Utvärdering av Örebro kommuns hantering av den särskilda händelsen på Campus Risbergska

Örebro kommun

Shape the future with confidence

Innehåll

1 Sammanfattning 3
1.1 EY rekommenderar Örebro kommun 4
2 Inledning 4
2.1 Bakgrund 4
2.2 Uppdrag 4
2.3 Syfte 5
2.4 Omfattning och inriktning 5
2.5 Avgränsning 6
2.6 Metod och genomförande 6
2.7 Rapportens disposition 6
3 Förutsättningar för kommunens krisberedskap 7
3.1 Kommunen var beredd på att en liknande situation kan inträffa 7
3.2 Det fanns en välkänd plan för krisledningsorganisationen 7
3.3 Det fanns kända utvecklingsbehov i rutinerna 8
4 Örebro kommuns händelsehantering från 4 februari till 4 mars 9
4.1 Tisdag 4 februari – dagen för våldsdådet 9
4.2 Onsdag 5 februari – dagen efter våldsdådet 12
4.3 Återstoden av veckan för våldsdådet (6 till 9 februari) 13
4.4 En vecka efter våldsdådet (10 till 16 februari) 14
4.5 Två veckor efter våldsdådet (17 till 23 februari) 15
4.6 Tre veckor efter våldsdådet (24 februari till 4 mars) 16
5 EYs analys av kommunens hantering av händelsen 18
5.1 Organisation för hantering av den särskilda händelsen 18
5.2 Övergripande ledning samt stabsledning och samordning 20
5.3 Krishanteringsinsatser 22
5.4 Kommunikation 27
5.5 Hantering av begäran av allmänna handlingar 32
5.6 Regional samverkan 34
6 Slutsatser 38

1 Sammanfattning

Detta är en utvärdering av Örebro kommuns agerande med anledning av händelsen den 4 februari på Campus Risbergska. Utvärderingen har gjorts på uppdrag av kommundirektören och syftar till att bedöma om Örebro kommun agerade ändamålsenligt utifrån ansvar, resurser, kompetens och relevans samt att lämna rekommendationer på hur kommunen kan utveckla arbetssätt att hantera särskilda händelser. Alla fakta kommer från intervjuer och dokumentstudier.

EY finner att Örebro kommun till klart övervägande del har hanterat händelsen på ett bra sätt. Det finns också en samstämmig uppfattning såväl inom kommunens egen organisation som hos de externa aktörerna som tydligt pekar på det.

Det fanns en medvetenhet i organisationen om risken för att liknande situationer som denna kunnat uppstå. Hot och dödligt våld är sedan tidigare en av de högst prioriterade riskerna i kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Flera personalgrupper, inklusive de vid Campus Risbergska, har genomgått utbildning och övat hantering av pågående dödligt våld. Effekterna av sådana övningar är svåra att mäta men kan mycket väl ha bidragit till att situationen inte fick ett ännu värre utfall.

Örebro kommun valde tidigt att dess krisledningsnämnd inte skulle aktiveras. Orsaken var att händelsen, trots sin enorma tragik och våldsamma förlopp, var sådan att ordinarie organisation bedömdes kunna hantera situationen - vilket i efterhand förefaller stämma. Krisledningsnämnd är ett redskap för att överta andras ansvar då situationen så kräver. Vidden av våldet och tragiken till trots behövdes inte det vilket var framsynt och framgångsrikt tänkt. Det medförde att kommunledningen inte “gick upp i stab” vilket annars är en arbetsform ofta tillämpad vid extraordinära händelser. Det var helt logiskt eftersom det inte bedömdes som en extraordinär händelse för kommunen som organisation men alla förvaltningar såg det inte på samma sätt. Olikheterna i synsätt kan förklaras av närhetsprincipen, att kriser ska hanteras så nära dess händelse som möjligt av de aktörer som finns där.

Ytterligare en framgångsfaktor var samordningsmöten såväl internt som externt som gav alla parter en god lägesbild och möjlighet att både agera unikt utifrån ansvar men även samverka. Detta var en tydlig framgångsfaktor.

Örebro kommun var snabbt ute med tydlig kommunikation och tydligt ledarskap på alla organisatoriska nivåer. Värt att lyfta fram är mänsklig omtanke samt i efterhand viljan att utvärdera och lära. Örebro kommun visade också förmåga att arbeta både akut och långsiktigt. I den omedelbara situationen arbetade polis och räddningstjänst med lägesanpassade insatser. Under denna del agerade kommunen som stabil medaktör. Då händelsens akuta fas var över kom kommunen mer in i händelsernas centrum och agerade i samarbete med polis, länsstyrelse och region.

Kommunikationen sattes på mycket hårda prov men klarade utmaningen och visade sin stora betydelse för samhället i stort och för Örebro kommun som arbetsgivare. Utredningen har trots detta funnit utrymme för vissa förbättringsområden.

Ledarskapet måste omnämnas som mycket väsentligt. Ledarskap är en personlig egenskap som främjas av organisationskultur som uppmuntrar dess uttryck och skapar flera aktörer så att beroendet av en stark ledare reduceras. Utmaningen ligger i att skapa hållbara strukturer som minskar personberoende.

Bland de aktiviteter som genomfördes av kommunen lyfter EY också fram medmänsklighet som kommunens medarbetare och andra aktörer visade stort prov på. Betydelsen av minnesplats, respektfulla ceremonier och krishanteringen till enskilda. Detta skapade mervärden som ligger utöver alla praktiska åtgärder.

Örebro kommun var snabba med att vilja få en oberoende utvärdering av hanteringen av händelsen. Den ambitionen talar för att erfarenheterna av kartläggning och utvärdering skapar ett lärande till nytta för organisationen.

Rekommendationer

Även om mycket hanterats bra finns det enligt EY vissa utvecklingsområden. Framgång bygger utöver att rätt person är på rätt plats vid rätt tillfälle även på inarbetade strukturer, ordning och reda och övning, övning och övning. Givet att hanteringen gick, som EY bedömer det, mycket bra finns det bland framgångsfaktorerna även risker som bör hanteras. Den genomgående risken handlar om personliga förtjänster som bedöms ha varit viktiga för framgången. Det är alltid människor som gör saker och tar vara på sina erfarenheter för allas bästa. Det går inte att fastställa exakt hur stor betydelse detta hade för Örebro men det framstår som en klart resultatpåverkande framgångsfaktor. För att lägga en ännu stabilare grund inför framtida krishändelser kan organisationen ta lärdom. EYs medskick nedan kan tyckas administrativa men bedöms bidra till en kraftfullare och robustare struktur.

1.1 EY rekommenderar Örebro kommun

1. Formalisera krisledningsorganisationen, identifiera och utse roller samt rutiner för uppstart och bemanning av/beordra in en stab, intern lägesbildsdelning och ytor för intern samverkan vid krishändelser.
2. Säkerställ kontakter till personer i externa myndigheter så att upparbetade kontaktvägar hålls funktionella för kommunalpersonal vare sig man är tillfällig ersättare eller nyanställd. Personliga kontakter är nödvändiga men sårbara vid personskiften.
3. Standardisera logglistor för dokumentation av händelser och beslut. Loggarna ska visa varje unik händelse och varje unikt beslut i kronologisk ordning, vem som fört loggen och vem som fattat respektive beslut.
4. Fastställ hur arbetsmetodiken vid kris ska organiseras. Om stabsläge inte bedöms relevant behöver ändå likartade arbetsmetoder tillämpas, exempelvis NATO-modellen. Öva samarbetet mellan olika arbetsformer inom Örebro kommun så att en minsta gemensam nämnare identifieras och underlättar intern samordning och samarbete.
5. Öva och säkerställ Registraturens förmåga att hantera omfattande begäran om utlämning av allmänna handlingar.
6. Säkerställ att aktiviteter där Örebro kommun i denna händelse agerat proaktivt och snabbt samt reaktivt med kvalitet blir en stabil grund och organiserad del av all framtida krishantering. Sprid lärdomarna.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Den 4 februari inträffade ett allvarligt våldsdåd på Campus Risbergska i Örebro. Flera hundra elever och lärare inom vuxenutbildningen befann sig i lokalerna när dådet inträffade. Ett stort antal poliser, räddningstjänst och ambulanser fanns snabbt på plats. Tio personer, elever och medarbetare, sköts till döds. Flera personer skadades. Gärningspersonen avslutade sitt eget liv på platsen.

2.2 Uppdrag

EY har fått i uppdrag att utvärdera om Örebro kommun i samband med händelsen på Campus Risbergska den 4 februari fram till den 4 mars agerat på bästa sätt såväl i det akuta skeendet som under efterföljande tid.

Tyngdpunkten läggs på tiden då händelsen utspelade sig (pågående dödligt våld) och närmast följande dygn. Perspektivet är den omedelbara hanteringen av händelsen. Den politiska styrningen i samband med våldsdådet ska inte utvärderas.

Beställare och mottagare av utvärderingen är kommundirektören.

2.3 Syfte

Syftet med utvärderingen är att bedöma om Örebro kommun agerade ändamålsenligt utifrån ansvar, resurser, kompetens och relevans. EY lämnar utifrån detta rekommendationer på hur kommunen kan utveckla metodiken att hantera särskilda händelser.

2.4 Omfattning och inriktning

1. *Ledning och inriktning baserad på särskild händelse*
   Utvärderingen kartlägger och bedömer hur ledningen i Örebro kommun ställde om sin inriktning och sina prioriteringar i samband med händelsen. Detta inkluderar att identifiera beslut som fattades och hur dessa påverkade den operativa hanteringen. EY kartlägger och bedömer även ledningens prioriteringar under händelsen inklusive hur dessa prioriteringar påverkade resurser och insatser.
2. *Övergripande ledning samt stabsledning och samordning*
   EY analyserar strategisk och operativ ledning under händelsen vilket innefattar bedömning av hur den centrala stabsledningen fungerade och hur samordningen mellan olika aktörer genomfördes med fokus på staberna inom socialförvaltningen, förskole- och grundskoleförvaltningen samt gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen.
3. *Principer för styrning avseende krishantering*
   Utvärdering görs av hur grundläggande principer såsom ansvars-, närhets- och likhetsprinciper tillämpades i praktiken. EY undersöker om dessa principer var kända och förstådda av berörda förvaltningar.
4. *Kommuns del och insats i regional samverkan*
   Utvärderingen fokuserar på hur Örebro kommun samarbetade med Region Örebro län, Polismyndigheten och Länsstyrelsen i Örebro län. EY identifierar styrkor och svagheter i samarbetet och lämnar rekommendationer för framtida utvecklingsarbete. Då den kommunala räddningstjänsten finns i kommunalförbundet ”Nerikes Brandkår” kommer kommunens och förbundets samverkan att översiktligt omfattas i syfte att identifiera eventuella förbättringsområden.
5. *Extern operativ samverkan*
   EY utvärderar kommunens samverkan med andra myndigheter, civilsamhället och övriga organisationer inklusive hur effektivt dessa samarbeten fungerade under händelsen.
6. *Krishanteringsinsatser och berörda personer*
   Utvärderingen analyserar hur kommunen hanterade krishanteringsinsatser för olika berörda grupper inklusive anhöriga och allmänheten. EY bedömer hur väl kommunens insatser mötte behoven hos dessa grupper. Då ett flertal av de omedelbart drabbade personerna var anställda inom Örebro kommun omfattas även kommunens roll och agerande som arbetsgivare vid särskild händelse.
7. *Responstid och effekt*
   EY utvärderar responstiden för olika insatser och hur dessa tidsramar påverkade effekten av kommunens åtgärder.
8. *Resurssättning och dimensionering*
   EY utvärderar hur resurser dimensionerades samt om de var tillräckliga för att hantera händelsen. Det kommer även att utvärderas om det fanns brister i resurssättningen.
9. *Kommunikation*
   EY analyserar kommunens interna och externa kommunikation inklusive hur information delades med media. Det innefattar utvärdering av hur väl kommunikationen stöttade krishanteringen.

10. *Hantering av begäran av allmänna handlingar*
    Utvärdering görs av hur kommunen hanterade begäran om allmänna handlingar kopplade till våldsdådet inklusive hur transparens och ansvarighet upprätthölls.

2.5 Avgränsning

Utvärderingens perspektiv är primärt den omedelbara hanteringen av händelsen. Kommunens hantering av händelsen avgränsas till central samordning och stöd och primärt berörda förvaltningar det vill säga Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen, Socialförvaltningen och Förskole- och grundskoleförvaltningen.

Den politiska styrningen i samband med våldsdådet omfattas inte av utvärderingen.

2.6 Metod och genomförande

Utvärderingen har genomförts av ett team från EY bestående av sju medarbetare. De huvudsakliga källor som har använts i utvärderingen är intervjuer och dokument.

Intervjuer har genomförts med de personer som har identifierats av uppdragsgivaren. De som har intervjuats har haft möjlighet att sakgranska minnesanteckningar som upprättats i samband med intervjuer.

Rapporten har faktagranskats genom kommundirektörens försorg.

Genomförda intervjuer och använda dokument framgår av bilaga 1 Referenslista.

2.7 Rapportens disposition

Rapporten inleds med en sammanfattning i kapitel 1 och en beskrivning av bakgrund, uppdrag och genomförande i kapitel 2. Av kapitel 3 framgår vissa förberedelser kommunen genomfört som påverkade förmågan att hantera händelsen. Kapitel 4 redovisar en tidslinje över de viktigaste aktiviteterna som skedde inom kommunen under händelsen och de påföljande fyra veckorna. I kapitel 5 framgår vår analys utifrån utvärderingens frågeställningar, omfattning och inriktning. Utvärderingens slutsatser och rekommendationer sammanfattas i kapitel 6.

3 Förutsättningar för kommunens krisberedskap

Krisberedskap avser förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Syftet med krisberedskap är bland annat att skydda befolkningens liv och hälsa och samhällets funktionalitet. Ett motiv för krisberedskapen är att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

3.1 Kommunen var beredd på att en liknande situation kan inträffa

Kommuner har uppgifter inom krisberedskapen som utgår från *lagen (2006:544) och förordningen (2006:637) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*. Enligt LEH ska kommuner minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fredstid. Kommuner ska genomföra risk- och sårbarhetsanalyser, verka för att nödvändig samverkan i sitt geografiska område och regelbundet utbilda och öva politiker och tjänstepersoner så att de kan lösa sina arbetsuppgifter även i en krissituation.

Örebro kommun har upprättat en risk- och sårbarhetsanalys för 2024-2027 där det bland annat framgår att risken för *hot och pågående dödligt våld* bedömdes ha en mycket hög sannolikhet med allvarliga konsekvenser om risken realiseras. Det framgår att Örebro kommun ser mycket allvarligt på risken. Trots ett omfattande förebyggande arbete går det inte att utesluta att en händelse med pågående dödligt våld skulle kunna inträffa. Bedömningen som görs är att det är svårt att förutse denna typ av händelser vilket komplicerar det förebyggande arbetet. Hanteringen av en sådan händelse uppges ställa stora krav på krishanteringsförmåga, kommunikationsförmåga och förmåga till krisstöd.

Sedan 2016 arbetar Örebro kommun med en utbildningssatsning av krisledningsorganisationen. Utbildningen utgör en viktig grundsten i kommunens krisledningsorganisation och för att skapa en god krisledningsförmåga. En pågående åtgärd inom Örebro kommuns gymnasie- och skolverksamhet samt förskoleverksamhet har varit utbildningar om hot och våld samt inslag om pågående dödligt våld.

3.2 Det fanns en välkänd plan för krisledningsorganisationen

Kommunstyrelsen beslutade om en krisledningsplan den 24 mars 2020 och i december 2023 sågs den över av kommundirektören. Planens syfte är att klargöra kommunens organisation och uppgifter vid en kris eller extraordinär händelse. Målsättningen är att kommunens samlade resurser ska användas så effektivt som möjligt även vid en oönskad händelse. Krisledningsplanen beskriver hur ansvarsfördelningen är utformad under en krissituation, vilken utbildning och vilka övningar som ska säkerställas inom krisberedningsarbetet samt vilken förmåga för rapportering till myndigheter som ska finnas. Som komplement till planen finns *riktlinjer för lokala krisledningsplaner* som beskriver hur varje förvaltning ska planera sin krisberedskap både för mindre omfattande händelser i verksamheten och för större olyckor.

Enligt planen ska krisberedskapen ses som ett perspektiv inte ett separat verksamhetsområde. Därför bör krisberedskap integreras i kommunens ordinarie processer för ledning, styrning och uppföljning samt i chefsutbildningar och andra kunskapshöjande åtgärder. Ansvaret flyttar inte vid en kris. Den som har ansvar under normala förhållanden har också ansvar vid kris vilket överensstämmer med grundprinciperna för svensk krishantering: A*nsvarsprincipen, Likhetsprincipen* och *Närhetsprincipen.*

Kommunens organisation vid extraordinär händelse ska så långt som möjligt vara den ordinarie organisationen och strukturen för krisledning är därför upplagd enligt samma mönster som strukturen för ledning i vardagen. Varje kris som inträffar i en verksamhet tillhör en förvaltning och ska hanteras i första hand av den drabbade verksamheten med stöd av sin förvaltning.

Kommunstyrelsens uppdrag vid oönskade händelser är:

- Samordna krisledningsstödsfunktioner i kommunen
- Samordna hur resurser eventuellt ska fördelas/prioriteras för att hantera en oönskad händelse
- Samordna och sprida snabb, korrekt och tillförlitlig information
- Samverka med interna och externa aktörer

- Skapa förutsättningar för samverkan inom kommunens geografiska områdesansvar

Kommunledningsförvaltningen har som ordinarie uppgift att stödja kommunstyrelsen i rollen som styrande, samordnande och uppföljande organ. Kommunledningsförvaltningen har genom säkerhetsavdelningen huvudansvar för organisation, uppbyggnad och utbildning av organisation för krisledningsstöd. Aktiveringen av organisationen för krisledningsstöd sker när centralt organiserade resurser som exempelvis säkerhet, kommunikation och HR behöver bistå en förvaltning, nämnd eller annan beslutsfattare. Aktivering av organisationen för krisledningsstöd kan ske både genom direktkontakter med de verksamheter som är berörda men även via tjänsteman i beredskap (TIB). Den förvaltning vars verksamhet berörs är också den som har det yttersta ansvaret för hantering av krisen.

