



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap



Swedish
Chairmanship
2017-2019

Övningen Barents Rescue 2019

Nationell utvärdering



Kiruna

BARENTS RESCUE
SWEDEN 2019

Barents Rescue 2019 – Nationell utvärdering

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Tryck: DanagårdLiTHO

Produktion: Advant

Foton: MSB

Publikationsnummer: MSB1472 - maj 2020

ISBN: 978-91-7383-995-2

Utvärderingar inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) utförs med ett lärande och förbättrande syfte. En utvärderingsrapport är ett av flera underlag och faktorer som kan ligga till grund för förslag till åtgärder och beslut för att utveckla och stärka ett område. Denna utvärderingsrapport innehåller förslag på utvecklingsområden som kan behöva justeras av beslutsfattare eller uppdragsgivare vid en sammanvägning av ett bredare beslutsunderlag.

Huvudbudskap

Det finns och kommer även i framtiden att uppstå situationer då Sveriges samlade resurser inte räcker till för att hantera samhällsstörningar och vi behöver efterfråga internationellt stöd. Senast detta inträffade var sommaren 2018 då brandrisken var extrem i nästan hela landet och svårsläckta bränder härjade på flera platser¹. En förutsättning för en fungerande krisberedskap i en sådan situation är att Sverige har förmåga att begära och ta emot internationellt stöd för att tillse att stödet kan nyttjas skyndsamt och ändamålsenligt för att begränsa konsekvenserna av det inträffade.

Under Barents Rescue 2019 övades svenska aktörers förmåga att begära och ta emot internationellt stöd. Flera utvecklingsområden identifierades som kan användas i arbetet med åtgärdsplaner för att stärka förmågan att begära och ta emot internationellt stöd vid samhällsstörningar.

Senast Sverige stod värd för övningen Barents Rescue var 2011. Utvecklingen i omvärlden och säkerhetsläget i vårt närområde har försämrats sedan dess. Att värna Barentssamarbetet som är ett politiskt prioriterat samarbete och samtidigt förhålla sig till aktuell hotbild och pågående totalförsvarsplanering, har inneburit en utmaning för övningens planering och genomförande. För fortsatt deltagande i aktiviteter och övningar inom Barentssamarbetet, bör nationell samsyn kring, säkerhet, säkerhetsskydd och gränsskydd stadfästas.

Huvudbudskap:

- För att kunna begära och ta emot internationellt stöd på ett effektivt sätt bör aktörsgemensamma och aktörsspecifika förberedelser utvecklas avseende planering, utbildning och övning.
- För att skapa förutsättningar för länsstyrelser och centrala myndigheter vid planering för att begära och ta emot internationellt stöd behövs styrning och inriktning från nationell nivå.
- I samband med gränspassage behöver vederbörliga åtgärder vidtas utifrån rådande hotbild. Sverige blir ett transitland under Barents Rescue 2022 och behöver planera för eskortering och gränskontroller.

1. MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 – Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrands-säsong, MSB1274, MSB, 2018.

Sammanfattning

Barents Rescue utgör en övningsserie som sedan 2001 genomförs vartannat år i Barentsländerna. Samarbetet formaliserades 2008 i ett regeringsavtal² mellan Finland, Norge, Ryssland och Sverige. Sedan 2009 har Justitiedepartementet delegerat ansvaret till MSB³ att genomföra och tillämpa Barentsavtalet. Övningen har planerats och genomförts i samverkan mellan MSB och länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbottens län.

Barents Rescue 2019 utgick från ett förändrat format i förhållande till tidigare års övningar med ett större fokus vid kunskapshöjande aktiviteter som komplement till klassiska fältövningar.

Utvärdering

Uppdraget för utvärderingen av övningen Barents Rescue 2019 är att utvärdera svenska aktörernas förmåga att begära och ta emot internationellt stöd via Barentsavtalet samt att identifiera slutsatser som kan bidra till utveckling av förmågan att begära och ta emot internationellt stöd i samband med omfattande samhällsstörningar. Uppgifter som omfattas av sekretess ingår inte i utvärderingsuppdraget.

De aktörs gemensamma beslutade övningsmålen utgår från Barentsavtalet med tillhörande manual för det operativa arbetet. Bedömningar av måluppfyllnad görs utifrån det samlade dataunderlaget från utvärderingsrapporter, AAR-dialoger, enkäter samt kompletterande intervjuer och dokumentation.

Bedömning av måluppfyllnad per övningsmål

Aktörerna har förberedelser för att begära och ta emot förstärkningsresurser inom ramen för Barentsavtalet.

Bedöms delvis vara uppfyllt



Pröva förmåga att ta emot och hantera larm och begäran om stöd enligt rutiner för Barentssamarbetet.

Bedöms vara uppfyllt



Utforska förmåga att genomföra en effektiv gränspassage.

Bedöms vara uppfyllt



Aktörerna har förmåga att stödja och samordna internationella förstärkningsresurser under insats.

Bedöms vara uppfyllt



Utforska förmåga till strategisk och operativ samverkan i insatsland.

Bedöms vara uppfyllt



Förmåga att avsluta uppdraget för det internationella stödet.

Bedöms ej vara uppfyllt



2. Avtal mellan regeringarna i Barentsregionen om samarbete på området förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer.

3. FÖ2009/599/SSK.

Slutsats

Övningen Barents Rescue 2019 har bidragit till att aktörerna har övat och utvecklat kunskap om att begära och ta emot internationellt stöd via Barentsavtalet. Merparten av de övade målen anses uppfyllda och övningen har också bidragit till att visa på behov som finns för att utveckla förmågan att begära och ta emot internationellt stöd vid hantering av inträffade samhällsstörningar i framtiden.

När Sverige tar emot internationell hjälp vid en samhällsstörning behöver mottagandet av stödet utformas utifrån de specifika behov som finns vid varje enskild händelse. Genom att vidta förberedelser för värdlandsstöd kan det bidra till att stödet kan nyttjas ändamålsenligt och skyndsamt för att vidta åtgärder och begränsa konsekvenserna av det inträffade. Under övningen framkom att länsstyrelserna som var den myndighet som begärde internationellt stöd, saknade planer för mottagande av stödet. Samtidigt framhölls att det finns behov av att tydliggöra styrning och inriktning från nationell nivå (regeringen och MSB) om vad som kan krävas av olika aktörer när internationellt stöd tas emot.

Erfarenheter från övningen visar på vikten av att verksamheter som ska övas i större utsträckning deltar i planering av övningens genomförande och utformning samt att förankring av övningens upplägg och genomförande hos övade aktörer säkerställs då dessa faktorer påverkar övningens utkomst.

Utvecklingsområden

- Utveckla förberedelser för värdlandsstöd avseende planering, övning och utbildning.
- Tydliggör hur avtal för att ge och ta emot internationell hjälp vid en samhällsstörning kan tillämpas.
- Utveckla arbetssätt för inventering av stödbehov vid begäran av internationellt stöd.
- Säkerställ att vederbörliga åtgärder genomförs i samband med gränspassage utifrån rådande hotbild.

Innehåll

1. Inledning	11
Bakgrund	11
Uppdraget	12
Disposition	12
2. Övningen Barents Rescue 2019	15
Planeringsprocessen	16
3. Metod	19
Bedömningsgrund	20
Avgränsning	21
Kvalitetssäkring	21
4. Resultat	23
Förberedelser för att begära och ta emot förstärkningsresurser	23
Hantera larm och begära stöd	24
Gränspassage	26
Stödja och samordna internationellt stöd	27
Operativ samverkan	30
5. Diskussion	39
Förberedelser för att begära och ta emot förstärkningsresurser	39
Hantera larm och begära stöd	39
Gränspassage	40
Stödja och samordna internationellt stöd	41
Operativ Samverkan	42
6. Bedömning av måluppfyllnad	45
Förberedelser för att begära och ta emot förstärkningsresurser	45
Hantera larm och begära stöd	45
Gränspassage	46
Operativ samverkan	46
Stödja och samordna internationellt stöd	47
7. Slutsatser	49
8. Utvecklingsområden	53
Bilaga 1. Redovisad data	57
Referenser	61



DOCTOR

NORWAY
RETTET

SJØRETT

1. Inledning

Huvuddelen av övningen Barents Rescue 2019 genomfördes i Kiruna kommun 23–26 september, 2019. Totalt tog Sverige med Kiruna kommun som värd över 600 personer i samband med övningen varav 350⁴ deltog som övade. I Barents Rescue deltog flertalet nationella aktörer däribland; Kiruna kommun, Länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbottens län, Regionerna i Norrbotten och Västerbotten, Socialstyrelsen, Polismyndigheten, MSB, Trafikverket, Tullverket samt flera enskilda organisationer och företag.

Övningen Barents Rescue 2019 var den första storskaliga övningen med fältmoment som genomförts i civil regi i Sverige. Senast övningen arrangerades i Sverige 2011 bistod Försvarmakten med logistik (logi och matförsörjning). Därigenom har övningen bidragit till erfarenheter för civila aktörer avseende logistikbehov när internationellt stöd tas emot.

Bakgrund

Barents Rescue utgör en övningsserie som sedan 2001 genomförs vartannat år i Barentsländerna. I januari 2008 formaliserades samverkan då regeringarna i Finland, Norge, Ryssland och Sverige undertecknade ett avtal om samarbete för förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer i Barentsregionen.

För att genomföra och samordna avtalets tillämpning tillsattes Barents Joint Committee (JC) med representanter från samtliga länder. Inom ramen för avtalet sker gemensamma övningar och utbildningar i syfte att förbättra ländernas förmåga att lämna snabb och effektiv hjälp vid räddningsinsatser. Avtalets möjliggör för parterna att använda andra länders resurser när dessa finns närmare olyckan.

Barents Rescue övningar

2001 Boden, Sverige

2005 Lakselv, Norge

2007 Levi, Finland

2009 Murmansk, Ryssland

2011 Luleå, Sverige

2013 Lyngeln, Norge

2015 Levi, Finland

2017 Karelia, Ryssland

2019 Kiruna, Sverige

4. Fördelning av andelen deltagare per land var från Ryssland 9%, Finland 13 %, Norge 32% och Sverige 46 %.

Under 2016 fattade JC beslut om att förändra övningens format genom att frånga kostsamma uppvisningsövningar och istället införa ett ”Huvudevent” med en bredare ansats kring övning, träning, utbildning och erfarenhetsåterföring.

Försvarsdepartementet har sedan 2009 delegerade ansvaret till MSB att genomföra och tillämpa Barentsavtalet⁵. Av länsstyrelsens instruktion⁶ framgår att Barentssamarbetet utgör en uppgift i Västerbottens och Norrbottens län, där Barents Rescue utgör en del av samarbetet. Övningen har därför planerats och genomförts i samverkan mellan MSB och länsstyrelserna Västerbottens och Norrbottens län.

Uppdraget

Enligt Barentsavtalet har Sverige som ett av Barentsländerna åtagit sig att skapa förutsättningar för att kunna stödja och ta emot stöd från annat Barentsland vid nödsituationer som inträffar inom Barentsregionen.

Uppdraget för utvärderingen av övningen Barents Rescue 2019 är att utifrån erfarenheter som inhämtats under övningen utvärdera de svenska aktörernas förmåga att begära och ta emot internationell hjälp via Barentsavtalet samt att identifiera slutsatser som kan bidra till utveckling av förmågan att begära och ta emot internationellt stöd i samband med omfattande samhällsstörningar. Målet är att utvärderingens resultat kan användas som ett underlag i arbetet med åtgärdsplaner.

5. FÖ2009/559/SSK.

6. Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

I Barents Rescue 2019 finns sex beslutade mål med tillhörande aktörsgemensamma mål som är gemensamma för alla övade aktörer.

Nationella mål:

Aktörerna har förberedelser för att begära och ta emot förstärkningsresurser inom ramen för Barentsavtalet.

Aktörerna har förmåga att stödja och samordna internationella förstärkningsresurser under insats.

Förmåga att avsluta uppdraget för det internationella stödet.

Internationella mål:

Pröva förmåga att ta emot och hantera larm och begäran om stöd enligt rutiner för Barentssamarbetet.

