



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap

UTVÄRDERING

# Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser ur ett krisberedskapsperspektiv

Redovisning av regeringsuppdrag Fö2024/00366

**Utvärdering av den aktörsgemensamma hanteringen av tre händelser  
ur ett krisberedskapsperspektiv**

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)  
Enhet: Enheten för strategisk analys och utvärdering

Publ nr: MSB2397 – augusti 2024  
ISBN: 978-91-7927-526-6

# Förord

En kris är en händelse som hotar grundläggande funktioner och värden i samhället. En kris kännetecknas av att den ofta sker plötsligt och ställer stora krav på snabba beslut utifrån ofullständig information.

Med respekt för krisers komplexitet och det faktum att de per definition innehåller element som inte förutsetts eller planerats vill jag understryka att det gör det än viktigare att utveckla det svenska beredskapssystemet och vår förmåga att hantera de kriser som kommer. Det är särskilt angeläget då vi nu ser utmaningarna bli fler och större, inte minst kopplat till klimatförändringen. Samtidigt som vi i det svenska beredskapssystemet ska fortsätta hantera kriser och dess konsekvenser befinner sig Sverige i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget sedan andra världskriget. Det är en bredd av hot vi ska förebygga, förbereda oss för och hantera tillsammans. Därför är det viktigt att vi analyserar och drar lärdom av erfarenheter från hanterade kriser.

MSB har på uppdrag av regeringen utvärderat hanteringen av tre större händelser, jordskredet i Stenungsund, grundstötningen av färjan Marco Polo i Blekinge och den allvarliga trafiksituationen på Europaväg 22 i Skåne, med syfte att stärka den svenska krisberedskapen. I enlighet med uppdraget presenterar MSB ett antal slutsatser som kan användas för att minska sårbarheten i vårt samhälle.

Utvärderingen bekräftar de gemensamma, grundläggande, utmaningarna som handlar om att kriser kräver samverkan i ett högt tempo, snabba beslut och avsaknaden av fullständig och samlad information.

Utifrån utvärderingen av dessa tre händelser ser MSB inga behov av förändrad lagstiftning, men däremot bekräftas vikten av att stärka det proaktiva förhållningssättet och att regeringen bör överväga att justera principerna för samhällets krisberedskap i syfte att stärka kraven på handling.

Utvärderingen påminner också om vikten av att känna andra aktörer, planera och öva och att den regionala samverkansförmågan behöver stärkas.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att utvärderingen påminner oss om vilka områden vi behöver utveckla och att det centrala nu är att dessa lärdomar tas vidare och omsätts i praktiken.

Stockholm, 2024-08-26

Charlotte Petri Gornitzka

Generaldirektör, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

# Innehåll

<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>6</b>
<b>1 INLEDNING .....</b>	<b>9</b>
1.1 Uppdraget.....	9
1.2 Bakgrund .....	9
1.2.1 Strukturereform för civilt försvar och krisberedskap .....	10
1.2.2 Övergripande lagstiftning.....	10
1.2.3 Lagen om skydd mot olyckor .....	11
1.2.4 Tre grundläggande principer för krisberedskap .....	12
1.2.5 Parallella utredningar och utvecklingsarbeten .....	13
1.3 Övergripande frågeställningar.....	14
1.4 Utvärderingsramverk.....	14
1.5 Datainsamling.....	16
1.6 Kvalitetssäkring .....	16
1.7 Avgränsningar .....	17
1.8 Rapportens struktur .....	17
<b>2 JORDSKREDET I STENUNGSUND .....</b>	<b>18</b>
2.1 Beskrivning av händelsen .....	18
2.2 Resultat .....	18
2.2.1 Ansvar och roller .....	18
2.2.2 Samlad lägesbild .....	19
2.2.3 Gemensam inriktning .....	20
2.2.4 Samordning av resurser och insatser .....	20
2.2.5 Kommunikation .....	20
2.2.6 Proaktivt förhållningssätt .....	21
2.2.7 Övrigt .....	22
<b>3 GRUNDSTÖTNINGEN AV MARCO POLO .....</b>	<b>23</b>
3.1 Beskrivning av händelsen .....	23
3.2 Resultat .....	23
3.2.1 Ansvar och roller .....	23
3.2.2 Samlad lägesbild .....	25
3.2.3 Gemensam inriktning .....	26
3.2.4 Samordning av resurser och insatser .....	27
3.2.5 Kommunikation .....	27
3.2.6 Proaktivt förhållningssätt .....	27
3.2.7 Övrigt .....	29
<b>4 TRAFIKSITUATIONEN PÅ EUROPAVÄG 22 .....</b>	<b>30</b>
4.1 Beskrivning av händelsen .....	30
4.2 Resultat .....	30
4.2.1 Ansvar och roller .....	31
4.2.2 Samlad lägesbild .....	32
4.2.3 Gemensam inriktning .....	33

4.2.4	Samordning av resurser och insatser .....	33
4.2.5	Kommunikation .....	33
4.2.6	Proaktivt förhållningssätt .....	34
4.2.7	Övrigt .....	35
<b>5</b>	<b>ANALYS .....</b>	<b>36</b>
5.1	Samverkan och ledning .....	36
5.2	Ansvar och roller .....	38
5.2.1	Länsstyrelsens samordningsansvar .....	39
5.2.2	Perspektivförståelse och kunskap .....	39
5.3	Samlad lägesbild .....	40
5.4	Gemensam inriktning .....	41
5.5	Samordning av resurser och insatser .....	42
5.6	Kommunikation .....	43
5.7	Proaktivt förhållningssätt .....	44
<b>6</b>	<b>SAMLAD BEDÖMNING .....</b>	<b>47</b>
6.1	Aktörs gemensam krishanteringsförmåga .....	47
6.1.1	Hur tydliga har aktörernas roller och ansvar varit under hanteringen av händelsen? .....	47
6.1.2	Hur väl har aktörerna tagit fram och delat samlad lägesbild? .....	48
6.1.3	Hur väl har aktörerna åstadkommit en gemensam inriktning? .....	48
6.1.4	Hur väl har aktörerna åstadkommit samordning av insatser och resursanvändning? .....	48
6.1.5	Hur väl har aktörerna inriktat och samordnat kommunikation med allmänheten och drabbade? .....	49
6.1.6	Hur väl har hanteringen präglats av ett proaktivt förhållningssätt? .....	49
6.2	Lärdomar och rekommendationer .....	49
6.2.1	Roller och ansvar .....	49
6.2.2	Aktörs gemensam krishanteringsförmåga .....	51
6.2.3	Proaktivt förhållningssätt .....	52
	<b>KÄLLFÖRTECKNING .....</b>	<b>55</b>
	Intervjuade aktörer .....	58

# Sammanfattning

Regeringen gav den 22 februari 2024 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att från ett krisberedskapsperspektiv utvärdera berörda förvaltningsmyndigheters, regioners och kommuners hantering av de samhällsstörningar som uppstod vid jordskredet i Stenungsund 2023, grundstötningen av färjan Marco Polo i Blekinge 2023 och den allvarliga trafiksituationen på Europaväg 22 i Skåne i januari 2024.

I uppdraget ingår att analysera hur ansvarsprincipen har fungerat i samband med händelserna och belysa de eventuella otydligheter och avvikelser som kan identifieras vid händelserna vad gäller ansvar och roller. Utvärderingen av de berörda aktörernas hantering av händelserna ska utgå från den roll- och ansvarsfördelning som följer av 2022 års strukturreform för civilt försvar och krisberedskap. Utifrån analysen ska MSB dra slutsatser som kan användas för framtida hantering av likartade händelser i syfte att minska sårbarheten i samhället.

De tre händelserna som utvärderingen omfattar är olika till sitt ursprung med en grundstötning med oljeläckage som följd, en naturolycka i form av ett jordskred som bröt sönder motorvägen och förstörde infrastruktur runt omkring samt en allvarlig trafiksituation till följd av ett snöoväder. Även om de tre händelserna var olika till sin karaktär så finns likheter i form av hög komplexitet och ett brett engagemang från flera olika aktörer i hanteringen av händelserna, vilket också krävde en hög grad av samverkan mellan aktörerna.

Utifrån regeringsuppdraget har MSB formulerat två övergripande frågeställningar:

1. Hur god har den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan varit?
2. Vilka lärdomar finns för framtida händelser?

## Samlad bedömning

MSB bedömer att den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan hämmats av att det i vissa fall saknats samsyn kring roller och ansvar, det har inte till fullo funnits en samlad lägesbild, samt att det har saknats gemensam inriktning och samordning av insatser och resurser. I de fallen har det påverkat effektiviteten i hanteringen negativt.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer har motsvarande ansvar vid en kris. Aktörer har ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Den utökade ansvarsprincipen innebär att aktörerna ska stödja och samverka med varandra. MSB kan konstatera att det i vissa fall funnits brister i proaktivitet eller handlingskraft. Vi bedömer att vid jordskredet i Stenungsund har aktörerna agerat i enlighet med ansvarsprincipen. Vid grundstötningen av färjan Marco Polo framstår det i sjöräddningsinsatser och i bärgningen av färjan som att aktörerna i huvudsak agerat i enlighet med ansvarsprincipen, men att så inte skett

fullt ut vad gäller oljeskadeskyddsarbetet. Inte heller vid E22-händelsen har aktörerna samlat agerat i enlighet med ansvarsprincipen.

MSB bedömer utifrån de tre händelser som ingår i utvärderingen att det finns tillräcklig lagstiftning och tillräckliga mandat i befintlig lagstiftning för att hantera liknande krissituationer. En effektiv samverkan och former för att tolka mandat och klargöra ansvars- och ledningsförhållanden är dock fortsatt grundläggande för att hantera likartade händelser. Det finns även ett behov av att se över hur proaktiviteten kan stärkas genom att utveckla eller förtydliga de gällande principerna för krisberedskap.

## Lärdomar och rekommendationer

Som en del i regeringsuppdraget ska MSB utifrån den genomförda analysen dra slutsatser som kan användas för framtida hantering av likartade händelser i syfte att minska sårbarheten i samhället. Utvärderingen av den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan i de tre händelserna visar inte på ett behov av förändrad lagstiftning, utan att en effektiv aktörsgemensam krishantering är möjlig utifrån gällande lagstiftning. Däremot finns det behov av att aktörerna tolkar och arbetar med lagstiftningen på ett enhetligt sätt och det finns också anledning att fundera över hur vi kan stärka det proaktiva förhållningssättet. Utvärderingens lärdomar kring vad som kan stärka det svenska krisberedskapssystemets förmåga i framtida hantering av händelser kan summeras i följande centrala slutsatser:

### ***1. Stärk det proaktiva förhållningssättet genom tydligare krav på handling.***

Kriser följer inte strukturer, de ställer stora krav på förmåga att fatta beslut på bristfällig information och att skala upp i tidigt skede.

För att stärka det proaktiva förhållningssättet, bör regeringen överväga att justera principerna för samhällets krisberedskap i linje med vad MSB föreslog i rapporten ”Ansvar, samverkan, handling”, alternativt komplettera befintliga principer med en handlingsprincip. Ett alternativ kan också vara att regeringen på nytt tydliggör sin förväntan om att aktörerna ska se proaktivt agerande, även vid osäkra situationer då det råder brist på information, som en viktig del av ansvarsprincipen.

MSB noterar att regeringen i den nationella säkerhetsstrategin pekar på vikten av att ansvarsprincipen formuleras så att risken för passivitet undanröjs.

***2. Planera och öva för gemensamma förhållnings- och arbetsätt.*** Kriser kommer ofta plötsligt och kräver alltid snabba beslut utifrån ofullständig information om så väl förloppet som vilka effekter som kan uppstå. Samtidigt vet vi att ju mer som finns på plats, desto bättre klarar man att hantera en kris. Det handlar om vikten av att känna andra aktörer, planera och öva.

Gemensamma förhållningssätt och arbetsätt behöver implementeras och förankras på ledningsnivå i ansvariga organisationer. MSB bör därför ta ett särskilt ansvar för det och för att aktörsgemensamma arbetsformer implementeras utifrån den vidareutveckling som nu skett av ramverket Gemensamma grunder för samverkan och ledning. MSB kan också utveckla sin förmåga att erbjuda

förstärkningsresurser i samverkan och ledning för att bland annat stödja aktörer med utformningen av samlade lägesbilder. Därtill bör MSB som regel alltid föreslå att myndigheten placerar en samverkansperson hos den eller de myndigheter som hamnar i centrum för hanteringen av en samhällsstörning. Med en samverkansperson på plats underlättas dialog och informationsdelning och MSB kan på ett bättre sätt utöva sin roll att stödja den samlade hanteringen.

**3. Stärk den regionala samverkansförmågan.** Som geografiskt områdesansvarig myndighet på regional nivå har länsstyrelserna ett viktigt uppdrag för den regionala samordningen. Länsstyrelserna kan behöva ta ett större ansvar vid kriser och bör ha förmåga att skapa förutsättningar för en samlad lägesbild och gemensam inriktning i en krissituation. De ska även se till att det finns en beredskap att hantera större kriser i länet. En förutsättning är att övriga aktörer tar sitt ansvar och har kunskap om länsstyrelsens centrala roll.

Utöver ovanstående framkommer i utvärderingen ett specifikt behov av att **förtydliga ansvar och roller vid oljeskadeskyddsarbete.**

Oljeskadeskyddsarbetet efter grundstötningen av Marco Polo har visat att det finns frågor rörande ansvar och roller vid oljeskadeskyddsarbete som behöver omhändertas av ansvariga aktörer. MSB avser att säkerställa att frågan tas om hand inom ramen för pågående arbete inom området.

För samtliga och utvecklade lärdomar och rekommendationer se kapitel 6.2.



# 1 Inledning

I kapitel 1 finns en beskrivning av MSB:s uppdrag från regeringen, bakgrund i form av bland annat strukturreformen från 2022 samt metod och avgränsningar för utvärderingen.

## 1.1 Uppdraget

Regeringen gav den 22 februari 2024 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att från ett krisberedskapsperspektiv utvärdera berörda förvaltningsmyndigheters, regioners och kommuners hantering av de samhällsstörningar som uppstod vid jordskredet i Stenungsund 2023, grundstötningen av färjan Marco Polo i Blekinge 2023 och den allvarliga trafiksituationen på Europaväg 22 i Skåne i januari 2024.<sup>1</sup>

I uppdraget ingår att analysera hur ansvarsprincipen har fungerat i samband med händelserna och belysa de eventuella otydligheter och avvikelser som kan identifieras vid händelserna vad gäller ansvar och roller. Utvärderingen av de berörda aktörernas hantering av händelserna ska utgå från den roll- och ansvarsfördelning som följer av 2022 års strukturreform för civilt försvar och krisberedskap. Utifrån analysen ska MSB dra slutsatser som kan användas för framtida hantering av likartade händelser i syfte att minska sårbarheten i samhället.

MSB ska inhämta synpunkter och erfarenheter från berörda aktörer, bland annat Trafikverket, Polismyndigheten, Statens haverikommission, Kustbevakningen, Naturvårdsverket, Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelser och kommunala räddningstjänster. Uppdraget ska ta sin utgångspunkt från respektive myndighets befintliga uppdrag och uppgifter. Flera av de berörda aktörerna genomför egna utredningar av händelserna men regeringen bedömer att det är angeläget att även följa upp hanteringen från ett krisberedskapsperspektiv så att lärdomar som stärker krisberedskapen kan dras för framtiden.

## 1.2 Bakgrund

Under hösten 2023 och inledningen av 2024 drabbades Sverige av tre händelser som testade den svenska krisberedskapen. Händelserna var olika till sitt ursprung med en grundstötning med oljeläckage som följd, ett jordskred som bröt sönder motorvägen och förstörde infrastruktur runt omkring samt en allvarlig trafiksituation till följd av ett snöoväder. Även om de tre händelserna var olika till sin karaktär så finns likheter i form av hög komplexitet och ett brett engagemang från flera olika aktörer i hanteringen av händelserna, vilket också krävde en hög grad av samverkan mellan aktörerna.

---

<sup>1</sup> Försvarsdepartementet (2024) Fö2024/00366

## 1.2.1 Strukturreform för civilt försvar och krisberedskap

Den 1 oktober 2022 infördes en ny struktur för civilt försvar och krisberedskap med syfte att stärka motståndskraften under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Strukturreformen innebar flera förändringar, bland annat skapades tio beredskapssektorer och sex civilområden. 60 statliga myndigheter blev också beredskapsmyndigheter.



Figur 1. Strukturreformen, statliga myndigheters ansvar.

## 1.2.2 Övergripande lagstiftning

I förhållande till de händelser som ingår i utvärderingen och strukturreformen för krisberedskap och civilt försvar är delar av lagstiftningen särskilt relevant att framhålla. Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, beredskapsförordningen, ersatte den tidigare förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap. Beredskapsförordningen beskriver vilka uppgifter utpekade myndigheter har inför och vid fredstida krissituationer:

8 § Varje myndighet ska ansvara för att personalen vid myndigheten får den utbildning och övning som behövs för att den ska kunna utföra sina uppgifter vid fredstida krissituationer.

9 § Varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den. Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation.

Enligt beredskapsförordningen ska vissa myndigheter ha en tjänsteman i beredskap (TiB) enligt ett särskilt regeringsbeslut. Vissa myndigheter ska även vid en fredstida krissituation som berör myndighetens eget ansvarsområde eller

medför behov av samverkan med en annan myndighet, omgående kunna upprätta en ledningsfunktion.<sup>2</sup>

Beredskapsmyndigheter är statliga myndigheter med ansvar inom viktiga samhällsområden och med verksamhet av särskild betydelse för samhällets krisberedskap. Enligt beredskapsförordningen har beredskapsmyndigheterna bland annat i uppgift att lämna risk- och sårbarhetsanalyser, ha förmåga att hantera fredstida krissituationer och även verka för att berörda aktörer utvecklar sin förmåga.<sup>3</sup>

Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH) syftar till att kommuner och regioner ska minska sårbarheten i sin verksamhet och ha en god förmåga att hantera krissituationer i fred. LEH ställer bland annat en hel del krav på kommunerna beträffande samordning av krishantering och information till allmänheten och ger förutsättningar för kommunernas geografiska områdesansvar i fråga om extraordinära händelser i fredstid.

Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig på regional nivå. Förordningen (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap ger bland annat att länsstyrelserna ska arbeta förebyggande med regionalt råd samt stödja aktörer när det gäller planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning. Länsstyrelsen ska också ha en tjänsteman i beredskap med uppgift att initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera vid allvarliga kriser som berör länet. Vid kris ska länsstyrelsen enligt förordningen (2017:870) också upprätta samlad regional lägesbild, ledningsfunktion för samordning och information samt verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Länsstyrelsen ska också verka för att nödvändig samverkan inom länet och med närliggande län sker kontinuerligt, samordna verksamhet mellan kommuner, regioner och myndigheter samt att information till allmänheten och företrädare för massmedia samordnas.

I förordningen (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser finns ytterligare bestämmelser för de länsstyrelser som är ansvariga för ett civilområde och deras uppgifter inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

### **1.2.3 Lagen om skydd mot olyckor**

Lagen (2003:778) om skydd mot olyckor (LSO) syftar till att i hela landet bereda människors liv och hälsa samt egendom och miljö med hänsyn till de lokala förhållandena tillfredsställande och likvärdigt skydd mot olyckor.<sup>4</sup> Enligt LSO har utpekade statliga myndigheter samt kommunala räddningstjänstorganisationer ansvar att utföra räddningsinsatser om det inträffat en olycka eller är överhängande fara för en olycka. Myndigheternas ansvar för räddningstjänst:

---

<sup>2</sup> 15-16 § Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

<sup>3</sup> 18-21 § Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

<sup>4</sup> 1 § LSO (2003:778)

- Kommunal räddningstjänst (kommuner)
- Flygräddningstjänst (Sjöfartsverket)
- Sjöräddningstjänst (Sjöfartsverket)
- Miljöräddningstjänst till sjöss (Kustbevakningen)
- Fjällräddningstjänst (Polisen)
- Eftersök av försvunna personer (Polisen)
- Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen och sanering (Länsstyrelsen).

Ansvar att genomföra räddningsinsats föreligger om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt. Vid en räddningsinsats får den ansvariga myndigheten juridiska befogenheter, exempelvis att göra ingrepp i annans rätt och kan även begära hjälp från annan myndighet. Det är just att en olycka eller överhängande fara för olycka uppfyller de fyra kriterierna som utlöser rätten att använda de särskilda juridiska mandaten. Omvänt kan inte en händelse som inte uppfyller de fyra kriterierna klassas som räddningstjänst bara för att få tillgång till utökade juridiska befogenheter. Flera myndigheter kan bedriva räddningstjänst parallellt inom samma olycka, exempelvis kan Sjöfartsverket bedriva sjöräddningstjänst samtidigt som Kustbevakningen bedriver miljöräddningstjänst. Vid särskilda behov kan staten genom civilområdesansvarig länsstyrelse överta ansvaret för en kommunal räddningstjänst. Att en myndighet bedriver räddningstjänst innebär inte att den får direktiv rätt över annan myndighet, utan samordning måste även i räddningstjänst ske genom samverkan.<sup>5</sup>

#### 1.2.4 Tre grundläggande principer för krisberedskap

Regeringen har angett att målen för krisberedskapen är att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet samt att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.<sup>6</sup> En viktig del i svensk krisberedskap är vad som brukar kallas de tre grundprinciperna. Grundprinciperna fanns innan och kvarstår även efter att strukturreformen genomfördes 2022. De är inte fastslagna i lag, men framgår av olika utredningar, förordningar och propositioner. De tre grundprinciperna är ansvarsprincipen, närhetsprincipen, och likhetsprincipen.<sup>7</sup>

- *Ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande ansvar vid en störning i samhället. Regeringen har tydliggjort att ansvarsprincipen även innebär att alla aktörer som berörs av en störning, direkt eller indirekt, som

<sup>5</sup> LSO (2003:778)

<sup>6</sup> <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/mal-for-krisberedskap/>, 2024-08-03

<sup>7</sup> MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s.24-26

kan bidra till att hantera konsekvenserna har ett ansvar att agera även i osäkra lägen. Ansvarsprincipen innebär också att aktörerna ska stödja och samverka med varandra, detta brukar kallas *den utökade ansvarsprincipen*.

- *Närhetsprincipen* innebär att samhällsstörningar ska hanteras där de inträffar och av de som är närmast berörda och ansvariga.
- *Likhetsprincipen* innebär att aktörer inte ska göra större förändringar i organisationen än vad situationen kräver. Verksamheten under samhällsstörningar ska alltså fungera som vid normala förhållanden, så långt det är möjligt.

### 1.2.5 Parallella utredningar och utvecklingsarbeten

Samtidigt som utvärderingen genomförts pågår ett stort antal andra initiativ, utredningar och utvecklingsarbeten som mer övergripande berör olycks- och krisberedskap eller de aktuella händelserna mer specifikt. Några av de centrala initiativen beskrivs kortfattat här.

- Sedan 2022 leder MSB projektet Gemensamma grunder Vidareutveckling (GGV), en utveckling av det rådande aktörsgemensamma ramverket Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar<sup>8</sup>. Syftet med projektet är att ta fram ett uppdaterat ramverk för ledning och samverkan inom civilt försvar. Ramverket ska också ta hänsyn till Nato-medlemskapet. Projektet har ett samskapande arbetssätt. Utöver att mer än 60 aktörer deltar i projektet publiceras kontinuerligt material på MSB:s webbplats genom så kallad öppen remiss. Det innebär att alla som vill kan lämna synpunkter på materialet. Slutleveranser är planerade till november 2024.
- MSB driver projektet Samverkan räddningstjänst- och blåljusaktörer kopplat till Centralt räddningstjänstforum. Projektet arbetar med att utveckla samordning och samverkan mellan räddningstjänstansvariga myndigheter och andra samverkande aktörer för att uppnå effektivare och mer samordnade insatser vid olyckor.
- Statens haverikommission utreder två av händelserna, jordskredet i Stenungsund och grundstötningen av färjan Marco Polo.
- Aktörerna inom Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO) har tagit fram en nationell strategi för oljeskadeskydd och kartlagt riskbilden för denna typ av olyckor. 2024 inleddes ett treårigt projekt som bland annat ska uppdatera riskbilden och ta fram en övergripande planering på nationell nivå som tydliggör samverkansbehov, roller, resurser och ansvar vid stora och komplexa föroreningsolyckor i syfte att

---

<sup>8</sup> MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*

ytterligare stärka samverkan och förmågan att hantera föroreningsolyckor till sjöss. Projektet finansieras genom medel som tilldelats Kustbevakningen ur anslaget 2:4 Krisberedskap.<sup>9</sup>

- MSB bedriver utvecklingsarbete inom området samverkan och ledning för kommunal och statlig räddningstjänst. 2019–2023 pågick projektet Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst (ELS). Efter projektets avslut har MSB i nära samarbete med berörda aktörer fortsatt arbetet med utveckling av samverkans- och ledningsförmågan samt räddningsledningssystem.
- En utredning pågår om kommuners och regioners grundläggande ansvar och uppgifter inför och under fredstida kriser och höjd beredskap. I samband med uppdraget ska utredaren se över lagen (266:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.<sup>10</sup>

### 1.3 Övergripande frågeställningar

Utifrån regeringsuppdraget har MSB formulerat två övergripande frågeställningar:

1. Hur god har den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan varit?
2. Vilka lärdomar finns för framtida händelser?

### 1.4 Utvärderingsramverk

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har tagit fram en modell med fyra kärnförmågor som är nödvändiga för en aktörsgemensam krishanteringsförmåga.<sup>11</sup> Modellen har tagits fram i syfte att utgöra underlag för utveckling och utvärdering av aktörsgemensam krishantering. Kärnförmågorna har enligt modellen direkt påverkan på krishanteringens resultat. I modellen ingår följande fyra kärnförmågor:

1. *Skapa och delge samlad lägesbild.* Aktörerna har samlat och analyserat information om situationen samt sammanställt en samlad lägesbild och kommunicerat den till berörda aktörer.
2. *Skapa och delge gemensam inriktning.* Aktörerna har tagit fram en gemensam inriktning med utgångspunkt i lägesbilden som innehåller en överenskommelse om vilka mål som ska uppnås i hanteringen och hur målen ska nås.

---

<sup>9</sup> FOI (2023), *Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss*

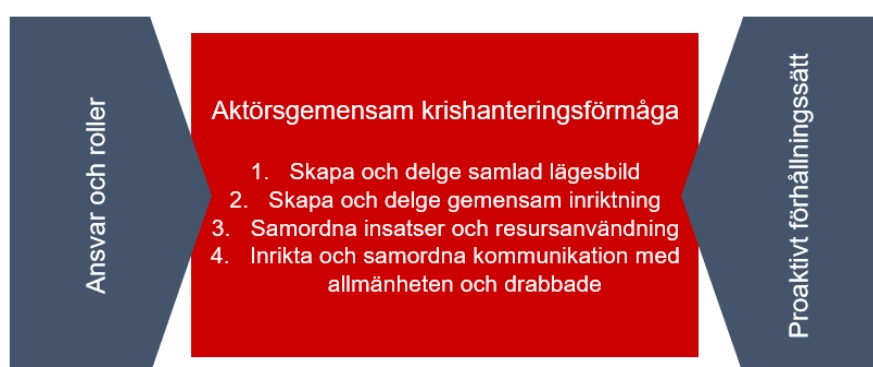
<sup>10</sup> Försvarsdepartementet, *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*, Dir. 2023:51

<sup>11</sup> FOI (2021), *Förmågemodell för aktörsgemensam krishantering*

3. *Samordna insatser och resursanvändning.* Aktörerna har en gemensamt beslutad samordning av resurser och insatser med utgångspunkt i inriktningen.
4. *Inrikta och samordna kommunikation med allmänheten och drabbade.* Aktörerna har identifierat vilka kommunikationsbehov som finns utifrån målgrupper som drabbade och allmänheten, samt identifierat nödvändiga budskap och lämpliga kommunikationskanaler.

MSB har gjort bedömningen att FOI:s modell är en relevant utgångspunkt för utvärderingen av den aktörsgemensamma hanteringen av de tre händelserna. Gemensamma grunder är ett av de underlag som använts i FOI:s modell för aktörsgemensam krishanteringsförmåga och den stämmer väl överens med den vidareutveckling som nu sker inom ramverket Gemensamma grunder. Efter att ramverket Gemensamma grunder är slutpublicerat, i slutet av november 2024, kommer metodstöd därifrån kunna vara behjälpligt i framtida utvärderingar.

För att svara upp mot uppdraget har utvärderingen även tagit hänsyn till två ytterligare parametrar, betydelsen av förståelse för roller och ansvar samt betydelsen av ett proaktivt förhållningssätt. I det rådande ramverket Gemensamma grunder definieras proaktivitet på följande sätt ”Tankar och handlingar som syftar till att förutse skeenden och ta initiativ så att tillgängliga resurser engageras så tidigt som möjligt och därmed förhindrar onödiga negativa konsekvenser.” Utvärderarna har därför med utgångspunkt i FOI:s modell tagit fram följande utvärderingsramverk där ”ansvar och rollförståelse” och ”proaktivt förhållningssätt” kan ses som ingångsvärden som kan påverka i vilken utsträckning den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan realiserar. Proaktivitet är ett förhållningssätt både i rådande Gemensamma grunder<sup>12</sup> och i vidareutvecklingen av ramverket.<sup>13</sup>



Figur 1. Schematiskt utvärderingsramverk

Baserat på utvärderingsramverket har MSB tagit fram sex utvärderingsfrågor:

<sup>12</sup> MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*

<sup>13</sup> <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/forhallningssatt/> 2024-06-28

1. Hur tydliga har aktörernas roller och ansvar varit under hanteringen av händelsen?
2. Hur väl har aktörerna tagit fram och delat samlad lägesbild?
3. Hur väl har aktörerna åstadkommit en gemensam inriktning?
4. Hur väl har aktörerna åstadkommit samordning av insatser och resursanvändning?
5. Hur väl har aktörerna inriktat och samordnat kommunikation med allmänheten och drabbade?
6. Hur väl har hanteringen präglats av ett proaktivt förhållningssätt?

## 1.5 Datainsamling

Datainsamling har skett genom dokumentstudier och genom intervjuer. Utvärderarna genomförde semistrukturerade intervjuer med personer som arbetat med hanteringen av de tre händelserna hos involverade aktörer. Att intervjuerna var semistrukturerade innebär att olika frågeområden formulerades, snarare än exakta och detaljerade frågor. De frågeområden som formulerades utgick från utvärderingsfrågorna.

Intervjuer genomfördes under perioden april till maj 2024 med 67 representanter för 23 olika aktörer. Aktörerna var sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner (inklusive räddningstjänst), Försvarmakten och Sjöräddningssällskapet. Utvärderingen har även samverkat med Statens haverikommission.

Att intervjuer inte genomfördes direkt efter händelserna utan en tid efter, kan delvis ha påverkat minnen och uppfattningar bland respondenter. Alla tre händelser har även varit mycket medialt bevakade, vilket också kan påverka respondenternas minnen och uppfattningar. Som ett komplement till intervjuer har därför andra underlag, såsom aktörernas egna utvärderingar, kunskapssammanställningar och händelseloggar utgjort en ytterligare grund för utvärderingen. Att flera av aktörerna genomfört egna sammanställningar och utvärderingar gör också att den föreliggande utvärderingen kunnat utgå från mer sammanställd information tidigt i arbetet. Det finns samtidigt en metodologisk svårighet i att utgå från befintliga underlag, bland annat för att det kan finnas en risk i att betona samma resultat och lärdomar som de inledande rapporterna samt risk för bekräftelsebias när samma respondenter intervjuas flera gånger.<sup>14</sup>

## 1.6 Kvalitetssäkring

Arbetet med utvärderingen har följt de riktlinjer för kvalitetssäkring avseende bland annat systematik och transparens som framgår av dokumentet Utvärdering inom MSB.<sup>15</sup> Det innebär att utvärderingen har genomförts på ett strukturerat sätt

---

<sup>14</sup> Uhr et al (2018), *Once upon a time in Västmanland – the power of narratives or how the "truth" unfolds*

<sup>15</sup> MSB (2017), *Utvärdering inom MSB*.



och att vetenskapliga metoder använts vid datainsamling och analys. Transparens innebär att utvärderingen ska präglas av öppenhet och tydlighet, läsaren ska kunna följa hela utvärderingsprocessen. Rapporten har beretts genom MSB:s ordinarie och interna beredningsprocess. Utvärderingens integritet och objektivitet har värnats genom hela utvärderingsprocessen.

## 1.7 Avgränsningar

Utvärderingens avgränsningar har gjorts utifrån uppdragets utformning, tidsutrymme och mot bakgrund av att det omfattar tre olika händelser. I uppdraget ingår inte att i detalj redogöra för förloppen i respektive händelse. En kortare beskrivning av händelseförloppen görs dock för att ge ett sammanhang till de redovisade resultaten.

Utvärderingen ska inte utreda orsakerna till de olika händelserna eller effekten av hanteringen av de tre olika händelserna. Utvärderingen har även en avgränsning avseende vilka tidsperioder i respektive händelse som utvärderingen omfattar. Vid händelsen i Stenungsund omfattar utvärderingen tiden från den tidpunkt jordskredet inträffade fram till att räddningsinsatsen avslutats tre och ett halvt dygn senare. Vid trafiksituationen på E22 omfattar utvärderingen perioden från 3 januari fram till 5 januari, då trafiken åter kom igång. När det gäller grundstötningen av Marco Polo omfattar utvärderingen en längre tidsperiod, från det att fartyget gick på grund 22 oktober fram till att Kustbevakningens miljöräddningsinsats avslutades 10 november.

Utvärderingen har inte omfattat en genomgång av lärdomar och resultat från utvärderingar av tidigare liknande händelsehanteringar. Analys har istället gjorts främst med jämförelse mellan de tre aktuella händelserna.

Utvärderingen har inte haft som syfte att utvärdera enskilda aktörer och deras förmåga. I undantagsfall kan ändå resultat och lärdomar för aktörer beskrivas om de varit av särskild vikt för hanteringen.

## 1.8 Rapportens struktur

I kapitel 2 till 4 finns en kort beskrivning av händelserna samt redovisas resultat från genomförda intervjuer och andra relevanta underlag för respektive händelse. Kapitel 2 berör jordskredet i Stenungsund, kapitel 3 berör grundstötningen av färjan Marco Polo och kapitel 4 berör trafiksituationen på E22.

Kapitel 5 innehåller en samlad analys av händelserna utifrån de förekommande resultaten i kapitel 2 till 4.

Kapitel 6 innehåller MSB:s samlade bedömningar samt lärdomar och rekommendationer.

# 2 Jordskredet i Stenungsund

## 2.1 Beskrivning av händelsen

Natten till 23 september 2023 inträffade ett skred vid motorväg E6, Stenungsund. Ett större markområde rörde sig och bröt sönder motorvägen, inklusive på- och avfarter samt förstörde byggnader och annan infrastruktur i ett område på cirka 400x600 meter. Inom området fanns också en kraftledning på 40 kV och Norumsån samt i närheten sydväst om skadeplatsen gick en matarledning för naturgas.

Till platsen larmades först ambulans och räddningstjänst. Polisens ledningscentral informerades. Därefter kontaktades TiB på Trafikverket och TiB på Statens geotekniska institut (SGI).

