

Oberoende Utredning av Trafikstoppet på E22

3-5 januari 2024

Händelseutredning

2024-03-25

Innehåll

Sammanfattning.....	4
Observationer	5
1. Uppdraget och utredningens arbete	6
1.1 Utredningens omfattning och avgränsningar.....	6
2. Trafikstoppet på E22 – Beskrivning av händelseförlopp och operativa Insatser	7
2.1 Kapitlets struktur.....	7
2.2 Trafikverket	7
2.2.1 Inledande skede.....	7
2.2.2 Onsdag 3 januari.....	8
2.2.3 Torsdag 4 januari	9
2.2.4 Fredag 5 januari.....	11
2.3 Svevia	11
2.3.1 Inledande skede.....	11
2.3.2 Onsdag 3 januari.....	12
2.3.3 Torsdag 4 januari	13
2.3.4 Fredag 5 januari.....	13
2.4 Polisen.....	13
2.4.1 Onsdag 3 januari.....	13
2.4.2 Torsdag 4 januari	15
2.4.3 Fredag 5 januari.....	15
2.5 Räddningstjänsten.....	15
2.5.1 Onsdag 3 januari.....	16
2.5.2 Torsdag 4 januari	17
2.5.3 Fredag 5 januari.....	18
2.6 Länsstyrelsen i Skåne Län	18
2.6.1 Inledande skede.....	18
2.6.2 Onsdag 3 januari.....	18
2.6.3 Torsdag 4 januari	19
2.6.4 Fredag 5 januari.....	20
2.7 Försvarsmakten.....	20
2.7.1 Onsdag 3 januari.....	20

2.7.2 Torsdag 4 januari	21
2.7.3 Fredag 5 januari	21
2.8 Kommunernas insatser	21
2.9 Region Skåne	22
2.10 SMHI	23
3. Utredning av Insatser under Trafikstoppet på E22 – Observationer och Analys	24
3.1 Kapitlets struktur	24
3.2 Summering av övergripande slutsatser	24
3.3 Hanteringen av trafikstoppets inledande skede	25
3.3.1 Förebyggande verksamhet	25
3.3.2 Bristande lägesbild av trafikstoppets omfattning	26
3.4 Samverkan och ledning vid hantering av trafikstoppet på E22	32
3.4.1 Brister i lägesbilden påverkar inledande samverkan	32
3.4.2 Kommunikation till allmänheten	36
3.4.3 Om principerna för krishantering	37
3.5 Hanteringen av evakueringsinsatsen	38
3.5.1 Evakueringsinsatsens genomförande	38
3.5.2 Om evakueringsinsatsen i övrigt	40
4. Utvecklingsmöjligheter och Behov av Vidare Utredning	43
4.1 Kapitlets struktur	43
4.2 Samverkan och ledning	43
4.3 Lägesbilder	46
4.4 Kommunikation till allmänheten	48
4.5 Rekommendationer för vidare arbete och utredning	50

Sammanfattning

1 januari utfärdade SMHI flera varningar för vind i kombination med snöfall som berörde stora delar av Skåne för perioden den 3 – 4 januari. En orange varning utfärdades för vind i kombination med snöfall som berörde nordöstra Skåne och två gula vädervarningar för vind i kombination med snöfall som berörde större delen av Skåne förutom de sydligaste delarna

Trafikstoppet på E22 inträffade onsdag 3 januari 2024 på Linderödsåsen nordost om Hörby Kommun, i höjd med Ekerödsrasten i Skåne län. Vid cirka kl. 09.30, 3 januari kör en buss av vägen i det södergående körfältet på E22 vilket resulterar i att vägen blockeras. Den exakta tidpunkten för när körfältet blockeras har utredningen inte kunnat fastställa. Därefter kör flera fordon fast och resulterar i köbildning på flera vägvägnings längs E22. På grund av flera utmaningar med att skapa en klar och lägesbild av trafikstoppets omfattning samt bristande kommunikation mellan de involverade aktörerna, resulterade det i fördröjningar innan någon aktör anlände till platsen. Kl. 12.03, 3 januari ankom Polisen till platsen och beslutade att spärra av omkringliggande påfarter till E22. Polisen och Trafikverket, med hjälp av Svevia, genomförde olika inledande insatser på E22 för att få loss fordonen som satt fast längs vägen men lyckades inte få trafiken att rulla igen. Det resulterade i att köbildningen fortsatte att fyllas på under dagen och att allt fler fordon fastnade i det södergående körfältet.

Kl. 17.38, 3 januari kallade Länsstyrelsen Skåne till en aktörsgemensam samverkanskonferens kl. 18.30 efter att både räddningstjänsten och Polisen påtalat behov av aktörsgemensam samverkan. Under samverkanskonferensen börjar de involverade aktörer för första gången skapa sig en gemensam uppfattning av situationen på E22. Under kvällen, 3 januari, inleds en evakueringsinsats på E22 för att undsätta bilisterna som satt fast på E22. Svåra väderförhållanden med kraftigt snöfall och hård vind på Linderödsåsen innebar att det var en fortsatt utmaning för aktörerna att få tydlig omfattning av hur många fordon som satt fast längs sträckan. Totalt genomförs 9 samverkanskonferenser med anledningen av trafikstoppet på E22. Av olika skäl blev samverkan kring hanteringen av E22 utmanande vilket innebar svårigheter att effektivt inrikta och samordna insatserna.

Evakueringen av bilister pågick oavbrutet fram till lunchtid 4 januari, då samtliga bilister som suttit fast i kön fått erbjudande om att evakueras från platsen. Under resten av dagen 4 januari, arbetade aktörerna med att bärga övergivna fordon från platsen och få loss fordon som fortfarande satt fast. Vid kl. 23.01, 4 januari rapporterade Polisen att det sista fordonet blivit bärgat från E22, cirka 38 timmar efter att trafikstoppet först inträffat.

Fredag 5 januari arbetade Trafikverket och Svevia med att återställa vägen och åter öppna sträckan för allmänheten. Kl. 16.00 var detta arbete slutfört och E22 kunde därmed öppnas igen med sänkt hastighetsbegränsning. Trafikstoppet på E22 drabbade ett stort antal bilister som satt fast i kön under många timmar och behövde evakueras från platsen. Utöver ett fåtal sjukdomsfall skadades ingen person allvarligt till följd av trafikstoppet. De samverkande aktörerna uppskattade till slut att omkring 1000 fordon hade fastnat längs E22.

Observationer

Utredningen av händelseförloppet under trafikstoppet på E22 den 3–5 januari 2024 har lett till ett antal observationer, varav tre huvudsakliga omständigheter fått särskild betydelse för eskalationen av förloppet.

1. Avsaknad av en tydlig lägesbild kring trafikstoppet på E22 i det inledande skedet.
2. Utmaningar att sammanställa och kommunicera en samlad lägesbild under samverkan
3. Svårigheter att tidigt definiera ansvars- och ledningsförhållanden mellan aktörerna, vilket har inneburit svårigheter att effektivt inrikta och samordna insatserna

Bristerna i dessa avseenden fick konsekvenser på hanteringen av evakueringsinsatsen ur flera perspektiv. Under dagen 3 januari var ingen aktör fullt medveten om händelseutvecklingen på E22 både avseende situationens allvar och omfattning. Detta innebar att aktörerna vid inledande samverkan sen eftermiddag 3 januari, för första gången får full förståelse för situationens omfattning och således låg aktörerna redan från början ett steg bakom i hanteringen. Detta förhållande i kombination med att aktörerna har svårigheter att samverka effektivt kring ansvar- och ledningsförhållanden gjorde det utmanande att fatta tydliga mål och inriktningsbeslut med insatsen.

Den mest direkta konsekvensen av ovanstående omständigheter var att insatser för att undsätta och hjälpa personerna som satt fast på E22 dröjde. Det tog cirka 10 timmar från att trafikstoppet inträffar till att behovet av en evakueringsinsats blivit tydligt. Berörda räddningstjänster, med stöd av huvudsakligen Polisen och Försvarsmakten ansvarade för att samordna evakueringsinsatsen på plats. Det skulle dröja till dagen därpå innan aktörerna kommunicerade gemensamma budskap till allmänheten om insatsen.

Vad kan förklara observationerna?

När det kommer till att förklara vad som kan ligga bakom de observerade händelserna som utredningen noterat framträder brister i förmågan att skapa lägesbilder, kunskap om gemensamma former för inriktning och samordning, samt krishantering särskilt tydligt. Detta förklarar åtskilliga tillkortakommanden hos aktörernas krishantering i fråga om den sena förståelsen kring trafikstoppets allvar och omfattning, aktörernas förmåga att effektivt samverka vid trafikstoppet på E22, svårigheterna att effektivt samverka, liksom utmaningarna att verkställa evakueringsinsatsen. Utredningen har även observerat att förmågan att agera i förebyggande syfte på tidiga signaler under osäkra förhållanden är bristfällig, och har vid denna händelse sannolikt bidragit till att eskalation av trafikhändelsen inte skett i denna omfattning som hade kunnat önskas.

1. Uppdraget och utredningens arbete

Länsstyrelsen Skåne har givit Capgemini Sverige AB i uppdrag att genomföra en oberoende utredning av trafikhändelsen på E22 under den första veckan i januari 2024. Utredningen syftar till att genom denna utredning klargöra händelseförloppet på E22 under tidsperioden 3–5 januari 2024 för att sedan kunna omhänderta och analysera viktiga erfarenheter och konsekvenser från händelsen. Vidare har utredningen som målsättning att generera lärdomar och utvecklingsmöjligheter inom samverkan och ledning. Utredningen har överlämnats till Länsstyrelsen i Skåne 25 mars 2024.

Ett tiotal aktörer från såväl statlig, regional och lokal nivå inom svensk krisberedskap har deltagit i utredningen och bidragit med sina insikter och syn på händelsen under utredningens gång. Nödvändig dokumentation i form av bland annat händelseberättelser och händelseloggar har inhämtats och djupgående intervjuer har genomförts med representanter från inblandade aktörer, antingen enskilt eller i grupp. Nedanstående aktörer har intervjuats under utredningens gång.

- Länsstyrelsen Skåne
- Räddningstjänsten Skånemitt
- Räddningstjänsten Kristianstad
- Räddningstjänsten Syd
- Räddningstjänsten Skåne Nordväst
- Hörby kommun
- Kristianstad kommun
- Region Skåne
- Trafikverket
- Polisen
- Försvarsmakten, Militärregion Skåne
- Svevia
- SOS Alarm

Därutöver har utredningen haft kontakt med SOS International som svarat på utredningens frågor via e-post. SOS International hanterade koordinering av bärgarresurser vid trafikstoppet på E22 under den 4 januari. Övriga bärgarresurser som befann sig vid E22 under 3 januari har inom tidsramen för denna utredning inte kunnat presenteras.

1.1 Utredningens omfattning och avgränsningar

Utredningen ämnar beskriva en så fullständig bild av det aktuella händelseförloppet som möjligt utifrån inkommit material och intervjuer. Beskrivningen av händelseförloppet och insatser i samband med trafikstoppet på E22 i Skåne gör inte anspråk på att vara heltäckande. Utredningen har tagit del av ett omfattande material av skiftande karaktär; det handlar bland annat om loggböcker och dagboksanteckningar samt lösa anteckningar från aktörerna. Det har därvid framkommit att dokumentationen av insatserna och beslut har varit bristfällig till vissa delar. En konsekvens av detta är att det inte varit möjligt att följa upp samtliga delar av händelseförloppet i detalj. Utredningens arbete syftar inte till att fördela skuld eller ansvar ur ett legalt perspektiv.

2. Trafikstoppet på E22 – Beskrivning av händelseförlopp och operativa Insatser

2.1 Kapitlets struktur

Kartläggningen av händelseförloppet vid trafikstoppet på E22 och följande evakueringsinsats utgår från insamlat dokumentationsmaterial samt intervjuer med representanter från Trafikverket, Svevia, Polisen, involverade räddningstjänster, Länsstyrelsen i Skåne, Försvarmakten, Hörby kommun, Kristianstad kommun, Region Skåne och SOS Alarm.

Dispositionen i kapitlet utgår från enskilda aktörers ageranden före och under trafikstoppet på E22, och följer, på en övergripande nivå, när aktörerna fick vetskap om trafikstoppet. Kapitlet är således uppdelat i följande avsnitt:

- 2.2 Trafikverket
- 2.3 Svevia
- 2.4 Polisen
- 2.5 Räddningstjänsten
- 2.6 Länsstyrelsen Skåne
- 2.7 Försvarmakten
- 2.8 Kommunernas insatser
- 2.9 Region Skåne
- 2.10 SMHI

2.2 Trafikverket

Trafikverkets uppdrag är att se till så att transportsystemet fungerar. Till uppdraget hör bland annat ansvar för drift och underhåll av statliga vägar. Trafikverket samarbetar med entreprenörer som arbetar med väghållningen av de statliga vägarna.

2.2.1 Inledande skede

Insamlad dokumentation från Trafikverket och Svevia påtalar att Trafikverket haft god kännedom om att vädersituationen i Skåne skulle bli utmanande med stora snömängder och hård vind under den 3 – 4 januari. Under förmiddagen 2 januari beställer Trafikverket in lägesrapporter med leverans 3 januari från Trafikverkets entreprenörer som hanterar väghållningen i Skåne med anledning av vädervarningarna. Lägesrapporter beställs enligt rutin för att säkerställa att Trafikverket får in lägesbilder om hur väghållningen ser ut i länet. Svevia är ansvarig entreprenör för väghållningen i område Linderödsåsen, vilket inkluderar sträckan mellan Hörby och Kristianstad på E22. Under tisdag kväll 2 januari kl. 22.04 godkänner Trafikverket en förfrågan från Svevia om att utöka antalet resurser som plogar i området Linderödsåsen.

2.2.2 Onsdag 3 januari

Trafikmeddelanden om störningar på E22

Kl. 08.30 mottar Trafikverket den första lägesrapporten om situationen ute på vägarna i område Linderödsåsen från Svevia. Rapporten beskriver att läget varit under kontroll under natten, men att onsdagen förväntas bli ett utmanande dygn med mycket snö, drev, kraftiga vindar och fallande temperaturer. Under onsdagen mottar Trafikverkets trafikledningscentral (TC) samtal om händelser ute på vägarna i Skåne.

Kl. 10.27 går följande trafikmeddelande ut: *"E22 från Trafikplats Knopparp till Trafikplats Nöbbelöv (35) båda riktningarna i Skåne län (M). Ett flertal fordon står på vägbanan vid Sätaröd"*. En minut senare kontaktas TC av Svevia som informerar om att ett flertal fordon står still på vägbanan vid Ekeröd. Kl. 11.25 går även denna information ut som trafikmeddelande: *"E22 från Trafikplats Hörby Norra (31) till Trafikplats Ekeröd (32) båda riktningarna i Skåne län (M). Flera lastbilar står illa till i höjd med Ekerödsrasten. Beräknad sluttid: 2024-01-03 12:30:00"*.

Vidare menar Polisen att kontakt tas med TC kl. 11.19, 3 januari för att informera att en polispatrull skickats till Ekerödsrasten. Det saknas information om detta samtal i TC:s samtalsloggar. Kl. 12.52 går ytterligare ett trafikmeddelande ut: *" E22 från Trafikplats Hörby Norra (31) till Trafikplats Vä (36) i riktning mot Sölvesborg i Skåne län (M). Flera stillastående fordon mellan Hörby N och Ekeröd"*. Under dagen går ytterligare trafikmeddelanden ut som informerar om trafiksituationen på E22. I samband med varje trafikmeddelande ges preliminära prognoser om hur länge stoppen förväntas pågå.

Regional TiB på Trafikverket informeras om situationen på E22

Vid kl. 10.27, 3 januari har Trafikverkets regionala tjänsteman i beredskap (TiB) noterat varningarna på Trafikverkets hemsida via egen omvärldsbevakning men valt att inte vidta någon åtgärd utöver att fortsatt bevaka trafiksituationen. Kl. 14.00 kontaktar regional operativ ledare (ROL) på TC regional TiB och informerar om trafiksituationen och att det råder stopp på flera större vägar i länet, bland annat E6, E22 och V 13. Regional TiB noterar informationen från ROL. I intervjuer har regional TiB uppgett att regional TiB och ROL vid detta läge inte uppfattade det som att stoppen längs E22 stod ut från övriga trafikhändelser. Regional TiB var även av uppfattningen att trafikstoppen var på väg att lösa sig och fattar därmed inget beslut om vidare åtgärder.

Vid kl. 14.05, 3 januari skickar Svevia den senaste lägesrapporten om situationen på vägarna i område Linderödsåsen till sin kontaktperson på Trafikverket. Lägesrapporten påtalar att det stora problemet är E22 vid Ekerödsrasten-Hörby och att trafiken har stått helt stilla sedan flera timmar tillbaka. Vidare har Sveglias plogbilar haft svårigheter att nå platsen på grund av köbildningen. Vid ca kl. 15.00 skickas Sveglias senaste lägesrapport ut till berörda verksamhetsområden inom Trafikverket.

Kl. 15.08 går följande trafikmeddelande ut: *" E22 från Trafikplats Hörby (30) till Trafikplats Hörby Norra (31) i riktning mot Sölvesborg i Skåne län (M). Lastbil blockerar vägen i höjd med Hörby. Vägen avstängd. Beräknad sluttid 2024-01-03 18:00:00"*.

Regional TiB tar del av lägesrapporten från Svevia kl. 15.25 och informerar regional ledning via e-post om höjd beredskap och aktuellt läge på vägarna kl. 15.49. Kl. 16.25 sker en ytterligare avstämning

mellan regional TiB och ROL. Även vid detta samtal är regional TiB och ROL inte av uppfattningen att situationen på E22 stod ut. Under avstämningen diskuteras återstart av avstängda järnvägslinjer som planeras att återupptas 4 januari. I slutet av mötet beslutar regional TiB och ROL att kalla till ett trafiksamverkanmöte den 4 januari kl. 08.30.

Länsstyrelsen kallar till samverkanskonferens angående situationen på E22

Kl. 17.45, 3 januari får regional TiB på Trafikverket en kallelse till samverkanskonferens av Länsstyrelsen Skåne gällande lägesuppdatering och samordning av bandvagnsresurser med anledning av väderförhållanden i Skåne. Regional TiB kontaktar då ROL för att få en uppdaterad lägesbild om situationen på järnväg och väg. ROL informerar då att det råder långa köer på E22, med trafikstopp vid Hörby och Sätaröd. Bärgare, blåljuspersonal och saltbilar har haft svårigheter att nå platsen. ROL ger även regional TiB en lös prognos om att trafikstoppet kommer att vara åtgärdat kl. 18.00.

På Länsstyrelsens samverkanskonferens kl. 18.30, 3 januari deltar regional TiB som representant från Trafikverket. Under konferensen rapporterar regional TiB om den övergripande situationen på både järnväg och väg. Om situationen på E22 meddelar regional TiB att E22 är blockerad vid Sätaröd och Ekeröd, och att Trafikverket har haft stora svårigheter att nå platsen med sina resurser.

Under samverkansmötet har aktörerna inledningsvis olika syn på vilken typ av insats som skall genomföras på E22. Regional TiB har i intervju uppgett att andra aktörer ansåg att Trafikverket skulle ta ledning för insatsen i egenskap av infrastrukturförvaltare. Detta höll inte regional TiB med om och förespråkade istället att händelsen skulle hanteras som en räddningsinsats. Vidare förklarar regional TiB att Trafikverket inte har resurser att leda en insats på plats och därmed inte kan hantera samordning av bandvagnar. Räddningstjänsten tydliggör under mötet att bedömningen gjorts att det inte var aktuellt med en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO). Under samverkansmötet fattas det beslut om att räddningstjänsten tar ansvar för samordningen av bandvagnar under evakueringsinsatsen.

Regional TiB:s åtgärder efter det inledande samverkansmötet

Efter det inledande samverkansmötet 18.30, 3 januari arbetar regional TiB med åtgärder för att samla in och uppdatera lägesbilden, samordna kommunikation samt förmedla information till berörda inom Trafikverket. Trafikverkets Operativa- och regionala kommunikationschefer kontaktas för att tillsammans med Polis samordna ett budskap till personer som sitter fast i kön. Kl. 20.21 går budskap ut i radio om att "Stanna kvar i bilen". Vidare tar regional TiB kontakt med platschef på Svevia för att samla in deras lägesbild och utbyta information. Lägesbilder delas även med regional direktör och nationell TiB. Under natten upprätthåller regional TiB löpande kontakt med platschef på Sveglias för att samordna TMA-bilar i Hörby och Vä och säkerställer att kommunikation etableras mellan Svevia och räddningstjänsten. Under natten för Trafikverket dialoger med Svevia om hur trafik skall ledas om från E22.

2.2.3 Torsdag 4 januari

Under torsdag natt 4 januari har Trafikverket tillsammans med övriga aktörer svårighet att få en tydlig lägesbild av situationens omfattning. Trafikverket har löpande kontakt med räddningstjänsten och Svevia för att säkerställa att utskickade TMA-bilar koordineras och att påfartsvägar hålls avstängda

under evakuerings arbetet. Vidare genomförs diskussioner kring återställningsarbetet, att fastställa antal klippta hål i mitträcket, hur många fordon som behöver bärgas och destinationen för bärgade fordon.

På Länsstyrelsens samverkanskonferenser som sker på natten 4 januari kl. 01.00 och kl. 04.00 frågar Trafikverket vid upprepade tillfällen efter bekräftade siffror kring antalet fordon som befinner sig på E22 och hur många hål som klippts upp längs mitträcket. Räddningstjänsten och övriga aktörer på marken har svårt att ge definitiva uppgifter om antalet fordon som befinner sig i kön eller hål som klippts. Övriga aktörer ställer frågor till Trafikverket om hur Trafikverket planerar att hantera bärgning av fordon efter avslutad evakueringsinsats. Trafikverket meddelar att ett trafiksamverkansmöte ska ske under morgonen 4 januari för att planera detta internt inom myndigheten.

Trafiksamverkansmöte & kriskoordinering

Kl. 08.30, 4 januari genomför Trafikverket ett trafiksamverkansmöte om situationen på vägarna. Trafiksamverkansmötet var ursprungligen påkallat med anledning av läget på järnväg i anslutning till snöovädret, som vid tiden för kallelsen ansågs som mest akut. Under mötet diskuterades situationen på både väg och järnväg. Regional TiB beskrev nattens händelser och samverkan med övriga involverade aktörer. Under mötet fattar Trafikverket beslut att ha separat trafiksamverkan för järnväg och väg under hanteringen av E22. Trafikverket fattar även beslut om att aktivera kriskoordinering, med tre TiB: ar aktiverade samt krisadministratörer och TiB-samordnare för att hantera händelserna på E22 och övriga ärenden.

Kl. 12.30, 4 januari genomförs en samverkanskonferens om kriskommunikation som regional kommunikationschef också deltar på. Trafikverket meddelar under konferensen att de blivit uppvaktade av nationell och regional media. Trafikverket meddelar även under konferensen att de har gått ut med ett pressmeddelande och har lagt ut information på Trafikverkets hemsida. Vidare påtalar Trafikverket att deras presstjänst finns tillgänglig för att hantera inkommande frågor.

Under eftermiddagen 4 januari publicerar krisadministratör på Trafikverket en händelse- och lägesrapport. Rapporten beskriver den övergripande lägesbedömningen som allvarlig. Övervägande kvarstående bilar är tyngre fordon med personer i, ett fåtal personbilar kvar på platsen där vissa är övergivna. I rapporten konstateras att det funnits svårigheter att se omfattningen av händelsen på grund av att det inte finns kameror i området och att vädersituationen inte har gjort det möjligt att flyga över området med drönare. Vidare konstateras det att tillgängliga resurser för snöröjning finns redo, men att prognos för när trafiken kan släppas på igen är oklar. Vidare betonar Trafikverket att det är viktigt att evakuering och bärning kan slutföras snarast då temperaturen ska gå ner till -13 grader under natten.