Varje nämnds verksamhet ska upprätta en egen krisledningsplan för att tillgodose effektiv krishantering. Planen ska beskriva förvaltningens interna ledningsstrukturer vid kriser, hur en kris upptäcks och identifieras samt hur de som berörs ska informeras. Planen bör följa kommunens gemensamma vägledning för krisledning och beskriva hur verksamhetens organisation fungerar tillsammans med kommunens gemensamma organisation för krisledningsstöd. Det är upp till varje förvaltningsdirektör att bedöma om det finns särskilda verksamheter i förvaltningen som bör ha en lokal krisledningsplan.

Varje förvaltningsledning samt den centrala kommunledningen ska ha i förväg utarbetade arbetssätt för att bedriva krisledningsfunktionen. Krisledningsplanerna och arbetsmetodiken (krisledningsarbetet) ska följa samma grundstruktur i hela kommunen.

All hantering av oönskade händelser ska dokumenteras och gäller oavsett om händelsen föranleder större insatser och förändringar i organisationen eller om den enkelt kan hanteras av någon enstaka person. Dokumentationen sker skriftligen och diarieförs. Händelserna ska också rapporteras till säkerhetsavdelningen

3.3 Det fanns kända utvecklingsbehov i rutinerna

Ett avsnitt i kommunens risk- och sårbarhetsanalys avser identifierade sårbarheter och brister i krisberedskap inom kommunen och dess geografiska område. I avsnittet framgår att krisberedskapen inom Örebro kommun bedöms vara god utifrån ett metodiskt perspektiv. Kommunen anser att det finns ett väl utarbetat arbete kring krisberedskap och arbetet är också förankrat i förvaltningar och bolag med exempelvis nyckelpersoner eller genom annan dialog. Sedan 2022 finns ett kommunövergripande samarbetsnätverk, ”Forum för krisberedskap och civilt försvar”, med representanter från varje förvaltning och flera stödfunktioner som exempelvis HR, IT, upphandling och kommunikation.
Samtidigt har det identifierats ett fortsatt utvecklingsbehov vad gäller förtydligad rollfördelning och utökat samarbete mellan olika förvaltningar och verksamheter.

I ett avsnitt ”Uppföljning från föregående RSA – åtgärder” framgår att de som ingår i den ordinarie krisledningsorganisationen ska känna till sina roller samt utbildas och övas i linje med sina tänkta uppgifter. Åtgärderna bedöms som delvis genomförda. En hänvisning görs till att under coronapandemin tjänstgjorde flera medarbetare i den centrala krisledningsstaben vilket gjorde att flera medarbetare lärde sig metoden och att metoden blev mer känd i organisationen. Med detta anses förmågan att hantera kris ha höjts. Det återstår arbetet med att formalisera krisledningsorganisationen bland annat att identifiera och utse roller samt att formalisera rutiner för uppstart och bemanning av/beordra in en stab, intern lägesbildsdelning och ytor för intern samverkan vid krishändelse.

4 Örebro kommuns händelsehantering från 4 februari till 4 mars

I avsnittet ges en översiktlig beskrivning av kommunens händelsehantering under perioden 4 februari till 3 mars. Redovisningen fokuserar på de viktigaste aktiviteterna i hanteringen av händelsen och speglar inte det totala arbete som utfördes i Örebro kommuns samlade organisation.

4.1 Tisdag 4 februari – dagen för våldsdådet

Tisdagen den 4 februari inträffar ett allvarligt våldsdåd på Campus Risbergska som utgör ett lärcentrum för Komvux. Ett stort antal elever och lärare befann sig i skolan då händelsen inträffade.

Larmkedja och informationsspridning inom kommunen

De första larmsamtalen kom till SOS Alarm kl. 12:33. Kommunens tjänsteperson i beredskap (TiB) fick kl. 12:39 via SOS Alarm kännedom om den pågående händelsen. Samtidigt fick alla som ingår i TIB-funktionen information genom SMS. Informationen till TiB avsåg att det var många inringningar om pågående skjutning i Örebro på Hagagatan och att det fanns skadade. Av händelserapporten *TIB 4 februari 2025* framgår att i anslutning till att larmet från SOS Alarm inkommit kontaktar TiB gymnasiechef, förvaltningsdirektör gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen, kommundirektör och förskole- och grundskoleförvaltningen. Kontakt sker (kl. 13:11) även mellan TiB och representant för socialförvaltningen. TiB blir då informerad om att medarbetare från socialförvaltningen befinner sig på Campus Risbergska.

Kommundirektören hade redan nåtts av information om händelsen genom telefonsamtal från kommunstyrelsens ordförande. Därefter kontaktade kommundirektören säkerhetschefen för information om läget och vidareförmedlade informationen till kommunstyrelsens ordförande.

Inom ca en timme efter händelsen är kommunledning, berörda förvaltningar och stödenheter informerade om händelsen. Av intervjuer framgår att informationen om händelsen har förmedlats via olika källor till exempel TiB, media och telefonsamtal. Initialt är inte lägesbilden helt klar vad gäller händelsens omfattning och konsekvenser.

Inrymning på Campus Risbergska

En kaotisk situation uppstod på skolan vid skottlossningen. Många tog sig i panik ut genom utgångar och nödutgångar. På skolgården agerade flera närvarande, inklusive en rektor och flera lärare, med rådighet och hindrade människor från att ta sig in i skolan samt hjälpte till att omhänderta skadade.

Ett stort antal medarbetare och elever inrymde sig själva i klassrum och andra lokaler i byggnaden. De blockerade dörrar och fönster och väntade i flera timmar på instruktioner från polisen. Risbergska hade tidigare utbildat och övat personalen i hantering av pågående dödligt våld. Intervjuade uppger att det är svårt att bedöma hur människor reagerar i en situation som denna när ett blixtsnabbt beslut behöver tas men att de tidigare utbildningarna sannolikt stärkt handlingsberedskapen.

Klockan 12:39 anlände den första polispatrullen och tog kommando över platsen.

Under pågående händelse skickades sju personallarm ut genom säkerhetsappen Cosafe, ett till varje rektorsområde. Att olika larm gick ut beror på att olika medarbetare larmat och valt det larm som utifrån deras situation bedömts varit det bästa. Av dessa sju utskick i appen bestod tre av ordet ”*inrymning”* och fyra av ordet *”utrymning”.* Användningen av säkerhetsappen Cosafe har utretts separat.

Omedelbara stödinsatser och försiktighetsåtgärder

I samband med larmkedjan som beskrivs ovan aktiverade TIB också ett generellt krisstöd som lokaliserades till Hagakyrkan. Myrornas lokal, cirka 100 meter från Campus Risbergska, användes till de som evakuerats ur skolan under polisens insats. Krisstödet är öppet för samtliga målgrupper det vill säga elever, personal och allmänhet. Särskilt krisstöd för elever erbjöds från eftermiddagen 4 februari. På kvällen den 4 februari öppnades också lokaler upp i samarbete mellan Säkerhetsavdelningen och Partnerskapet och med stöd av civilsamhället.

I samband med händelsen inrymdes utöver Campus Risbergska även ytterligare tre gymnasieskolor, förskolor och grundskolor inom området där Campus Risbergska ligger.

Sju av socialförvaltningens verksamheter inrymdes och mobil personal från hemtjänst och hemsjukvård beordrades att inte röra sig i området. Socialförvaltningen kontaktade även fristående aktörer som bedriver sådan verksamhet i området. Arbete påbörjades också med att förbereda Tullhuset att ta emot patienter från Universitetssjukhuset i Örebro (USÖ) utifall att en flyttkedja för patienter skulle bli aktuell.

En central samordningsfunktion formeras

Kommunledningen beslutade att inte aktivera krisorganisationen och gå upp i stab utan skapade en central samordningsfunktion som till stor del liknar en krishanteringsstab i och med att den organiserar funktioner som personal (HR), kommunikation, lägesbild, samordning och analys. Det var inte heller aktuellt att aktivera krisledningsnämnden då kommunen - trots stor påfrestning – väntades kunna bedriva verksamheten inom ordinarie organisation.

Formeringen av den centrala krisledningsfunktionen inleddes under eftermiddagen 4 februari och ges en fastare form från och med 5 februari. I krisledningsfunktionen ingick resurser från säkerhet, kommunikation, HR, och kansli- och informationsförsörjningsavdelningen. Inom kommunikationsavdelningen aktiveras en stab enligt funktionen K7 (Kommunikation) som utgår från Natomodellen[1]. Enligt Natomodellen som den tillämpas på kommunal nivå ansvarar K7 för kommunikationsverksamhet med samordning av intern och extern kommunikation. Funktionen har till uppgift att stödja arbetet med kommunikation- och pressfrågor. Säkerhetsavdelningen svarade för krisstödssamordningen.

Kommundirektören fattade “inriktningsbeslut” under eftermiddagen 4 februari som dokumenterades 5 februari. Inriktningsbeslutet kom sedan att vara vägledande för den fortsatta hanteringen av händelsen.

Figur 1 - Inriktningsbeslut

> Tillsammans skapa trygghet för elever, unga, barn och medarbetare samt allmänheten i Örebro kommun med mål om att så snart som möjligt kunna återgå till normal verksamhet. Detta gör vi genom att samordna åtgärder, beslut såväl som kommunikation.

Kommundirektören beslutade om den centrala samordningsfunktionens uppdrag 5 februari: *De förvaltningsvisa staberna får stöd i samordning och åtgärder från den centrala samordningsstaben.*

När kommundirektör fått information om att den centrala samordningsstaben är aktiv och operativ samt försäkrat sig om kontinuerlig återkoppling från stab så beslutar kommundirektören att tillsammans med kommunikationsdirektör, senior rådgivare och kommundirektörskoordinator gruppera sig i Rådhuset och vara nära den politiska ledningen. Kommundirektören utgör beslutsfattare i förhållande till den centrala samordningsfunktionen och skötte regionsamordningen samt informerade kommunstyrelsen.

Behovet av en kommunikationsstrategi blir påtagligt

Då det blivit känt att ett våldsdåd pågick visade sig ett stort medieintresse. Kommundirektören tog ställning till att ta hand om kontakterna med media och kommundirektörskoordinatorn fick till uppgift att organisera mediekontakterna. Under det första dygnet tog kommundirektörskoordinatorn emot 68 samtal och 30 SMS från media.

Polisen samordnar en första presskonferens 4 februari kl. 15:30 där kommundirektör medverkar. Första kontakten med polisen var strax innan presskonferensen. I det skedet baserades kommunens lägesbild på polisens.

[1] Natomodellen i stabsarbete syftar på en strukturerad metod för hur en militär eller civil stab organiseras och arbetar, inspirerad av hur Nato strukturerar sina staber. Natomodellen bygger på en funktionsindelad stab, där olika delar av staben ansvarar för specifika funktioner.

Den andra presskonferensen genomförs av polisen kl. 18:00 tillsammans med kommundirektören. En tredje presskonferens hålls den 5 februari och kommundirektör medverkar även då.

Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen samlar sina ledningsstaber

Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningens (GAF) stabsledare blev kl. 12:51 kontaktad av medarbetare inifrån Campus Risbergska om händelsen. Stabsledaren informerade förvaltningsdirektören och förvaltningens ledningsstab sammankallades. Vuxenutbildningens lokala krisledningsgrupp påbörjade krisledningsarbete på sin utsedda samlingsplats. Det konstaterades snabbt att den verksamhetsspecifika krisledningen inte var tillräcklig och förvaltningens ledningsgrupp sammanfördes med den verksamhetsspecifika krisledningsgruppen på Åbylunden. GAF valde alltjämt att inte aktivera en krisledningsstab utan verkade i form av en integrerad förvaltnings- och verksamhetsledningsgrupp.

Inledningsvis inriktades arbetet på att få överblick över händelsen och dess konsekvenser. Informationsinhämtningen skedde på flera sätt och hämtades från olika källor: säkerhetsavdelningen, media, kontakt med inrymd verksamhetschef och med en av rektorerna som befann sig utanför, chatt och samtal med övriga medarbetare i kommunen. Upplevelsen bland de intervjuade är att det tog lång tid innan en tydlig helhetsbild av händelsen framkom.

Gymnasiechefen befann sig på Campus Risbergska vid händelsen och omfattades av inrymningen men anslöt till ledningsgruppen i Åbylunden ca kl. 16:30 – 17:00 när inrymningen hävdes.

Senare under dagen 4 februari togs beslutet att hålla den kommunala vuxenutbildningen stängd påföljande dag men att gymnasieskolorna skulle vara öppna. Under kvällen 4 februari samlades alla berörda chefer från Campus Risbergska i Åbylunden. Via HR fanns Regionhälsans resurser för krisstöd på plats.

Socialförvaltningen aktiverar sin krisledningsstab

Förvaltningsdirektören fick information om händelsen strax efter kl. 13. Beslut att starta upp lokal krisledningsstab togs av förvaltningsdirektören 13:39. Stabschef utses och inledningsvis aktiverades funktionerna K3 (genomförande och operativ ledning), K5 (lägesbild, samordning och analys) och K7 (kommunikation). Lite senare kallas en kommunikatör till staben. Socialförvaltningen tillämpar den metodik som följer av Natomodellen.

Inledningsvis fanns staben i Immanuelskyrkan där många chefer redan befann sig på en chefsdag. En första åtgärd var att påbörja lägesinsamling. Efter drygt en timme förflyttade sig staben till Åbylunden efter direktiv från central krisledning.

Det framkom att vissa medarbetare som befunnit sig på Campus Risbergska inte gick att nå. Senare på eftermiddagen stod det klart att det varit skottlossning i det klassrum som socialförvaltningens medarbetare befunnit sig i. Ett förberedande arbete påbörjas tillsammans med HR-partner för att säkerställa krisstöd till berörda verksamheter på plats den 5 februari. Krisstödet utfördes av Falck och riktas till chefer och personal.

Krisstöd/POSOM är aktiverat från och med 4 februari. Information kommuniceras till politiskt ansvariga, chefer och medarbetare och fackliga organisationer.

Förskole- och grundskoleförvaltningen aktiverar sin krisledningsstab

Verksamhetschefen grundskola inom förskole- och grundskoleförvaltningen får via telefonsamtal vid ca kl. 12:55 information från en rektor om att skjutning har skett på Campus Risbergska och att de inrymt skolan. Samtidigt får förvaltningsdirektör och stabschef informationen. Vid kl. 13:05 samlas förvaltningens krisledning och går upp i stabsläge. Krisledningsstaben i sin helhet aktiverades dock inte. Kort efter att staben etablerats genomförs en första avstämning av läget. I samband med avstämningen tas ett inriktningsbeslut: *”Utgångspunkten tydlig för oss alla, att trygga barn/elever och verksamhet samt personal. Identifiera om några är drabbade”.* Information skickas under dagen ut vid ett antal tillfällen till enhetschefer stödorganisationer och till rektorer i grundskola och förskola. Vårdnadshavare informeras via lärplattformar. Även fristående utövare informeras. Kontakt etableras med skolpsykologorganisationen som mobiliseras.

Två enheter identifieras vilka har störst behov av stöd. Mot slutet av dagen görs en planering av krisstöd med HR-direktör vilka stödresurser som följande dag ska riktas till de två enheterna.

De första samordningsmötena äger rum

Under 4 februari genomförs två samordningsmöten kl. 16:30 och 19:30. Med på dessa möten är förutom representanter för säkerhetsavdelningen även förvaltningsdirektörerna för gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen, förskole- och grundskoleförvaltningen och socialförvaltningen. Vid mötet kl. 19:30 deltar även representanter för kommunikationsavdelningen och polisen. Vid dessa två möten hanteras bland annat övergripande lägesbeskrivningar och läget per berörd förvaltning.

Av lägesbeskrivningen mötet kl. 16:30 framgår bland annat att inrymningarna har släppts på berörda skolor och verksamheter, socialförvaltningen har sex medarbetare som inte har kunnat nås och att alla förvaltningar har utsedda kommunikatörer tillgängliga. Vid mötet beslutas att utse en tjänsteperson som ansvarig för krisstöd.

Från mötet kl. 19:30 anges i lägesbeskrivningarna att berörda förvaltningar har aktiverat krisstöd för anställda, elever och vårdnadshavare. GAF lyfter frågan att ingen kan få tillgång till kvarlämnade tillhörigheter på Campus Risbergska.

4.2 Onsdag 5 februari – dagen efter våldsdådet

Lägesbilden klarnar och planeringen går in i ett nytt skede

Polisen hade strax innan midnatt dagen innan informerat om att antalet avlidna till följd av våldsdådet är 11 personer och att identifiering av offren pågår.

Två samordningsmöten genomförs under dagen och inom var och en av de berörda förvaltningarna sker flera stabsmöten i olika konstellationer.

Gymnasierna håller öppet medan vuxenutbildningen är stängd resten av veckan. GAF har samlat alla medarbetare från Campus Risbergska på Filadelfiakyrkan för samtal och krisstöd. Insatsen kommer att fortgå t.o.m. fredag den 7 februari. I ledningsgruppen pågår ett arbete för att besluta om och när vuxenutbildningen kan återupptas.

För berörda chefer och medarbetare inom socialförvaltningen har ett internt krisstöd startat upp. Förvaltningen har ingen ny information om skadade och avlidna. De befarar att det är flera medarbetare som är drabbade och arbetar utifrån den utgångspunkten.

Förskole- och grundskoleförvaltningen håller alla skolor och förskolor öppna förutom förskolan Blåmesen som ligger inom avspärrat område. Verksamheten bedrivs från denna dag i en ersättningsförskola.

Kommunikationsstaben har formerat sitt arbete. Beslut har tagits om grundläggande budskap för att samordna all kommunikation. Flera kommunikationsinsatser genomförs på sociala medier och i andra kanaler. En kommunikativ lägesbild tas från och med denna dag fram varje dag kl. 13:30.