Initialt arbetade räddningspersonal med att få bort personer från skredområdet och att spärra av alla vägar in mot området. Senare under dagen genomfördes sökningen med hjälp av geotekniker från SGI tillsammans med hundförare med räddningshundar och säkerhetspersoner från MSB:s nationella förstärkningsresurser för urban sök- och räddning (NUSAR).

Länsstyrelsen Västra Götaland organiserade två samverkanskonferenser under första dagen och en under den andra dagen. Inbjudan och dagordning för samverkanskonferenserna lades ut i WIS.<sup>16</sup>

När den kommunala räddningsinsatsen avslutades 26 september bedömde räddningsledaren att det fortfarande var förenat med livsfara att vistas inom det skreddrabbade området. Länsstyrelsen tog då beslut om tillträdesförbud. Kommunen ansvarade för att spärra av området med staket.

## 2.2 Resultat

I följande avsnitt beskrivs resultat utifrån de sex utvärderingsfrågorna baserat på genomförda intervjuer och andra kunskapsunderlag.

### 2.2.1 Ansvar och roller

Alla intervjuade aktörer anser att deras ansvar och roll vid händelsen var tydlig.

- Länsstyrelsen uppfattade att deras ansvar var att få aktörerna att samverka i hanteringen, rapportera till regeringen och utfärda tillträdesförbud till olycksplatsen.

---

<sup>16</sup> WIS är en portal för Sveriges civila beredskap där aktörer delar information före, under och efter samhällsstörningar.

- Kommunen uppfattade att deras ansvar var att säkerställa kontinuitet i ordinarie verksamhet samt att inledningsvis ta kontakt med drabbade och ordna med husrum.
- Räddningstjänsten uppfattade att deras ansvar var att inleda och leda den kommunala räddningsinsatsen och söka efter människor i rasområdet samt att avspärra områden som krävde ingrepp i annans rätt.
- SGI uppfattade att deras ansvar var att stötta räddningstjänsten med information om vilka områden som var säkra ur ett räddningsperspektiv.
- Trafikverket uppfattade som sitt ansvar att leda om trafiken och säkra upp så att inte några fler trafikanter skulle kunna köra in i området.
- Polisen uppfattade som sitt ansvar att först och främst rädda liv och sedan bevaka, spärra av samt säkra förundersökning.

En respondent berättar att de tidigt arbetade med en utökad ansvarsprincip, det vill säga att varje aktör ansvarar för att hjälpa andra.

De flesta respondenter menar att det också var tydligt för dem vilket ansvar de andra aktörerna hade. Vissa oklarheter som till exempel hur kommunen kunde spärra av på privat mark löstes ut genom en tidig aktörsgemensam juridisk process. En respondent menar att ”viljan att göra gott har funnits” i händelsen och att de kunnat tillämpa en utökad ansvarsprincip när det framstod som att andra aktörer inte kunde ta sitt fulla ansvar.

Det var rak kommunikation på samverkanskonferenserna och därför redades de olika aktörernas ansvar ut på ett bra sätt.

## 2.2.2 Samlad lägesbild

De forum där aktörerna vanligtvis träffades var de samverkanskonferenser som anordnades av länsstyrelsen. Aktörerna samverkade även på ledningsplatsen som upprättats vid platsen för jordskredet.

Alla aktörer utom kommunen (inkluderar ej kommunala räddningstjänsten som bland annat använde sig av drönare för att ta fram lägesbild) tog fram egna lägesbilder under händelsen som sedan delades muntligt vid samverkanskonferenserna. Initialt hade berörda aktörer lägesuppdateringsmöten två gånger om dagen. Efter samverkansmötena lade länsstyrelsen ut en sammanställning av lägesbilder och information i form av minnesanteckningar i WIS. Anteckningarna redovisade de olika aktörernas lägesbilder och vilka prioriteringar de gjorde. Enligt aktörerna togs det aldrig fram någon samlad lägesbild som exempelvis beskrivs i det rådande ramverket Gemensamma grunder. Men de hade en muntlig lägesbild som de utgick från.

Jag såg aldrig någon produkt som sa "det här är vår gemensamma lägesbild och den ser ut på det här sättet".

### **2.2.3 Gemensam inriktning**

De flesta aktörerna uppger att det var tydligt för dem själva vilken inriktning deras arbete skulle ha. Det styrdes av de olika aktörernas ansvar och roller vid en händelse. Muntligt var det en del diskussioner om privat och offentlig mark inför beslut om tillträdesförbud. Det var komplext och fanns många parametrar att förhålla sig till, men "många arbetade med stort engagemang" för att lösa frågorna.

De flesta respondenter uppfattar inte att det togs fram någon gemensam inriktning eller målbild att arbeta efter, mer än att hantera krisen.

En respondent menar att digitala samverkanskonferenser med många aktörer inte fungerar som forum för att ta fram en gemensam plan för insatser och hantering. För att få dem effektiva, menade respondenten, behövs fysiska samverkanskonferenser.

### **2.2.4 Samordning av resurser och insatser**

De flesta aktörer beskriver det som att det inte fanns något formellt aktörsgemensamt beslut för hanteringen. Vad som skulle göras och av vem reddes ut på samverkanskonferenserna. Aktörerna pratade med varandra om vad de tyckte borde göras och berörda aktörer hade separata möten för att lösa operativa frågor. Med operativ nivå avses i sammanhanget ledning och hantering vid skadeplats. Med strategisk nivå avses den nivå där samverkan skett mellan organisationers högre ledningsfunktioner. Vad som avser operativ och strategisk nivå kan därför vara olika nivåer inom organisationerna.

Till exempel samordnade aktörerna användning av drönare vid olycksplatsen, de samordnade insatsen för att undsätta lastbilschaufförer, liksom arbetet med att säkra allt som fanns inne på området som kablar, gasledningar med mera. Länsstyrelsen faciliterade konferenserna och säkerställde att inga frågor tappades bort. Respondenter menar att om det "fanns glapp" så tog aktörerna upp det och skapade en gemensam tydlighet.

### **2.2.5 Kommunikation**

Det var ett stort medietryck under händelsen. Respondenter beskriver att det fanns gemensamma talregler tidigt. Länsstyrelsen höll ihop arbetet med en grupp kommunikatörer som skötte dialogen med media. På eftermiddagen 23 september hölls en gemensam presskonferens där alla inblandade var med och informerade om sina respektive aktiviteter.

Kommunikationsnätverket som bestod av kommunikatörer från SGI, länsstyrelsen, kommunen, räddningstjänsten, Krisinformation.se, Vattenfall med flera hade flera avstämningsmöten där de justerade budskap vid sittande möten.

En respondent menar att det var en välfungerande samverkan mellan aktörerna och att det som gjorde att det fungerade så väl var att alla var koncentrerade på sitt ansvarsområde. De hade egna budskap, men var synkade och undvek att det blev felaktiga uttalanden. Det fanns en respekt för att var och en kommunicerade på sitt sätt.

Respondenter berättar att det fanns både generell och målgruppsanpassad kommunikation. En målgrupp var allmänheten där huvudbudskapet var att allmänheten skulle undvika området och respektera avspärningar, att trafiken leddes om och att det skulle bli en långvarig hantering av skredet. En annan målgrupp var yrkeschaufförer för tung trafik där aktörerna vill säkerställa att de skulle välja alternativa vägar.

De olika budskapen kommunicerades, förutom vid pressträffen, via pressmeddelanden, trafikinformation på Sveriges Radio, Krisinformation.se, sociala medier och de olika aktörernas egna webbplatser.

### **2.2.6 Proaktivt förhållningssätt**

Räddningstjänsten var snabbt på plats och var enligt andra aktörer proaktiva ”med det mesta”. Stenungsunds kommun var tidig med att upprätta en stab och kontaktade aktörer proaktivt. Respondenter uppfattade även att länsstyrelsen var snabb med att kontakta relevanta aktörer och kalla till samverkanskonferenser. Det fanns en nöjdhet hos aktörerna över hur snabbt alla agerade.

SOS Alarm kontaktade SGI då det blev klart att ett skred hade inträffat och de skickade geotekniker som var på plats tidigt för att stötta räddningstjänsten. Ytterligare geotekniker fanns på plats på SGI för att ta fram underlag och göra bedömningar med mera. Underlag som användes var bland annat MSB:s översiktliga stabilitetskartering för Stenungsunds kommun och Geotekniskt underlag för detaljplan för området öster om E6.

Räddningstjänsten menar att de borde varit mer proaktiva och kallat in ytterligare en NUSAR-styrka redan på natten när hanteringen inleddes. Det visade sig senare att det inte hade behövts men den kunskapen hade de ju inte i uppstartsskedet.

Det fanns inte några förberedda aktörsgemensamma beredskapsplaner för att hantera skred. Men länsstyrelsen har ett aktörsgemensamt ramverk som utgår från rådande Gemensamma grunder, som de gjort tillsammans med länets aktörer och som gäller för hela länet.

Kommunen hade krisplaner, kontinuitetsplaner och stabsorganisation men en respondent upplevde inte att de följde dem. Respondenten menar att det berodde på att det inte fanns tillräckligt god kännedom om planerna och att de ”var för krångliga” att använda i ett akut skede. Kommunen ser nu i efterhand över planerna för att de ska vara mer lättillgängliga, kända och inövade.

Länsstyrelsen hade aktörsgemensamma planer, men också interna planer för att snabbt komma igång att hantera en händelse. En respondent uppger att det i det proaktiva aktörsgemensamma förhållningssättet också ingår att ses med

regelbundenhet och ha kontakt med varandra till vardags. Länsstyrelsen har ett kriskommunikationsråd samt ett regionalt råd. Respondenten menar att det vid hanteringen av en sådan här händelse märks att de känner varandra.

Länsstyrelsen har också en vägledning till kommunerna och övriga samverkande aktörer om hur de ska arbeta kommunikativt. Enligt en respondent var kommunens kommunikatörer väl pålästa och kunde agera utifrån den aktuella vägledningen.

Räddningstjänsten hade inte någon fastställd plan för hantering av jordskred. Det fanns dock sedan tidigare en promemoria från en räddningsinsats i Göta älvdalen. Den hade, enligt respondenten, lett fram till att räddningstjänsten såg över sin larmplan för skred och att det fanns en sorts plan för resurssättning av räddningsinsats vid skred. Räddningstjänsten använde sig också av MSB:s förstärkningsresurs NUSAR som är en resurs som kan användas för att söka efter och rädda människor vid räddningsinsatser med kollapsade byggnadskonstruktioner, orsakade av till exempel naturhändelser.

Länsstyrelsen använde sig tidigt av lärdomar från en redogörelse efter ett jordskred i Lökeberg (Kungälv) 2019. Lärdomarna användes bland annat när det kom till tillträdesförbud vid skredet i Stenungsund.

### **2.2.7 Övrigt**

Alla aktörer var generellt nöjda med både sin egen och de andra aktörernas hantering av händelsen och med samverkan dem emellan. En framgångsfaktor enligt en respondent var att aktörerna hade ett prestigelöst förhållningssätt. De kunde "slänga upp frågor" och ha öppna diskussioner, kanske inte alltid i stormöten, men i de lite mindre arbetsgrupperna. En respondent anser att räddningstjänsten var väldigt duktiga på att skapa en känsla av trygghet och att de hade räddningstjänstens uppbackning. Respondenten upplevde att alla aktörer har känt att de haft ett ansvar att förvalta.

En annan framgångsfaktor var att flera representanter från aktörerna hade hanterat händelser tillsammans tidigare och kände varandra.

# 3 Grundstötningen av Marco Polo

## 3.1 Beskrivning av händelsen

I Blekinge, tidigt på morgonen 22 oktober 2023 gick passagerarfärjan Marco Polo på grund två gånger. Ombord fanns 71 personer. Den första grundstötningen skedde på Laxören och den andra i Pukaviksbukten mellan Sölvesborg och Karlshamn. Vid den andra grundstötningen blev fartyget stående på grund. Fartygets befälhavare kontaktade Sjöfartsverkets nationella sjö- och flygräddningscentral (JRCC). Efter det gjorde JRCC och Kustbevakningens ledningscentral en bedömning att fartyget var ur kurs och förmodligen stod på grund. JRCC bedömde också situationen som allvarlig och larmade därefter ett stort antal sjöräddningsenheter till platsen. Bland annat kontaktades Svenska Sjöräddningssällskapet som väl på plats larmade om stora mängder olja i vattnet. Strax innan klockan 11.00 hade samtliga passagerare evakuerats.<sup>17</sup>

Efter att evakueringen avslutats fortsatte en omfattande miljöräddningsinsats som pågick i flera veckor. Tjockolja läckte ut från fartyget och drabbade känsliga naturområden. Insatserna för oljeskadeskydd krävde samverkan mellan bland annat Kustbevakningen, berörda kommuner, Räddningstjänsten Västra Blekinge, länsstyrelser, MSB och Svenska sjöräddningssällskapet.<sup>18</sup>

29 oktober rådde hårda vindar i området och Marco Polo gled av grundet och började driva på nytt. Fartyget fastnade senare på ett annat grund någon kilometer bort. I samband med det läckte ytterligare olja ut och saneringsläget försvårades. 1 november drogs fartyget loss från grundet. Dagen efter bogserades det till Karlshamn och tömdes på resterande olja.<sup>19</sup> Miljöräddningsinsatsen pågick till 10 november.

## 3.2 Resultat

I följande avsnitt beskrivs resultat utifrån de sex utvärderingsfrågorna baserat på genomförda intervjuer och andra kunskapsunderlag.

### 3.2.1 Ansvar och roller

Grundstötningen av Marco Polo var en komplex händelse som krävde flera olika typer av insatser. Bland annat genomfördes sjöräddningsinsatser, bärgning av

---

<sup>17</sup> Kustbevakningen (2024) *Erfarenheter och rekommendationer från OP Marco Polo*.

<sup>18</sup> <https://www.msb.se/sv/aktuellt/avslutade-handelser-och-insatser/oljeutslapp-i-blekinge/> 2024-07-01

<sup>19</sup> Kustbevakningen (2024) *Erfarenheter och rekommendationer från OP Marco Polo*.

färjan och ett omfattande oljeskadeskyddsarbete. I hanteringen var det en mångfald av aktörer inblandade. Bland annat kan nämnas:

- Sjöfartsverket ansvarade för sjöräddning enligt LSO.
- Kustbevakningen ansvarade för miljöräddning till sjöss enligt LSO.
- Sölvesborg kommun ledde en saneringsinsats på stränderna.
- Räddningstjänsten Västra Blekinge genomförde bland annat länsning i hamnar och la ut strandduk i Karlshamns kommun.
- Länsstyrelsen Blekinge kallade till och ledde samverkanskonferenser.
- Bärningen av färjan leddes av en privat bärgningsfirma med stöd från Sjöfartsverket, Kustbevakningen och Transportstyrelsen.
- Ett flertal andra aktörer tog understödande roller, bland annat beskriver MSB och Svenska Sjöräddningssällskapet att de gjorde understödande insatser i samband med olyckan.

Många respondenter uttrycker att roller och ansvar överlag var tydliga i de delar av hanteringen som berörde sjöräddningsinsatser och bärgning av färjan. Det finns dock en utbredd uppfattning att oljeskadeskyddsarbetet till stor del präglades av otydlighet kring roller och ansvar.

En majoritet av respondenterna uppger att det var oklart om det var den kommunala räddningstjänsten, kommunen eller staten som skulle ansvara för oljeskadeskydd på stränder och i strandnära vatten. Aktörerna i Blekinge hade inte samsyn om kriteriet i lagen om skydd mot olyckor, som ställer krav på behovet av ett snabbt ingripande, var uppfyllt och om den kommunala räddningstjänsten därmed borde ansvara för miljöräddning på stränderna eller inte.<sup>20</sup> Det fanns inte heller samsyn kring om den kommunala räddningstjänsten skulle bedriva miljöräddning för att ta upp olja i strandnära vatten samtidigt som Kustbevakningen bedrev miljöräddning till sjöss. Flera aktörer föreslog att Kustbevakningen skulle ta ansvar för insatsen i strandnära vatten och begära understöd av kommunal räddningstjänst.

Flera respondenter upplever att den kommunala räddningstjänstens ansvar för oljeskadeskydd i strandnära vatten återkommande är otydligt. Det anses bero på att kommunal räddningstjänst enligt praxis förväntas ansvara för en räddningsinsats i strandnära vatten trots att Kustbevakningen enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor ansvarar för miljöräddning till sjöss.<sup>21</sup> Det har skapat en osäkerhet hos en del aktörer kring ansvaret för insatser i strandnära vatten.

---

<sup>20</sup> Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

<sup>21</sup> MSB (2023), *Scenarioanalys oljeutsläpp till sjöss – En analys inom nationell risk- och förmågebedömning*; MSB (2022), *Handbok i kommunal krisberedskap – 4. Riskkatalog – Oljeutsläpp och föroreningsolyckor till sjöss*



Resultatet blev att det inte fanns samsyn om vem som hade ansvar för arbetet med oljeskadeskydd på stränder och i strandnära vatten. Utöver denna oklarhet om rådande lagstiftning fanns även en diskussion kring hur lagen borde vara utformad. Ett flertal respondenter ifrågasätter både ur ett effektivitetsperspektiv och ett etiskt perspektiv om det stora ansvar som läggs på kommunen vid stora oljeutsläpp är rimligt. De argumenterar för att ansvaret istället borde hamna hos aktörer med expertis inom området såsom Kustbevakningen eller MSB.

Det fanns även oklarheter kring MSB:s och Kustbevakningens ansvar att stödja kommunerna i oljesaneringsarbete. MSB och Kustbevakningen uppger att de inte hade möjlighet att bistå saneringsarbetet utan en aktiv räddningsinsats. Flertalet av de andra aktörerna upplevde att myndigheterna genom sin tolkning saknade tillräcklig flexibilitet. Flera respondenter uppger att hanteringen därför länge präglades av en otydlighet kring vilket ansvar staten hade att stödja kommunerna i saneringsarbetet. Flera respondenter uppger att frågan om kommunerna kunde använda de nationella förstärkningsresurserna till sanering löstes ut genom att det på högre ledningsnivå togs beslut att de resurserna fick användas.