Under eftermiddagen 4 januari arbetar Trafikverket löpande med att ge nya prognoser för när E22 kan öppnas igen. Bärgare beställs in via SOS international. Under eftermiddagen uppkommer nya frågor om Trafikverkets roll och ansvar i kommande hantering av situationen på E22. Räddningstjänsten, Polisen efterlyser någon som kan leda och prioritera och vill att Trafikverket tar detta ansvar. Vidare efterfrågar räddningstjänsten, Polisen och Försvarsmakten att Trafikverket ska skicka en ledningsperson till räddningstjänsten samverkanscentral i Hörby. Trafikverket har inte möjlighet att skicka en ledningsperson till samverkanscentralen och beslutar att ledningen sköts via ROL på TC i Malmö.

Under torsdag kväll 4 januari arbetar Trafikverket vidare med uppröjningen av E22. Plogbilar, hjullastare, bärgare befinner sig på plats och har börjat röja. Vidare säkerställer Trafikverket att beställda bärgare och plogbilar arbetar tillsammans och metodiskt röjer bil för bil. Trafikverket fattar beslut om att hastighetsbegränsningen ska sänkas till 70 km/h när vägen öppnas igen. Trafikverket tar över hanteringen av avspärrade infarter till E22 som polisen tidigare hanterat.

2.2.4 Fredag 5 januari

Under fredag natt 5 januari fortlöper arbetet på vägarna för att få E22 farbar igen. Kl. 04.10 får regional TiB information från ROL om att Svevia, som ansvarar för snöröjning och reparation av räcken, har uppdaterat prognosen. En ny tidpunkt för öppnande av E22 föreslås, runt lunchtid, kl. 13.00. Samtidigt meddelas att det står 3–4 lastbilar på påfarten vid Knopparp som behöver bärgas och SOS International kontaktas för att utföra bärgningen. Regional TiB vidarebefordrar den nya prognosen till OKC och håller enhetschefen väg informerad.

Kl. 08.30, 5 januari deltar Trafikverket på den sista samverkanskonferensen som Länsstyrelsen Skåne kallar till. Under mötet rapporterar Trafikverket att städning av vägbanan krävs innan vägen kan öppnas för trafik igen. Under förmiddagen genomför Trafikverket ett sista trafiksamverkansmöte kopplat till E22. Under eftermiddagen justeras prognosen för när E22 kan öppnas igen efter dialoger med Svevia. Kl. 16.00 öppnas vägen för trafik i både norr- och södergående riktning.

2.3 Svevia

Svevia är den entreprenör som på uppdrag av Trafikverket ansvarar för skötsel och underhåll av vägarna bland annat plogning och snöröjning på Linderödsåsen.

2.3.1 Inledande skede

Under förmiddagen 2 januari beställer Trafikverket lägesrapporter från Svevia med anledning av vädervarningarna från SMHI till morgonen 3 januari. Från kl. 07.00 påbörjar Svevia saltning med plogbilarna längs E22. I takt med att snöfall tilltar under dagen påbörjas insatser med att ploga E22 från kl. 13.00. Sveglias ordinarie plogbilar plogar E22 oavbrutet under resten av dagen och under natten den 3 januari.

Med anledning av det stora snöfallet kontaktar Sveglias platschef sin kontaktperson på Trafikverket under kvällen. Platschefen gör då en förfrågan om att utöka antalet plogbilar som kör i område Linderödsåsen under 3 januari. Enligt ordinarie rutin kör tre plogbilar tillsammans längs E22 där två plogbilar plogar längs vägen och en plogbil plogar på- och avfartsvägar. Kontaktpersonen på Trafikverket godkänner Sveglias förfrågan och således utökar Svevia antalet plogbilar som plogar i område Linderödsåsen 3 januari. Normal åtgärdstid för plogning på E22 är tre timmar, vilket är den tidsintervall som det får dröja mellan plogningarna enligt kontrakt mellan Svevia och Trafikverket. Information från plogbilarnas GPS indikerar att det dröjer cirka tre timmar innan plogbilarna passar samma sträcka på E22 igen.

2.3.2 Onsdag 3 januari

Kl. 08.24, 3 januari skickas en lägesrapport från Svevia till kontaktperson på Trafikverket angående natten som varit. Svevia rapporterar att situationen på vägarna varit under kontroll under natten. Vidare bedömer Svevia att onsdagen kommer bli ett dygn med mycket snö, drev, kraftiga vindar och fallande temperaturer.

Trafikstopp upptäcks på E22

Strax efter kl. 10.00, 3 januari tar Svevia emot ett samtal från en av plogbilarna på E22 där chauffören meddelar att det är stopp på E22 i södergående riktning. Svevia fattar då beslut att skicka plogbilarna i norrgående riktning för att de inte ska fastna i köen. Kl. 10.28 kontaktar Svevia Trafikverkets ledningscentral (TC) angående stoppet vid Ekerödsrasten. TC meddelar då Svevia att de inte hade någon information angående stoppet vid denna tidpunkt.

Strax innan kl. 13.00, 3 januari kontaktar Svevia sin kontaktperson på Trafikverket för första gången angående stoppet på E22. Under samtalet informerar Svevia att det är totalt stopp på sträckan och att plogning inte är möjlig på grund av stillastående lastbilar. Efter samtalet med kontaktpersonen tas återigen kontakt med TC som ännu inte har någon information om stoppet. Efter att Svevia konstaterat att plogbilarna inte kan ta sig söderut via E22 då det fortfarande är stopp, tar Svevia beslut om att skicka plogbilarna på E22 söderut genom småvägar, då det inte finns någon bra parallellväg. I detta skede kör en av plogbilarna av vägen och de andra två blir stillastående vid Ekerödsrasten. Plogbilarna blir fast till cirka kl. 17.30.

Strax efter kl. 14.00, 3 januari skickar Svevia en ny lägesrapport till deras kontaktperson på Trafikverket. Svevia rapporterar att det fortfarande råder stopp vid Ekerödsrasten vilket inneburit att plogbilar inte kunnat komma fram längs E22. Vidare rapporterar Svevia att läget är under kontroll i det övriga driftområdet och att inga andra olyckor eller haverier har hindrat verksamheten. Svevia beslutar att skicka två plogbilar från väg 23 till E22 för att stödja plogbilarna som är fast vid Ekerödsrasten. Plogbilarna anländer vid cirka kl.16.00 och kör ner vid Hörby norra och backar från trafikplatsen ända fram till stoppet och saltar och försöker ploga. Under eftermiddagen har Svevia vid flera tillfällen kontaktat TC för att få uppdateringar om trafikstoppet och om bärgare är på plats. Kl. 16.17 konstaterar Svevia att TC fortfarande inte har någon information om stoppet. Svevia uppger vidare att de inte fått någon information om trafikstoppet från vare sig Polisen eller räddningstjänsten.

Vid kl. 16.30, 3 januari kontaktas Svevia av TC om att en privatperson ringt in och meddelat att Polisen leder om trafik från E22 till väg 1086. Vidare meddelar TC att en TMA-bil ska finnas på plats som ringts dig av antingen polis eller bärgare. TMA-bilen står och stänger av trafiken norrgående på E22 på order av polis eller räddningstjänst. Vid cirka kl. 17.00 beslutar Svevia att på eget initiativ skicka tre traktorer och fyra hjullastare till stoppet på E22. Enheternas uppgift är att ploga runt stillastående fordon så att de kan komma loss när stoppet är borta. Vissa enheter kör även i det norrgående körfältet och plogar.

Strax före kl. 18.00, 3 januari har Sveglias platschef ett samtal med deras kontaktperson på Trafikverket. Under samtalet inser Sveglias platschef hur omfattande situationen på E22 är och att det kommer ta tid innan trafiken på E22 kan börja röra sig igen. Sveglias platschef förklarar vilka resurser Svevia har ute vid platsen. Vid kl. 21.30, 3 januari informerar Sveglias personal på plats att räddningstjänsten befinner sig vid Sätaröd och har börjat klippa upp mitträcken. Kort därpå blir Svevia kontaktade av Trafikverkets

regionala tjänsteman i beredskap (TiB) angående händelsen på E22. Regional TiB förklarar att räddningstjänsten sannolikt kommer att klippa upp räcken längs sträckan.

Strax efter kl. 23.00, 3 januari kontaktas Svevia av regional TiB på Trafikverket som ger Svevia direktiv att stänga av E22 vid trafikplats Vä. En TMA-bil skickas ut. Kort därpå har Svevia ett samtal med räddningstjänst som informerar att mitträcken kommer att klippas i Hörby och skicka trafiken norrgående.

2.3.3 Torsdag 4 januari

Under natten 4 januari hade Sveglias platschef tät kontakt med Trafikverkets regionala TiB, vilken i sin tur hade kontakt med polis och räddningstjänst. Svevia följde under hela kvällen och natten de direktiv som mottogs från räddningstjänst och Polisen för att hantera situationen.

Hela E22, norrgående från Vä till Hörby, var avstängd under pågående evakuering och bärgning av fordon. Trots önskan från Svevia att öppna upp norrgående körfält, baserat på att vägen var plogad och fri från fordon, hölls vägen stängd då räddningstjänsten förespråkade att använda norrgående körfält till evakueringen transportväg. Vidare får Svevia under torsdag natt 4 januari i uppdrag av regional TiB från Trafikverket att hantera omledning av trafiken. Svevia leder om trafik via väg 13, 23 och 21 och förankrar detta med TC.

Svevia stöttar insatsen på E22 med sina resurser och bistår övriga aktörer på plats med att skotta loss lastbilar som fastnat längs sträckan. Under tiden plogas norrgående kontinuerligt för att hålla vägen fri från snö. Vidare rapporterar Svevia om svårigheter med att leda om trafik och stänga av påfarter till det södergående körfältet. Under dagen 4 januari informeras Svevia av Trafikverket att hastigheten på E22 ska sänkas till 70/km när vägen är farbar igen. Vid kl. 22.00 börjar Svevia att organisera åtgärder på de platser där mitträcken kapats längs E22.

2.3.4 Fredag 5 januari

Under tidig morgon 5 januari rapporterar Svevia att de inte har hunnit klart med att skylta om sträckan till 70 km/h och att åtgärda mitträcken. Sveglias har roterat av personal och ytterligare skyltmaterial hämtas in till arbetet. Under förmiddagen sandar Svevia hela sträckan mellan Hörby och Kristianstad och alla trafikplatser fram tills kl. 16.00 då E22 åter öppnas.

2.4 Polisen

Polisens uppdrag i vägtrafikmiljö är att upprätthålla ordning och säkerhet på vägarna.

2.4.1 Onsdag 3 januari

Under onsdag morgon 3 januari tog Polisen emot flera larm angående trafikhändelser runtom i Skåne, varav flera innefattade trafikolyckor med personsador.

Polisens regionala ledningscentral (RLC) informerades av SOS Alarm om en trafikstörning på E22 kl. 10.40, 3 januari. Informationen var att flera lastbilar hade glidit av vägbanan och att en buss hindrade

trafiken på E22 i höjd med Ekerödsrasten. I detta skede fick händelsen ingen särskild status hos Polisen och föranledde inledningsvis ingen aktiv åtgärd då trafikolyckor med personskador prioriteras över trafikstörningar. Cirka 30 minuter efter att ärendet angående E22 inkommit till RLC meddelar en operatör vakthavande befäl vid Polisregion Syd (VB PR-Syd) att trafiken fortfarande står stilla. VB PR-Syd beslutar då att skicka en polispatrull till Ekerödsrasten kl. 11.19. I detta skede hade ärendet ingen särskild status hos Polisen och ärendet hanterades helt i linjen enligt gällande rutiner.

I samband med att polispatrull skickas till platsen kontaktas Trafikverkets vägledningscentral (TC) som informeras om ärendet. Kl. 11.35, 3 januari inkommer ytterligare information från en privatperson som sitter fast i kön. Inringaren beskriver då att trafiken står helt stilla i det södergående körfältet. Strax efter kl.12.00 anländer polispatrullen till Ekerödsrasten och rapporterar att flera bilar står stilla i det södergående körfältet. Kl. 12.16 blir Polisen informerade av TC att TC inte vet om en bärgare blivit beställd till platsen för att få loss fordonet som tros blockera vägen.

Polisen stänger av påfarter till E22

Enligt Polisens händelselogg skickas flertalet polisresurser löpande till E22 från och med kl. 12.00, 3 januari. Kl. 12.32 fattar Polisen beslut om tillfälligt stänga av trafiken i norrgående körfält från Hörby. Detta gör Polisen för att kunna färdas säkert längs vägen och kontrollera att ingen är i omedelbar fara i kön. I samband med detta beslut publicerar Polisen en notis om händelsen som lyder: *”Trafikhinder Ekerödsrasten: Det råder besvärligt vägslag på E22 vid Ekerödsrasten. På grund av snön har flera fordon kört fast med långa köer som följd. Polisen stänger av norrgående riktning under arbetet på platsen och inväntar bärgare”*. Under 3 januari gör Polisen 14 uppdateringar med aktuell information allteftersom lägesbilden förändras.

Kl. 12.50, 3 januari meddelar TC Polisen om att TC har för avsikt att stänga av E22 norrut från Hörby. Flera tillfälliga avstängningar genomförs under insatsen och under eftermiddagen börjar TMA-fordon anlända till platsen för att spärra vägen tillsammans med Polisen och det är oklart när trafiken på E22 stängs av permanent. Kl. 15.53 rapporterar Polisen på plats att det är totalstopp E22 från trafikplats Hörby norra och strax därefter inkommer rapporter om att det råder totalstopp i både söder- och norrgående körriktning. Strax innan kl. 17.00 rapporterar polisresurser på plats att plogbilsförare arbetar enligt plan med att få vägen plogad för att göra det möjligt att bärga fordonet som blockerar vägen.

Länsstyrelsen kontaktas angående samverkansbehov

Kl. 17.25, 3 januari kontaktar VB PR-Syd Länsstyrelsen för att initiera samverkan med berörda aktörer angående situationen på E22 och säkerställa övergripande samordning. TiB på Länsstyrelsen Skåne förklarar då att samtal har förts med vakthavande räddningschef på räddningstjänsten angående samverkansbehov och att en kallelse till samverkanskonferens kl.18.30, 3 januari skulle skickas ut inom kort.

Under samverkanskonferensen kl.18.30, 3 januari rapporterar Polisen att trafiken på E22 står stilla efter Hörby. Vidare informeras övriga aktörer om att Polisen tillfälligt stängt av påfartsvägar och arbetar med att leda om bilar från E22 till mindre vägar. Polisen lyfter även frågan om att gå ut med ett viktigt meddelande till allmänheten (VMA) för att ge information till de som satt fast i snön och lämnade ett förslag på innehållet i ett sådant meddelande. Detta fick inte gehör under samverkansmötet.

Efter samverkansmötet kl.18.30, 3 januari beslutar polischef i beredskap att starta en särskild händelse. Beredskapsstaben i PR-Syd aktiveras och SH Scania vinter inleds. En taktisk stab upprättas i Ystad där tjänstgörande yttre befäl i polisområde södra Skåne blev polisinsatschef. Polisen hade flera uppgifter under insatsen på E22. Polisens primära uppgift operativt blev att bistå evakueringsinsatsen som leds av räddningstjänsten. En annan uppgift för Polisen blev att hantera vägavspärningarna längs E22. Efterhand blev poliser som hanterade vägavspärningar avbytta av TMA-bilar från Trafikverket som tog över uppgiften.

2.4.2 Torsdag 4 januari

Under torsdagen 4 januari informerar Polisen kontinuerligt om situationen på E22 på sin hemsida. Polisen beskriver att många bilar fortfarande sitter fast och att räddningsarbetet pågår med hjälp av bandvagnar från Försvarsmakten. Vidare informerar Polisen att personer som sitter fast i kön inte ska lämna sina bilar utan sitta kvar och invänta hjälp. Polisen bistår med att stödja evakueringsinsatsen. Under natten blir fler polispatruller avlösta av TMA-bilar som tar över de vägavspärningar som Polisen tidigare ansvarat för. Under förmiddagen förbättras väderleken till den grad att Polisen nu kan få upp en helikopter över området som bistår med att ge en tydligare lägesbild av situationens omfattning.

Vid Länsstyrelsens samverkansmöte kl.13.00, 4 januari blir det klarlagt att räddningstjänstens evakueringsinsats på E22 är slutförd. Under samverkansmötet påtalar Polisen att Trafikverket bör leda samordningen av arbetet framåt och tar fram en plan så att Polisen och räddningstjänsten kunde stödja. Polisen trycker även på behovet av långsiktig planering och att det finns ett stort behov av ett enhetligt budskap till media om situationen på E22.

Under samverkanskonferensen 17.30, 4 januari rapporterar Polisen att 57 lastbilar samt 2 personbilar finns kvar mellan Nöbbelöv och Ekerödsrasten. Kl. 23.20 rapporterar Polisen att det sista fordonet har bärgats från platsen. Vidare meddelar Polisen att bevakning behöver säkerställas för de bärgade fordonen som finns uppställda på parkeringen vid Lågehallarna. Polisen söker kontakt med vaktbolag som kan hantera bevakningen men då inget vaktbolag kan hantera bevakningen av fordonen hanteras detta av Polisen själva.

2.4.3 Fredag 5 januari

Polisen medverkar vid det sista samverkansmötet kl. 08.30, 5 januari där samtliga inblandade aktörer enas om att det inte finns behov av vidare samverkansmöten. Vidare meddelar Polisen att bevakning och tillsyn av vägsträcka och fordon har hanterats av Polisen under natten.

2.5 Räddningstjänsten

Räddningstjänstens ansvarsområden innefattar bland annat operativ räddningstjänst, samordning av skydd mot olyckor samt krishantering. Räddningstjänst är vanligtvis kommunal men kan vid vissa former även vara statlig. Den kommunala räddningstjänsten är den räddningstjänst som ansvarar för bland annat trafikolyckor.

2.5.1 Onsdag 3 januari

Räddningstjänsten initierar samverkan

Kl. 16.40, 3 januari kontaktas vakthavande räddningschef (VRC) av vakthavande befäl (VB) på räddningstjänsten i Kristianstad. VRC blir då informerad om att räddningstjänsten i Kristianstad skickat ut en bandvagn till E22 för att undsätta en ambulans som stod stilla på vägen. Samtalet med VB i Kristianstad gav VRC en uppfattning om att det rådde en trafikstörning på E22, samt att det fanns behov av att koordinera länets bandvagnsresurser i förebyggande syfte. VRC beslutar sig därmed för att kontakta Länsstyrelsen i Skåne för att påkalla samverkanskonferens med övriga aktörer i länet. Under samtalet beslutar VRC och TiB på Länsstyrelsen att Länsstyrelsen skulle kalla till samverkanskonferens kl. 18.30, 3 januari för att samordna länets bandvagnar och få en allmän lägesuppfattning från aktörerna.

När räddningstjänsten går in i samverkansmötet kl.18.30 är räddningstjänstens lägesbild att det råder svår framkomlighet på E22, men kände inte till att trafiken stått stilla sedan flera timmar tillbaka. Under samverkansmötet rapporterade Polisen och Trafikverket att det råder fullkomligt trafikstopp på flera platser på E22 längs sträckan Hörby – Sätaröd. Därmed uppdagas det för räddningstjänsten att situationen på E22 var mycket allvarlig, men det är i detta läge en utmaning att få en definitiv lägesbild av situationens omfattning.

Räddningstjänsten inser under samverkanskonferensen att det fanns behov att omedelbart genomföra en insats för att undsätta bilisterna som satt fast i kön på E22. I detta skede gör räddningstjänsten en bedömning att situationen på E22 inte ska hanteras som en räddningsinsats enligt LSO, vilket hade inneburit att räddningstjänsten ansvarade för övergripande samordning av insatsen. Räddningstjänsten förordar istället att Trafikverket ska sköta den övergripande samordningen av insatsen, men uppfattar att Trafikverket saknar förmåga att leda ett sådant arbete. Räddningstjänsten tar ansvar för att hantera samordning av bandvagnar, men tar inte övergripande ansvaret för helhetsinsatsen.

Evakueringsinsats inleds

Cirka kl.19.45 inleds evakueringsinsatsen på E22. Räddningstjänstens insatsledare blir informerade att Trafikverket står bakom insatsen men saknar förmåga att själva lösa uppdraget. Samordningen av evakueringsinsatsen delades upp i två geografiska områden som benämndes "sektor Norr" och "sektor Söder". Sektor Norr innefattade sträckan Linderöd till Vä, och Sektor Söder innefattade sträckan Hörby till Linderöd. För att hantera samordningen upprättades två samordningsstaber för respektive område i Kristianstad och Hörby. Räddningstjänsten Nordost var samordnande för evakueringsinsatsen som helhet och utgick från Kristianstad.

Den exakta tidpunkten för när den första enheten från räddningstjänsten anlände till stoppen på E22 är oklart. Innan beslutet om evakuering fattades var resurser från räddningstjänsten redan på plats vid E22 och arbetade med att lösgöra den ambulans som fastnat i det södergående körfältet. Polisen informerade räddningstjänsten om att de patrullerat området och kunde därmed bekräfta att det södergående körfältet var helt blockerat. Räddningstjänsten och Polisen lyckas klarlägga att särskilda problemområden med stor köbildning fanns i höjd med Ekerödsrasten och vid Linderöd. I samråd med Polisen gör Räddningstjänsten en bedömning att evakueringsinsatsen kan genomföras från det

norrgående körfältet. Därmed skickas räddningstjänstens personal ut via det norrgående körfältet i både sektor Norr och sektor Söder.

Inledningsvis var räddningstjänstens huvudsakliga metod för evakuering att klippa upp mitträcken från det norrgående körfältet så att personbilar som satt fast i kön kunde köra ut. Räddningstjänsten bedömde att denna metod inte skulle fungera för att få ut lastbilarna som satt fast och att det därmed behövdes understöd från bärgnings- och plogbilar för få loss dem. Försvarmaktens bandvagnar anlände till platsen under sen kväll den 3 januari och användes för att evakuera personer när behovet uppstod. När alla fordon som gick evakuera via mitträcken kommit loss från E22 planerade räddningstjänsten att genomföra en full evakuering av samtliga personer som fortfarande befann sig längs vägen. Full evakuering skulle då hanteras med hjälp av Försvarmaktens bandvagnar som skulle köra skytteltrafik mellan E22 och kommunernas uppsamlingsplatser i Hörby och Kristianstad.

2.5.2 Torsdag 4 januari

Evakueringsinsatsen fortlöper

Under natten 4 januari, arbetade räddningstjänsten vidare med att klippa upp mitträcken och gräva ut personbilar längs E22. Arbetet bedöms ske med goda framsteg, trots fortsatta svårigheter att precisera hur många fordon som fanns kvar längs sträckan. Tillsammans med Polisen och Försvarmakten efterfrågar räddningstjänsten ett större ansvarstagande från Trafikverket i den långsiktiga hanteringen när evakueringsinsatsen är genomförd. Trafikverket gav besked att denna fråga skulle tas upp internt på Trafikverket på ett inplanerat trafiksamverkansmöte morgonen 4 januari. Vid cirka kl. 02.00, 4 januari rapporterar räddningstjänstens resurser i sektor Norr att de blivit klara med att få loss personbilar i sin sektor. Resurser från sektor Norr skickas därmed efterhand till sektor Söder där evakueringsinsatserna fortfarande pågick. Räddningstjänsten handskas med flera logistiska utmaningar med både utmattad personal och svårigheter att få ut mat till resurserna som arbetar vid trafikstoppen.