Trygghetsplatser stärker krisstödet till allmänheten

Det pågår ett stort arbete med att etablera *trygghetsplatser* som är tillgängliga för alla som känner behov av samtal eller krisstöd. Arbetet startades av socialförvaltningen, partnerskapet[2] och säkerhetsavdelningen. Uppdraget resulterade i att den 5 februari öppnades fyra trygghetsplatser med krisstöd samt Konserthuset. Syftet med trygghetsplatserna var att erbjuda stöd för krishantering (kurativt stöd) tillsammans med lokala och civila aktörer.

[2] Partnerskap Örebros övergripande uppdrag är att genom samverkan förbättra livskvalitén för invånarna i våra fem partnerskapsområden, Vivalla, Baronbackarna, Varberga, Oxhagen och Brickebacken. Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen (GAF) ansvarar för driften av partnerskapet. Inom varje område finns en processledare.

Arbetet med minnesplats och minnesceremonier påbörjas

En minnesplats vid Campus Risbergska öppnas. Planeringen av en minnesceremoni för att hedra anhöriga och drabbade startar upp under dagen. Rutin för flaggning aktiveras och kondoleansböcker läggs ut på tre ställen i kommun.

Kungaparet, statsministern och justitieministern besöker Örebro kommun och minnesplatsen vid Campus Risbergska samt minnesgudstjänsten i Nikolaikyrkan. Planering och genomförande av besöken gjordes i samverkan mellan Örebro kommun och Länsstyrelsen.

Det uppstår många praktiska frågor att hantera

Kvarlämnade tillhörigheter är fortsatt inte tillgängliga för avhämtning. Örebrobostäder har ordnat så att de hyresgäster vars lägenhetsnycklar finns bland tillhörigheterna inom avspärrningarna får tillträde till sina bostäder.

Det inkommer ett mycket stort antal förfrågningar efter allmänna handlingar relaterade till händelsen. Kommunikationsavdelningen samarbetar med registratorerna avseende kommunicering när allmänna handlingar börjar lämnas ut. Utlämning av allmänna handlingar samordnas med registraturen.

HR bedömer att det finns tillräcklig kapacitet för stödbehoven och håller på att ta fram FAQ till chefer som sedan ska spridas. En länk med information om hur en chef ska agera om en anställd är avliden har tagits fram och arbete pågår för att ta fram lättillgänglig information vad gäller medarbetarnas försäkring.

4.3 Återstoden av veckan för våldsdådet (6 till 9 februari)

Den externa kommunikationen blir mer proaktiv

Torsdag 6 februari genomförde Örebro kommun en pressträff på Rådhuset kl. 12 för att berätta om arbetet om det pågående arbeten med att hantera händelsen.

Kommunikationen avseende avlidna elever och medarbetare samordnas med polisen. Utgångspunkten är att polisen måste vara klar med identifieringen av avlidna och ha underrättat anhöriga innan kommunen för sin del kan kommunicera avlidna. Under eftermiddagen den 7 februari meddelade polisen att alla avlidna hade identifierats. Från kvällen den 7 februari finns pressmeddelande på orebro.se och intranät om avlidna elever och medarbetare inom socialförvaltningen och GAF.

Med syfte att informera nämnderna tas en gemensam beskrivning fram av händelsen och händelsehanteringen.

Kommunen tar ett aktivt grepp om minnesplats och ceremonier

Minnesplatsen flyttades under morgonen den 7 februari till en mer lämplig plats. Teknik- och serviceförvaltningen ansvarar för att sköta om den nya minnesplatsen inklusive att ansvara för att avveckla den när så bestäms. De ansvarar också för att tillvarata de saker som har lämnats på minnesplatsen. Samtidigt fortgår planeringen av minnesceremonin och en tyst minut. Senare under veckan bestäms att minnesceremonin ska genomföras tisdag den 11 februari på Stortorget i samverkan med Länsstyrelsen.

Kronprinsessparet besökte på söndagen Örebro och deltog i högmässan i Längbro kyrka samt besökte minnesplatsen vid Campus Risbergska. Statsministern höll tal till nationen under söndagskvällen med anledning av våldsdådet på Campus.

Vuxenutbildningen är stängd på ännu obestämd tid

GAF bedriver ett fortsatt planeringsarbete för återstarten av vuxenutbildningen. I begränsad utsträckning har vuxenutbildning återupptagits förutom den som bedrivs på Campus Risbergska. GAF beslutar att hålla vuxenutbildningarna på Campus Risbergska stängda även nästa vecka.

Planeringen av krisstöd blir mer långsiktig - Club 700 öppnar

Planering av krisstödet på kort och lång sikt pågår och en samordning av långsiktiga åtgärder har initierats. Säkerhetsavdelningen samverkar med Länsstyrelsen, Region Örebro län och andra kommuner om krisstöd. Många kommuner i närområdet erbjuder sitt stöd att hjälpa till. Söndagen den 9 februari hålls ett samverkansmöte tillsammans med Länsstyrelsen, länets kommuner och Region Örebro om krisstödsbehov inför kommande vecka och långsiktigt krisstöd.

Under helgen den 8–9 februari öppnas Club 700 för krisstöd för elever och personal från Campus Risbergska. Krisstödet samordnas av säkerhetsavdelningen tillsammans med Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen. Även krisstöd på Hagakyrkan och Konserthuset arrangeras under helgen.

Samtliga av händelsen berörda förvaltningar bedriver ett fortsatt krisstöd till chefer och medarbetare. Socialförvaltningen har beslutat om ett krisstödspaket för medarbetare och har satt in extra krisstöd via Falck och har haft HR-representanter ute i verksamheten. Det påbörjade krisstödet är framför allt inriktat på de mest drabbade medarbetarna. Förskole- och grundskoleförvaltningen har noterat oro i verksamheten som hanteras med krisstöd.

Beslut tas inom GAF att arbetsbefria rektorerna/enhetscheferna från Campus Risbergska under tre dagar nästa vecka måndag till onsdag. Rektorerna/enhetscheferna ska under den tiden befinna sig i Åbylunden för krisstöd. GAF planerar framtida stöd för att rusta lärare för återgång. I det arbetet ingår att bedöma vilka som kan återgå i arbete, vilka som behöver grupp- eller individuellt stöd och vilka behöver fortsatt kontakt med vården.

Frågor kopplat till avlidna medarbetare hanteras varsamt

Enhetschefer inom socialförvaltningen har varit i kontakt med avlidna medarbetares anhöriga. Frågan aktualiseras att ta fram och distribuera informationsmaterial till anhöriga avseende försäkringsfrågor. Lokala minnesstunder på de drabbade enheterna äger rum eller planeras. Socialförvaltningen planerar att genomföra öppna minnesstunder för samtliga medarbetare onsdag 12 februari i Nikolaikyrkan.

Inom förskole- och grundskoleförvaltningen sker särskilda informationsinsatser och krisstöd till klasser där det kan finnas elever med vårdnadshavare som avlidit.

FGFs krisledningsstab är den första som avvecklas

Det har tillsatts en arbetsgrupp avseende återställning av förskolan Blåmesen. Även när det gäller samordning av återlämnande av tillhörigheter har en arbetsgrupp tillsatts.

Förskole- och grundskoleförvaltningen avvecklar sin krisledningsstab den 7 februari och arbetar vidare med hantering i linjen. Under helgen den 8 och 9 februari hålls ett samordningsmöte per dag i den centrala samordningsfunktionen. Läget i verksamheterna beskrivs generellt som lugnare under dessa dagar.

4.4 En vecka efter våldsdådet (10 till 16 februari)

Den centrala samordningen minskar i intensitet

Från och med 11 februari sker en övergång till att hålla samordningsmöten vid ett tillfälle per vardag. Socialförvaltningens krisledningsstab avvecklades på morgonen den 13 februari och den fortsatta hanteringen med anledning av händelsen sker i linjeorganisationen. Den centrala samordningsfunktionen är nu den enda återstående stabsfunktionen.

Mediauppmärksamheten är stor kring minnesceremonierna

Det har under veckan varit en fortsatt omfattande mediabevakning. Kommunen genomför en pressträff och gör ett särskilt kommunikationsarbete med anledning av den planerade minnesceremonin.

Den 11 februari genomförs en offentlig minnesceremoni på Stortorget.

Vid ceremonin hölls en nationell tyst minut och tal av landshövdingen och kommunstyrelsens ordförande. Minnesceremonin rönte ett stort medialt intresse. Inom socialförvaltningen hölls den 12 februari fyra minnesstunder med anledning av medarbetare som avlidit till följd av våldsdådet.

Krisstödet fortsätter på Club 700 och till medarbetare

Konserthuset har haft öppet som mötesplats för samtal och krisstöd fram till och med onsdag. Krisstödshantering för elever och personal på Campus Risbergska har tagits över av GAF. Fortsättningsvis sker krisstödet till elever enbart Club 700. På Club 700 kommer det finnas sjuksköterskor från Region Örebro län som vid behov kan lotsa personer vidare till krisstöd och hjälp på annan plats. Stödet på Club 700 förlängdes veckan ut.

Extra krisstöd har satts in för elever i klassen som var på plats under händelsen.

GAF har haft personalen samlad på Åbylunden måndag, onsdag, fredag för krisstöd. Rektorer/enhetschefer på Campus Risbergska har varit arbetsbefriade måndag till onsdag för eget krisstöd, därefter har de återgått i arbete. Staben inom socialförvaltningen planerar samtalsstöd och krisstöd till sig själv via extern resurs.

Intensivt arbete pågår med att hitta tillfälliga lokaler för vuxenutbildningen

All utbildning på Campus Risbergska är fortsatt stängd men viss utbildning har återupptagits och ytterligare utbildning kommer att återupptas. Beslut har tagits om att hålla utbildningen stängd denna vecka och även nästa vecka på Campus Risbergska.

Ett fortsatt arbete pågår för att klara ut hur vuxenutbildningen ska återöppnas. Huvudinriktningen är att utbildningarna tills vidare kommer att ske på en annan plats. Arbete med att hitta nya lokaler och möbler för att starta upp verksamheter är pågående i samarbete mellan GAF, lokalförsörjningsenheten och Futurum. Berörda chefer har fått information om att de under nästa vecka ska medverka i planeringsarbetet och att återgång till verksamhet ska ske under vecka 9 (veckan som inleds med 24 februari). I planeringen noteras redan nu att det kommer att behövas krisstöd på plats när utbildningen startar och separat hjälp för de som upplever att de inte kan komma tillbaka till utbildningen.

En pressträff genomfördes den 12 februari för att informera om de åtgärder som behöver vidtas för de lokaler som ska återställas, hur planerna ser ut för den utbildningsverksamhet som tillfälligt har pausats och information om det krisstöd som finns tillgängligt för elever, medarbetare och örebroare. Medverkande förutom säkerhetschef, förvaltningsdirektör GAF, förvaltningsdirektör förskole- och grundskoleförvaltningen, områdeschef vård och omsorg var även VD för Futurum fastigheter.

4.5 Två veckor efter våldsdådet (17 till 23 februari)

Polisen häver avspärrningarna runt Campus Risbergska

Brottsplatsundersökningen är klar och polisen häver avspärrningarna runt Campus Risbergska. Futurum Fastigheter får tillträde till Campus Risbergska och inleder arbetet med att återställa lokalerna.

Inne i skolbyggnaden finns stora mängder privata föremål som lämnades kvar av lärare och elever. Det pågår ett snabbt arbete lett av säkerhetsavdelningen med att förbereda för återlämning av dessa tillhörigheter. Ett system för hanteringen av utlämningen har byggts upp. Alla tillhörigheter som samlas in dokumenteras noggrant och läggas i uppmärkta påsar enligt en struktur. Tillhörigheterna förflyttas till en lokal där en organisation kommer att utformas för utlämning till ägarna. Samarbete med IT för att skapa ett kvittenssystem pågår.

Samarbete pågår mellan säkerhetsavdelningen och GAF om kommunikation till personal, elever och anhöriga om utdelningen av tillhörigheter.

FGF fick på fredagen tillgång till förskolan Blåmesen. Personalen kommer vid återgången till lokalen ha hjälp av krisstöd innan verksamheten återstartar i lokalerna. Planen är att barnen kommer tillbaka till lokalen nästa vecka. Arbete pågår för hur information ska ges till samtliga vårdnadshavare.

Samordningen av tillfälliga lokaler för vuxenutbildningen fortsätter

GAF, FGF och Futurum har ett fortsatt intensivt samarbete kring alternativa undervisningslokaler. Genom inhyrda lokaler och lokaler i Sörbyängsskolan ska alla utbildningar inom kort återupptas. Ett stort praktiskt arbete sker för att iordningsställa och möblera de identifierade lokalerna.

Kommunikationsavdelningen samordnar kommunikation med Futurum avseende frågor gällande lokaler i förskolan Blåmesen och Campus Risbergska. GAF har publicerat information om att utbildning återupptas vecka 9. Återgången kommer att göras successivt och kommunikation har gått ut till alla elever om vart de ska vara och när. Arbete pågår för ett pressmeddelande om den kommande planen för vuxenutbildningens undervisning, krisstöd till elever, lärare och allmänhet. Komvuxwebben har uppdaterats med information om var utbildning ska hållas nästa vecka.

Krisstödet på Club 700 ändrar form

Club 700 tar nu emot lärare med sina klasser. Det kräver i sin tur mer planering och samordning, till exempel för att arrangera närvaro av tolkar inom flera olika språk. Ett samarbete med Region Örebro län är att distriktsköterskorna dokumenterar mindre skador på elever som är på besök, som underlag till försäkringsärenden.

Aktiviteten på minnesplatsen minskar

En förberedelse pågår av en eventuell avveckling av minnesplatsen. Om avveckling ska ske så kommer Teknik- och serviceförvaltningen ansvara för det. Kommunikationsavdelningen har förberett pressinformation om en eventuell avveckling. Om minnesplatsen ska avvecklas så kommer blommor, ljus m m från minnesplatsen att omhändertas, sorteras och bevaras. Beslutet om avveckling skjuts fram till nästa vecka.

På torsdagen genomfördes en minnesstund för GAFs medarbetare i Nikolaikyrkan. Medarbetare från socialförvaltningen var inbjudna att delta eftersom det fanns medarbetare vid socialförvaltningen som hade dubbel anställning. Socialförvaltningen arrangerade även denna vecka interna minnesstunder på arbetsplatser. Inom socialförvaltningen finns ett fortsatt behov av krishantering som många medarbetare deltar i. Planeringen för det fortsatta krisstödet är klar.

Efterfrågan på allmänna handlingar är fortsatt hög

GAF har ett fortsatt högt tryck på begäran av handlingar och har fått hjälp med juridiken och av registratorerna.

4.6 Tre veckor efter våldsdådet (24 februari till 4 mars)

Vuxenutbildningen är i gång i tillfälliga lokaler

Den stängda vuxenutbildningen återupptas under veckan.

GAF för en dialog med Region Örebro län avseende kollektivtrafiken till platserna där vuxenutbildning kommer att återupptas. Säkerhetsavdelningen bistår GAF i samordning med Region Örebro län om kollektivtrafik till och från de nya utbildningsplatserna. Det ökade antalet resenärer kan påverka kollektivtrafiken.

Barnen är tillbaka på förskolan Blåmesen

Förskolan Blåmesen har återupptagit verksamheten.

Personliga tillhörigheter lämnas ut till sina ägare

Utlämnandet av personliga tillhörigheter påbörjades under tisdagen och fortsätter etappvis utifrån vilka sektioner på skolan de samlats in. Utlämningscentret bemannas av ett 30-tal medarbetare inlånade från olika delar av den kommunala förvaltningen. Vid utlämningen finns det krisstödsresurser tillgängliga.

Tisdagsutlämningen bedöms ha fungerat bra och fortsätter på torsdagen och fredagen. Planeringen sträcker sig över hela påföljande vecka men tar i praktiken längre tid. Av de ca 240 flyttlådor som packades och transporterades därifrån och som innehöll tusentals artiklar finns endast en kvar med mindre värdefulla saker. Den absoluta majoriteten har lämnats tillbaka till sina ägare. Det kan ha funnits kvar saker av mindre värde som böcker, vattenflaskor, pennor och annat som inte packades p g a behovet att få ut allt värdefullt som mobiler, datorer, bilnycklar, husnycklar, jackor m m.

Flera försäkringsfrågor kopplade till tillhörigheter har lyfts både avseende förstörda tillhörigheter och avseende behovet av att göra nyköp för att ersätta inlåsta tillhörigheter. Den information som säkerhetsavdelningen för närvarande har är att kommunens försäkring inte täcker privata ägodelar och att berörda får kontakta sitt eget försäkringsbolag. Hemsidan har uppdaterats med information om försäkringar som också ska översättas till andra språk.

Krisstödet på Club 700 avslutas

Krisstödet på Club 700 fortsätter denna vecka och avslutas på fredagen. De som framöver behöver mer hjälp och krisstöd har noterats och avsikten är att planera det fortsatta arbetet med att stödja dessa personer. En lista har tagits fram på de elever som det finns en oro kring som behöver mer hjälp och krisstöd framöver. Det har också noterats en oro hos barn vars föräldrar varit involverade i den traumatiska händelsen. Risk finns att dessa barn kan utveckla traumarelaterade symtom. Bedömningen är att det behövs krisstöd för dessa barn. Individ- och familjeomsorgsverksamheten har under veckan vid ett tillfälle varit på Club 700 för att erbjuda besökarna möjlighet att ställa anonyma frågor.

Inom förskole- och grundskoleförvaltningen har information delats till samtliga angående den oro som kan uppstå hos barn vars föräldrar har varit utsatta för en traumatisk händelse. Vissa barn kan vara i behov av traumastöd.

Minnesplatsen avvecklas

Samtliga föremål från minnesplatsen utanför Risbergska samlas ihop för att bevaras i en av kommunens lagerlokaler. Inga beslut har tagits om vad som ska ske med de insamlade föremålen. Vissa föremål överlämnas till Länsmuseet. Löpande insamling sker av nya föremål som tillkommer vid minnesplatsen.

