

Lärdomar efter flodvågen och andra allvarliga händelser

Regeringsuppdrag om tillgång och efterfrågan
på stödinsatser från socialtjänst och psykiatri

Slutrapport – November 2006

Socialstyrelsen klassificerar sin utgivning i olika dokumenttyper. Detta är en **Lägesbeskrivning**. Det innebär att den innehåller redovisning och analys av kartläggningar och andra former av uppföljning av lagstiftning, verksamheter, resurser m.m. som kommuner, landsting och enskilda huvudmän bedriver inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, hälsoskydd, och smittskydd. Den kan utgöra underlag för myndighetens ställningstaganden och ingå som en del i större uppföljningar och utvärderingar av t.ex. reformer, och fördelning av stimulansmedel. Socialstyrelsen svarar för innehåll och slutsatser.

Artikelnr 2006-131-33

Publicerad www.socialstyrelsen.se, november 2006

Förord

När många människor drabbas vid ett och samma tillfälle ställs det stora krav på samhällets stödstrukturer. Efter flodvågskatastrofen i Sydostasien gav regeringen Socialstyrelsen ett tvåårigt uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna följa upp de insatser som givits inom socialtjänstens ansvarsområden. Socialstyrelsen fick också i uppdrag att följa efterfrågan på och tillgänglighet till psykiatrisk vård inom såväl barn- och ungdomspsykiatri som vuxenpsykiatri.

Det här är fjärde och sista rapporten inom ramen för regeringsuppdraget. Tidigare har tre delrapporter lämnats [1, 2, 3].

I arbetet med slutrapporten har följande personer deltagit i referensgruppen: *Håkan Frändemark Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Jacob Wetterud Länsstyrelsen i Uppsala län, Sven Mikko Länsstyrelsen i Norrbottens län, Thomas Larsson Länsstyrelsen i Värmlands län, Ingrid Tordling Räddningsverkets Centrum för Risk- och säkerhetsutbildning samt Lina Heimer och Eva Granat-Hamberg Krisberedskapsmyndigheten*. Den första delrapporten sammanställdes av *Karin Bodell Socialstyrelsen*.

En arbetsgrupp har tagit fram ett första utkast med uppgifter som kan vara lämpliga att dokumentera och sammanställa i samband med kriser. I gruppen ingick representanter från kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter. Förutom flera personer som också ingått i referensgruppen deltog följande personer i arbetsgruppen: *Anette Bäckström Sigtuna kommun, Monica Grahn Norrköpings kommun, Åsa Sundgren-Häggberg Västerås kommun, Carina Clemin Länsstyrelsen i Gävleborgs län och Marie Jonsson Räddningsverkets Centrum för Risk- och säkerhetsutbildning*.

Gunnel Torstensson och Birgit Zetterberg-Randén har utgjort projektledning för socialtjänstuppdraget och *Ingrid Ström* har varit projektledare för psykiatriuppdraget.

Kjell Asplund
Generaldirektör

Innehåll

<i>Förord</i>	3
<i>Innehåll</i>	5
<i>Sammanfattning</i>	6
<i>Inledning</i>	9
<i>Uppdrag</i>	10
Andra aktörer som fick uppdrag efter flodvågen	10
<i>Tidigare rapporter</i>	12
Socialstyrelsens tre delrapporter	12
Andra myndigheters/organisationers rapporter	13
<i>Socialtjänstuppdraget</i>	14
Sammanfattning av stödet i kommunerna december 2004–januari 2006	14
Informationsinsatser	14
Stödsamtal till enskilda, samtalsgrupper och föreläsningar	15
Famijlerättsligt stöd och god man	15
Ekonomiskt stöd	16
Osäkerhet rörande omfattningen av insatserna och mottagarna	16
Kommunernas bedömning av information och stöd	17
Ytterligare kunskap om stödet från andra aktörer	17
Pågående stödinsatser hösten 2006	19
Kommunerna	19
Församlingarna/trossamfunden	19
Frivilligorganisationerna	19
Forum/nätverk till stöd för drabbade	19
<i>Psykiatriciuppdraget</i>	21
<i>Individperspektivet</i>	23
Rådets enkätundersökning med svar från drygt 100 personer	23
Erstas enkätundersökning med svar från drygt 100 personer	23
Intervjuundersökning med svar från drygt 1000 hemkomna	23
Enkätundersökning med svar från cirka 5 000 hemkomna	24
<i>Kunskapsuppbyggnad om krishantering</i>	25
Dokumentera och sammanställa uppgifter	25
Utbyta erfarenheter	26
Önskemål från kommunerna	27
<i>Erfarenheter och reflektioner</i>	28
<i>Referenser</i>	30

Sammanfattning

Det här är slutrapporten från ett tvåårigt regeringsuppdrag där Socialstyrelsen rapporterat om de stöd- och informationsinsatser som kommuner och andra aktörer givit efter flodvågskatastrofen inom ramen för socialtjänstens ansvarsområden. I ett tilläggsuppdrag har även tillgången till och efterfrågan på psykiatriskt stöd till flodvågsdrabbade undersökts. Tre delrapporter har tidigare lämnats inom ramen för uppdragen [1, 2, 3].

225 000 människor miste livet till följd av flodvågskatastrofen i Sydostasien annandag jul 2004. Av de drygt 17 000 svenskar som befann sig i katastrofområdet dödades 543 personer. 60 barn och ungdomar förlorade en eller båda föräldrarna.

Med utgångspunkt från kommunens lokala områdesansvar har kommuner i intervjuer och enkäter tillfrågats om egna och andra lokala aktörers stödinsatser. Den bild som framträder är bilden av ett välorganiserat samhälle där kommuner, landsting, kyrka och frivilligsektorn snabbt mobiliserade sina resurser för att ge stöd till drabbade. I de flesta kommuner samverkar kommunen med andra lokala aktörer kring psykologiskt, medmänskligt, praktiskt och socialt krisstöd. Vanliga aktörer är socialtjänsten, sjukvården, skolan och kyrkan men ofta ingår även frivilligorganisationer, polis och räddningstjänst. Det innebär att det i kommunerna finns upparbetade kontaktvägar och att man därför initialt under en kris sällan behöver agera ensam.

Kommunerna använde sig av många olika informationskanaler för att upplysa drabbade om möjligheter till stöd och hjälp. Förutom information på hemsidor, i annonser och i flygblad lämnade åtta av tio kommuner direktinformation till drabbade genom olika former av uppsökande verksamhet (hembesök, brev och telefonsamtal). I de fall kommunerna fått ta emot kritiska synpunkter har det främst handlat om att drabbade personer framfört att de önskat att en del kommuner hade visat ett mer aktivt förhållningssätt.

De undersökningar som gjorts i Sverige efter flodvågskatastrofen visar att många drabbade har fått sitt främsta stöd från familj, närstående, vänner, skolkamrater och arbetskamrater. Med den kunskapen om det personliga nätverkets betydelse i svåra situationer kan man fråga sig om inte samhällets stöd i någon utsträckning också borde riktas till dessa målgrupper.

De stödformer som flest drabbade efterfrågat är samtalsstöd enskilt och i grupp. Hälften av kommunerna har svarat att de haft pågående samtalsgrupper under de första månaderna och detta gäller särskilt i de kommuner som förlorade fem invånare eller fler. I kommuner med få drabbade har det varit svårare att tillmötesgå önskemålet om samtalsgrupper. De större frivilligorganisationerna Röda Korset, Rädda Barnen, BRIS och Ersta Diakoni har samverkat kring ett antal stödhelger dit olika målgrupper inbjudits. Det arbetet har till stor del finansierats med medel från Allmänna Arvsfonden [4 a, b, c]. Av Socialstyrelsens undersökningar framgår att kommunerna främst givit stödinsatser under det första halvåret medan frivilligorganisationerna stått för det mer långsiktiga stödet. Under hösten 2006 pågår alltså cirka

20 samtalsgrupper i landet och i flertalet fall leds dessa av Referenspunkt Ersta eller Röda Korset. Vid kontakt med organisationerna uppger dessa att flertalet grupper beräknas vara avslutade kring årsskiftet 2006-2007.