Full evakuering av E22 inleds

Under tidig morgon 4 januari rapporterade räddningstjänsten till övriga aktörer att evakueringsinsatsen i sektor Söder gick långsammare än förväntat, och att resurssituationen började bli ansträngd. I samråd med övriga aktörer fattar räddningstjänsten beslut att övergå till full evakuering kl. 08.00. Försvarmaktens bandvagnar skickades därmed ut för att påbörja en full evakuering av E22. Polisen följde med i bandvagnarna i syfte att informera kvarvarande bilister om möjligheten att evakuera eller att stanna kvar på obestämd tidsprognos. Försvarmakten rapporterade om hur de upplevt stor ovilja från bilister att lämna sina fordon och evakuera.

Lägesbild förtydligas

Under förmiddagen 4 januari börjar lägesbilden på E22 att förtydligas. I takt med att väderförhållanden förbättrades kunde Polisens helikopter göra överflygningar av området vilket bidrog till att skapa en tydligare överblick av situationen. Under Länsstyrelsens samverkansmöte kl. 10.00 tog aktörerna emot löpande uppdateringar om antalet fordon som fanns kvar i insatsområdet. I sektor Norr hade återstod endast lastbilar och en del övergivna personbilar kvar i området, och i sektor Söder rapporterades det att stoppen hade börjat lösas upp och att trafiken rörde på sig. Under konferensen lyfter

räddningstjänsten behovet av att aktörerna behöver börja samverka kring kommunikationen till allmänheten. I samband med detta planeras en första gemensam kriskommunikationskonferens med syfte att koordinera budskap till allmänheten om situationen på E22.

Under Länsstyrelsens nästa samverkansmöte kl. 13.00, 4 januari rapporterar räddningstjänsten att alla personer som fortfarande befann sig på E22 hade fått erbjudande om att evakueras. Räddningstjänsten konstaterade därmed att själva evakueringsinsatsen av personer från insatsområdet var slutförd. Vidare uttryckte räddningstjänsten att de ville överlämna ansvaret för koordinering av bandvagnar till Trafikverket. Trafikverket förklarade då att de inte hade kapacitet att hantera samordningen av bandvagnar. Under sen eftermiddag och kväll avtar intensiteten i räddningstjänstens arbete som följd av att behovet för samordning av bandvagnar minskar. Räddningstjänsten fortsätter att koordinera bandvagnar under kvällen och natten från stabslokalen i Hörby tillsammans med Polisen och Försvarmakten. Natten till torsdag så beslutar räddningstjänsten att avveckla samordningsstaberna i både Hörby och Kristianstad.

2.5.3 Fredag 5 januari

Under Länsstyrelsens samverkansmöte 08.30, 5 januari meddelar räddningstjänsten att inga nya insatser på E22 har genomförts under natten och att de därmed inte såg något behov att genomföra ytterligare samverkansmöten med övriga aktörer.

2.6 Länsstyrelsen i Skåne Län

Länsstyrelsen har samordningsansvar vid kriser på regional nivå. Under en samhällsstörning ska Länsstyrelsen samverka, samordna och stödja länets aktörer för att inrikta samhällets åtgärder och resurser så att konsekvenserna för samhället blir så små som möjligt.

2.6.1 Inledande skede

På kvällen 1 januari kallade Länsstyrelsen länets samtliga kommuner och samverkande aktörer till samverkanskonferens till följd av flera vädervarningar från SMHI. SMHI hade utfärdade fyra varningar för 3 – 4 januari som berörde stora delar av Skåne. En orange varning för vind i kombination med snöfall som berörde nordöstra Skåne och två gula vädervarningar för vind i kombination med snöfall som berörde större delen av Skåne förutom de sydligaste delarna. SMHI utfärdade ytterligare en gul varning för höga flöden i södra Skåne. Syftet med samverkanskonferensen var därmed att informera övriga aktörer om vädervarningarna och att diskutera eventuella åtgärds- och samverkansbehov. Under mötet identifierades inga omedelbara behov.

2.6.2 Onsdag 3 januari

Under 3 januari beslutade Länsstyrelsen att starta upp en mindre krisledningsorganisation i syfte att hantera risken för översvämningar i länet med anledning av den gula varningen för höga vattenflöden. Under tidig eftermiddag informerade Länsstyrelsen övriga aktörer att det bedömts att det inte fanns några behov av att genomföra ytterligare samverkanskonferenser.

Länets aktörer kontaktas och samverkan inleds

Det första samtalet med anknytning till händelsen på E22 inkom till Länsstyrelsen kl. 17.03, 3 januari. Samtalet kom från vakthavande räddningschef (VRC) på räddningstjänsten och mottogs av Länsstyrelsens tjänsteman i beredskap (TiB). VRC såg ett behov att kalla till samverkanskonferens med anledning av att koordinera bandvagnsresurser inom Skåne län. I samråd med VRC bestämdes det att TiB skulle kalla till samverkanskonferens kl. 18.30 för att samordna räddningstjänsternas bandvagnar och för att få en lägesuppfattning från kallade aktörer. Inför samverkanskonferensen kl. 18.30 tog Länsstyrelsens TiB kontakt med involverade aktörer för att säkerställa deras deltagande. I samband med detta tar TiB emot ett ytterligare samtal från Polisen som informerade att de såg behov av en samverkanskonferens gällande ett trafikstopp på E22.

På samverkanskonferensen kl. 18.30 deltar representanter från bland annat räddningstjänsten, Trafikverket, Polisen, Försvarmakten, SOS Alarm och Region Skåne. Mötet inleds med att samtliga aktörer delar sina lägesbilder om situationen i Skåne. Vakthavande räddningschef (VRC) rapporterar inledningsvis att Räddningstjänsten tagit emot information om att det råder störningar på E22. Både Trafikverket och Polisen meddelade att det råder stopp i trafiken på flera ställen längs E22 mellan Hörby och Kristianstad och att båda aktörer upplevt svårigheter att nå fram med sina resurser.

Under samverkanskonferensen blir det tydligt för samtliga aktörer att situationen på E22 är allvarlig och att det finns behov av omedelbar samverkan och ledning för att hantera situationen. Det råder stora svårigheter om att skapa en gemensam lägesbild över situationens omfattning och det råder delade uppfattningar mellan aktörerna kring vilken myndighet som bör leda hanteringen. Flera aktörer förordade att Trafikverket borde leda samordningen av insatsen med hänvisning till ansvarsprincipen då det är Trafikverkets uppdrag att sköta väghållning av allmänna vägar. Räddningstjänsten tydliggjorde att de inte bedömde situationen som en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO). Vidare identifierar aktörerna att det fanns behov av få stöd av Försvarmaktens bandvagnar för att hantera en kommande insats på E22. Det beslutas att räddningstjänsten skulle ansvara för att samordna bandvagnsresurserna.

Vakthavande befäl på Försvarmakten Militärregion Syd (MRS) meddelade att Försvarmakten har möjlighet att skicka bandvagnsresurser för att stödja insatsen på E22, men att dessa resurser inte kan skickas ut innan Försvarmakten tagit emot en formell stödbegäran. Länsstyrelsen erbjöd sig att skicka in stödbegäran till Försvarmakten vilket Länsstyrelsen också gör efter samverkanskonferensen. Samverkanskonferensen pågår i cirka 90 minuter och avslutas därmed runt kl. 20.00. Den allmänna uppfattningen var att behovet för ytterligare samverkan var stor. Länsstyrelsens TiB informerade därmed samverkande aktörer att nästa samverkanskonferens skulle genomföras kl. 22.00. Till kommande samverkanskonferenser bjuder Länsstyrelsen in närliggande kommuner att delta. Under hela händelseförloppet har Länsstyrelsen parallellt med samverkanskonferenserna löpande kontakt med involverade aktörer i syfte att stödja aktörerna med diverse frågor och behov.

2.6.3 Torsdag 4 januari

Natten till 4 januari har Länsstyrelsen fortsatt löpande kontakt med Räddningstjänsten, Trafikverket, Polisen och Försvarmakten för att samla lägesrapporter. Samverkanskonferenser sker löpande kl. 01.00, 04.00, och 07.00. Mötena fokuserar på lägesuppdatering och samverkansbehov gällande den rådande evakueringsinsatsen. Länsstyrelsen arbetar med att kalla till samverkanskonferenser och att uppdatera samt publicera lägesbilder i WIS under natten. Länsstyrelsen publicerar även ett

samordnande huvudbudskap som i sin korthet handlar om att mana till lugn för de som sitter fast i bilarna.

Vid samverkanskonferensen kl. 10.00 lyfter räddningstjänsten behovet av att aktörerna måste börja samverka kring kommunikationen till allmänheten angående situationen på E22. Länsstyrelsen fattar då beslut om att kalla till en kriskommunikatörskonferens som genomförs kl. 12.30. Deltagande aktörer på mötet är bland annat räddningstjänsten, Trafikverket, närliggande kommuner, Polisen, Region Skåne och MSB. Syftet med konferensen var att sammanfatta vilken kommunikation som gått ut till allmänheten från enskilda aktörer hittills, samt att koordinera vilken information som aktörerna gemensamt skulle gå ut till allmänheten framöver. Under eftermiddagen genomförs även ytterligare samverkanskonferenser kl. 13.00 och kl. 17.30. Vid samverkanskonferensen kl. 17.30 konstaterar aktörerna att den mest akuta hanteringen av situationen på E22 blivit hanterad och att kommande dygn framförallt kommer att handla om återställning av vägen. Därmed fattas beslut att inga ytterligare samverkanskonferenser skulle inträffa under den 4 januari.

2.6.4 Fredag 5 januari

Kl. 08.30, 5 januari genomför Länsstyrelsen den sista samverkanskonferensen med övriga inblandade aktörer. Länsstyrelsen kom gemensamt med övriga aktörer fram till att det inte finns något behov av fler samverkanskonferenser. Länsstyrelsen bedömer därmed att situationen på E22 är under kontroll och att den akuta fasen är avslutad. Kl. 11.00 fattar Länsstyrelsen ett inriktningsbeslut om att aveckla stabens verksamhet. I samband med detta beslutas även att stabens kommunikationsfunktion övergår till att arbeta som en egen arbetsgrupp för att tillsammans med utvalda aktörer färdigställa ett samlat budskap till allmänheten.

2.7 Försvarmakten

Försvarmaktens övergripande uppdrag är att skydda Sverige och försvara friheten i landet. I Försvarmaktens uppdrag ingår bland annat att bistå andra myndigheter vid behov och att under nationella insatser stödja det civila samhället.

2.7.1 Onsdag 3 januari

Vakhavande befäl vid Militärregion Syd (VB, MRS) kontaktades kl. 17.48 av Länsstyrelsens TiB i syfte att säkerställa Försvarmaktens deltagande på Länsstyrelsens samverkanskonferensen kl. 18.30. VB MRS bekräftar att Försvarmakten kommer att delta på mötet, och blir även informerad om att det eventuellt kunde finnas behov av stöd från Försvarmaktens bandvagnsresurser på grund av det rådande väderläget i Skåne.

Under samverkanskonferensen kl. 18.30 blev det klarlagt att det fanns behov av att få stöd av Försvarmaktens bandvagnsresurser för att understödja insatsen på E22. VB MRS informerade övriga aktörer om vilka resurser som fanns tillgängliga och förklarade att Försvarmakten behövde få in en formell stödbegäran för att bandvagnsresurser skulle kunna skickas till platsen. Försvarmakten begärde även en kontaktperson som kunde ta emot bandvagnsresurserna och koordinera deras arbete på

platsen. Det beslutades att Länsstyrelsen skulle ta ansvar för att skicka in den formella stödbegäran, samt att räddningstjänsten skulle ansvara för koordineringen av Försvarmaktens resurser på plats.

Vakthavande befäl på Försvarmakten vidtog förberedande åtgärder genom att kontakta två hemvärnsbataljoner och informerade dessa att Försvarmakten förväntade sig att ta emot en formell stödbegäran om att stödja evakueringsinsatsen på E22. Kl. 20.49 inkom stödbegäran och därefter beordrades bandvagnar ut till platsen. På operativ nivå fanns en militär insatschef (MIC) som ansvarade för ledningen av Försvarmaktens resurser. MIC tog kontakt med VRC från räddningstjänsten som gav Försvarmakten uppgifter på plats.

Försvarmaktens primära uppgift under 3 – 4 januari var att bistå räddningstjänstens arbete. Försvarmakten evakuerade personer på plats, räknade antalet fordon som satt fast, klippte vajerräcken och skottade loss fordon som satt fast längs E22.

2.7.2 Torsdag 4 januari

Under torsdag natt frågar Försvarmakten vid upprepade tillfällen övriga aktörer uppskattningar kring hur länge insatsen tros pågå och vad behovet av bandvagnar förväntades vara under kommande dygn. Ingen aktör kan ge några tydliga svar på detta då en tydlig lägesbild saknades. I takt med att evakueringsinsatsen avslutades uttryckte räddningstjänsten att de ville överlåta samordningsansvaret av Försvarmaktens bandvagnar till en annan aktör. Försvarmakten frågar då om behovet av deras resurser finns kvar och efterfrågar nya uppgifter och ledning från någon aktör på platsen, vilket man inte får. Räddningstjänsten fortsätter därmed att koordinera Försvarmaktens bandvagnsresurser under kvällen och natten 4 januari från stabslokalen i Hörby. I samband med att räddningstjänsten avvecklar samordningsstaberna i Hörby meddelar Försvarmakten vid kl. 23.30 att stödsinsatsen är avslutad och avlägsnar sig från platsen.

2.7.3 Fredag 5 januari

Försvarmakten medverkar på samverkansmötet 08.30 för att säkerställa att det inte fanns ytterligare behov av Försvarmaktens resurser. Inga sådana behov lyfts under mötet.

2.8 Kommunernas insatser

Kommunerna driver många verksamheter som ska fungera även under kriser. Kommunen ansvarar för och leder den egna verksamheten vid krishantering på lokal nivå. Inom regional krishantering är kommunens roll att ska samverka med övriga aktörer inom regionen. Kommunernas roll vid trafikstoppet på E22 handlade utöver räddningstjänsternas insatser om att samordna krishanteringsåtgärder i kommunen och information till allmänheten.

Hörby Kommun öppnade under kvällen 3 januari en evakueringslokal i Lågehällarna, för personer som evakuerades från E22. Personal från kommunen bemannade själva evakueringslokalen och tillhandahöll mat, vatten och sovplatser. Initialt hade Hörby kommun ingen plan på att erbjuda krisstöd på grund av svårigheter med att få in personal och osäkerhet kring om behovet fanns. Under natten 3 - 4 januari öppnades ett kontaktcenter med en mindre POSOM-grupp som skickades till Lågehällarna. Hörby kommun deltog för första gången på samverkanskonferensen som genomfördes 4 januari, kl. 01.00.

Under natten 4 januari tar Hörby kommun emot personer som anländer med bandvagnar från E22. Det sker även viss spontanevakning till Lågehallarna från andra håll till följd av att andra personbilar fastnat på andra vägar omkring Hörby. Dessa personer har fått hjälp av andra bilister att ta sig till evakueringsplatsen. Evakueringslokalen i Lågehallarna hålls öppen fram till kl. 12.00 på fredag 5 januari. Evakueringslokalen avvecklas när de sista personerna lämnat platsen och det bedömts som säkert för människor att återvända hem. Totalt befann sig cirka 100 personer som evakuerats på från E22 vid evakueringslokalen under onsdagen och torsdagen.

Kristianstad kommun representerades av räddningstjänsten i Kristianstad under stora delar av händelseförloppet på E22 mellan 3 – 5 januari. Under kvällen 3 januari sker samtal mellan Säkerhetschef för Kristianstad kommun och vakthavande befäl från räddningstjänsten i Kristianstad. Under samtalet beslutas det att räddningstjänsten företräder Kristianstad kommun på samverkansmöten. Under kvällen 3 januari fattar säkerhetschefen i Kristianstad beslut om att aktivera en trygghetspunkt för att ta emot personer som evakueras från E22. Säkerhetschefen i Kristianstad ordnade bussar som kunde transportera evakuerade personer från bandvagnarna till trygghetspunkten. Kommunen bemannade trygghetspunkten och tillhandahöll mat, vatten och sovplatser. Trygghetspunkten i Kristianstad hålls öppen till kl.16.00 på torsdagen 4 januari. Evakueringslokalen avvecklas när de sista personerna lämnat platsen och det bedöms som säkert för människor att återvända hem.

2.9 Region Skåne

Regionen ansvarar för att tillhandahålla och finansiera hälso- och sjukvårdstjänster för invånarna inom sitt geografiska område. Utöver hälso- och sjukvården ansvarar regionerna även för kollektivtrafik, regional utveckling och kultur.

Region Skånes insatser vid E22 inleddes under dagen 3 januari. Region Skåne medverkar på samtliga samverkanskonferenser under perioden 1-5 januari med undantag för den som sker 04.00 under natten till torsdag 4 januari.

Region Skånes roll i samband med händelsen på E22 innefattade till största del att hantera ambulanstransporter, bistå evakueringsinsatsen och de upprättade evakueringsplatserna vid sjukvårdsbehov och att hålla en löpande kontakt med SOS-alarm. Under dagen 3 januari har Region Skåne löpande kontakt med driftansvarig på ambulanssjukvården samt SOS-alarm. Region Skåne bevakar situationen med vädret och väglaget som rapporteras vara besvärligt och under tidig eftermiddag tas ett beslut om att endast köra ambulanstransporter som bedöms vara mer akut. Senare på eftermiddagen får Region Skåne ett samtal från en ambulanstransport på E22 som meddelar att de beslutar att vända vid nästa möjliga plats, men ambulansen fastnar kort därefter på vägen. Region Skåne beslutar därför att stoppa alla ambulanstransporter mellan sjukhus som inte är absolut nödvändiga. Hanteringen vid trafikstoppet på E22 omfattas inte av några större sjukvårdsbehov. Därav intar Region Skånes en mer passiv roll som innefattar deltagande i samverkansmöten och att finnas redo ifall behov av deras tjänster uppstår.

2.10 SMHI

SMHI:s uppdrag är att förvalta och utveckla information om bland annat väder och ger dagligen samhällsfunktioner och allmänheten prognoser. SMHI ska även varna vid allvarliga väder och vattenhändelser.

SMHI hade innan trafikstoppet på E22 utfärdat flera varningar för vind i kombination med snöfall. 1 januari utfärdades fyra varningar som berörde stora delar av Skåne. En orange varning för vind i kombination med snöfall som berörde nordöstra Skåne och två gula vädervarningar för vind i kombination med snöfall som berörde större delen av Skåne förutom de sydligaste delarna. SMHI utfärdade ytterligare en gul varning för höga flöden i södra Skåne. Utöver utfärdade varningar redovisas information på SMHI:s hemsida gällande väderprognoser.

Efter att trafikstoppet på E22 skedde lämnade SMHI prognoser enligt förfrågningar från Länsstyrelsen och andra involverade aktörer vid ett flertal tillfällen under perioden 3-5 januari. SMHI deltog på vissa samverkanskonferenser som Länsstyrelsen i Skåne län kallade till kopplat till trafikstoppet på E22 med start 3 januari. Vid dessa möten lämnade SMHI prognoser för väder och vindförhållanden.

3. Utredning av Insatser under Trafikstoppet på E22 – Observationer och Analys

3.1 Kapitlets struktur

Utredningen av händelseförloppet och de operativa insatserna som bedrivits av de involverade aktörerna i samband med trafikstoppet på E22 är uppdelad i distinkta avsnitt. Dispositionen i kapitlet grundas i identifikationen av kritiska skeenden som förklarar insatserna på E22 och följer, på en övergripande nivå, händelseförloppet som beskrivits i kapitel 2. Kapitlet är således uppdelat i följande avsnitt:

- 3.2 Övergripande slutsatser av aktörernas insatser
- 3.3 Aktörernas hantering av trafikstoppets inledande skede
- 3.4 Samverkan och ledning
- 3.5 Hantering av evakueringsinsatsen på E22

3.2 Summering av övergripande slutsatser

Trafikledningscentralen informerades i ett tidigt skede om trafikstörningen på E22 men har inte haft förmåga att bilda en aktuell och gedigen lägesbild av trafikstoppets omfattning. Avsaknaden av en tydlig lägesbild fick som konsekvens att trafikstoppet eskalerade från en trafikstörning till en krissituation som behövde hanteras av flera samverkande aktörer. Utredningen har visat att behovet av proaktivitet för att samla in lägesbilder och scenarioplanering baserat på erfarenhet och kunskap troligtvis hade bidragit till att den eskalering av trafikhändelsen som inträffade, sannolikt hade kunnat undvikas eller åtminstone minimeras. Samtliga aktörer, hade under dagen 3 januari betydande utmaningar att bilda en aktuell och gemensam lägesbild av trafikstoppet på E22. Konsekvensen av detta blev att aktörerna vid inledande samverkan låg efter i hanteringen vilket negativt påverkade aktörernas förutsättningar att samverka snabbt och effektivt. Under samverkanskonferenserna upplever samverkande aktörer utmaningar med att besluta vilken aktör som ska vara övergripande ansvarig för att leda insatsen på E22. Följden av detta blev att aktörerna har utmaningar att effektivt samordna och inrikta insatsen. En direkt konsekvens av ovanstående brister var att den följande evakueringsinsatsen inträffar i ett sent skede i förhållande till när trafikstoppet uppstod. En annan direkt konsekvens av ovanstående brister är att aktörsgemensam kriskommunikation inte kom till först vid ett sent skede i hanteringen. Utredningen bedömer att begränsad kunskap och en ojämn kompetensnivå kring hur aktörerna samverkar enligt de gemensamma grunderna för samverkan och ledning är den huvudsakliga orsaken bakom aktörernas utmaningar att samverka effektivt under krishanteringen. Utredningen bedömer att erfarenheterna från trafikstoppet på E22 tyder på att det finns utvecklingsmöjligheter inom samverkan och ledning på regional nivå i Skåne Län. Strukturer för samverkan och ledning finns, men förutsätter att samverkande aktörer besitter rätt kompetens och tillräckliga kunskaper inom krishantering för att dessa ska nyttjas effektivt.

3.3 Hanteringen av trafikstoppets inledande skede

3.3.1 Förebyggande verksamhet

Lägesrapporter

Utredningens kartläggning av händelseförloppet har beskrivit att Trafikverket begärt in lägesrapporter om vägskicket på Linderödsåsen från Svevia med anledning av vädervarningarna från SMHI. Dessa lägesrapporter begär Trafikverket av Svevia på kvällen 2 januari, med leverans kl. 08.30 och kl. 14.00, 3 januari. Lägesrapporter skickas normalt sett rutinmässigt och på begäran kan Trafikverket begära in ytterligare rapporter. På kvällen 2 januari ger Trafikverket även sitt godkännande till Svevia på att ta in extra resurser till Linderödsåsen under 3 januari med anledning av vädervarningarna. En extra resurs skickas under dagen 3 januari till Linderödsåsen och får i uppdrag att ploga vägarna runtomkring E22. Utredningen gör därmed bedömningen att Trafikverket vidtagit förebyggande åtgärder i form av kontakt med Svevia, som gav förutsättningar att bilda en lägesbild om trafiksituationen på Linderödsåsen under den 3 januari.

Åtgärdstider för vinterväghållning

Åtgärdstider för vinterväghållning på statliga vägar beror på vilken vägklass vägen har. Sträckan mellan Hörby och Kristianstad på E22 har enligt Trafikverkets vägklassificering vägklass 2. Vägklass 2 innebär att plogbilarna under normala vinterväderförhållanden har 3 timmar på sig att ploga sträckan. Efter att det slutat snöa ska vägen vara snö- och isfri inom 3 timmar. Det kan konstateras att vädersituationen vid Linderödsåsen under 3-4 januari inte kan klassificeras som normala vinterväderförhållanden, givet den orangea vädervarningen från SMHI.