5 EYs analys av kommunens hantering av händelsen

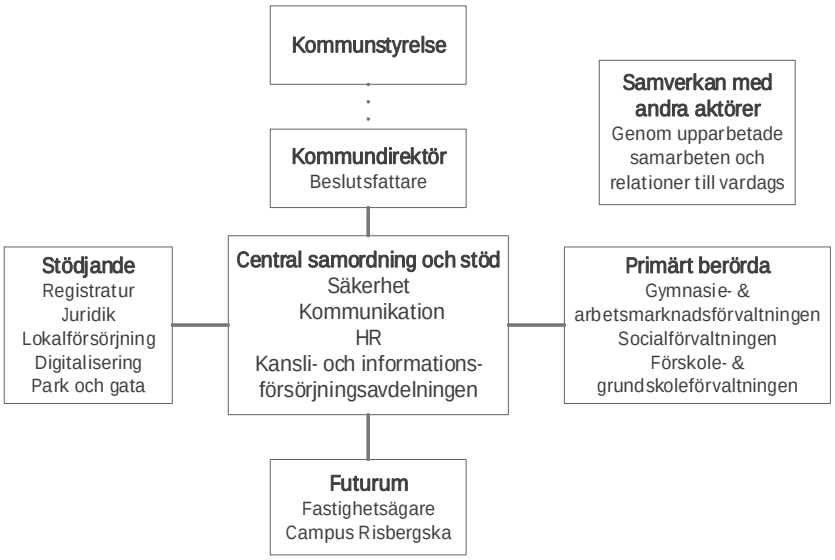
5.1 Organisation för hantering av den särskilda händelsen

Den samlade organisationen för hantering av den särskilda händelsen formeras i huvudsak under tisdag 4 februari. Av de tre förvaltningar som är direkt påverkade av händelsen har socialförvaltningen aktiverat sin krisledningsstab och tillämpar stabsmetodik enligt NATO-modellen. Förskole- och grundskoleförvaltningen går upp i stabsläge men aktiverar inte krisledningsstaben i sin helhet. GAF aktiverade inte förvaltningens krisledningsstab utan formerade en stab för hantering av händelsen med resurser från den ordinarie ledningsstaben integrerad med representanter från den verksamhetsspecifika krisledningsorganisationen.

Formerandet av den centrala organisationen för samordning och stöd påbörjades under eftermiddagen 4 februari och fick fastare form från och med morgonen 5 februari.

Nedanstående organisationsbild ger en övergripande sammanfattning av hur kommunens organisation utformades för krishantering.

Figur 2 – Kommunens organisation för krishanteringen



Ledning och inriktning – beslut

Under hantering av särskild händelse eller kris fattas olika former av beslut. Det kan till exempel vara beslut som inkluderar:

- Prioritering av hur kommunens resurser (personal, materiella tillgångar, ekonomiska medel) ska användas och fördelas för att hantera krisen
- Personalbeslut
- Stänga och öppna verksamheter
- Olika former av stöd till de som drabbats
- Informationshantering, samordning av intern och extern kommunikation
- Samverkan med andra

Beslut som fattas under krishantering kan både vara delegationsbeslut och verkställighetsbeslut. Vid krisledning då krisledningsstaber har aktiverats fattar staberna normalt inte beslut utan bereder beslutsförslag till respektive stabs uppdragsgivare som är beslutsfattare.

Två av de drabbade förvaltningarna har helt eller delvis aktiverat sina krisledningsstaber där respektive förvaltningsdirektör är beslutsfattare. Den centrala krisledningsfunktionens uppdragsgivare och beslutsfattare var kommundirektören. I den stab för krisledning som organiserades inom GAF var förvaltningsdirektören beslutsfattare.

Logglistor och annan dokumentation från de staber och funktioner som inrättades för krishantering visar att det saknas en tydlig redovisning av de beslut som fattades under processen. Endast socialförvaltningen har lämnat in en beslutslogg för den period då krisledningsstaben var aktiv från den 4 februari till den 13 februari då staben avvecklades. Beslutsloggen omfattade totalt 19 beslut.

Central samordningsfunktion

Det finns ingen beslutlogg för den centrala krisledningsfunktionen. Beslut har dock fattats vilket indirekt framgår av dokumentation från samordningsmöten, händelserapport TiB och intervjuer.

Vägledande för Örebro kommuns hantering av krisen är kommundirektörens inriktningsbeslut 4 februari: *Tillsammans skapa trygghet för elever, unga, barn och medarbetare samt allmänheten i Örebro kommun med mål om att så snart som möjligt kunna återgå till normal verksamhet. Detta gör vi genom att samordna åtgärder, beslut såväl som kommunikation*. Beslutet gäller för samtliga förvaltningar i Örebro kommun. I utvärderingen har framgått att inriktningsbeslutet har haft direktstyrande effekt för den operativa krishanteringen i verksamheten. Kommundirektören beslutade samma dag om uppdraget till den centrala krisledningsfunktionen. Ett ställningstagande var att kommundirektören skulle ta hand om kontakten med media, ansvara för regionsamordningen och informera politiskt ansvariga.

I tidigt skede, strax efter det att TiB fått information om händelsen, beslutade TiB att aktivera krisstödet. Av minnesanteckningar från det första samordningsmötet 4 februari framgår beslut om tjänstepersonen som ska vara ansvarig för krisstöd.

Socialförvaltningen

Beslutet att aktivera socialförvaltningens krisledningsstab hade avgörande betydelse för socialförvaltningens operativa krishantering. Ett annat beslut avsåg att alla kostnader relaterade till händelsen skulle samlas på en aktivitetskod och belasta enhetens budget. Beslut togs under fredagen att ta hjälp från annan kommun i krisstöd. Ytterligare exempel på beslut är debriefing av förvaltningens krisledningsstab med stöd av konsult.

Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen (GAF)

GAF har inte en sammanställd dokumentation av beslut som fattades under händelsehanteringen. Det går att förstå från dokumentation av samordningsmöten och genom intervjuer att beslut fattats under händelsehantering.

Den 4 februari beslutades att stänga ner vuxenutbildningen vid Campus Risbergska samt att övriga gymnasieskolor skulle hållas öppna. Beslutet att stänga Campus Risbergska skulle först avse aktuell vecka men nya beslut togs att förlänga stängningen. Beslut togs sedan att återuppta verksamheten succesivt från och med vecka nio. För att möjliggöra återstarten beslutade gymnasiechefen att hyra lokaler i tre olika fastigheter. Enligt beslut startar utbildningen åter upp på Campus Risbergska från och med höstterminen 2025.

Inledningsvis 4 februari tas också beslut att rikta krisstöd till personal och elever. Förvaltningsdirektören fattade beslut att arbetsbefria rektorerna/enhetscheferna från Campus Risbergska från och med måndag 10 februari till onsdag 12 februari.

Förskole- och grundskoleförvaltningen

I nära anslutning till att förvaltningsdirektören fått information om händelsen på Campus Risbergska tas beslut att aktivera förvaltningens krisledningsorganisation. Ett inriktningsbeslut för krishanteringen togs*: Utgångspunkten tydlig för oss alla, att trygga barn/elever och verksamhet och personal. Identifiera om några är drabbade.*

Bedömning av organisation och beslut

På kommunledningsnivå gjordes valet att inte gå upp i stabsläge och i stället organisera en central samordningsfunktion. Den centrala samordningsfunktionen arbetade på stabsliknande sätt men tillämpade inte metodiken enligt NATO-modellen. Kommunikationsavdelningen som var en del av den centrala samordningsfunktionen valde dock att organisera sig enligt funktionen K7 i NATO-modellen. GAF aktiverade inte sin krisledningsstab och valde att sätta samman en grupp med förvaltnings- och verksamhetsspecifika ledningsfunktioner som inte tillämpade stabsmetodik. Socialförvaltningen samt förskole- och grundskoleförvaltningen gick däremot upp i stab och tillämpade stabsmetodik. De olika val som gjordes medförde att den samlade organisationen för krishanteringen i Örebro kommun blev en hybridmodell.

Den samlade bedömningen är att det i Örebro kommun, både centralt och inom respektive berörd förvaltning, organiserades krishantering i mycket nära tidsanslutning till att kommunledning och drabbade förvaltningar blivit informerade om händelsen. Den avgörande faktorn är inte att samtliga parter som är berörda i formell mening går upp i stab och tillämpar stabsmetodik utan att resultatet av krishanteringen blir ändamålsenligt.

Väsentligt är att berörda förvaltningar och kommunen centralt agerar direkt och skapar organisatoriska strukturer med de kompentenser som krävs för effektiv och samordnad krishantering vilket Örebro kommun har gjort. Kommunikation, samordning och samband hade dock underlättats av enhetlig stabsstruktur och stabsmetodik.

Det har inte varit möjligt utifrån tillgängliga underlag att få en samlad bild av de beslut som fattats under händelsehanteringen. Logglistor och annan dokumentation från de staber och funktioner som inrättades för krishantering visar att det sammantaget saknas en tydlig redovisning av de beslut som fattades under hanteringsprocessen. EY har endast kunnat ta del av socialförvaltningens beslutslogg som omfattade 19 beslut under den period som staben var aktiv. Samtidigt har av olika underlag framgått centrala och kritiska beslut som att omedelbart aktivera krisstöd, inriktningsbeslut, aktivera stab med fler. EYs uppfattning är att det under händelsens hantering löpande har fattats beslut som sedan inte alltid har dokumenterats i beslutsloggar. Dokumentationen av beslut är viktig för att det ska vara möjligt att förstå vem som fattade vilket beslut. Det bidrar i sin tur till transparens och ansvarstagande.

5.2 Övergripande ledning samt stabsledning och samordning

Genomförande av samordning

Det centrala forumet för samordning var samordningsmötet. Det första samordningsmötet genomfördes kl. 16:30. Samordningsmöten har sedan genomförts till och med 26 mars. Därefter hanteras frågor i det kommungemensamma nätverket Forum för krisberedskap och civilt försvar. Samtliga förvaltningar samt stödfunktioner från kommunledningsförvaltningen deltar i det forumet. Därmed har fortsatt samordning övergått till linjeorganisationen.

Mötesdeltagarna har varierat över tid. I grundrepresentationen vid samordningsmötena ingick företrädare för krisledningen i de direkt berörda förvaltningarna; gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen, socialförvaltningen och förskole- och grundskoleförvaltningen samt företrädare från den centrala krisledningsfunktionen (främst säkerhet, HR och kommunikation). Även kultur- och fritidsförvaltningen har deltagit och polisen har varit representerad vid samordningsmöten. Antal deltagare som medverkat har varierat som mest 24 personer.

Samordningsmötena har haft följande omfattning.

- 4 februari till och med 10 februari
    - Varje vardag två samordningsmöten
    - Ett samordningsmöte lördag respektive söndag

- 11 februari till och med 10 mars
    - Ett samordningsmöte (vardagar)
- 12 mars till och med 26 mars
    - Fyra samordningsmöten under perioden

Minnesanteckningarna från de 36 samordningsmötena 4 februari till och med 26 mars visar att de följt en agenda. I anteckningarna fram till 10 februari redovisas i de flesta fall en lägesbeskrivning.

- Förvaltning
    - Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen
    - Förskole- och grundskoleförvaltningen
    - Socialförvaltningen
    - Kultur- och fritidsförvaltningen
- Central samordningsfunktion
    - Säkerhetsavdelningen
    - Kommunikationsavdelningen
    - HR
    - Logistik

Central ”förstärkt samordningsstöd” hade 5 februari till 28 februari två möten per dag. Dessa möten föregick ovanstående samordningsmöten. Utredningen har inte haft tillgång till dokumentation från dessa.

Representanter från den centrala samordningen genomförde två avstämningsmöten per dag med kommundirektören. Inför de avstämningsmöten som genomfördes på eftermiddagen tog den centrala samordningsstaben fram aktuella lägesbilder.

Kommunikationsavdelningen som aktiverat K7-funktionen genomförde dagliga funktionsmöten fram till 7 mars. Under perioden 5 februari till 10 februari genomfördes två funktionsmöten per dag. Vid dessa möten upprättades minnesanteckningar.

Bedömning stabsledning och samordning

I den inledande fasen efter det att händelsen hade blivit känd fanns stor osäkerhet kring den samlade lägesbilden. Först på eftermiddagen 4 februari samband med polisens andra presskonferens blev lägesbilden tydligare.
En gemensam lägesbild är väsentlig med tanke på att syftet är att ge överblick, förståelse och underlag till beslut och åtgärder i det gemensamma arbetet att hantera händelsen och dess konsekvenser.

Centralt och inom respektive berörd förvaltning organiserades händelsehanteringen i direkt anslutning till det pågående våldsdådet. Under ledning av den centrala samordningsfunktionen genomfördes redan den 4 februari samordningsmöten med berörda förvaltningars staber. Regelbundna samordningsmöten har därefter genomförts fram till och med den 26 mars. Samordningsforumet har varit av väsentlig betydelse för att skapa en gemensam lägesbild och för att identifiera beroenden mellan involverade verksamheter.

Baserat på intervjuer och dokument har samordning och samverkan genom den centrala samordningsfunktionen i huvudsak fungerat tillfredsställande. Avstämning i form av samordningsmöten har genomförts regelbundet och lägesbilder och information har delats. En styrande förutsättning som varit vägledande för hanteringen av händelsen och den interna samverkan är det inriktningsbeslut som kommundirektören tog 4 februari. De regelbundna samordningsmöten som genomfördes har varit väsentliga för att samverkan fungerat.

Även om den generella bilden är att samverkan har fungerat bra så finns synpunkter som indikerar utvecklingsområden.

- Upplevd otydlighet när det gäller den centrala samordningsfunktionens roll och mandat i förhållande till respektive berörd förvaltning.
- Att inte samtliga involverade gick upp i stabsläge skapade viss otydlighet i den samlade organisationen för krishantering. En förklaring är att alla inte gått stabsutbildning och att det inte genomförts övningar utifrån händelser som involverar flera staber.
- En följdeffekt av att inte stabsmetodiken tillämpades av samtliga var att kommunikationen mellan parterna försvårades både kommunikationen med den centrala funktionen och mellan förvaltningarna. Ett exempel är att samverkan uppges ha fungerat lättare med de förvaltningar där stabsmetodiken tillämpas.
- Kanslichefen ingick i den centrala krisledningsfunktionen men Registraturen som mer handgripligt arbetar med allmänna handlingar involverades inte
- En brist i den interna samordningen uppstod i samband med trygghetsskapande väktarinsatser. Det förekom ryktesspridning i media om att våldsdådet var riktat mot ekonomiskt bistånd (GAFs ansvar). För att skapa trygghet bland medarbetarna valde GAF att sätta in väktare i lokalerna där GAF försörjningsstöd sitter tillsammans med delar av socialförvaltningen. Åtgärden kommunicerades inte från GAF till socialförvaltningen eller den centrala krisledningsfunktionen. Samtidigt hade socialförvaltningens stab gått ut med information till sin personal att det inte fanns någon anledning till oro. Den plötsliga närvaron av väktare skapade därför stor osäkerhet bland personalen. Socialförvaltningen uppfattade stora utmaningar i kommunikation. Inledningsvis var det oklart vad som skulle kommuniceras då det saknades tydlig lägesbild. Samtidigt fanns önskemålet att snabbt nå ut med intern information. I praktiken kom den första informationen ut sent men därefter förbättrades informationsflödet.
- En fråga med olika uppfattningar avser hur kommunikationen skulle hanteras rörande att socialförvaltningen hade flera anställda som avlidit. Samtidigt var direktiven tydliga om att det var att den centrala krisledningsfunktionen hanterade kommunikationen. Budskapet var att invänta att polisen hade identifierat de avlidna. Socialförvaltningens krisledningsstab upplevde sig hindrade av kommunikationsavdelningen och central samordning. En facklig organisation gick ut och kommunicerade men förvaltningen fick inte.

  De kunde bara kommunicera internt att man var medveten om att det fanns avlidna medarbetare men inte kommunicera externt. Socialförvaltningen upplever behov av ömsesidig dialog vad gäller gemensam kommunikation.
- Det har förekommit skilda synpunkter rörande vems ansvar det var att initiera krisstöd till elever samt huruvida rätt förvaltning vidtog åtgärder tillräckligt skyndsamt.

5.3 Krishanteringsinsatser

Krishanteringsinsatser och berörda personer

Begreppet kris kan betraktas utifrån olika perspektiv vilket gör att det inte finns en helt enhetlig definition av begreppet kris. Det krisbegrepp som används här är ett samlingsord för en plötslig allvarlig händelse som hotar individers, grupper eller samhällets normala funktion och som kräver skyndsamma beslut och åtgärder. Det medför att den inträffade händelsen inte försatte Örebro kommuns organisation i kris. Organisationens förmåga att hantera den inträffade händelsen sattes inte ur spel.

Krishantering i ett samhällsperspektiv kan definieras som åtgärder som genomförs för att hantera, reducera och återhämta sig från en kris eller extraordinär händelse. Krishanteringsinsatser kan då omfatta:

- Akuta insatser till exempel, inrymning/utrymning och insatser av polis, räddningstjänst och hälso- och sjukvård
- Information och kommunikation exempelvis välgrundad och tydlig information till anställda, brukare av berörd tjänst och allmänhet

- Psykosocialt stöd exempelvis, samtal, krisstöd, minneshögtider och minnesplatser
- Återställande av verksamhet, återgång till normal verksamhet
- Förebyggande och lärande exempelvis, utvärdering, utbildning och övning inför framtida kriser

I detta avsnitt behandlar inte polisens, räddningstjänstens samt hälso- och sjukvårdens akuta insatser. Kommunikationsinsatserna behandlas i ett kommande särskilt avsnitt.

Akuta insatser

TiB och central krisledningsfunktion

I nära anslutning till att TiB tog emot larm från SOS Alarm aktiveras krisstöd. En process inleds att formera en central krisledningsfunktion.

Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen

Inledande akuta åtgärder var, förutom inrymning av Campus Risbergska, att tre gymnasieskolor inrymdes. Kontakt etablerandes med chefer på Campus Risbergska. En funktion för krisledning aktiverades.

