



Regnovädret

i västra Skåne 5 juli 2007

Innehåll

Vädersituationen	7
Massanrop på nödnumret 112	9
SOS Alarms roll under regnovädret	13
Förslag till åtgärder	17

JULI

v 27

5

TORS DAG

Laila

Ritva

Inledning

DEN 5 JULI 2007 DRABBADES SÖDRA SVERIGE av ett regnoväder som p g a sitt snabba och oväntade förlopp gav upphov till en massanropssituation hos SOS Alarm med väntetider vid mottagning av samtal på nödnumret 112. Den vädervarning som var utfärdad hade den lägsta graden av varning (klass1). Regnovädet tog emellertid med mycket kort förvarning en annan vändning än vad prognoserna hade förutspått. En mängd hus i Skåne fick under mycket kort tid sina källare vattenfyllda, i många fall med avloppsvatten.

Många fastighetsägare ringde 112 för att i första hand larma räddningstjänsten. Under en timme tog SOS-centralen i Malmö emot ca 1 400 112-samtal mot normalt ca 50. En uppföljning visar att ca 90 procent av 112-samtalen gällde översvämningar som i den rådande situationen inte borde ha kommit in till nödnumret. Den extrema belastningen på 112 gjorde det svårt att skilja ut akuta samtal från översvänningsfall med lägre prioritet. I några fall hade ambulansärenden p g a överbelastningen svårt att nå fram till SOS-centralen i Malmö.

SOS Alarm har med sitt nya tekniksystem Zenit tillskapat möjligheten för SOS-centralerna att hjälpa varandra vid lokala påfrestningar genom att de med Zenit är sammankopplade i ett rikstäckande nätverk. Samtliga anrop och ärenden kan hanteras på vilken central som helst. Tack vare Zenit kunde nu många inkommande samtal hanteras på andra håll än i Malmö; tio SOS-centraler i övriga Sverige kunde medverka i att besvara 112-samtalen från Skåne.

Även om många samtal kunde tas emot saknades det i nästa steg beredskap i de av regnovädret berörda kommunerna att bistå de drabbade. Ett annat problem var att när 112-samtal skulle kopplas tillbaka för handläggning av SOS-centralen i Malmö var dess linjer blockerade av den rådande massanropssituationen. Liknande problem inträffade vid t ex stormen Per i januari 2007. Den gången gällde 112-samtalen i första hand framkomligheten på vägarna och ett intresse av att lämna information från olika delar av det stormdrabbade området. Då borde Vägverket ha tagit hand om en större del av samtalen. Den här gången borde den kommunala VA-organisationen och räddningstjänsten i betydligt större utsträckning än vad som blev fallet ha varit mottagare. Resultatet blev att normalt angelägna samtal kom att blockera ännu mer akuta samtal.



Foto: Daniel Jeminen

En slutsats är att inringande tidigt bör uppmanas att söka hjälp på andra nummer. Alternativt bör samtal som gäller akuta och livshotande situationer skiljas ut från andra inte lika akuta samtal.

När utbyggnaden av Zenit är helt genomförd, systemet har justerats in och de 18 SOS-centralernas arbetssätt har harmoniserats kommer en stor del av de problem som kunde noteras i samband med regnovädret i Skåne att vara undanröjda. I denna utvärdering skisseras därutöver ett antal åtgärder som snarast bör genomföras för att höja SOS Alarms beredskap inför framtida massanrop. De viktigaste är:

- Interna möjligheter att fördela belastning i landet inklusive handläggning av ambulansärenden.
- Bättre möjlighet att hänvisa eller vidarekoppla samtal till journalnummer hos räddningstjänster, länsstyrelser, försäkringsbolag m fl. Kommuner, landsting och länsstyrelser bör åläggas att via en krisportal hålla aktuella larmnummer tillgängliga.
- Rutiner och meddelanden till allmänheten genom bl a Sveriges Radio bör förberedas.
- Ett nationellt informationsnummer bör inrättas och göras tillgängligt permanent eller i samband med större händelser.
- SOS-centralernas möjligheter att ta emot information från inringande bör utökas.



Räddningstjänsten fick mycket att göra när många källare blev vattenfyllda.