### **3.2.2 Samlad lägesbild**

De respondenter som var delaktiga i sjöräddningsfasen uppger att det fanns en muntlig samlad lägesbild, men att den inte förekom i något officiellt dokument. De respondenter som deltog i bärgningen av färjan berättar att det fanns scenarioplanering men inte någon direkt lägesbild att tillgå i arbetet. I den del av hanteringen som berörde oljeskadeskyddsarbete så skiljer sig uppfattningarna åt mellan aktörer om det fanns en samlad lägesbild. Vissa aktörer menar att den sammanfattning av olika aktörers lägesbilder som länsstyrelsen skickade ut efter varje samverkanskonferens utgjorde den samlade lägesbilden. Andra respondenter menar att Kustbevakningens lägesbild utgjorde den samlade lägesbilden. Samtidigt uppfattar ett flertal respondenter att det helt saknades en samlad lägesbild.

I oljeskadeskyddsarbetet uppger majoriteten av aktörerna att det tog lång tid att få andra aktörers lägesbilder, att lägesbilder var bristfälliga eller saknades helt. Flera aktörer upplever att Kustbevakningen var långsam med att dela lägesbilder, vilket de menar negativt påverkade deras egen förmåga att effektivt kunna bekämpa oljeutsläppet. Ett flertal respondenter uppfattar att en del av förklaringen var att Kustbevakningen bedömde sig ha juridiska hinder att dela sina lägesbilder.

Enligt ett flertal aktörer innehöll lägesbilder stundtals felaktig eller motsägelsefull information. Många respondenter uppger att det initialt förekom felaktiga uppgifter om att det var diesel som läckt ut från fartyget, vilket senare visade sig vara tjockolja. De menar att den felaktiga lägesbilden orsakade missförstånd mellan aktörer eftersom diesel inte anses vara saneringsbart på samma sätt som tjockolja. De berörda kommunerna uppger även att spridningsprognoser från olika aktörer stundtals var motstridiga vilket gjorde det utmanande för dem att bedöma vilken information som var korrekt.

Många respondenter upplever att arbetet med att skapa en tydlig lägesbild präglades av utmanade omständigheter. Ett flertal respondenter pekar på att den första lägesbilden var svår att ta fram eftersom färjans befälhavare inte kunde redogöra för omfattningen av fartygets skador, inte hade kännedom om den initiala grundstötningen eller rapporterade att fartyget blivit stående på grund. Många respondenter uppger även att dåligt väder försvårade arbetet att ta fram en lägesbild. Respondenter uppger att tät dimma gjorde det svårt att identifiera oljan i vattnet. Dessutom uppger de att det kalla vädret gjorde att oljan stundtals sjönk, vilket försvårade arbetet med att ta fram spridningsprognoser.

Flera respondenter pekar på att uppfattningen skiljer sig åt både mellan aktörer och individer om vad som bör ingå i en lägesbild, den förväntade detaljnivån och vilket format en lägesbild bör ha. Respondenter uttrycker att osäkerheten generellt försvårar kommunikation mellan aktörer vid krishantering.

Om jag ber dig om en lägesbild så har jag ingen aning om vad jag får tillbaka.

### **3.2.3 Gemensam inriktning**

I de delar av hanteringen som berörde sjöräddning uppger respondenter att det fanns en gemensam muntlig inriktning. I arbetet med bärgningen upplevde respondenter att det inom ramen för länsstyrelsens samverkanskonferenser saknades en aktörsgemensam inriktning, men att det på grund av bärgningsfirmans tydliga mandat att ansvara för bärgningsinsatsen ändå fanns en tydlig inriktning för arbetet. I den del av hanteringen som rörde oljeskadeskyddsarbete finns en utbredd uppfattning att det saknades en gemensam inriktning. Vissa respondenter uppfattar att länsstyrelsen skickade ut en gemensam inriktning efter samverkanskonferenserna. Många respondenter uttrycker dock att det som delades från samverkanskonferenserna snarare var en redogörelse för vad de individuella aktörerna planerade att göra, än vad respondenterna betraktade som en gemensam inriktning. Respondenterna uppfattar att det saknades gemensamma mål för hanteringen och att det även saknades en strategisk dialog om vad den gemensamma inriktningen borde varit.

Vidare uppger ett flertal respondenter att de oklarheter som fanns gällande roller och ansvar försvårade arbetet med en gemensam inriktning. I synnerhet pekar flertalet respondenter på att en aktörsgemensam inriktning för arbetet med oljebekämpning i strandområden saknades. De uppfattar att den gemensamma inriktningen var att ”plocka upp olja”, men att det inte fanns någon djupare strategisk inriktning för hur detta skulle ske på bästa sätt.

### 3.2.4 Samordning av resurser och insatser

I likhet med uppfattningarna om samlad lägesbild och gemensam inriktning finns det olika uppfattningar om hur väl samordningen av resurser och insatser fungerade. Många respondenter upplever att samordningen fungerade väldigt bra vid sjöräddning. Flera respondenter har uppgett att användandet av en Mass Rescue Operation-funktion<sup>22</sup> var centralt för att snabbt mobilisera resurser ifrån olika aktörer. Även i bärgningsarbetet anses samordningen av resurser ha fungerat väl.

I oljeskadeskyddsarbetet har samordningen i regel upplevts mer problematisk. Det finns en allmän uppfattning bland respondenterna att oklarheter i roller och ansvar försvårade samordningen av resurser och insatser samt att det saknades en gemensam plan för vem som skulle göra vad i hanteringen. Rent konkret innebar det till exempel en osäkerhet hos några aktörer om de nationella förstärkningsresurserna kunde användas, vilka resurser som fanns att tillgå eller om MSB och Kustbevakningen kunde bistå med personal i saneringsarbetet.

Många respondenter uttrycker dock att även om det på strategisk nivå fanns oklarheter kring roller och ansvar så fungerade samverkan på operativ nivå i regel väl. Man menar att problem som uppstod på denna nivå snabbt gick att lösa, och att det fanns en allmän vilja att samarbeta över organisationsgränser. Respondenter gav flera exempel på när personal på operativ nivå snabbt lyckades samordna resurser och insatser. Många lyfter även att det fanns en god lokal samverkan där berörda delade med sig av resurser i form av personal, oljeskadeskyddsmateriel, och att länsstyrelsen även var ett stort stöd i att undanröja juridiska hinder för saneringsarbetet.

### 3.2.5 Kommunikation

Det finns en utbredd uppfattning bland respondenter att den aktörsgemensamma kommunikationen fungerade mycket väl. Respondenter upplever att det regionala kommunikationsnätverk som finns i Blekinge var en framgångsfaktor.

Respondenter uppger att de utifrån erfarenheter från tidigare kriser, bland annat pandemin, i ett tidigt skede prioriterade att inleda kommunikation med allmänheten om händelsen. Vidare uppger ett flertal respondenter att det genomfördes ett gediget arbete med att ta fram målgruppsanpassad kommunikation till bland annat individer som drabbades av oljeutsläppet, de som önskade arbeta som volontärer med att ta upp olja samt barn som var boende i området som viktiga målgrupper.

### 3.2.6 Proaktivt förhållningssätt

Flertalet respondenter beskriver att många aktörer agerade proaktivt i olyckans inledande skeden. Merparten av de intervjuade uppfattar att den egna

---

<sup>22</sup> Vid omfattande insatser eller händelser av speciell karaktär har JRCC möjlighet att förstärka med samverkanspersoner från olika myndigheter och organisationer.

organisationens agerande var proaktivt och lyfter även andra aktörers agerande som proaktivt. Bland annat beskriver flera respondenter Sjöfartsverkets roll i att identifiera att det inträffat en olycka och Svenska sjöräddningssällskapets stöd i sjö- och miljöräddningsinsatser som exempel på proaktivt agerande. I det regionala samarbetet upplever också de involverade aktörerna att det genomgående har funnits ett proaktivt förhållningsätt i hanteringen.

I de delar av samverkan som fungerade väl, anser många respondenter att tidigare etablerade kontakter med personer inom samverkande organisationer avsevärt underlättade hanteringen. Respondenter uttrycker att erfarenheter från samarbete vid tidigare kriser bidrog till större tillit och snabbare kommunikation mellan aktörerna. De aktörer som är del av det regionala nätverket för krishantering anser att det var en framgångsfaktor i arbetet. De konstaterar att det gjorde att de direkt visste vem de skulle kontakta i olika frågor, och bidrog till samsyn kring hur samverkansprocesser skulle ske.

Det är bra om man får samarbeta mer i fredstid så man inte behöver hitta samarbetet när det väl brinner.

I sjöräddningsinsatser vid Marco Polo så har en snabb aktivering av räddningsresurser ansetts vara en framgångsfaktor. Flera av de aktörer som var inblandade i händelsen vittnar om att användandet av en Mass Rescue Operation skapade förutsättningar att tillgodogöra sig tillräckliga resurser för att möjliggöra en effektiv evakuering av färjan.

Flera aktörer upplever att de hade otillräckliga oljeskadeskyddsplaner. De uppger bland annat att planerna var föråldrade och inte gav tillräcklig vägledning när det gäller vilka områden som var särskilt prioriterade att skydda. Ytterligare en aspekt som gjorde det svårt att tillämpa planerna var att de i regel utgick ifrån ett scenario med ett oljeutsläpp långt ut till havs och därför inte var tillämpbara i den faktiska händelsen där oljeutsläppet skedde nära land. Aktörerna uppger att de efter händelsen arbetat med att uppdatera sina planer.

Även statliga myndigheter uppger att de vägledningsdokument de hade tillgängliga för att stödja kommunerna i händelsen var otillräckliga. Flera respondenter uppger att eftersom stora oljeutsläpp är en sällanhändelse så har kommuner oftast inte själva den expertkunskap som behövs. De uttrycker därför att centrala myndigheter borde varit mer proaktiva genom att ta fram vägledningsdokument för att underlätta kommunernas arbete.

Som tidigare beskrivits gjorde aktörer olika tolkningar av roller och ansvar. Aktörerna uppfattar att de själva saknade mandat att ta en större roll i hanteringen. Den kommunala räddningstjänsten upplevde exempelvis inte att man hade lagligt stöd för att ansvara för miljöräddning på statligt vatten, samtidigt som Kustbevakningen och MSB initialt upplevde att de inte hade lagligt stöd att stötta kommunerna i en saneringsinsats. I viss utsträckning förekommer även både

extern och intern kritik mot Kustbevakningen och MSB där respondenter upplever att det var långa beslutsvägar, vilket ledde till långsamt agerande i myndigheten. Några respondenter uppger även att oklarheter kring vem som skulle stå för saneringskostnaderna, och vad man kunde få ersättning för, i viss utsträckning kan ha bidragit till en passivitet under hanteringen.

### **3.2.7 Övrigt**

I följande avsnitt beskrivs andra viktiga aspekter som aktörerna anser har påverkat hur väl samarbetet har fungerat.

#### **3.2.7.1 Format för samverkanskonferenser**

Länsstyrelsens samverkanskonferenser skedde till stor del digitalt. Många respondenter uppger att de upplevde det digitala formatet som utmanande. Delvis pekar de på tekniska svårigheter, som avsaknaden av en gemensam videokonferensplattform för myndigheter, samt att många deltagare hade tekniska problem med att ansluta till mötena. Många pekar även på det digitala formatets sociala begränsningar. De upplever att digitala möten gjorde det svårt att diskutera känsliga frågor och konstaterar att fysiska möten hade varit mer lämpliga för att komma framåt i flera frågor.

Några respondenter uppger att samverkanskonferenserna ibland kunde ha fler än 60 deltagare. Respondenterna uttrycker att det stora antalet mötesdeltagare försvårade mer strategiska eller känsliga diskussioner. Många uppger därför att de i stor utsträckning förlitade sig på andra mötesformat och informella kontakter för att lösa strategiska eller känsliga frågor.

#### **3.2.7.2 Samverkanspersoner**

Många aktörer beskriver bristande kommunikation som ett problem i hanteringen. De beskriver bland annat att de gjort upprepade försök att få kontakt med andra aktörer för att diskutera strategiska frågor och lägesbilder, men att de aktörerna inte hade återkommit. Flera respondenter upplever även att de ibland inte blev förstådda av MSB och Kustbevakningen när de beskrev hur förutsättningarna såg ut på plats.

Många aktörer upplever att dialogen dem emellan förbättrades avsevärt när samverkanspersoner kom på plats. Till exempel beskriver både MSB och flera aktörer att när MSB sände en samverkansperson till Blekinge förbättrades samarbetet mellan dem och skapade en bättre förståelse för varandras syn på situationen. Respondenter beskriver även att användandet av samverkanspersoner avsevärt snabbade upp kommunikationen mellan aktörer gällande lägesbilder genom att förkorta kommunikationsled. Till exempel uppger den kommunala räddningstjänsten att tack vare att de hade en samverkansperson på plats hos Kustbevakningen fick de tidigare viktiga uppdateringar om läget, vilket respondenten menar gjorde det möjligt att ta snabbare och mer effektiva inriktningsbeslut för deras egen hantering.

# 4 Trafiksituationen på Europaväg 22

## 4.1 Beskrivning av händelsen

Mellan onsdagen 3 januari och fredagen 5 januari 2024 inträffade ett trafikstopp på E22 i samband med ett snöoväder mellan Hörby och Kristianstad, i höjd med Ekeröd. Kraftigt snöfall med hårda vindar rådde i området och ett stort antal människor satt fast i sina bilar i flera timmar under svåra väderförhållanden. Från det initiala trafikstoppet som från förmiddagen 3 januari begränsade framkomligheten skulle det ta drygt 50 timmar innan den berörda sträckan åter kunde öppnas för allmänheten.

1 januari kallade Länsstyrelsen Skåne samman länets kommuner och berörda aktörer till en samverkanskonferens med anledning av ett antal vädervarningar från SMHI för 3 och 4 januari, en orange varning för nordöstra Skåne och två gula varningar som berörde hela länet förutom de sydligaste delarna. Utifrån väderläget förstärkte bland annat Trafikverket, via sin entreprenör, snöröjningsinsatserna i området.

Under förmiddagen 3 januari blockerades vägen och flera fordon körde sedan fast, med köbildning som följd. Det gjorde att snöröjningen avstannade på den aktuella sträckan och det fortsatta snöfallet och ökande snömängden förvärrade läget. Eftersom den första insatsen för att få loss de fastkörda fordonen inte lyckades, fylldes bilkön på i södergående riktning, även efter att kringliggande påfarter stängts av.

3 januari klockan 18.30 hölls den första samverkanskonferensen för inblandade aktörer. Under kvällen 3 januari påbörjades hjälp till bilister att lämna sina fordon, en insats som pågick fram till lunchtid 4 januari. Två uppsamlingsplatser aktiverades av kommunerna Hörby och Kristianstad för att omhänderta personer som lämnat sina fordon. Uppsamlingsplatser stödde personerna med bland annat mat och sovplatser. En restaurang tog eget initiativ och höll nattöppet för att stödja drabbade med tak över huvudet, värme och mat. Arbetet med att bärga fordon fortsatte under dygnet till strax efter klockan 23.00 4 januari, då Polisen rapporterade att det sista fordonet bärgats. Efter att vägsträckan återställdes kunde vägen öppnas för allmänheten klockan 16.00 fredag 5 januari med sänkt hastighetsbegränsning.

## 4.2 Resultat

I följande avsnitt beskrivs resultat utifrån de sex utvärderingsfrågorna baserat på genomförda intervjuer och andra kunskapsunderlag.

## 4.2.1 Ansvar och roller

Den aktörsgemensamma hanteringen av trafiksituationen på E22 präglades av svårigheter att klarlägga ansvar och roller mellan aktörerna. Särskilt i den inledande samverkansfasen fanns otydligheter kring det övergripande ansvaret för hanteringen. I den fortsatta hanteringen fanns även otydligheter i mer avgränsade områden, till exempel gällande bärgning av fordon.

Den aktörsgemensamma hanteringen av trafiksituationen tog fart i samband med att länsstyrelsen utifrån sitt samordnande uppdrag kallade till samverkanskonferens för samordning av bandvagnsresurser på kvällen 3 januari. Behovet att kalla till samverkanskonferens påtalades av både räddningstjänsten och Polisen.

Majoriteten av respondenterna beskriver i intervjuerna att det egna ansvaret var tydligt, åtminstone i inledningen av händelsen. Några uppger dock att det framkom osäkerheter kring det egna ansvaret under eller efter händelsen. Flera respondenter uppger också att det egna ansvaret sannolikt inte varit tydligt för andra aktörer och att de heller inte upplever att alla aktörer hade sitt ansvar klart för sig. I en av Länsstyrelsen Skåne beställd oberoende utvärdering konstateras ”svårigheter att tidigt definiera ansvars- och ledningsförhållanden mellan aktörerna, vilket har inneburit svårigheter att effektivt inrikta och samordna insatserna”.<sup>23</sup> I utvärderingen lyfts också att de samverkande aktörernas kompetensnivå kopplat till krishantering var ojämn<sup>24</sup>, vilket kan ha bidragit till otydligheter i roller och ansvar. Det framkommer även i några av de genomförda intervjuerna.

