



**RÄDDNINGSTJÄNSTEN
KARLSTADSREGIONEN**

Karlstad 2022-06-16
Björn Johansson, 054-540 28 61
bjorn.johansson2@karlstad.se

***Utvärdering av
räddningsövning vid
Scandinavian Mountains
Airport***

Innehåll

1	Bakgrund	3
1.1	Räddningsövning vid Scandinavian Mountains Airport	3
1.2	Syfte och mål med räddningsövningen.....	3
1.3	Utvärdering	4
1.4	Övningsupplägg Kaderövning september 2021	4
1.5	Övningsupplägg Live-övning maj 2022.....	5
2	Utvärdering av övningarna	7
2.1	Räddningsinsatsen på skadeplats	7
2.1.1	Larmvägar och möjlighet till bistånd över landsgränsen.....	7
2.1.2	Ledning, kommunikation och samband	7
2.1.3	Planer, instruktioner och rutiner.....	9
2.2	Arbetet bakom skadeplatsen	9
2.2.1	Lägesbild.....	9
2.2.2	Hantering av media	9
2.3	Sammanfattning.....	10
2.4	Förslag till åtgärder	11

1 Bakgrund

1.1 Räddningsövning vid Scandinavian Mountains Airport

Övning *Gränsland* var det övergripande namnet på en totalförsvarsövning i Dalarna Län som genomfördes under hösten 2021 och som engagerade ett flertal svenska, norska och internationella aktörer. Övning Gränsland bestod av ett antal delövningar som i huvudsak tilldrog sig i trakterna kring Dalarna och den nyetablerade flygplatsen i Sälen, Scandinavian Mountains Airport, SMA. På grund av Coronapandemin och de svårigheter att passera landsgränsen mellan Sverige och Norge som följde bröts räddningsövningen vid SMA ut och genomfördes som en självständig övning utanför Övning Gränsland.

Räddningsövningen vid SMA var tänkt att utgöras av en räddningstjänstövning där två scenarion kopplade till SMA skulle övas. Dels ett scenario där ett flygplan på väg mot SMA försvinner i svensk-norska fjällen, dels ett scenario där ett flygplan havererar på SMA i samband med landning. Delvis på grund av pandemin övades bägge olycksscenariorna i form av en så kallad kaderövning (eller table-top) i september 2021 och endast det senare scenariot övades ”i verkligheten” i maj 2022. Denna rapport avser att fånga upp erfarenheter från bägge övningstillfällena.

Gro Taraldsen från Statsforvalteren i Innlandet har varit övningsledare för övningen på uppdrag av Gränsräddningsrådet där länsstyrelserna i Värmland och Dalarna samt Innlandets Fylke ingår.

1.2 Syfte och mål med räddningsövningen

Det övergripande syftet med övningarna (september och maj) kopplade till flygplatsen i Sälen var att öva och upptäcka brister i de rutiner, planer och instruktioner som omgärdar hanteringen av aktuella olycksscenarion. Då verksamheten på SMA är nystartad fungerar övningen som en första kontrollstation avseende den planering som är framtagen. Då hanteringen kräver en långtgående samverkan mellan ett stort antal aktörer på både den svenska och den norska sidan om landsgränsen har ett stort fokus legat på de rutiner som helt eller delvis reglerar just denna helt nödvändiga samverkan. Mer specifikt har följande delkomponenter avseende samverkan varit i centrum för övningen och således även denna utvärdering:

- Larmvägar
- Möjligheten till bistånd över landsgränsen
- Kommunikation och samband
- Planer, instruktioner och rutiner

Målet med övningarna har varit att identifierade brister i ovanstående ska utgöra en grund för förbättringar och ett lärande. Inom ramen för hela övningen har också ett antal förberedande utbildningar inom bland annat gränsöverskridande samband genomförts.