Utforska förmåga att genomföra en effektiv gränspassage.

Utforska förmåga till strategisk och operativ samverkan i insatsland.

Utifrån de aktörsgemensamma målen har aktörerna haft möjlighet att ta fram egna aktörsspecifika mål för att tydliggöra vad de aktörsgemensamma målen innebär för den egna organisationen.

Disposition

I kapitel 2 ges en övergripande beskrivning av aktiviteter under övningen Barents Rescue 2019 och planeringsprocessen.

I kap 3 redogörs för utvärderingens metod avseende upplägg, datainsamling, bedömningsgrund och kvalitetssäkring.

Utvärderingens resultat av övade förmågor redovisas i kapitel 4 samt i bilaga 1. Redovisad data. I det femte kapitlet redovisas en diskussion av resultatet och i kapitel 6 redogörs för utvärderingens bedömning av måluppfyllnad av övningens mål.

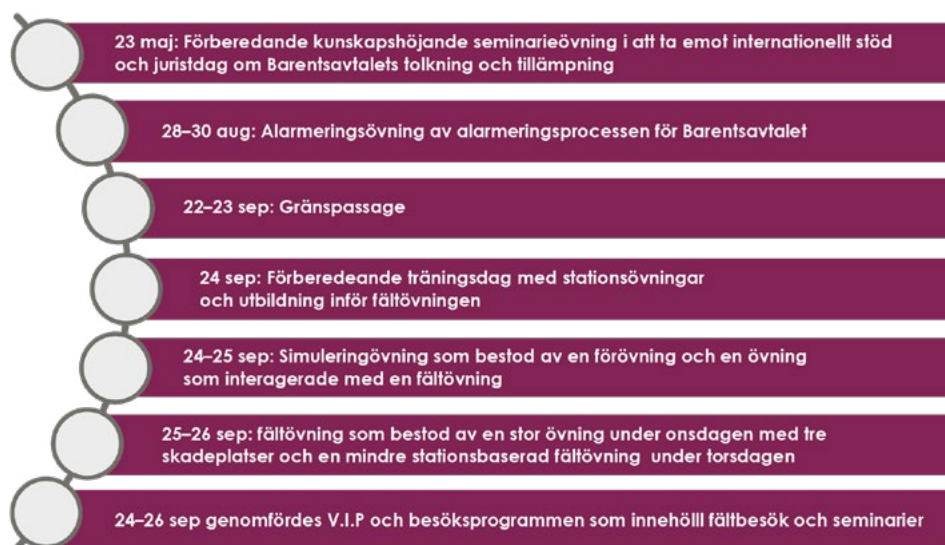
Det sjunde kapitlet innehåller slutsatser och i kapitel 8 redovisas utvecklingsområden för att begära och ta emot internationellt stöd.



2. Övningen Barents Rescue 2019

Barents Rescue 2019 utgick från nya direktiv från Barents Joint Committee om att utveckla övningens format. Övningsprocessen fungerade som en plattform med olika kunskapshöjande aktiviteter som komplement till klassiska fältövningar. Aktiviteter som ingick var utbildning, praktiska träningsmoment, föreläsningar, seminarier samt simulerings- och fältövning. Den primära målgruppen för övningen var blåljusaktörer (räddningstjänst, polis och sjukvård).

Aktiviteter under Barents Rescue 2019



Enligt Barentsavtalet⁷ ska Barentsländerna dela metoder i syfte att göra det internationella samarbetet vid nödsituationer mer effektivt. Två av huvudmetoderna som Sverige tillhandahöll utbildning i för internationella deltagare var After Action Review för att direkt och effektivt utvärdera en insats eller övning och samverkan på skadeplats för gemensam ledning och samordning mellan blåljusaktörer⁸. Utöver nämnda metoder fick deltagare i fältövningarna möjlighet att delta i en förberedande träningsdag i olika metoder för arbete på skadeplats såsom: höghöjdsräddning, utmärkning av befäl, kommunikationssystem (Tetra), katastrofofferidentifiering (DVI), geografiska informationssystem, hypotermi (kroppskärntemperatur under 35 °C), krosskador, ras och skred, fordonsuppställning.

Inom ramen för VIP och besöksprogrammet för övningen genomfördes gemensamma aktiviteter, fältbesök och seminarier för att främja erfarenhetsutbyte och stimulera nätverkande för myndighetschefer och den politiska nivån.

I anslutning till Barents Rescue genomfördes en av Europas största övningar inom katastrofofferidentifiering med 170 deltagare från hela norden samt prövades för första gången en sammankoppling av tre länders Tetrasystem (Sverige, Norge, och Finland).

Planeringsprocessen

De aktörsgemensamma förberedelserna inför övningen utgjordes av övningens planeringsprocess med nationella och internationella sammankomster. Nationella förmöten föregick de internationella planeringskonferenserna i syftet att förankra föreslagen planering för genomförande av de nationella och internationella övningsdelarna. Den primära målgruppen för dessa sammankomster var kontaktpersoner och representanter från aktörernas övningsorganisationer.

7. Artikel 2. De avtalsslutande parterna ska vidareutveckla sådana insatser och metoder som gör det internationella samarbetet på området förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer mer effektivt.

8. Utbildning i samverkan på skadeplats tillhandahålls av KMC i Region Östergötland.

Under planeringskonferenserna inrättades särskilda arbetsgrupper för planering av: alarmeringsövning, gränspassage och värdlandsstöd, simuleringsövning, fältövning, förberedande träningsdag, utvärdering och kommunikation.

Den huvudsakliga kanalen för informationsdelning under planeringsprocessen var webbplatsen Barents Euro-Arctic Cooperation, barentscooperation.org. En del av informationen översattes till ryska och de svenska minoritetsspråken i regionen, även om engelska är det språk som används officiellt i Barents-samarbetet. Varje nationellt utpekad kontaktperson och lokala övningsledare från deltagande organisationer tilldelades ansvaret att informera relevanta nationella aktörer. Vid planeringskonferenser och i övningsbestämmelserna för övningen tydliggjordes strukturen för informationsdelning, roller och ansvar för olika funktioner i övningen⁹ samt deadlines för olika aktiviteter.

Under hela planeringsprocessen informerades och konsulterades Barents Joint Committee och dess arbetsgrupp (Planning Evaluation Working Group) regelbundet av projektledningen. Andra pågående samarbeten och utvecklingsarbete inom regionen beaktades i planeringen, såsom svenskt ordförandeskap i Barentsrådet, Östersjösamarbetet, Nordiska rådets ministrar, Arktiska rådet och Haga-samarbetet.

9. Barents Rescue 2019 Exercise Conduct Instructions – Version 3.0, September 2019.



3. Metod

Utvärderingen av övningen Barents Rescue 2019 utgår från de fastställda aktörsgemensamma målen för övningen. Utformning och val av metod utgår från MSB:s Metodhäfte¹⁰ och säkerhetsskyddsanalysen för övningen samt har beaktat erfarenheter från de utvärderingsmetoder som använts i tidigare utvärderingar¹¹ av Barents Rescue.

Datainsamling

Datainsamling och analysarbete har i stor utsträckning genomförts med stöd av övningsverktyget Exonaut. Huvudmetoderna för datainsamling under övningen utgjordes av observationer av sakkunniga utvärderare som följde övningen på de olika övningsplatserna samt av After Action Review (AAR) där ett urval av de som övat deltog. Bedömningar av måluppfyllnad görs utifrån det samlade dataunderlaget från utvärderingsprotokoll, AAR-dialoger med ett 100-tal deltagare, en internationell enkät om alarmering och begäran om internationellt stöd, en mentometerundersökning om kunskapshöjande seminarieövning samt dokumentation.

En övervägande del av deltagare i genomförda AAR-dialoger var från Sverige och Norge framförallt i simulerings- och fältövningarna, medan deltagande från Finland och Ryssland var mer begränsat. En förklaring till representationen är att andelen övade från Sverige och Norge tillsammans utgjorde merparten (78 %) av alla övningsdeltagare.

After Action Review

Metoden After Action Review (AAR) är en strukturerad dialog efter genomförd insats, övning, eller projekt för att lyfta fram och bearbeta information systematiskt i syfte att utveckla och förbättra processer. Metoden togs fram av amerikanska armén och har vidareutvecklats av MSB¹² för att i första hand stödja kommunens räddningstjänst i deras verksamhetsutveckling. Utgångspunkten är att inblandad personal tillsammans ska reflektera över vad som gått bra, respektive mindre bra samt själva upptäcka och söka lösningar. Genomförandet av en AAR utgår alltid från ett gemensamt mål eller vad som förväntas hända. En AAR-dialog leds av en utbildad dialogledare och genomförs utifrån gemensamma förhållningsregler. Processen innehåller fem huvudfrågor:

10. Övningsvägledning: Metodhäfte – Utvärdering av övning, MSB1028, november 2016.

11. <https://www.barentscooperation.org/en/Working-Groups/BEAC-Working-Groups/Rescue-Cooperation>.

12. <http://cursnet.srv.se/fortb/aar>.

1. Vad förväntades hända?
2. Vad var det som faktiskt hände?
3. Varför blev det som det blev?
4. Vad kan förbättras och hur?
5. Vad kan vi sprida vidare?

Till varje huvudfråga kan underfrågor läggas till och anpassas utifrån det som ska utvärderas. I Barents Rescue 2019 var underfrågorna kopplade till delmålen i respektive övningsmål.

En AAR-dialog börjar med att varje deltagare genomför en individuell AAR genom att besvara fråga 1–4, därefter genomför gruppen en AAR-dialog baserad på samtliga frågor. Resultaten av AAR-dialogen presenteras i tre kategorier, fortsätta göra, börja göra och sluta att göra.

Bedömningsgrund

Bedömningsgrunden utgår från Barentsavtalet¹³ med tillhörande manual¹⁴ vilket utgör grunden för Barentssamarbetet och de internationella åtaganden som Sverige har att förhålla sig till. Avtalet omfattar gränsöverskridande samarbete på området förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer inom regionen. Manualen är ett stöd för tillämpningen av avtalet och innehåller instruktioner för delar av det operativa arbetet.

Bedömningen utgår även från Vägledning i att ta emot internationellt stöd¹⁵, ett hjälpmedel för ansvariga aktörer i deras förberedelser för att ta emot internationell hjälp vid hanteringen av olyckor och kriser. Syftet är att det internationella stödet ska kunna användas snabbt, effektivt och ändamålsenligt. Vägledningen omfattar olika faser i en händelse där internationellt stöd begärs: förberedelser, förfrågan, mottagande, stöd under insats och avslut av insats.

MSB:s bedömning tar vidare sin utgångspunkt i Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar¹⁶, ett aktörsgemensamt förhållningssätt och arbetssätt som ska bidra till en ökad förmåga att hantera samhällsstörningar i Sverige. Syftet är att underlätta aktörsgemensam inriktning och samordning. Aktörer ska lättare kunna agera tillsammans på ett strukturerat och likartat sätt och effektivare nyttja samhällets resurser.

13. Avtal mellan regeringarna i Barentsregionen om samarbete på området förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer.

14. Barents Joint Manual, Approved by the JC, December 2018.

15. Vägledning i att ta emot internationellt stöd, MSB927, Oktober 2015.

16. Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB777. Reviderat oktober 2018.

Utifrån bedömningsgrunden har målbeskrivningar och utvärderingsfrågor för de aktörsgemensamma målen tagits fram. För simulerings- och fältövningen har särskilda delmål och kriterier för bedömningen av målen tagits fram i samverkan med Katastrofmedicinskt Centrum i Östergötland, utifrån metod för samverkan på skadeplats¹⁷ och Process för inriktning och samordning¹⁸. Bedömningen av övningens delmål är baserad på en bedömningsskala av Parker et al¹⁹.

Avgränsning

Redovisningen omfattar i vissa delar förberedelser där det har bedömts som relevant. Utvärderarna har inte fördjupat sig i enskilda aktörers brister, utöver sådana brister som inverkat på de aktörsgemensamma målen i stort. Vidare ingår inte uppgifter som omfattas av sekretess i utvärderingen.