Under 3 januari arbetade Svevia under tillståndet särskilt väder. Särskilt väder innebär att entreprenörer har tillåtelse att inte följa den normala åtgärdstiden, men att entreprenörerna ska göra allt de kan för att hålla vägarna framkomliga. Det har genom utredningens arbete framkommit att Svevias åtgärdstid på E22 under 3 januari var något längre än tre timmar, men bedöms inte ha varit så pass lång att plogning av vägen fördröjts på ett betydande vis. En slutsats är därmed att Svevias resurser för plogning sannolikt kan anses tillräckliga för att tillgodose den normala åtgärdstiden.

Utredningen kan däremot konstatera att åtgärdstiden på E22 var otillräcklig för att säkerställa framkomligheten på E22 under 3 januari. Det kan hävdas att en orange vädervarning från SMHI rimligtvis borde innebära att vädersituationen på Linderödsåsen under 3 januari inte var ett normalt vinterväderförhållande. Vidare kan det hävdas att svåra väderförhållanden rimligtvis borde innebära att åtgärdstider kortas ned för att säkerställa att vägnas farbarhet. En slutsats är därmed att en kortare åtgärdstid på E22 med stor sannolikhet hade minskat snöbildningen på E22 och eventuellt förhindrat att trafikstoppet inträffar.

Trafikverkets bandvagnsresurser utnyttjas inte

Genom utredningens arbete har det framkommit att Trafikverket haft tillgång till egna bandvagnar som kunde ha använts vid trafikstoppet på E22. Dessa bandvagnar utnyttjades inte då resurserna stod i depå i Nässjö, cirka 25 mil bort från Linderödsåsen under 3 januari. I stället skickar Länsstyrelsen in en

stödbegäran till MRS för att möjliggöra nyttjande av Försvarmaktens bandvagnar som stod vid Revingeled, vilket är betydligt närmare Linderödsåsen.

Utredningen bedömer att Trafikverkets bandvagnsresurser hade kunnat vara behjälpliga vid evakueringsinsatsen, men att dessa bandvagnar då hade behövt förflyttas till Skåne i förberedande syfte för att kunna nå Linderödsåsen inom skäligen tid. Givet utredningens tidigare bedömning, att Trafikverket sedan den 1 januari haft kännedom om att väderförhållanden skulle bli besvärliga i Skåne under 3 – 4 januari, kan det hävdas att Trafikverket kunde och möjligtvis borde ha flyttat bandvagnsresurserna till Skåne redan den 1 januari. Orsaken till att detta inte inträffat har inte blivit klarlagd under denna utredning.

3.3.2 Bristande lägesbild av trafikstoppets omfattning

Enligt den insamlade dokumentationen och intervjuerna drar utredningen slutsatsen att den primära orsaken till att den första samverkanskonferensen inte hålls förrän kl. 18:30 den 3 januari är en avsaknad av en gemensam och aktuell lägesbild.

Under dagen 3 januari har Trafikverket utmaningar med att sammanställa en samlad lägesbild av hur situationen vid trafikstoppet på E22 såg ut och utvecklades under dagen. Under förmiddagen får vägtrafikledningen på Trafikledningscentralen (TC) in flera samtal från bland annat Svevia och Polisen som gav tydliga indikationer om att det råder trafikstopp på E22 vid Linderödsåsen. Dessa indikationer leder inte till att situationen på E22 uppfattas som något som sticker ut i relation till andra trafikincidenter som sker i länet under dagen. Följden blir att kännedom internt på Trafikverket om händelsen saknas. Det leder i sin tur till att Trafikverket inte vidtar tillräckliga åtgärder för att hantera situationen i ett tidigt skede.

Operativ verksamhet på trafikledningscentralen (TC)

Trafikledningscentralen (TC) Syd ansvarar för Trafikverkets operativa verksamhet i Skåne-regionen och hanterar övervakning och styrning av trafikflödet på både väg och järnväg. TC:s huvuduppgift är att hantera och samordna trafiken för att säkerställa en smidig och säker transportinfrastruktur. Vid vägtrafikledning är TC:s huvudsakliga uppgift att övervaka trafiksituationen på vägarna. När en trafikhändelse på väg uppstår ska allmänheten informeras om detta. Vid behov skickar TC ut en upphandlad entreprenör med uppdrag att sköta väghållningen för att hantera trafikhändelser som inträffar. Trafikverket hanterar väghållning genom att fördela ansvaret för skötsel och underhåll av statliga vägar till olika entreprenörer, uppdelade i geografiska områden. Entreprenörernas kontrakt inkluderar snöröjning, halkbekämpning, vägskötsel, rastplatsvård, samt underhåll av sidområden och utrustning som vägmärken och vägräcken. Entreprenörerna ansvarar för den dagliga driften och underhållet av vägnätet, det övergripande kvalitetsansvaret har Trafikverket ansvar för.

Arbetet på TC leds av en regional operativ ledare (ROL) som bland annat ansvarar för att övervaka och prioritera trafik, samt att säkerställa en jämn och hög kvalitet på trafikinformation inom trafikledningsområdet. Det kan därmed konstateras att TC, under ledning av ROL, har det huvudsakliga ansvaret för att säkerställa att Trafikverket har god översikt och insyn i den övergripande trafiksituationen inom länet.

Hög arbetsbelastning på Trafikledningscentralen

Under utredningen har det framkommit att de svåra väderförhållanden som rådde i Skåne 3 januari innebar att arbetsbelastningen på TC var högre än vad som var normalt. Genom intervjuer har det beskrivits att ROL, tillsammans med övriga trafikledare på TC under dagen haft hög arbetsbelastning avseende att hantera trafikhändelser som inträffar på både väg och järnväg.

På vägtrafikledningen tog trafikledarna emot fler samtal om trafikhändelser och olyckor på vägarna än vad som är normalt. När samtal om trafikstörningar kommer in till vägtrafikledarna hanterar trafikledarna informationen genom att loggföra dessa i ett stödsystem. Loggföringen som görs av trafikledarna är en manuell process där trafikledarna har möjlighet att beskriva störningen, vem som ringt in, och om ärendet är akut. I fall där trafikstörningarna inte loggförs delas informationen muntligt mellan vägtrafikledarna. Av detta gör utredningen en bedömning att, i sammanhang där arbetsbelastningen är högre än normalt, har vägtrafikledarna sannolikt inte adekvata förutsättningar eller tidsutrymme för att noggrant loggföra information om trafikstörningar. Det finns därmed en betydande risk för brister i dokumentationen av trafikstörningar som inträffar eller pågår.

Utredningens granskning av vägtrafikledningen samtalsloggar tyder på att det funnits brister i loggföringen under dagen den 3 januari. Samtalsloggarna visar att information angående trafikstoppet på E22 har noterats i samtalsloggarna och kategoriserats som akut under förmiddagen. Det är klarlagt att TC tar emot flera samtal om trafikstoppet under dagen, men dessa tycks inte ha följts upp i tillräcklig utsträckning för att påverka uppfattningen om trafikstoppet. Utredningen konstaterar därmed att ingen systematisk, löpande sammanställning av händelseutvecklingen på E22 inträffar. Utredningen kan därmed dra slutsatsen att förmågan att skapa sig en uppdaterad och aktuell lägesbild är utmanande vid högre arbetsbelastning, vilket förefaller ha varit fallet med händelseutvecklingen på E22. Vidare indikerar denna omständighet att mängden personalresurser som arbetade med vägtrafikledning på TC sannolikt var underdimensionerade för att hantera en ökad arbetsbelastning.

Utifrån den information som delgetts utredningen är det inte ovanlig förekomst att det sker tillfälliga trafikstopp på större vägar som E22, och normalt sett hanteras dessa situationer inom kort tid och leder sällan till några betydande störningar i trafiken. Det skulle kunna hävdas att vägtrafikledningen inte tolkade trafikstoppet på E22 som en betydande störning, och som följd av detta inte såg skäl till att lyfta händelsen ur normal hantering. Så länge inga ytterligare samtal om händelsen kommer in till trafikledningen kan det finnas visst fog för en sådan tolkning. När det emellertid, såsom var fallet vid trafikstoppet på E22, kommer in flera samtal om händelsen under dagen, borde detta rimligtvis indikerat till TC att trafikstoppet på E22 var av större dignitet än normalt.

Trafik- och väderkameror

Trafiksäkerhetskameror och väderkameror är ett annat verktyg TC har till sitt förfogande för att skapa sig en uppfattning av en trafikstörning. I höjd med Ekerödsrasten där trafikstoppet inträffar fanns bland annat en väderkamera med god överblick över E22. Med hänsyn till att TC har tillgång till kameror är ett rimligt antagande att de borde kunnat användas för att få en tydlig uppfattning att ett betydande trafikstopp rådde på E22. I intervjuer har företrädare från Trafikverket förklarat att det gick att se kameran som stod i höjd med Ekerödsrasten att det var stopp på E22. Det var däremot svårt att göra en bedömning av trafiksituationens omfattning med endast denna kamera, då denna kamera bara visar ett litet avsnitt av vägen.

Lägesbild från entreprenörer

Som tidigare beskrivits sköts väghållning på statliga vägar av entreprenörer som upphandlats av Trafikverket. Denna ordning innebär att TC, i viss mån, är beroende av information och rapporter från entreprenörerna som faktiskt befinner sig ute på vägarna för att skapa en fullständig lägesbild av trafiksituationen på vägarna. Det är därmed av avgörande betydelse att entreprenörerna snabbt och effektivt informerar TC om trafikhändelser på vägarna för att säkerställa att TC har bästa möjliga förutsättningar sammanställa en fullständig lägesbild av pågående trafikhändelser.

Entreprenören som sköter väghållningen på Linderödsåsen är Svevia. Som beskrivet i avsnitt 2.4.1 agerade Svevia proaktivt och kontaktade TC för att informera om trafikstoppet på E22 redan vid kl. 10.30, 3 januari. Vidare begär Svevia vid upprepade tillfällen om information från TC om trafikstoppet på E22 var under hantering. Enligt uppgifter från dokumentation och intervjuer får Svevia svar att TC saknar uppgifter om trafikstoppet. Vid kl. 14.00, 3 januari skickar Svevia dessutom in en lägesrapport till Trafikverket där situationen på E22 beskrivs som problematisk. Varför denna rapport inte omedelbart leder till en intern eskalering av händelsen inom Trafikverket är oklart. Det går därmed att konstatera att det funnits brister i kommunikationen och samordningen mellan Trafikverket och Svevia under dagen 3 januari, trots att Svevia vid upprepade tillfällen gjort ansträngningar till att upplysa om trafiksituationen på E22. Vidare kan utredningen dra slutsatsen att om Trafikverket hade agerat på upplysningarna från Svevia i ett tidigt skede under dagen hade trafikstoppet på E22 sannolikt kunnat hanteras i ett mycket tidigare skede och därmed hade konsekvenserna för samhället sannolikt blivit betydligt mindre. Utredningen kan även konstatera att om Trafikverket, i högre grad agerat proaktivt genom att exempelvis scenarioanalysera SMHI:s vädervarningar från 1 januari hade beredskapen för trafikhändelse vid orange vädervarning stor sannolikhet hanteras på ett effektivare vis och eventuellt inneburit att den initiala trafikhändelsen aldrig eskalerar till en krissituation som uppstod.

Utredningen kan därmed konstatera att TC haft utmaningar med att uppfylla sitt uppdrag att skapa en gedigen och aktuell lägesbild av trafiksituationen på E22 under dagen 3 januari. Konsekvenserna av detta blir att Trafikverket i ett mycket sent skede uppfattar trafikstoppets omfattning. Problemet med avsaknaden av en aktuell lägesbild kvarstod fram till att Trafikverket deltog på Länsstyrelsens samverkanskonferens vid kl. 18.30, 3 januari.

Eskalering av trafikhändelser på Trafikverket

Utredningens bedömning är att en grundläggande förutsättning för att en trafikhändelse ska eskalera inom Trafikverket är att det finns en tydlig och aktuell lägesbild som belyser situationen. Det har under utredningens gång framkommit att Trafikledningscentralen (TC) saknat en tydlig och aktuell lägesbild i tillräcklig utsträckning under dagen 3 januari. Detta problem kvarstod fram till tidig kväll och förklarar delvis varför ingen annan funktion på Trafikverket blev medvetna om händelsens omfattning förrän Länsstyrelsen kontaktade den regionala tjänstemannen i beredskap (TiB) på Trafikverket för att kalla till en samverkanskonferens.

Vidare har det genom intervjuer och dokumentation som delgetts utredningen framkommit att det har funnits förutsättningar för andra funktioner inom Trafikverket att uppfatta trafikstoppet på E22, och därmed haft möjlighet att eskalera händelsen internt. Bland annat mottog flera funktioner på Trafikverket den lägesrapport om trafiksituationen som Svevia skickade till Trafikverket kl. 14.00, 3 januari. Som beskrivits i avsnitt 2.3.2 påtalade denna lägesrapport att trafiken på E22 vid Ekerödsrasten-

Hörby hade stått helt stilla sedan flera timmar tillbaka. Lägesrapporten skickades ut internt till flera funktioner på Trafikverket vid kl.15.00 och borde rimligtvis ha höjt medvetandegraden om händelsen och eskalerat hanteringen internt.

I avsnitt 2.3.2 framgår det att de trafikmeddelanden som rörde trafikstoppet på E22 inkluderade prognoser för när händelsen förväntades vara hanterad. I intervjuer har aktörer från Trafikverket förmedlat att de regelbundna prognoserna skapade en intern uppfattning inom Trafikverket att situationen var under kontroll. Då Trafikledningscentralen regelbundet informerade om nya förväntade sluttider för trafikstörningen saknades tydliga indikationer på att ytterligare åtgärder, som att kalla till ett trafiksamverkansmöte, behövde vidtas. Att varje trafikhändelse försågs med en preliminär tidsprognos understryker en koppling mellan prognoser och den interna uppfattningen av trafikhändelser. De återkommande tidsestimeringarna gav intrycket av trafikstoppet på E22 var pågående, men under hantering. Detta bidrog sannolikt till att övriga beredskapsfunktioner på Trafikverket inte i tillräcklig utsträckning såg behov av att eskalera händelsen och vidta mer omfattande åtgärder. Sammantaget indikerar dessa omständigheter på att Trafikverket som helhet sannolikt hade kunnat ta en mer proaktiv roll i händelseförloppet.

Trafikverkets regionala TiB:s förutsättningar att skapa en lägesbild

Trafikverkets hantering av krissituationer bygger på att den vanliga organisationen och arbetsmetoden används i största möjliga utsträckning. Trafikverkets regionala tjänsteman i beredskap (regional TiB) är ansvarig för att stödja verksamheten genom att tillhandahålla information om större olyckor och krisberedskapsfrågor, och har därmed en viktig roll i att säkerställa att Trafikverket kan agera effektivt under pågående kriser och större händelser.

Som framgår av avsnitt 2.3.2 omvärldsbevakade regional TiB trafiksituationen i Skåne under dagen och var medveten om att trafiksituationen var besvärlig på både väg och järnväg. Under dagen 3 januari genomför ROL och regional TiB avstämningar om trafikläget. Kl. 14.00, 3 januari informeras regional TiB via telefon av ROL om läget i trafiken. Då nämns trafikstoppet på E22 men regional TiB och ROL uppfattar inte att situationen stod ut och att det därmed inte fanns behov av att vidta åtgärder. När det kommer till järnvägstrafiken beslutar däremot regional TiB och ROL att höja beredskapsnivån för järnväg efter en avstämning. Denna omständighet tyder på att Trafikverket sannolikt haft en tydligare lägesbild av trafiksituationen på järnväg jämfört med väg. Utredningen har via intervjuer med Trafikverket förstått att det finns skillnader i mandat för trafikledning på väg och järnväg. Det noteras att TC har betydligt större befogenheter och mandat på järnvägssidan, då de inom ramen för sitt uppdrag, bland annat har uppdraget att leda om trafik och stänga av banor vid behov. Detta innebär att TC har mer direkta handlingsmöjligheter jämfört med deras roll inom vägtrafikledning, där de främst har en informativ roll och där åtgärder övergripande hanteras av upphandlade entreprenörer. Det skulle kunna hävdas att det därmed råder vissa skillnader i proaktivitet och hantering av situationer mellan järnväg och väg. Eftersom TC har större mandat och befogenheter på järnvägssidan kan det argumenteras att de är mer proaktiva i sitt agerande när trafikhändelser uppstår på järnväg. Det är troligt att detta påverkar hur händelser inom de olika trafikslagen hanteras och åtgärdas. Det är dock viktigt att notera att denna slutsats behöver ytterligare undersökas och verifieras genom en jämförande analys av TC:s arbetsmetoder för vägtrafikledning, respektive järnvägstrafikledning.

Enligt den händelselogg som utredningen tagit del av från Trafikverket tar regional TiB emot Svevias senaste lägesrapport kl. 15.25. Situationen på E22 beskrivs då enligt följande: *”Det stora problemet är E22 Ekerödsrasten-Hörby. Det har varit totalstopp i trafiken i flera timmar på grund av ett haveri med lastbil eller buss som indikerar allvarliga problem, bland annat ett fullständigt trafikstopp mellan Ekerödsrasten och Hörby.”* Med bakgrund Svevias beskrivning av läget på E22 kan det hävdas att regional TiB omedelbart borde ha agerat genom att exempelvis höja beredskapsnivån för väg, samt kalla till ett trafiksamverkansmöte, alternativt uppmanat Länsstyrelsen om att kalla till regional samverkan.

Utredningen har via intervjuer fått det beskrivet att det vanligtvis är ROL på TC som identifierar händelser som är av allvarligare karaktär och då informerar regional TiB om situationen. Ett konstaterande som utredningen gör av detta är att regional TiB, och därmed Trafikverkets krisberedskapsfunktion, är starkt beroende av att det finns en tydlig lägesbild hos TC som sedan kan förmedlas av ROL för att allvarligare trafikhändelser ska ageras på. Av denna omständighet kan det konstateras att i situationer där TC:s lägesbilder är otillräckliga, vilket utredningen konstaterat varit fallet gällande trafikstoppet på E22, finns en övergripande risk att allvarliga trafikhändelser inte uppfattas av Trafikverkets krisberedskapsfunktion. Det förefaller tydligt att Trafikverkets krisberedskapsfunktion präglats av ett avvaktande förhållningssätt vid hanteringen av trafiksituationen på E22, snarare än handlingsinriktade åtgärder. Utredningen gör därmed bedömningen att Trafikverkets krisberedskapsfunktioner saknar tillräcklig förmåga att på egen hand agera när det saknas tydliga lägesbilder.

Polisens möjligheter att kalla till samverkan

Polisen är den andra aktören efter Svevia, som anländer till trafikstoppet på E22 och var därmed den samverkande aktör som utöver Trafikverket, tidigast haft kännedom om händelseutvecklingen på E22.

Som beskrivits i avsnitt 2.5.1 anländer Polisen till trafikstoppet strax efter kl. 12.00, 3 januari. Det kan därmed konstateras att även Polisen haft möjlighet att påkalla samverkansbehov via Länsstyrelsen i flera timmar innan Polisen faktiskt gör det kl. 17.25. Genom utredningen arbete har ett antal omständigheter framkommit som kan tänkas förklara denna omständighet. I intervjuer har Polisen beskrivit hur utlarmade resurser inledningsvis hade utmaningar att skapa sig en lägesbild av trafikstoppets omfattning. Som omnämnt i avsnitt 2.5.1 är förklaringen till detta att Polisen inte på ett fullgott sätt delgetts en tydlig lägesbild om situationen utöver de larmsamtal som kommit in till Polisens regionala ledningscentral (RLC). På grund av vädersituationen saknade Polisen även möjlighet att skicka en helikopter eller drönare över området för att nyansera den egna lägesbilden. Polisen konstaterar tidigt att antalet utlarmade resurser var otillräckliga och förstärkningar fick begäras omgående till platsen omgående.

Av polisens händelserapport framgår det att polisens initiala åtgärder vid trafikstoppet gick ut på att säkerställa att ingen person som befann sig på platsen var skadad eller i akut nöd. Därefter blev Polisens huvudsakliga åtgärd att tillfälligt stänga av påfartsvägar till E22 i väntan på att bärgare skulle anlända till platsen. Vidare indikerar Polisens händelserapport att både bärgare och TC kontaktats angående trafikstoppet på E22. Exempelvis noterar Polisen kl. 12.16 att TC kontaktats och att TC inte kände till om en bärgare beställts till platsen.

Polisens händelserapport indikerar att det under eftermiddagen rapporteras om totalstopp och svårigheter på E22 vid trafikplats Hörby norra. Trots Polisens intensiva arbete med att dirigera om trafik

och stänga av vägar, framgår det i rapporten att situationen förvärras successivt under eftermiddagen. Trots att polispatruller på plats konstaterar problemen, tar Polisen ingen samverkansåtgärd vid denna tidpunkt. Det kan hävdas att Polisen redan i detta läge borde kunnat göra tolkningen att situationen inte var på väg att lösa ut sig därmed och uppmanat Länsstyrelsen om att kalla till regional samverkan. Polisen kontaktar förvisso räddningstjänsten Syd för att få deras lägesbedömning, men effekterna av detta har inte blivit klarlagt av utredningen.

Utredningen kan därmed konstatera att Polisen inte kallar till samverkanskonferens i ett tidigare på grund av kommunikationssvårigheter med TC, där det är klarlagt att båda parter saknade en övergripande lägesbild. Enligt Polisen har bärgare kontaktats i samband med att den första patrullen skickas ut till platsen. Därmed utgår Polisen från att en bärgare är på väg till platsen för att hantera det fordon som blockerade vägen. Att det sedan tar tid för bärgaren att komma till platsen och åtgärda stoppet kan konstateras vara en bidragande faktor till att situationen eskalerade därefter. Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att det är brister kring både lägesbild och kommunikation mellan Polisen och TC förklarar varför Polisen inte kallar till samverkan i ett tidigare skede än kl. 17.25.

Inledande samverkanskonferens

Det förefaller tydligt den aktuella hanteringen av trafiksituationen innebar att samverkan kring trafikstoppet på E22 kraftigt fördröjdes. Som framgår i utredningen av händelseförloppet tar det cirka 8 timmar från att Trafikverket tar emot att de första samtalen om stoppet på E22 till att aktörsgemensam samverkan inleds. Som framgår i avsnitt 2.6.1 initierar vakthavande räddningschef (VRC) samverkan ursprungligen med anledning av ett behov att koordinera länets bandvagnsresurser. Detta inträffar, efter att VRC informerats av vakthavande befäl vid räddningstjänsten i Kristianstad att de skickat ut en bandvagn för att undsätta en ambulans som fastnat på E22.

Länsstyrelsens kallelse till samverkan beskrevs enligt följande: *”Med anledning av pågående väderhändelser kallar Länsstyrelsen till samverkanskonferens idag kl. 18.30 2024-01-03 för att få en lägesuppdatering och lyfta frågan om samordning av befintliga bandvagnsresurser i länet”*. Det kan därmed konstateras att samverkanskonferensen ursprungligen kallades av ett helt annat syfte än trafikstoppet på E22. I kallelsen framgår det inte heller att situationen är akut, vilket även förklarar varför det tar 1 timme och 30 minuter från att VRC påkallar samverkansbehov till att samverkanskonferensen faktiskt inträffar. Följden blir att det sker ytterligare en fördröjning innan aktörerna skapar en gemensam lägesbild av trafiksituationen på E22.