Grundbultar i krishanteringssystemet är verksamhetsansvar och geografiskt områdesansvar. Kommunerna ska inom sitt geografiska område verka för samverkan och samordning av olika aktörers information och stödinsatser vid allvarliga händelser. Förvaltningschef eller ansvarig nämnd ska svara för att medarbetarna får utbildning och övning så att de har tillräckliga kunskaper för att lösa sina uppgifter vid en kris eller katastrof. I uppgifterna ingår att vid behov kunna lämna uppgifter till länsstyrelser eller till nationella myndigheter.

En svårighet i uppgiftsinsamlingen under regeringsuppdraget har varit att många kommuner saknar kunskap om omfattningen av andra aktörers krisstöd. Det tyder på att man i kommunerna sällan eller aldrig sammanställer uppgifter om stödinsatser och mottagare av stödinsatserna vid lyckor och kriser. Det betyder i sin tur att man saknar en viktig bas för kunskapsuppbyggnad eftersom dokumentation, sammanställning och analys av de sammantagna stödinsatserna och målgrupperna vid en kris borde utgöra en viktig grund för kommunens och andra aktörers planering för kommande kriser och katastrofer. Det var också en del av innehållet i ett Meddelandeblad som Socialstyrelsen publicerade i januari 2005 – *Socialtjänstens långsiktiga stöd och hjälp till dem som drabbats av katastrofen i Sydostasien* [5]. Inom ramen för uppdraget har Socialstyrelsen påbörjat ett utvecklingsarbete kring sammanställning av uppgifter om stödinsatser. Ett annat sätt att vidga de egna referensramarna är genom att ta del av andra kommuners arbete med krishantering.

Socialstyrelsens Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri (KcKP) har under våren 2006, i samverkan med Karolinska Institutet, de tre sjukvårdsregionerna och sju landsting genomfört en omfattande enkätundersökning på individnivå. Målgrupp för studien är drygt 10 000 av de resenärer som återvände från Sydostasien under de första veckorna efter flodvågskatastrofen. I den här rapporten redovisas några preliminära resultat från undersökningen. Uppföljningsrapporten kommer att publiceras på KcKP:s hemsida i början av december 2006.

Mot bakgrund av den ovan nämnda större studien har Socialstyrelsen gjort bedömningen att det, inom ramen för regeringsuppdraget, inte varit motiverat att göra ytterligare individundersökningar. Ställningstagandet grundas på en avvägning mellan å ena sidan integritetskravet i förhållande till de drabbade personerna och å andra sidan behovet av att få ytterligare information när det gäller de drabbades uppfattning om samhällsstödet.

Med hjälp av erfarenheter från flodvågskatastrofen och från andra olyckor och kriser kommer Socialstyrelsen under 2007 att utarbeta ett vägledningsdokument till stöd för kommunerna i deras arbete med krisberedskap och krishantering. I det arbetet kommer aktörer på lokal, regional och nationell nivå att involveras.

När det gäller tillgång till och efterfrågan på psykiatrisk vård visar uppföljningarna 2005 och 2006 att de psykiatriska verksamheterna, enligt landstingen, i stort klarat att möta den efterfrågan på vård som uppkommit till

följd av flodvågskatastrofen. Redovisningarna våren 2006 respektive hösten 2006 visade att efterfrågan på psykiatrisk vård har klingat av.

Inledning

Jordskalvet och de efterföljande jättevågorna i Sydostasien under annandagen 2004 ödelade mark och annan egendom så att ett oräkneligt antal människor förlorade sin möjlighet till försörjning. Cirka 225 000 människor dödades till följd av flodvågen och 543 av dessa var svenskar.

Flera av de platser som drabbades av vågorna är populära resmål varför många svenskar befann sig i området under julhelgen. Enligt de listor som Rikspolisstyrelsen upprättade var det drygt 17 000 svenska resenärer som återvände från Sydostasien efter flodvågen. Närmare två tredjedelar av dessa resenärer var hemmahörande i storstadslänen och ungefär samma förhållande gäller också för de 543 döda eller saknade svenskarna. 60 svenska barn miste någon förälder i flodvågen och 15 av dessa barn miste båda sina föräldrar. Av de svenskar som omkom i flodvågen har nu alla utom 15 personer återfunnits, identifierats och återförts till Sverige och tio av dessa är barn.

Det var 113 av landets kommuner som förlorade en eller flera av sina invånare i flodvågen. Dessa kommuner var också mantalsskrivningsort för drygt 80 procent av de svenska resenärer som undkom med livet i behåll. Det är skälet till att Socialstyrelsen har valt de 113 kommunerna som målgrupp för att följa stödet till drabbade på kort och på lång sikt [2, 3].

Inom ramen för regeringsuppdraget har Socialstyrelsen inte genomfört egna undersökningar som riktar sig direkt till de drabbade. Skälet är att flera undersökningar gjordes redan under våren 2005 bl.a. av Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen (RSOS) [6] och av Referenspunkt Ersta [7]. Sedan 2005 har också Socialstyrelsens Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri (KcKP) förberett en omfattande enkätundersökning på individnivå. Målgrupp för undersökningen, som genomfördes under våren 2006, är drygt 10 000 av de resenärer som återvände från Sydostasien under de första veckorna efter flodvågskatastrofen. Undersökningen har genomförts i samarbete mellan Kunskapscentrum för katastrofpsykiatri, Karolinska Institutet, de tre sjukvårdsregionerna och sju landsting. I den här rapporten redovisas några preliminära uppgifter från uppföljningsrapporten som inom kort kommer att publiceras på KcKP:s hemsida.

Mot bakgrund av den ovan nämnda större studien har Socialstyrelsen gjort bedömningen att det, inom ramen för regeringsuppdraget, inte varit motiverat att göra ytterligare individundersökningar. Ställningstagandet grundas på en avvägning mellan å ena sidan integritetskravet i förhållande till de drabbade personerna och å andra sidan behovet av att få ytterligare information när det gäller de drabbades uppfattning om samhällsstödet.

Uppdrag

Socialstyrelsen har fått i uppdrag att under 2005 och 2006 följa socialtjänstens arbete efter flodvågskatastrofen i Sydostasien. Av uppdraget framgår också att arbetet ska genomföras i samverkan med länsstyrelserna och att rapporter ska lämnas vid fyra tillfällen; senast den 1 maj 2005, senast den 1 december 2005, senast den 1 maj 2006 och senast den 1 december 2006 då slutrapporten ska lämnas.

I uppdraget ingår

- att följa upp behov och stödsatser på kort och på lång sikt för olika målgrupper som drabbats av naturkatastrofen
- att följa upp eventuella brister som finns i stödet samt hur dessa brister åtgärdas
- att följa upp hur den erfarenhet och kunskap som finns hos olika myndigheter och andra aktörer tas tillvara av socialtjänsten och POSOM-grupper¹
- att lämna förslag på åtgärder som regionala och nationella myndigheter kan vidta för att underlätta för socialtjänst och andra aktörer att ge ett bra stöd, samt
- att inom ramen för länsstyrelsernas och Socialstyrelsens mandat initiera förändringar som kan bidra till att socialtjänsten har det stöd som behövs för att klara de långsiktiga behoven.

I ett tilläggsuppdrag som rör psykiatrins ansvarsområde ska Socialstyrelsen följa utvecklingen inom barn- och ungdomspsykiatri samt vuxenpsykiatri med anledning av flodvågskatastrofen. Socialstyrelsen ska följa utvecklingen i landstingen, särskilt efterfrågan på och tillgängligheten till psykiatrisk vård och eventuella effekter på tillgången till vård för övriga patientgrupper inom psykiatri samt belastningar på befintlig personal. Uppdraget har samma rapporteringstillfällen som socialtjänstuppdraget och rapporteringarna för de båda uppdragen ska ske i en samlad rapport.