1.3 Utvärdering

Utvärderingen av övningen syftar till att uttala sig om i vilken utsträckning berörda aktörer i stort löser de uppgifter som åligger respektive aktör vid flygolyckor på eller vid Scandinavian Mountains Airport.

Utvärderingsuppgiften avser inte mer än indirekt beröra huruvida övningen var en bra övning.

Utvärderingen kommer att väga in erfarenheter från såväl övningen i september som övningen i maj och tyngdpunkten kommer att ligga på hanteringen av ett rött scenario.

Utvärderingen kommer inte gå ned i alla detaljer utan har för avsikt att ge en relativt övergripande och sammanfattande bild över vad som behöver förbättras.

Utvärderingen har hanterats av en grupp bestående av följande personer:

- Björn Johansson, Räddningstjänsten Karlstadsregionen
- Monica Lunde, Statsforvalteren i Innlandet
- Mats Jansson, Sunne kommun
- Claes Hagenmarck, Räddningstjänsten Karlstadsregionen

Gruppen har vid övningarna observerat hanteringen av olyckorna utifrån olika perspektiv. Iakttagelserna har sedan kompletterats med intervjuer och annan faktainhämtning.

1.4 Övningsupplägg Kaderövning september 2021

Vid kaderövningen i september övades dels ett så kallat ”gult” scenario där ett flygplan försvinner i fjällen mellan Sverige och Norge, dels ett ”rött” scenario med ett haveri på SMA. I stort sett samtliga berörda aktörer på bägge sidor gränsen medverkade vid detta tillfälle. De aktörer som deltog var följande:

- Flygplatsräddningstjänsten Scandinavian Mountains Airport (SMA)
- SOS Alarm,
- 110-Sentralen
- Hovedredningstjenesten (HRS Sola)
- Sjö- och flygräddningscentralen (Joint Rescue Co-ordination Centre, JRCC)
- Polisregion Bergslagen
- Polis Norge
- Räddningsregion Bergslagen
- Räddningstjänsten Mitt Hedmark
- Brandkåren Norra Dalarna
- Räddningstjänsten Malung-Sälen
- Ambulansverksamhet Region Dalarna
- Ambulansen Sykehuset Innlandet

- Scandinavian Mountains Airport
- Länsstyrelsen Dalarna
- Statsförvaltaren Innlandet
- TIB Region Dalarna
- ”Sjukvård Norge”
- Malung-Sälen kommun
- Trysils kommun
- Åsnes kommun

1.5 Övningsupplägg Live-övning maj 2022

Övningen 10 maj begränsades av tidsskäl till att enbart öva ett rött scenario, dvs ett haveri beläget på SMA. Alla berörda aktörer deltog inte eller deltog inte fullt ut. Vissa aktörer som skulle larmas i egenskap av så kallad blåljusmyndighet hade en något framskjuten utgångspunkt i syfte att förkorta framkörningstiden. Hanteringen av olyckan fick således en något komprimerad tidsutsträckning. Olyckan illustrerades av en turistbuss som skulle föreställa det havererade flygplanet innehållande ett 20-tal skademarkörer med olika former av skador. Övningen behandlade dels själva skadeplatsarbetet dels arbetet bakom skadeplatsen om än inte fullt ut.

De aktörer som i någon utsträckning deltog i övningen var följande:

- Scandinavian Mountains Airport (SMA)
- SOS Alarm
- Räddningsregion Bergslagen
- Räddningstjänsten Malung-Sälen
- Brandkåren Norra Dalarna
- Brannvesen Midt Hedmark
- 110 centralen
- Polisregion Bergslagen
- Polis Norge
- 112 centralen
- Region Dalarna
- Sykehus Innlandet Norge
- 113 centralen
- Länsstyrelsen i Dalarna
- Statsförvalteren i Innlandet
- Malung/Sälens kommun
- Trysil kommune
- Åsnes kommune

Region Dalarna meddelade en kort tid före övningen att de inte hade möjlighet att delta med mer än ett mindre antal ambulanser med tillhörande personal. Övriga funktioner inom Region Dalarna var således ej med och övade. Som en konsekvens av det beslutet deltog även Sykehuset Innlandet endast med ambulanser och ambulanspersonal.