Räddningstjänsten gjorde under händelsen bedömningen att kriterierna för en räddningsinsats inte var uppfyllda.<sup>25</sup> En räddningsinsats enligt LSO inleddes således inte. Utifrån den förutsättningen fanns det inte samsyn bland aktörerna kring ansvar och åtgärder på E22 och framför allt de inledande samverkanskonferenserna 3 januari uppges ha präglats av en diskussion kring ansvarsfrågor. Enligt Länsstyrelsen Skånes utvärdering framhöll räddningstjänsten att deras roll var att bistå Trafikverket med att hjälpa personer från fordonen på E22, medan Trafikverket menade att de inte hade resurser eller kapacitet för att leda en sådan insats.<sup>26</sup> Flertalet aktörer ansåg i det skedet att ansvaret för insatsen borde ligga hos Trafikverket, men det fanns ingen samsyn kring detta. I Länsstyrelsen Skånes utvärdering beskrivs också att det tycks ha funnits en viss ovilja eller oförmåga att bidra till att lösa ut den uppkomna situationen bland aktörerna.

Trots att ansvarsfrågan inte löstes ut, så fortskred vissa aktiviteter. Bland annat tog länsstyrelsen ansvaret för att skicka en hemställan till Försvarmakten avseende bandvagnar och räddningstjänsten tog ansvar för att samordna

---

<sup>23</sup> Länsstyrelsen Skåne (2024), *Oberoende utredning av trafikstoppet på E22 3–5 januari 2024*, s. 5

<sup>24</sup> Länsstyrelsen Skåne (2024), *Oberoende utredning av trafikstoppet på E22 3–5 januari 2024*, s. 34

<sup>25</sup> Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

<sup>26</sup> Länsstyrelsen Skåne (2024), *Oberoende utredning av trafikstoppet på E22 3–5 januari 2024*, s. 32

bandvagnsresurserna. Kristianstad och Hörby kommun upprättade bland annat uppsamlingsplatser.

I den gemensamma hantering som sedan skedde i insatsen beskriver de involverade aktörerna, främst räddningstjänsten, Polisen och Försvarsmakten, att det i huvudsak fanns en tydlighet i ansvar och roller i det operativa arbetet. Under den aktörsgemensamma hanteringen av händelsen uppstår dock några ytterligare otydligheter i ansvar och roller kring bland annat att klippa mitträcken, stänga av vägar och bärga fordon.

Polisen, Försvarsmakten och räddningstjänsten efterfrågade under natten 4 januari ett större ansvarstagande i den långsiktiga hanteringen från Trafikverket. Trafikverket hänvisade frågan till ett internt trafiksamverkansmöte på morgonen 4 januari.<sup>27</sup>

### **4.2.2 Samlad lägesbild**

Det framkommer i intervjuer och övriga underlag att det en lång tid in i händelsen var svårt för de enskilda aktörerna att få en relevant lägesbild för trafiksituationen på E22. Detta och det faktum att initiativ till samverkan dröjde framstår som en anledning till att det långt in i förloppet fanns stora utmaningar med att få fram en samlad lägesbild bland aktörerna.

Under förmiddagen och dagen 3 januari hade flera av aktörerna information om trafikstörningar på E22, men uppfattade inte situationen som långsiktigt ihållande. Snöovädret påverkade stora delar av södra Sverige och bland annat uppger Trafikverket i sin utvärdering att situationen på E22 inledningsvis inte utmärkte sig jämfört med andra incidenter.<sup>28</sup> Svåra väderförhållanden, parallella händelser på E22 och i andra delar av Skåne samt avsaknaden av en tydlig olycka uppges vara några anledningar till att flera av aktörerna inte hade en mer utvecklad egen lägesbild över situationen.

Vid den samverkanskonferens som genomfördes klockan 18.30 delade aktörerna sina respektive lägesbilder. I samband med mötet uppfattade flera av aktörerna allvarlighetsgraden utifrån den samlade informationen. Länsstyrelsen sammanställde och delade informationen från samverkanskonferenserna. Trots de återkommande samverkanskonferenserna upplevde flera aktörer att det saknades en samlad lägesbild, framför allt under 3 januari. En respondent beskriver det som att förmågan att få ihop det till en samlad lägesbild saknades.

Under händelsen blev lägesbilden tydligare efterhand, bland annat när det var möjligt att få en överblick av situationen med helikopter 4 januari.<sup>29</sup> Även om det var tydligt att lägesbilden förbättrades under händelsen så framkommer det olika uppfattningar i intervjuerna kring när och om det fanns en samlad lägesbild. Det

---

<sup>27</sup> Länsstyrelsen Skåne (2024), *Oberoende utredning av trafikstoppet på E22 3–5 januari 2024*, s.17

<sup>28</sup> Trafikverket (2024), *Utvärdering av händelsen på E22 Snöovädret den första veckan i januari 2024*, s.13

<sup>29</sup> Länsstyrelsen Skåne (2024), *Oberoende utredning av trafikstoppet på E22 3–5 januari 2024*, s.15



tycks bero på att det finns olika syn på både vad som utgör en lägesbild och vad som är en samlad lägesbild.

### **4.2.3 Gemensam inriktning**

Möjligheterna att skapa en gemensam inriktning är beroende av en samlad lägesbild och klargjorda ansvarsförhållanden. Det framkommer att utifrån förutsättningarna, med avsaknad av en samlad lägesbild och oklara ansvarsförhållanden, så etablerades inte heller en gemensam inriktning mellan samtliga aktörer vid händelsen.

Flera av aktörerna uppger att det fanns en gemensam inriktning mellan de aktörer som arbetade operativt med att hjälpa trafikanter som satt fast i sina fordon, men det togs inget aktörsgemensamt beslut kring inriktningen. På samma sätt som det tycks finnas olika syn på vad en samlad lägesbild är framkommer det också en något diversifierad bild kring vad som utgör en gemensam inriktning.

### **4.2.4 Samordning av resurser och insatser**

Flera respondenter uppger att det saknades en gemensam plan och uppfattar inte att det togs aktörsgemensamma beslut kring insatsen vid de samverkanskonferenser som var samverkansforumet för samtliga aktörer. I länsstyrelsens kallelse till den första samverkanskonferensen framgick att den primärt skulle handla om samordning av bandvagnsresurser. En av utkomsterna av de inledande samverkanskonferenserna var att länsstyrelsen tog ansvar för att skicka en hemställan till Försvarsmakten om att få hjälp med bandvagnar från Hemvärnet samt att räddningstjänsten tog ansvar för att samordna bandvagnsresurserna. Under den fortsatta hanteringen lyftes senare frågan om ändrade ansvar kring samordning av bandvagnar, men de koordinerades fortsatt av räddningstjänsten.

Det framkommer i intervjuerna att samordningen mellan flera aktörer i det operativa arbetet i huvudsak uppfattats som att det fungerat väl när det gäller resurser och insatser. Det trots att det länge saknades en samlad lägesbild och gemensam inriktning.

### **4.2.5 Kommunikation**

Mitt på dagen 4 januari, ungefär ett dygn efter att trafikstoppet inträffat, genomfördes en första samverkanskonferens med fokus på kriskommunikation. Initiativet togs vid en samverkanskonferens tidigare under dagen då lägesbilden över händelsen hade blivit något tydligare. Samverkanskonferensen syftade till att koordinera budskap till allmänheten.<sup>30</sup>

Det fanns diskussioner och arbete kring kommunikation till allmänhet och trafikanter även under de inledande samverkanskonferenserna den 3 januari. Bland annat var frågan om att gå ut med ett viktigt meddelande till allmänheten (VMA)

---

<sup>30</sup> Länsstyrelsens Skåne (2024), *Oberoende utredning av trafikstoppet på E22 3–5 januari 2024*, s. 18

uppe för diskussion, men inget beslut om VMA fattades.<sup>31</sup> Trots att det fanns samverkan kring kommunikation mellan aktörerna i det inledande skedet hanterades huvudsakligen kommunikationen på eget håll av aktörerna. Flera av aktörerna beskriver att de förmedlade information som kunde ha koordinerats mer. Framför allt gäller det för det inledande skedet, även om några aktörer uppger att koordineringen också kunde varit tydligare senare i händelsen.

Majoriteten av de berörda aktörerna hade dygnet innan den första samverkanskonferensen för kriskommunikation kontakt med både allmänhet och media. Trafikverket höll primärt i kommunikation till allmänhet och trafikanter, men även andra aktörer, bland annat Polisen, hade information till dessa målgrupper.

#### **4.2.6 Proaktivt förhållningssätt**

I de genomförda intervjuerna återkommer respondenterna till att hanteringen av händelsen genomgående präglades av bristen på lägesbild, inte minst i förhållande till avsaknad av ett proaktivt förhållningssätt i det inledande skedet och en varseblivning kring hur allvarlig situationen var. Efter att samverkanskonferenserna startat uppger en del aktörer att proaktiviteten också hämmades av de oklara ansvarsförhållandena. Några respondenter uppger att det är viktigt att aktörerna har kunskap om det egna ansvaret och andras ansvar för att kunna agera. En av aktörerna uppger att de tog in juridisk kompetens i den egna staben vilket underlättade agerandet och reflekterar också över om fler av aktörerna borde gjort samma sak. Någon aktör menade också att oklarheter kring hur kostnader skulle hanteras kan ha påverkat möjligheten till ett mer proaktivt förhållningssätt.

En grund i ett proaktivt förhållningssätt kan vara att det finns förberedande planering som etablerade planer och etablerad samverkan mellan aktörerna. I utvärderingen framkommer det inte att det fanns några mer specifika aktörsgemensamma planer för liknande händelser, men att aktörerna har generella planer och återkommande forum via länsstyrelsen för aktörsgemensam samverkan.

I insatsen som hade fokus på att hjälpa personer i fordon beskriver många av respondenterna att de upplevde ett proaktivt förhållningssätt bland de involverade aktörerna. Kommunernas förmåga att bidra i insatsen med bland annat personal och lokaler för personer som lämnat sina fordon lyfts också återkommande positivt i insatsen.

---

<sup>31</sup> Länsstyrelsens Skåne (2024), *Oberoende utredning av trafikstoppet på E22 3–5 januari 2024*, s. 14

## 4.2.7 Övrigt

I följande avsnitt lyfter utvärderingen fram andra viktiga aspekter av samarbetet som aktörerna anser har påverkat hur väl samarbetet har fungerat.

### 4.2.7.1 Former för samverkan

I intervjuer och andra underlag finns återkommande synpunkter på formerna för de samverkanskonferenser som genomfördes från 3 januari fram till 5 januari. Flertalet aktörer beskriver att de uppfattar att samverkanskonferenserna fokuserade för mycket på det operativa och för lite på det strategiska. I förhållande till det anser några av respondenterna att samverkanskonferenserna borde ändrats till en inriktnings- och samordningsfunktion, som den beskrivs i rådande Gemensamma grunder.<sup>32</sup> De inledande samverkanskonferenserna uppges också ha präglats starkt av frågorna kring ansvar och mandat, vilket uppges varit en anledning till att de inte lett till en gemensam inriktning och beslut.

### 4.2.7.2 Samverkanspersoner och gemensam lokalisering

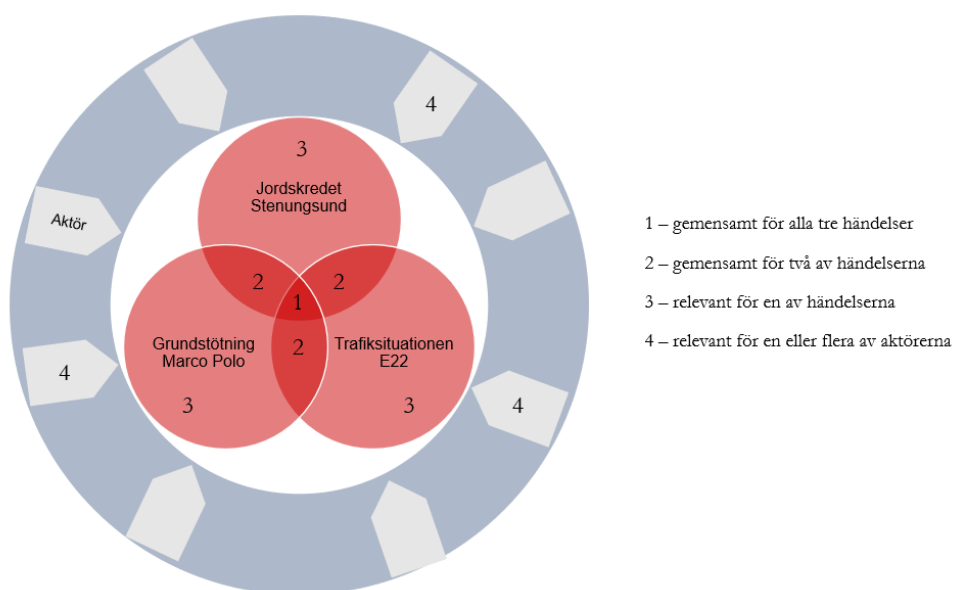
Det framkommer att det under händelsen fanns flera exempel på att samverkan upplevdes som stärkt av att olika aktörer haft personal på samma fysiska plats eller lokaliserade hos andra aktörer och enskilda individer som under händelsen flyttat sig till andra aktörer för att få en bättre helhetsbild. Under torsdagen tog Trafikverket emot en samverkansperson efter förfrågan från räddningstjänsten, vilket några respondenter upplever ha stärkt samverkan. I intervjuerna beskriver några av respondenterna också att de tog ytterligare initiativ för att fler aktörer skulle ha personal på plats, men att alla aktörer inte mött de initiativen.

---

<sup>32</sup> MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*

# 5 Analys

Utvärderingen omfattar tre olika händelser som på olika sätt testat den svenska krisberedskapen. För att dra nytta av möjligheten att se på tre olika händelser har utvärderingen i första hand haft fokus på de resultat och lärdomar som är gemensamma för alla tre händelser. I andra hand har utvärderingen prioriterat det som är återkommande i två av de tre händelserna och i tredje hand de resultat och lärdomar som är relevanta för endast en av de tre händelserna. I enlighet med de avgränsningar som beskrivits i kapitel 1 så är inte fokus i utvärderingen på enskilda aktörer men det kan i vissa fall beskrivas när det är av särskild vikt för hanteringen och är det som bygger upp den aktörsgemensamma hanteringen.



Figur 2. Analysramverk

## 5.1 Samverkan och ledning

I utvärderingen ingår tre stora händelser som alla krävt en omfattande aktörsgemensam hantering. Behov av samverkan mellan aktörer uppstår, på olika nivåer, redan vid mindre olycks- och krissituationer och är därför mycket centralt för krisberedskapen. I vidareutvecklingen av Gemensamma grunder definieras samverkan som att i ett sammanhang där ingen har mandat att bestämma över någon annan åstadkomma inriktning och samordning genom informationsdelning och överenskommelser.<sup>33</sup> Ett annat medel för att åstadkomma inriktning och samordning är ledning som innebär att inriktning och samordning uppnås med utgångspunkt i en förutbestämd beslutshierarki där någon ges rätt att bestämma.

<sup>33</sup> <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/konceptuell-grund/> 2024-06-30

Ledning förekommer inom en organisation, men kan också beröra flera organisationer om mandat föreligger.<sup>34</sup>

Nyttan av samverkan kan vara hög i form av en effektiv hantering av olycks- och krissituationer. Samtidigt finns det också en kostnad förknippad med samverkan – kanske framför allt i form av tid – att relatera till den nytta som uppstår genom samverkan<sup>35</sup>. Det är därför mycket angeläget att det finns effektiva och fungerande former för samverkan och möjligheter att snabbt lösa ut eventuella otydligheter kring exempelvis ansvar och mandat.

I två av tre händelser upplevs användningen av samverkanspersoner ha underlättat hanteringen. I Marco Polo-händelsen tog bland annat länsstyrelsen emot en samverkansperson från MSB. I E22-händelsen tog bland annat Trafikverket emot en samverkansperson från räddningstjänsten. I båda händelserna effektiviserade användningen av samverkanspersoner delningen av lägesbilder. Respondenterna upplever även att samverkanspersoner förbättrade samarbetsklimatet och ledde till snabbare kommunikation. Vidare uttrycker de att det var enklare att tala med en person som fysiskt var på plats och kunde företräda sin organisation. I Marco Polo-händelsen uttrycker flera att de önskade att samverkanspersoner kommit på plats tidigare. Erfarenheterna från de aktuella händelserna indikerar att samverkanspersoner som är fysiskt på plats kan ha en viktig roll att spela i att effektivisera aktörsgemensam samverkan. Vidare indikerar erfarenheterna att det kan vara värdefullt att mer proaktivt skicka ut, eller samlokalisera, samverkanspersoner vid allvarliga händelser, snarare än att vänta tills kommunikationsproblemet uppstår.<sup>36</sup>

I samtliga tre händelser upplevdes formatet för samverkanskonferenser utmanande. I Stenungsund upplever respondenter att det var svårt att lyfta vissa frågor i stormöten. I Marco Polo-händelsen så lyfter många respondenter att det stora antalet mötesdeltagare gjorde det svårt att diskutera känsliga frågor. De menade även att det digitala formatet medförde tekniska svårigheter med anslutning och att digitala möten gör det svårare att diskutera sig fram till gemensamma lösningar. Kombinationen av stora och digitala möten tycks därför ha minskat möjligheterna att komma framåt i svåra frågor. I E22 uttrycker respondenter också svårigheter att komma framåt i svåra frågor under samverkanskonferenser då fokuset blev mer operativt än strategiskt. Sammantaget visar nämnda erfarenheter att det finns skäl att reflektera över hur formatet för samverkanskonferenser kan anpassas efter syftet och att direkt kommunicera vad syftet med mötet är. Fysiska möten framstår oftare som lämpliga då komplicerade frågor behöver diskuteras och när ansvar och roller behöver redas ut. Samtidigt styr andra förutsättningar, exempelvis väder och avstånd, möjligheterna till fysiska möten. Väl planerade digitala möten behöver då också kunna fungera för att hantera komplicerade frågor.

<sup>34</sup> MSB (2024) *Centrala koncept – En grund för aktörsgemensamt arbete med ledning, samverkan och övrig styrning*, aktuell version 2024-06-30

<sup>35</sup> MSB (2011), *Samverkan för säkerhets skull*

<sup>36</sup> MSB (2024), *Ett enhetligt ledningssystem för kommunal räddningstjänst – ELS*, s.322

## 5.2 Ansvar och roller

De tre händelser som ingår i utvärderingen skiljer sig åt avseende vilka aktörer som varit involverade och vilka ansvar och roller de har haft i respektive händelse.