Nationellt övningsmål om förmågan att avsluta uppdraget för det internationella stödet har inte övats i den utsträckning att det går att bedöma.

Kvalitetssäkring

Utvärderingens upplägg och metod har förankrats och kvalitetssäkrats tillsammans med deltagande aktörer under planeringsprocessen samt med sakkunniga.

Datansamlingen under Event Week utfördes med stöd av ett 30-tal sakkunniga internationella och nationella utvärderare från flertalet professioner däribland: polis, räddningstjänst²⁰, hälso- och sjukvård, instruktörer²¹ i metod för samverkan på skadeplats, Länsstyrelsen i Norrbottens län, MSB samt forskare (Mittuniversitetet).

En nationell utvärderingskonferens²² arrangerades i november 2019 i syfte att tillsammans med deltagande svenska aktörer, samverka kring och kvalitetssäkra utvärderingsresultaten i den aktörsgemensamma nationella och internationella utvärderingen samt att i samråd ta fram förslag till aktörsgemensamma utvecklingsområden.

17. Samverkan vid CBRNE, Katastrofmedicinskt centrum, Linköping.

18. Inriktning och samordning inom hälso- och sjukvården vid särskild händelse, projektrapport – Implementering av Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar i landstingen., Socialstyrelsen.

19. Parker A, Nelson C, Shelton SR, Dausey DJ, Lewis MW, Pomeroy A, Leuschner KJ. Measuring Crisis Decision Making for Public Health Emergencies. RAND Corporation, Technical Report 712, 2009.

20. Räddningstjänsten Storgöteborg, Östergötland, Öland samt Umeå, Oslo brann- och redningsetat.

21. Via Katastrofmedicinskt Centrum i Linköpings aktörsnätverk för utbildade instruktörer.

22. Nationell utvärderingskonferens efter Barents Rescue 2019 arrangerades på Arlanda, 6–7 november 2019.



4. Resultat

I följande kapitel redovisas resultat i form av erfarenheter kopplat till respektive aktörsgemensamt mål. Avsnittet inleds med en beskrivning av övningens förutsättning i form av genomförande och mål. I redovisade erfarenheter redogörs för respektive datakälla. I bilaga 1. Redovisas övergripande data från de olika delövningarna.

Förberedelser för att begära och ta emot förstärkningsresurser

Som en del i förberedelserna för övningen arrangerades en kunskapshöjande seminarieövning 23 maj 2019 för deltagande aktörer i Barents Rescue 2019, i syfte att utforska förberedelser som behövs för att begära och ta emot internationellt stöd effektivt och ändamålsenligt. Målen för seminarieövningen var att:

- utforska förutsättningarna för svenska aktörer att begära och ta emot internationellt stöd inom ramen för Barentsavtalet
- genom kunskapshöjning stödja svenska aktörer att hantera händelser och förstärkningsresurser som kan komma att aktiveras med stöd av Barentsavtalet
- aktörerna skulle identifiera åtgärder som behövs inför kommande övningsmoment.

Seminarieövningen bestod av föreläsningar som varvades med scenariobaserade diskussioner. Ett sextiototal deltagare från 15 aktörer²³ medverkade. Parallellt med seminariet arrangerades en juristdag för berörda myndigheter om Barentsavtalets tolkning och tillämpning.

Redovisning av erfarenheter

Mentometerundersökning

Seminariet följdes upp med ett antal kunskapshöjande och utforskande frågor med hjälp av undersökningsverktyget Mentimeter.com (redovisas i bilaga 1). Undersökningen visade att majoriteten av deltagarna ansåg att målen med seminariet i tillräcklig eller stor utsträckning bidrog till att utveckla deltagarnas kunskaper om åtgärder som behöver genomföras inför fortsatta

23. Kommuner med representation från räddningstjänster (Boden, Gällivare, Haparanda, Kalix, Kiruna och Luleå.), Regioner (Norrbotten, Västerbotten), Länsstyrelser (Norrbotten, Västerbotten) samt nationella myndigheter (MSB, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, SOS Alarm och Trafikverket).

övningsmoment samt på lång sikt (78%). Majoriteten (69%) av deltagarna ansåg att de hade tillräcklig eller stor kunskap om vad Barentsavtalet innehåller. Omkring hälften (53%) av deltagarna ansåg att deras organisation i tillräcklig eller stor utsträckning identifierat roller/funktioner för att ta emot internationellt stöd under övningen. Majoriteten (67%) av deltagarna ansåg att deras organisation i tillräcklig eller i stor utsträckning identifierat händelser där det kan bli aktuellt med internationellt stöd. En knapp tredjedel (31%) av deltagarna ansåg att deras organisation i tillräcklig eller i stor utsträckning har planer för avslut av internationellt stöd.

Hantera larm och begära stöd

Målet med övningen var att pröva aktörernas förmåga att hantera larm och begära stöd enligt rutiner i Barents Joint Manual²⁴, vilka innebär att Sverige ska:

- utfärda en notifiering (s.k. Early Warning)
- initiera förfrågan om internationellt stöd
- hantera erbjudande om internationellt stöd inklusive formell acceptans samt
- tillhandahålla operativ information till stödjande länder.

Förmågan att hantera larm och begära stöd genom aktivering av Barentsavtalet övades i en funktionsövning 28–30 augusti 2019. När övningen inleddes hade länsstyrelsen i Norrbottens län ställt begäran om aktivering av Barentsavtalet till MSB och en Early Warning hade skickats till samtliga Barentsländer. Informationssystemet WIS användes för att dela information och en regional samverkanskonferens hade genomförts.

Redovisning av erfarenheter

AAR-dialog²⁵

Av AAR-dialogen framgår att länsstyrelsen i Norrbotten med stöd av Västerbotten var sammanhållande för inventering av stödbehoven hos aktörerna inom respektive län. Rapportering av behov skulle ske via länsstyrelserna till MSB. Det var oklart hur samordningen för respektive regional aktör skulle ske eftersom det berörde två län.

Under övningen användes en förmågemall för inventering av stödbehov, baserad på det format som används när internationellt stöd begärs via EU:s civilskyddsmekanism. Erfarenheten av att använda mallen var positiv däremot konstaterade de nationella aktörerna att de på ett tydligare sätt hade behövt precisera förmågor och kompetens som de efterfrågade. Det blev påtagligt när erbjudanden om stöd inkom från Barentsländerna. Det var då inte tydligt vilken förmåga det erbjudna stödet hade vilket gjorde att det var svårt för de svenska aktörerna att bedöma om stödet motsvarade stödbehoven. Det gällde framförallt sjukvårdsresurser där komplementet i olika sjukvårdssystem mellan

24. Barents Joint Manual, Approved by the JC, December 2018.

25. AAR-dialog med övade och övningsledare från MSB, länsstyrelsen i Norrbottens län, region Norrbotten och Socialstyrelsen.

Barentsländerna varierar stort avseende antal personalresurser, kompetens, utrustning och läkemedel. Socialstyrelsen kunde som nationellt ansvarig myndighet föra dialog med respektive lands myndigheter för att klargöra vilket stöd som erbjöds.

MSB sammanställde inkomna erbjudanden om stöd och skickade till länsstyrelsen för bedömning. En nationell samverkanskonferens genomfördes i syfte att diskutera bedömning av inkomna erbjudanden samt samordning av resurser. Länsstyrelsen i Norrbottens län accepterade därefter samtliga inkomna erbjudanden från Barentsländerna.

Det framgår av AAR-dialogen att deltagarna upplevde att samarbetet nationellt och internationellt fungerade bra, genom att det fanns ett aktivt deltagande och prestigelöst förhållningssätt. Deltagarna ansåg att flera delar kan utvecklas exempelvis handhavande av teknik vid samverkansmöten, arbets sätt för att samordna inventering av stödbehov genom att Polismyndigheten och Socialstyrelsen stödjer behovsinventering samt företräder de regionala myndigheter nationellt. Vidare framhölls att det behövs en öka kunskap om olika informationskanaler som används i hanteringen av inträffade samhälls störningar, särskilt WIS och samverkanskonferenser.

Internationell enkät

Den internationella enkäten (redovisas övergripande i bilaga 1.) besvarades av Sverige, Norge och Ryssland. Resultaten från den internationella enkäten visar att utfärdande och hantering av en notifiering (s.k. Early Warning) fungerade men behöver mindre förbättringar i vissa delar. Initialt användes fax i kommunikationen mellan länderna vilket bidrog till att hanteringen fördröjdes något då kontaktuppgifter för fax inte var uppdaterade. Under övningen övergick deltagarna till att använda epost och telefon.

Att initiera och hantera förfrågan och erbjudanden om internationellt stöd fungerade väl. Alla utom ett land erbjöd sin hjälp inom utsatt tid. Samarbetet med övriga länder fungerade bra och de kunde inom 40 min inkomma med erbjudanden om stöd.

Hanteringen och analys av inkomna erbjudande om internationellt stöd innebar en utmaning för Sverige. Den förmågemall som användes fungerade i de flesta fall väl däremot var den inte tillräcklig för att hantera sjukvårdsresurser.

Formell acceptans av erbjudet stöd skedde i samband med en internationell konferens där operativ information till stödjande länder förmedlades. Att tillhandahålla operativ information fungerade men behöver förbättras i vissa delar. Under konferensen förekom brister i tekniken vilket medförde att delar av informationen som delades av Sverige under konferensen föll bort. Det fanns också en skillnad i hur länderna uppfattade informationen som delades under konferensen där stödjande länder inte uppfattade att informationen omfattade värdlandsstödet. Det fanns också önskemål om att i större utsträckning diskutera olika behov i värdlandsstödet.

Gränspassage

Målet med övningen var att utforska aktörernas förmåga att genomföra en effektiv gränspassage enligt rutiner i Barents Joint Manual²⁶, vilket innebär att:

- värdlandet (Sverige) tillämpar det mest förenklade gränspasseringsförfarandet som är möjligt utifrån rådande regelverk för att undvika fördröjning
- stödjande länder har förberedda intyg (utfärdade av värdlandet), tillstånd, förteckningar över utrustning och resehandlingar för att möjliggöra gränspassage utan fördröjning.

Flera myndigheter, bland annat Tullverket, Polismyndigheten, Jordbruksverket, Försvarmakten, deltog i förberedelserna för att ta fram giltig dokumentation. Finland, Ryssland och Norge har olika förutsättningar då olika regelverk gäller för respektive land vid gränspassage till Sverige. En broschyr²⁷ med information sammanställdes och förmedlades till kontaktpersoner i respektive land. I nästa steg inkom respektive kontaktperson med typspecifikationer för sina fordon och vilka typer av enheter som var tänkta att delta.

Redovisning av erfarenheter

Utvärderingsprotokoll

Gränsövergång skedde på sex olika platser vid olika tidpunkter under 22–23 september. Mot bakgrund av målet med övningsmomentet att i möjligaste mån underlätta gränspassage för inkommande internationellt stöd, tillämpades förenklade procedurer vid gränspassagen in i Sverige. Vid gränspassage från Norge till Sverige genomfördes en förenklad kontroll av tulltjänstemän. Däremot genomfördes inga kontroller vid gränspassage från Finland till Sverige och svensk polis och tull närvarande inte. Det innebar att ingen kontroll skedde av inresande Finska och Ryska deltagare, fordon, varor eller utrustning. Personal från MSB fanns på plats och mötte upp de ryska deltagarna vid gränsen för vidare eskort till Kiruna. En mindre incident skedde då ett motorhaveri inträffade på en rysk brandbil strax norr om svenska Pello. Det kunde dock åtgärdas med ryska resurser.

Vid gränsövergången visade det sig att antalet ryska fordon inte överensstämde med vad som föränmälts. Senare visade det sig även att anmälningspliktiga varor medförts från Ryssland. Enligt de ryska deltagarna skedde en förenklad kontroll av dokumentation av finska tullmyndigheten när de passerade in i Schengen vid den finsk-ryska gränsen. Däremot skedde ingen kontroll av fordon och dess innehåll.