2 Utvärdering av övningarna

Hantering av ett rött scenario, det vill säga ett haveri på SMA:s område, kan grovt sett delas upp i två delar. Den ena delen utgörs av själva skadeplatsarbetet ute vid flygplanskroppen. Där agerar primärt flygplatsens räddningstjänst, den kommunala räddningstjänsten, polis och ambulans. Den andra delen av hanteringen sker bakom själva räddningsinsatsen. I den hanteringen står flygplatsen i centrum tillsammans med en rad andra aktörer, bland annat kommunerna, regionen och polisen.

2.1 Räddningsinsatsen på skadeplats

2.1.1 Larmvägar och möjlighet till bistånd över landsgränsen

En grundläggande del i skadeplatsarbetet är fasen där räddningsresurserna ska larmas ut. Utlarmningen initieras av flygledartornet men genomförs till stor del av SOS Alarm. Antingen i egenskap av huvudman för alarmering och dirigering av ambulansstrafiken eller som en integrerad del av Räddningsregion Bergslagens (RRB) ledningscentral i Örebro. Även polisens regionledningscentral och övriga delar av RRB:s ledningssystem har viktiga roller här. SOS Alarm ansvarar även för initieringen av de norska resurser som ska knytas till händelsen samt etableringen av ett grundläggande sambandssystem med talgrupper och gruppkombineringar. Såväl erfarenheterna från kaderövningen som övningen i maj visar med all önskvärd tydlighet att ett stort ansvar vilar på en enskild operatör i detta skede. Den räddningsåtgörare (SOS-personal) som tillsammans med ett larm- och ledningsbefäl och ett vakthavande befäl utgör RRB:s inre ledning i normalläget behöver besitta en hög individuell skicklighet och kommer behöva avlastning under den mest kritiska fasen. Saknas detta kommer uppstarten av räddningsinsatsen att påverkas negativt. Det är många moment som behöver genomföras under kort tid. Moment som inte genomförs med någon större regelbundenhet i vardagen. Redan vid kaderövningen i maj kunde det konstateras att det inte är helt självklart för all berörd personal att genomföra utlarmning/uppstart helt friktionsfritt. Vid övningen i maj blev också den räddningsåtgörare som skötte utlarmningen rejält ansträngd men redde ut situationen tack vare individuell skicklighet och erfarenhet. En mindre erfaren räddningsåtgörare hade sannolikt inte löst uppgiften fullt ut.

2.1.2 Ledning, kommunikation och samband

Efter utlarmningsfasen påbörjas ett skede där de larmade enheterna ska förflytta sig till flygplatsen. Framkörningstiden varierar kraftigt beroende på vilken resurs som avses. Flygplatsens räddningstjänst är framme efter någon minut medan övriga enheter (polis, kommunal rtj. och ambulans) har en framkörningstid som varierar mellan 30–90 minuter. Räddningsresurserna från Norge har en insatstid på mellan 30–60 minuter. Konsekvensen av detta är en långsam resursuppbyggnad på SMA där framför allt flygplatsräddningstjänsten och den första styrkan från den kommunala räddningstjänsten (Lindvallen) blir själva under en förhållandevis lång tid samt att befäl med endast en grundläggande befälsutbildning och i regel en begränsad erfarenhet tvingas leda en stor och komplexa insats. Under övningen i maj gjordes ett försök att överbrygga bristen på högre ledningsnivåer på skadeplats genom att RRB:s vakthavande befäl tar