Aktörer som hanterar samhällsstörningar behöver känna till varandras olika roller, ansvar och mandat. Ju mer berörda aktörer vet om vilka lagar, regler och principer som styr arbetet – både det egna och andras – desto bättre kan aktörerna samarbeta i hanteringen.<sup>37</sup>

I de tre händelserna upplevdes genomgående det egna ansvaret ha varit tydligt för aktörerna, med några undantag. Dock upplevde respondenter oftare att andra aktörers ansvar och roller i hanteringen inte var helt tydliga. Vid två av händelserna, grundstötningen av Marco Polo och trafiksituationen på E22, upplevdes otydligheter rörande ansvar och roller ha påverkat hanteringen vid flera tillfällen. Vid skredet i Stenungsund framstår det som att aktörerna både upplevde sitt eget och andras ansvar som tydligt. I de fall det fanns oklarheter beskrivs att det fanns processer och möjligheter att lösa ut dessa. Även tanken om en utökad ansvarsprincip tycks ha hjälpt till att lösa ut eventuella otydligheter.

Hanteringen av grundstötningen av färjan Marco Polo bestod av flera insatser, där de aktörer som deltog i sjöräddningsinsatser och i bärgningen av färjan huvudsakligen upplevdes ha tydliga ansvar och roller och agerade i enlighet med ansvarsprincipen. I oljeskadeskyddsarbetet upplevde aktörer att det fanns otydligheter och osäkerheter kring ansvar och roller. Ansvar och roller vid oljeskadeskyddsarbete finns sedan tidigare beskrivet på flera ställen.<sup>38</sup> Ansvarsfördelningen framstår dock inte vara tydlig i praktiken vilket även konstaterats vid tidigare händelser.<sup>39</sup> I hanteringen utmanades dessutom rådande praxis, vilket till viss del tycks ha gett földeffekter rörande tillgången till förstärkningsresurser från statliga myndigheter och vilka regelverk som gäller för dessa. Sammantaget tycks det fortsatt finnas delar i oljeskadeskyddsarbetet som kan kräva ett fördjupat arbete för att förtydliga hur ansvar och roller ska tolkas vid liknande hantering.

Vid grundstötningen av Marco Polo framkommer i intervjuerna att några frågor inte kunde lösas ut i aktörsgemensamma forum, utan kunde lösas först på en högre ledningsnivå. Även vid trafiksituationen på E22 fanns funderingar kring att vända sig till en högre ledningsnivå hos några aktörer, vilket i båda fallen kan tyda på att befintliga samverkansformer inte varit tillräckliga eller att de hade kunnat ledas eller användas bättre.

Vid hanteringen av trafiksituationen på E22 fanns särskilda utmaningar med att fastställa ansvar och ledningsförhållanden, framför allt i det inledande skedet. En anledning tycks vara att det fanns upplevda oklarheter kring andra organisationers ansvar och mandat samt till viss del osäkerhet om det egna mandatet. Överlag

---

<sup>37</sup> MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*

<sup>38</sup> FOI (2023), *Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss*, FOI Memo 8199; MSB (2022) *Handbok i kommunal krisberedskap – 4. Riskkatalog – Oljeutsläpp och föroreningsolyckor till sjöss*; m.fl

<sup>39</sup> MSB (2014) *Oljepåslaget på Tjörn 2011*, s21

upplevs ändå rollfördelningen i den operativa hanteringen ha fungerat väl mellan aktörerna. Men även den uppges i någon mån ha präglats av de otydliga ansvars- och ledningsförhållanden – till exempel gällande möjligheten att öppna upp mitträcken mellan vägbanorna. I händelsen tycks kostnaden, i form av tid, för samverkan varit mycket hög i förhållande till den nytta som skapades, då mycket tid och kraft lades på att reda ut ansvar och roller vilket kan ha fördröjt hanteringen.

För att samverkan ska fungera effektivt finns ett antal förutsättningar som kan stärka den, som att det finns en sedan tidigare etablerad samverkan mellan aktörerna, att aktörerna har relevant utbildning och att övningar genomförs. Vid den del av hanteringen av jordskredet i Stenungsund som utvärderingen omfattar beskriver flera av aktörerna att det var möjligt att fastställa ansvarsförhållanden då det fanns en etablerad samverkan, tidigare erfarenheter av gemensam krishantering och tillämpning av en utökad ansvarsprincip.

Vid de två andra händelserna har det funnits större utmaningar kring ansvar och roller. Det har funnits aktörer som inte i tillräcklig utsträckning uppfattat att de har ansvar att agera, genomföra egna insatser samt vara proaktiva i informationsdelning och samverkan med andra. I dessa fall har den myndighet som har ett ansvar för samordningen en viktig uppgift i att samordna aktörerna. Alla aktörer har dock ett ansvar att samverka med andra aktörer för att så långt som möjligt samordna samhällets samlade insats.

### **5.2.1 Länsstyrelsens samordningsansvar**

Länsstyrelserna har det geografiska områdesansvaret i länet enligt länsstyrelseinstruktionen. I samtliga utvärderade händelser har länsstyrelsen tagit ett samordnande ansvar och ett ansvar för att sammanställa en samlad regional lägesbild.<sup>40</sup> Länsstyrelsen ska även verka för att nödvändig samverkan mellan kommuner, regioner och myndigheter sker kontinuerligt både inom länet och med närliggande län. Länsstyrelsens uppdrag att verka för samordning är komplext och omfattande. De har ett stort ansvar för att se till att det finns beredskap för att hantera större kriser i länet. Hanteringen av de tre händelser som utvärderingen omfattar kan tyda på att regional samverkan inte är lika väletablerad överallt och fungerar olika bra i olika delar av landet.

### **5.2.2 Perspektivförståelse och kunskap**

De otydligheter som identifierats avseende roller och ansvar går att se i ljuset av en bristande förståelse för andra aktörers perspektiv. En bristande perspektivförståelse kan leda till att aktörer avstår från att agera eller agerar parallellt med bristande inriktning och samordning. Det kan i sin tur leda till att konsekvenser av samhällsstörningar inte hanteras eller att hanteringen försenas. Det rådande ramverket Gemensamma grunder beskriver att genom att förstå andra aktörers perspektiv, som komplement till det egna perspektivet, skapas

---

<sup>40</sup> Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd krisberedskap

förutsättningar för att få en så bra helhetsbild som möjligt av konsekvenser, behov och åtgärder vid samhällsstörningar. Insikter om att aktörer betraktar samhällsstörningar ur olika perspektiv och att det går att dra nytta av dessa, har stor betydelse för att åstadkomma en större samlad effekt vid hantering av samhällsstörningar.<sup>41</sup>

I de intervjuer som genomförts inom utvärderingen uppger några respondenter att kunskapen om andra aktörers ansvar och aktörsgemensam krishantering kan öka bland aktörerna i den gemensamma hanteringen. Mer genomgående beskrivs att respondenterna upplever otydligheter kring andra aktörers ansvar och roller. En del av den upplevda otydligheten går att se som ett tecken på att kunskapen om andra aktörer hade kunnat vara mer utvecklad vid händelserna, vilket också är en grund för ökad perspektivförståelse. För en fungerande samverkan och aktörsgemensam krishantering är det av vikt att ha kunskap om hur andra aktörer arbetar, om hur krishanteringssystemet är tänkt att fungera samt om den egna organisationens och samverkande organisationers uppgifter och ansvar.

### 5.3 Samlad lägesbild

En av kärnförmågorna som är nödvändiga för en aktörsgemensam krishanteringsförmåga är enligt FOI förmågan att skapa och delge en samlad lägesbild. Det innebär att sammanställa information från olika aktörer till en övergripande lägesbild och att delge den till berörda. Den samlade lägesbilden behöver innehålla en övergripande beskrivning av händelsen, möjliga utvecklingar av händelsen, involverade aktörer samt deras resurser och insatser. I vidareutvecklingen av ramverket Gemensamma grundens beskrivning av samlad lägesbild står det bland annat<sup>42</sup>:

- En samlad lägesbild är urval av information från flera aktörer som sammanställs i form av beskrivningar och bedömningar av läget för att ge överblick, förståelse och underlag till beslut och åtgärder i det aktörsgemensamma arbetet.
- Samlade lägesbilder sammanställs för att underlätta förståelse för det inträffade. Med hjälp av samlade lägesbilder kan vi underlätta bedömningar av händelsen och dess konsekvenser för att kunna vidta lämpliga och samordnade åtgärder, enskilt eller aktörsgemensamt. Samlade lägesbilder är därmed betydelsefulla för att kunna nå insikter och förståelse för att hantera konsekvenserna av det inträffade.
- Samlade lägesbilder kan användas för att förebygga och hantera konsekvenser av samhällsstörningar i fredstida kriser och höjd beredskap. De består av information som beskriver händelsen, konsekvenser, åtgärder, resurser och aktörer.

---

<sup>41</sup> MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*

<sup>42</sup> <https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/arbetssatt/lagesbild/> 2024-08-05



- Samlade lägesbilder kan redovisas muntligt, skriftligt eller visualiseras via teknikstöd. En samlad lägesbild kan bestå av en mängd olika typer av information som presenteras detaljerat eller översiktligt sammanställt.

Vid hanteringen av jordskredet i Stenungsund delgav de olika aktörerna sina lägesbilder muntligt vid samverkanskonferenserna. De aktörsspecifika lägesbilderna redovisades sen i minnesanteckningarna men det gjordes ingen samlad lägesbild enligt beskrivning i vidareutvecklingen av ramverket *Gemensamma grunder*.

Vid hanteringen av händelsen med grundstötningen av färjan Marco Polo hade aktörerna olika syn på om det togs fram en samlad lägesbild. Det finns både uppfattningar att det saknades en samlad lägesbild och uppfattningar att den sammanfattning som länsstyrelsen gjorde av olika aktörers lägesbild utgjorde den samlade lägesbilden. En förklaring till det kan vara att aktörerna har olika syn på vad en samlad lägesbild ska innehålla.

Även vid hanteringen av trafiksituationen på E22 uppfattar aktörer att det saknades en samlad lägesbild. Dock sammanställde och delade länsstyrelsen informationen från samverkanskonferenserna. De svåra väderförhållandena är en förklaring till att aktörerna inte lyckades skapa sig en mer relevant egen lägesbild av situationen. Därtill beskriver aktörer att eftersom samverkan dröjde tog det tid innan aktörerna kunde ta del av andra aktörers lägesbilder och att det saknades förmåga att utifrån de olika aktörernas lägesbilder skapa en samlad lägesbild.

Gemensamt för det tre händelserna är att aktörerna har olika syn på vad en samlad lägesbild är och vad den bör innehålla. Generellt framstår det som att aktörer kan behöva utvecklad kompetens i hur både enskilda aktörers lägesbild och hur samlade lägesbilder ska utformas och vilken information de ska innehålla. Det behöver också vara tydligt för aktörerna vilken information som kan göras tillgänglig för andra aktörer.

## 5.4 Gemensam inriktning

En av kärnförmågorna som är nödvändiga för en aktörsgemensam krishanteringsförmåga är enligt FOI förmågan att skapa och delge en gemensam inriktning. Den gemensamma inriktningen skapar förutsättning för samverkande organisationer att samordna aktiviteter och resursnyttjande. Mål och inriktning behöver kunna förändras allt eftersom situationen och förståelsen för den förändras. Följande aspekter av förmågan är centrala<sup>43</sup>:

- Identifiera hjälp- och åtgärdsbehov.
- Analysera behov av att inrikta eller ominrikta den gemensamma hanteringen.
- Formulera målsättning och besluta om aktörsgemensam inriktning.

---

<sup>43</sup> FOI (2021), *Förmågmodell för aktörsgemensam krishantering*

- Kommunicera aktörsgemensam målsättning och inriktning.

Det har inte vid någon av de tre händelserna tagits fram en beslutad gemensam inriktning med målsättning för hanteringen. Några aktörer uppfattar att det skapats en form av inriktning som kommunicerats från länsstyrelsen men att den inte beslutats gemensamt på samverkanskonferenser. Det aktörerna uppfattar att alla varit överens om är **att** krisen ska hanteras tillsammans, snarare än **hur** den ska hanteras.

Samtidigt har de flesta aktörerna haft en tydlig bild av vad de **själva** ska göra i hanteringen. Aktörerna har upplevt att deras eget ansvar och roll har varit tydliga och de har agerat med utgångspunkt i detta. Aktörerna har fått en bild av vad andra har tänkt göra i hanteringen vid samverkanskonferenser och har med grund i det anpassat sitt eget agerande. Oklarheter gällande roller och ansvar försvårade arbetet med att ta fram en gemensam inriktning.

På operativ nivå skapades i några fall en gemensam inriktning genom att aktörer kommunicerade vad de avsåg vidta för åtgärder i hanteringen och kom överens om vem som skulle göra vad. Med operativ nivå avses i sammanhanget ledning och hantering vid skadeplats.

Precis som när det gäller samlad lägesbild så tycks det finnas olika syn på vad som är en gemensam inriktning.

## 5.5 Samordning av resurser och insatser

Samordning av resurser och insatser avser att baserat på förståelse för situationen och vald inriktning, besluta om aktiviteter och nyttjande av resurser samt kommunicera beslutet till de organisatoriska delar hos aktörerna som ska verkställa beslutet. Samordning innebär en koordinering och planering av aktörernas åtgärder för att uppnå ett gemensamt mål. Följande aspekter av förmågan är centrala<sup>44</sup>:

- Identifiera samordningsbehov.
- Ta fram en aktörsgemensam plan för de aktiviteter och resurser som behöver samordnas.
- Besluta den aktörsgemensamma planen.
- Kommunicera den beslutade planen.
- Följa upp och anpassa planen utifrån situationens utveckling.

Det har inte vid någon av de tre händelserna tagits fram en gemensam plan för hanteringen där det redogjorts för vilken aktör som skulle vidta vilka åtgärder. Inte heller har några beslut om en plan tagits vid de genomförda samverkanskonferenser som respektive länsstyrelse har lett. Som en följd av detta

---

<sup>44</sup> FOI (2021), *Förmågemodell för aktörsgemensam krishantering*

kan inte aktörerna sägas ha åstadkommit samordning av insatser och resursanvändning på strategisk nivå.

Dock har vissa beslut om åtgärder med utpekade utförare tagits, till exempel att Länsstyrelsen Skåne skulle skicka en hemställan om bandvagnar till Försvarmakten och att räddningstjänsten skulle samordna bandvagnsresurser.

Det förefaller som att samordning av resurser och insatser mellan aktörerna till största delen har skett antingen i enskilda möten utanför samverkanskonferenserna, i samtal mellan representanter för aktörerna på skadeplatserna eller i andra forum på operativ nivå.

Okklarheter när det gäller roller och ansvar försvårade samordningen av resurser och insatser på strategisk nivå. De problem som behövde lösas på operativ nivå löstes i stor utsträckning genom gott samarbete mellan aktörer genom att de pratade med varandra om vad de tyckte borde göras och hade separata möten för att lösa operativa frågor. Samordning av resurser och insatser på operativ nivå förefaller ha fungerat bra.

## 5.6 Kommunikation

Arbete med att inrikta och samordna kommunikation med allmänheten och drabbade har till syfte att identifiera målgrupper, fastställa gemensamt syfte för kommunikationen med respektive målgrupp, formulera budskap och meddelanden samt besluta om vilka kanaler som ska användas för att sprida dem. Detta behövs för att åstadkomma en samstämmighet och tydlighet avseende uttalanden om situationen. Motstridig information kan leda till att beslutsfattare och allmänheten förlorar förtroendet för de involverade aktörernas förmåga att hantera situationen. Avsaknad av information riskerar att ge upphov till ryktesspridningar om såväl de involverade organisationerna som om krisen och dess utveckling. Följande aspekter av förmågan är centrala<sup>45</sup>:

- Identifiera målgrupper och deras informationsbehov.
- Ta fram aktörsgemensamma budskap.
- Formulera meddelanden för respektive målgrupp.
- Identifiera och besluta om kommunikationskanaler för respektive målgrupp (inkl. tidpunkt för genomförandet).
- Kommunicera med allmänheten och drabbade.

Vid två av de tre händelserna identifierades olika målgrupper och deras informationsbehov. Där formulerades också målgruppsanpassade meddelanden.

Vid händelsen på E22 kom samverkan om kommunikation igång först efter ungefär ett dygn. Den syftade till att koordinera budskap till allmänheten. Innan

---

<sup>45</sup> FOI (2021), *Förmågemedell för aktörsgemensam krishantering*

den första samverkanskonferensen om kommunikation kom till stånd kommunicerade aktörerna enskilt utifrån sina egna uppdrag.

Kommunikationen till både allmänheten och specifika målgrupper skedde genom olika kanaler så som pressmeddelanden, Sveriges Radio, Krisinformation.se, sociala medier och de olika aktörernas egna webbplatser. Vid händelsen i Stenungsund valdes till exempel trafikradion som kommunikationskanal för målgruppen trafikanter och vid grundstötningen av Marco Polo gick Karlshamn kommun via skolor för att nå målgruppen barn.

Vid två av händelserna fungerade den aktörsgemensamma kommunikationen med allmänheten. De egna budskap som aktörerna ville förmedla synkades först med övriga aktörer för att undvika felaktiga uttalanden. Vid händelsen på E22 beskriver flera aktörer att informationen till allmänheten hade kunnat koordinerats bättre.

Vid två av händelserna menar aktörerna att samverkan för att inrikta och samordna kommunikation med allmänhet och drabbade fungerade bra därför att det redan fanns befintliga kommunikatörsnätverk. Deltagare i nätverken kände varandra sen tidigare och flera hade gemensamma erfarenheter från att ha arbetat tillsammans under pandemin.