Andra aktörer som fick uppdrag efter flodvågen

Regeringen inrättade den 10 januari 2005 en kommitté som fick namnet Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen (RSOS). I kommittédirektiven anges bl.a. att RSOS uppgifter är att ge vägledning och information till efterlevande och anhöriga, att verka för goda kontakter mellan

¹ POSOM ska uttydas Psykologiskt Och Socialt OMhändertagande vid stora olyckor och katastrofer. Det är ett samlingsbegrepp för samverkan mellan lokala aktörer kring psykologiskt, medmänskligt, praktiskt och socialt krisstöd vid stora olyckor och katastrofer. Vanligtvis ingår socialtjänst, skola, hälso- och sjukvård och kyrka. Ibland ingår också polis och räddningstjänst [13].

anhöriga/efterlevande och myndigheter och att verka för samordning av information från myndigheter [8]. Fr.o.m. september 2005 har RSOS införlivats i Styrelsen för psykologiskt försvar.

Skolverket fick uppdrag att utvärdera skolornas krisberedskap och deras arbete med krishantering efter flodvågskatastrofen.

Myndigheten för skolutveckling fick uppdrag att sprida lärande exempel på krisberedskap och krishantering till förskola, familjedaghem, fritidshem och skola.

Frivilligorganisationerna Rädda Barnen, BRIS och Ersta Diakoni ansökte var och en för sig om medel från Allmänna Arvsfonden för att kunna stödja drabbade. Organisationerna beviljades medel under tre år, men Arvsfonden ställde som motkrav att organisationerna skulle samarbeta kring sina insatser [4 a, b, c]. I det samarbetet har också Röda Korset kommit att medverka men med egen finansiering. Organisationernas uppdrag är bl.a. att utbilda personer som kan leda samtalsgrupper, genomföra gruppsamtal, ge stöd till kris- och katastrofgrupper och förmedla kunskap till förskola, skola och allmänhet.

Tidigare rapporter

Under arbetet med regeringsuppdraget har Socialstyrelsen haft ett nära samarbete med Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen (RSOS) och under det första året också med Skolverket och Myndigheten för skolutveckling. För att orientera läsaren om vad Socialstyrelsen och andra myndigheter och organisationer publicerat inom ramen för sina uppdrag lämnas nedan en kortfattad beskrivning av några publikationer.

Socialstyrelsens tre delrapporter

Socialstyrelsen har lämnat tre delrapporter inom ramen för regeringsuppdraget. Rapporterna om stödinsatser inom socialtjänstens ansvarsområden baseras dels på intervjuer med tio kommuner och dels på enkäter till de 113 kommuner som förlorade en eller flera invånare i samband med flodvågen.

- Den första delrapporten, *Lägesbeskrivning från 10 kommuner tre månader efter tsunamin*, som lämnades till regeringen i maj 2005, bygger på intervjuer med personer som haft ett övergripande ansvar för krishanteringen i tio kommuner [1]. Kommunerna valdes ut för att de förlorat minst 10 invånare till följd av flodvågskatastrofen och/eller för att minst 20 av kommuninvånarna hade återvänt hem från katastrofområdet. Rapporten behandlade bl.a. hur stödet till de drabbade hade utformats under de första månaderna och hur de bedömde sin krisberedskap för katastrofer med många drabbade.
- Den andra delrapporten, *Stödet i Sverige efter flodvågskatastrofen*, lämnades till regeringen i december 2005 [2]. I rapporten redovisades resultatet av den första enkätundersökningen till de 113 kommuner som förlorade en eller flera kommuninvånare. Undersökningen avsåg perioden december 2004-augusti 2005 och enkäten innehöll frågor bl.a. om informationsinsatser, förfrågningar och stödinsatser från kommunen och andra aktörer. I rapporten redovisades också resultatet av en enkätundersökning om hur de psykiatriska verksamheterna klarat att möta den efterfrågan på vård som uppkommit efter flodvågskatastrofen. Undersökningen om psykiatri avser perioden december 2004-oktober 2005.
- I maj 2006 fick regeringen den tredje delrapporten, *Det fortsatta stödet efter flodvågskatastrofen*, som för socialtjänstens del baserades på resultatet av en uppföljande enkätundersökning till de 113 kommunerna [3]. Undersökningen avsåg perioden september 2005-januari 2006 för att också fånga insatser som givits i anslutning till årsdagen av händelsen. Rapporteringen innehöll också uppgifter om efterfrågan på psykiatrisk vård t.o.m. februari 2006.

Andra myndigheters/organisationers rapporter

Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen (RSOS) har beskrivit sitt och andra aktörers arbete under 2005 i tre rapporter

- *Efter flodvågen – det första halvåret. Rapport från Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen. SOU 2005:60* [6].
- *Efter flodvågen – det andra halvåret. Slutrapport från Rådet för stöd och samordning efter flodvågen. SPF skriftserie 2006:2* [9].
- *Bilaga till Efter flodvågen – det andra halvåret. SPF skriftserie 2006:2* [10].

Skolverket har utvärderat skolornas krishantering och krisberedskap med hjälp av intervjuer med 46 rektorer från skolor som på olika sätt drabbades av flodvågskatastrofen. Rapporten *Skolornas krisberedskap och arbete med krishantering efter naturkatastrofen i Sydostasien* publicerades i januari 2006 [11].

Myndigheten för skolutveckling har inom ramen för sitt regeringsuppdrag sammanställt en antologi med lärande exempel *När det värsta händer – om krishantering i förskola och skola* som publicerades i april 2006 [12].

Socialtjänstuppdraget

Sammanfattning av stödet i kommunerna december 2004–januari 2006

Den osäkerhet som uppstod i inledningsskedet när det gäller antalet saknade, döda och hemvändande svenskar, ledde till att i stort sett varje kommun inledde förberedelser för att kunna ge hjälp och stöd till drabbade. Kraftsamlingen medförde också att tillgången på stödinsatser initialt i många avseenden var större än efterfrågan.

I de flesta kommuner finns ett förberett forum, ofta benämnt POSOM, för samverkan kring psykologiskt, medmänskligt, praktiskt och socialt stöd dels på ledningsnivå och dels med stödpersoner. Vanligen ingår socialtjänst, skola, sjukvård och kyrka, men ofta även polis, räddningstjänst och frivilligorganisationer. Detta finns närmare beskrivet i Socialstyrelsens allmänna råd om psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer [13]. Det innebär att kommunen har upparbetade kontaktvägar så att man initialt i en kris sällan behöver agera ensam.

De lägesbeskrivningar som länsstyrelserna vid flera tillfällen lämnade till Socialstyrelsen under januari och mars 2005 förmedlade bilden av hur kommunerna med stort engagemang och i samverkan med andra lokala aktörer hanterat de frågor och behov som uppstått efter flodvågskatastrofen och att man hade läget under kontroll [14]. Det intrycket har bestått även i de undersökningar som gjorts inom ramen för regeringsuppdraget.

Socialstyrelsens första delrapport byggde på intervjuer med 10 kommuner som antingen hade tagit emot minst 20 hemvändande resenärer från katastrofområdet eller förlorat minst 10 invånare till följd av katastrofen [1]. Dessa intervjuer visade att kommunerna snabbt kommit igång med olika former av informationsaktiviteter. Socialtjänsten rapporterade att de under de första månaderna i samverkan med skolan och andra lokala aktörer såsom sjukvården, kyrkan och frivilligorganisationer hade kapacitet att ge samtalsstöd enskilt eller i grupp till alla drabbade som så önskade.

Som underlag för den andra och tredje delrapporten genomförde Socialstyrelsen under hösten 2005 och våren 2006 två enkätundersökningar som riktades till samtliga 113 kommuner som förlorade en eller flera kommuninvånare till följd av flodvågen [2, 3].

Informationsinsatser

Sammanfattningsvis har Socialstyrelsens undersökningar visat att kommunerna i samverkan med andra lokala krisaktörer lagt ner mycket möda på att nå ut med information om möjligheter för drabbade att få stöd. Förutom genom hemsidor, annonser, särskilda telefonnummer och informationscent-

ra gav åtta av tio kommuner direkt information till drabbade genom hembesök, brev eller telefonsamtal.

De flesta kommuner fick inte särskilt många förfrågningar från drabbade ens under första månaderna. I flertalet kommuner rörde det sig om 25 samtal eller färre under dessa månader. I ett tiotal kommuner fick man ta mot 100-200 samtal och i någon kommun rörde det sig om 500 samtal under samma tid [2]. Många kommuner fortsatte att informera på kommunens hemsida även under hösten 2005 och särskilt inför årsdagen [3].