I samband med en gränspassage stoppades en norsk transport med förläggningsmateriel av norsk tull då tillstånd saknades att lämna Norge. Situationen löstes genom samverkan mellan MSB, Tullverket och norska tullen. Det förekom också att norska deltagare ankom från flera olika gränsövergångar utan samordning vilket försvårade planeringen av mottagandet.

26. Barents Joint Manual, Approved by the JC, December 2018.

27. Barents Rescue – border crossing information, MSB, 2019.

AAR-dialog²⁸

Av AAR-dialogen framgår att representanter från norska och ryska team efterfrågat mer utförlig kontroll av svenska Tullverket eller motsvarande. Utebliven eller en alltför begränsad gränskontroll kan istället försvåra gränspassage för stödjande länder vid återresa till hemlandet. Vidare framgår av AAR-dialogen att Sverige som värdland i större utsträckning bör möta upp de internationella teamen vid gränsstationer och flygplatser för eskortering.

Stödja och samordna internationellt stöd

Målet med denna del av övningen var att pröva aktörernas förmåga att stödja och samordna internationella förstärkningsresurser under insats genom att:

- tilldela inkommande team en samverkansperson som följer och stödjer teamet med logistik och i kommunikationen med svenska aktörer
- tillhandahålla sambandsmedel
- etablera en ledningsfunktion (s.k. OSOCC) för att skapa inriktning och samordning av internationella resurser
- etablera ledning i fält för att samverka utifrån beslutad inriktning och samordning.

Förmåga att stödja och samordna internationella förstärkningsresurser under insats övades under Event Week inför och under simulerings- och fältövningen.

Samverkanspersoner – Förstärkningsresurs värdlandsstöd (HNS)

I MSB:s nationella förstärkningsresurs för värdlandsstöd (HNS) arbetade under övningen sex personer. Arbetet leddes av en teamledare. Varje land tilldelades minst en samverkansperson. Uppdraget för förstärkningsresursen var att delta som övad värdlandsstödsresurs. De som arbetade i HNS-teamet hade fått manualer, utbildning och hade erfarenheter från tidigare insatser. Uppdraget för teamet var att stödja de internationella övningsdeltagarna, bland annat genom att tillse att de fick information och lösa sakfrågor och bistå i kommunikationen med framförallt svenska aktörer.

Redovisning av erfarenheter

AAR-dialog HNS-teamet²⁹

När HNS-teamet anlände på plats måndag 23 september, var delar av det arbete som teamet vanligtvis utför vid en insats redan genomfört av övningsorganisationen. Någon överlämning mellan övningsorganisationen och teamet genomfördes inte vilket innebar att teamet inte visste vad som genomförts.

Personalen i HNS-teamet framhöll att det hade underlättat om övningen påbörjats tidigare så att teamet kunde vara med från början och möta upp tillresande konvojer vid gränsstationerna. I stället startade teamet formellt övningen när baslägret upprättats och de internationella deltagarna redan var på

28. Internationell AAR-dialog med representanter från norska och ryska team. Finland deltog ej.

29. AAR-dialog med deltagare i HNS-teamet (MSB:s förstärkningsresurs för värdlandsstöd).

plats. En samverkansperson mötte upp det ryska teamet vid gränsövergången till Sverige vilket mottogs positivt av de ryska deltagarna även om det inte utgjorde en del av övningen.

Initialt var det tänkt att HNS-teamet skulle bo på baslägret nära övningsdeltagarna men det ändrades på grund av att det saknades fältmässiga kläder och utrustning för rådande temperaturer. Arbetet påverkades också initialt av att det saknades kontorsmateriel och att teknisk utrustning i form av telefoner, datorer och skrivare inte förberetts.

Deltagande länder tilldelades en samverkansperson som följde och stöttade de internationella teamledarna i övningen. De förde dialog om behov som fanns i övningen samt utgjorde ett stöd i kommunikationen med andra aktörer under övningen. Stödet var särskilt värdefullt för finska och ryska team för att överbrygga språkbarriärer under övningen, då svenska användes i stor utsträckning under övningen.

Det saknades strukturer och former för informationsdelning under övningen vilket bidrog till att det under hela övningsperioden var svårt för HNS-teamet att få tillgång till aktuell information att förmedla till de internationella teamledarna.

HNS-teamet övades mellan kl. 8–16 varje dag. När övningen bröts för teamet varje dag fanns fortfarande frågor som hängde i luften och som inte hunnit hanteras. Vidare framhåller teamet att gränsdragningen för övningen var svår att hantera samt att ansvarsfördelningen mellan övningsledning och HNS-teamet var otydlig.

Personalen i HNS-teamet ansåg att de utifrån sin kompetens och sin erfarenhet kunde driva och upprätthålla verksamheten. Delar som de framhöll bör utvecklas var att i större utsträckning tillvara erfarenheter från tidigare insatser som skogsbränderna 2018 i arbetet med att utveckla värdlandsstödet. De framhöll även att erfarenheter och rutiner för MSB:s internationella insatsverksamhet inte verkar komma till användning nationellt avseende rutiner vid insats och förberedda material-kit.

AAR-dialog teamledare³⁰

Av AAR-dialogen framgår att norska, finska och ryska teamledare ansåg att samarbetet i planerings- och förberedelserna för övningen fungerade väl och att de fick nödvändig information. De förväntade sig att övningen skulle följa det som kommunicerats i förväg samt att HNS-teamet skulle vara på plats och möta teamen när de anlände. Exempelvis anlände ett land fyra dagar innan HNS-teamet var på plats.

Deltagarna ansåg att samarbetet med HNS-teamet och övningsledningen under övningen överlag fungerade väl. Däremot saknade teamledarna tillgång till aktuell information om övningen som de kunde dela med sina team. Praktisk information om övningens genomförande (schema, tid, plats) var

30. AAR-dialog med teamledare för norska, finska och ryska team

otydlig, det förekom att olika information kommunicerades till övningsdeltagarna. Teamledarna uppfattade att HNS-teamet gjorde sitt yttersta under omständigheterna och att bristerna till stor del berodde på att det saknades en upprättad struktur för informationsdelning under övningen. Det förekom också att information som teamledarna delade med HNS-teamet inte förmedlades vidare och att de upplevde att ledningsstrukturen var otydlig.

Deltagarna ansåg att det var en brist att svenska användes i stor utsträckning istället för engelska i en internationell övning och att det är en säkerhetsfråga att säkerställa att nödvändig information kan nå fram och förstås av alla deltagare. Inför kommande övningar ansåg de att det behövs en tydligare struktur och ledningssystem samt att de som deltog i arbetet med skogsbränderna 2018 bör involveras mer i planeringen och genomförandet av övningen för att ta tillvara lärdomar och erfarenheter i värdlandsstödet.

Samband

Under övningen lanserades för första gången någonsin en trepartssammankoppling av tre länders Tetrasystem. Sammankopplingen möjliggör för aktörer med samhällsviktiga uppdrag i Norden såsom räddningstjänst, polis och ambulans, att kommunicera med varandra med sina egna radioterminaler i framtagna talgrupper.

Ansvariga delprojektledare för fältövningen tog fram sambandsplaner och beslutade om strukturen och antalet talgrupper. MSB bistod med rådgivning och teknisk administration för att lägga till beslutade talgrupper inklusive deltagare från Norge och Finland samt stöttade övade länder med information och utbildning av sambandsplanen.

Redovisning av erfarenheter

Skriftlig redogörelse

Det var första gången en trepartssammankoppling genomfördes mellan tre länder. Tekniskt fungerade sammankopplingen väl under övningen. För ryska deltagare användes ryskt radiosamband samt samverkanspersonen som tilldelats en tetraterminal och utgjorde länken i kommunikationen mellan de ryska teamen och övriga länder under simulerings- och fältövningen. Svenska deltagare använde sina nationella talgrupper och för internationellt samband mellan länderna fanns en egen talgrupp.

Trots utbildningsinsatser under den förberedande träningsdagen så var det oklart för övningsdeltagarna hur sambandsplanen var tänkt att användas. Det bidrog till att deltagare använde fel talgrupper och att informationsdelning inte fungerade som det var tänkt och att det även bidrog till att det i enstaka fall uppstod kö i Tetrasystemet vid övningen på älven.

Operativ samverkan

Målet med övningen var att utforska förmågan till operativ samverkan i insatsland för att:

- a) samverka på operativ ledningsnivå (OSOCC) för att skapa inriktning och samordning av resurser
- Etablera ledningsfunktion.
 - Dela lägesinformation i ledningsfunktionen.
 - Upprätta och upprätthålla en gemensam lägesbild.
 - Genomföra och dela lägesanalys.
 - Inrikta resurser till övningsplatserna.
 - Samverka för att prioritera och samordna räddningsresurser till övningsplatserna.
 - Utvärdera och följ upp beslut och åtgärder.
- b) samverka i fält utifrån beslutad inriktning och samordning
- Initiera samverkan mellan aktörer på övningsplatsen.
 - Etablera gemensam ledningsplats och säkerställ utmärkning av befattningar.
 - Säkerställ säkerhet vid resurshantering.
 - Kommunikation för att dela lägesrapporter från övningsplatsen till ledningsfunktionen (OSOCC) enligt kommunikationsplan.
 - Kontinuerligt dela lägesinformation för en gemensam lägesbild.
 - Genomför och dela lägesanalys.
 - Etablera inriktning och koordinering av åtgärder på övningsplatsen.
 - Utvärdera och följ upp beslut och åtgärder.

Operativ samverkan övades i simulerings- och fältövningen.

Ledningsfunktion (OSOCC)

Grunden i simuleringsövningen utgjordes av den ledningsfunktion som upprättades på Kiruna brandstation i form av ett On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC). OSOCC är FN:s koncept för krisledning och utgör både en metod och en fysisk plats för koordinering av stöd och syftar till att skapa en plattform för koordinering av internationellt stöd i samband med en kris. OSOCC består av en fastställd struktur och arbetsmetodik, vilket bland annat syftar till att skapa ett gemensamt arbetssätt, ledningsstruktur och informationsdelning³¹.

31. United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC) Guidelines 2018.

Redovisning av erfarenheter

Utvärderingsprotokoll

En övergripande redovisning återfinns i bilaga 1. Redovisad data. Den ledningsfunktion (OSOCC) som etablerades under Barents Rescue 2019 följde inte den standard och arbetssätt som internationellt sett karaktäriserar funktionen, vilket skapade osäkerhet och oklarheter kring arbetssätt och terminologi hos de internationella deltagarna. Den valda metoden gick ut på att integrera internationell hjälp i det svenska systemet, istället för att som brukligt komplettera lokala myndigheter genom att genomföra självständiga uppgifter men med gemensam koordinering. Såväl OSOCC-konceptet som förväntningar, målsättning och uppgift var oklart för de svenska övade deltagare som skulle leda arbetet i OSOCC, vilket medförde att etableringen skedde utan struktur och instruktioner. Eftersom uppgiften och metoden inte var känd skedde heller ingen gemensam uppstart med presentation av deltagare, säkerhetsgenomgång, presentation av mål och uppgift (inbrief³²) eller informations- och ledningsstruktur. De internationella deltagarna förhöll sig dock till situationen och formade fungerande strukturer och arbetssätt, trots frånvaro av grundläggande information.

Huvudfunktionerna (inklusive ledningen) i OSOCC bemannades av svensk personal. De internationella resurserna delades in i fyra kluster: räddningstjänst, hälsa/sjukvård, polis och övriga (norska Sivilforsvaret och svenska Trafikverket). Deltagarna tilldelades Tetra-talgrupper. Avsaknaden av en förankrad sambandsplan medförde dock svårigheter att nå ut med information. Problem med för få och överbelastade talgrupper uppdagades och åtgärdades i samband med ett testlarm under den förberedande övningsdagen. Inledningsvis fanns också brister i informationsstruktur och tekniska system.

Under övningsdagen fastställdes en regelbunden mötesstruktur för läges- och resursrapportering. På dessa orienteringsmöten skulle främst svenska representanter för de olika klustren delta och mötena hölls på svenska, vilket av en del utländska deltagare upplevdes som exkluderande. Det löpande arbetet utfördes i de olika klustren. Gemensam resursinventering, planering och resursallokering för att optimera resurserna skedde inte. De olika klustren arbetade separerade från varandra och hade inledningsvis mycket begränsad samverkan. Arbetet inom respektive kluster upplevdes dock fungera bra.