Sammanfattande slutsats av det inledande skedet

Av den information som delgetts utredningen av trafikstoppets inledande skede dras slutsatsen att involverade aktörer haft betydande utmaningar att anskaffa en tydlig lägesbild om trafiksituationen på E22 under dagen 3 januari. Under flertalet tillfällen har enskilda aktörer handlat för att informera om situationen på E22, men dessa ansträngningar räckte inte för att kompensera de brister som framkommit under granskningen av aktörernas ageranden under dagen 3 januari. En händelse som från början var en mindre trafikhändelse eskaleras snabbt under dagen och utvecklas till en krissituation.

Avsaknaden av en tydlig och gemensam lägesbild mellan aktörerna fick som följd att initial samverkan mellan aktörerna och följande evakueringsinsats inte påbörjades inom godtagbar tid.

3.4 Samverkan och ledning vid hantering av trafikstoppet på E22

3.4.1 Brister i lägesbilden påverkar inledande samverkan

Som återspeglas i avsnitt 2, har flera aktörer beskrivit den inledande samverkan mellan aktörerna som utmanande och i viss mån kaotisk. Det kan till stor del förklaras av att aktörerna saknar en gemensam lägesbild om situationen på E22 vid Länsstyrelsens samverkanskonferens kl. 18.30, 3 januari. Vissa aktörer, såsom räddningstjänsten, saknar kännedom om att det råder ett allvarligt trafikstopp på E22. Som beskrivits i avsnitt 3.2.2 var det ursprungliga syftet med samverkanskonferensen att koordinera bandvagnsresurser i länet, samt att delge lägesbilder. När Trafikverket och Polisen under mötet kl. 18.30 delger sina lägesbilder och beskriver trafikstoppet på E22, är det första gången aktörerna får en gemensam lägesbild av situationens omfattning och inser konsekvenserna stoppet har på bilisterna som satt fast i kön.

Samverkanskonferensen utvecklas således från att vara ett allmänt statusmöte med syfte att delge lägesrapporter, till ett krishanteringsmöte med syftet att få grepp om situationen på E22. Flera aktörer menar att den aktuella strukturen för samverkan inte överhuvudtaget var anpassad eller dimensionerad för att på ett effektivt sätt samverka kring situationen på E22. En direkt konsekvens av att mötet initialt hanteras som ett allmän statusmöte är att mötet hanteras i ett lugnt tempo, där samtliga aktörer får tid att delge sina lägesbilder. Detta innebär att konferensen tog lång tid att genomföra, och att aktörerna inte omedelbart fokuserar på att samordna och inrikta resurser till en insats på E22.

Ledningsförhållanden vid samverkan av trafikstoppet på E22

En grundläggande förutsättning för effektiv krishantering är att ledningsförhållanden mellan aktörer klarläggs i ett tidigt skede för att säkerställa att resurser inriktas effektivt. Vidare är ledning den funktion som, genom att en aktör bestämmer, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Genom utredningens arbete har det framkommit att aktörerna som samverkade kring trafikstoppet på E22 upplevde betydande utmaningar när det gällde att etablera vem som skulle ta det övergripande ansvaret för ledning och samordning av insatsen som helhet.

Vid den inledande samverkanskonferensen kl. 18.30, 3 januari har aktörerna inledningsvis olika uppfattning om vilket typ av insats som skall genomföras på E22. Regional TiB på Trafikverket upplevde att övriga samverkande aktörer ansåg att Trafikverket skulle ansvara för ledning och samordning av insatsen på E22. Regional TiB utgick från och förespråkade att insatsen på E22 skulle hanteras som en räddningsinsats enligt lagen om skydd mot olyckor (LSO). Vid en räddningsinsats skulle ansvaret för ledning och samordning gå till räddningstjänsten. Genom utredningens arbete har det framkommit att vakthavande räddningschef (VRC) på räddningstjänsten upprepade tillfällen att tydliggjorde att bedömningen gjorts det inte fanns behov av räddningsinsats och framhöll att räddningstjänstens roll enbart var att bistå Trafikverket med evakueringen av personer i fordonen på E22. Trafikverkets regionala TiB menade att Trafikverket inte hade resurser eller kapaciteten för att leda en sådan insats.

Denna diskussion, utöver att vara ineffektiv för att lösa den aktuella uppgiften, antyder även att företrädare från båda aktörer hade utmaningar att förstå varandras perspektiv och hade olika förväntningar på varandras roller i hanteringen. Det förefaller tydligt att räddningstjänsten och övriga aktörer förväntade sig att Trafikverket skulle sköta hanteringen av insatsen. Samtidigt visar övriga aktörer en viss ovilja (eller oförmåga) att kliva in och stödja Trafikverket i samordning och ledningen av insatsen när det stod klart att aktörerna hade svårigheter att hitta en väg fram i samverkansformerna. I praktiken innebär detta att det under samverkanskonferensen inte klargjordes vem det var som hade det övergripande ledningsansvaret för insatsen på E22. En direkt konsekvens av detta var att ingen aktör initialt tog ansvar för att fördela tillgängliga resurser på ett ändamålsenligt sätt för hela insatsen. Bristen på klarhet kring ledningsansvaret visade vara kritisk, och fick konsekvenser för den fortsatta hanteringen av hela evakueringsinsatsen.

Beslutet att inleda en evakueringsinsats på E22

Utifrån information som delgetts utredningen via intervjuer och övrig dokumentation var räddningstjänsten, Polisen och Försvarmakten drivande i att påskynda beslutsfattande och att få igång en evakueringsinsats trots att aktörerna saknade en gedigen lägesbild kring situationen. Under samverkanskonferensen fattar aktörerna beslut att en evakueringsinsats skall inledas på E22 där räddningstjänsten får ansvaret att samordna insatsen tillsammans med Polisen och Försvarmakten på plats. Utredningen gör därmed en övergripande iakttagelse att det föreligger skillnader bland de involverade aktörerna när det gäller att förmåga att snabbt ställa om sin hantering i att övergå från ett " normalt läge " till ett " krisläge ". Det förefaller tydligt att Räddningstjänsten, Polisen och Försvarmakten besitter en förmåga att snabbt intensifiera sitt agerande när en händelse börjar ta form och lägesbilden kring denna klarnar. Å andra sidan visar andra myndighetsaktörer en tendens att avvakta med åtgärder tills det tydligt framgår att det rör sig om en omfattande händelse som kräver omedelbar handling.

Insatsen klassificeras aldrig som en räddningsinsats

Lagen om Skydd mot Olyckor (LSO), utgör en central reglering inom det svenska räddningssystemet och sätter ramar för samhällets ansvar vid förebyggande och hantering av olyckor. Syftet med lagen är att skydda människor, egendom och miljö från olyckor samt att begränsa skador och lidande vid inträffade händelser. LSO ger räddningstjänsten det övergripande ansvaret för att hantera och samordna räddningsinsatser vid olyckor och katastrofer och inkluderar att skydda och rädda människor, djur och egendom samt att begränsa skador. Vid en LSO-insats har räddningstjänsten långt gående befogenheter att som ger rätt att vidta nödvändiga åtgärder för att rädda liv, hälsa och egendom. Vid omfattande händelser kan räddningstjänsten fatta beslut om extraordinära åtgärder, såsom evakuering av områden och andra åtgärder som krävs för att hantera den aktuella situationen.

En central aspekt av LSO är att räddningstjänstens vid en LSO-insats får ett övergripande samordningsansvar för andra aktörer vid större händelser. Det innebär att räddningstjänsten får befogenhet att leda och koordinera insatser från berörda myndigheter och organisationer för att uppnå en effektiv och enhetlig respons. Det kan därmed konstateras att LSO är ett mycket effektivt verktyg för att säkerställa en samordnad och effektiv respons vid akuta händelser. Den ger räddningstjänsten klara befogenheter och ansvar för att agera snabbt och effektivt för att skydda samhället vid olyckor och katastrofer.

Som beskrivet i avsnitt 2.6.1 gör räddningstjänsten tidigt bedömningen att inte hantera trafikstoppet på E22 som en räddningsinsats under LSO, vilket räddningstjänsten står fast vid under resten av händelseförloppet. Räddningstjänstens bedömning grundade sig i den befintliga lägesbild aktörerna hade om situationen på E22. Kraven för en LSO-insats ansågs inte vara uppfyllda då det inte råder någon omedelbar fara för liv eller, egendom eller miljö. I takt med att lägesbilden klarnar under 4 januari diskuteras det internt inom räddningstjänsten om beslutet borde omprövas, men ansåg att detta inte var nödvändigt i det skedet, då evakueringsinsatsen till stor del var avslutad.

Det kan inte uteslutas att räddningstjänstens hade gjort en annan bedömning om aktörerna i ett tidigare skede hade haft en mer konkret lägesbild kring trafikstoppets omfattning. Utredningen bedömer det som uppenbart att räddningstjänstens beslut spelat en viktig, och möjligen avgörande roll, i hur vidare samordning och ledningen hanterades mellan aktörerna. Vad som ter sig tydligt är att det råder utmaningar att etablera en tydlig inriktning och ledning i samverkan de involverade aktörerna i situationer där LSO inte bedöms vara applicerbar. Vid samverkan kring trafikstoppet på E22 fick detta som följd att aktörerna inte lyckas etablera en gemensam målsättning eller tydlig ansvarsfördelning. LSO ger aktörerna en ram för övergripande samordning, vilket saknades i detta fall. Den avsaknaden skapade en vaghet kring vilken typ av insats som skulle genomföras och vem som hade ansvar för vilka uppgifter vilket onekligen försvårade samarbetet mellan parterna.

Gemensamma grunder för samverkan och ledning

MSB har utvecklat *Gemensamma grunder för samverkan och ledning*. Grunderna, som idag utgör en central del av den svenska krishanteringsstrukturen syftar till att ge vägledning för att underlätta samarbete mellan myndigheter och andra aktörer för att uppnå samverkan och ledning vid olika händelser och kriser.

En nyckelaspekt av grunderna är en stark betoning på att tydligt definiera aktörers ansvar och roller för att skapa förutsättningar för en sammanhängande och samordnad insats. Detta ställer inte bara krav på att varje aktör är medveten om sina specifika uppgifter, men även att de förstår hur deras insatser integreras i helheten. Vidare beskriver grunderna vikten av effektiv kommunikation, och fastställer riktlinjer för informationsdelning mellan samverkande aktörer. Enhetliga och gemensamma samverkansformer och ett gemensamt språkbruk underlättar kontakten mellan aktörer och förståelsen för varandras roller Grunderna betonar även vikten av flexibilitet och anpassningsförmåga. Kriser är sällan identiska, vilket innebär att samverkande aktörer måste vara redo att justera sina arbetsätt och insatser baserat på rådande omständigheter, vilket ställer krav på aktörernas förmåga att snabbt reagera och anpassa sig till föränderliga situationer.

En grundläggande förutsättning för att uppnå effektiv samverkan och ledning är att aktörerna som är hanterar en samhällsstörning besitter en likartad grundläggande kompetensnivå för att kommunicera effektivt och träffa överenskommelser. Som framgår av de observationer som redovisats i avsnitt 3.3 gör utredningen därmed bedömningen att aktörerna till stor del misslyckats med att följa de gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid hanteringen av trafikstoppet på E22.

En ojämnheter i de samverkande aktörerna kompetensnivå kopplat till krishantering kriser kan troligen ses som förklaringen till att aktörerna inte samverkar effektivt. Majoriteten av aktörerna som deltagit i utredningen menar att formerna för effektiv samverkan är tydliga, men kräver att samtliga

representanter som deltar i samverkan har tillräckligt hög kunskap om dess former för att samverkande aktörer ska kunna dra nytta av dem till fullo.

I grunderna framhävs vikten av att aktörer kontinuerligt övar och utbildar sig för att förbättra sina färdigheter och förståelse för samverkans- och ledningsprinciperna. Detta innebär att för att möjliggöra en effektiv respons vid samhällsstörningar krävs regelbunden träning och utbildning, vilket är en nödvändighet för att säkerställa koordination och när det verkligen gäller. Kraven på att vara medveten om och tillämpa dessa grunder är höga och av god anledning, då de utgör grundpelarna för att säkerställa att Sverige är rustat att möta och hantera olika samhällshot och kriser på ett samordnat och effektivt sätt.

Länsstyrelsens krisledningsorganisation

Som beskrivits ingående avsnitt 2.7, hade Länsstyrelsen redan under dagen 3 januari upprättat en krisledningsorganisation som startades med anledning av vädervarningarna i Skåne Län. Initialt var stabens primära syfte att hantera risken för översvämningar i länet. Stabens uppgifter innefattade bland annat att skapa regionala lägesbilder, samverka med regionala och lokala aktörer vid behov och löpande analysera händelseutvecklingen. Till följd av händelseutvecklingen vid E22 fick krisledningsorganisationen även som uppgift att hantera denna samverkan. Detta innebar i praktiken krisledningsorganisationen hanterade två separata händelser samtidigt. Under utredningsarbetet har det inte framkommit någon antydning om att detta påverkat på Länsstyrelsens hantering av trafikstoppet på E22 i någon betydande bemärkelse. På eftermiddagen 4 januari gör Länsstyrelsen vidare bedömningen att risken för översvämningar till stor del var hanterad och krisledningsorganisationen var därmed helt fokuserad på hanteringen av trafikstoppet på E22.

Länsstyrelsens roll i samverkan

Länsstyrelsens ansvar i regional krishantering är att samverka, stödja och koordinera, med fokus på att bistå och förstärka de lokala aktörernas i krishanteringen. Därmed är Länsstyrelsens roll att agera som en övergripande resurs och samordnare för att säkerställa en effektiv och enhetlig respons på kriser och extraordinära händelser.

En stor del av Länsstyrelsens bidrag till samverkan med övriga aktörer var att skapa och kontinuerligt uppdatera den regionala lägesbilden kring situationen på E22. Med hänsyn till att en gemensam lägesbild och lägesuppfattning är en grundläggande för att hantera en kris som involverar flera aktörer var detta arbete främjande för krishanteringen, särskilt med bakgrund av att lägesbilden kring E22 under lång tid var oklar.

Under utredningen har flera aktörer ifrågasatt Länsstyrelsens metod för att leda samverkanskonferenserna. Under samverkanskonferenser låg stort fokus på att samla in lägesbilder från samtliga aktörer och sedan konstatera samverkansbehov mellan aktörerna. Följden av detta blev dels att mötena hade tendens att ta lång tid, dels att aktörerna inte utnyttjar tiden till att fatta konkreta inriktningsbeslut och samordna resurser. Utredningen kan därmed konstatera att den aktuella hanteringen av samverkanskonferenserna hade kunnat bedrivas effektivare för att både spara tid och främja samverkan mellan aktörerna.

Det faktum att mötesstrukturen, vid det inledande samverkansmötet kl. 18.30, 3 januari inte var anpassat till att inrikta och samordna resurser för att hantera trafikstoppet på E22 kan sannolikt

förklaras av att Länsstyrelsen, på samma sätt som övriga aktörer, saknade en tydlig lägesbild om situationen. Dock anpassas inte mötesstrukturen för följande samverkanskonferenser när Länsstyrelsen väl blivit medveten om behoven av tydlig inriktning och samordning mellan aktörerna. Detta kan delvis tillskrivas omständigheten att Länsstyrelsen inte tidigare upplevt den aktuella situationen, men tyder även på att Länsstyrelsen saknat förmåga att anpassa mötesstrukturen till att hantera ett snabbare skede. Följden blir att samverkande aktörer inte i en tillräcklig utsträckning ges rätt förutsättningar att skapa inriktning och samordning under samverkanskonferenserna.

Effektivare samverkan hade troligtvis uppnåtts om Länsstyrelsen krisledningsorganisation i högre grad anpassat samverkansformerna till en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF). ISF-möten beskrivs i de gemensamma grunderna för samverkan och ledning vid samhällsstörningar som en metod för att åstadkomma inriktning och samordning vid samhällsstörningar. En ISF ska aktiveras när behovet uppstår och bör initieras när många aktörer är inblandade i att hantera en samhällsstörning och det finns behov av att snabbt åstadkomma samordning av åtgärder, resurser och kriskommunikation. Således är grundsyftet med ISF-möten är att företrädare för involverade aktörer möts för att träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning. Utifrån en samlad lägesbild avväger eller prioriteras åtgärder och resurser till de mest angelägna behoven, både gällande resursfördelning, ansvarsfördelning eller inriktning för en insats över lag.

Trots att Länsstyrelsen vare sig besitter fullt ut mandat eller det primära ansvaret för krishanteringen, har Länsstyrelsen i rollen som värd för samverkanskonferenser ett ansvar verka för att uppmuntra deltagarna att aktivt dela sina synpunkter och erfarenheter. Detta främjar öppenhet och informationsutbyte, vilket i sin tur kan leda till snabbare framväxande av lösningar och strategier för hanteringen. En aspekt som väcker frågor är huruvida Länsstyrelsen möjligen hade kunnat anta en mer pådrivande roll under samverkanskonferenserna. Särskilt när det blev tydligt att aktörerna själva mötte utmaningar med kommunikation och samarbete, hade Länsstyrelsen kunnat spela en centralare roll i att leda möten mot konkreta inriktningar och överenskommelser. Genomförbarheten av detta kräver dock aktiv medverkan från övriga aktörer, som måste stödja och bidra till denna riktning.

3.4.2 Kommunikation till allmänheten

När det gäller kommunikation till allmänheten om händelseutvecklingen på E22 kan det konstateras att aktörerna inledningsvis saknade en gemensam plan för vilka budskap som skulle kommuniceras ut till allmänheten. Aktörerna samverkar för första gången kring kommunikation vid lunchtid 4 januari efter påtryckningar av VRC under förmiddagen.

Kommunikationen till allmänhet och media hade fram till dess skett sporadiskt och till stor del hanterats på eget håll av aktörerna. Avsaknaden av aktörsgemensamma budskap under 3 januari fick som konsekvens att aktörerna i vissa fall talade emot varandra och att aktörerna beskyllde varandra när hanteringen på E22 började ifrågasättas av media.

En viktig del av Länsstyrelsens arbete är att verka för att inblandade aktörer samordnar sin information och säkerställa att förmågor finns för att sprida information till allmänheten och media. Under utredningen har Länsstyrelsen själva uttryckt kritik mot sin hantering av kriskommunikationen och menar att Länsstyrelsen i ett mycket tidigare skede borde ha verkat för att koordinera

aktörsgemensamma budskap till allmänheten. En sådan hantering hade sannolikt inneburit att allmänhet och media tidigare kunnat ta del av enhetlig och kvalitetssäkrad information om händelsen.

Utredningen har delgetts olika förklaringar till varför aktörerna inte omedelbart samverkar kring aktörsgemensam kriskommunikation. Den övergripande förklaringen tycks vara det faktum att aktörerna saknade en tydlig gemensam lägesbild av händelsens omfattning. Avsaknaden av en tydlig lägesbild innebar att aktörerna varit osäkra kring vilka budskap och uppmaningar som behövde förmedlas till allmänheten. Utredningen gör även bedömningen att utmaningarna som aktörerna upplever kring att skapa en tydlig och gemensam inriktning kring insatsen också försvårade möjligheten att besluta kring ett aktörsgemensamt budskap. Vid den inledande samverkanskonferensen kl. 18.30 behöver aktörerna fatta flera beslut om hur insatsen ska hanteras. När aktörerna saknar ett tydligt gemensamt mål med insatsen blir det därmed svårt att koordinera kring ett aktörsgemensamma budskap. Oavsett vad som är den exakta orsaken till att aktörerna inte omedelbart samverkar kring kriskommunikation, drar utredningen slutsatsen att aktörerna brustit i sin hantering av kriskommunikation till allmänheten om insatsen på E22.

3.4.3 Om principerna för krishantering

De grundläggande principerna för svensk krishantering omfattar ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen. Ansvarsprincipen bygger på idén att den aktör som normalt sett har ansvar för en verksamhet även bör ha ansvaret för att verksamheten fungerar under en kris. Det innebär också att aktören har ansvaret att samordna sina insatser med andra för att optimalt utnyttja samhällets samlade resurser och uppnå effektiv hantering vid en samhällskris. Likhetsprincipen föreskriver att en verksamhetsorganisation och lokalisering bör överensstämma så mycket som möjligt i fred, kris och krig. Närhetsprincipen innebär att en kris bör hanteras på platsen där den uppstår av de som är mest direkt berörda och ansvariga.

Under utredningens arbete har flera aktörer påpekat att dessa principer inte har följts av de inblandade. Särskilt inom hanteringen av trafikstoppet på E22 har ansvarsfrågan och ledningsansvaret varit ett genomgående tema. Under utredningens arbete har flera aktörer framhåvt att dessa principer inte har efterlevts av de inblandade aktörerna. Särskild. När det kommer till hanteringen av trafikstoppet på E22 har ett genomgående tema varit ansvarsfrågan, och vem som borde leda insatsen.

En del av Trafikverkets myndighetsuppdrag är att sköta underhåll av det statliga vägnätet. Det innebär Trafikverket är ytterst ansvarig för att säkerställa att vägarna är framkomliga och säkra året om. Enligt ansvarsprincipen förefaller det därför uppenbart att Trafikverket är den aktör som borde tagit ansvar för att leda och samordna hade ansvaret att leda krishanteringen på E22. Det ligger i sakens natur att en kris ställer krav på ansvarstagande utöver vad som krävs under normala förhållanden, även för andra än de som har sektorsansvar. I en situation som den på E22 när ansvar och ledningsförhållanden inte är tydliga innebär det att samtliga aktörer som deltar i samverkan behöver kliva fram när man upplever att behovet finns.

Vidare är en av de främsta erfarenheterna av trafikstoppet på E22 att grundorsaken till att det tar så lång tid innan händelsen börjar hanteras har varit avsaknaden tydlig lägesbild av situationen. Avsaknaden av lägesbild fick i sin tur stor påverkan på vidare samverkan och samordning av insatsen.

Detta tyder på att Trafikverket ansåg att en mer fullständig information var nödvändig innan konkreta åtgärder kunde vidtas. Liknande utmaningar påverkade också andra involverade aktörer, som inte agerade förrän trafikstoppet hade växt till en regional angelägenhet. I nödsituationer är det dock vanligt att det är svårt att erhålla fullständig information; beslut måste fattas under stor osäkerhet, baserat på mer eller mindre begränsad information.

Kärnpunkten handlar om att kunna fastställa det ögonblick då det inte längre är möjligt att vänta med att implementera åtgärder. Det är uppenbart att det är utmanande att med fullständig säkerhet fastställa denna specifika tidpunkt. Det understryker vikten av att, när det råder osäkerhet kring omfattningen av en händelse, agera proaktivt. Det innebär att vidta åtgärder och vid behov anpassa dem baserat på den löpande informationen som erhålls. Att ta det säkra före det osäkra blir därmed en rådande princip för att hantera situationer där tveksamhet råder kring händelsens omfattning.

Mot bakgrund av det sagda kan det finnas skäl att överväga om gällande principer för krishantering behöver kompletteras med en ytterligare princip som stärker handlingsförmåga hos myndigheter vid kriser. MSB har, från lärdomar i utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014, exempelvis lagt fram förslag om att införa en "handlingsprincip" som innebär att aktörer ska agera proaktivt och vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer med brist på information.

Sammanfattande slutsats av samverkan och ledning vid hanteringen av trafikstoppet på E22

Av den information som delgetts utredningen dras slutsatsen att de samverkan mellan aktörerna har kantats av flera utmaningar som påverkat aktörernas förmåga att effektivt samverka kring insatsen på E22. Vidare konstaterar utredningen att de samverkande aktörerna inte samverkat i enlighet med de gemensamma grunderna för samverkan och ledning, vilket inneburit brister i att tydligt skapa inriktning och ledning för evakueringsinsatsen, och hanteringen av kriskommunikation.