Stödsamtal till enskilda, samtalsgrupper och föreläsningar

Stödinsatserna tycks i hög grad ha styrts av önskemål från de drabbade. En hel del kommuner har beskrivit att de till en början hade avsatt stora resurser för stödinsatser som inte kom att efterfrågas eftersom de drabbade många gånger klarat sig med hjälp av det egna nätverket eller med hjälp av stödforum eller nätverk som uppstod efter flodvågskatastrofen. Exempel på sådana stödforum är ”Vi som mist någon mitt i livet (Vimil)” och ”ViSom-Finns”[20 a, b]. Idén med stödforum och nätverk av den här typen är att den som mist en närstående kan få stöd av andra som drabbats på samma sätt och på så sätt kan nya relationer och nätverk skapas.

Kommunerna har rapporterat stora skillnader i förekomsten av enskilda stödsamtal - i flertalet kommuner har det handlat om tio personer eller färre som fått samtal men i en handfull kommuner rör det sig om 50-100 personer. En särskilt efterfrågad stödform har varit samtalsgrupper där drabbade kunnat träffa andra med liknande erfarenheter. Hälften av kommunerna har svarat att de haft pågående samtalsgrupper under de första månaderna efter katastrofen. Det gäller särskilt i de kommuner som förlorade fem eller fler invånare och det är också främst i dessa kommuner som samtalsgrupper har pågått även under andra halvåret 2005. Förutsättningarna för att kunna arrangera grupper och tillmötesgå dessa önskemål har varit sämre i de kommuner som förlorat färre invånare.

Av Skolverkets rapport om skolornas krishantering efter flodvågskatastrofen framgår att skolan, förskolan och skolhälsovården har stått för en stor del av krisstödet till de barn och ungdomar som på olika sätt drabbades [11]. Socialtjänstens roll har i det sammanhanget ofta varit att finnas som stödjande resurs för skolans personal.

Under de första månaderna anordnades anhörigträffar, seminarier och föreläsningar i fyra av tio kommuner – ofta skedde detta i samverkan mellan kommunen och andra aktörer. Fram till sommaren förekom det sporadiskt och under hösten 2005 har en handfull kommuner rapporterat att de, oftast i samverkan med andra aktörer genomfört seminarier eller föreläsningar till olika målgrupper.

Familjerättsligt stöd och god man

Till följd av flodvågskatastrofen miste 60 barn och ungdomar någon av sina föräldrar och 15 miste båda sina föräldrar. Det familjerättsliga stödet och behov av ställföreträdande vårdnadshavare rör främst denna grupp. I den enkätundersökning som riktades till de 113 kommuner som förlorade invå-

nare svarade 20 kommuner inklusive storstäderna att de främst under det första halvåret givit familjerättsliga stödinsatser. Sammantaget gällde dessa insatser minst ett 30-tal personer.

Ungefär lika många kommuner inklusive storstäderna har svarat att de förordnade god man till närmare 50 personer. Av uppgifter som framkommit vid kontakter med socialtjänsten och med Rädda Barnen har de barn som förlorade sina båda föräldrar fått nya familjer och i flertalet fall har det gått att lösa med hjälp av släktingar eller andra personer som barnen och ungdomarna kände sedan tidigare.

Ekonomiskt stöd

Cirka 50 personer i ett 30-tal kommuner inklusive storstäderna fick ekonomiskt stöd. I flertalet fall handlar det om insatser under de första månaderna efter hemkomsten.

Osäkerhet rörande omfattningen av insatserna och mottagarna

Det geografiska områdesansvaret på lokal, regional och nationell nivå är en viktig hörnsten i krishanteringssystemet. När det gäller det psykologiska, medmänskliga, praktiska och sociala krisstödet finns som tidigare nämnts flera aktörer men det är kommunerna som har det geografiska områdesansvaret på lokal nivå och som därmed också ska verka för samverkan och samordning av krishanteringsåtgärderna. Kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem finns sedan 2004 beskrivet i ett avtal mellan staten och dåvarande Svenska Kommunförbundet [15]. Sedan september 2006 finns också en ny lag - *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap* [16].

I storstäderna har varje stadsdel ansvar för sina kommuninvånare – så är det i normalfallet och så fungerar det också vid kriser. Av enkätsvaren från stadsdelar i alla tre storstäderna finns det anledning att tro att svaren ibland avser stadsdelen och andra gånger avser det totala utbudet i kommunen. Det betyder att uppgifterna från storstäderna delvis är osäkra. I Malmö kommun valde man att låta stadens beredskapsplanerare ha en samordnande roll för kommunens krisstöd. Göteborgs kommun inrättade en speciell samordnarfunktion medan Stockholms kommun valde att organisera krisstödet enligt en helt decentraliserad modell. De samordnande funktionerna i Göteborg och Malmö har underlättat uppgiftsinsamlingen.

I uppdraget fanns önskemål om redovisning av insatser fördelade på kön samt på åldrar (barn, ungdomar och vuxna). Uppgifter om insatser fördelade på kön bedömdes som realistiskt att efterfråga. Stödinsatser som givits av kommunens egna verksamheter, fördelat på åldrar, lämnades av ungefär tre av fyra kommuner, men en del av dessa uppgifter angavs mycket ungefärligt. När det gäller motsvarande uppgifter för trossamfunden har 15-20 procent av kommunerna och stadsdelarna lämnat uppgifter och när det gäller frivilligorganisationerna har cirka 5 procent av kommunerna lämnat uppgifter fördelat på åldrar. Av dessa skäl har antalsuppgifter fördelat på åldrar bedömts som alltför osäkra varför dessa inte redovisas i rapporten.

Kommunernas bedömning av information och stöd

I den mån kommunerna eller stadsdelarna fått återkoppling från drabbade när det gäller stödinsatser har det nästan uteslutande rört sig om spontana muntliga reaktioner. Kommunerna har kommenterat att många drabbade har blivit positivt överraskade både när det gäller information och stödinsatser. De kommuner som redovisat att drabbade haft kritiska synpunkter har uppgivit att det handlat om att dessa har uttryckt att de hade önskat att kommunen tagit mer egna initiativ så att de drabbade själva sluppit söka behövlig information. En del av de kommuner som avstått från uppsökande verksamhet har fått ta emot kritik för detta.

Ytterligare kunskap om stödet från andra aktörer

Svenska kyrkan

Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen (RSOS) har under våren 2005 i en enkät tillfrågat Svenska Kyrkans stift om församlingarnas arbete efter flodvågskatastrofen [17]. Åtta av de fjorton stiftet har besvarat enkäten. Alla som svarat har sagt att de förutom bön och gudstjänster för flodvågens offer öppnat sina lokaler och bidragit till det psykosociala omhändertagandet. En handfull församlingar har erbjudit samtalsgrupper under våren 2005. Ett problem man nämner när det gäller samtalsgrupper är att församlingarnas upptagningsområden är för små för att kunna skapa homogena samtalsgrupper. Man har samverkat med kommuner och landsting särskilt med stöd på skolor och på sjukhus och är på det hela taget nöjd med samarbetet.

Övriga trossamfund

I en annan undersökning som RSOS gjort riktade man sig till 22 trossamfund (34 församlingar) utanför Svenska Kyrkan [18]. Av resultatet framgår att 19 av församlingarna har bidragit med stöd och hjälp till drabbade. Av svarssammanställningen framgår att man vanligtvis inte har de upparbetade kontakter med kommunerna som Svenska Kyrkan har. Man kan också utläsa en viss besvikelse eller frustration över att samfunden inte samverkar i dessa frågor och över att kommunerna inte inbjuder till samverkan så som man skulle önska.

Frivilligorganisationer och forum/nätverk

Av den redovisning som frivilligorganisationerna BRIS, Rädda Barnen, Referenspunkt Ersta och Röda Korset gemensamt lämnat till Allmänna Arvsfonden kan man utläsa att samverkan i huvudsak avsett planering och genomförande av stödhelger för drabbade samt aktiviteter kring årsdagen på Skansen [19]. Sammanlagt sex stödhelger, varav en under hösten 2006, har arrangerats för tre olika målgrupper:

- I augusti 2005 anordnades en första stödhelg för familjer som var bosatta utanför storstadsregionerna och som förlorat barn under 20 år. Under helgen deltog närmare 50 barn och vuxna. En uppföljande stödhelg till samma grupp anordnades i januari 2006.