Förskole- och grundskoleförvaltningen

Förskolor och grundskolor inom området där Campus Risbergska ligger inrymdes. En lokal krisledningsorganisation etableras och information skickas ut till rektorer i grundskola och förskola samt enhetschefer stödorganisationer.

Socialförvaltningen

Sju verksamheter inrymdes. Förvaltningen etablerar krisledningsstab och arbete inleds med att identifiera och få kontakt med medarbetare som har befunnits sig på Campus Risbergska i samband med händelsen. Uppstart av Tullhuset för att frigöra vårdplatser hos Regionen.

Psykosocialt stöd

Det psykosociala stödet eller krisstödet har haft olika målgrupper. Följande grupper har berörts av krisstöd:

- Anställda chefer och medarbetare
- Elever
- Allmänheten
- Anhöriga till drabbade

Ett generellt krisstöd aktiverades i tidigt skede av TiB 4 februari. Hagakyrkan och senare även Myrornas lokal öppnades för krisstöd kl. 13:30. Socialförvaltningen ansvarar för det generella krisstödet (tidigare POSOM) men som i det här fallet organiserades centralt i kommunen. Ett uppdrag gavs under eftermiddagen att skapa en organisation för trygghetsplatser tillgängliga för alla som känner behov av samtal eller krisstöd från 5 februari.

Syftet med trygghetsplatserna var att erbjuda stöd för krishantering (kurativt stöd) tillsammans med lokala och civila aktörer. Arbetet med att skapa trygghetsplatser startades av socialförvaltningen, partnerskapet[3] och säkerhetsavdelningen. Processledarna i områdena fick i uppdrag att uppföra trygghetsplatser i partnerskapsområden och säkerhetsavdelningen centralt. I följande områden skapas trygghetsplatser eller samlingsplatser: Vivalla, Brickebacken, VOX och Baronbackarna samt konserthuset.

[3] Partnerskap Örebros övergripande uppdrag är att genom samverkan förbättra livskvalitén för invånarna i våra fem partnerskapsområden, Vivalla, Baronbackarna, Varberga, Oxhagen och Brickebacken. Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen (GAF) ansvarar för driften av partnerskapet. Inom varje område finns en processledare.

Onsdag 5 februari öppnade trygghetsplatserna vilket innebar att krisstöd erbjöds på fem platser förutom Hagakyrkan. Samlingsplatserna i de fyra partnerskapsområdena är öppna fram till och med fredag 7 februari. Under helgen 8 - 9 februari var Hagakyrkan och Konserthuset öppet för krisstöd. Därefter fanns en öppen mötesplats för krisstöd till allmänheten fram till onsdag 12 februari.

Bemanningen av stödresurser på trygghetsplatserna har gjorts av socialförvaltningen, ideella organisationer, kyrkor och andra kommuner. Örebro kommun tackade inledningsvis nej till extern hjälp från andra.

Krisstöd elever

Krisstödet till elever inom GAFs ansvarsområde har erbjudits från eftermiddagen 4 februari och sedan under perioden 5 - 7 februari via ovanstående trygghets-/mötesplatser.

Från 8 februari samordnades krisstödet till elever på Club 700 där verksamheten sedan pågick till 27 februari. Uppstarten av Club 700 skedde genom ett uppdrag i den centrala samordningsfunktionen och genomfördes initialt i samverkan med GAF och Partnerskap Örebro. Ansvaret för att fortsätta bedriva stödverksamheten överlämnades till GAF den 10 februari.

Genom länsstyrelsens försorg bemannades krisstödet med 15 - 20 krisstödsresurser från andra kommuner. När vuxenutbildning på Campus Risbergska som varit stängd succesivt startades upp i alternativa lokaler från 3 mars har krisstödjare rekryterade av Länsstyrelsen funnits på respektive utbildningsplats.

Under de sista öppna dagarna hade medarbetarna vid Club 700 i uppdrag att identifiera elever i behov av fortsatt krisstöd. Dessa elever listades i syfte att säkerställa fortsatt stöd på individnivå genom antingen socialtjänstens eller regionens försorg.

Förskole- och grundskoleförvaltningen aktiverade 4 februari elevhälsan inklusive psykologgruppen som stöd till de närmast drabbade grund- och förskolorna. Två enheter identifierades med störst behov av stöd: Rostaskolan och Blåmesen. Till Blåmesen hämtades resurser från Falck för samtals- och krisstöd och i övrigt hanterades stödbehovet med elevhälsan.

Krisstöd personal – GAF

Alla berörda rektorer/enhetschef samlades under eftermiddagen 4 februari på Åbylunden. Från 5 februari till 7 februari samlades all berörd personal i Filadelfiakyrkan. På plats fanns psykologer från Regionhälsan för stöd och för att uppmärksamma personer i behov av hjälp i den akuta fasen. Samtliga gavs information om att möjligheten även fanns att få stödsamtal från S:t Lukas i Örebro.

Under vecka 7 beslutar förvaltningsdirektören att ta rektorerna och enhetschefen på Campus Risbergska ur tjänst från måndag till onsdag. Arbetsgivaren samlade samtliga medarbetare från Campus Risbergska på Åbylunden under måndag, onsdag och fredag. På plats samtliga dagar fanns Regionhälsans psykologer för kontakt och samtal. Under fredagen fanns också person med specialistkompetens i krishantering efter bland annat skolvåld som mötte personalen.

Över tid efter händelsen har krisstödet till medarbetare och chefer förändrats och anpassats utifrån hur behoven har utvecklats. GAF har anställt en krisstödsledare under ett år för att hantera krisstödsfrågor.

Krisstöd personal - Socialförvaltningen

När det på eftermiddagen 4 februari kommer uppgifter om att medarbetare från vård och omsorg befunnit sig på Campus Risbergska under händelsen aktiveras krisstödet och arbetet påbörjades med att förbereda krisstöd till medarbetare och chefer. Den 5 februari påbörjas krisstödet på arbetsplatser där det fanns medarbetare som saknas. Då fanns inga bekräftade uppgifter om avlidna eller skadade medarbetare. Utförare av krisstödet, som genomförs på fem enheter inom vård och omsorg, är Falck.

Beslut tas inom HR-avdelningen att HR-konsulter ska finnas på plats inom berörda verksamheter för stöd till berörda chefer.

De fortsatta krisstöden har därefter utvecklats och anpassats efter hur behoven har förändrats. Efter den akuta fasen har Regionhälsan tagit över uppdraget från Falck och har uppdraget att ge ett fortsatt individuellt stöd till berörda inom vård och omsorg.

Socialförvaltningens krisstab har med stöd av extern resurs haft tillgång till samtalsstöd och krisstöd.

Krisstöd personal Förskole- och grundskoleförvaltningen

Planering av krisstödet till personal gjordes tillsammans med HR-direktör 4 februari. Stödresurser avdelades då till Blåmesen och Rostaskolan från 5 februari.

Stöd till anhöriga

Polisens stödgrupp FLO (Family Liaison Officer) var på plats 5 februari. FLO är en länk mellan brottsoffers anhöriga och polisen. FLO-poliserna ger inte krisstöd men fungerar som vägledare i förhållande till anhöriga.

Kommunen lämnade information till anhöriga 7 februari. Information lämnades den 10 februari om kommunal livförsäkring. Ett informationsbrev skickades ut till anhöriga med information om krisstöd, minnesstund, kontakt till försäkringsrådgivare och arbetsskada.

Anhöriga har i övrigt inte erbjudits särskilt krisstöd utöver det stöd till allmänheten som organiserades i Konserthuset och Hagakyrkan samt genom trygghetspunkter i bostadsområdena. FLO har informerat vid möte med kommunala representanter att anhöriga upplevt att de inte fått kontakt och stöd från kommunen. Det är okänt om dessa anhöriga har använt det mottagningsnummer för fördjupat stöd som socialtjänsten har kommunicerat på webben och vid krisstödsplatserna. När det gäller barn som har förlorat anhörig har det framgått att individ- och familjeomsorg (IFO) ska ta fram ett särskilt krisstöd.

Minneshögtid och minnesplats

Planeringen av minnesstund och minnesplats vid Campus Risbergska initierades 5 februari av den centrala samordningsfunktionen. Minnesplatsen flyttades 7 februari utifrån ett trafiksäkerhetsperspektiv. Samordning med Länsstyrelsen inleddes också angående en nationell tyst minut. Länsstyrelsen och Örebro kommun var överens om att ha en tyst minut när regeringen bestämt sig om tidpunkten.

Minnesceremonin genomfördes 11 februari på Stortorget och i samband med den en nationell tyst minut. Länsstyrelsen har varit aktiv part i planeringen och genomförandet minnesstunden tillsammans med Örebrokompaniet.

Minnesplatsen vid Campus Risbergska började avvecklas från och med 26 februari. Minnensakerna har tagits om hand och sparats. Det är fortsättningsvis möjligt att lämna minnessaker på platsen.

Socialförvaltningen hade 12 februari minnesstunder vid fyra tillfällen. Även efterföljande vecka anordnades minnestunder på arbetsplatser inom socialförvaltningen. GAF höll minnestund för medarbetarna 20 februari då även medarbetare från socialförvaltningen deltog.

Återstart av verksamhet

I och med händelsen stängdes komvuxutbildningen ned. Arbetet med att klara ut hur och när vuxenutbildningen ska återstartas påbörjades omedelbart efter händelsen. Den 6 februari återupptogs vuxenutbildningen i begränsad utsträckning - förutom den utbildning som bedrevs på Campus Risbergska. Beslutet att hålla Campus Risbergska stängd förlängdes i slutet av vecka 6 till att omfatta kommande vecka vilket senare förlängdes med ytterligare en vecka.

En förutsättning för återupptagande av verksamheten var att det fanns ändamålsenliga lokalalternativ. Frågan om ersättningslokaler aktualiserar mot slutet av vecka 6. En förfrågan gick ut från GAF till försörjningsstrategi- och lokalplaneringsavdelningen. Givet förutsättningarna kunde lokalbehovet lösas relativt snabbt. Verksamheten kunde sedan succesivt återupptas med start under vecka 9 i tre alternativa lokaler.

Den 7 mars informerade Örebro kommun att Campus Risbergska kommer att öppnas efter sommaren 2025.

Förskole- och grundskoleförvaltningen beslutade 4 februari att hålla förskolan Blåmesen stängd då den ligger inom av polisen avspärrat område. En ersättningsförskola öppnade dagen efter. Verksamheten kunde återgå i Blåmesen vecka 9.

Bedömning

Örebro kommun kunde med kort varsel trots den inledande osäkerheten kring händelsens omfattning och konsekvenser inleda och starta upp krishanteringsinsatser och då i första hand krisstöd. Direkt när larm inkommit om händelsen aktiverades det generella krisstödet som inledningsvis fanns tillgängligt i Hagakyrkan. Den 5 februari tillkom krisstöd på fyra trygghetsplatser och på Kulturkvarteret. Det krisstöd som erbjöds riktade sig till allmänhet men också elever. Ett riktat krisstöd till eleverna kom till stånd på Club 700 från 8 februari.

Insatser i form av krisstöd till medarbetare och chefer startar upp 5 februari med stöd av HR och externa krisstödsresurser från Falck och Regionhälsan. I huvudsak omfattar det berörda medarbetare och chefer inom gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen men också inom förskole- och grundskoleförvaltningen men då i mer begränsad utsträckning beroende på behovet. Krisstödsinsatserna för chefer och medarbetare är långsiktiga insatser som kommer att pågå under lång tid.

När det gäller krishanteringsinsatser till anhöriga finns begränsad information om omfattning och innehåll. Det framgår att information till anhöriga bland annat lämnats i försäkringsfrågor och om vilket stöd som finns att få. Ett särskilt krisstöd till barn som förlorat anhöriga ska ha arbetats fram inom socialförvaltningen. Det framkommer inte att riktat krisstöd lämnats till anhöriga utöver stödet till allmänheten.

Kommunen har skyndsamt erbjudit krisstöd till allmänhet, elever och berörda medarbetare och chefer. För att bedöma om kommunens insatser tillgodosåg allmänhetens behov krävs en särskild utvärdering som omfattar systematisk uppföljning och individanpassad bedömning. Ett sådant underlag finns inte. Den indikation som framkommit genom intervjuer och dokument är att krisstödsinsatser i huvudsak funnits tillgängliga i den omfattning som det förefaller ha funnits behov av. Bedömningen avser inte krishanteringsinsatserna för anhöriga. Det finns uppgifter publicerade av SVT Nyheter 28 mars att flera elever inte kände till den hjälp som fanns eller inte visste hur de skulle söka psykologiskt stöd. I en artikel 29 mars i nättidskriften “Kvartal” har intervjuad anhörig uppgett att Örebro kommun överhuvudtaget inte hört av sig.

Ett antal av kommunens anställda blev direkt berörda av våldsdådet på Campus Risbergska och kommunen har arbetsgivaransvar för dessa. Bedömningen är att kommunen agerat på relevant sätt och erbjudit krisstöd i den omfattning som funnits behov av och erforderligt stöd i övrigt genom bland annat HR-konsulter.

För krishanteringsinsatser och särskilt krisstöd stöd finns ingen enhetlig nationell standard för exakt hur responstiden ska mätas. När det gäller psykosocialt stöd vid allvarliga händelser mäts responstid vanligtvis utifrån hur snabbt stödinsatser kan mobiliseras och nå fram till drabbade personer. Bedömningen är att responstiden för generellt krisstöd var mycket kort då det startade i nära tidsmässig anslutning till händelsen vilket indikerar en positiv effekt på åtgärden. Bedömning för krisstöd till chefer, medarbetare och elever är också den att responstiden var kort då krisstödet till elever kom igång samma dag som händelsen och dagen efter för anställda.

Minnesplatsen etablerades spontant i nära tidsmässig anslutning till händelsen. För minnesceremonier finns ingen exakt regel när sådan ceremoni bör hållas.

En vägledande faktor är att det bör ske då offren för händelsen identifierats. Den gemensamma minnesceremonin genomfördes en vecka efter händelsen den 11 februari.

Att den nedstängda verksamheten på Campus Risbergska återstartade succesivt från och med vecka nio får anses som förhållandevis skyndsamt med hänvisning till omständigheter och förutsättningar.

Dimensionering av resurser har i första hand varit kritisk när det gäller det generella krisstödet och krisstödet till elever. Kommunen hade inte tillräckliga resurser i den egna organisationen för att tillgodose behovet av krisstöd på de platser som etablerats. Såvitt känt fanns inte regional samverkan där krisstödjare kan hjälpa till vid lokala kriser. Behovet av krisstödjare kunde dock tillgodoses genom att kommunerna i regionen erbjöd sig att hjälpa till tillsammans och att Länsstyrelsens svarade för att samordna behov och erbjudna resurser. Därmed fanns tillräckliga resurser för att hantera behovet av krisstöd. När det gäller krisstöd till anställda har resurser från Regionhälsan och Falck används i den utsträckning som motsvarat behovet.

5.4 Kommunikation

Kommunikationsavdelningen fungerar som sakkunniga inom kommunikationsområdet vid kriser och bör meddelas och kallas in så snart en krisledningssituation uppstår. I den lokala krisledningsgruppen ska det enligt kommunens krisledningsplan ingå en kommunikationsgrupp med minst en person från kommunens kommunikationsavdelning.

I samband med att en central krisledningsfunktion skapades på eftermiddagen 4 februari, aktiverade kommunikationsavdelningen en stab enligt funktionen K7 (Kommunikation). Enligt Natomodellen som den tillämpas på kommunal nivå ansvarar K7 för kommunikationsverksamhet med samordning av intern och extern kommunikation samt att stödja arbetet med kommunikations- och pressfrågor. I K7 ingick följande roller som bemannades av en eller flera olika personer:

- Stöd till kommunledning (inkl. centrala samordningsgruppen) och kommundirektör
- Stöd till de berörda förvaltningarna GAF, FGF, KFF, SOF
- Media
- Sociala medier + omvärldsbevakning
- Intranät + skribent vid behov
- Orebro.se
- Servicecenter
- Arbetsledare/funktionschef
- Dokumentation, interna möten

Funktionen sammanträdde två gånger per vardag 4 till 10 februari, en gång per vardag 11 februari till 10 mars och därefter ytterligare fem gånger fram till avslutningsmöte 2 april. Funktionen tog också dagligen fram lägesuppdateringar som presenterades för centrala samordningen.

Samordning av mediakontakter

Det stora allmänintresset innebar stort tryck från media med förfrågningar i många kanaler. Kommunikationsfunktionen diskuterade tidigt behovet att samordna presskontakterna. De första dagarna var den uttalade strategin att kommundirektören ansvarade för presskontakter eller tog ställning till om andra ur kommunledningen skulle tillfrågas. De berörda förvaltningscheferna hade inledningsvis begränsad kontakt med media och gjorde ett fåtal uttalanden i extern media under de första dagarna. Bland intervjuade uppges att denna strategi skapade lugn samt värdefull arbetsro i krishanteringen. En framgångsfaktor var att kommunikationsstöd och förvaltningar avsatte tid för att kontinuerligt sammanställa lägesbilder och uppdatera kommundirektören med aktuell information.
Intervjuade beskriver att det fanns en nära kontakt både genom samordningsmöten och fortlöpande genom chatt och telefonsamtal.

Det fanns flera utmaningar kopplade till att hantera inkommande mediaförfrågningar. Inledningsvis var det otydligt vilken funktion som skulle vara ingång för media och hur detta skulle upprätthållas i praktiken. Journalister tog i stor utsträckning direktkontakt med enskilda medarbetare via telefon/mail men också genom fysiska besök på arbetsplatser, träffpunkter och minnesceremonier. Då kommunen inte visste vad som väntade i antal besökare och det fanns behov av trygghetsskapande åtgärder fick säkerhetsavdelningen involveras i att hålla uppsikt över mediabevakningen vid vissa mötesplatser/trygghetspunkter.