Översvämningen på den inre ringvägen i Malmö kl 16 torsdagen 5 juli 2007.

Foton: Scanpix/Patrick Persson

Vädersituationen

Skyfall

Den 5 juli 2007 drabbades Skåne, Blekinge och Halland av ett mycket kraftigt regnoväder. Inom loppet av ett par timmar föll 50 mm regn, vilket normalt motsvarar en månads nederbörd. SMHI gick inför det aktuella dygnet ut med en klass 1-varning avseende Blekinge och östra Skåne. Vid sådan varning aktiverar SOS Alarm inga särskilda eskaleringsrutiner utöver att man särskilt bevakar väderutvecklingen. Eskaleringsrutiner aktiveras först vid klass 2- och klass 3-varning (se nedan). SMHI uppgraderade fö sin varning från 1 till 3 först när det aktuella regnovädet lämnade Skåne.

SMHI:S KLASSIFICERING AV VÄDERUTVECKLING

- Klass 1** Väderutveckling väntas som innebär vissa risker för allmänheten och störningar för en del samhällsfunktioner.
- Klass 2** Väderutveckling väntas som kan innebära fara för allmänheten, stora materiella skador och stora störningar i viktiga samhällsfunktioner. Allmänheten uppmanas att följa upp ny information på internet, radio eller TV.
- Klass 3** Mycket extremt väder väntas som kan innebära stor fara för allmänheten och mycket stora störningar i viktiga samhällsfunktioner. Allmänheten uppmanas att följa ny information på internet, radio eller TV.

Det aktuella regnovädret hade i södra Sverige föregåtts av en längre period med mycket regnande, vilket hade kraftigt begränsat regionens förutsättningar att ta emot mer vatten. De kraftiga skyfall som den aktuella dagen utlöstes ledde därför till att vägar och vattendrag snabbt svämmade över samt att många källare vattenfylldes, vilket i sin tur ledde till en massanropssituation på nödnumret 112. Allra värst drabbades västra Skåne.

Vid 15-tiden rapporterade Tidningarnas Telegrambyrå (TT) om SMHI:s klass 1-varning samt meddelade att tidigare översvämmade områden i Småland sannolikt skulle slippa mer regn. Knappt två timmar senare, meddelade TT att viktiga trafikleder i Malmö hade stängts på ett våldsam samt regn och att E6:an vid Ängelholm hade 75 cm vatten på vägen.

SOS Alarms beredskapsorganisation

SOS Alarm tillämpar en s k beredskapsstege på samtliga SOS-centraler för att kalla in resurser och skapa en temporär organisation som kan hantera en händelse som belastar medarbetare och verksamhet mer än normalt. Beredskapsnivån kan eskalera från s k grön beredskapsnivå via gul till röd nivå. Röd nivå aktiverar den centrala krisledningsgruppen för att fördela specialistresurser eller för att koordinera flera centralers arbete. För att säkerställa SOS-centralernas operativa drift och vid behov styra samtalstrafiken har SOS Alarm också inrättat ett operativt ledningsstöd (OLS) som är bemannat dygnet runt.

Massanrop på nödnumret 112

Belastning

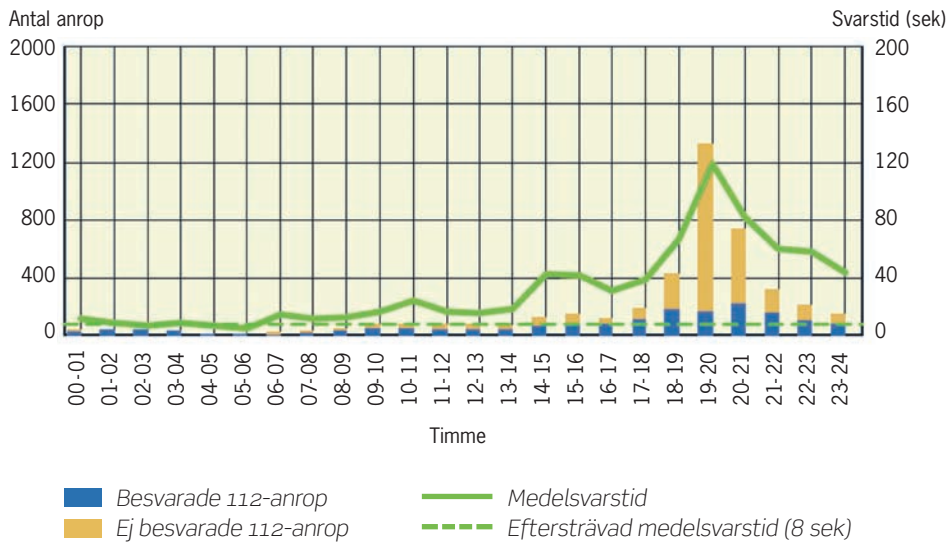
På eftermiddagen den aktuella dagen var 112-belastningen på SOS-centralen i Malmö p g a regnovädret något högre än normalt. När sedan oväntade och intensiva skyfall plötsligt utlöstes med stora översvämningar till följd uppstod ca kl 18 en plötslig massanropssituation som varade i ca 5 timmar.