- Hösten 2005 och våren 2006 arrangerades två stödhelger för mor- och farföräldrar som mist barnbarn i flodvågskatastrofen.
- Våren 2006 arrangerades en stödhelg för en grupp barn och ungdomar som mist båda sina föräldrar samt för deras ”nya” föräldrar. Under hösten samma år genomfördes en uppföljande stödhelg.

Socialstyrelsen har under hösten 2006 kontaktat de fyra frivilligorganisationerna samt forumen/nätverken Vi som är mitt i livet (Vimil), ViSomFinns och Vi som förlorat barn (VSFB) för att få en uppfattning om i vilken utsträckning dessa organisationer och forum varit verksamma med stödinsatser efter flodvågskatastrofen. Kontakt har tagits per telefon eller genom e-post. ViSomFinns och VSFB har inte besvarat förfrågan om genomförda aktiviteter efter flodvågskatastrofen. På Vimil:s hemsida kan man läsa att forumet under 2005 och 2006 har anordnat träffar och möten på en rad platser i landet [20 a].

Barnens Rätt i Samhället (BRIS)

Efter flodvågskatastrofen har BRIS lett sju barngrupper med sammanlagt ett 40-tal barn. Barngrupperna har varit av två slag, dels fem s.k. traumagrupper för barn som var på plats i Sydostasien men som inte förlorade någon närstående och dels två s.k. sorggrupper för barn som förlorat någon närstående. I de senare grupperna ingick också fem av barn som blev föräldralösa efter flodvågskatastrofen. Man har också lett två föräldragrupper som totalt omfattat 18 personer. Hösten 2006 är samtliga grupper avslutade.

Rädda Barnen

Organisationen har lett en samtalsgrupp för nio föräldrar som förlorat barn och en samtalsgrupp för överlevande barn. Båda grupperna har avslutats före hösten 2006.

Ersta Diakoni

Med stöd av medel från Allmänna Arvsfonden bildades Referenspunkt Ersta efter flodvågskatastrofen. Man arbetar dels med samtalsstöd till drabbade och dels med utbildning av samtalsledare. Sammanlagt har man haft 25 samtalsgrupper med 6-7 deltagare per grupp. Cirka 15 av samtalsgrupperna är avslutade hösten 2006.

Röda Korset

Kontakt med samtliga regionkontor visar att drygt 30 samtalsgrupper med totalt cirka 250 deltagare startats efter flodvågskatastrofen, i bl.a. Stockholm, Göteborg, Malmö, Helsingborg, Uppsala och Sundsvall. Två samtalsgrupper har letts i samverkan mellan Röda Korset och Referenspunkt Ersta. Cirka 20 av samtalsgrupperna är avslutade hösten 2006.

Pågående stödinsatser hösten 2006

För att få en lägesbild av i vilken utsträckning det under hösten 2006 alltjämt pågår eller planeras tsunamirelaterade aktiviteter har Socialstyrelsen kontaktat myndigheter och organisationer som kan antas ha kännedom om vad som pågår. Följande myndigheter och organisationer har kontaktats:

- Samtliga länsstyrelser avseende aktiviteter i kommunal regi
- Storstadsstiftet inom Svenska Kyrkan avseende församlingarnas aktiviteter
- Svenska Missionskyrkan
- Frivilligorganisationerna Röda Korset, Rädda Barnen, BRIS, Referenspunkt Ersta
- Stödforum för drabbade (Vimil, ViSomFinns och Vi Som Förlorat Barn)

Kommunerna

Förfrågan har gått ut till länsstyrelserna om de har kännedom om pågående tsunamirelaterade aktiviteter i kommunal regi. 15 av länsstyrelserna har svarat att de inte känner till att det finns kommuner i länen som under hösten 2006 har pågående aktiviteter.

Församlingarna/trossamfunden

En motsvarande förfrågan har riktats till Stockholms, Lunds, Göteborgs och Uppsala stift samt till Svenska Missionskyrkan som alla besvarat förfrågan. Stockholms stift är det enda stift där det är känt att det i några församlingar alltjämt pågår kontakt mellan präster, diakoner och drabbade. Oftast är kontakten sporadisk men i några fall förekommer mer regelbundet återkommande kontakt under hösten 2006.

Frivilligorganisationerna

Under hösten 2006 har Rädda Barnen, BRIS, Referenspunkt Ersta och Röda Korset anordnat en uppföljande stödhelg för en grupp barn och ungdomar som mist båda sina föräldrar samt för deras ”nya” föräldrar. Referenspunkt Ersta har under hösten 2006 alltjämt tio pågående samtalsgrupper som planeras vara avslutade kring årsskiftet. En minnesstund planeras på tvåårsdagen den 26 december. Röda Korset har under hösten 2006 elva pågående samtalsgrupper främst i storstadsregionerna. I flertalet fall bedömer man att grupperna kommer att avslutas kring årsskiftet 2006/2007.

Forum/nätverk till stöd för drabbade

Forumet ViSomFinns har svarat på Socialstyrelsens förfrågan att man endast har planerat några lokala träffar i södra Sverige under hösten 2006. På Vimils hemsida kan man läsa att forumet ordnar träffar lokalt på olika platser under hösten. I Stockholm och Göteborg har man utsett speciella kaféer till ”stamfik” där man träffas vid en bestämd tidpunkt varje lördag. Webb-

adresser till forumen finns angivna i referenslistan i slutet av rapporten[20 a, b, c].

Psykiatriuppdraget

Socialstyrelsen har också haft ett uppdrag att följa efterfrågan på och tillgänglighet till barn- och ungdomspsykiatri och vuxenpsykiatri med anledning av flodvågskatastrofen.

Redan inledningsvis förmedlade landstingen en bild av att ha haft hög beredskap att ta emot patienter. Socialstyrelsen gjorde i januari 2005 en inventering över läget inom hälso- och sjukvården och landstingens bedömningar [21]. Sammanfattningsvis gjordes då bedömningen att behovet av psykosociala, psykologiska och psykiatriska insatser var av den omfattningen att de huvudsakligen kunde klaras av inom ramen för ordinarie resurser och den beredskap sjukvårdshuvudmännen har för insatser i krislägen. Samtidigt framhölls att behov av psykosociala/ psykiatriska insatser enligt den samlade erfarenheten kan uppstå en tid efter en händelse av det här aktuella slaget.

För att fortsatt följa utvecklingen inom psykiatrin genomförde Socialstyrelsen hösten 2005 respektive våren 2006 enkätundersökningar ställda till samtliga landsting, regioner och Gotlands kommun. I dessa uppföljningar besvarade landstingen frågor om läget för såväl barn- och ungdomspsykiatri som vuxenpsykiatri.

Svaren från landstingen hösten 2005 visade att de psykiatriska verksamheterna i stort klarat att möta den efterfrågan på vård som uppkommit till följd av flodvågskatastrofen [2]. Samtliga landsting hade haft patienter som sökt vård inom vuxenpsykiatrin och 19 av 21 landsting inom barn- och ungdomspsykiatrin. Alla landsting menade att såväl barn- och ungdomspsykiatrin som vuxenpsykiatrin hade haft möjlighet att erbjuda vård inom rimlig tid till de patienter som sökt med anledning av flodvågskatastrofen. Landstingen menade också att insatserna kunnat genomföras utan några större konsekvenser för andra patientgrupper inom psykiatrin eller den egna personalen med undantag för det akuta skedet i början av 2005.

Svaren från landstingen vid det andra insamlingstillfället våren 2006 visade att efterfrågan på barn och ungdomspsykiatrisk respektive vuxenpsykiatrisk vård med anledning av flodvågskatastrofen klingat av [3]. Totalt var då ca 45 patienter kvar i behandling inom barn- och ungdomspsykiatrin sedan förra insamlingsperioden och en handfull patienter hade tillkommit perioden hösten 2005 – våren 2006. Motsvarande siffror för vuxenpsykiatrin var ca 35 patienter kvar i behandling och ett drygt tiotal nytillkomna patienter.