För att stötta förvaltningarna valde kommunikationsfunktionen att låta *servicecenter* vara den huvudsakliga ingången och chefer och medarbetare uppmanades att hänvisa förfrågningar dit eller till utannonserade presskonferenser. Kontaktuppgifter till enskilda chefer inom vissa verksamheter togs bort från hemsidan för att underlätta att kontakter togs via en samlad ingång i Servicecenter. Av minnesanteckningar framgår att det 11 februari fortfarande var en öppen diskussion i kommunikationsfunktionen kring behovet av uppdaterade checklistor och rutiner för hänvisningar och om servicecenter ska kunna hantera detta uppdrag.

Intern och extern kommunikation

En uppgift som tidigt identifierades och genomfördes inom K7-funktionen var att ta fram grund-/huvudbudskap som i sin helhet eller valda delar kunde användas som utgångspunkt för all kommunikation både reaktiv och egeninitierad. Texterna uppdaterades veckovis utifrån ny information som framkommit och att kommunens insatser skiftade fokus.

Den 5 februari påbörjades arbete med att ta fram en strukturerad kommunikationsplan kopplad till våldsdådet. Dagarna som följde utvecklades även förvaltningsspecifika kommunikationsplaner med aktivitetslistor som omfattade både interna aktiviteter riktade till personal och elever men också information till allmänheten, mediakontakter, information till externa utförare m fl.

För att nå ut till så många som möjligt publicerades information kontinuerligt genom en mängd olika kommunikationskanaler. Kommunens webbplats, intranät och sociala medier var de primära plattformarna för att sprida nyheter och uppdateringar. Dessutom användes lärplattformar för att nå elever/vårdnadshavare och studenter. Andra typer av informationsinsatser skedde även genom exempelvis trottoarpratare, skyltar och information på digitala informationsskärmar.

Inledningsvis var det oklart vad som skulle kommuniceras på grund av avsaknaden av lägesbild. Samtidigt fanns önskemål att snabbt nå ut med interninformation. Inledningsvis skedde intern kontakt mellan chefer och gentemot personalgrupper via telefon, chatt och Teams-grupper. Den första strukturerade kommunikationen till samtlig personal via intranätet och den första öppna informationen från kommunen till allmänheten publicerades drygt tre timmar efter att kommunledningen först informerades om händelsen. Därefter uppdaterades informationen kontinuerligt. Bland informationsinsatserna kan nämnas:

- På kommunens hemsida orebro.se publicerades den första nyheten om händelsen 4 februari klockan 15:50 ”*Allvarlig händelse vid Campus Risbergska”*. Samma kväll publicerades ”*Kommunens arbete efter den allvarliga händelsen på Campus Risbergska*”, samt en tillfällig krisruta för att extra synliggöra informationen. Ytterligare 16 nyheter relaterade till händelsen publicerades påföljande veckor. Två fasta sidor med information om händelsen publicerades och informationen översattes även till engelska, finska, somaliska, arabiska och persiska. Informationen översättes även till teckenspråk.
  Flera andra fasta informationssidor anpassades baserat på respons och vanliga inkomna frågor.
- På intranätet publicerades den första nyheten 4 februari klockan 15:51 *”Allvarlig händelse vid Campus Risbergska”*. Inlägget uppdaterades löpande med ny information och länkar till ytterligare informationssidor på intranätet. Den 6 februari publicerades en särskild sida med FAQ för chefer.
- På Komvuxwebben publicerades information 5 februari klockan 08:56 med vidarelänkar till information på orebro.se. En fast informationssida med FAQ till studenter och blivande studenter publicerades 12 februari.

- Ett flertal presskonferenser arrangerades och inbjudningar till dessa skickades ut via pressrummet. Bland de kommunen stod arrangör för finns:
    - 6 februari genomfördes presskonferens med kommundirektör, förvaltningsdirektör GAF, förvaltningsdirektör FGF, enhetschef socialförvaltningen (Krisstöd) samt säkerhetschef. Cirka 45 journalister från både lokal, nationell och internationell media närvarade.
    - Pressinbjudningar skickades inför minnesceremonin 11 februari. Vid den offentliga minnesceremonin samordnades en intervjuplats tillsammans med länsstyrelsen.
    - 12 februari presskonferens med säkerhetschef, förvaltningsdirektör GAF, förvaltningsdirektör FGF, områdeschef SOF (vård och omsorg) samt VD Futurum fastigheter. Cirka 25 journalister från lokal och nationell media närvarade.
    - 24 februari presskonferens med säkerhetschef om information om utlämnande av tillhörigheter.
    - 26 februari med medarbetare vid TSF om insamling av föremål från den tillfälliga minnesplatsen.
- Därutöver medverkade kommunen i ett presskonferenser arrangerade av polisen den 4 februari och den 6 februari. Polisen arrangerade ytterligare några presskonferenser där kommunen inte medverkade i enlighet med samråd med övriga berörda aktörer.
- Löpande publicering och återpublicering av nyheter och information genom kommunens kanaler på Facebook, Instagram, LinkedIn och Youtube inklusive övervakning och moderering av tillhörande kommentarsfält.

De första dagarna pågick intensivt arbete med att stoppa eller justera tidigare planerade kommunikationsinsatser och arrangemang som bedömdes vara olämpliga utifrån omständigheterna. Detta var genomförbart med undantag för en evenemangsinformation som redan gått till tryck i lokaltidning.

Servicecenter gjorde analysen att det under dagarna efter våldsdådet inkom många samtal från media men endast ett fåtal från vårdnadshavare vilket tyder på att relevant information nådde ut tidigt.

Mediagenomslaget var stort och våldsdådet har uppmärksammats i mer än 3500 tryckta artiklar, 1300 tv/radioinslag samt mångdubbelt fler artiklar och videoinslag på webben. Majoriteten av artiklarna berör inte Örebro kommuns krishantering utan avser exempelvis gärningsmannens person, vittnesmål från händelsen, de drabbade brottsoffren, polisens förundersökning et c. Baserat på EYs analys av de källor som explicit har beskrivit kommunens agerande kan följande noteras:

- Nerikes Allehanda har i 40 tryckta artiklar och 50 webbpubliceringar explicit beskrivit kommunens agerande (av en större mängd publiceringar relaterade till händelsen i allmänhet). Nerikes Allehanda är den tidning som mest fortlöpande har rapporterat både under och efter händelsen. Uppgifter ur Nerikes Allehanda citeras i mycket stor utsträckning av andra medier såväl lokala som nationella.
- I rapporteringen från Nerikes Allehanda noterar EY (i de artiklar som specifikt rör Örebro kommuns ansvar) att under den första veckan ligger en stor tonvikt på att återge information från kommunen. Artiklar berör exempelvis information om platser där kommunen erbjuder krisstöd, information om övriga skolors öppethållande, det planerade återupptagandet av vuxenutbildningen, information om den offentliga minnesstunden, m.m. Under denna period bedömer EY att kommunens budskap har fått ett stort genomslag i den lokala pressen.
- Under påföljande veckor avser mediabevakningen i högre grad vittnesmål, rädslor och motstridiga uppfattningar med anledning av kommunens agerande i synnerhet kopplat till beslutet att återställa och öppna Risbergska. Under de senare veckorna ställs kommunens uttalanden ofta i kontrast till andra intervjuade med motstridiga uppfattningar.
- Samtidigt fortsätter Nerikes Allehanda att rapportera om praktisk information från kommunen som är viktig för allmänheten exempelvis avseende hopsamlingen av föremål från minnesplatsen eller information om utlämning av ägodelar från Risbergska. Denna typ av artiklar inkluderar ofta citat från tjänstepersoner som är i enlighet med kommunens planerade budskap.

- Nationell media har i lägre utsträckning publicerat artiklar med direkt fokus på Örebro kommun. Under de första dagarna var rapporteringen omfattande gällande valet att hålla vuxenutbildningen stängd och att hålla övriga skolor öppna som vanligt samt återgivande av information och citat från kommunens presskonferenser. Senare förekom också stor rapportering kring beslutet att återöppna Risbergska under hösten samt kring säkerhetsappen Cosafe.

Det skedde löpande avstämningar mellan kommunen, polisen, länsstyrelsen och regionen om att förmedla ett samstämmigt budskap med fokus på bekräftade uppgifter. Intervjuade från såväl polisen som länsstyrelsen beskriver att de tycker att kommunen lyckades väl med att hålla den gemensamma kommunikationslinjen.

Utöver planerade kommunikationsaktiviteter uppstod många oförutsedda frågor som behövde hanterades löpande genom samordningsfunktionen. Exempelvis kommunikation kring hur mottagna gåvor/donationer ska hanteras, information till föreningar som hyr kommunens lokaler, insats för att motverka olämpliga *TikTok-challenges* på fritidsgårdar m.m.

I K7-funktionen togs beslut att återgå till ”normal vardag” i kommunikationskanalerna 17 februari dessförinnan bedömdes och väsentlighetsprövades allt innehåll med hänsyn till våldsdådet.

Kommunikationens stöd i krishanteringen

De berörda förvaltningarna var hårt ansatta av media och hade samtidigt stort behov av att kommunicera med medarbetare, elever, vårdnadshavare, brukare och andra som direkt eller indirekt berördes av händelsen. Varje förvaltning har en eller flera kommunikationsstrateger. De är integrerade i sina respektive förvaltningar men hör organisatoriskt till kommunikationsavdelningen. Denna struktur råder både i vardagen och kris.

Av intervjuer framkommer att i synnerhet ledningen inom GAF upplevde brist på rätt typ av kommunikationsstöd. Det framkommer också att kommunikationsavdelningen initialt upplevde svårigheter i att effektivt stötta GAF då arbetssätten skiljde sig åt. När FGF och SOF gick upp i stabsläge ingick kommunikationsstrategerna i dessa staber. GAF gick inte upp i stabsläge vilket innebar att det saknades en K7-funktion för kommunikationsavdelningen att bemanna. Planering och beslutsfattande skedde i ordinarie ledningsgrupp där kommunikationsstrateg inte ingår vilket skapade större distans till kommunikationsstödet.

Samtidigt framgår av intervjuer att utmaningarna inte bara kopplas till krisorganisationen utan även i det vardagliga arbetet det funnits diskussioner kring stödets utformning, omfattning och inriktning. Förväntningar på graden av råd och stöd kontra handgriplig verkställande kapacitet är en diskussion som förekommer i vardagen och som förstärktes under denna pressade situation. Inom GAF fanns vid händelsen ett större behov av verkställande kapacitet än vad förvaltningen i normalläget är dimensionerad för. Vanligtvis hanteras mycket kommunikation mellan förvaltningen och dess studenter av personalen som i denna situation själva var påverkade av händelsen och tagna ur tjänst. Trycket från media gjorde också att det blev friktion kring avvägningar mellan att snabbt svara på förfrågningar kontra att säkerställa kvalitet och samstämmigt budskap.

Stödet till både GAF och SOF förstärktes under den andra veckan med dedikerade team med kompetens inom både webb, kommunikation och sociala medier. Det sammanfaller med att ansvaret för att kommunicera med media gradvis övergick till förvaltnings- och verksamhetscheferna.

Det har funnits olika uppfattningar om hur kommunikationen skulle hanteras angående de anställda på SOF som avlidit. Direktiven var dock tydliga: den centrala krisledningsfunktionen ansvarade för kommunikationen. Budskapet var att vänta på att polisen skulle avsluta identifieringen av de avlidna. Socialförvaltningens krisledningsstab uttrycker missnöje med detta då uppgifterna på andra vägar redan blivit kända inom organisationen. Situationen försvårades ytterligare av att facklig organisation gick ut med information om avlidna vilket förstärkte bilden att förvaltningen inte fick äga denna information.

Det har under arbetets gång också dykt upp oklarheter mellan kommunikationsfunktionen och förvaltningarna kring uppdelning av ansvar och uppgifter för vissa typer av kommunikation. Till exempel diskuterades vems uppgift det är att informera om stöd till medarbetare och om HR-avdelningen alls har kommunikationsstöd tillgängligt. Detta har uppmärksammats i funktionsgrupperna och lyfts till den centrala krisledningsstaben vilket bedöms tyda på att samordningen fungerade i enlighet med plan.

Ytterligare en dimension i kommunikationsstödet är att det kommunala bolaget Futurum Fastigheter AB var berörda av händelsen i stor utsträckning. Kommunikationsavdelningen fick förfrågan om att stötta Futurum Fastigheter i bolagets kommunikation. Det är ett uppdrag som inte åligger kommunen och som inte beaktats varken i kriskommunikationsplanen eller i den tidiga planeringen av kommunikationsaktiviteter kopplat till händelsen. Kommunikationsavdelningen bistod ändå för att säkerställa enhetligt budskap i hela kommunen. Bolaget involverades i arbetet med presskonferensen 12 februari. Därefter upprättades ett gemensamt team mellan kommunens och bolagets kommunikatör och VD kring kommunikation om lokalerna.

Bedömning

- EY bedömer att kommunen i stora drag lyckades ha en sammanhållen, samstämmig och effektiv kommunikation både under det akuta skedet och under de veckor som följde efter händelsen. Kommunen har förmedlat en samstämmig information och chefer som uttalat sig i media har förmedlat empati och handlingskraft. Uppgifterna har ofta ställts i kontrast till oroliga eller upprörda vittnesmål från drabbade elever, anhöriga och medarbetare.

I samband med händelsen mobiliserade krisledningsfunktionen snabbt kommunikationsavdelningen för att hantera den intensiva mediebevakningen och behovet av information.
Ett tydligt huvudbudskap skapade förutsättningar för att upprätthålla ett samstämmigt budskap både internt och externt. Genom att kontinuerligt sammanställa lägesbilder och uppdatera ledningen med aktuell information lyckades kommunen hålla en samordnad och enhetlig kommunikation.

Detta är en viktig lärdom; att ha en central och tydlig kommunikationsstrategi är avgörande för att navigera genom kriser. Vi bedömer att kommunen har fått ett stort genomslag i media och förmedlat ett samstämmigt budskap.

Den initiala strategin att låta kommundirektören hantera presskontakter och begränsa medarbetarnas direkta kontakt med media visade sig vara en framgångsfaktor. Verksamheterna avlastades från mediakontakter vilket bidrog till att de kunde fokusera på sina primära uppgifter under krisen. Strategin möttes dock av praktiska svårigheter när journalister i hög utsträckning kontaktade enskilda medarbetare. När servicecenter blev den huvudsakliga ingången för media, uppdagades att det saknades tydliga rutiner och checklistor för att hantera inkommande förfrågningar av denna omfattning.

Koncernperspektivet saknades i den tidiga samordningen och de initiala planerna trots att Futurum Fastigheter AB också var berörda av händelsen och mötte medial uppmärksamhet. Avsaknaden av koncernövergripande nätverk inom kommunikationsområdet kan ha bidragit till avståndet. Inför framtida händelser är det viktigt att reflektera över om kommunens K7-funktion även bör inkludera representanter för berörda kommunala bolag.

Intervjuer visar att det har funnits otydliga förväntningar på kommunikationsstödet. Det har varit avgörande att kommunikationsstrategerna är nära förvaltningsledningen i det dagliga arbetet. Att ha stöd från kommunikationsstrateger som redan kan och förstår verksamheten och som känner nyckelpersoner och kontaktvägar beskrivs spara mycket tid och förenklar arbetet vid en allvarlig händelse som denna.

Vissa vägval i kommunikationen har ifrågasatts särskilt hur kommunikationen kring de avlidna hanterades. Här framkom att socialförvaltningens krisledningsstab kände sig begränsade av den centrala samordningen. En facklig organisations agerande att gå ut med information om de avlidna förstärkte känslan av att förvaltningen inte fick äga sin egen information vilket ledde till förvirring och frustration.

5.5 Hantering av begäran av allmänna handlingar

Stor efterfrågan på allmänna handlingar i samband med våldsdådet

I samband med våldsdådet ökade antalet förfrågningar om allmänna handlingar kraftigt. Kommunens enheter Dokumentstyrning och registratur tillsammans med stadsarkivet mottog 270 begäranden om allmänna handlingar kopplade till våldsdådet mellan den 4 februari och den 13 mars. Andra förvaltningar vittnar också om stort tryck.

Begäranden som inkommit till enskilda tjänstepersoner omfattas inte av statistiken och inte heller följdbegäranden som registrerats till det initiala begärandet vilket enligt intervjuade skett i vissa fall. Intervjuade beskriver genomgående att mängden begäranden om allmänna handlingar har varit mycket stor och inte i nivå med något liknande kommunen tidigare hanterat.

Registraturen och stadsarkivet har vardera fattat skriftliga och överklagbara beslut att neka begäran om allmän handling. Totalt har 21 personer fått skriftliga och överklagbara beslut av Registraturen och 5 av Stadsarkivet. Därutöver har båda nekat att lämna ut allmänna handlingar i ett antal ärenden där den som begärt att lämna ut allmänna handlingar inte begärt ett skriftligt överklagbart beslut.

Kommunen har blivit anmäld till Justitieombudsmannen för bristande skyndsamhet med att sekretesspröva och lämna ut allmän handling och vissa av kommunens beslut att neka begäran om allmän handling har överklagats. Denna utredning tar inte ställning till kommunens agerande rörande dessa specifika fall, här beskrivs den övergripande bilden.

Tillvägagångssätt och verksamhetsanpassningar

Redan i samband med att kommunen börjar publicera information om våldsdådet inleddes ett arbete med att förbereda och ta fram material som kanske skulle komma efterfrågas som konsekvens av händelsen. Intervjuade beskriver att en stor mängd begäranden inkommer från och med 5 februari vilket särskilt märktes inom enheten Dokumentstyrning och registratur. Hela enhetens arbete fokuseras på att hantera begäranden om allmänna handlingar. Även strategiska funktioner inom enheten fick handlägga begäranden om allmänna handlingar vilket under normala omständigheter inte är en arbetsuppgift som åligger dessa. För att hantera mängden begäranden lånade enheten in en medarbetare från stadsarkivet.