Anropsvolymen under denna intensiva period var 2 992 112-anrop mot normalt ca 300. Kl 19-20 inkom 1 321 anrop. Till detta kom att handläggningstiden per samtal blev längre än normalt p g a att många inringande vägrade att acceptera att samhällets hjälpresurser i den uppkomna situationen var otillräckliga. Många hade redan varit i kontakt med sina hemkommuner och försäkringsbolag utan att få hjälp och istället blivit hänvisade till SOS Alarm och 112.

Kombinationen av hög volym och långa handläggningstider gjorde det övermäktigt för SOS-centralen i Malmö att hantera den anropskö som uppkom varför långa svarstider uppstod. Av diagrammet på sid 12 framgår att medelsvarstiden alltmer avvek från den eftersträvade medelsvarstiden (8 sek) i takt med att antalet 112-anrop ökade, trots avlastning av tio andra SOS-centraler runt om i landet.

Antalet besvarade anrop under 5 timmar var 874 mot normalt ca 250. Under hela det aktuella dygnet var anropsvolymen 4 438 anrop mot normalt 1 500.

SAMTALSSTATISTIK FÖR SOS-CENTRALEN I MALMÖ 5 JULI 2007



Otålig väntan

Uppföljning av samtalsloggar visar att många människor ringde flera gånger innan anropen blev besvarade och handlagda – från 1-3 anrop inom loppet av 1 minut till 6-10 anrop inom loppet av 8-10 minuter. Istället för att vänta valde man att ringa om gång på gång varvid man vid varje nytt anrop hamnade sist i anropskön. Därför fick många vänta länge på svar.

Belastningar i telenätet och i Zenit

Även om TeliaSoneras samtalsloggar från det aktuella dygnet visar höga belastningar i näten så överskreds inte deras kapacitet. Inte heller den lokala kapaciteten hos SOS Alarms teknik överskreds. Om så hade varit fallet hade samtalstrafik "runnit över" till en annan sk tekniknod. Trots påståenden om talbesked från SOS Alarm vid anrop på 112 har något sådant inte förekommit. Detta kan istället sannolikt hänföras till att man i det fasta nätet har slagit fel nummer till 112, varvid ett talbesked erhålles om att samtalet inte går att koppla fram och att man ska kontrollera telefonnumret. Här vore en förändring av talbeskedet önskvärd så att detta mer precist informerar om att i det fall man har avsett att slå 112 så har man slagit fel nummer.