Avsaknaden av en gemensam lägesbild medförde svårigheter i koordinering av resurser och varje kluster lade mycket tid på att själva pussla ihop information för att skapa en lägesbild. En otydlig orderkedja uppges också som anledning till att internationella resurser i något fall försenades eller uteblev på övningsplatsen.

32. En inbrief för övade innehåller vanligtvis information om säkerhetsföreskrifter, informationshantering, schema och logistik för deltagare, koppling till/genomgång av försenario, övningsbestämmelser, användning av gemensamma system m.m.

OSOCC i egenskap av lednings- och koordineringsfunktion lyckades, trots bristfälliga förutsättningar, lösa uppdraget att under övningen larma ut och fördela räddningspersonal från samtliga deltagande länder till övningsplatserna. Arbetet i OSOCC och mellan de deltagande aktörerna förbättrades allteftersom arbetet fortskred och arbetsformer etablerades. En prestigelös och positiv inställning och förmåga till anpassning efter rådande förutsättningar utgjorde nyckelfaktorer.

AAR-dialog OSOCC ledning

Av AAR-dialogen framgår att det var mycket knapphändig information att tillgå för övningsdeltagarna inför uppstart och etablering av OSOCC. Ledningen saknade information om hur personalen skulle organiseras samt vilken kompetens som fanns att tillgå. Därav saknades inledningsvis förväntningar på individnivå vilket bidrog till att det var otydligt för övade deltagare hur de skulle bidra i arbetet.

Under övningsdagen uppmärksammades flera brister som kunde åtgärdas rörande funktionalitet i IT och kommunikation. Exempelvis var WIFI inte tillförlitlig vilket påverkade förutsättningarna för arbetet då de flesta stödsystemen för informationsdelning var beroende av fungerande IT. Det uppmärksammades att sambandsplanen var ofullständig och att den inte var tillräckligt känd hos övningsdeltagarna. Det fanns också ett behov av administrativt stöd i ledningen då arbetsbelastningen var mycket hög. Sammantaget bidrog dessa faktorer till att skapa en hög stressnivå i ledningen och att deltagare stundtals tappade tråden. Samarbetet beskrevs ha fungerat tack vare lösningsorienterade och engagerade övningsdeltagare.

Under den andra övningsdagen vidareutvecklades och förbättrades arbets sätt i OSOCC. Av AAR-dialogen med ledningen framgår att de anser att de lyckades med uppdraget att leda och upprätthålla arbetet i OSOCC. Att det gick bra anser de bero på att det fanns en prestigelös hållning där alla tog ett gemensamt ansvar. Andra faktorer som anses ha bidragit till framgången var att de upplevde att det fanns en struktur och tydlighet för arbetet med gemensam målsättning, stående dagordning för möten samt att svenska talades i stor utsträckning vilket underlättade förståelse och samarbetet eftersom OSOCC var under svensk ledning.

Av AAR-dialogen framgår att ledningen fortsatt upplevde en brist på administrativt stöd. Det fanns fortsatt problem med sambandsplanen vid kommunikationen från OSOCC till personalen i fält, SOS Alarm följde inte rutin enligt hantering av svenska resurser vid larm som medförde att de saknade en systembild över tillgängliga resurser. Vidare var benämningen av resurser inte funktionell då den utgick från tilldelade sambandsnummer istället för att benämnas utifrån typ av resurs och olika räddningsfordon kunde inte positioneras med koordinater via Tetrasystemet. Sammantaget bidrog dessa faktorer till att försvåra arbetet i OSOCC då det saknades en överblick av resurserna.

Vidare framhålls att dimensionering och bemanningen av ledningsfunktionen (OSOCC) i större grad bör anpassas utifrån det uppdrag som ska lösas samt att det behövs en tydligare indelning av roller och ansvar för personalen. Det som framhålls ha fungerat bra var samarbetet och delaktigheten från deltagare i OSOCC samt att det fanns en plan för arbetet som följdes.

AAR-dialog OSOCC teammedlemmar i klustren

Den första övningsdagen då OSOCC etablerades beskrevs av deltagarna som oklar. De ansåg att de inte hade förutsättningar för uppdraget då det saknades information om hur etableringen var tänkt att gå till.

Mycket av arbetet under den första övningsdagen handlade om att identifiera arbetsmetoder. Mötesstrukturen ansågs fungera väl, även om det var mycket väntetid ansåg teammedlemmarna att det är vad som kan förväntas vid en sådan situation. Däremot framhölls att informationsdelningen dröjde samt att information inte alltid delades från ledning till klustren.

Erfarenheten av ledarskapet i OSOCC beskrevs som positiv och det fanns en gemensam värdegrund och god samarbetsvilja hos övningsdeltagarna för att lösa uppgifterna.

Däremot beskrevs att ledningssystem liksom fördelningen av ansvar och roller som otydlig. Deltagarna ansåg att det var en sårbarhet att tilltron till teknik för olika stödsystem var hög och att tekniken bör prövas i förväg. Inför den fortsatta övningen framhölls att det fanns behov av att tydliggöra målsättning för arbetet i OSOCC med tydligt kommunicerade personalfunktioner och förväntningar (t.ex. genom rollkort), benämning av personal enligt roll/befattning istället för sambandsnummer, en stödfunktion som ansvarar för att distribuera information och tillsätta roller utifrån behov samt schemalagda mötestillfällen.

Målsättningen för klustrens arbete under övningens andra dag var att samordna de olika blåljusaktörerna från varje land i fältövningen samt att tillse att samarbete och informationsutbytet mellan länderna fungerade.

Informationsdelning inom klustren beskrevs fungera väl däremot fungerade inte informationsdelning mellan klustren vilket innebar att respektive kluster inte hade hela bilden av situationen och vad andra kluster gjorde. Uppfattningen var att samarbetet i fältövningen fungerade väl mellan olika sektorer men att det inte fungerade lika väl mellan klustren i OSOCC.

Deltagarna ansåg att OSOCC inte var rätt benämning på den lednings- och koordineringsfunktion som upprättades då den utgick från svensk standard. De hade önskat att alla nationer i högre grad involverats i arbetet i OSOCC. Ledningssystemet upplevdes vara fortsatt otydlig vilket bidrog till att vissa resurser inte larmades ut då det inte uppfattades som en order (t.ex. hundförare, sjukvårdsresurser). Mötesformen i OSOCC innebar att deltagare i klustren bjöds in att delta i slutet av mötet vilket gjorde att de inte fick tillgång till all information. Vidare användes svenska i stor utsträckning i OSOCC vilket upplevdes som exkluderande för finska och ryska deltagare.

Ledning och samverkan i fält

Den stora fältövningen ägde rum på tre övningsplatser i området Luossavaara och Laxforsen. Övningsplatserna utgjordes av olika miljöer (fjäll, älv och grotta) med olika scenarier och delövningar med fokus på internationell samverkan.

Vid Loussavara fjäll inträffade ett jordskred som ledde till att en tankbil exploderade vid ett hotell. Räddningstjänsten larmades till platsen och på väg mot hotellet tippade den första brandbilen över och flera brandmän skadades och fastnade i fordonet.

På en bro över Laxforsen kolliderade en turistbuss och en minibuss. Turistbussen hamnade på sidan och minibussen hamnade hängandes ner mot vattnet. Bron blockerades vilket försvårade räddningsarbetet. En andra olycka inträffade vid älven under en försränningsfärd som involverar ett stort antal ungdomar. Senare under dagen inträffade även en brand i en villa på en av öarna i älven.

Det jordskred som orsakats av explosionen vid Loussavara fjäll under förmiddagen orsakade ett jordskred i området. En grupp ungdomar som vandrar i området har rapporterats saknade och har stängts in i och i närheten av Loussavara grotta.

Inför fältövningen genomfördes en förberedande träningsdag för övningsdeltagarna (se kapitel 2).

Redovisning av erfarenheter

Utvärderingsprotokoll

En övergripande redovisning återfinns i bilaga 1. Redovisad data. Överlag fungerade arbetet och samverkan mellan länder och organisationer i fält väl. Resurser anlände snabbt till de olika övningsplatserna och på plats upprättades gemensamma ledningsplatser och regelbundna möten hölls för lägesrapportering, arbetsfördelning och prioritering. Uppgifter och mål upplevdes överlag som tydliga på övningsplatserna. Ledningsorganisationen i fält var tydlig och fungerade, däremot kunde sektorsindelning, samverkan mellan sektorer och delegering av ansvar och uppgifter mellan sektorerna effektiviserats. Vidare var utmärkningen av befäl inte tydlig och enhetlig och det förekom att befäl inte var utmärkt.

Hur sambandsplanen var tänkt att användas var inte tillräckligt känd av övningsdeltagarna och det fanns utmaningar med språkbarriärer, vilket resulterade i oklarheter kring radiokommunikationen. Svenska användes i stor utsträckning som arbetsspråk på de olika övningsplatserna, vilket resulterade att finsk och rysk personal gick miste om viktig information. Sammantaget medförde bristerna i kommunikationen att flera resurser inte nyttjades effektivt vid övningsplatserna.

Säkerhet på övningsplatserna fungerade överlag väl och de brister som förekom kopplas till deltagande länders olika säkerhetskultur och säkerhetsrutiner, liksom den alltför stora ansamling av räddningspersonal som blev resultatet när samtliga övade resurser skulle fördelas på enbart tre platser. Det var inte alltid tydligt för befälen vad de olika resurserna som anlände till övningsplatserna hade för förmågor vilket bidrog till att resurser kunde bli stående innan det klarlagts.

AAR-dialog Fjället

Av AAR-dialogen framgår att deltagarna ansåg att målet var att hantera en svår oförutsägbar olycka som involverade ett troligt gasutsläpp. Där det initiala målet var att så snabbt som möjligt skapa en säker arbetsplats för att kunna skapa en överblick av situationen.

Första larmet beskrevs som tydligt och informativt men väl på plats var situationen oklar och det tog en stund innan det var tydligt att det var mer än en olycka som skulle hanteras.

Många resurser anländer inom en kort tidsram vilket skapade en del frustrationer genom den stora ansamlingen av räddningspersonal på platsen. Inledningsvis var tillgång till lägesinformation begränsad vilket bidrog till att sjukvårdspersonal skickades in i övningen utan ett tydligt uppdrag. Svenska pratades i stor utsträckning på ledningsplatsen vilket exkluderade finska och ryska deltagare. Det förekom också att sjukvårdsledare och polisinsatschef inte var utmärkta vilket försvårade arbetet.

Av AAR-dialogen framgår att en gemensam ledningsplats upprättades tidigt och att lägesavstämningar skedde var 15:e minut vilket bidrog till att samtliga ledningsfunktioner hölls uppdaterade. Samarbetet upplevdes fungera väl mellan aktörerna på ledningsplatsen.

Delar som kan utvecklas var att upprätta en gemensam lägesbild tidigare genom att nyttja tillgänglig teknik exempelvis via live stream från en polishelikopter som fanns tillgänglig. Vidare framhölls att resurser inte bör användas utan tydliga uppgifter bara för att de är tillgängliga samt att undvika att dela på enheter om det är möjligt.

AAR-dialog Älven

Av AAR-dialogen framgår att deltagarna ansåg att målet var att hantera en stor olycka genom samarbete mellan aktörer och nationer.

Det första larmet omfattade en bussolycka. I den initiala hantering var norsk räddningstjänst först på plats, vilket de förvånades över. När svensk räddningstjänst anlände tog de ledning över insatsen i nära samarbete med det norska befälet. Sjukvård anlände 30 minuter efter den norska räddningstjänsten på grund av lång transporttid från föregående övning. Många åtgärder var redan vidtagna och sjukvårdsledningen upplevde att det var svårt att få en överblick över vad som hade hänt, vilka åtgärder som vidtagits samt vad sjukvården borde göra, medan polisen upplevde att de snabbt kunde komma in i arbetet.

