktioner via ett stöd- och krisledningssystem som krisorganisationen (t.ex. TiB) kan logga in i.

Var alla ledningspersoner nåbara? Fungerade samarbetet mellan olika TiB och KiB? Fanns det riskmoment med viktiga funktioner och/eller nyckelpersoner?

Alla ledningspersoner bedöms varit nåbara.

Samarbetet mellan olika TiB och KiB fungerade väl och enligt plan.

Ett riskmoment som eventuellt kan påverka viktiga funktioner och/eller nyckelpersoner är när på dygnet en händelse inträffar. Risken kan vara att roller tenderar bli oklara och otydliga dagtid jmf. med kvälls- och nattetid, då rollerna kan tyckas mer tydliga och självklara.

Vilka delar behöver övas inför kommande situationer?

Utbildning och övning behövs på alla nivåer, inte minst inom SLL:s krisorganisation på övergripande ledningsnivå i tjänstemannaledet samt av SL/TF:s TiB-organisation.

Förslag till åtgärder

- Genomföra genomgripande översyn av Stockholms läns landstings krisledningsorganisation och samordningen av denna, med fokus på att tydliggöra ansvar, roller, aktörer, samordnad målbild, kommunikationsvägar och eventuella samordnings- och effektiviserings vinster. Det sistnämnda bör också vara intressant ur ett ekonomiskt perspektiv. Målsättningen bör vara att landstinget agerar mer som en helhet vid större händelse eller kris. Vidare finns det behov av att definiera vad en god beredskap innebär för SLL och klargöra hur bemanning och kompetenser ska se ut på RKML.
- Genomföra genomgripande översyn av SLL:s kriskommunikationsplan och tydliggöra ansvar, roller och kommunikationsvägar i landstingets interna kommunikationsarbete vid allvarlig händelse eller kris.
- Genomföra uppdatering av krishanteringsplanen för SLL med anledning av genomförda organisationsförändringar och en ev. översyn.
- Genomföra utbildning och övning på alla nivåer, inte minst inom SLL:s krisorganisation på övergripande ledningsnivå i tjänstemannaorganisationen samt av SL/TF:s TiB organisation.
- Införskaffa ett gemensamt stöd- och krishanteringssystem för krisledningsorganisationen. Ett förslag är "Crisis Commander" (Svensk Krisledning AB) som används av SL/TF. Ett enkelt, användarvänligt, flexibelt, kostnadseffektivt webbaserat incident- och krishanteringssystem med full spårbarhet. Kan bl.a. användas till att snabbt och på olika vis få ut uppdaterad information inom krisorganisationen.
- Ta fram en rutin för förberedande åtgärder vid information om kommande väderläge klassificerade i varningsklasserna 2 respektive 3.

- Undersöka möjligheten att utrusta chefläkare i beredskap med Rakel för att säkra kommunikationen med TiB.
- Tydliggöra kontaktvägar med TiB, RKML och kompetens av olika slag inom HSF (t.ex. läkemedelsförsörjning till sjukhus).
- Se över möjligheten att införa krav på reservfordon vid allvarlig händelse i avtalen med ambulansleverantörerna.



Anders Nyström
Biträdande förvaltningschef