Närmare två tredjedelar av de hemvändande svenska resenärerna var bosatta i de tre storstadslänen. Inför slutredovisningen av regeringsuppdraget har Socialstyrelsen ställt en fråga till Stockholms läns landsting, Region Skåne och Västra Götalandsregionen om eventuell belastning på psykiatrin hösten 2006 med anledning av flodvågskatastrofen. Svaren från dessa tre sjukvårdshuvudmän visar att efterfrågan på psykiatrisk vård med anledning av flodvågskatastrofen avklingat hösten 2006. Enstaka patientkontakter förekommer, men insatserna bedöms som tämligen ringa.

Sammanfattningsvis visar uppföljningarna 2005 och 2006 att de psykiatriska verksamheterna, enligt landstingen, i stort klarat att möta den efterfrågan på vård som uppkommit till följd av flodvågskatastrofen. Redovisningarna våren 2006 respektive hösten 2006 visade att efterfrågan på psykiatrisk vård har klingat av.

Individperspektivet

Individperspektivet har beaktats i begränsad utsträckning genom de undersökningar som Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen (RSOS) och Referenspunkt Ersta riktat till drabbade personer. Genom den undersökning som Socialstyrelsens Kunskapscentrum för Katastrofpsykiatri har genomfört under våren 2006 ökar möjligheterna till kunskapsuppbyggnad inom området.

Rådets enkätundersökning med svar från drygt 100 personer

RSOS har under våren 2005 gjort en enkätundersökning med hjälp av webbsidan för forumet "ViSomFinns" [6]. I undersökningen deltog 118 personer - både personer som varit utsatta för flodvågen och anhöriga till saknade eller avlidna. Mer än 80 procent av dem som deltog svarade att de hade stort behov av professionellt stöd och de flesta hade också fått psykologiskt/psykosocialt stöd i någon form. Anhöriga och arbetskamrater stod för merparten av stödet. Nästan hälften hade fått stöd av psykiater, psykolog eller kurator. En tredjedel hade fått stöd genom kommunens krisstöd och lika stor andel genom kyrkan. En av fem hade fått stöd av en frivilligorganisation eller av privat psykolog.

Flertalet av dem som besvarat enkäten var nöjda med kvaliteten på det professionella stödet – mindre än tio procent uttryckte missnöje. Mer än hälften hade fått det stöd de efterfrågat, men en av fyra ansåg sig inte ha fått tillräckligt med stöd. De flesta som var kritiska uppgav att de varit tvungna att på egen hand ordna stöd och information.

Erstas enkätundersökning med svar från drygt 100 personer

Referenspunkt Ersta genomförde under hösten 2005 en webbundersökning som besvarades av 123 personer varav hälften var bosatta i Stockholm [7]. Exempel på frågor är: hur omhändertagandet fungerat efter hemkomsten, hur det gått med bearbetningen och om den svarandes hälsa under de senaste veckorna. De som besvarade enkäten ombads redovisa sin uppfattning av omhändertagandet. Resultatet visade att de som var bosatta i Stockholm upplevde sig ha fått bättre hjälp och mådde bättre än drabbade från övriga delar av landet där möjligheterna till hjälp och stöd varit sämre.

Intervjuundersökning med svar från drygt 1000 hemkomna

RSOS gjorde under våren 2005 en intervjuundersökning som riktades till hemkomna som inte förlorat någon anhörig i flodvågskatastrofen [6]. Av de 1011 intervjuade personerna var de flesta i stort sett nöjda, men 10 procent ansåg sig inte ha fått det stöd de behövt. Bland dem som var missnöjda hade många uttryckt besvikelse för att inte ha blivit uppsökta från myndighets-håll.

Enkätundersökning med svar från cirka 5 000 hemkomna

Socialstyrelsens Kunskapscentrum för Katastrofpsykiatri (KcKP) har i samverkan med Karolinska Institutet, de tre sjukvårdsregionerna och sju landsting under våren 2006 genomfört en enkätundersökning riktad till drygt 10 000 resenärer som återvänt från Sydostasien efter flodvågskatastrofen. I den här rapporten redovisas några preliminära resultat från undersökningen, som i sin helhet kommer att publiceras på KcKP:s hemsida².

Målgrupp för undersökningen var personer, 16 år och äldre, som fanns med på Rikspolisstyrelsens lista över dem som anlände från Sydostasien till Sverige under perioden 26 december 2004 - 15 januari 2005 och som var hemmahörande i någon av de regioner eller landsting som deltog i undersökningen. Knappt 50 procent eller 4910 personer av dem som tillfrågades har besvarat enkäten.

Syftet med undersökningen var att kartlägga:

- förekomst, grad och typ av traumatisering
- erhållna hjälpinsatser
- aktuellt hälsoläge och psykosocial problematik drygt ett år efter katastrofen

Enligt tillgängligt material har 1086 personer svarat att de har nedsatt psykiskt välbefinnande drygt ett år efter händelsen. S.k. posttraumatiska reaktioner t.ex. påträngande minnesbilder, mardrömmar, upplevelse av värdelöshet, undvikande av sådant som påminner om katastrofen, koncentrationsstörningar och sömnstörningar har rapporterats av 474 personer.

Av undersökningsresultatet framgår tydligt att det personliga nätverket d.v.s. närstående, anhöriga, vänner och arbetskamrater har stått för den övervägande delen av stödet till drabbade. Om man sökt hjälp utanför denna krets har det främst varit hos krisgrupper, husläkare samt kuratorer och psykologer på vårdcentraler. Endast en mindre antal personer har sökt hjälp från psykiatri eller socialtjänsten. När det gäller den hjälp man fick före hemresan är man mest nöjd med hjälpen från lokalbefolkningen, närstående, andra katastrofdrabbade och lokal sjukvårdspersonal och när det gäller hjälpen efter hemkomsten är man mest nöjd med den hjälp man fått från närstående, vänner, grannar och arbetskamrater.

² ”Uppföljningsrapport av svenska resenärer efter tsunamin 2004” kommer att publiceras den 4 december 2006 på KcKP:s hemsida www.katastrofpsykiatri.uu.se

Kunskapsuppbyggnad om krishantering

En del av regeringsuppdraget omfattar att följa upp hur den erfarenhet och kunskap som finns hos olika myndigheter och andra aktörer tas tillvara av socialtjänsten och POSOM-grupper. Det är viktigt att slå fast att den viktigaste källan för kommunernas kunskapsuppbyggnad och kunskapsutveckling när det gäller krisberedskap och krishantering utgörs av de erfarenheter som gjorts av kommuner och andra lokala aktörer. Genom att ta tillvara egna och andras erfarenheter och integrera dessa i planer och handling kan kunskapen successivt byggas upp.

Dokumentera och sammanställa uppgifter

En svårighet som uppmärksammas i de uppföljningar som Socialstyrelsen gjort inom ramen för regeringsuppdraget, och som också kan beskrivas som en brist i det här sammanhanget, är att de flesta kommuner och möjligen även andra lokala aktörer tycks sakna metoder och rutiner för dokumentation, sammanställning och analys av uppgifter om stödinsatser och mottagare under och efter en krishändelse.

När det gäller insatser där dokumentationsskyldighet föreligger, sker säkert individdokumentation, medan det däremot tycks vara mindre vanligt att avidentifiera, sammanställa och analysera dessa uppgifter. I de fall kommunerna själva följer upp och utvärderar krishanteringen består underlaget oftast av loggböcker vilket leder till att fokus hamnar på vad kommunerna gjort och i ringa utsträckning på vilka insatser som givits till drabbade.

I och med den nya lagstiftningen inom krishanteringsområdet, *lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*, har kommunerna fått ett tydligare ansvar för att verka för att olika aktörers aktiviteter samordnas för att uppnå största möjliga nytta [16]. En förutsättning för att det ska kunna bli verklighet är att insatser benämns på likartat sätt mellan olika aktörer.

I den här rapporten presenteras ett utkast med exempel på stödinsatser och informationsinsatser som kan vara aktuella vid olika typer av kriser och katastrofer. Underlaget har utarbetats av en arbetsgrupp bestående av representanter från några kommuner, länsstyrelser och centrala myndigheter som på Socialstyrelsens initiativ har träffats vid några tillfällen under hösten 2006.