räddningsledarrollen på distans. Först när insatsledaren från Malung är etablerad (cirka 60 min) växlas räddningsledarskapet över. Erfarenheten från övningen i maj är att denna lösning är acceptabel men att mycket går förlorat på grund av den fysiska distansen gentemot skadeplatsen. Det är helt enkelt svårt för den som leder på distans att ha en tillräckligt detaljerad lägesbild för att kunna styra och påverka inriktningen på skadeplatsarbetet. Vid övningen i maj blev det också lite otydligt när räddningsledningskapet skulle växlas över från VB RRB till insatsledaren från Malung. Att förlägga räddningsledarskapet utanför skadeplatsen görs visserligen emellanåt men då är skälen i regel att skadeplatsen är utspridd eller att ledningssystem vill säkerställa kvalitén i vissa normativa beslut. I det aktuella fallet föreligger ej dessa skäl. Samverkan på skadeplats mellan polis, ambulans och räddningstjänst riskerar att bli otydlig och styrkeledaren från Lindvallen får axla en alltför stor roll. Ska lösningen med räddningsledarskapet på distans under den första timmen gå från ”acceptabel” till något bättre krävs sannolikt mer övning där detta förfaringsätt trimmas regelbundet. Alternativ till vakthavande befäl som räddningsledare på distans skulle kunna vara att larmad insatsledare eller regional insatsledare får hjälp att köra och att någon av dessa tar räddningsledarrollen på distans innan framkomst. Detta bör utredas och övervägas.

Själva skadeplatsarbetet som under övningen i maj primärt genomfördes av flygplatsräddningstjänsten, den kommunala räddningstjänsten från Lindvallen samt första polis- och ambulansresurs förlöpte relativt väl och hanterades utifrån de förutsättningar som rådde effektivt och snabbt. De drabbade prioriterades på ett strukturerat sätt och uppsamlingsplatser för skadade skapades. Samverkan mellan polis, räddningstjänst och ambulans fungerade väl när fysisk kontakt väl etablerades och relevant information om skadepanoramata nådde berörda sjukhus. Styrkeledaren från Lindvallen har en krävande roll men lyckas under övningen undvika att fastna djupt ner i den så kallade stresskonen. När de norska resurserna nådde fram till skadeplatsen införlivades dessa på ett bra sätt i insatsen. Värt att tillägga i detta sammanhang är att övningen i maj genomfördes under optimala förutsättningar med relativt få skadade, bra väder och förkortade insatstider. En verklig olycka vintertid kommer erbjuda en helt annan utmaning för samtliga inblandade.

En på förhand utmålad farhåga inför övningen i maj var att sambandet via RAKEL/Nødnett skulle vara svårt att få till. Farhågan bottnade primärt i de slutsatser som gjordes efter kaderövningen i september där det stod klart att det inte var självklart för många aktörer hur det gränsöverskridande sambandet skulle organiseras. En annan omständighet som lyftes vid kaderövningen var de frågetecken kring täckning och kapacitet avseende RAKEL som funnits. Inför övningen i maj hade därför en del förberedelser i form av utbildning/övning genomförts avseende sambandet och en sambandsplan hade kommunicerats inför övningen. Vid genomförandet av övningen i maj hanterades sambandet ”enligt plan” och det fungerade i stort väl. En förmåga som dock behöver underhållas om den ska finnas kvar över tid. En detalj som är värd att nämna i sammanhanget är att flera deltagare vid övningen i maj vittnar om att den rent språkliga barriären mellan det norska och svenska språket är en reell faktor vid kommunikation via radio. Vid ett antal tillfällen under övningen var det svårt för de olika enheterna att förstå

varandra. Ett enkelt, kort och koncist språkbruk är att föredra. Även det faktum att svenska resurser gärna använder sig av anropsnummer snarare än funktion gör att det blir svårt för norska resurser att förstå vem som pratar med vem. Beträffande täcknings- och kapacitetsfrågan avseende RAKEL observerade MSB övningen i detta avseende och kunde konstatera att åtgärder behöver genomföras. Bristen på täckning inomhus som varit känd sedan tidigare ansvarar dock inte MSB för utan det åligger SMA att hantera.