3.5 Hanteringen av evakueringsinsatsen

I avsnitt 2 har det beskrivits i detalj hur evakueringsinsatsen gick till. Utredningen har klarlagt att utmaningarna med att skapa en gemensam lägesbild om trafikstoppets omfattning, och oklarheterna kopplat till ansvar och ledning inneburit att evakueringsinsatsen inte kunde inledas först sen kväll 3 januari. Det förefaller därmed tydligt att en evakueringsinsats sannolikt hade kunnat inledas i ett mycket tidigare skede om aktörerna, i ett tidigare skede, lyckades samverka kring trafikstoppet. När beslutet att en evakueringsinsats väl fattats behövde räddningstjänsten invänta Försvarmaktens bandvagnar innan räddningspersonal kunde skickas ut till platsen. Under denna leddid arbetade räddningstjänsten proaktivt med att sätta upp samordningsstaber och koordinera insatsens genomförande tillsammans med Polisen.

3.5.1 Evakueringsinsatsens genomförande

Aktörers nyttjande av varandras resurser

Som framgår av avsnitt 2.6 etableras omedelbart två samordningsstaber för att hantera evakueringsinsatsen, där räddningstjänsten Nordost var samordnande för evakueringsinsatsen som

helhet. Under insatsen kommunicerar de två samordningsstaberna kontinuerligt med varandra och stödjer varandra genom att skicka resurser mellan sina respektive sektorer vid behov. Samarbetet mellan räddningstjänsten, Polisen och Försvarmakten har uppfattats som mycket god under hela insatsen. Räddningstjänsten tog under insatsen det övergripande samordningsansvaret för Försvarmaktens bandvagnar och givit dessa meningsfulla och tydliga uppgifter.

Utredningen bedömer att Försvarmakten bidrog med stora insatser till evakueringsinsatsen och det förefaller tydligt att Försvarmaktens personal är vana att agera utifrån en tydlig befälsordning och dessutom är dessutom självgående när de fått ett uppdrag. Däremot är dessa resurser beroende av att kontinuerligt få nya direktiv när en uppgift utförts vilket ställer krav på tydlig ledning och en gemensam inriktning från samverkande aktörer.

Resurser och uthållighet

Vad gäller resurstilldelning och uthållighet under evakueringsinsatsen ställdes räddningstjänsten inför flera utmaningar. Det har beskrivits att räddningstjänsten redan under natten 4 januari hade problem med personalförsörjning både gällande ledningsresurser och insatspersonal. Exempelvis fick insatsledare på plats arbeta i över 30 timmar i sträck för att säkerställa samordning på plats och att insatsen inte tappade flyt. I stort löstes problematiken med personalförsörjning genom ad hoc-lösningar. Problematiken kring personalförsörjningen kan till stor del förklaras av att ordinarie personal till stor del fortfarande var semesterlediga och att tillgängliga reserver redan var upptagna med att hantera andra händelser i länet.

Även försörjning av mat och vatten till personalen som arbetade var ett problem som räddningstjänsten saknade en konkret lösning på, men som till sist löste sig med hjälp av kommunen kunde ordna lite enklare mat som kunde köras ut till platsen av Försvarmakten. Uthållighet i en insats är kritiskt för att säkerställa förmågan att genomföra en insats på ett effektivt sätt och har oundvikligen påverkan på kvaliteten på krishanteringen i stort. Vid trafikstoppet på E22 kunde räddningstjänstens utmaningar till stor del lösas ad hoc genom kreativa lösningar. Utmaningarna som upplevdes blev på så vis aldrig som ett påtagligt hinder, men det väcker frågor om uthålligheten hade påverkats negativt om insatsen hade dragit ut på tiden.

Om en LSO-insats effektiviserat evakueringsinsatsen

En aktuell fråga som framkommit under utredningen är huruvida hanteringen av evakueringen på E22 som en LSO-insats skulle bidra till en snabbare och mer effektiv hantering. Analysen i avsnitt 3.3.1 indikerar att en räddningsinsats enligt LSO sannolikt hade underlättat ledning och inriktning av insatsen. LSO ger räddningstjänsten omfattande befogenheter att leda och koordinera insatser från olika myndigheter och organisationer. Genom att tillämpa LSO hade räddningstjänsten kunnat etablera en tydlig och enhetlig ledning, vilket i sin tur skulle ha förenklat kommunikationen och samordningen mellan alla inblandade parter.

En återkommande utmaning för evakueringsinsatsen som helhet var det faktum att många personer som satt fast på E22 valde att stanna kvar i sina fordon trots att dessa personer blivit erbjudna möjligheten att evakueras av bandvagnar. Anledningarna till att många valde att stanna kvar är oklart. Detta hinder underminerade möjligheten att fullständigt evakuera området och säkerställa att personer i området var utom fara. Vid en LSO-insats skulle räddningstjänsten därmed haft befogenhet att

tvångsevakuera området, vilket sannolikt hade inneburit en mer effektiv och säker hantering av insatsen.

Det är viktigt att notera att trots fördelarna med en LSO-räddningsinsats när det kommer till tydliga ledningsförhållanden, hade det inte inneburit snabbare insatser eller utökade resurser. Detta, eftersom räddningstjänsten som helhet inte var medvetna om situationen på E22 före Länsstyrelsens samverkanskonferensen 18.30. Trots de breda befogenheterna som LSO ger, var man från räddningstjänstens sida alltså begränsad av den bristfälliga lägesbilden.

Sammanfattningsvis indikerar analysen att en LSO-insats sannolikt hade förenklat hanteringen av evakueringsinsatsen på E22. Trots att detta inte nödvändigtvis skulle ha resulterat i snabbare insatser eller ökade resurser, skulle det ha möjliggjort en mer effektiv och samordnad insats.

Kommentarer om uppsamlingsplatserna

I utredningens arbete har det konstaterats att det varit en framgångsfaktor för evakueringsinsatserna var att både Kristianstad och Hörby kommun i ett tidigt skede upprättade uppsamlingsplatser som kunde omhänderta evakuerade personer från E22. Av utredningen har det vidare framkommit att kommunernas samverkan och kommunikation med övriga aktörer upplevdes fungera bra och var främjande för evakueringsinsatsens utförande.

3.5.2 Om evakueringsinsatsen i övrigt

Ledning och samordning av bandvagnar

Bandvagnsfrågan och samordningen av dessa var en central del under evakueringen av E22 och diskuterades mer eller mindre under hela händelseförloppet mellan 3-5 januari. Det inledande samverkansmötet handlade initialt om samordning av bandvagnsresurser i Skåne län, även om det senare fokuserade på situationen på E22.

Under det inledande samverkansmötet konstaterades behovet av att flytta bandvagnar till E22. Försvarsmakten hade vid denna tidpunkt redan börjat reda i frågan då Länsstyrelsen tidigare informerat dem om det eventuella bandvagnsbehovet innan mötet. Försvarsmakten poängterar dock tydligt under mötet att för att de ska kunna tillhandahålla bandvagnsresurser behövs en formell förfrågan om stöd skickas in och det behövs en koordineringsperson och plats för denne att dirigera från.

Flertalet andra aktörer menar att stödbegäran av bandvagnar borde gjorts av Trafikverket med tanke på att de är förvaltare av vägen. Trafikverket (TiB) var däremot under uppfattningen att stödbegäran inte borde göras i Trafikverkets namn med anledning av att det är räddningstjänsten som efterfrågar bandvagnar till evakueringsinsatsen. Trafikverket saknade även den blankett som krävs för stödbegäran till Försvarsmakten. Slutligen tar Länsstyrelsen på sig att skicka in den formella stödbegäran till Försvarsmakten, men på uppmaning av Trafikverket. Som tidigare nämnt i kapitel 2.6.1 hamnar sedan samordningen av bandvagnar på E22 på räddningstjänsten. Detta då det uppfattas att Trafikverket inte har förmågan att leda arbetet.

När evakueringsinsatsen som räddningstjänsten lett har förklarats som avslutad och samtliga personer som suttit fast i bilarna har fått förfrågan om att evakueras, diskuteras återigen ansvaret för bandvagnarna vilket också beskrivs i kapitel 2.6.2. Under samverkansmötena 4 januari upprepar Försvarsmakten att om deras resurser ska förlängas behöver Försvarsmakten ett inriktningsbeslut på insatsen och att prioriteringar måste göras på plats. Även Polisen efterlyser någon som kan leda och prioritera insatsen och att detta förslagsvis ska vara Trafikverket. Då räddningstjänsten avslutat evakueringsinsatsen försöker de under dagen att lämna över ansvaret av samordningen av bandvagnar till Trafikverket. Trafikverket vet inte ifall de har personal att skicka för koordinering av detta vilket innebär att räddningstjänsten fortsatt ansvarar för att samordna bandvagnarna.

Under kvällen 4 januari skapas en samverkansstab för samordning av bandvagnsinsatsen bestående av räddningstjänst, Polisen och Försvarsmakten med utgångspunkt från Hörby. Det efterfrågas att även Trafikverket ska bidra med en resurs för detta arbete. Trafikverket meddelar då att de saknar någon med mandat för att medverka vid samordningsstaben. Bandvagnarna lämnar slutligen platsen vid 23.30 under kvällen 4 januari.

Det kan konstateras att samverkan kring bandvagnsinsatsen påverkas negativt av Trafikverkets oförmåga att flertalet gånger bidra med efterfrågade resurser. Diskussionerna kring vem som bör skicka in den formella stödbegäran till Försvarsmakten, samt samordningen av bandvagnar, tar både onödig tid och skapar frustration hos flertalet aktörer. Diskussionerna grundar sig återigen på att aktörerna har olika syn på vem som bär huvudansvaret för insatsen, vilket även beskrivs i kapitel 2.3.2 och 3.3.1.

Trafikverkets trafiksamverkansmöten

Det första Trafiksamverkansmötet med anledning av E22 sker först 08.30, 4 januari. Detta Trafiksamverkansmöte var inplanerat redan innan regional TiB på Trafikverket fick förståelse för problematiken på E22, och var initialt kallat till med anledning av hanteringen av järnvägar. I utredningens arbete har det framkommit att tidsbrist varit anledningen till att regional TiB inte kallar till trafiksamverkansmöte redan efter den första samverkanskonferensen kl. 18.30, 3 januari. Efter samverkansmötet var regional TiB upptagen med att hantera diverse åtgärder, bland annat kontaktas Svevia, Trafikverkets kommunikationschefer och ROL för att informera om situationen på E22. Regional TiB har i intervju uppgett att det inte först sent på kvällen 3 januari som det funnits tid att planera långsiktigt och fattar då beslut om att avvakta med att upplysa övriga medarbetare om situationen på E22 tills det inplanerade trafiksamverkansmötet kl. 08.30, 4 januari.

Av utredningens arbete har det framkommit att Trafikverkets regionala TiB till stor del representerade Trafikverket på egen under samverkanskonferenserna som inträffade under det första dygnet. Andra representanter från Trafikverket med ansvar inom myndighetens krisberedskapsorganisation kopplades alltså in först i samband med trafiksamverkansmötet kl. 08.30, 4 januari. I Trafikverkets händelselogg framgår det att man under Trafiksamverkansmötet kl. 08.30 inleder kriskoordinering i form av tre TiB:ar, krisadministratörer samt en TiB-samordnare med anledning av E22 och övriga ärenden. Därefter sker regelbundna avstämningar inom kriskoordineringen och det beslutas även att separata möten ska bedrivas för att hantera väg och järnväg framåt. Utredningen konstaterar att det Trafiksamverkansmöte som hålls torsdag morgon kl. 08.30 aktiverade flertalet viktiga resurser internt hos Trafikverket. Därav kan det hävdas att ett tidigare genomförande av det första Trafiksamverkansmötet hade kunnat bidra

till ett snabbare framtagande av kriskoordinering internt hos Trafikverket och således haft en positiv påverkan på samverkan med övriga aktörer.

Sammanfattande slutsatser av hanteringen av evakueringsinsatsen

Sammanfattningsvis konstatera utredningen att de omfattande svårigheterna för aktörerna att skapa sig en gemensam lägesbild bidrog till att räddningstjänstens ankomst till platsen 3 januari blev försenad och således även evakueringsinsatsen. Diskussionen kring insatsens ledning och inriktning påverkar också samverkan och förseningen av insatsen. Utredningen bedömer även att när evakueringsinsatsen väl inleds fungerar samarbetet på plats mellan räddningstjänsten, Polisen och Försvarmakten övervägande bra och aktörerna stödjer varandras insatser under de stundvis tuffa förhållandena som råder ute på E22.

4. Utvecklingsmöjligheter och Behov av Vidare Utredning

4.1 Kapitlets struktur

Utredningens analys av aktörernas insatser under trafikstoppet på E22 har mynnat ut i tre övergripande områden där utvecklingsmöjligheter identifierats. Således har kapitlet delats upp i avsnitt som behandlar identifierade förbättringsmöjligheter inom följande områden:

- 4.2 Samverkan och ledning
- 4.3 Lägesbilder
- 4.4 Kommunikation till allmänheten

Kapitlet avslutas med avsnitt 4.5 som ger rekommendationer för vidare utredning som inte täckts av utredningens uppdrag.

4.2 Samverkan och ledning

Utredningen har visat ett behov att stärka aktörernas förmågor kring ledningsmetoder för krishantering. Utredningen har konstaterat att de samverkande aktörerna inte i tillräcklig utsträckning samverkat i enlighet med de gemensamma grunderna för samverkan och ledning. Utredningen har således identifierat lärdomar och förbättringsmöjligheter kopplat till behovet att stärka aktörernas förmågor kring samverkan- och ledningsmetoder vid krishantering.

Framgångsrik krishantering förutsätter att vissa åtgärder har vidtagits redan före krisen inträffar. Det är således viktigt att aktörer som kan bli involverade i kriser besitter rätt kompetenser och har övat för att kunna samverka. Det är nödvändigt att dessa aktörer har planerat för insamling och analys av information, snabb mobilisering av resurser, informationsspridning med mera. Som erfarenheterna av trafikstoppet på E22 visat, leder brister i dessa avseenden ofrånkomligen till konsekvenser för krishanteringen i stort.

En slutsats från avsnitt 3.3.1 är att aktörerna till stor del misslyckades med att samverka enligt gemensamma grunderna för samverkan och ledning. Grunderna kan onekligen ses som en värdefull modell och gemensamt ramverk för att effektivt organisera och leda krishantering, både vid mindre och större händelser som kräver att fler aktörer samarbetar. Utifrån utredningens genomförande kan det konstateras att en adekvat tillämpning av grunderna hade försett aktörerna med vägledning och tydliga riktlinjer för att forma enhetliga och gemensamma samverkansformer. Vidare hade detta sannolikt resulterat i att de utmaningar som beskrivits i avsnitt 3.3, relaterade till ansvars- och ledningsstrukturer, antingen hade hanterats betydligt tidigare eller undvikits helt och hållet.

Inriktnings- och samordningsfunktion (ISF)

I avsnitt 3.3.1 konstateras Länsstyrelsens aktuella hantering av samverkanskonferenserna hade kunnat bedrivas effektivare, både vad gäller tidsåtgång som för att främja inriktning och samordning mellan aktörerna. Vidare förs argumentationen att en hantering i enlighet med de aktörsgemensamma formerna för samverkan som en inriktnings- och samordningsfunktion (ISF) hade hjälpt denna situation.

Förklaringen till att Länsstyrelsen inte anpassar samverkanskonferenserna kan delvis förklaras av den initiala förvirringen kring syftet med samverkanskonferensen. Men det faktum att Länsstyrelsen inte vid följande samverkansmöten anpassar mötesstrukturen till en inriktnings- och samordningsfunktion tyder på att Länsstyrelsen saknar tillräcklig förmåga eller kunskap om de aktörsgemensamma formerna för att säkerställa att följande samverkansmöten hanteras som ISF och därmed att aktörerna kan träffa överenskommelser om aktörsgemensam inriktning och samordning.

Vad som tydligt framgår av det ovanstående är att Länsstyrelsen bör analysera dess befintliga förmåga att skapa aktörsgemensam inriktning och samordning. Resultatet av en sådan analys bedöms vara främjande för att utröna eventuella gap i förmågor och därmed belysa utvecklingsområden. Utgångspunkten för en sådan analys kan förslagsvis vara att titta närmare på huruvida Länsstyrelsens arbetsformer idag möter krav på bland annat operativt tempo, beslutsfattande, informationsdelning, kriskommunikation, flexibilitet och robusthet. Vidare bör Länsstyrelsen, tillsammans med övriga aktörer, utvärdera huruvida mötesstrukturer vid samverkan i kris kan utvecklas så att den hanteras i enlighet med inriktnings- och samordningsfunktion för regional krisledning. På regional nivå är det därför angeläget att utvecklingen går mot att i högre grad anpassa arbetsformer mot till de aktörsgemensamma formerna för inriktning och samordning.

Utbildning

Ojämnheter i kunskap kring de gemensamma grunderna för samverkan och ledning bland aktörerna utgjorde en grundläggande orsak till ineffektiv samverkan vid trafikstoppet på E22. Vad som förefaller tydligt är att för att samverkande aktörer ska kunna applicera grunderna kräver det att samtliga individer som deltar i samverkan har en grundläggande förståelse för sina egna samt övriga aktörers roller och befogenheter. Dessutom är det viktigt att behärska de relevanta begreppen för att kunna kommunicera och samverka på ett optimalt sätt. Därav kan slutsatsen dras att tillämpningen av arbetsmetoder enligt gemensamma grunder för samverkan och ledning inte har implementerats i Skåne på en tillfredställande nivå

I grunderna framhävs vikten av att aktörer kontinuerligt övar och utbildar sig för att förbättra sina färdigheter och förståelse för samverkans- och ledningsprinciperna. Regelbunden och gemensam utbildning kring aktörsgemensam samverkan på operativ nivå bör därmed ses som en absolut nödvändighet för att säkerställa god samverkan när en krissituation uppkommer.

Kraven på att vara medveten om, och tillämpa dessa grunder är höga och av god anledning, då de utgör grundpelarna för att säkerställa att Sverige är rustat att möta och hantera olika samhällshot och kriser på ett samordnat och effektivt sätt. Därmed krävs en utbildnings- och övningsverksamhet med hög ambitionsnivå för att säkerställa att aktörerna i Skåne län har rätt förmåga att samverka, samordna och informera vid krissituationer. Givet utmaningarna kring samverkan vid trafikstoppet på E22 är övningar med inslag av beslutsfattande under krissituationer vara ett fokusområde. Att besitta rätt kunskaper om ansvarsområden, mandat och uppgifter är centralt för att uppnå effektiv samordning över sektors- och nivågränser.

Länsstyrelsens ansvar för krisberedskap och krishantering regleras genom två huvudsakliga förordningar. Dessa är (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen) och (2007:825) länsstyrelseinstruktionen. I länsstyrelseinstruktionen framgår det att länsstyrelsen avseende krisberedskap ska vara sammanhållande inom sitt geografiska område och före, under och efter en kris

verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas. Detta innebär bland annat att Länsstyrelsen ska stödja de aktörer som är ansvariga för krisberedskapen i länet avseende planering, risk- och sårbarhetsanalyser samt utbildning och övning.

Det kan därmed konstateras att Länsstyrelsen i framtiden bör ta en mer aktiv roll i att säkerställa att utbilda aktörer i att samverka vid samhällsstörningar enligt de grunderna gemensamma grunderna för samverkan och ledning. Ett rekommenderat tillvägagångssätt är att även här ta stöd från MSB för att få stöd med att tydligt definiera behovsbilden exempelvis med stöd för utredning, utbildningsinsatser, och övningar. Bestämmelserna i krisberedskapsförordningen innefattar inte bara Länsstyrelsen utan även statliga myndigheter. Bland annat ska statliga myndigheter inom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället och utveckla god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Vidare beskriver förordningen att varje myndighet är skyldig att säkerställa att personalen får den utbildning och övning som krävs för att kunna lösa sina uppgifter i samband med krissituationer.

Kulturskillnader

Som framgår av dokumentationen kring samverkan, samt de observationer som redovisats i avsnitt 3.3.1 förefaller det tydligt att räddningstjänsten, Polisen och Försvarsmakten varit drivande i att påskynda beslutsfattande och att få i gång en evakueringsinsats vid samverkan med övriga aktörer. Vid flera tillfällen påtalar dessa aktörer även behov från samtliga aktörer att tänka långsiktigt kring insatsen.

Detta tyder på att det finns skillnader i aktörers förmåga att snabbt fatta beslut och skapa inriktning mellan "blåljus-aktörer" och andra aktörer i situationer där en tydlig lägesbild saknas. Detta exemplifieras av faktumet att Polisen och räddningstjänsten tidigt var drivande i att påskynda beslutsfattande och snabbt få i gång en evakueringsinsats redan vid den första samverkanskonferensen.

Denna observation kan härledas till skillnader i erfarenhet och vana inom krishantering. Räddningstjänsten, Polisen och Försvarsmakten arbetar dagligen med krishantering och denna rutinmässiga exponering för dessa situationer fostrar en kultur där snabbhet i att fatta beslut är avgörande för effektiv krishantering. Myndigheter och organisationer som inte regelbundet arbetar med krishantering besitter sannolikt inte samma vana. Följaktligen gör utredningen bedömningen att dessa aktörer har en mer försiktigare inställning i situationer där snabba beslut och samordning är avgörande. En övergripande lärdom av det ovanstående är att myndigheter som inte regelbundet hanterar kriser måste träna sin förmåga på att snabbt fatta beslut och agera, särskilt när lägesbilden är oklar. Effektivt beslutsfattande i sådana situationer kräver en kombination av ansvarstagande, mod och förståelse för vikten av handlingskraft vid komplexa och snabbt föränderliga krisförhållanden.

Perspektivförståelse

En grundläggande förutsättning för att samverka framgångsrikt är att aktörer besitter förmågan att förstå varandras perspektiv. God perspektivförståelse gör det möjligt att betrakta händelser ur olika synvinklar och därmed förstå händelser på olika sätt. Vid krishantering bidrar perspektivförståelse till att aktörer snabbt kan förstå varandras behov och möjligheter.

Som framgår av utredningens observationer är det dock tydligt att aktörerna vid inledande samverkan saknade förståelse för varandras perspektiv. Under länsstyrelsens samverkanskonferenser hade Trafikverket och framför allt räddningstjänstens representanter olika förväntningar på varandras roller i hanteringen, både gällande vem som skulle leda insatsen och om det var en evakueringsinsats eller

räddningsinsats som skulle genomföras. Konsekvensen av detta blev att aktörerna i viss mån agerade parallellt och därmed saknade en tydlig gemensam inriktning vid insatsen. Avsaknaden av god perspektivförståelse kan troligen vara en starkt bidragande faktor till att aktörerna inledningsvis har svårigheter att kommunicera behoven och därmed samverka effektivt vid trafikstoppet på E22.

En lärdom från hanteringen är således att etablera mekanismer och rutiner för att främja ömsesidig förståelse av olika aktörers ansvarsområden, förväntningar och behov. Dessutom bör informationsutbyte och dialog främjas genom att tydliggöra och kommunicera förväntningar och planer innan en kris inträffar. Därför bör en god förståelse för varandras perspektiv och värdegrunder utvecklas redan i planeringsarbetet.

4.3 Lägesbilder

Utredningen har visat att aktörerna hade utmaningar med att skapa en tydlig och gemensam lägesbild om trafiksituationen på E22. Avsaknaden av en tydlig lägesbild fick som följd att samverkan och följande evakueringsinsats påbörjades i ett sent skede. Utredningens arbete har därmed identifierat lärdomar och förbättringsmöjligheter kopplat till förmågan att skapa lägesbilder vid krishantering.