Säkerhet och resurshantering vid platsen visade att olika länder har olika perspektiv på säkerhetskultur. Det framkom att svenska sjukvårdsteam saknade tillgång till personlig skyddsutrustning.

Svensk räddningstjänst upprättade en gemensam ledningsplats vid ett av sina räddningsfordon. Insatsledare, sjukvårdsledare och polisinsatschef var utmärkta med västar. Däremot var utmärkning och placering av ledningsplatsen inte tydligt kommunicerad till de finska och ryska teamen.

Gemensamma lägesavstämningar skedde var 20:e minut, en struktur som upplevdes fungera bra. Under mötena delades lägesinformation vilket gav en tydlighet och bidrog till ett flöde i informationsdelningen. Däremot var informationen otydligt om vilka talgrupper som kunde användas och av vem. Det bidrog till att deltagare missade information då de använde sig av fel talgrupp. Det förekom också köbildning i Tetra-systemet vilket deltagarna ansåg ha bidragit till att det var många resurser som blev stående på övningsplatsen.

Engelska fungerade överlag bra att använda i kommunikationen även om språkförbristning ledde till en del missförstånd om hur resurser skulle koordineras och användas exempelvis rörande koordinering av räddningsbåtar.

Av AAR dialogen framgår att deltagarna ansåg att insatsen fungerade väl och att en bidragande orsak till det var att det fanns en struktur och ett tydligt ledarskap på övningsplatsen. Delar som de ansåg bör utvecklas var att ledningsplatsen behöver vara tydligt kommunicerad och utmärkt, att sambandsplanen behöver vara bättre förankrad och känd före övningen och att det bör finnas ett gemensamt perspektiv på säkerhet avseende arbetsätt och definitioner av säkerhetszoner (het, varm och kall).

AAR-dialog Grottan

Av AAR-dialogen med ledningen i grottan framgick att målet var att hantera en komplex händelse med barn involverade och särskilda säkerhetsrisker vilket krävde samarbete mellan aktörer och specialister.

Övningsplatsen delades in i två säkerhetszoner där polisen fick i uppdrag att säkra ingången till grottan. Sjukvårdsteamet gjorde en snabb bedömning av skadade i grottan men utförde inte triage där på grund av säkerhetsrisken.

Organisering av ledningsplatsen upplevdes fungera väl. Det fanns en tydlig struktur och regelbundna möten hölls för lägesrapportering. Deltagarna uppgav att de hade en överblick över hanteringen. Ansvarsfördelning och koordinering av resurser på plats var tydlig. Samordning och delning av specialenheter fungerade och de resurser som anlände motsvarade behoven på övningsplatsen. Uppföljning av beslut och åtgärder fungerade väl och resurser omdirigerades löpande utifrån behov. Vidare framhölls att det var en framgång att professionella tolkar kunde användas i kommunikationen med de ryska teamen.

Mot övningens slut flyttades ledningsplatsen. Därefter tappades strukturen på ledningsplatsen och det blev svårt att återuppta arbetet. Det framhölls också som en brist att sambandsplanen inte var känd och förankrad hos övade aktörer före övningen. Under övningen förekom också att säkerhetsavstånd mellan övningsplats och flygande helikopter, observatörer och civil trafik inte var tillräckligt.



5. Diskussion

Förberedelser för att begära och ta emot förstärkningsresurser

Redovisade erfarenheter visar att seminariedagen bidragit till att höja kunskapen hos aktörerna i olika faser när internationellt stöd begärs och tas emot. Flera av deltagarna anser att deras organisationer hade förberedelser för att ta emot internationellt stöd. Resultatet visade även på att det fanns fortsatt behov av förberedelser inför kommande övningsmoment. Hur arbetet genomförts hos respektive aktör omfattas inte av utvärderingen. Resultatet bör därför ses som en indikation på hur förberedelserna såg ut i de olika organisationerna.

Det framkom under Barents Rescue 2019 att det saknades tillräckliga förberedelser avseende kunskap om vad som krävs när internationellt stöd begärs och tas emot samt en planering för värdlandsstöd.

Hantera larm och begära stöd

Erfarenheterna från alarmeringsövningen nationellt och internationellt visar att larmkedjan fungerar väl, att många rutiner är ändamålsenliga och att det finns en förmåga att lösa uppkomna problem genom myndighetssamverkan. Under övningen uppmärksammades behov av revidering av internationella rutiner för alarmering och begäran av stöd. På nationell nivå behöver aktörerna vidareutveckla arbetssätt och mallar för att inventera behovet av stöd och bedöma inkomna erbjudanden om stöd.

Länsstyrelsen agerade i enlighet med det geografiska områdesansvaret och samordnade arbetet med att inventera stödbehovet hos länets aktörer. Däremot visade övningen på ett behov av att tydliggöra hur samordning av respektive regional aktör bör ske när flera län är berörda för att underlätta rapportering och fördelning av resurser.

I övningen framkom önskemål från aktörerna om att Socialstyrelsen bör vara regionernas kontakt mot övriga myndigheter (i det här fallet MSB) och att Polismyndigheten på motsvarande sätt bör företräda polisregionerna. Genom att nationellt ansvariga myndigheter företräda den regionala nivån kan de stödja analys och bedömningen av behov och erbjuda resurser genom sakkompetens och upparbetade kontaktvägar med motsvarande myndigheter internationellt.

Den förmågemall som användes under övningen behöver ses över för att utveckla behovs- och förmågebeskrivning för olika resurser, framförallt medicinska. Det bör också övervägas om mallen bör utvecklas för att tydliggöra behovet av vårdlandsstöd hos erbjuda resurser då det kan underlätta analys och planering för mottagande av stödet.

Gränspassage

Erfarenheter från övningen visar att genomförandet av gränspassagen kännetecknades av effektivitet och förenklade förfaranden, vilket fick konsekvenser i form av bristande kontroll av personer, fordon, utrustning och varor som reste in i Sverige. Bristande kontroller kan också försvåra gränspassage för stödjande länder vid återresa till hemlandet. Att Tullverket valde att inte utföra gränskontroller är enligt regelverket inte fel, eftersom kontroll främst sker i samband vid inresa till Schengen från tredjeland. Mot bakgrund av de erfarenheter som gjordes under övningen där det bland annat framkom att antal föranmälda fordon inte stämde med det faktiska antalet på plats, att internationella deltagare medförde anmälningspliktiga varor till Sverige samt utebliven kontroll av personer, så borde kontroll ha genomförts i samband med gränspassage.

Vid framtida övningar som innefattar gränspassage bör målet med momentet inte formuleras utifrån effektivitet, utan beakta de bedömningar och analyser som görs av hotbilden mot Sverige vid den här typen av internationell samverkan. Att myndigheter med ansvar för gränsskydd och gränskontroll närvarar och utför kontroller av personer, fordon, varor och utrustning vid gränspassage bör säkerställas under övningsplaneringen. Utfallet av övningen visar på vikten av att i ett tidigt skede i övningsplaneringen involvera aktörer med kunskap om hotbilden för att informera och stödja i avvägningar där gästfrihet och effektivitet ställs mot säkerhetsaspekter.

Stödja och samordna internationellt stöd

Samverkanspersoner – Förstärkningsresurs världlandsstöd

Erfarenheter från övningen visar att det valda övningsformatet för världlandsstödet (HNS) bör ses över för att sträva efter att i högre grad efterlikna arbetet vid insats, där HNS-teamet har uppdraget 24/7 och finns med från början när internationella team anländer för att säkerställa ett korrekt och säkert mottagande. Det finns en förväntan hos stödjande länders teamledare att världlandet möter upp inresande team vid gränspassage eller flygplatser för vidare eskort.

I en insats är det samverkanspersonens roll att skapa relationer med det internationella stödets teamledare och utgöra länken mellan det internationella stödet och den aktör som tar emot stödet. HNS-teamet kunde utifrån tidigare erfarenhet och kompetens stödja de internationella teamledarna under övningarna och bidrog till att förbättra samverkan under övningens genomförande framförallt genom att överbrygga språkbarriärer. Det framhölls både från internationella teamledare och från HNS-teamet att erfarenheter från arbetet med skogsbränderna 2018 borde omhändertagits i planering och genomförandet av världlandsstödet för övningen.

Samband

Trepartssammankopplingen mellan länderna var en framgång för samarbetet med Norge och Finland. Däremot försvårades informationsdelningen med Ryssland då de inte var en del av den nordiska sammankopplingen. Att det var tre länder som kopplats samman och som skulle använda sig av en ny teknik innebar utmaningar i kommunikationen framförallt för internationella deltagare. Erfarenheterna från övningen visar att sambandsplanen inte var kommunicerad och förankrad hos övningsdeltagare i tillräcklig utsträckning. Att planen inte var känd och förankrad kan förklaras av att de informationsstrukturer som användes för övningen inte fungerat så som det var tänkt samt att det utöver utbildning och genomgång under den förberedande träningsdagen hade behövts en utökad genomgång (en s.k. Inbrief) av sambandsplanen med sambandsprov inför övningen.

Operativ Samverkan

Ledningsfunktion (OSOCC)

Upplevelsen av ledningsfunktionen (OSOCC) och dess förmåga att omhänderta internationellt stöd skiljer sig mellan svenska och internationella deltagare. Förklaringen kan till stor del bero på divergerande förväntningar och förståelse av övningens syfte. Om övningens primära syfte är att stödja värdlandet i att genomföra bästa möjliga räddningsinsats och rädda liv (d.v.s. att snabbt få ut rätt resurser för att agera på skadeplats) så kommer agerandet att skilja sig mot en situation där det primära syftet är internationell samverkan, (d.v.s. att genomföra räddningsinsatser tillsammans och inkludera internationella deltagare i alla moment inklusive ledning och koordinering). Detta eftersom det senare kräver andra former och tar längre tid, då man tillsammans med de internationella deltagarna behöver koordinera sig och diskutera hur uppgifter ska lösas.

För att i högre grad kunna inkludera och nyttja det internationella stödet i ledningsfunktionen och svara upp mot deltagarnas förväntningar avseende struktur och arbetsformer krävs att de personer (funktioner) som ska leda arbetet är väl införstådda och själva övade i konceptet och helst också har erfarenhet av internationell samverkan. Målsättningar, förväntningar och arbetsformer måste kommuniceras tydligt innan och under övning. Det utgör grundläggande förutsättningar för att framgångsrikt kunna leda och öva en ledningsfunktion med deltagare från flera länder och för att kunna optimera lärdomar och samverkan mellan länderna. Utöver detta krävs också tillräckliga resurser som stöd till ledningsfunktionen (sekretariat, tekniskt stöd, radiokommunikation o.s.v.). Det positiva, anpassningsbara och prestigelösa förhållningssätt som genomsyrade arbetet från samtliga deltagare i OSOCC var en viktig faktor för det positiva resultatet.

En annan viktig aspekt för att tillvarata internationellt stöd är ett inkluderande förhållningssätt där deltagande länder gemensamt arbetar med koordinering och resursallokering och där arbetsspråket (i olika funktioner och i radiokommunikation) förstås av alla. Arbetet behöver också ta ett avstamp i gemensam genomgång av grundläggande strukturer och arbetssätt (inbrief).

Under övningen framkom att övningsscenarioet i förväg var känt för vissa övningsdeltagare, vilket medförde att de redan innan övningen hade resursfördelat och planerat utifrån de olika övningsplatserna. Detta medan andra, däribland OSOCC:s ledning inte hade någon kunskap om händelseförloppet. Olika kunskapsnivåer gav olika förutsättningar för hantering och orsakade frustration för dem som befann sig i informationsunderläge. Trots att det inte var meningen att deltagare på förhand skulle känna till händelseförloppet så utgjorde det förmodligen en viktig framgångsfaktor under övningen, dels utifrån aspekten att det är svårt att genomföra en övning med okända scenarier med personal som aldrig övat internationell samverkan, dels ur perspektivet att räddningsresurser med specialkompetens behöver dirigeras till ”rätt” övningsplats.