Den ordinarie processen för hantering av begäranden av allmänna handlingar utgår från att tjänstepersoner ska kunna lämna ut allmänna handlingar. För hanteringen efter våldsdådet har denna process ändrats. Under de första dagarna efter händelsen meddelas enligt intervjuade att begäranden om allmänna handlingar som inkommer till förvaltningarna eller kommunens servicecenter ska vidarebefordras till förvaltningarnas funktionsbrevlådor som bevakas av registratorerna. Intervjuade beskriver att detta kommunicerades genom att en informationstext publicerades på kommunens intranät samt att förvaltningsdirektörerna mejlades. EY kan dock inte bekräfta detta utifrån erhållet underlag. Registraturen ställer om sitt arbetssätt till att gemensamt bedöma om en begärd handling kan utlämnas. Denna handläggning genomfördes i nära samverkan med kommunens juridiska kompetens som bistod med att bedöma frågor rörande exempelvis sekretess. Enskilda tjänstepersoner inom förvaltningarna som mottagit begäranden om allmänna handlingar har i vissa fall själva hanterat begärandena vilket medfört ett samordningsproblem där registraturen nekat till att lämna ut en handling medan tjänstepersoner inom förvaltningarna lämnat ut samma handling.

Av stabsarbetsplanen för den centrala samordningen framgår att registraturen fick uppdraget ”*Samordning begäran allmänna handlingar*” 5 februari med kommentaren att samverka med HR, juridik och berörda förvaltningar. Intervjuade inom enheten beskriver att de inte kontaktades av den centrala samordningen de första två veckorna efter våldsdådet och att enheten inte fått några särskilda uppdrag.

I mötesanteckningarna från samordningsmötet med den centrala krisledningen framgår att frågan om hur begäranden om allmänna handlingar ska hanteras behandlades 5 februari. Det framgår att Kommunikationsavdelningen tar med sig att många begäranden om allmänna handlingar kan inkomma samt att avdelningen samarbetar med registratorerna angående kommunicering när allmänna handlingar börjar lämnas ut.

Därefter har frågan inte behandlats i någon större utsträckning fram till 13 februari då det vid möte meddelas från GAF att det är mycket tidskrävande att ta fram allmänna handlingar och att de mottar många begäranden. Vid samma möte påtalar kommunikationsavdelningen att kommunens registratorer bevakar funktionsbrevlådorna.

Utmaningar gällande hanteringen av allmänna handlingar

Sammanhanget kring våldsdådet medförde att handlingar som i normala fall enkelt kan lämnas ut av registraturen krävde fördjupade bedömningar och kvalificerade juridiska avvägningar. För detta lyfter intervjuade att det har varit gynnsamt att bedömningar gjorts i grupp inom registraturen samt att samverkan med den juridiska kompetensen har varit viktig.

Intervjuade lyfter samtidigt att en begränsade faktor varit att det inte har funnits tillgängliga mötesrum för alla registratorer att sitta samlade vilket begränsat möjligheten att effektivt kommunicera inom enheten. Utöver logistiska utmaningar har bedömningarna också komplicerats av att polisen inledningsvis inte lämnade besked kring vilka handlingar som omfattades av förundersökningssekretess. Intervjuade beskriver att kommunen den 5 februari börjar efterfråga besked från polisen gällande detta men fick besked först efter cirka två veckor.

Intervjuade lyfter även svårigheter kopplade till att många enskilda registratorer hanterade direktkontakter med media. Olika mediaaktörer begärde ut allmänna handlingar gällande händelsen och registratorer som inte är vana vid eller tränade för mediakontakt hamnade i direktkontakt med journalister. Intervjuade beskriver att detta upplevts som ett arbetsmiljöproblem som bidragit till stress för medarbetarna. Intervjuade menar att det finns behov av att tillse att registratorer genomgår en grundläggande mediaträning för att enklare hantera sådana situationer. Vidare menar intervjuade att stödet från kommunikationsavdelningen i frågan varit begränsat. Intervjuade inom kommunikationsavdelningen lyfter å sin sida att stöd tillhandahålls vid begäran men att avdelningen inte har haft några särskilda riktade insatser till registraturen eller stadsarkivet.

Därutöver lyfts att det i många fall inom förvaltningarna finns okunnighet om vad allmänna handlingar är och hur frågan ska hanteras. Problematiken förstärks under en händelse där det är ovanligt många begäranden om allmänna handlingar. Andra aspekter är att förvaltningarna inte är fullt medvetna om vilka handlingar de har och att handlingar som egentligen borde ha skickats till stadsarkivet för arkivering är kvar hos förvaltningarna.

Bedömning

EYs bedömning är att kommunen efter bästa förmåga har hanterat begäranden om allmänna handlingar i enlighet med offentlighetsprincipen och gällande lagstiftning. Skyndsamheten påverkades negativt av att tillströmningen av ärenden var oväntat stor samtidigt som det rådde oklara omständigheter kring förundersökningssekretessen.

EY bedömer att det finns skäl för Örebro att överväga om registraturen och hanteringen av allmänna handlingar i större utsträckning borde ha inkluderats i kommunens övergripande hantering av händelsen. Kritik har framförts från intervjuade kring att enheten Dokumentstyrning och registratur inte hade direktkontakt med den centrala ledningen under de första två veckorna trots den mycket ansträngda arbetssituationen.

EY bedömer samtidigt att kommunen inom den ordinarie linjeorganisationen vidtog skäliga åtgärder för att upprätthålla transparens och ansvarighet genom att centralisera hanteringen jämfört med ordinarie arbetssätt och att upprätta ett närmare samarbete mellan registratorer och jurister.

Det är däremot oklart i vilken utsträckning ytterligare begäranden om allmänna handlingar har hanterats av andra enheter och funktioner utanför det centraliserade arbetssättet. EY har ingen insyn i hur många begäranden som hanterats av enskilda tjänstepersoner i förvaltningarna. Från bland annat GAF förekommer vittnesmål om mycket hög efterfrågan på handlingar även från förvaltningens sida.

Risk finns att begäranden som inte hanterats av registraturen kan ha bedömts på andra grunder vilket kan ha medfört att kommunens bedömningar inte var konsekventa och transparenta särskilt med hänsyn till att omständigheterna har medfört ärenden med komplexa bedömningar.

5.6 Regional samverkan

Nedanstående uppgifter bygger på intervjuer med företrädare för respektive myndighet som EY genomfört. Uppgifterna är faktakontrollerade och EY återger det som beskriver respektive myndighets eget ansvarsområde i händelsen samt deras bedömning kring samverkan med Örebro kommun.

Länsstyrelsen i Örebro län

Länsstyrelsens roll vid händelsen var inledningsvis av mer informell karaktär men utvecklades till formaliserad samverkan. Information om händelsen kom till landshövdingen via länsstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB) runt 12:50 som strax därpå bekräftades av polisen. Att det inte skedde fortare beror på att länsstyrelsen har en samordnande roll och är inte en operativ aktör.

Under den pågående händelsen var bedömningen att inte agera för att undvika att vara i vägen för kommunen som agerande handlingskraftigt. Hade det gällt en mindre kommun hade länsstyrelsen sannolikt tidigare gått in och startat samordningskonferens och omedelbart kallat in externt stöd. Under eftermiddagen 4 februari klarnade vidden av händelsen och bedömningen var fortsatt att länsstyrelsen som beredskapsmyndighet inte behövde agera eftersom de närmast ansvariga aktörerna hade ändamålsenliga resurser. Länsstyrelsen roll förblev stödjande men tidigt hölls kontinuerliga möten med kommundirektör med flera kring behovet av stöd.

Länsstyrelsen antog en formell roll på onsdagen 8 februari genom att organisera besök av statsminister, kungafamilj samt att informera regeringen om händelseutvecklingen. Bilden är att det hanterats bra av alla relevanta aktörer. Ytterligare arbete tog vid på onsdagen utifrån vad länsstyrelsen kan göra för att underlätta exempelvis planering av minnesstund och kontakter med regeringskansli. Den typen av överbryggning är viktig för kommunen för att avlasta organisationen.

På fredagen 7 februari fick länsstyrelsen en skarp förfrågan från kommunen om stöttning med krisstöd. Det upplevdes positivt att det var tydlig beställning ”*vi vill ha den här hjälpen och vi vill ha kommunal personal för vi tror att det blir enklare*”. Länsstyrelsen organiserade en samverkanskonferens med 90 personer medverkande. Arbetet fortsatte sedan med kommuner i länet och samverkanskonferenser med andra länsstyrelser. Totalt blev det 42 olika kommuner med över 400 personer. Hade det behövts mer nationell hjälp hade länsstyrelsen kunnat organisera förfrågningar men i denna situation strömmade det in erbjudanden om hjälp. För en mindre kommun hade länsstyrelsen sannolikt fått ta större ansvar för att koordinera och operativt samordna. Bilden i detta fall var att Örebro kommun hade resurserna för att kunna agera snabbt. Det var dessutom Örebro kommun som hade kontakt med civila organisationer och effektivt kunde sätta rätt personer i kontakt med varandra.

En resurs som länsstyrelsen i många fall kan bistå med är kommunikation. Att samla fakta och ge förslag är något samverkanskonferenserna kan nyttjas till. Länsstyrelsen noterade dock att i presskonferenser stod alla aktörer redan samlade. Kommunikationen till medborgarna i Sverige vilar ansvarsmässigt på regeringen och det är länsstyrelsens roll att hålla regeringen uppdaterad. Örebro kommun bar ett tungt ansvar för kommunikation till allmänheten, berörda på skolan, anhöriga och alla övriga drabbade. Den stora mediala uppmärksamheten gjorde att budskapet nådde ut till hela landet.

Länsstyrelsens bild är att budskapet var väldigt samordnat även om det inte togs fram någon formell, specifik och gemensam kommunikationspolicy med kommunen eller andra aktörer. Länsstyrelsen undersökte om de behövde be statliga aktörer om hjälp. Även länsstyrelsen fick förfrågningar från media, främst utländsk, men hänvisade till kommunen.

Länsstyrelsen upplever att den formella samverkan med kommunen har fungerat bra. Aktörerna hade övat innan och träffat varandra tidigare vilket gör att det går snabbt och fungerat bra.
En stor del av samverkan har varit informellt och där kan länsstyrelsen se en viss svaghet. Hade krisen pågått i flera veckor hade uthålligheten blivit en större faktor.

Region Örebro län

Kommun och region samverkar mycket i vardagen med uppbyggd god samverksstruktur och detta stärktes ytterligare i samband med händelsen. Samverkan mellan region och kommun har också delvis koordinerats av länsstyrelsen inom den länsövergripande samverkansstrukturen. Strukturerad samverkan uppstod även på operativ nivå genom redan etablerade vardagliga kontaktvägar mellan framför allt regionen, socialförvaltningen och Tullhuset.

På tisdagen 4 februari kl 14:16 hade regiondirektör och kommundirektör skriftlig kontakt om hur respektive aktör organiserat sig. Regionen valde att inte aktivera sin krisledningsnämnd eller den strategiska krisledningsfunktionen för hälso- och sjukvården. Däremot aktiverades Region Örebro läns regionala ledning från 7 februari till 17 februari vilken koordinerar regionens samtliga förvaltningar.

Staben upprättade kontakter genom Särskild sjukvårdsledning (SLL) som var aktiv fram till kl 18 dagen för våldsdådet. Regionen tog emot fem patienter och gjorde fem operationer men hade beredskap för upp mot 100 patienter. Det som uppenbarade sig under kvällen var ett stort behov av krisstöd som kommunen inte kunde hantera själva. Parallellt med kommunens förfrågningar var det många hjälpsökande som sökte sig till regionen både anhöriga till avlidna och överlevande. I detta syfte var den psykosociala krisledningen aktiv och det var tydligt att behovet växte med tiden. De intervjuade beskriver att regionen i retroperspektiv bedömer att hanteringen hade kunnat bedrivas mer aktivt av regionen - vilket blir en lärdom framåt.

Enligt intervjuade var det initialt svårt att orientera sig i det stora hjälpbehovet och hitta lämpliga former. Fredagen den 7 februari hade behovet klarnat och regionen valde att gå utanför sitt ordinarie uppdrag. Psykologer och kuratorer från regionen omfördelades till Club 700 då kommunen inte hade tillräcklig kapacitet internt.

En utmaning var sammanblandning mellan sorg och behov av psykologiskt stöd där kommun och region bedömde situationer olika. Regionens psykiatri ansvarar för att omhänderta de långsiktiga behoven med psykologisk behandling och planering av vård. I krisstödet till de omedelbart drabbade fanns det många med behov av stöttning av kuratorer och krisstödjare, snarare än psykolog. Sorg är inte psykiatrisk akutsjukvård utifrån ett sjukvårdsperspektiv men kan utvecklas till sjukdom på lång sikt. Denna bild kring ansvarsfördelning var inte helt samstämmig mellan region och kommun.

Trots en väl fungerande samverkansstruktur uppstod utmaningar när det kom in nya chefer på nya mandat vilket ledde till oklarheter och trögare processer kring samverkan. Det fanns även personer som var lediga vilket gjorde att ersättare fick försöka etablera en kontakt.

På tisdagskvällen 4 februari var det inte friktionsfritt men när ordinarie funktioner kommit på plats och man kunde reda i rollerna så fungerade samverkan mycket bättre. Det fanns viss förvirring kring roller och ansvar även tisdag till fredag men samverkan blev enligt uppgift bättre och bättre.

Polismyndigheten

Polisområdeschefen ansvarar för den vardagliga samverkan mellan kommun och polis medan regionpolischefen hanterar det övergripande strategiska samarbetet. Den strategiska samverkan med kommundirektören sköttes av regionpolischefen och polisen upplever att kommunen agerat som förväntat. Kommunens kommundirektör kommunicerade utåt och det fanns en etablerad samverkan med länsstyrelsen, kommunen och regionen som fungerade väl under händelsen.

När händelsen rapporteras till larmcentralen beslutade polisens regionledning inom ca 15 minuter att gå in i så kallad *"särskild händelse"*. Vanligtvis leds verksamheten av vakthavande befäl men om den ordinarie linjeorganisationen inte kan hantera uppgiften med befintliga resurser kan en *extraordinär händelse* deklareras. Vid tidpunkten för händelsen befann sig regionpolischefen på besök i polisens ledningscentral vilket möjliggjorde en snabb beslutsprocess.

Biträdande regionpolischef utsåg en kommenderingschef som ledde den särskilda händelsen. Inom ramen för denna samordning har det funnits uppdragsdiskussioner med kommunen. Under den akuta fasen med flera samverkansplatser är det polisens bild att kommunen aktivt har mött behoven genom att främja kontakt och samverkan mellan de högsta cheferna.

Den operativa hanteringen av händelsen leddes av en särskild organisation. Polisen mobiliserade insatsresurser från Värmland, Dalarna, Västmanland och Region Väst med flera. Polisen lyckades balansera situationen och behoven. Inga dramatiska händelser inträffade som påverkade insatsen och polisen kunde upprätthålla en kontinuerlig kommunikation med Säpo. Efter två till tre dagar började polisen frigöra resurser som varit engagerade i händelsen för att prioritera övrigt polisiärt arbete.

Den 4 februari kallade polisen till presskonferens kl 15:30 redan tre timmar efter att händelsen inträffade och medan polisens insats fortfarande pågick. Polisen var noga med att hålla sig till fakta för att undvika spridning av felaktig information. Först kl 18 upplevde polisen att de hade säkerställt fakta att kommunicera på presskonferensen och det var även då polisen fick lägesbilden från regionen om antal döda och skadade. Det fanns en kontinuerlig kommunikation med kommunen inför dessa och senare presskonferenser. Intervjuade från polismyndigheten beskriver att det hela tiden fanns regelbunden kommunikation och dialog med kommundirektören. Kommunen gav information om träffpunkter som upprättats för att informera allmänheten och möta behov av krisstöd. Den 5 februari träffades polis, kommun, landshövding, justitieminister, statsminister samt kung och drottning för att dela lägesbilder.

Nerikes Brandkår

Räddningstjänsten fick larm från SOS Alarm klockan 12:33 angående pågående dödligt våld samt brand och rökutveckling. En stab för inre ledning inrättades och samlades i lokalen Seglet. Denna central fungerade som en knutpunkt för att samla alla blåljusaktörer och säkerställa en gemensam kommunikation. Kommunen representerades av säkerhetssamordnaren vars viktiga uppgift var att garantera effektiv kommunikation. Inledningsvis rådde viss förvirring kring vilka funktioner som skulle representera respektive aktör. Det fanns dock kontakt med kommunen och Länsstyrelsen genom etablerade och välkända kontaktvägar vilket bedömdes som en framgångsfaktor. Generellt sett anses samverkan ha fungerat väl.

Civilsamhället, trossamfund och andra aktörer

Kommunen har haft ett stort praktiskt stöd från civilsamhället i samband med händelsen. Möjlighet att använda trossamfundens lokaler till både trygghetsplatser och för interna sammankomster har underlättat logistiken i stor utsträckning. Kyrkornas personal har i samband med detta varit behjälpliga i både praktiska och medmänskliga insatser.

Vad gäller ceremonier och minnesgudstjänster var det en styrka att Svenska kyrkan och andra trossamfund kunde agera snabbt. Det fanns en samverkan med företrädare för de allra flesta samfund såväl som en dialog med kommunens interreligiösa råd. Flera delar som trossamfunden gjorde var i sammanhanget viktiga för kommunmedborgare, anhöriga och drabbade.

Framåtriktade synpunkter från polisen är att *samverkansrådet* mellan civila samhället och Örebro kommun skulle kunna ha ett tillhörande krisberedskapsforum med agenda för under vilka typer av kriser de ska samlas. I samverkansrådet finns i dagsläget tio ledamöter från civilsamhället varav minst en från Örebro Föreningsråd och från Örebro kommun är kommunalråd och stödfunktioner från kommunledningsförvaltningen involverade.

Bedömning extern operativ samverkan

Samtliga aktörer som EY intervjuat delar bilden av att samverkan fungerat mycket bra. De har identifierat sina roller och agerat inom dessa utan att ansvaren kommit i kläm.