## 5.7 Proaktivt förhållningssätt

I det rådande ramverket *Gemensamma grunder* definieras proaktivitet på följande sätt ”Tankar och handlingar som syftar till att förutse skeenden och ta initiativ så att tillgängliga resurser engageras så tidigt som möjligt och därmed förhindrar onödiga negativa konsekvenser.” Där beskrivs att en aspekt av proaktivitet handlar om förberedelser inför kris. Det kan till exempel innebära att genomföra samverkansövningar, att ha en tjänsteman i beredskap, att etablera rutiner, och säkerställa tillräckliga resurser för att snabbt kunna agera vid händelse av kris. Det rådande ramverket *Gemensamma grunder* lyfter även att ett proaktivt förhållningssätt är viktigt efter att krisen väl inträffat. Ramverket framhåller att proaktiv hantering handlar om att ta beslut om åtgärder innan behovet av det blivit uppenbart. I ramverket beskrivs också att ett proaktivt förhållningssätt bygger på att agera på antaganden om händelseutvecklingen och att det proaktiva förhållningssättet alltid innebär ett mått av risk för att antagandena kan visa sig felaktiga.<sup>46</sup> Utvärderingen har beaktat båda aspekterna av proaktivitet i hanteringen av de tre händelserna.

I två av tre händelser uppger respondenter att en avsaknad av förberedande planering eller bristande kvalitet på befintliga planer hämmade hanteringen. I Stenungsund-händelsen framgick att flera centrala aktörer inte hade handlingsplaner för jordskred. De menar även att de vägledningar som fanns för aktörsgemensamt agerande vid denna typ av olycka och vid kris var för krångliga för att vara tillämpbara i insatsen. Flera aktörer i Marco Polo-händelsen uppger också att de planer de hade för oljeolycka inte var av tillräckligt god kvalitet för att

---

<sup>46</sup> MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s 59

vara användbara i hanteringen. Några myndigheter uttrycker även att de förberedande planer de hade för att stödja kommuner vid oljeutsläpp inte var tillräckliga. Generellt sett framstår det därför som att det finns ett behov av planer för att stödja drabbade aktörer vid kriser och att det är viktigt att dokumenten utformas på så sätt att de är tillämpbara i pressade situationer.

Av MSB:s senaste kartläggning av förmåga att hantera oljeolyckor och av oljeskyddsberedskapen från 2021 framgår att många kommuners risk- och sårbarhetsanalyser inte omfattar risken för oljeolyckor.<sup>47</sup> Kartläggningen visar också att flera län och kommuner saknade eller hade en äldre oljeskyddsplan. I kartläggningen påtalas vikten av att insatserna kommer igång tidigt och att kommuner med överhängande fara för påslag snabbt behöver upprätta en insats i samverkan med ett flertal aktörer bland annat för att säkerställa resurser som krävs för att minimera miljöskada. Det är en komplex och krävande uppgift som många kommuner saknar tidigare erfarenhet av då stora föroreningsolyckor sällan sker. För att kommunen ska klara uppgiften krävs att adekvata förberedelser gjorts både vad gäller kompetens, resurser och planering samt att stödverktyg är kända och tillgängliga. Riskanalyser, en beprövad beredskapsplanering och en adekvat kompetensnivå är hörnstenar för att skapa förmåga att hantera olyckor. Det är en utmaning att upprätthålla förmågan över tid för landaktörerna, risken för en enskild kommun kan uppfattas som låg. Ofta krävs en olycka för att utvecklingsarbete ska initieras. Planer föråldras, personal omsätts och verktyg som är framtagna som stöd för förebyggande och operativt arbete används sällan. Tillsyn och uppföljning har varit tandlösa och sporadiskt förekommande.

Aktörsgemensamma nätverk upplevs som en framgångsfaktor i två av tre händelser. I Stenungsund-händelsen anser respondenterna att det kriskommunikationsråd och det regionala råd som fanns främjade hanteringen. Även respondenter i Marco Polo-händelsen anser att det regionala kriskommunikationsnätverk och nätverk för krishantering som fanns inom länet var viktiga framgångsfaktorer. I båda händelserna menar respondenter att nätverken avsevärt förkortade startsträckan för hanteringen på grund av att de redan innan krisen inträffade hade personliga kontakter och hade etablerat aktörsgemensamma arbetsformer. Även i E22-händelsen fanns aktörsgemensamma nätverk men respondenterna upplever inte på samma sätt att de bidrog till att stärka hanteringen. Erfarenheterna från hanteringarna av Stenungsund och Marco Polo indikerar därmed att etablerade aktörsgemensamma nätverk kan vara en viktig framgångsfaktor. Givet kontrasterna mellan vilken effekt de aktörsgemensamma nätverken haft i E22-händelsen och övriga två händelser kan ytterligare en viktig erfarenhet vara att även fokusera på att öka kvaliteten i den verksamhet som bedrivs inom nätverken.

I samtliga hanteringar verkar upplevelsen av tydlighet gällande roller och ansvar ha varit av betydelse för hur proaktivt aktörerna agerade efter att kriserna väl inträffat. I både händelsen med Marco Polo och E22 beskriver respondenter att

---

<sup>47</sup> MSB (2021), *Kartläggning av förmågan – Sveriges oljeskyddsberedskap 2021*

osäkerhet kring roller och ansvar bidrog till ett passivt förhållningssätt i hanteringen. I båda händelserna uppges även att osäkerhet kring ekonomiska ansvarsfrågor kan ha bidragit till ett passivt förhållningssätt hos vissa aktörer. I kontrast upplever aktörer i Stenungsund att roller och ansvar var tydliga och uppgav att hanteringen genomgående präglades av ett proaktivt agerande. Erfarenheterna indikerar att tydlighet kring roller och ansvar är viktigt för att uppnå ett proaktivt förhållningssätt.

Både kunskapsaspekter och kulturella aspekter kan ha bidragit till osäkerheten kring roller och ansvar. I både E22- och Marco Polo-händelserna upplever respondenter att andra aktörer varit passiva. De uttrycker i regel att den egna organisationen agerade proaktivt och att de inte kunde bidra mer till hanteringen utan att överträda sitt eget juridiska eller ekonomiska mandat. Oviljan att överträda det som uppfattades som sitt mandat tolkas i regel av andra aktörer som ett passivt förhållningssätt. En del av förklaringen till varför respondenter upplever en osäkerhet kring sitt juridiska eller ekonomiska mandat skulle kunna vara att det finns ett behov av ökad kunskap om juridiska och ekonomiska regelverk. Med en osäkerhet kring det egna mandatet kan det också komma en rädsla för att råka gå in på andra aktörers ansvarsområden som hämmar ett proaktivt agerande. Ytterligare en aspekt kan vara att det finns en kultur inom svensk krisberedskap där enskilda individer och aktörer inte alltid känner sig trygga med att agera proaktivt. Det skulle kunna bero på en oro för negativa konsekvenser om det proaktiva handlandet inte faller ut som önskat.

# 6 Samlad bedömning

## 6.1 Aktörsgemensam krishanteringsförmåga

MSB bedömer att den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan inte alltid har varit god på strategisk nivå, men trots det har hanteringen av händelserna oftast varit god på operativ nivå. På strategisk nivå har det i vissa fall saknats samsyn kring roller och ansvar, det har inte till fullo funnits samlad lägesbild, det har saknats gemensam inriktning och samordning av insatser och resurser. I de fallen har detta sammantaget påverkat effektiviteten i hanteringen negativt. Hanteringen har ofta gått att lösa på operativ nivå, men bristerna på den strategiska nivån kan inte helt kompenseras.

### 6.1.1 Hur tydliga har aktörernas roller och ansvar varit under hanteringen av händelsen?

MSB bedömer att det har funnits stora skillnader mellan de tre händelserna avseende hur tydligt roller och ansvar har uppfattats. Vid jordskredet i Stenungsund har roller och ansvar överlag varit tydliga. I de två andra händelserna har det funnits större utmaningar att klarlägga ansvar inom delar av hanteringen. Vid grundstötningen av Marco Polo gäller otydligheterna framför allt oljeskadeskyddsarbetet och vid trafiksituationen på E22 fanns otydligheter kring ansvars- och ledningsförhållanden.

Det har saknats samsyn kring roller och ansvar och det har påverkat hanteringen negativt vid två av händelserna. Roller och ansvar upplevs överlag tydliga för egen organisation men inte lika ofta avseende andra aktörer, vilket kan bero på en avsaknad av kunskap och perspektivförståelse.

MSB bedömer utifrån de tre händelser som ingår i utvärderingen att det finns tillräcklig lagstiftning och tillräckliga mandat i befintlig lagstiftning för att hantera liknande krissituationer men att det ofta finns ett utrymme och behov av att tolka lagstiftningen. En effektiv samverkan samt former för att tolka mandat och kunna klargöra ansvars- och ledningsförhållanden är därför en grundläggande förutsättning för att hantera likartade händelser. Det finns även ett behov av att se över hur proaktiviteten kan stärkas genom att utveckla eller förtydliga de gällande principerna för krisberedskap.

MSB bedömer att vid jordskredet i Stenungsund har aktörerna agerat i enlighet med ansvarsprincipen. Vid grundstötningen av färjan Marco Polo framstår det i sjöräddningsinsatser och i bärgningen av färjan som att aktörerna i huvudsak agerat i enlighet med ansvarsprincipen, men att så inte skett fullt ut i oljeskadeskyddsarbetet. Inte heller vid E22-händelsen har aktörerna samlat agerat i enlighet med ansvarsprincipen. Utvärderingen har inte fokuserat på enskilda aktörer och deras förmåga, men det bör ändå konstateras att Trafikverket som

väghållare borde kunnat ta ett större ansvar i hanteringen i enlighet med beredskapsförordningen och utifrån ansvarsprincipen. MSB har inte anledning att ifrågasätta räddningstjänstens bedömning att inte inleda en räddningsinsats enligt LSO för hanteringen som helhet. Människor var inte i akut fara, och det är inte heller uppenbart att någon väsentlig skillnad hade uppnåtts om räddningstjänsten hade valt att klassa den som räddningstjänst. Men oavsett om hanteringen är att anse som en räddningsinsats eller inte är räddningstjänsten en aktör som både kan bidra med lägesbild och specialutrustning för att stödja andras uppdrag.

### **6.1.2 Hur väl har aktörerna tagit fram och delat samlad lägesbild?**

MSB bedömer att de ansvariga aktörerna inte till fullo har tagit fram och delat samlade lägesbilder i enlighet med FOI:s modell som utvärderingen bygger sina bedömningskriterier på. Vid samverkansmöten har respektive aktörer delgett sina egna lägesbilder som länsstyrelserna har dokumenterat och delat. De aktuella lägesbilderna har dock inte alltid bearbetats och ställts samman till en samlad lägesbild. Det kan också konstateras att det finns olika syn hos aktörerna både på vad en lägesbild och en samlad lägesbild är och vad de ska innehålla.

MSB bedömer att vid trafiksituationen på E22 och delar av hanteringen av Marco Polo har avsaknaden av en samlad lägesbild försenat hanteringen och att det vid trafiksituationen på E22 borde varit möjligt att skapa en bättre lägesbild över situationen på vägen i ett tidigare skede.

### **6.1.3 Hur väl har aktörerna åstadkommit en gemensam inriktning?**

MSB bedömer att aktörerna inte har tagit fram någon gemensam inriktning i enlighet med FOI:s modell. Det finns dock en uppfattning hos flera aktörer att de har arbetat mot samma mål i händelserna trots att det har saknats en aktörsgemensamt beslutad inriktning. Avsaknaden av samlad lägesbild har bidragit till att det inte tagits fram en tydlig gemensam inriktning och det finns även olika syn hos aktörerna på vad en gemensam inriktning är, vad den ska innehålla och hur betydelsefull den är för hanteringen.

MSB bedömer att avsaknaden av en gemensam inriktning har påverkat hanteringen negativt vid åtminstone två av händelserna.

### **6.1.4 Hur väl har aktörerna åstadkommit samordning av insatser och resursanvändning?**

MSB bedömer att samordning av insatser och resurser inte har skett i någon större utsträckning på strategisk nivå i enlighet med FOI:s modell. På strategisk nivå har aktörerna oftare informerat varandra om vad de avser göra, än samordnat sina insatser. Det har förskjutit delar av samordningen till operativ nivå där samordning skett i större utsträckning.



### **6.1.5 Hur väl har aktörerna inriktat och samordnat kommunikation med allmänheten och drabbade?**

MSB bedömer att aktörerna till stora delar inriktat och samordnat kommunikation med allmänheten och drabbade i enlighet med FOI:s modell. Även om samverkan om kommunikation till viss del kom igång sent, så kommunicerade flera av aktörerna tidigt sina egna bilder av händelsen till allmänheten och drabbade.

Aktörerna använde sig av lämpliga kommunikationskanaler och de formulerade specifika budskap och meddelanden för specifika målgrupper och för allmänheten.

### **6.1.6 Hur väl har hanteringen präglats av ett proaktivt förhållningssätt?**

MSB bedömer att hanteringen av de tre händelserna i viss utsträckning präglats av ett proaktivt förhållningssätt genom de förberedelser som gjorts. I samtliga händelser har inblandade aktörer handlat proaktivt genom förberedande planering och genom att etablera aktörsgemensamma nätverk. Den upplevda kvaliteten på det som gjorts inom ramen för de aktuella aktiviteterna har i flera fall inte varit tillräcklig för att ha ansetts vara betydelsefull i hanteringen.

När det gäller hur proaktivt aktörerna agerade efter att krisen väl inträffat har det varit stora skillnader mellan de tre händelserna. Hanteringen i Stenungsund präglades i stor utsträckning av proaktivitet, vid Marco Polo präglades hanteringen i viss utsträckning av proaktivitet och vid hanteringen av trafiksituationen på E22 präglades hanteringen i låg grad av proaktivitet. I alla tre händelser har det funnits ett samband mellan graden av proaktivitet och hur tydligt roller och ansvar upplevts.

## **6.2 Lärdomar och rekommendationer**

Som en del i regeringsuppdraget ska MSB utifrån den genomförda analysen dra slutsatser som kan användas för framtida hantering av likartade händelser i syfte att minska sårbarheten i samhället. Utvärderingen av den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan i de tre händelserna visar inte på ett behov av förändrad lagstiftning, utan en effektiv aktörsgemensam krishantering framstår som möjlig utifrån gällande lagstiftning. Däremot finns det behov av att aktörerna tolkar och arbetar med lagstiftningen på ett enhetligt sätt och att se över i vilken utsträckning dagens tre principer ger tillräckligt stöd för en effektiv hantering.

Nedan redovisas ett flertal centrala lärdomar och rekommendationer.

### **6.2.1 Roller och ansvar**

Utvärderingen visar att i de fall där det funnits en kunskap och samsyn om samverkande aktörers ansvar samt en utvecklad perspektivförståelse har den aktörsgemensamma krishanteringen stärkts. Den visar också att några av de grundläggande uppgifterna som länsstyrelsen har vid en krissituation har i samtliga

tre händelser haft brister. Som geografiskt områdesansvarig myndighet på regional nivå, har länsstyrelserna ett viktigt uppdrag för den regionala samordningen och har vid samtliga händelser haft en aktiv roll.

**Fördjupa perspektivförståelsen och kunskapen om olika aktörers roller och ansvar i olycks- och krissituationer.** Kunskap om ansvar, juridik och roller i krishanteringssystemet är en viktig grund för den aktörsgemensamma olycks- och krishanteringsförmågan. Aktörer behöver därför säkra att det finns kunskap om krishanteringssystemet och aktörers ansvar i olycks- och krissituationer. Samtidigt är varje olycka och kris unik och det behöver finnas förberedelse och förmåga att hantera olika händelsetyper, nya frågeställningar som uppstår kring ansvar och roller samt de utrymmen som finns för tolkning av lagstiftningen.

**Stärk den regionala samverkansförmågan.** Analysen av hanteringen av de tre händelserna tyder på att den regionala samverkan är olika utvecklad i olika delar av landet. Som geografiskt områdesansvarig myndighet på regional nivå, har länsstyrelserna ett viktigt uppdrag för den regionala samordningen och har vid samtliga händelser haft en aktiv roll. Några av de grundläggande uppgifterna som länsstyrelserna har vid en krissituation har genomgående i de tre händelserna haft brister. MSB anser att länsstyrelserna kan behöva ta ett större ansvar vid kriser och bör ha förmåga att skapa förutsättningar för en samlad lägesbild och gemensam inriktning i en krissituation. De ska även se till att det finns en beredskap att hantera större kriser i länet. En förutsättning är då också att övriga aktörer tar sitt ansvar för samverkan och för sitt ansvarsområde samt att de har kunskap om och förståelse för länsstyrelsens centrala roll. Det är viktigt för att möjliggöra förberedande arbete och upparbeta rutiner kring samverkan, roller och ansvar vid olika olycks- och krissituationer.

I Stockholms län finns sedan dryga tio år en etablerad samverkansplattform som benämns Samverkan Stockholmsregionen (SSR).<sup>48</sup> SSR består av ett fyrtiotal olika aktörer inklusive alla länets kommuner som har en planering och organisering för att snabbt få igång aktörsgemensam samverkan, dela lägesbild och kunna fatta beslut i gemensam riktning. Samarbetsmodellen bygger på gemensamma funktioner som koordinerar arbetet, men också på förståelsen och viljan hos parterna att samlat bidra till att minska konsekvensen av störningar i samhället. Exemplet SSR visar att det finns möjlighet att med utgångspunkt i länsstyrelsens geografiska områdesansvar bygga upp en stärkt förmåga till samverkan. Samtidigt behöver utgångspunkten vara de regionala behoven och förutsättningarna.