Distribuering av 112-anrop

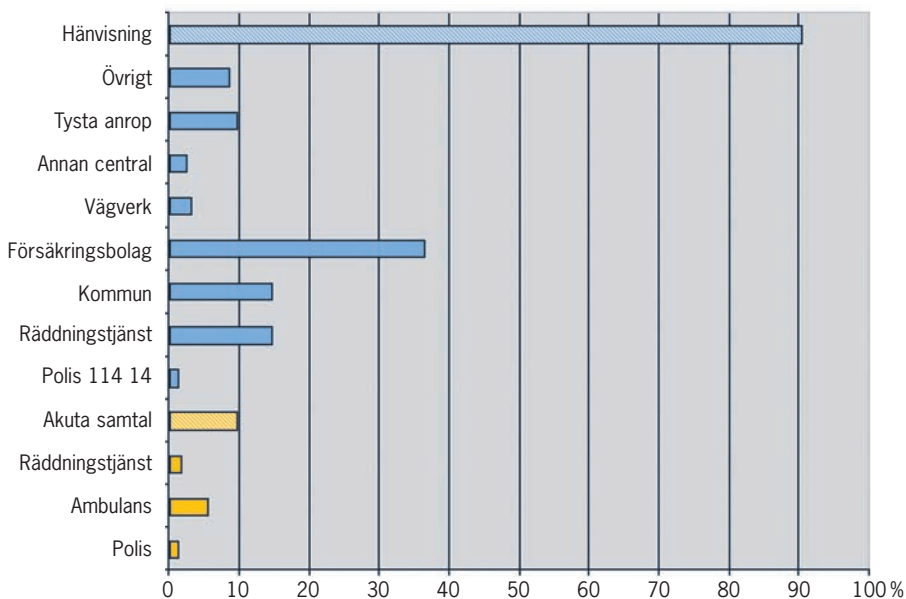
Anrop till 112 distribueras normalt till den aktuella SOS-centralens primära anropskö. Om anropet inte besvaras där flyttas det till en sekundär anropskö där flera SOS-centraler besvarar anropet. I väntan på att detta sker får den uppringande en påringningston. Någon automatisk tidsnedkoppling av 112-samtal förekommer inte.

Vilka ringde 112 och varför?

En genomgång av 858 slumpvis utvalda 112-anrop (se diagrammet nedan) när situationen var som värst (kl 17-21) visar att över 90 procent av anropen rörde sig om översvämning som inte var av akut karaktär. SOS-operatören hänvisade oftast till försäkringsbolag och berörd kommuns tekniska avdelning för vatten och avlopp samt till räddningstjänsten. Under "övrigt" återfinns anrop där operatören upplyste om att samhällets hjälpresurser i den rådande situationen helt enkelt inte räckte till.

ANALYSERAD SAMTALSSTATISTIK KL 17-21

(858 avlyssnade 112-samtal)



Den enskildes situation

För den enskilde är det en katastrof att få en källare översvämmad, särskilt med avloppsvatten. Egna pumpar kan oftast inte användas p g a att översvämningen också har orsakat strömavbrott i fastigheten. Pumparnas kapacitet brukar heller inte räcka till.

Vid det aktuella regnovädet i Skåne tog många kontakt med sin kommuns tekniska avdelning för vatten och avlopp och/eller sitt försäkringsbolag utan att där få hjälp. Istället hänvisades man till att ringa 112, vilket man också gjorde trots att flertalet sannolikt var medvetna om att man inte bör göra detta i situationer som inte är akuta eller livshotande. De kände sig dock övergivna av samhället och hade inte någon annan stans att vända sig. Vanliga frågeställningar som den inringande hade var:

- Begäran om hjälp av räddningstjänsten att pumpa bort vattnet ur källaren.
- Förfrågan om möjlighet att få låna pump.
- Förfrågan om möjlighet att få stå på kö tills räddningstjänsten hade tid att komma.
- Oro för att det stigande vattnet skulle kortsluta elsystemet och orsaka brand eller annan skada.
- Förfrågan om vad man skulle göra när toaletterna inte fungerade.
- Förfrågan om hurvida vattnet var drickbart trots att det var brunt.

En omedelbar slutsats av SOS Alarms genomgång av de 858 112-samtalen är att alla kommuner måste ha egna informationsnummer dit allmänheten kan vända sig för att i situationer som denna kunna få svar på sina frågor.

Information till allmänheten

Vid risk för en massanropssituation på nödnumret 112 – eller om en sådan redan har uppstått – bör allmänheten som första åtgärd via radio och TV uppmanas att inte ringa 112 i onödan så att de som behöver hjälp akut kan få detta. Vidare bör ett alternativt informationsnummer snabbt upprättas som allmänheten kan ringa för att få råd och hjälp. I det aktuella fallet tog det lång tid innan de berörda kommunerna upprättade en sådan alternativ larmväg. Det är också viktigt att den information som ges till allmänheten är entydig och korrekt.