Framgångsfaktorer beskrivs vara det faktum att grundprinciper för svensk krishantering följdes det vill säga enligt ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Det fanns även flera uppbyggda kontaktvägar och samverkanforum som var etablerade och välfungerande i vardagen. Att detta fanns på plats var en förutsättning för en väl fungerande samverkan vid denna händelse.

Inledningsvis var trycket på kommunen stort och erbjudande om stöd kom från flera håll. Det första dygnet hade kommunen svårt att få överblick och bedöma var resurser från externt håll skulle kunna behövas. Först på fredagen efterfrågades Länsstyrelsens hjälp vad gäller att samordna och kanalisera det krisstöd som det fanns behov av. Här tog Länsstyrelsen ett stort ansvar när frågan kom vilket bedömdes nödvändigt och relevant. Frågan är om detta hade kunnat aktiverats tidigare än på fredagen. Samtidigt behövde kommunen ha en viss överblick kring vidden av behovet för att kunna möta behovet med resurser. Det började klarna först något dygn eller två efter händelsen vilket inte är orimligt enligt utredningens bedömning. Även om länsstyrelsen tidigare hade tagit en mer proaktiv roll är det inte säkert att kommunens organisation hade hunnit skapa förutsättningar att kanalisera det stöd som man fick; sannolikt hade det inte var möjligt i det initiala skedet av krisen.

En annan aspekt avser ceremoniella frågor samt besök och media som blev resurskrävande för både kommun och region. Ingen var förberedd på det tryck som blev och dessa inslag har inte förekommit i övningar. Här spelade emellertid länsstyrelsen en troligen avgörande roll vad gäller ceremonier och besök. Medias stora uppmärksamhet bedöms också ha hanterats bra mellan de fyra myndigheterna, kommun, region, polis och länsstyrelse.

En aspekt som framkommer är viss gränsdragningsproblematik gentemot regionen som behövde hanteras och diskuteras under de första dagarna efter händelsen. Det handlar exempelvis om frågan kring krisstöd och resurser för att behandla psykiatriska symptom. Givet den extrema händelsen blev också behovet av både medmänskligt stöd (kommun) och psykologiskt stöd (region) långt större än vad som kunnat förutses. Det förfaller dock som om denna skillnad i synsätt till sist hanterades på framgångsrikt sätt men givet att det inte finns en samsyn kring denna ansvarsfördelning är det viktigt att tydliggöra detta inför framtida händelser.

Både regionen och polisen lyfter i intervjuer fram att det kom in nya chefer på nya mandat vilket ledde till oklarheter och trögare processer kring samverkan.

I dessa fall uppges det möjligen ha krävts lite mer aktivitet för att navigera sig runt i organisationerna och identifiera rätt person utifrån mandat och ansvar. Då denna kännedom i huvudsak bygger på uppbyggda kontakter mellan ordinarie personal och sannolikt inte finns nedtecknad fullt ut innebar det vissa utmaningar för ersättare. Händelser av extrem art kräver en uthållig organisation med ersättare som kommer in och det är då viktigt att ha tillräcklig kunskap om varandras organisation, kontaktvägar och resurser. Kompetensen behöver vara likvärdig oavsett vem som är i aktiv roll. Det är sannolikt inte möjligt att all kunskap kring kontaktpersoner och ansvariga hos externa aktörer finns nedtecknade men det bör finnas ett tillräckligt gott underlag för att möjliggöra för ersättare att snabbt identifiera vem som bör kontaktas i respektive extern organisation för vissa nyckelfrågor.

Utredningen har i övrigt inte identifierat konkreta faktorer som indikerar att samverkan hade kunnat hanteras effektivare eller med snabbare effekt vad gäller det aktiverade stödet. Det är svårt att peka på svagheter som påverkat utfallet.

6 Slutsatser

Den övergripande slutsatsen är att Örebro kommun har hanterat den tragiska händelsen mycket bra. Det finns några framgångsfaktorer EY särskilt vill lyfta fram. De är inte sorterade i väsentlighetsordning men hänger ihop med varandra på ett gynnande och förstärkande sätt.

Först en kort beskrivning av vad som kännetecknar god krishantering i en stor organisation. Källorna är MSB, ISO 22301 (“*Säkerhet och resiliens - Ledningssystem för kontinuitetshantering”).*

Framgång kännetecknas av följande faktorer:

a. *Förberedelse, planering och övning*
    i. Det finns en känd och relevant krisplan
    ii. Roller och ansvar är synliggjorda och bekanta
    iii. Organisationen har övat situationer och tränat scenarios
b. *Snabb och tydlig kommunikation*
    i. Ledningen kommunicerar snabbt både internt och externt
    ii. Budskapet är samstämmigt, rakt och målgruppsanpassat
    iii. Flera kommunikationsvägar används
c. *Ledarskap*
    i. Beslutsfattare med befogenhet tar täten
    ii. Ledningen är närvarande med lugn som ger förtroende
    iii. Mod att fatta beslut trots att alla fakta inte är klarlagda
d. *Flexibilitet och anpassningsförmåga*
    i. Ändras situationen - ändras arbetsmetoder, beslut kan omprövas och korrigeras
e. *Mänsklig omtanke*
    i. Fokus på människor, inte främst sakskada, ekonomi eller juridik
    ii. Stöd och omtanke prioriteras
f. *Utvärdering och lärande*
    i. Vad fungerade, vad brast
    ii. Bygg in lärdomarna i det fortsatta arbetet, höj kvalitetsnivån
    iii. Uttryck tacksamhet till alla som hjälpt till, såväl internt som externt Krishantering är samarbete, ett lagarbete.

När Örebro av EY jämförs med punkterna a–f ovan är bedömningen att Örebro var som mest framgångsrik inom:

b. *Snabb och tydlig kommunikation*
c. Ledarskap
e. Mänsklig omtanke
f. Utvärdering och lärande

*Momentet “*a. *Förberedelse, planering och övning”* där var en situation förberedd men utvärderingen visar att det i relation till den verkliga händelsen inte var fullt tillräckligt. Det specifika scenariot som uppstod var visserligen tränat i väsentliga delar av organisationen vilket vi bedömer kan ha varit viktigt för att begränsa omfattningen av våldsdådet.

Samtidigt fanns det kända svagheter i kommunens förmåga att mobilisera sin krisorganisation vilka ännu inte hade åtgärdats fullt ut. De berörda förvaltningarna organiserade sitt arbete på olika sätt vilket fick konsekvenser för samordning och effektivitet.

Momentet “b. Snabb och tydlig kommunikation” sattes på mycket hårda prov men klarade utmaningen och visade sin oerhörda betydelse för samhället i stort och för Örebro kommun som arbetsgivare. Utredningen har samtidigt synliggjort vissa brister som Örebro rekommenderas beakta.

Momentet "*c. Ledarskapet"* måste lyftas fram som mycket väsentligt för framgången. Ledarskap är en personlig egenskap som främjas av organisationskultur som uppmuntrar dess uttryck och skapar flera aktörer så att beroendet av en stark ledare reduceras. Som tidigare nämnts valde kommunstyrelsens ordförande att inte aktivera krisledningsnämnden vilket annars hade givit de förtroendevalda en arena för sitt ledarskap. Det informella ledarskapet i kris är viktigt och där fanns och gavs utrymme även åt förtroendevalda.

Momentet "d. Flexibilitet och anpassningsförmåga" kom till uttryck mest genom förmågan att arbeta både akut och långsiktigt, det är absolut en anpassningsförmåga. I den omedelbara situationen arbetade polis och räddningstjänst med lägesanpassade insatser och det var under viss tid oklart vem eller vilka gärningspersonerna var, aktionens syfte samt omfattningen av skadorna främst personskador. Under denna del kunde kommunen inte agera mer än som stabil och trygg medaktör. Då händelsens akuta fas var över kom kommunen mer in i händelsernas centrum och behovet av flexibilitet och anpassningsförmåga blev mer en fråga om samarbete med polis, länsstyrelse och inte minst region. Det behovet fanns och tillgodosågs men bedöms inte som avgörande för framgången på samma sätt som de andra.

Momentet "e. Mänsklig omtanke" har en betydelse det inte går att blunda för. Det är tydligt att den medmänsklighet som framgår av kommunens och de externa aktörernas agerande med minnesplats, respektfulla ceremonier och krishanteringen till enskilda var av väldigt stor betydelse. Utredningen kan av naturliga orsaker inte kartlägga och utvärdera om samtliga stöd- och hjälpsökande är fullständigt nöjda men tar stöd i bedömningen mot bakgrund av den begränsade kritik som lyfts fram i det drygt trettiotal intervjuer som genomförts såväl med kommunala som med externa företrädare. Tvärtom har agerandet mötts av beröm. Denna utvärdering kan inte gå på djupet i frågan och rekommenderar Örebro kommun att internt följa upp hur den praktiska krishanteringen till enskilda fungerat och vilka lärdomar som går att dra.

Momentet "f. *Utvärdering och lärande"* besvaras av att Örebro kommun var snabba med en oberoende utvärdering av hanteringen av händelsen. Den ambitionen talar för att erfarenheterna skapar ett lärande till nytta för organisationen. Vid tidpunkten för utvärderingen hade flera berörda ledningsgrupper och funktionsgrupper också genomfört interna utvärderingar eller reflektionsövningar.

Sammantaget finner därför EY att Örebro kommun till klart övervägande del hanterat händelsen på bästa sätt. Det finns en samstämmig uppfattning såväl inom kommunens egen organisation samt hos de externa aktörerna som tydligt pekar på det. Nedan följer ytterligare skäl till denna bedömning.

Det fanns en medvetenhet i organisationen om risken för att liknande situationer som denna kan uppstå. Hot och dödligt våld är sedan tidigare en av de högst prioriterade riskerna i kommunens risk- och sårbarhetsanalys. Flera personalgrupper, inklusive de vid Campus Risbergska, har genomgått utbildning och övat hantering av pågående dödlig våld. Effekterna av sådana övningar är svåra att mäta men kan mycket väl ha bidragit till att situationen inte fick ett ännu värre utfall.

Örebro kommun valde tidigt att dess krisledningsnämnd inte skulle aktiveras. Orsaken var att händelsen - trots sin enorma tragik och våldsamma förlopp -var sådan att ordinarie organisation bedömdes kunna hantera det. I efterhand förefaller detta stämma.

Krisledningsnämnd är ett redskap för att överta andras ansvar då situationen så kräver. Vidden av våldet och tragiken till trots behövdes inte det vilket var framsynt och framgångsrikt tänkt. Det medförde att kommunledningen inte "gick upp i stab" vilket annars är en arbetsform ofta tillämpad vid extraordinära händelser. Det var helt logiskt eftersom det inte bedömdes som en extraordinär händelse för kommunen som organisation men alla förvaltningar såg det inte på samma sätt. Olikheterna i synsätt kan förklaras av närhetsprincipen, att kriser ska hanteras så nära dess händelse som möjligt av de aktörer som finns där.

Ytterligare en framgångsfaktor var samordningsmötena såväl internt som externt som gav alla parter god lägesbild och möjlighet att både agera unikt utifrån ansvar men även i att samverka. Detta var en tydlig framgångsfaktor.

Örebro kommun visade förmåga att arbeta både akut och långsiktigt. I den omedelbara situationen arbetade polis och räddningstjänst med lägesanpassade insatser. Under denna del agerade kommunen som stabil och trygg medaktör. Då händelsens akuta fas var över kom kommunen mer in i händelsernas centrum och agerade i samarbete med polis, länsstyrelse och region.

Ledarskapet måste framhållas som mycket väsentligt för framgången. Ledarskap är en personlig egenskap som främjas av organisationskultur som uppmuntrar dess uttryck och skapar flera aktörer så att beroendet av en stark ledare reduceras. Utmaningen ligger i att skapa hållbara strukturer som minskar personberoende.

Bland de aktiviteter som gjordes lyfter EY också fram medmänsklighet som kommunens medarbetare och andra aktörer visade stort prov på. Betydelsen av minnesplats, respektfulla ceremonier och krishanteringen till enskilda. Detta skapade mänskliga mervärden som ligger utöver alla praktiska åtgärder.

Örebro kommun var snabba med att vilja få en oberoende utvärdering av hanteringen av händelsen. Den ambitionen talar för att erfarenheterna av kartläggning och utvärdering skapar ett lärande till nytta för organisationen.

Även om mycket hanterats bra eller utomordentligt finns det enligt EY vissa utvecklingsområden. Framgången bygger på att rätt person är på rätt plats vid rätt tillfälle. Framgång bygger också på inarbetade strukturer, ordning och reda samt övning, övning och övning. Givet att hanteringen gick, som EY bedömer det, mycket bra finns det bland framgångsfaktorerna även risker som bör hanteras.

Den genomgående risken handlar om personliga förtjänster som bedöms varit viktiga för framgången. Det är alltid människor som agerar utifrån sina erfarenheter för allas bästa. Det går inte att fastställa exakt hur stor betydelse detta hade för framgången men det framstår som en klart resultatpåverkande faktor.

EY rekommenderar Örebro kommun

1. Formalisera krisledningsorganisationen, identifiera och utse roller samt rutiner för uppstart och bemanning av/beordra in en stab, intern lägesbildsdelning och ytor för intern samverkan vid krishändelser.

   Att ha tydligt utpekade roller och uppdrag så att alla som ingår i krisledningsorganisationen känner sina roller samt utbildas och övas är endast delvis genomfört. Det som återstår är att formalisera krisledningsorganisationen, identifiera och utse roller samt att formalisera rutiner för uppstart och bemanning av/beordra in en stab, intern lägesbildsdelning och ytor för intern samverkan vid krishändelser.

   Ett annat utvecklingsbart område är krisberedskapsansvar för samhällsviktiga kommunala förvaltningar och verksamheter. Dessa ska definiera sitt ansvar som samhällsviktig verksamhet och/eller nyckelfunktion i kommunens kris- och krigsorganisation och vidta åtgärder för att säkerställa sin förmåga. Flera har börjat men inte samtliga.

2. Säkerställ kontakter till personer i externa myndigheter så upparbetade kontaktvägar hålls funktionella för kommunalpersonal vare sig man är tillfällig ersättare eller nyanställd. Personliga kontakter är nödvändiga men sårbara vid personskiften.

   Samverkan med andra och externa aktörer har gått mycket men det fanns tendens till konflikt mellan kommun och region när frågan om vem som i vissa fall egentligen ansvarar för krishantering av enskilda personer (medmänskligt stöd via kommun och psykologiskt stöd via region). Det som kunnat leda till skada för tredje part löstes praktiskt med ett telefonsamtal mellan kommun- och regiondirektör.

3. Standardisera logglistor för dokumentation av händelser och beslut. Loggarna ska visa varje unik händelse och varje unikt beslut i kronologisk ordning, vem som fört loggen och vem som fattat respektive beslut.

   Logglistor och annan dokumentation från staber/funktioner som etablerades för krishantering följer inte en enhetlig mall. Såvida det inte finns relevanta skäl för dessa olikheter, och EY har inte identifierat några, så försvåras möjligheten att spåra beslut som fattats och av vilka funktioner. Det är såvitt EY erfar enbart Socialförvaltningen som fört tydlig beslutslogg.

   Mellan 4 februari och 13 februari då staben avvecklades togs enligt loggen 19 beslut. Övriga delar av Örebro kommun har inga motsvarande beslutsloggar. EY har via annan dokumentation samt i intervjuer fått indikationer om vilka beslut som tagits men det är svårt att skapa en samlad bild.

4. Fastställ hur arbetsmetodiken vid kris ska organiseras. Om stabsläge inte bedöms relevant behöver ändå likartade arbetsmetoder tillämpas, exempelvis NATO-modellen. Öva samarbetet mellan olika arbetsformer inom Örebro kommun så att en minsta gemensam nämnare identifieras och underlättar intern samordning och samarbete.

   Kommunledningen beslutade att inte aktivera krisorganisationen och gå upp i stab utan tillskapade en central samordningsfunktion som till stor del liknar en krishanteringsstab. Den arbetade på ett stabsliknande sätt men tillämpade inte stabsmetodiken enligt NATO-modellen.

   Kommunikationsavdelningen, som var en del av den centrala samordningsfunktionen, valde emellertid att organisera sig enligt NATO-modellen.

   Gymnasie- och arbetsmarknadsförvaltningen aktiverade inte sin krisledningsstab men valde att skapa en stab med förvaltnings- och verksamhetsspecifika ledningsfunktioner men utan att tillämpa stabsmetodiken. Däremot gick Socialförvaltningen samt Förskole- och grundskoleförvaltningen upp i stab och tillämpade stabsmetodiken.

   Dessa olika val gjorde att krisorganisationen i Örebro kommun blev en hybridmodell som ledde till otydlighet i den centrala samordningsfunktionens roll och mandat i förhållande till förvaltningarnas. Detta uppges ha orsakats av att hela kommunen inte genomgått stabsutbildning och inte övat på händelser som involverar flera staber. Detta medförde att kommunikationen mellan förvaltningarna försvårades.

5. Öva och säkerställ Registraturens förmåga att hantera omfattande begäran om utlämning av allmänna handlingar.

   En som EY uppfattar helt oväntad konsekvens av händelsen var det enorma tryck som riktades till Registraturen med begäranden om utlämning av allmänna handlingar. Varje extrem händelse är unik och just denna konsekvens var Örebro kommun oförberedd på och hade inte funnits med i riskbedömningar eller i scenarioövning. Det gjorde att Registraturen fick lära sig att hantera detta under ett synnerligen akut tillstånd vilket aldrig är att föredra. I detta bör också beaktas att registratorernas ovana att hantera mediakontakter bedöms ha utgjort ett stort stressmoment som påverkat arbetsmiljön negativt. Det kan antingen adresseras genom medieträning eller genom en tydligare strategi för att snabbt sätta in kommunikationsstöd vid behov.

6. Säkerställ att aktiviteter där Örebro kommun i denna händelse agerat proaktivt och snabbt samt reaktivt med kvalitet blir en stabil grund och organiserad del av all framtida krishantering. Sprid lärdomarna.

Enligt uppdrag
Stockholm den 10 juni 2025
EY