2.1.3 Planer, instruktioner och rutiner

Som stöd för hanteringen av olyckor i och omkring SMA finns ett antal planer och instruktioner som ska stötta skadeplatsarbetet. Under övningen i maj framkom inget som pekar på att dessa är behäftade med några större brister eller felaktigheter.

2.2 Arbetet bakom skadeplatsen

Utöver räddningsarbetet vid flygplanskroppen föranleder en olycka av den typen som övades i september och maj en fibrill aktivitet hos en rad aktörer. Exempelvis gör sig sjukvården bakom ambulanssjukvården redo att ta emot skadade, flygplatsen ska bland annat hantera flygbolag, media, anhöriga, myndigheter och övriga resenärer. Malungs kommun har ett allmänt ansvar att stödja och stötta. Även polisen har ett betydligt vidare uppdrag än det som sker på skadeplatsen och länsstyrelsen och dess motsvarighet i Norge, Statsforvaltaren, har ett övergripande uppdrag att bevaka och stötta.

2.2.1 Lägesbild

Det som i stort sett samtliga aktörer har gemensamt är att de är beroende av en någorlunda korrekt lägesbild för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Alla aktörer har ett långtgående eget ansvar att aktivt söka den kunskap som situationen kräver. Förmågan att skapa sin lägesbild är beroende av bra kommunikationskanaler som försörjer aktörerna med en bra och aktuell lägesbild. Flera aktörer vittnar om att man inledningsvis under övningen i maj inte riktigt haft den lägesbild som krävts. Ett exempel på detta är Malungs kommun som vid kännedom om händelsen formerade någon form av stab i syfte att stötta drabbade och flygplatsen. Arbetet försvårades dock av att staben inte hade någon bra ingång in i händelsen och fick därför arbeta lite grann i blindo. Detta fenomen drabbade fler aktörer under övningen och är ju heller inget ovanligt vid riktiga händelser av större karaktär. I syfte att åtgärda detta tog Malungs kommun ett initiativ och framförde önskemål till länsstyrelsen i Dalarna om en så kallad samverkanskonferens. En sådan hölls ett par timmar in i övningen där berörda aktörer deltog, svenska som norska. Resultatet av samverkanskonferensen var gott och bör alltid betraktas som relevant verktyg vid dylika situationer.

2.2.2 Hantering av media

En annan viktig del i hanteringen av händelsen i stort är informationen och kommunikationen gentemot media. Erfarenhet från tidigare övningar och riktiga händelser är att en bra mediahantering är oerhört viktigt och om det inte fungerar väl riskerar hela händelsen att domineras av konsekvenserna av en misskött hantering av media. Grunden till en bra mediahantering är att respektive aktör har en någorlunda korrekt bild över vad som har hänt samt att de olika aktörerna så fort som möjligt försöker skapa en samstämmig och

kanske delvis gemensam hantering av media. Under övningen i maj haltade detta till en början vilket är fullt naturligt men ledde till att grundläggande uppgifter om omfattningen av olyckan, grovt beskrivet, dröjde. Greppet att utlysa en gemensam presskonferens upplevdes som bra av samtliga aktörer även om budskapet att en sådan skulle anordnas inte nådde riktigt alla. Malungs kommun nåddes exempelvis av uppgiften via norsk media. Även innehållet på presskonferensen upplevdes som bra om än lite väl mycket fokus på vad respektive aktör genomfört vilket medförde att de skadade och döda hamnade lite i skymundan. Utöver presskonferensen var tillgängligheten gentemot media förhållandevis begränsad under övningen. En högre tillgänglighet hos de centrala aktörerna kommer sannolikt att krävas vid en riktig olycka. Värt att tillägga i sammanhanget är att övningens mediamotspel var tämligen blygsamt jämfört hur det skulle bli vid en riktig händelse.