SOS Alarms roll under regnovädret

SOS-centralen i Malmö

Den 5 juli 2007 kl 14.45 utfärdade SMHI vädervarning klass 1 för region Skåne varvid vakthavande beslutsfattare (VB) på länsstyrelsen underrättades. Vid 17-tiden började det regna kraftigt och anropen till 112 ökade kraftigt. Trots att samtlig personal på SOS-centralen i Malmö engagerades i att besvara 112-anropen uppstod en kö av minst 40 samtal. Vidare uppstod en kö med ca 40 s k säkerhets- och jourtelesamtal. De som ringde 112 angående problem med översvämning m m hänvisades i första hand till försäkringsbolag, saneringsföretag och respektive kommuns gatukontor. Den sistnämnda instansen hänvisade dock i sin tur ofta samtalen tillbaks till SOS-centralen.

Trafikstyrning

Driftledaren på Malmö-centralen kontaktade kl 18.20 SOS-centralen i Gävle och kom överens med den om att man där skulle besvara 112-anropen sekundärt. Samtal som inte hade besvarats i Malmö inom 30 sekunder övergick därefter till anropskö i Gävle. Vidare kontaktades OLS med en begäran om hjälp från fler SOS-centraler. Man kom överens om att de fyra SOS-centralerna i affärsområde Fyrklövern – d v s i Västerås, Uppsala, Falun och Gävle – skulle logga in sekundärt, vilket innebar att SOS-operatörerna på dessa centraler tillsammans med dem i Malmö skulle besvara inkommande 112-samtal.

Efter ca 30 minuter ringde OLS till driftledaren i Malmö varvid man kom överens om att förstärka med ännu fler centraler eftersom antalet 112-anrop hela tiden ökade. SOS-centralerna i Karlstad och Norrköping gick då in och förstärkte genom att i första hand ta över ärenden rörande jourtele- och säkerhetstjänster från Malmö så att man där kunde fokusera

på 112-anrop. Senare anslöts även centralerna i Skellefteå, Luleå, Östersund och Örebro för att handlägga framförallt jourteleärenden. På så sätt kunde Malmö-centralen fokusera på att beta av 112-kön. Dess driftledare hade sedan fortlöpande kontakt med stödjande centraler.

HJÄLPANDE SOS-CENTRALER MED PRIMÄR OCH SEKUNDÄR INLOGGNING

	112	Jourtele	Automatlarm	Trygghetstelefoner
Malmö (prim)	Västerås (sek) Falun (sek) Gävle (sek) Uppsala (sek)	Norrköping (sek) Skellefteå (sek) Karlstad (prim) Örebro (prim) Luleå (prim) Östersund (prim)	Skellefteå (sek) Luleå (sek)	Skellefteå (sek) Luleå (sek)

För att avlasta Malmö-centralen från övriga tjänster styrdes jourteleärenden, automatlarm och trygghetstelefoner primärt och sekundärt till andra centraler enligt diagrammet nedan.

Det totala antalet anrop till Malmö-centralen det aktuella dygnet framgår av diagrammet på motstående sida. Det visar att ett flertal anrop inte besvarades. Enligt en granskning av inkommande abonnentnummer i anropsloggar avslutade flertalet av dessa uppringare själva sina samtal för att ringa upp igen.

Under det aktuella dygnet belastades SOS-centralen i Malmö hårt av jourteleärenden (drygt 1 900 anrop). Många ringde denna väg till centralen för att anmäla översvämning i fastighet. Under den mest hektiska tiden (kl 16-19) besvarades ca 80 procent av dessa anrop av någon annan SOS-central, vilket markant avlastade Malmö-centralen.