Kategorisering av händelser

En central omständighet gällande trafikstoppet på E22 var det faktum att ingen person kom till skada som en direkt följd av händelsen. Som beskrivits i avsnitt 2 kategoriserades händelsen initialt av både trafikledningscentralen, Polisen och SOS-Alarm som en trafikstörning, alltså en händelse av lägre dignitet. Ett trafikstopp har genom utredningen beskrivits av aktörerna som en relativt vanlig händelse och inte något som vanligtvis kräver brådskande uppmärksamhet från blåljus-myndigheterna. Speciellt jämförelse med händelser där personskador är inblandade, såsom trafikolyckor. En möjlig tolkning av detta är att om trafikstoppet hade resulterat i omedelbara personskador, hade sannolikt händelsen snabbare prioriterats och hanterats på ett mer akut sätt. Detta i sin tur kan ha förhindrat att händelsen eskalerade till den grad den till slut gjorde.

Händelser av lägre dignitet, såsom ett trafikstopp, åtgärdas inte lika snabbt som incidenter med högre allvar, som olyckor med personskador. Detta är rimligt i teorin då personskador bör prioriteras högre. Dock kan det bli problematiskt då det kan leda till bristande uppföljning av mindre incidenter. Såsom blev fallet vid trafikstoppet på E22 finns en uppenbar risk att nödvändiga resurser inte tilldelas eller att de tilldelas för sent för att effektivt hantera händelsen.

En lärdom som kan dras är att när händelser som initialt kategoriseras som händelser av lägre dignitet inträffar finns en betydande risk att de inte hanteras i tid. Detta ökar risken för att händelserna växer och utvecklas till kriser som kan påverka samhället som helhet. Ett föremål för vidare utredning och analys bör därför vara att undersöka hur omvärldsbevakning och uppföljning av mindre incidenter genomförs. Det skulle kunna hävdas att händelsen på E22 i ett tidigt skede hade behövt omkategoriseras till en händelse av större dignitet i takt med att det tydliggjordes att hanteringen av trafikstoppet skulle dra ut på tiden. Det krävs en översyn av hur händelser kategoriseras och en förmåga att ompröva bedömningar när det blir tydligt att en händelse inte löser sig som förväntat. Detta är

avgörande för att säkerställa att incidenter av mindre dignitet inte förbises och kontinuerligt övervakas och ombedöms för att förebygga att de eskalerar till större problem.

Omvärldsbevakning

Av det ovanstående är därmed en slutsats att det finns behov av att förbättra de involverade aktörernas förmåga att omvärldsbevaka och inhämta information om händelser. Genom att implementera snabbare mekanismer för insamling av relevant information från olika källor kan aktörerna bygga upp en korrekt lägesbild i realtid. Därigenom kan aktörerna tidigt identifiera situationens allvar och vidta lämpliga åtgärder. Ett ökat fokus på effektiv informationshantering, inklusive regelbunden uppdatering och utvärdering av lägesbilden, blir avgörande för att förstå och bedöma olika händelsers allvar. Teknologiska verktyg för visualisering av lägesbilder kan ytterligare underlätta beslutsfattandet genom att erbjuda tydliga och lättförståeliga presentationer. För att främja en kultur av aktiv samverkan bör gemensamma möten, övningar och utbildningar implementeras, vilket skulle öka medvetenheten om och förståelsen för varandras roller och ansvarsområden. Denna kombination av åtgärder, i linje med MSB:s gemensamma grunder för samverkan och ledning, anser utredningen kommer att stärka aktörernas förmåga att tidigt uppfatta och adekvat hantera allvarliga situationer som trafikstoppet på E22. Analysen visar att det proaktiva och förberedande arbetet med att skapa scenarion baserat på omvärldsbevakning kan bidra till snabbare hantering och ökad krisberedskap.

Regional risk- och sårbarhetsanalys

Krisberedskapsförordningen innehåller även bestämmelser om förberedelser för krissituationer och innebär att myndigheterna ska ta fram risk- och sårbarhetsanalyser (RSA). En RSA ska avse sårbarheter eller hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. Vid analysen ska särskilt beakta situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå samt situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer.

Länsstyrelsen i Skåne län hade i sin regionala RSA från 2022 inkluderat natur- och väderrelaterade hot och risker inom det geografiska området. Risker som bedömdes vara särskilt aktuella i Skåne är kraftigt regn och högt vattenstånd som kan leda till översvämningar samt höga temperaturer och förändringar i nederbördsmonster som kan leda till allvarlig vattenbrist, bränder och störningar i livsmedelsförsörjningen. Vidare beskriver Länsstyrelse att riskområdet präglas starkt av oförutsägbarhet eftersom prognoser ofta är osäkra eller svåra att göra, speciellt på längre sikt.

Riskerna kopplat till snöoväder bedöms också i RSA:n. bland annat att händelser av den här typen orsakar störningar för framkomligheten för ambulans, hemsjukvård, räddningstjänst och polis. Länsstyrelsen gör även en bedömning av sannolikheten att snöoväder inträffar och konstaterar att det inte krävs stora snömängder för att drivbildning ska innebära ett problem för framkomligheten på både vägar och järnvägar. Länsstyrelsen gör även bedömningen att klimatförändringarna innebär att vintrarna i Skåne kommer bli varmare och att problemen kopplat till snöfall därmed kommer att minska på sikt. En kortfattad beskrivning av aktualiteten ges, vilket bland annat nämner ett större snöoväder i sydöstra Skåne som skapade drivbildning på vägarna och därmed minskade framkomlighet i området.

I RSA:n gör Länsstyrelsen ingen bedömning av sin förmåga att hantera riskerna att hantera snöoväder. Mot bakgrund av det anförda kan det konstateras att Länsstyrelsen i Skåne, som i övrigt identifierat ett stort antal sårbarhet och brister kopplat till krisberedskapen, inte värderat risken för snöoväder som särskilt stor. En slutsats av detta är att Länsstyrelsen bör omvärdera risker och sårbarheter kopplat till snöfall och hur krishanteringsförmågan kopplat till denna typ av händelse kan höjas. En sådan analys hade rimligen inneburit till att Länsstyrelsen kan bedöma sin förmåga att hantera riskerna att hantera snöoväder och på sikt öka länets totala förmåga att hantera konsekvenserna av snöoväder.

Lägesbilder om trafiksituationen

I avsnitt 3.2.2. dras slutsatsen att Trafikledningscentralen brustit i sin förmåga att skapa en adekvat lägesbild av trafiksituationen på E22. Orsakerna till detta var flera, bland annat att förmågan att dokumentera och följa upp pågående trafikstörningar brister när arbetsbelastningen ökar. Denna omständighet försvårade trafikledarnas möjlighet att sammanställa en överblick av händelseutvecklingen på E22, och därmed förmågan att bedöma situationens allvar.

Vid vägtrafikledning är TC:s huvudsakliga uppgift att övervaka trafiksituationen på vägarna. När det gäller den trafikövervakning som utövades vid trafikstoppets inledningsskede kan utredningen konstatera att TC misslyckades med denna uppgift. En slutsats från utredningen är därmed att Trafikverket bör se över sin förmåga att skapa och upprätthålla aktuella lägesbilder om trafikstörningar på väg. Utredningen gör bedömningen att om det funnits bättre rutiner och möjligheter att effektivt och systematiskt loggföra trafikstörningar hade man på TC troligtvis förstått trafikstoppets omfattning i ett tidigare skede under 3 januari och därmed kunnat undvika den gradvisa eskaleringen som sker under dagen.

När det gäller resursfördelningen hade det sannolikt även varit nödvändigt att se över rutiner för att utöka antalet trafikledare på TC i situationer då det är känt att trafiksituationen sannolikt kommer att bli besvärlig på grund av väderläget. Vidare bör Trafikverket utreda om det är tillräckligt att TC har en regional operativ ledare (ROL) med ansvar för trafikledningen av både väg och järnväg. Den nuvarande modellen har sannolikt vissa begränsningar särskilt när det gäller att hantera ökande arbetsbelastning och komplexitet i trafiksituationer som involverar båda trafikslagen. När arbetsbelastningen ökar, särskilt under krishantering eller vid stora trafikstörningar, uppstår en risk att ROL inte har tillräcklig kapacitet att adekvat övervaka och hantera både väg- och järnvägstrafiken samtidigt. Genom att en enda person har ansvar för både väg- och järnvägstrafikledning kan det finnas en överhängande risk för att viktig information går förlorad eller att beslut tas på grundval av otillräcklig övervakning. Därmed kan det vara fördelaktigt att överväga att differentiera ansvar och ha specialiserade operativa ledare för väg- och järnvägstrafik. Detta skulle möjliggöra ökad förmåga att hantera ökande arbetsbelastning och komplexitet.

4.4 Kommunikation till allmänheten

Utredningen har visat att de samverkande aktörerna inledningsvis saknade en gemensam plan för kommunikation till allmänheten. Avsaknaden av en gemensam lägesbild och tydligt definierade mål för insatsen bedöms ha legat till grund för detta. Utredningens arbete har därmed identifierat lärdomar och förbättringsmöjligheter kopplat till kriskommunikation vid samverkan.

Kriskommunikation

I arbetet med samverkan och ledning vid samhällsstörningar, enligt MSB:s gemensamma grunder, betonas vikten av att hantera händelser inte bara utifrån aktörernas egna perspektiv utan även utifrån berörda människors och grupperas tolkning. Det poängteras att det inte bara handlar om att hantera de faktiska samhällsstörningarna utan även den bild av störningarna som uppfattas externt. Aktörer måste därför samverka kring kriskommunikation i ett tidigt skede, samt etablera tydliga riktlinjer kring vilka budskap som ska kommuniceras ut mot allmänheten.

Som beskrivits i avsnitt 3.3.2 misslyckas Länsstyrelsen och övriga aktörer att tidigt forma en gemensam plan för att kommunicera till allmänheten, och samverka kring kriskommunikation kom inte igång förrän mitt på dagen 4 januari. Orsakerna bakom den bristande hanteringen har delvis förklarats av att aktörerna under den inledande samverkanskonferensen kl. 18.30, 3 januari, var upptagna med att skapa en gemensamlägesbild och samordna kring evakueringsinsatsen och att kriskommunikation helt enkelt inte prioriterades i det inledande skedet.

En mer proaktiv insats från Länsstyrelsen, enligt de gemensamma grunderna för samverkan och ledning, skulle sannolikt ha resulterat i enhetlig och kvalitetssäkrad information om trafikstoppet kom ut till allmänheten tidigare. Vad som tydligt framgår av det ovanstående är att Länsstyrelsen bör analysera dess befintliga förmåga att säkerställa att kriskommunikation genomförs i ett tidigt skede.

Utvecklingsmöjligheter ligger därmed i att stärka Länsstyrelsens roll som samordnare av information, vilket kräver tidiga insatser för att etablera klara riktlinjer och strategier för kriskommunikation. En bättre förståelse för hur kriskommunikation integreras med övriga insatser påverkar direkt förmågan att hantera händelser som trafikstoppet på E22. Tydliga inriktningar för insatsen, kombinerat med förutbestämda kommunikationsstrategier, kan minska osäkerhet och främja en snabbare och mer effektiv samverkan kring kommunikationen till allmänheten. För att möjliggöra en smidigare hantering av kriskommunikation vid framtida händelser bör Länsstyrelsen aktivt driva fram tidig samverkan kring kommunikationsstrategier, även när insatsinriktningen är osäker. Detta kan säkerställa att aktörerna agerar enhetligt och förebygger situationer där oenighet och motsägande budskap uppstår. Genom att integrera kriskommunikation som en central del av samverkan enligt MSB:s riktlinjer kan samverkande aktörer bygga en starkare grund för en enhetlig och effektiv respons vid kommande kriser.

Signalvärdet av att flera aktörer samverkar för att lösa situationen är viktigt. Att kommunicera tydligt och enhetligt om samverkan förmedlar till allmänheten och massmedia att olika myndigheter och organisationer agerar i en gemensam insats. Detta skapar förtroende och undanröjer risken för att massmedia ställer samverkande aktörer mot varandra. Genom att betona samarbetet sänder samverkande aktörer signaler till allmänheten om en koordinerad insats, vilket bidrar till att stärka det övergripande förtroendet för krishanteringen och de involverade aktörerna. Förmågan att upprätthålla förtroendet hos allmänheten är centralt för utfallet och tolkningen av ett scenario. Att lyfta fram detta i kommunikationsstrategin kan därför vara en strategisk åtgärd för att undvika potentiella konflikter och skapa en positiv bild av samverkan i krissituationer.

4.5 Rekommendationer för vidare arbete och utredning

Baserat på det material som kommit utredningen tillhanda genom dokumentation, intervjuer och utredningens analys har utredningen identifierat ett antal rekommendationer som bedöms vara av intresse för vidare arbete och utredning. Rekommendationerna har sträckt sig bortom omfånget av detta utredningsuppdrag men anses vara främjande för att stärka den regionala krisberedskapen i Skåne.

Utred behov av digitalt stödsystem för att stödja kommunikation och sammanställning av lägesbilder

Baserat på utredningens slutsatser angående de utmaningar som uppstod vid samverkan mellan aktörerna, rekommenderas en granskning av behovet för ett potentiellt digitalt stödsystem. Syftet med ett sådant system skulle vara att underlätta och säkerställa effektiv kommunikation samt sammanställning av gemensamma lägesbilder mellan aktörerna. Utredningen visar att bristen på förmåga att sammanställa en enhetlig lägesbild kan få allvarliga konsekvenser. Utan tillgång till en samlad och aktuell bild av situationen finns risk för att aktörer fattar beslut baserat på fragmenterad information eller individuella perspektiv. Dessa beslut kan leda till brister i beslutsfattande och resursallokering, vilket i sin tur kan förvärra konsekvenserna av en samhällsstörning.

Utöver att säkerställa en gemensam lägesbild och förbättra kommunikationen mellan aktörer, bedömer utredningen att ett digitalt stödsystem sannolikt kan erbjuda flera andra fördelar. Exempelvis skulle systemet möjliggöra snabb och effektiv informationsdelning i realtid, vilket är avgörande för att hantera snabbt föränderliga situationer. Dessutom skulle det bidra till att optimera resursanvändningen genom att tillåta aktörer att dela resurser och koordinera insatser mer effektivt. Slutligen kan ett digitalt system också öka transparensen och öppenheten i samverkansprocessen, vilket i sin tur kan stärka förtroendet mellan aktörer och förbättra samarbetet över gränserna. För att definiera formerna för ett sådant system bedömer utredningen att en djupgående utvärdering av behovet är nödvändig, som tar hänsyn till aktörernas specifika behov och förutsättningar. Förslagsvis bör en sådan utredning inkludera en analys av tekniska krav, resursbehov och potentiella risker och utmaningar som kan uppstå.

Träna aktörers förmåga att samverka vid samhällsstörningar

En tydlig rekommendation som framkommit genom utredningens arbete är att aktörerna i högre grad borde arbeta för att gemensamt stärka förmågan att samverka effektivt med varandra. Utbildning och övning utgör hörnstenarna i arbetet för att stärka denna förmåga. Det är även viktigt att varje enskild aktör individuellt arbetar strävar efter att höja den interna kompetensen gällande samverkan med andra aktörer. Därför bör aktörerna i Skåne utarbeta en gemensam plan för utbildnings- och övningsaktiviteter som främjar effektivt samverkan vid samhällsstörningar. Det är av stor vikt att sätta upp konkreta och mätbara mål för kunskapsutvecklingen och att kunna utvärdera denna utveckling över tid. Genom att alla aktörer i samhällets krisberedskap delar en gemensam kunskapssyn blir det möjligt att dra slutsatser om hur förmågan till samverkan och ledning utvecklas.

MSB har en central roll i att främja övningsverksamhet, vilket bland annat tillhandahålls med hjälp av samverkansövningar. MSB och länsstyrelserna har sedan 2021 en gemensam arbetsgrupp för

samordning av utbildning vilket utredningen rekommenderar utnyttjas för att stärka förmågorna att öva samverkan på regional nivå inom Skåne. Länsstyrelsen i Skåne Län bör, samordnande aktör för den regionala krisberedskapen i Skåne säkerställa att detta arbete genomförs.

Genomlysning av aktörernas krisberedskapsorganisationer

En ytterligare rekommendation för vidare arbete för samtliga involverade aktörer är att genomlysna och utvärdera de individuella krisberedskapsorganisationerna. Bestämmelserna i krisberedskapsförordningen utgör grunden för denna rekommendation. Enligt krisberedskapsförordningen är det aktörernas ansvar att vara förberedda på att hantera samhällsstörningar och andra krissituationer. Detta inkluderar att ha väl fungerande krisberedskapsorganisationer som är rustade att agera vid behov.

Utredningen bedömer att en systematisk genomlysning möjliggör att aktörerna kan utvärdera och analysera olika delar av sina krisberedskapsorganisationer, såsom planer, resurser, kommunikationssystem och samverkansstrukturer. Detta ger möjlighet att identifiera eventuella svagheter och brister som behöver åtgärdas för att förbättra organisationernas förmåga att hantera kriser och samhällsstörningar på ett effektivt sätt. Vidare bör detta ses som en kontinuerlig process, där resultaten används för att vidta åtgärder för att förbättra och stärka krisberedskapsorganisationerna över tid. Det är även viktigt att resultaten av genomlysningen används för att informera och utbilda personalen inom organisationerna, samt att involvera samverkande aktörer och övriga intressenter i förbättringsarbetet.

Utredning av aktörsansvar med grund i lagstiftning och principer för krishantering

Som beskrivet i utredningens avgränsningar har syftet med denna utredning inte varit att fördela skuld eller ansvar ur ett perspektiv som tar i beaktning den lagstiftning som ligger till grund för den svenska hanteringen av kriser. Detta var en medveten avgränsning som inneburit att ansvars- och skuldfrågorna varken undersöks eller beskrivs ur ett sådant perspektiv i denna utredning. Det kan därmed konstateras att ett område för vidare utredning av trafikstoppet på E22 är att genomföra en fördjupad granskning med vidhängande analys av de enskilt involverade aktörernas insatsarbete med utgångspunkt i den lagstiftning som sedan början på 00-talet varit styrande för den svenska hanteringen av olyckor och kriser.

Utredningen bedömer att en gedigen granskning av aktörernas operativa uppdrag i förhållande till lagstiftningen kan belysa huruvida myndigheterna agerat i linje med befintlig lagstiftning och övergripande principer för krishantering. Genom att klargöra områden där brister har identifierats i överensstämmelse med gällande lagar och riktlinjer, kan framtida insatser formuleras med fokus på att förbättra och stärka de brister som har framkommit av denna utredning. Detta är av särskild vikt för att säkerställa att framtida hantering av liknande situationer grundas på en stark förankring i lagstiftning och övergripande mål för att höja beredskapen och stärka krishanteringen.

Bilagor

Begreppsförklaringar

ISF	Inriktnings- och Samordningsfunktion
KLC	Krisledningschef
LSO	Lagen om Skydd mot Olyckor
MIC	Militär Insatschef
MSB	Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap
MRS Militärregion Syd	Militärregion Syd
POSOM	Frivilligorganisation som stöttar drabbade och anhöriga vid olyckor och katastrofer. Förkortningen står för psykiskt och socialt omhändertagande.
RLC	Regional Ledningscentral
ROL	Regional Operativ Ledare
TC	Trafikledningscentral
TiB	Tjänsteman i Beredskap
VB	Vakthavande Befäl
VB PR SYD	Vakthavande Befäl Polisregion SYD
VMA	Viktigt Meddelande till Allmänheten
VRC	Vakthavande Räddningschef
TMA	Truck Mounted Attenuator, påkörningsskydd som används vid framför allt vägarbeten. Skyddet består av ett deformationsblock med tillhörande ljusstavla som monteras baktill på ett arbetsfordon eller lastbil
WIS	WIS Portal för Sveriges civila beredskap där aktörer delar information före, under och efter samhällsstörningar

Oberoende Utredning av Trafikstoppet på E22

3-5 januari 2024

Händelseutredning

2024-03-25

Innehåll

1. Uppdraget och bakgrund till trafikstoppet på E22
2. Utredningens disposition
3. Utredningens huvudlinjer, slutsatser och rekommendationer
4. Tidslinje av händelseförloppet 3 – 5 januari

Uppdraget från Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen har behov av en kvalificerad och oberoende utredningskompetens för utvärdering av händelse E22 vecka 1 januari 2024.

Syftet är att genom en främjande utvärdering **klargöra händelseförloppet** och sedan omhänderta och **analysera erfarenheter** och **konsekvenserna** med målsättningen att generera **lärdomar och utvecklingsmöjligheter** inom samverkan och ledning med systemperspektiv.

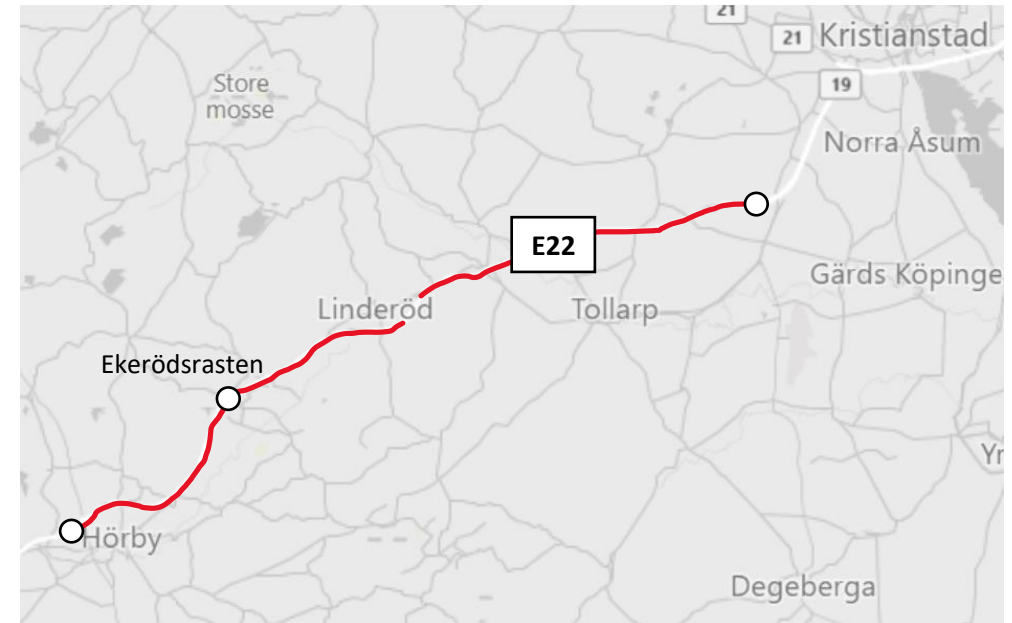
Utvärderingen kommer inbegripa ett 10-tal aktörer från såväl statlig, regional som lokal nivå inom svensk krisberedskap.