2.3 Sammanfattning

Såväl kaderövningen i september 2021 som övningen i maj bör betraktas som någon form av introduktionsövning där planer, program och rutiner vid en nyetablerad flygplats provas en första gång. De genomförda övningarna stresstestar inte till fullo de aktörer som ska agera vid ett aktuella scenarios. Detta bör betraktas som en klok strategi. Att skapa övningar som till fullo pressar systemet vid en första övning gagnar sannolikt inte någon. Resultatet av övningarna måste dock betraktas i ljuset av detta.

En sammanfattande bedömning är att det finns en grundläggande beredskap på plats och att "systemet" i stort fungerar men att det är behäftat med en del brister som i möjligaste mån behöver rättas till. Om övningen i maj hade varit mer utmanande hade bristerna framträtt tydligare men likväl hade det till stor del varit samma brister. Följande generella slutsatser kan formuleras:

- Larmvägarna fungerar men är sårbara då de till viss del vilar på enskilda personers individuella kompetens.
- Förmågan att införliva räddningsresurser från Norge i räddningsinsatsen är relativt goda men förmågan över tid behöver säkerställas.
- Det gränsöverskridande sambandet fungerar men ställer stora krav på enskilda individers skicklighet och språkbarriären är inte försumbar.
- Placeringen av SMA och de långa insattider som följer ställer höga på framför allt den kommunala räddningstjänstens förmåga att leda på distans och här är man inte i mål.
- Flygplatsens räddningstjänst upplevs ha en tillfredställande förmåga sett till de krav som ställs i aktuella regelverk. Dock är deras uppgift svår och mer krävande jämfört med andra liknande flygplatser.
- Samverkan på skadeplats mellan polis, räddningstjänst och ambulans fungerar väl. Särskilt när samtliga finns fysiskt på plats. Såväl norsk som svensk.
- Aktörerna bakom skadeplatsen kan utveckla sin förmåga att skapa en gemensam lägesbild.

- Förmågan att mer gemensamt och snabbare hantera media och information till allmänheten bör utvecklas hos samtliga aktörer.
- Flygplatsen SMA:s behöver ytterligare utveckla sin förmåga att hantera media och de personer som befinner sig i och omkring flygplatsen vid ett haveri.

2.4 Förslag till åtgärder

Med utgångspunkt i de övergripande slutsatserna förslås följande:

- Räddningsregion Bergslagen och SOS Alarm bör säkerställa genom regelbunden övning och utbildning att förmågan att starta upp en insats kopplat till ett haveri på SMA finns hos all aktuell personal över tid. Vid framtida övningar bör även nyare och mindre erfaren personal medverka.
- Någon form av regelbundet sambandsprov/samverkansprov avseende Norge-Sverige bör etableras. Räddningsregion Bergslagen och SOS Alarm kan med fördel stå som huvudman för en sådan samverkan tillsammans med Gränsräddningsrådet.
- Konsekvenserna av de långa insatstiderna till SMA för räddningstjänst, ambulans och polis bör ytterligare analyseras och behandlas. Beträffande den kommunala räddningstjänsten bör särskilt formerna för ledning på distans utvecklas vidare.
- Flygplatsen SMA behöver öva mer på media- och informationshantering samt hantering av de personer som befinner sig i och omkring flygplatsen vid ett haveri, inklusive anhöriga.
- Samtliga aktörer (kommun, region, länsstyrelse, norska aktörer, mfl.) behöver öva mer ihop generellt samt speciellt på att skapa en gemensam lägesbild vid större gränsöverskridande händelser.
- År 2025 bör ett rött scenario på SMA övas. Övningen bör genomföras under vinterförhållanden, med en riktig flygplanskropp, med ett större antal passagerare, med samtliga berörda aktörer, riktiga insatstider, full ankomst/vänthall och ett stort mediamotspel. En sådan övning bör planeras och genomföras under ledning av en svensk aktör.

Ovanstående förslag på åtgärder bör ses som rekommendationer där respektive aktör själv tar ansvar för genomförande och uppföljning. Denna rapport kommer tillsändas MSB:s tillsynsfunktion.