I syfte att inför framtida kriser förbättra kommuners och andra krisaktörers möjlighet att sammanställa uppgifter om vilka målgrupper som fått vilka insatser i vilken omfattning och av vilken aktör har gruppen nedtecknat och grupperat ett antal vanligt förekommande insatser som visas nedan:

- *insatser utan individuell behovsprövning* (t.ex. evakuering, kollektiv transport och inkvartering, utspisning, skydd för värme/kyla/regn, aktiviteter för olika målgrupper, minnesstund, samtalsstöd enskilt eller i grupp, medmänskligt stöd/finnas till hands)

- *individuellt behovsprövade insatser/myndighetsutövning* (ekonomiskt bistånd, vård- och omsorgsinsatser t.ex. hemtjänst/särskilt boende, vård- och behandlingsinsatser t.ex. jourhem/familjehem, stödinsatser t.ex. kontaktperson/kontaktfamilj/samtalsstöd, familjerättsligt stöd, anmält behov av god man till överförmyndare, remitterat barn/ungdomar till barn- och ungdomspsykiatri)
- *informations- och kommunikationsinsatser* (uppsökande verksamhet, t.ex. hembesök/telefonsamtal/brev, särskilda telefonnummer som är öppna för allmänheten, stödcentraler/informationscentra/kriscentra, sammankomster/föreläsningar, informera på hemsida, informera via annonser i press/radio/TV, informera via informationsblad/affischer, informera genom presskonferens)
- *hälso- och sjukvårdsinsatser*

För varje insats anges på enklaste sätt de uppgifter som har relevans för insatsen t.ex.

- omfattning eller varaktighet t.ex. hur länge? hur ofta?
- målgrupp t.ex. antal barn/unga/ vuxna eller antal äldre personer/personer nedsatt syn/hörsel/rörelsehinder/personer som inte talar eller förstår svenska
- geografisk spridning t.ex. ett hus/närområdet/flera samhällen

Tanken är att varje aktör noterar ”sina” insatser som sedan sammanställs till ett gemensamt dokument som kan användas som underlag av kommuner och andra krisaktörer för gemensam analys av krishanteringen.

Utbyta erfarenheter

I regeringsuppdraget efterfrågas förslag på åtgärder som regionala och nationella myndigheter kan vidta för att underlätta för socialtjänst och PO-SOM-grupper så att dessa i sin tur kan ge ett bra stöd.

Ett sätt att bygga upp den egna kunskapsbanken är genom direkt utbyte av erfarenheter kommuner emellan eller med andra aktörer. I det arbetet kan regionala och nationella myndigheter medverka på olika sätt t.ex. genom att erbjuda arenor för möten. För att skaffa underlag för att kunna bedöma hur myndigheter bäst kan stödja kunskapsutvecklingen inom socialtjänstens krisberedskap har under hösten 2006 en metod för detta ändamål utarbetats och prövats i samverkan med nästan samtliga länsstyrelser och 37 kommuner. Metoden som syftar till nätverksbygge och lokal kunskapsuppbyggnad baseras på erfarenhetsutbyte i seminarieform.

Målgruppen för seminarierna var kommuner som hanterat större olyckor eller andra allvarliga händelser som lett till att socialtjänsten och andra lokala aktörer bistått med stödinsatser till drabbade. Till varje seminarium inbjöds en till två personer från vardera fem till tio kommuner att dela med sig av sina erfarenheter från en händelse. Deltagarantalet begränsades till 20 personer per seminarium. Regionindelningen av länsstyrelsernas sociala

enheter och tillgänglighet ur transportsynpunkt blev styrande för antalet seminarier och valet av seminarieorter. De fem seminarierna genomfördes i Västerås, Göteborg, Växjö, Stockholm och Luleå. Vid varje seminarium inbjöds en representant vardera från de länsstyrelser som ingick i regionen. Socialstyrelsen som arrangerar för seminarierna i samverkan med någon av länsstyrelserna. Totalt deltog närmare 75 personer i den fem seminarierna.

Inför seminarierna ombads kommunerna att använda sig av en mall som struktur för redovisningen som fick ta högst 15 minuter. En enkät med frågor om planering, övning och uppföljning/utvärdering skickades också ut i förväg. Efter seminariet utvärderades arbetsformen och deltagarna ombads besvara några korta frågor. Kommunerna beskrev sin hantering av konsekvenserna av så vitt skilda händelser som stormen Gudrun, Libanonkrisen, flodvågskatastrofen, bränder, trafikolyckor med flera omkomna, sexuellt utnyttjande av barn och ungdomar, mord, självmord och olyckor med farligt gods. Någon kommun beskrev också de insatser som genomförts i krisförebyggande syfte och en annan kommun berättade om samverkan mellan kommunen och ortens företagare som lett till gemensamma utbildningstillfällen i krishantering.

De utvärderingar som gjordes efter varje seminarium var mycket samstämmiga. En klar majoritet av deltagarna från såväl kommuner som länsstyrelser tyckte att det hade varit en väl använd dag med stort utbyte och liten insats. Man var också överens om att den gemensamma strukturen och den begränsade talartiden var till fördel både för talare och för åhörare.

Önskemål från kommunerna

I den enkät som skickades ut till de 37 kommunerna i anslutning till seminarierna svarade flertalet eller 27 kommuner att de ansåg sig ha tillgång till den kunskap som behövs för att planera, genomföra, följa upp och utvärdera krisstödsinsatser. På frågan om hur myndigheterna kan underlätta för kommunerna och socialtjänsten så att dessa kan ge bra stöd till drabbade gavs många olika svar. Här följer några av svaren:

- Handledning i hur man hanterar en krissituation
- Utbildningsinsatser, övningsscenarier och erfarenhetsspridning
- Handbok-lathund, checklistor, utbildnings- och fortbildningsinsatser
- Information, samverkan och gemensamma övningar
- Medverka till bättre samordning mellan kommun och landsting
- Arrangera regelbundna träffar med kommunerna
- Tydligare föreskrifter, regelverk om när POSOM ska aktiveras
- Erfarenhetsutbyte, forskning och metodutveckling
- Bidra till erfarenhetsutbyte där socialtjänsten bjuds in
- Förse oss med goda och mindre lyckade exempel
- Seminarier för förvaltningschefer för att få ökad förståelse för frågorna
- Vi upplever inte så mycket stöd bara krav och pekpinnar från myndigheter.

Erfarenheter och reflektioner

Den bild som framträder genom media och i Socialstyrelsens undersökningar [1, 2, 3] är bilden av ett välorganiserat samhälle där kommuner, landsting och andra aktörer snabbt kom igång med förberedelser för att kunna ge stöd till hemvårdande och andra drabbade. Genom samverkan mellan kommuner, kyrka och frivilligorganisationer kunde krisstödet oftast ges med följsamhet till de drabbades önskemål. Flera kommuner har beskrivit hur de initialt avsatte stora resurser för stödinsatser, som efterhand visade sig vara överdimensionerade, eftersom de drabbade klarat sig med hjälp av sina personliga nätverk eller med stöd av de forum som uppstått till följd av flodvågskatastrofen. En stödform som varit särskilt efterfrågad är samtalsgrupper där drabbade kunnat möta andra med liknande erfarenheter. Detta önskemål har varit svårare att tillmötesgå för kommuner där få drabbades.

Av undersökningresultatet kan man också utläsa att det är främst under det första halvåret som drabbade fått stöd från kommunerna. Det är inte känt om det beror på att kommunerna därefter minskat tillgången på stödinsatser eller om de drabbades efterfrågan på stöd från kommunerna minskat. Det mera långsiktiga stödet har frivilligsektorn svarat för, oftast i form av samtalsstöd i grupp.

I det Meddelandeblad som Socialstyrelsen publicerade i januari 2005 omnämndes bl.a. vikten av att nå ut med information om olika möjligheter till stöd och hjälp för drabbade och att därför använda sig av uppsökande verksamhet [5]. Det rådet följde flertalet av kommunerna och de tycks endast i liten utsträckning ha fått ta emot kritiska synpunkter på de stödinsatser som givits. När så har skett har det handlat om drabbade som önskat och förväntat ett mer aktivt förhållningssätt från kommunen. Denna kritik tycks särskilt ha framförts i den grupp av kommuner som valde att avstå från att söka upp drabbade.