Överblick av trafikstoppet på E22

ÖVERBLICK

- 1 januari utfärdade SMHI flera varningar för vind i kombination med snöfall som berörde stora delar av Skåne för perioden den 3 – 4 januari.
- Trafikstoppet på E22 inträffade onsdag 3 januari på Linderödsåsen nordost om Hörby Kommun, i höjd med Ekerödsrasten i Skåne län. Vid cirka kl. 09.30 kör en buss av vägen i det södergående körfältet på E22 vilket resulterar i att vägen blockeras.
- Aktörsgemensam samverkan kring Trafikstoppet på E22 inleds på kvällen 3 januari kl. 18.30
- Länsstyrelsen, Trafikverket, Polisen, räddningstjänsten, Försvarsmakten med flera samverkar för att få loss trafik och göra vägen farbar igen
- Den 5 januari kunde E22 öppnas med sänkt hastighetsbegränsning

ÖVERSIKT AV KÖOMRÅDE



Utredningens disposition

Sammanfattning

1. Uppdraget och Utredningens Arbete

2. Beskrivning av Händelseförloppet och Operativa Insatser

3. Utredning av Insatser under Trafikstoppet på E22 – Observationer och Analys

4. Utvecklingsmöjligheter och Behov av Vidare Utredning

Utredningens huvudlinjer

Utifrån kartläggningen av händelseförloppet har utredningen fokuserat på tre områden

2. Beskrivning av Händelseförlopp & Operativa insatser

Kartläggning av händelseförloppet per aktör

3.1 Hanteringen av trafikstoppets inledande skede

- Förebyggande arbete med anledning av vädervarningarna
- Trafikstoppets inledande skede
- Brister i förmåga att skapa adekvat lägesbild om händelsen

3.2 Samverkan & ledning vid hanteringen av trafikstoppet

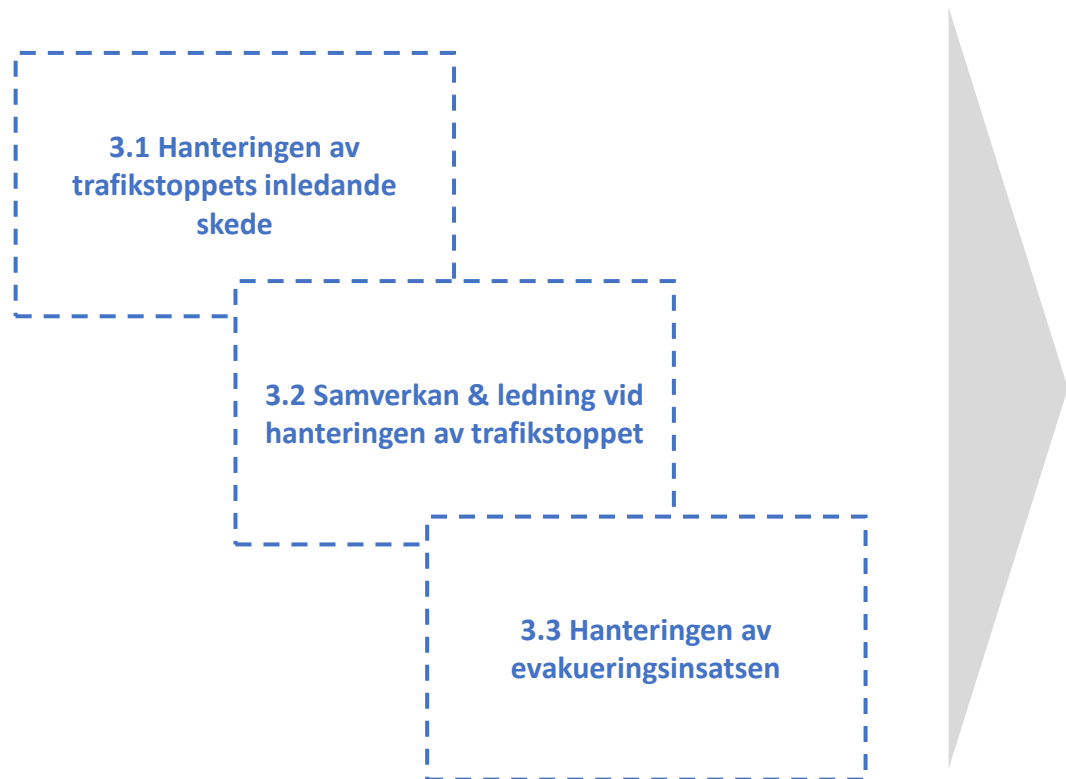
- Samverkan och ledning under det inledande skedet & i sin helhet under insatsen
- Kriskommunikation till allmänheten

3.3 Hanteringen av evakueringsinsatsen

- Utförandet av evakueringsinsatsen
- Ledning & samordning under evakueringsinsatsen

Utredningens slutsatser

Utredningens har identifierat tre kritiska skeenden



Övergripande slutsatser

- Brister i lägesbild kring trafikstoppets omfattning bidrar till en eskalering från trafikstörning till en krissituation
- Aktörernas avsaknad av aktuell och gemensam lägesbild bidrar till utmaningar i samverkan och försenar evakueringsinsatsen
- Brister i ansvars och ledningsförhållanden som påverkade samverkansarbetet negativt
- Brister kopplat till aktörsgemensam kriskommunikation till allmänheten
- Begränsad kunskap och ojämna kompetensnivå kring de gemensamma grunderna för samverkan och ledning förklarar utmaningar att samverka effektivt under krishanteringen.
- Utredningen bedömer att det finns betydande utvecklingsmöjligheter inom samverkan och ledning på regional nivå i Skåne Län. Strukturer för samverkan och ledning finns, men förutsätter att samverkande aktörer besitter rätt kompetens och tillräckliga kunskaper inom krishantering för att dessa ska nyttjas effektivt

Identifierade utvecklingsmöjligheter

Samverkan och ledning

- Stärk aktörsgemensamma ledningsmetoder för krishantering, samt förmågan att skapa både inriktning och samordning enligt de gemensamma grunderna för samverkan och ledning.
- Öka förståelse för andra samverkande aktörers ansvar, förväntningar & behov
- Länsstyrelsens roll som inriktnings- och samordningsfunktion behöver förbättras för att säkerställa effektivitet och samordning mellan aktörerna vid samverkanskonferenser.

Lägesbilder

- Stärk förmåga att omvärldsbevaka vid svåra väderförhållanden
- Stärk förmåga skapa aktuella lägesbilder vid krishantering
- Utveckla förmåga att agera gemensamt trots avsaknad av tydlig lägesbild

Kommunikation

- Avsaknad av en gemensam plan för kriskommunikation till allmänheten ledde till förseningar i informationsutbytet. Aktörerna behöver etablera tydliga riktlinjer och samverka tidigt för effektiv kriskommunikation.

Rekommendationer för vidare arbete och utredning

Utred behov av digitalt stödsystem för att stödja kommunikation och sammanställning av lägesbilder



Utvärdera behov av digitalt stödsystem för att säkerställa effektiv kommunikation och sammanställning av lägesbilder mellan aktörer, vilket kan undvika fragmenterad information och bristfällig resursallokering vid framtida samhällsstörningar.

Träna aktörers förmåga att samverka vid samhällsstörningar



Aktörerna i Skåne bör gemensamt stärka förmågan att effektivt samverka via gemensamma utbildningar och övningar på regional nivå

Genomlysning av aktörernas krisberedskapsorganisationer



Samtliga aktörer bör utvärdera sina individuella krisberedskapsorganisationer enligt bestämmelserna i krisberedskapsförordningen för att identifiera och åtgärda eventuella svagheter och brister samt kontinuerligt förbättra och stärka sin förmåga att hantera kriser och samhällsstörningar effektivt.

Utredning av aktörsansvar med grund i lagstiftning och principer för krishantering

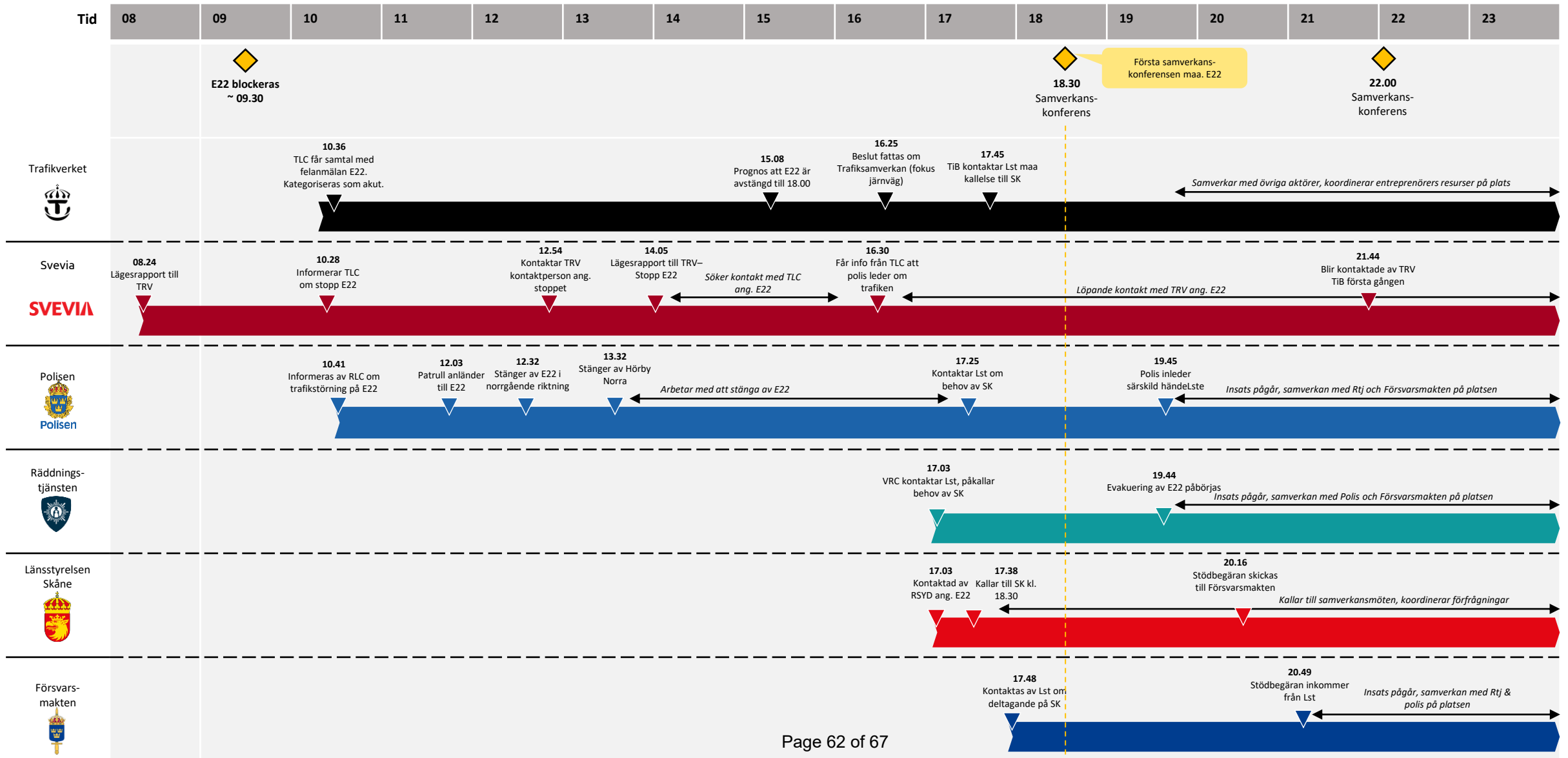


Ansvars- och skuldfrågor utifrån svensk krislagstiftningen har inte behandlats i denna utredning. En fördjupad granskning av aktörernas insatsarbete med utgångspunkt i gällande lagar och riktlinjer för att identifiera och åtgärda eventuella brister och därigenom stärka krishanteringens inför framtida liknande situationer.

Översikt av händelseförloppet på E22

Onsdag 3 Januari

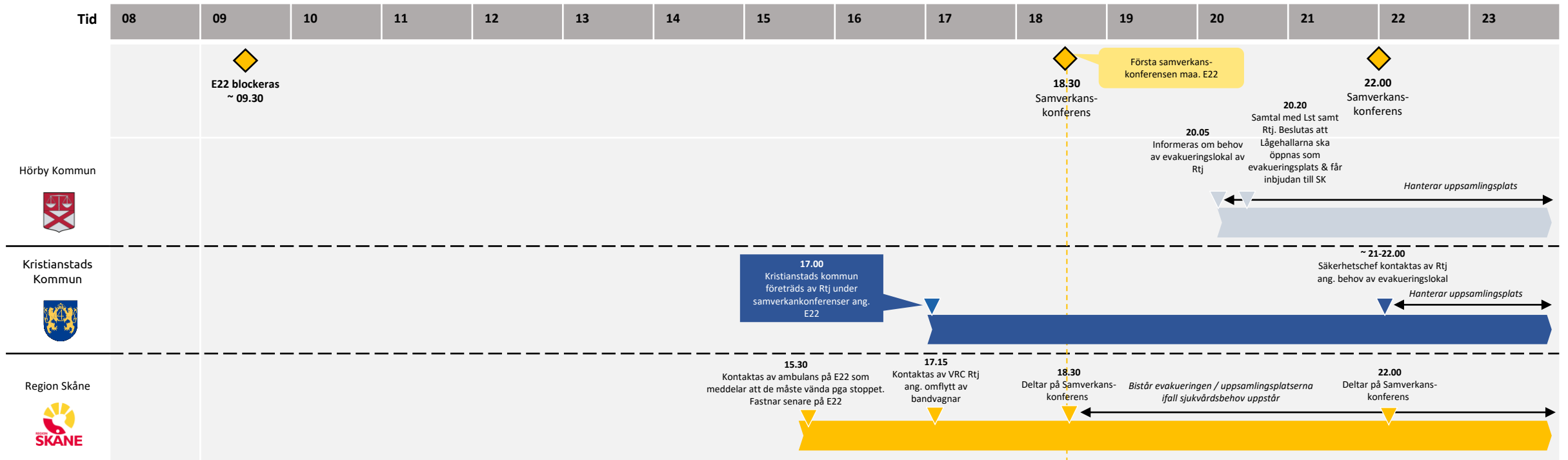
Sida 1



Översikt av händelseförloppet på E22

Onsdag 3 Januari

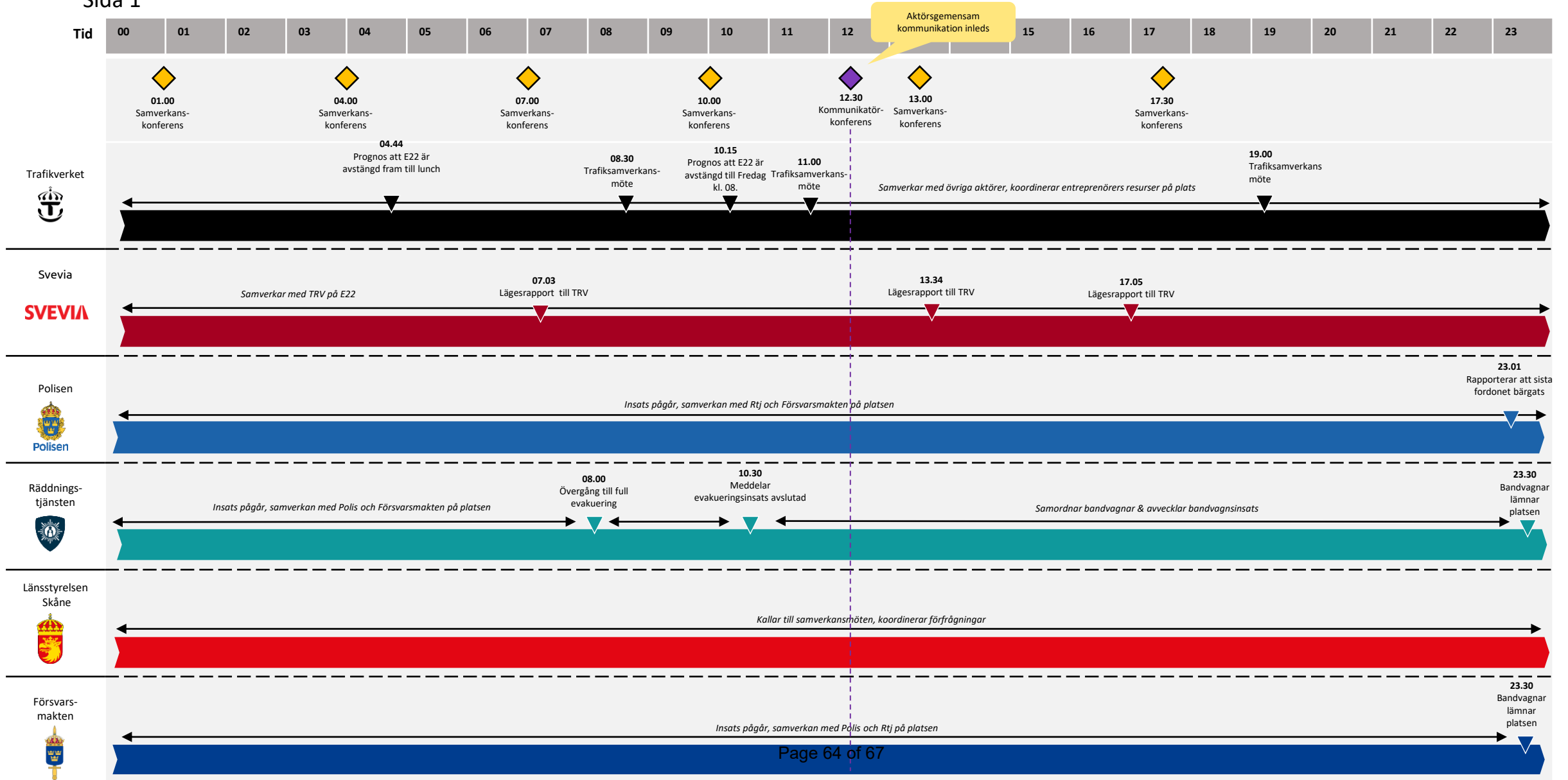
Sida 2



Översikt av händelseförloppet på E22

Torsdag 4 Januari

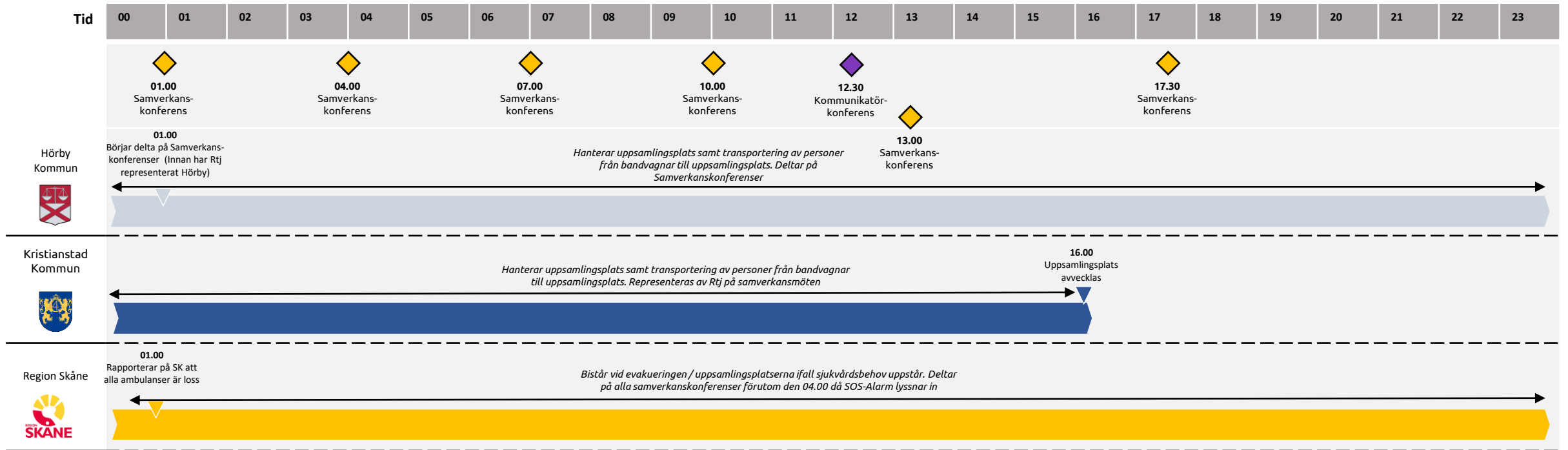
Sida 1



Översikt av händelseförloppet på E22

Torsdag 4 Januari

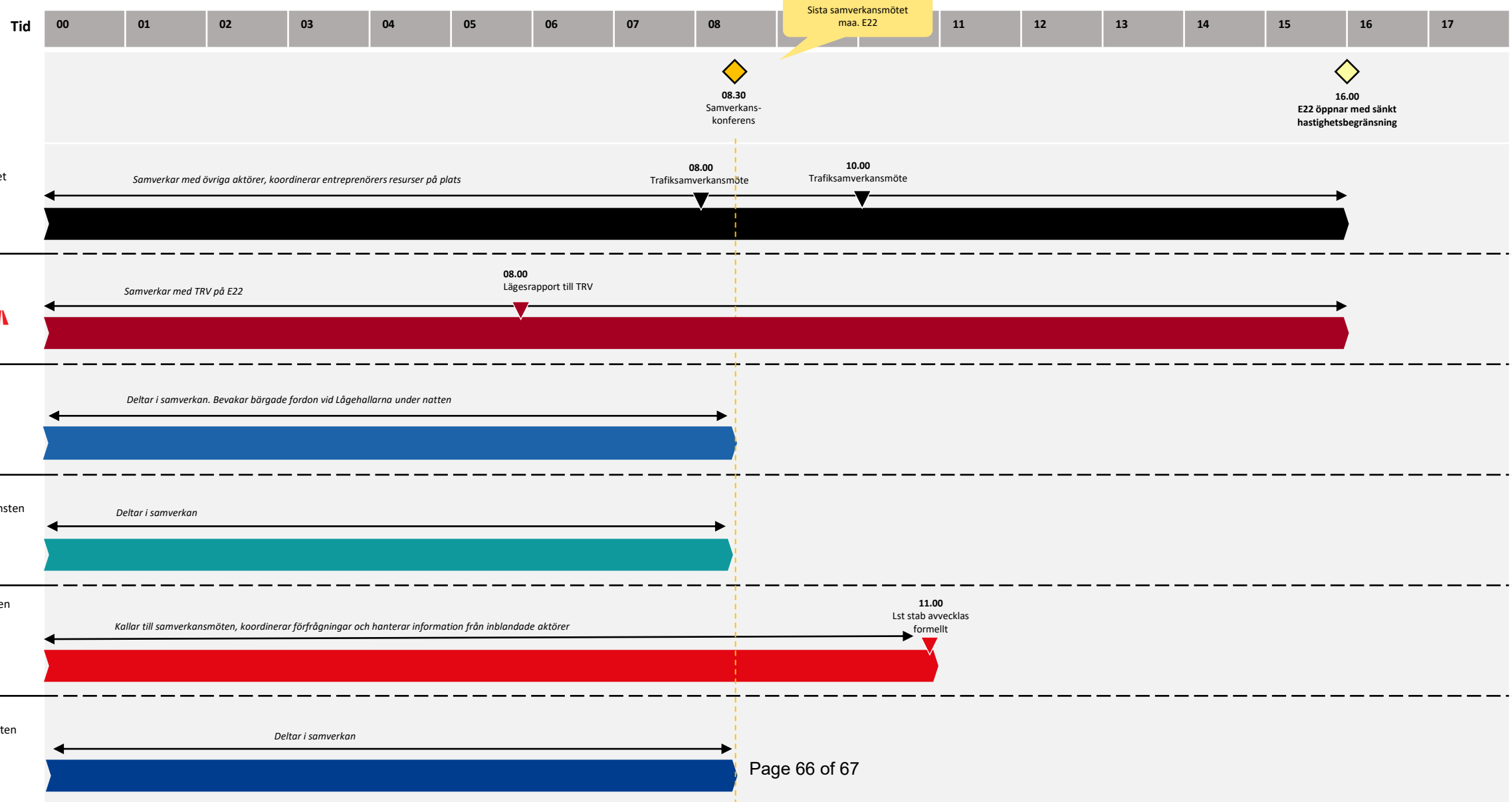
Sida 2



Översikt av händelseförloppet på E22

Fredag 5 Januari

Sida 1



Översikt av händelseförloppet på E22

Fredag 5 Januari

Sida 2