ANTAL ANROP TILL SOS-CENTRALEN I MALMÖ 5 JULI 2007

Anropstyp	Antal anrop	Besvarade av SOS-centralen i Malmö	Besvarade av annan SOS-central	Ej besvarade
112	4 607	1 290	586	2 731
Jourtele- ärenden	1 932	265	944	723
Automat- larm	566	535	31	

Bemanning

Under eftermiddagen och kvällen 5 juli var en driftledare och 11 SOS-operatörer i tjänst på SOS-centralen i Malmö. 5 av SOS-operatörerna hade kallats in extra med anledning av ovädret. Alla tillgängliga operatörsplatser var bemannade. Till detta kom 4 andra SOS-centraler som sekundärt besvarade 112-anrop och ytterligare 6 centraler som till större delen besvarade jourteleärenden och automatlarm vilket motsvarade en tillkommande bemanning på 7-10 operatörer. Den totala bemanningen på dessa hjälpande SOS-centraler var 21 operatörer, vilka samtidigt skötte sina normala lokala arbetsuppgifter.

Samverkan med räddningstjänsten

Räddningschef i beredskap (RCB) för räddningstjänsten i södra Skåne (Räddningstjänsten Syd) befann sig i direkt anslutning till SOS-centralens trafikrum och förberedde för att upprätta stab. Någon sådan blev dock aldrig driftsatt. Räddningstjänsterna i Lomma och Staffanstorp bemannade föredömligt upp och upprättade informationsnummer dit hjälpsökande kunde hänvisas. Efterhand tillkom ytterligare räddningstjänster. Dessa åtgärder underlättade hanteringen av 112-samtal genom att förkorta handläggningen från 2-4 minuter till 15-20 sekunder.

Information till allmänheten

Driftledaren på SOS-centralen i Malmö kontaktade strax efter kl 19 sändningsledningen på Sveriges Radio i Stockholm med begäran om att få gå ut med ett informationsmeddelande till allmänheten. Meddelandet som lästes upp i P4 Malmö uppmanade allmänheten att bara ringa 112 i nödfall, eftersom belastningen på nödnumret var extremt hög och framkomligheten var starkt begränsad beroende på att många ringde om översvämning.

Några reflektioner

Ledningsorganisationen

När ett oväder eskalerar är det en uppenbar risk att tjänstgörande driftledare på en SOS-central "dras med" i den direkta ärendehantering och agerar som ytterligare en SOS-operatör i stället för som arbetsledare. Därför bör ytterligare en driftledare samt den lokala ledningen informeras och inställa sig på centralen.

I det aktuella fallet kontaktade funktionschef Räddning på eget initiativ kl 21.30 driftledaren, som därefter omgående begav sig till centralen. Ledningsorganisationen utvidgades därefter till att även omfatta platschef och ytterligare en funktionschef.

Kontakt med SMHI

Driftledaren hade på kvällen vid två tillfällen kontakt med SMHI för att få en väderprognos. Enligt den första prognosen, som sträckte sig över 6 timmar, skulle det sluta regna vid 20-tiden. Enligt nästa prognos skulle regnet avta under natten och kommande dag.

Massmedia

Massmedia kontaktade SOS-centralen i Malmö återkommande och tycktes anse att problemet med obesvarade 112-anrop berodde på SOS Alarms teknik.

Förslag till åtgärder

Erfarenheterna från ovädret 5 juli 2007 har givit upphov till ett antal förslag till förbättringar för att SOS Alarm på ett effektivare sätt ska kunna hantera plötsligt uppkomna massanropssituationer på nödnumret 112.

1 Förbättrad tillgänglighet till nödnumret vid massanrop

- Information till allmänheten om
 - hur man ska agera i en krissituation när samhällets hjälpresurser är otillräckliga
 - när man ska ringa 112 och vad som är akut och kräver snabb åtgärd
 - var man får information
 - att inte lägga på luren utan invänta svar på 112
 - roamingfunktion i de fall man använder mobiltelefon med dålig täckning
- Information till försäkringsbolag och kommunala förvaltningar om att inte hänvisa till 112 när man anser att det egna ansvaret är begränsat.
- Uppmaning till länsstyrelserna att tillsammans med kommunerna ta initiativ till att upprätta en lokal informationsplan för varje kommun och region så att hjälpsökande kan ställa frågor, ställa sig i kö för hjälp, lämna upplysningar och varnas för faror.
- Förändring av talbesked i samband med att man slår fel nummer till 112 från dagens "Samtalet kan inte kopplas fram, var god kontrollera numret" till "Om du avser att ringa nödnumret 112 har du slagit fel nummer. Slå 112 för att nå nödnumret".
- Införande av ett nationellt informationsnummer för att avlasta 112 från icke akuta anrop. Ett nationellt informationsnummer gör det möjligt att särskilja akuta och icke-akuta anrop. Erfarenheter från USA visar att



Räddningstjänsten i Burlöv fick arbeta febrilt med att pumpa vatten ur översvämmade källare på eftermiddagen 5 juli 2007.