**Förtydliga hur ansvar och roller ska tolkas vid oljeskadeskyddsarbete.**

Oljeskadeskyddsarbetet efter grundstötningen av Marco Polo har visat att det finns frågor rörande ansvar och roller vid oljeskadeskyddsarbete som behöver omhändertas av ansvariga aktörer. En generellt fördjupad perspektivförståelse och kunskap om olika aktörers roller i olycks- och krissituationer som nämns ovan kan vara en viktig pusselbit för en effektivare hantering. Men i syfte att förebygga olika tolkningar vid framtida hanteringar behöver också de underlag som tas fram av

---

<sup>48</sup> <https://www.samverkanstockholmsregionen.se/> 2024-08-06

aktörerna inom ramen för Nationell samverkansgrupp för oljeskadeskydd (NSO) implementeras hos aktörerna bland annat för att förtydliga hur aktörer bör tolka LSO vid oljeutsläpp och vilka skäl som finns för den tolkningen.<sup>49</sup> Inom ramen för NSO pågår ett treårigt projekt för att ytterligare stärka samverkan och att ta fram en gemensam nationell beredskapsplan. Det är av stor vikt att erfarenheterna efter Marco Polo omhändertas inom ramen för detta arbete och att arbetet prioriteras av samtliga ingående parter.

Det är också angeläget att regionala beredskapsplaner tas fram och att det tydligt framgår för länsstyrelser och kommuner vilket ansvar de har, vilka internationella avtal som reglerar området och vilka möjligheter till nationella förstärkningsresurser som finns att tillgå.

## **6.2.2 Aktörsgemensam krishanteringsförmåga**

### **Implementera aktörsgemensamma arbetsformer utifrån vidareutvecklingen av ramverket Gemensamma grunder för samverkan och ledning.**

Utvärderingen har tydliggjort flera utvecklingsområden när det gäller det aktörsgemensamma arbetet vid samhällsstörningar. Aktörerna har ofta god förmåga att skapa egna lägesbilder, inrikta sitt eget arbete och samordna sina egna insatser framför allt på operativ nivå, men det brister ibland i det aktörsgemensamma arbetet. Gemensamma förhållningssätt och arbetssätt behöver implementeras och förankras på ledningsnivå i ansvariga organisationer. MSB bör därför ta ett särskilt ansvar för det och för att aktörsgemensamma arbetsformer implementeras utifrån den vidareutveckling som nu skett av ramverket Gemensamma grunder för samverkan och ledning. Innehållet i ramverket syftar till att göra det enklare för aktörer att samverka med varandra, dela lägesbilder samt att åstadkomma gemensam inriktning och samordning inför och under samhällsstörningar i fredstid och under höjd beredskap. Gemensamma grunder riktar sig till alla aktörer som har ett ansvar för eller kan bidra till att hantera samhällsstörningar. MSB kan också utveckla sin förmåga att erbjuda förstärkningsresurser i samverkan och ledning för att bland annat stödja aktörer med utformningen av samlade lägesbilder.<sup>50</sup>

Alla berörda aktörer behöver ta ansvar för att omsätta de aktörsgemensamma arbetsformerna i sin verksamhet så att de får effekt.

### **Säkerställ förmåga att anpassa samverkansformerna efter behov.**

Utvärderingen påminner om att mötesformer spelar roll. Det finns för- och nackdelar med digitala respektive fysiska möten. Det är viktigt att det finns beredskap och planering för att använda bägge. Att mötas fysiskt kan vara

---

<sup>49</sup> MSB (2014), *Sveriges strategi för oljeskadeskydd*, MSB (2022), *Sveriges strategi för oljeskadeskydd - Handlingsplan fram till år 2026*, MSB (2016), *Risikbild för oljeolyckor till sjöss i Sverige: en kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och de stora sjöarna* och FOI (2023) *Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss*

<sup>50</sup> MSB upprätthåller en nationell förstärkningsresurs för stöd till Samverkan och ledning, (FSOL). Förstärkningsresursen består personer ur MSB:s resursbas med en bred erfarenhet och kunskap inom krishantering och är tänkt att förstärka ledningsförmågan hos centrala myndigheter, länsstyrelser, regioner, kommuner och räddningstjänster vid olika typer av samhällsstörningar.  
<https://www.msb.se/sv/publikationer/msbs-forstarkningsresurs-for-stod-till-samverkan-och-ledning-fsol/>

värdefullt i vissa skeden av hanteringen, som när komplicerade frågor behöver diskuteras och ansvar och roller behöver fastställas. Det har visat sig i flera insatser att upprättande av platser där beslutsfattare och annan ledningspersonal från olika aktörer kan verka tillsammans har effektiviserat den aktörsgemensamma hanteringen och att det kan underlätta arbetet med att hitta gemensamma lösningar.

Oavsett mötesform bör de vara förberedda och övade. Att använda sig av samverkanspersoner eller motsvarande är ofta en framgångsfaktor vid hantering av inträffade händelser och tycks i flera fall ha stärkt den aktörsgemensamma krishanteringsförmågan. Aktörer med ansvar för samordning behöver ha förmåga att bedöma vilken form av samverkan som är effektiv vid olika tillfällen samt att de har förmåga att leda olika samverkansformer effektivt. MSB bör som regel alltid föreslå att myndigheten placerar en samverkansperson hos den eller de myndigheter som hamnar i centrum för hanteringen av en samhällsstörning. Med en samverkansperson på plats underlättas dialog och informationsdelning och MSB kan på ett bättre sätt utöva sin roll att stödja den samlade hanteringen.

**Dra lärdomar från hanteringen av händelser genom att utvärdera både eget arbete och hur man arbetat tillsammans med andra aktörer.** Det minskar aktörers sårbarhet i sin verksamhet och ökar möjligheten att upprätthålla en god förmåga att hantera olyckor och kriser. En utvärdering med ett främjande syfte gör framåtsyftande bedömningar av hanterings styrkor och svagheter. Det innebär att utvärderingen ska bidra till en förbättrad hantering och fokuserar på att förstå varför något fungerat bra eller mindre bra.<sup>51</sup> Det finns krav i LSO att kommunerna, när en räddningsinsats är avslutad, ska se till att olyckan undersöks för att i skäligen omfattning klarlägga orsakerna till olyckan, olycksförloppet och hur insatsen har genomförts. Motsvarande krav finns inte i LSO för de statliga aktörerna när de har avslutat en räddningsinsats.

### 6.2.3 Proaktivt förhållningssätt

**Stärk det proaktiva förhållningssättet.** Med en kultur som uppmuntrar till att agera och våga fatta beslut på otillräcklig information minskar risken att förlora värdefull tid i hantering av kriser. Tillsammans med tydliga mandat och rutiner för hur beslut ska fattas i organisationen kan individer ta initiativ och agera i pressade situationer. Utvärderingen har visat att osäkerhet rörande roller och ansvar har påverkat aktörers proaktivitet negativt. Utvärderingen visar också att oro för juridiska mandat eller ekonomiska konsekvenser tycks ha lett till att de tagit en mindre aktiv roll. För att stärka det proaktiva förhållningssättet, bör regeringen överväga att justera principerna för samhällets krisberedskap i linje med vad MSB föreslog i rapporten ”Ansvar, samverkan, handling”,<sup>52</sup> alternativt komplettera befintliga principer med en handlingsprincip.<sup>53</sup> Ett alternativ kan också vara att

<sup>51</sup> MSB (2023), *Utvärdering av hantering av inträffade händelser. Vägledning.*

<sup>52</sup> MSB (2016), *Ansvar, samverkan, handling - Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*

<sup>53</sup> Handlingsprincipen innebär att aktörerna ska agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.

regeringen på nytt tydliggör sin förväntan om att aktörerna ska se proaktivt agerande, även vid osäkra situationer då det råder brist på information, som en viktig del av ansvarsprincipen.

MSB noterar att regeringen i den nationella säkerhetsstrategin pekar på vikten av att ansvarsprincipen formuleras så att risken för passivitet undanröjs.<sup>54</sup>

**Utveckla den förberedande planeringen.** I utvärderingen har det framkommit att den förberedande planeringen kunnat vara bättre eller mer anpassad för en praktisk hantering. Även om oljeolyckor är sällanhändelser framstår det bland annat som viktigt för länsstyrelser och kustnära kommuner att ha uppdaterade och användarvänliga oljeskyddsplaner. Beredskapsplaneringen och framtagandet av oljeskyddsplaner behöver förbättras både hos kommuner och länsstyrelser. De slutsatser som drogs efter oljeutsläppet på Tjörn 2011 är fortfarande aktuella och uppföljning av förmågan visar att många brister kvarstår samt att det är svårt för aktörer på alla nivåer att kunna prioritera arbete kopplat till sällanhändelser.<sup>55</sup>

För att kunna hantera denna typ av sällanhändelser behövs en proaktiv planering, gemensamt framtagande av beredskapsplaner, övning och utbildning men också någon form av expertstöd att luta sig mot likt det expertstöd som SGI har för att stödja räddningstjänsten vid ras och skred. I utvärderingen har det även framkommit att expertmyndigheter kan ha en viktig roll att spela i att utveckla förberedande planering och vägledningsdokument som berör sällanhändelser där kommuner inte rimligen kan förväntas ha intern expertis. Utifrån händelserna vill MSB även betona att det är viktigt att det finns förberedande planering för både generiska eller specifika scenarier, samt att de utformas på så sätt att de kan vara tillämpbara i pressade situationer. Att ta fram och öva planer för hantering, särskilt av komplexa sällanhändelser är av stor vikt för att inte försena insatser.

**Öva aktörsgemensamma samarbetsformer.** Utvärderingen har visat att sedan tidigare etablerade relationer och etablerade samarbetsformer avsevärt kan underlätta hanteringen av en given krissituation. I nuläget existerar ett antal regionala nätverk, och nätverk mellan olika aktörer som har närliggande ansvarsområden, nätverk vars medlemsorganisationer förväntas samarbeta i händelse av en viss typ av olyckor och kriser. För att dessa nätverk ska ligga till grund för en effektiv aktörsgemensam krishantering vill MSB betona att det inom ramen för dessa nätverk fortsatt, eller om det inom vissa nätverk ännu inte görs, bör övas aktörsgemensamma samarbetsformer. I de fall samarbetsformerna inte finns på plats kan övning även användas som ett verktyg för utveckling och för att se vilka behov och förutsättningar som föreligger.

Det är också av vikt att övningsverksamheten ger de deltagande aktörerna möjlighet att delta i planering, genomförande samt utvärdering av övningarna för att resultera i höjd förmåga hos enskilda aktörer samt i de berörda nätverken. Som stöd och verktyg för detta har MSB tagit fram underlag som kan underlätta arbetet

---

<sup>54</sup> Regeringskansliet, Statsrådsberedningen (2024), *Nationell säkerhetsstrategi*

<sup>55</sup> MSB (2014), *Oljepåslaget på Tjörn 2011 – En utvärdering av förberedelser, förmågor och hantering*

med effektiv och ändamålsenlig övningsverksamhet. I dialog med andra aktörer har MSB tagit fram en nationell strategi för systematisk övningsverksamhet och en systemövergripande övningsinriktning. Med utgångspunkt i dessa dokument kan aktörer få stöd i sin övningsverksamhet och underlätta utvecklandet och prövandet av aktörsgemensamma samarbetsformer.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> MSB (2020) *Nationell strategi för systematisk övningsverksamhet – För krisberedskap och civilt försvar*, s.1 och MSB (2021) *Övningsinriktning för bevakningsansvariga myndigheter på nationell och regional nivå avseende samverkansövningar under 2022-2026*

# Källförteckning

FOI (2021), *Förmågemodell för aktörsgemensam krishantering*. FOI Memo 7571

FOI (2021), *Värdering av aktörsgemensam krishanteringsförmåga*. FOI Memo 7587

FOI (2023), *Ansvar och roller vid större fartygsolycka med förorening till sjöss*. FOI Memo 8199

Finansdepartementet, *Förordning (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap*.

Försvarsdepartementet, *Förordning (2022:525) om civilområdesansvariga länsstyrelser*

Försvarsdepartementet, *Lag (2003:778) om skydd mot olyckor*.

Försvarsdepartementet, *Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*.

Försvarsdepartementet (2023), *Kommuners och regioners grundläggande ansvar inför och under fredstida kriser och höjd beredskap*. Dir. 2023:51

Försvarsdepartementet (2024), *Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att från ett krisberedskapsperspektiv utvärdera hanteringen av tre samhällsstörningar*. Fö2024/00366

Kustbevakningen (2024), *Erfarenheter och rekommendationer från OP Marco Polo*.

Länsstyrelsen Skåne (2024), *Oberoende utredning av trafikstoppet på E22 3-5 januari 2024 – händelseutredning*.

MSB (2011), *Samverkan för säkerhets skull*. Publikationsnummer: MSB276. ISBN: 978-91-7383-144-4

MSB (2014), *Oljepåslaget på Tjörn 2011 – En utvärdering av förberedelser, förmågor och hantering*. Publikationsnummer: MSB687. ISBN: 978-91-7383-441-4

MSB (2014), *Sveriges strategi för oljeskadeskydd*. Publikationsnummer: MSB702. ISBN: 978-91-7383-453-7

MSB (2016), *Ansvar, samverkan, handling - Åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014*. Publikationsnummer: MSB996. ISBN: 978-91-7383-659-3

MSB (2016), *Risikobild för oljeolyckor till sjöss i Sverige: en kunskapsöversikt för Östersjön, Västerhavet och de stora sjöarna*. Publikationsnummer: MSB1002. ISBN: 978-91-7383-664-7

MSB (2018), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Publikationsnummer: MSB777 – reviderad oktober 2018. ISBN: 978-91-7383-884-9

MSB (2020), *Nationell strategi för systematisk övningsverksamhet – För krisberedskap och civilt försvar*. Publikationsnummer: MSB625. ISBN: 978-91-7927-071-1

- MSB (2021) *Övningsinriktning för bevakningsansvariga myndigheter på nationell och regional nivå avseende samverkansövningar under 2022-2026*, MSB 2021-06755
- MSB (2021), *Kartläggning av förmågan – Sveriges oljeskyddsberedskap 2021*.  
 Publikationsnummer: MSB1885. ISBN: 978-91-7927-216-6
- MSB (2022), *Handbok i kommunal krisberedskap – 4. Riskkatalog – Oljeutsläpp och föreningsohyckor till sjöss*. Publikationsnummer: MSB1925
- MSB (2022), *Sveriges strategi för oljeskadeskydd - Handlingsplan fram till år 2026*.  
 Publikationsnummer: MSB1886. ISBN: 978-91-7927-217-3
- MSB (2023), *Utvärdering av hantering av inträffade händelser. Vägledning*.  
 Publikationsnummer: MSB1447. ISBN: 978-91-7383-983-9  
<https://rib.msb.se/filer/pdf/28994.pdf>
- MSB (2023), *Scenarioanalys oljeutsläpp till sjöss – En analys inom nationell risk- och förmågebedömning*. Publikationsnummer: MSB1688. ISBN: 978-91-7927-100-8
- MSB (2024), *Ett enbetydigt ledningssystem för kommunal räddningstjänst – ELS*.  
 Publikationsnummer: MSB2274. ISBN: 978-91-7927-443-6
- MSB (2024), *Lägesbild. Arbetsätt – Faktablad lägesbild*.  
<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/gemensamma-grunder--ramverk-for-samverkan-och-ledning/arbetsatt/lagesbild/> 2024-05-22
- MSB (2024), *MSB:s arbete efter utsläppet i Pukaviksbukten*.  
<https://www.msb.se/sv/aktuellt/avslutade-handelser-och-insatser/oljeutslapp-i-blekinge/> 2024-07-01
- Olsson, Hallberg, Oskarsson, Granåsen (2019), *Assessing Interorganizational Crisis Management Capability: A Systematic Literature Review*. International Journal of Information Systems for Crisis Response and Management 11(2):38-56
- Regeringskansliet, Statsrådsberedningen (2024), *Nationell säkerhetsstrategi*
- Räddningstjänsten Storgöteborg (2023), *Beslut om avslut av kommunal räddningstjänst i samband med skred vid E6 norr om avfart 91, Stenungsunds kommun*. Diariennr. RSG 2023/458
- Räddningstjänsten Storgöteborg (2024), *Faktaredovisning. Skred E6, Stenungsund 2023-09-23*. Diariennr. 2024/31.
- SGI (2023), *PM Skred E6 Mumkeröd, Stenungsunds kommun. SIG:s TiB-insats, kvarvarande risker samt rekommendationer*. Diariennr. 5.6-2309-1144
- Trafikverket (2024), *Utvärdering av händelsen på E22 – Snöovädret den första veckan i januari 2024*. ISBN: 978-91-8045-302-8
- Uhr et al (2018), *Once upon a time in Västmanland – the power of narratives or how the "truth" unfolds*. Conference paper – Command and Control Studies, Information Systems for Crisis Response and Management (ISCRAM2016)





## **Intervjuade aktörer**

### **Jordskredet i Stenungsund**

Krisinformation.se

Länsstyrelsen Västra Götaland

Polismyndigheten

Räddningstjänsten Storgöteborg

Statens geotekniska institut

Stenungsund kommun

Trafikverket

### **Grundstötningen av Marco Polo**

Havs- och vattenmyndigheten

Karlshamn kommun

Kustbevakningen

Länsstyrelsen Blekinge

Naturvårdsverket

MSB

Region Blekinge

Räddningstjänsten Västra Blekinge

Sjöfartsverket

Sjöräddningssällskapet

Sölvesborg kommun

### **Trafiksituationen på Europaväg 22**

Försvarmakten MR Syd

Länsstyrelsen Skåne

Polismyndigheten

Region Skåne

Räddningstjänsten Kristianstad

Räddningstjänsten Skånemitt

Räddningstjänsten Skåne Nordväst

Räddningstjänsten Syd

Skånetrafiken

Trafikverket



Myndigheten för  
samhällsskydd  
och beredskap