Undersökningar som genomförts i Sverige efter flodvågskatastrofen förmedlar en samstämmig bild av det personliga nätverkets betydelse i svåra situationer. Med vetskap om att det är familj, närstående, vänner och arbetskamrater som svarar för huvuddelen av stödet till drabbade vid både små och stora kriser kan det vara värt att fundera på om samhällets stöd i någon utsträckning också borde riktas till dessa målgrupper.

En upptäckt som gjorts i samband med Socialstyrelsens undersökningar i det här regeringsuppdraget är att många kommuner har en begränsad kännedom om vilka stödinsatser som andra lokala krisaktörer givit. Det saknas också metoder och rutiner för dokumentation och sammanställning av uppgifter om stödinsatser och mottagare av insatserna. Här finns ett stort behov av att utveckla enkla metoder för dokumentation, sammanställning och analys som kan tjäna som underlag för olika aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Inom ramen för regeringsuppdraget har Socialstyrelsen påbörjat ett sådant utvecklingsarbete.

Frivilligsektorn, som har fått del av medel från Allmänna Arvsfonden, har stått för en stor del av stödet till drabbade efter flodvågskatastrofen [4 a,b,c]. Genom organisationernas samarbete kring stödhelger för olika målgrupper har drabbade i kommuner utanför storstadsregionerna också kunnat få del av stödet. Överhuvudtaget märks en målmedveten inställning från dessa organisationer. Röda Korset har t.ex. inlett samtal om samverkan med ett hundratal kommuner avseende medmänskligt stöd vid kriser och katastrofer. Deras mål är att inom några år kunna erbjuda detta i samtliga kommuner. Som en följd av erfarenheterna på flygplatserna efter flodvågskatastrofen och Libanonkrisen pågår nu samtal mellan Luftfartsverket och Röda Korset om medverkan från Röda Korsets frivilliga krisstödspersoner på de större flygplatserna i Sverige. Det handlar här om beredskap för medmänskligt stöd.

Flertalet kommuner har också begränsade erfarenheter av att hantera kriser med många drabbade. Det gäller också flera länsstyrelser. I och med en ny förordning för myndigheter - *förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap*, har länsstyrelsen fått förtydligat och vidgat ansvar för den regionala samordningen även vid kriser [22].

Socialtjänstlagen (2001:453) ålägger kommunerna det yttersta ansvaret för att människor som är i behov av hjälp och stöd får det [23]. I samband med kriser och olyckor finns det oftast behov av medmänskligt, praktiskt, psykologiskt eller socialt stöd. Det gäller både vid personliga kriser och vid större samhällskriser. Man kan dock konstatera att gränsen för det offentliga ansvaret vid kriser är svår att fastställa – det betyder att det heller inte finns någon klar rågång mellan samhällets skyldighet att ge krisstöd och den enskildes rättighet att få en speciell stödsats.

För att bygga upp en kunskapsbas som underlättar arbetet vid kommande kriser och katastrofer är det viktigt att kommunerna tar vara på egna erfarenheter och skaffar sig kunskap om andra aktörers kompetens och erfarenheter inom krishanteringsområdet. En modell för kunskapsuppbyggnad som prövats inom ramen för regeringsuppdraget hösten 2006 är seminarier där kommuner utbytt erfarenheter från hantering av olika typer av kriser. Med hjälp av erfarenheter från flodvågskatastrofen och från andra olyckor och kriser kommer Socialstyrelsen under 2007 att utarbeta ett vägledningsdokument till stöd för kommunerna i deras arbete med krisberedskap och krishantering. I det arbetet kommer aktörer på lokal, regional och nationell nivå att involveras.

Referenser

1. Lägesbeskrivning från 10 kommuner, tre månader efter tsunamin. Stockholm. Delrapport 1 – Maj 2005. Socialstyrelsen 2005..
2. Stödet i Sverige efter flodvågskatastrofen. Regeringsuppdrag om tillgång och efterfrågan på stödinsatser från socialtjänst och psykiatri. Delrapport 2 – December 2005. Socialstyrelsen 2005.
3. Det fortsatta stödet efter flodvågskatastrofen. Regeringsuppdrag om tillgång och efterfrågan på stödinsatser från socialtjänst och psykiatri. Delrapport 3 – Maj 2006. Socialstyrelsen 2006.
4. Beslut om tilldelning av projektmedel från Allmänna Arvsfonden:
 - a. Projektnummer: 2005/01. Ersta Diakonisällskap: Förstudie för att utveckla stöd till kommunernas grupper för de drabbade efter Sydostasienkatastrofen.
 - b. Projektnummer:2005/060. Rädda Barnen: Projektet Stöd till barn drabbade av flodvågskatastrofen.
 - c. Projektnummer:2005/061. Riksförbundet BRIS – Barnens Rätt i Samhället: Samtalsgrupper och dokumentation.
5. Socialstyrelsen. Socialtjänstens långsiktiga stöd och hjälp till dem som drabbats av katastrofen i Sydostasien. Meddelandeblad. Stockholm, Socialstyrelsen 2005.
6. SOU 2005:60. Efter flodvågen – det första halvåret. Rapport från Rådet för stöd och samordning efter flodvågskatastrofen. Stockholm. Försvarsdepartementet 2005.
7. Ersta Diakonisällskap. Årsrapport till Arvsfondsdelegationen från Referenspunkt Ersta och ansökan om medel för verksamhetsår 2.
8. Dir 2005:1 Nationellt råd för samordning och stöd till drabbade med anledning av naturkatastrofen i Asien.
9. Styrelsen för psykologiskt försvar. Efter flodvågen – det andra halvåret. SPF skriftserie 2006:2.
10. Styrelsen för psykologiskt försvar. Bilaga till Efter flodvågen – det andra halvåret. SPF skriftserie 2006:2
11. Skolverket. Skolornas krisberedskap och arbete med krishantering efter naturkatastrofen i Sydostasien. Skolverket 2006.
12. Myndigheten för Skolutveckling. Antologi: När det värsta händer – om krishantering i förskola och skola. Myndigheten för skolutveckling 2006.
13. Psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer. Allmänna råd från Socialstyrelsen 1991:2, reviderad upplaga 1996.
14. Socialstyrelsen. Naturkatastrofen i Asien – redovisning av länsstyrelsernas enkätsvar om socialtjänsten (Dnr 05-01/2005). Stockholm, Socialstyrelsen 2005.

15. Krisberedskapsmyndigheten. Kommunernas uppgifter i samhällets krishanteringssystem. Avtal mellan staten och Svenska Kommunförbundet (Dnr 0762/2004). Krisberedskapsmyndigheten, 2004.
16. Lag (2006:544) om kommuners och landstingsåtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap
17. Sammanställning av Svenska Kyrkans stifts verksamhet för personer i Sverige med anledning av flodvågskatastrofen i Asien. Styrelsen för psykologiskt försvar.
18. Sammanställning av trossamfundens insatser för personer i Sverige med anledning av flodvågskatastrofen i Asien. Styrelsen för psykologiskt försvar.
19. Redovisning av samarbetet mellan organisationerna som fått pengar för de drabbade av flodvågskatastrofen i Asien. Dnr 2005-0672-H. Arvsfondsdelegationens diarium.
20. Webbadresser till stödforum/nätverk
 - a. Vi som mist någon mitt i livet (Vimil). Hämtad 2006-11-15 från <http://www.vimil.se>
 - b. ViSomFinns. Hämtad 2006-11-24 från <http://www.visomfinns.se>
 - c. Föreningen Vi Som Förlorat Barn (VSFB). Hämtad 2006-11-24 från <http://www.vsfb.se>
21. Socialstyrelsen. Prognosticerad psykiatrisk sjukvårdsbelastning med anledning av katastrofen i Sydostasien. Stockholm, Socialstyrelsen 2005. Internt PM.
22. Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.
23. Socialtjänstlag (2001:453).