Foto: Scanpix/Tomas LePrince

allmänheten själv kan avgöra när man ska ringa det akuta numret eller informationsnumret. Även vid ovädret i Skåne kunde konstateras att allmänheten visste att man inte skulle ringa och belasta nödnumret 112. Att man ändå gjorde det berodde på att det inte finns något alternativ. I New York har den motsvarande 311-tjänsten utvecklats till att gälla alla situationer som för den enskilde kan var svåra att hantera på egen hand. Ett nationellt informationsnummer bör snabbt kunna aktiveras i avvaktan på att kommunerna själva tar motsvarande ansvar. Eventuellt bör det vara bemannat dygnet runt årets alla dagar. Enligt erfarenheter från övningar i Kalmar län tar det 2-4 timmar för en kommun att driftsätta en egen informationservice till allmänheten.

2 Åtgärder inom SOS Alarm

SOS Alarm ska utifrån vunna erfarenheter av regnovädret i västra Skåne 5 juli 2007

- utbilda samtlig personal för att effektivisera hanteringen av massanrop.
- förbättra operatörernas intervjuteknik så att samtalslängden vid denna typ av ärenden minimeras.
- införa tydligare rutiner för hur en SOS-central ska ta hjälp av andra centraler vad avser SOS-operatörernas möjlighet till primär och sekundär inloggning så att största effekt av samverkan erhålls.
- förbättra den interna kommunikationen mellan primär- och sekundär-central så att man snabbt kan gå ut med samma information om lämpliga telefonnummer att ringa.
- gå igenom eskaleringsrutiner avseende tillgång till chef och ledningspersonal samt OLS ansvar kontra den egna SOS-centralens.

3 Åtgärder vid massanrop på 112

- Ta hjälp av övriga SOS-centraler genom att begära att de ska bli primärmottagare av 112-anrop. Det innebär att all 112-trafik besvaras av annan SOS-central än den primärt drabbade centralen. Härigenom kan man snabbt sortera ut anrop som är av akut karaktär och som bör återkopplas genom medlyssning till primärcentralen.
- Uppmana allmänheten via radio och TV att undvika att ringa nödnumret 112 så att de som verklingen behöver akut samhällshjälp kan få detta.
- Ta kontakt med berörda kommuner och räddningstjänster och uppmana dem att skyndsamt upprätta informationsnummer dit allmänheten kan vända sig med sina frågor.
- Kontinuerligt informera berörda hjälpande SOS-centraler angående förändringar i larmvägar, informationsnummer och lägesbild.



SOS Alarm har sammanställt en rapport om skyfallet i Skåne 5 juli i år. Till grund för rapporten ligger faktauppgifter från berörda SOS-centraler. Vidare har ca 800 112-samtal till SOS-centralen i Malmö lyssnats av. Under den timme då centralen var som hårdast belastad inkom 1400 samtal mot normalt 55. Tio andra SOS-centraler avlastade Malmö-centralen, men alla problem kunde ändå inte klaras av. I några akuta ambulansärenden uppstod svårigheter eftersom SOS-centralerna var blockerade av översvämningens ärenden.

SOS Alarms rapport visar att ca 90 procent av 112-samtalen gällde översvämning i källare. Berörda kommuners beredskap att ta hand om dem som ringde var bristfällig och den kommunala räddningstjänsten kunde endast hjälpa ett fåtal. Även om man inte kunde få hjälp från räddningstjänsten så behövdes en möjlighet att få sitt problem antecknat och åtgärdat när regnet hade upphört.

Enligt rapporten bör bl a kommunernas förmåga att snabbt höja sin beredskap ökas. Inflödet av icke akuta samtal vid extrema situationer bör också kunna begränsas, t ex genom inrättandet av ett särskilt informationsnummer.



Tel 08-407 30 00
www.sosalarm.se