Valet av OSOCC som modell för samverkan och ledning under övningen medförde att internationella deltagare hade en förförståelse för konceptet, som sedan inte visade sig stämma. För svensk del skapades en struktur som inte är anpassad till det svenska systemet. Exempelvis tillämpar inte sjukvården den typ av inre ledningsstruktur som OSOCC utgjorde. Frågan om ledningsstrukturens syfte i liknande övningar bör lyftas. Det behöver vara tydligt om ledningsstrukturen syftar till att deltagande länder ska jacka in i värdlandets system eller om den ska användas till att öva gemensamt beslutsfattande och koordinering.

För att underlätta stödet under insats till internationella deltagare behöver svenska aktörer öka förståelsen om såväl varandras som deltagande länders organisationer och förmågor.

Ledning och samverkan i fält

Upplägget med en förberedande träningsdag bidrog till att skapa förberedelser och en tydlighet för fältaktiviteterna under övningsveckan. Däremot var det inte alla som deltog under träningsdagen och fler övningsförberedande moment hade behövts avseende grundläggande information om scenario, spelregler och säkerhetsbestämmelser. Det behöver kommuniceras före övningen och genom inbriefs på plats för att överbrygga oklarheter om övningens genomförande.

Förmågan till ledning och samverkan i fält var i allmänhet god, med behov av vissa förbättringar. Förmågan att sammanställa lägesbilder och genomföra lägesanalyser behöver utvecklas, utvärdering och uppföljning av beslut liksom förmågan till aktörsgemensam samverkan. Att aktörerna stundtals arbetade i egna stuprör och inte delade nödvändig lägesinformation fick konsekvenser genom att samlade lägesbilder och lägesanalyser inte kunde upprättas och därmed inte förmedlades vidare till OSOCC.

Principer för aktörsgemensam samverkan på skadeplats behöver utvecklas vid såväl nationell som internationell samverkan mellan blåljusakörer.

Avsaknaden av en förankrad sambandsplan hade en negativ inverkan på övningen genom att det bidrog till en bristfällig informationsdelning, vilket påverkade deltagarnas förutsättningar. De funktioner som stödjer samband behöver inkluderas tidigare i den övade organisationen. Det behöver också finnas en större ödmjukhet och förståelse för andra aktörers sambandsystem och att värdlandet bör erbjuda stödjande länder möjligheten att fasa in i de sambandsstrukturer som används. Språkbarriärer var påtagliga och förstärktes av att svenska användes i stor utsträckning under övningen, vilket exkluderade finska och ryska deltagare. Andra omständigheter som påverkade förutsättningarna för informationsdelning var att det saknades ett gemensamt insatsspråk, att facktermer och förkortningar användes och det saknades en standard för internationell radiokommunikation.



6. Bedömning av måluppfyllnad

Förberedelser för att begära och ta emot förstärkningsresurser

Målet bedöms delvis vara uppfyllt. Enligt resultatet från undersökningen från seminarieövningen anser merparten av aktörerna att det finns förberedelser för att begära och ta emot förstärkningsresurser. Grunden för bedömningen påverkas av att det inte varit möjligt för utvärderarna att göra någon djupare kartläggning av aktörernas förberedelser samt att berörda verksamheter hos aktörerna inte deltog alls eller i begränsad utsträckning, i planering och genomförande av övningen. Sammantaget har dessa faktorer påverkat möjligheterna att bedöma målet.

Det framkom vid genomförandet av övningen att det för vissa delar fanns goda förberedelser och att det för andra delar saknades förberedelser eller fanns brister, exempelvis avseende kunskap om vad som krävs när internationellt stöd begärs och tas emot samt att det på regional nivå saknas en planering för världlandsstöd.

Hantera larm och begära stöd

Målet bedöms vara uppfyllt. Förmågan att ta emot och hantera larm och begäran om stöd enligt rutiner för Barentssamarbetet bedöms som god men kan utvecklas i vissa delar. Rutiner för hanteringen av larm och begäran om stöd kunde till stor del följas för att initiera förfrågan om internationellt stöd, hantera erbjudande om internationellt stöd (inkl. formell acceptans) samt för att tillhandahålla operativ information till stödjande länder. Aktörerna hade en pragmatisk hållning och löste uppkomna problem under hand genom en god myndighetssamverkan. Erfarenheter från övningen visar på behovet av att tydliggöra mallar och arbetssätt för behovs- och förmågeinventering.

Gränspassage

Målet anses vara uppfyllt ur ett effektivitetsperspektiv då gränspassage genomfördes utan fördröjning. Däremot har målets utformning, med fokus på effektivitet och ett förenklat gränspassageförfarande, fått återverkningar ur ett säkerhetsperspektiv i form av incidenter (som har redovisats i särskild ordning) till följd av utebliven kontroll av tillresande personer, fordon, utrustning och varor. Rådande säkerhetsläge och analys av hotbild borde i högre grad ha legat till grund för planeringen av övningen och närvaro av ansvariga myndigheter för bland annat gränsskydd och gränskontroll borde ha säkerställts. Formuleringen av målet, där effektivitet satts före säkerhet i kombination med diskrepans i synsätt mellan olika aktörer och att myndigheter som besitter kunskap om hotbilden inte deltagit i önskad utsträckning utgör alla faktorer i den uppkomna situationen.

Operativ samverkan

Målet anses vara uppfyllt. Länderna samverkade och arbetade tillsammans, framförallt på övningsplatserna. En ledningsfunktion upprättades där länderna samverkade för att koordinera resurser till de olika övningsplatserna. På de olika övningsplatserna upprättades gemensamma ledningsplatser för att inrikta och prioritera åtgärder. Flera delar kan utvecklas så som förmåga att ta fram gemensam lägesbild och lägesanalys, sambands- och kommunikationsplan, samt utmärkning av olika befattningar på övningsplatserna. Valet av organisering och mixen av team i övningen hade inte skett vid en händelse, då det är att föredra att nyttja internationella team för självständiga uppgifter. Vidare bör valet av ledningsmetod utgå från ordinarie (svenskt) ledningssystem vid krishantering för övade aktörer.

Förankring av övningens upplägg och genomförande bland deltagare hade brister vilket medförde att olika länder och aktörer hade olika förväntningar på övningen. Samtidigt som arbetet i OSOCC bidrog till en effektiv räddningsinsats på bekostnad av internationell samverkan genom valet av metod för ledningsfunktionen ("svensk OSOCC").

Stödja och samordna internationellt stöd

Målet anses vara uppfyllt. Inkommande internationella team tilldelas samverkanspersoner genom förstärkningsresursen för värdlandsstöd som följde och stöttade teamen i övningen. De förde dialog om behov som fanns i övningen samt utgjorde ett stöd i kommunikationen med andra aktörer under övningen och bidrog till att överbrygga språkbarriärer.

En ledningsfunktion (OSOCC) etablerades under övningen där internationella team och förmågor samordnades och resurser fördelades till de olika övningsplatserna. Samverkan och ledning på de olika övningsplatserna etablerades för att inrikta och prioritera åtgärder. Internationella och svenska team arbetade tillsammans i fält med stöd av sambandsmedel och samverkanspersoner.

Trepartssammankoppling var en framgång för samarbetet mellan de nordiska länderna, däremot innebar det utmaningar i metodiken hos användarna. En utgångspunkt för Barentssamarbetet bör vara att inkludera metoder och verktyg där alla länder tillåts delta i samarbetet.

Samverkanspersonernas funktion begränsades på grund av att det saknades utrustning och aktuell information att tillgå. Det var en brist att förstärkningsresursen för värdlandsstöd var verksamma under en begränsad tid (8–16) samt att ansvarsfördelningen i förhållande till övningsorganisationen var otydligt under övningen. Sammantaget hade dessa faktorer en påverkan på möjligheten att stödja de internationella teamen. I framtida övningar bör kompetens inom värdlandsstöd ingå i den initiala planeringen för övningen för att skapa bättre förutsättningar för genomförandet.



7. Slutsatser

Övningen Barents Rescue 2019 har bidragit till att aktörerna har övat och utvecklat kunskap om att begära och ta emot internationellt stöd via Barents-avtalet. Hela kedjan har övats från förberedelser för att begära och ta emot internationellt stöd, till alarmering och begäran av internationellt stöd, genomförande av gränspassage, att stödja och samordna internationellt stöd under insats samt operativ samverkan. Merparten av de övade målen anses uppfyllda och övningen har bidragit till att visa på utvecklingsbehov för att stärka förmågan att begära och ta emot internationellt stöd vid hantering av inträffade samhällsstörningar i framtiden.

Att begära och ta emot internationellt stöd

När Sverige tar emot internationell hjälp vid en samhällsstörning behöver mottagandet av stödet (s.k. värdlandsstöd) utformas utifrån de specifika behov som finns vid varje enskild händelse. Internationellt stöd kommer att vara självförsörjande i olika grad vilket behöver beaktas i förberedelserna. Genom att vidta förberedelser för värdlandsstöd kan det bidra till att stödet kan nyttjas ändamålsenligt och skyndsamt för att vidta åtgärder och begränsa konsekvenserna av det inträffade.

Utgångspunkten är att den aktör som begär internationellt stödet även ska tillhandahålla ett värdlandsstöd. Under Barents Rescue 2019 framkom att länsstyrelserna som var den myndighet som begärde internationellt stöd under övningen, saknade planer för mottagande av stödet. Samtidigt framhölls under Barents Rescue 2019, vilket också framhållits i tidigare analyser³³ att det finns behov av att tydliggöra styrning och inriktning från nationell nivå (regeringen och MSB) om vad som kan krävas av olika aktörer när internationellt stöd tas emot avseende roller, ansvar, funktioner, innebörd av olika begrepp samt hur ledning och samordning bör ske. Detta för att skapa förutsättningar för länsstyrelser och centrala myndigheters planering av värdlandsstöd. En ytterligare förutsättning för planeringen som lyfts fram är behov av kunskap om olika avtal för att begära internationellt stöd vid en samhällsstörning och hur de kan tillämpas.

33. Värdlandsstöd vid höjd beredskap – Innebörd för civilt försvar, Rapportnr/Report no FOI-R-4198–SE, December 2015.

Behov av stöd och förväntningar på MSB när internationellt stöd begärs och tas emot är stort hos övade aktörer. Under sommaren 2018 när Sverige begärde internationellt stöd för bekämpning av skogsbränder, fyllde MSB en viktig roll i att koordinera och prioritera resurser utifrån den nationella behovsbilden. Det var MSB som den sommaren begärde stödet för att stärka beredskapen nationellt. Drabbade räddningstjänster och länsstyrelser var då mycket ansträngda och MSB som begärt stödet tillhandahöll också i stor utsträckning värdlandsstöd för mottagande av det internationella stödet. Hur ansvar och rollerfördelning kan se ut i framtida händelser där Sverige begär och tar emot internationellt stöd är inte entydigt.

Regeringen framhåller att en del i förmågan att tillhandahålla värdlandsstöd vid mottagande av civila och militära resurser vid övning, kriser eller krig är en nationell plan för värdlandsstöd som beskriver hur Sverige som värdland innehar och avdelar resurser för logistik, ledning och samverkan på olika nivåer beroende på den aktuella situationen³⁴. Logistik utgjorde inte ett övat moment i Barents Rescue däremot visar erfarenheter från värdlandsstödet under hanteringen av skogsbränderna 2018 att logistiken var en utmaning och att behovet av logistiskt stöd från Försvarsmakten var mycket omfattande³⁵.

Barents Rescue 2019

Om en situation skulle uppstå i Sverige som liknar det övade scenariot hade det inneburit en stor nationell händelse, med många involverade aktörer på lokal, regional och nationell nivå. Behovet av samverkan och ledning för att inrikta och samordna resurser hade varit omfattande. Utifrån det perspektivet hade övningen i större utsträckning kunnat nyttjas av de svenska aktörerna som en plattform för att pröva och utveckla hanteringen av en komplex samhällsstörning där Sverige begär och tar emot internationellt stöd. Övning bör i större grad ses som ett verktyg för att pröva och utveckla förmågan att hantera en samhällsstörning. Erfarenheter från övningen visar också på att det behövs en större delaktighet och kompetens från verksamheter som ska övas för att utformning och upplägg av övningen i större utsträckning ska efterlikna hanteringen vid en inträffad samhällsstörning. Förankring av övningens upplägg och genomförande avseende spelregler, sambandsplaner säkerhetsföreskrifter hos övningsdeltagare bör säkerställas. Sammantaget påverkar dessa faktorer övningens utkomst.

34. Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd, Ds 2015:39, Försvarsdepartementet.

35. Utvärdering av MSB:s arbete i samband med skogsbränderna 2018, MSB1353, Februari 2019.

Slutligen har övningens kontext haft en inverkan på övningens planering och genomförande. Senast Sverige stod värd för övningen Barents Rescue var 2011. Utvecklingen i omvärlden och säkerhetsläget i Sverige närområde har försämrats sedan dess³⁶. Att Barents Rescue är ett politiskt prioriterat samarbete samtidigt som det ställer särskilda krav på säkerhet har inneburit utmaningar i planering, genomförande och efterarbete. Barents Rescue 2019 har bidragit till att öka kunskapen om hotbilden och behovet av säkerhetsskydd. Erfarenheter från övningen visar på att för fortsatta aktiviteter inom Barentssamarbetet finns behov av en nationell samsyn kring säkerhetsskydd, säkerhet och gränsskydd. Det innebär att fler kompetenser från myndigheter med ett utpekat ansvar för säkerhet, gränsskydd och säkerhetsskydd behöver stödja planering och genomförande av kommande aktiviteter i Barentssamarbetet för att förebygga och kunna hantera incidenter när det sker.

36. Regeringens deklaration, vid 2019 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 13 februari 2019.



**МЧС
РОССИИ**

СПСЧ

8. Utvecklingsområden

Utvecklingsområdena har tagits fram i samråd med berörda aktörer vid den nationella utvärderingskonferensen och har bearbetats och kompletterats utifrån analys av det samlade dataunderlaget från övningen. Identifierade utvecklingsområden kan användas i arbetet med åtgärdsplaner för att stärka förmågan att begära och ta emot internationellt stöd vid samhällsstörningar.

Utveckla förberedelser för värdlandsstöd avseende planering, övning och utbildning

Erfarenheter från Barents Rescue visar att det saknas en planering för värdlandsstöd hos berörda länsstyrelser. Samtidigt framhålls ett behov av att tydliggöra styrning och inriktning från nationell (regeringen och MSB) nivå om vad som kan krävas av olika aktörer när internationellt stöd tas emot avseende roller, ansvar, funktioner, samt hur ledning och samordning kan ske. Detta för att skapa förutsättningar för länsstyrelser och andra myndigheter att planera för värdlandsstöd. Exempel på åtgärder som kan vidtas som stöd för förberedelser för värdlandsstöd är en nationell plan för värdlandsstöd och kunskapshöjande aktiviteter såsom utbildning och diskussionsbaserade övningar.

Tydliggör hur avtal för att ge och ta emot internationell hjälp vid en samhällsstörning kan tillämpas

En erfarenhet från övningen som berör beredskapssystemet i stort är att aktörerna efterfrågar ett klagörande av hur olika avtal om att ge och ta emot internationell hjälp vid samhällsstörningar bör tillämpas samt ett tydliggörande av hur de kan tillämpas.

Utveckla arbetssätt för inventering av stödbehov vid begäran av internationellt stöd

Erfarenheter från övningen visar att aktörerna behöver vidareutveckla arbetssätt och mallar för att inventera behovet av stöd och bedöma inkomna erbjudanden om stöd. Det behövs ett tydliggörande av hur samordning av respektive regional aktör (i det här fallet regioner och polisregioner) bör ske när flera län är berörda för att underlätta rapportering och fördelningen av resurser samt hur nationella myndigheter företräder och stödjer regionala myndigheter i analys och bedömning av behov och erbjudna resurser.

Den förmågemall som användes under Barents Rescue bygger på EU-standard och behöver vidareutvecklas med tydligare beskrivningar av definitioner för olika förmågor (särskilt medicinska) för att kunna användas när andra avtal aktiveras.

Säkerställ att vederbörliga åtgärder genomförs i samband med gränspassage utifrån rådande hotbild

Erfarenheter från övningen visar att kontroller borde ha genomförts i samband med gränspassage. Övningsmålets formulering och bedömningen av säkerhetsarrangemang och gränskontroller som ska ske behöver fastställas initialt och utgå från aktuell hotbild mot Sverige. Om berörda myndigheter inte har resurser att delta fullt ut i planering och genomförande bör övningens utformning förändras. Inför Barents 2022 bör förberedelser utvecklas för mottagande vid transitering för att säkerställa att lämplig kontroll sker av personal, fordon, utrustning och varor. Det bör även säkerställas att internationella enheter kan eskorteras in och ut ur Sverige för att undvika incidenter och för att ge ett korrekt mottagande.



Bilaga 1.

Redovisad data

Bilaga 1. Redovisad data

I denna bilaga redovisas en sammanställning av data från övningen utifrån de huvudsakliga utvärderingsfrågorna.

Mentometerundersökning seminarium

Tabell 1. Antal respondenter per frågeställning och svarsalternativ.

Frågeställning	Ingen utsträckning	Otillräcklig utsträckning	Tillräcklig utsträckning	Stor utsträckning	Totalt
I vilken utsträckning har du kännedom om vad Barents-avtalet innehåller?	0	16	35	1	52
I vilken utsträckning anser du att din organisation har identifierat händelser som kan föranleda behov av internationella förstärkningsresurser?	1	14	26	4	45
I vilken utsträckning anser du att din organisation har förberedelser av roller och funktioner för att ta emot internationellt stöd under övningen?	5	15	21	2	43
I vilken utsträckning anser du att din organisation har planer för avslut av internationellt stöd?	9	20	12	1	42
I vilken utsträckning anser du att syftet med dagen var tydligt?	0	5	33	3	41
I vilken utsträckning anser du att målet med dagen var tydligt?	0	9	30	1	40
I vilken utsträckning har seminariet bidragit till att utveckla din kunskap om hantering av händelser som aktualiserar aktivering Barentsavtalet?	0	6	26	9	41
I vilken utsträckning har seminariet bidragit till att utveckla din kunskap om rutiner och den beredskap som finns för händelser som skulle kunna komma att aktivera Barentsavtalet, hos berörda länsstyrelser och nationella myndigheter?	3	3	28	5	39
I vilken utsträckning har seminariet bidragit till att utveckla din kunskap om åtgärder som behöver genomföras inför fortsatta övningsmoment samt på lång sikt?	4	5	23	9	41

Bedömning av delmål

Bedömning av övningens delmål är baserad på följande bedömningskala av Parker et al³⁷.

0	Should have been done, but was not/ Failure to act.
1	Inadequate/did not function. The action or activity was started but was so incomplete or poorly performed as to be ineffective.
2	Somewhat adequate/did function, but needs major improvement. The action or activity was started and was partially complete and/or performed in a partially effective manner
3	Mostly adequate/did function, needs minor improvement. The action or activity was performed in a generally effective and complete manner.
4	Completely adequate/did function well. The action or activity was completely performed in a fully effective manner.
N/A	Not applicable. The action or activity was not appropriate or necessary for this operation.
N/D	Not able to determine.

Internationell enkät alarmeringsövningen

Tabell 2. Bedömning av respektive delmål under alarmeringsövningen per land.

Alarmeringsövning	Norge	Sverige	Ryssland
Utfärda en notifiering enligt rutin (sk. Early Warning)	4	3	3
Initiera förfrågan om internationellt stöd	4	3	4
Hantera erbjudande om internationellt stöd inklusive formell acceptans	4	3	4
Tillhandahålla operativ information till stödjande länder genom internationell konferens	3	2	4

37. Parker A, Nelson C, Shelton SR, Dausey DJ, Lewis MW, Pomeroy A, Leuschner KJ. Measuring Crisis Decision Making for Public Health Emergencies. RAND Corporation, Technical Report 712, 2009.

Utvärderingsprotokoll simuleringsövningen

Tabell 3. Bedömning av respektive delmål under simuleringsövningen.

Simuleringsövning ledningsfunktion (OSOCC)	Bedömning
Etablera en ledningsfunktion	2
Dela lägesinformation i ledningsfunktionen	2
Upprätta och upprätthålla en gemensam lägesbild	2
Genomföra och dela lägesanalys	2
Inrikta resurser till övningsplatserna	3
Samverka för att prioritera och samordna räddningsresurser till övningsplatserna	2
Utvärdera och följ upp beslut och åtgärder	2

Utvärderingsprotokoll fältövningen

Tabell 4. Bedömning av respektive delmål under fältövningen per övningsplats

Fältövning			
	Fjället	Älven	Grottan
Initiera samverkan mellan aktörer på övningsplatsen	3	2	3
Etablera gemensam ledningsplats och säkerställ utmärkning av befattningar	2	2	2
Säkerställ säkerhet vid resurshantering	3	3	3
Kommunikation för att dela lägesrapporter från övningsplatsen till ledningsfunktionen (OSOCC) enligt kommunikationsplan	N/D	3	N/D
Kontinuerligt dela lägesinformation för en gemensam lägesbild	2	3	3
Genomför och dela lägesanalys	2	N/D2	3
Etablera inriktning och koordinering av åtgärder på övningsplatsen	2	2	3
Utvärdera och följ upp beslut och åtgärder	2	3	3

1. Utvärderades via Tetra-kommunikation vid älven.
2. Kunde ej bedömas vid älven.

| Referenser

Referenser

- Avtal mellan regeringarna i Barentsregionen om samarbete på området förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer. Hämtad från internet 2020-03-02: https://www.barentsinfo.fi/beac/docs/Agreement_Emergency_Preparedness_and_Response_Swedish.pdf.
- Barents Joint Manual – Cooperation within the field of Emergency Prevention, Preparedness and Response in the Barents Euro-Arctic Region, Approved by JC, December 2018.
- Barents Rescue 2019 Exercise Conduct Instructions- Version 3.0, September 2019.
- Barents Rescue – border crossing information, MSB 2019.
- Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.
- Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar, MSB777 – reviderad oktober 2018.
- Inriktning och samordning inom hälso- och sjukvården vid särskild händelse, projekt-rapport – Implementering av Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar i landstingen., Socialstyrelsen.
- MSB:s arbete med skogsbränderna 2018 – Tillsammans kunde vi hantera en extrem skogsbrandssäsong, MSB1274.
- Parker A, Nelson C, Shelton SR, Dausey DJ, Lewis MW, Pomeroy A, Leuschner KJ. Measuring Crisis Decision Making for Public Health Emergencies. RAND Corporation, Technical Report 712, 2009.
- Regeringens deklaration, vid 2019 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 13 februari 2019, Utrikesminister Margot Wallström.
- Samförståndsavtal med Nato om värdlandsstöd, Ds 2015:39, Försvarsdepartementet, 2015.
- Samverkan vid CBRNE, Katastrofmedicinskt centrum, Linköping.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), On-Site Operations Coordination Centre (OSOCC) Guidelines 2018.
- Uppdrag om genomförande och samordning av tillämpning av avtal mellan regeringarna i Barentsregionen om samarbete på området förebyggande av, beredskap för och insatser vid nödsituationer, FÖ2009/559/SSK, Försvarsdepartementet, 2009-03-05.
- Utvärdering av MSB:s arbete i samband med skogsbränderna 2018, MSB1353 – Februari 2019.
- Vägledning i att ta emot internationellt stöd, MSB927 – oktober 2015.
- Värdlandsstöd vid höjd beredskap – Innebörd för civilt försvar, Rapportnr/Report no FOI-R--4198—SE, December 2015.
- Webbsida om AAR-utbildning. Hämtad från internet 2020-02-10: <http://cursnet.srv.se/fortb/aar>.
- Webbsida om Joint Committee on Rescue Cooperation in the Barents Region. Hämtad från internet 2020-02-10: <https://www.barentscooperation.org/en/Working-Groups/BEAC-Working-Groups/Rescue-Cooperation>.
- Övningsvägledning: Metodhäfte – Utvärdering av övning, MSB1028, november 2016.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap