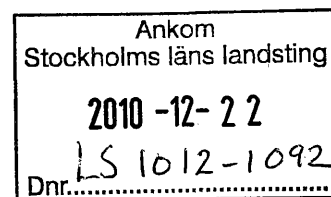


Sammanfattning



Utredningens uppdrag

Helikopterutredningens uppdrag är att se över hur den offentliga sektorns användning av helikoptertjänster kan bli mer effektiv. Avsikten är att man genom ett ökat samutnyttjande och lokalisering skall uppnå effektiviserings- och rationaliseringseffekter. Utredaren skall behandla frågor om huvudmannaskap, samfinansiering, behov och tillgänglighet samt vilka begränsningar som kan finnas i de aktuella regelverken. Den särskilde utredaren skall vidare utreda frågan om lämpligheten av och fördelarna med att i ökad utsträckning ingå avtal med kommersiella helikopteroperatörer.

Utredningen har även fått i uppdrag att genomföra en kartläggning över olika offentliga aktörers behov och resurser avseende helikoptrar. Vidare ska utredningen hämta erfarenheter från andra länder.

Bakgrund

De huvudsakliga offentliga helikopterverksamheterna är:

- Rikspolisstyrelsens polisflyg med 6 helikoptrar
- Sjöfartsverkets 5 helikoptrar för Search & Rescue (SAR) som upphandlas
- landstingens 7 ambulanshelikoptrar som upphandlas
- Försvarmaktens helikopterflottilj som i framtiden ska bestå av 48 helikoptrar

Till detta kommer övrig offentlig användning av helikoptertjänster i form av transporter och bruksflygstjänster, t.ex. miljökalkning, skogsinventering och skogsbrandsbekämpning.

Helikopterutredningens kan konstatera att det finns potential att i högre utsträckning samordna de offentliga helikopterverksamheterna:

- Polisflyget saknar ett tydligt uppdrag och har en något splittrad verksamhet
- SAR-helikoptrarna har en potential att användas för bl.a. fler typer av räddningstjänstupdrag
- hela den luftburna ambulanssjukvården med bl.a. ambulanshelikoptrar, ambulansflygplan och Svenska nationella ambulansflyget (SNAM) är svagt integrerad
- upphandlingssamordning saknas för övrig användning av helikoptertjänster

Helikopterutredningen har lagt förslag för att öka samordningen såväl *inom*, som *mellan* olika flygsystem. Tvärsektoriell samordning föreslås öka genom samutnyttjande av olika resurser, samt samverkan kring t.ex. infrastruktur och system för operativ koordinering. Vidare föreslås strukturer för ett utökat nordiskt samarbete inom olika områden.

Erfarenheter från andra länder

Norge är på grund av offshoreindustrin ett land med många helikoptrar. Landet har stora helikopterresurser för flyg- och sjöräddning, samt en intressant modell för ledning av dessa och andra räddningstjänstresurser. Norge har ett mycket utvecklat och integrerat system för luftburen ambulanssjukvård, bestående av både helikoptrar och flygplan. Polisflyget är mindre utvecklat, och det finns bara en polishelikopter. I Norge har man i över 20 år använt beredskapssatta helikoptrar för skogsbrandsbekämpning. Den olika norska helikoptersystemen är relativt väl integrerade.

Finland har samlat stora delar av de offentliga helikopterresurserna i Gränsbevakningsväsendet, som både används för olika typer av räddningstjänst och för polisiära uppgifter. Ambulanshelikoptrarna drivs i dag av ett antal frivilligorganisationer, men det finns ett förslag om att inrätta ett nationellt ambulanshelikopter-system, med norsk förebild.

I Tyskland finns ett 80-tal ambulanshelikoptrar, som opereras av två frivilligorganisationer, samt av den tyska krisberedskapsmyndigheten. Verksamheten är mycket utvecklad och finansieras av de tyska sjukkassorna. Den federala polisen har också stora helikopterresurser. Till detta kommer helikoptrar som opereras av delstaternas polismyndigheter. Flyg- och sjöräddning sköts av försvaret.

Flygsäkerhet och tillsyn

I utredningsarbetet har Helikopterutredningen lagt stor vikt vid flygsäkerhetsfrågor, då flera svåra haverier under senare år har skett inom den offentliga helikopterverksamheten.

Grunden för en hög flygsäkerhet är att flygverksamheten bedrivs i enlighet med ett relevant och entydigt regelverk och med en adekvat tillsyn. Helikopterutredningen anser att luftfartsmyndighetens tillsynsresurser bör stärkas.

Helikopterutredningen bedömer att även beställaren av flygtjänster har en stor betydelse för flygsäkerheten. Genom att beställaren i upphandlingar ställer egna flygsäkerhetskrav kan flygsäkerheten stärkas.

Luftburen ambulanssjukvård

Den luftburna ambulanssjukvården inkluderar landstingens ambulanshelikoptrar och ambulansflygplan, statens Svenska nationella ambulansflyget (SMAM), samt den ambulanssjukvård som bedrivs i Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar och Försvarens helikoptrar och flygplan.

Helikopterutredningen konstaterar att den luftburna ambulanssjukvården är svagt integrerad. När det gäller landstingens ambulanshelikoptrar finns ingen central samordning, och endast 7 av 21 landsting har i dag en egen resurs. När det gäller ambulansflygplanen sker en samordnad upphandling av landstingen i norra Sverige, medan det råder en spotmarknad i södra Sverige.

Helikopterutredningen föreslår att ett nationellt bolag för luftburen ambulanssjukvård inrättas för att upphandla, förvalta och utveckla den luftburna ambulanssjukvården, i form av ambulanshelikoptrar, ambulansflygplan och SNAM. Vidare ska bolaget

kunna samordna den ambulanssjukvård som bedrivs i SAR-helikoptrarna. Bolaget ska även samverka med Försvarmakten kring luftburen ambulanssjukvård. Ett av syftena med bolaget är att stärka den katastrofmedicinska förmågan.

I Sverige finns det relativt få ambulanshelikoptrar. Helikopterutredningen föreslår att staten och landstingen tillsammans ska se över behovet av åtgärder för att öka tillgängligheten till snabb, adekvat behandling av patienter som annars riskerar att avlida eller få allvarliga men. I ett sådant arbete ingår en effektiv transportorganisation, inklusive ambulanshelikoptrar, som en naturlig del.

Försvar

Försvarmakten har för närvarande mycket begränsad tillgång till helikopterresurser eftersom man skiftar helikoptersystem. Till detta kommer att helikoptrarna används frekvent för militära uppgifter, såväl nationellt som internationellt.

Försvarmaktens helikoptrar kan dock i vissa situationer utgöra en viktig stödresurs för samhället. För att denna resurs ska vara användbar krävs det att Försvarmakten i viss utsträckning övar och planerar också för den uppgiften. Helikopterutredningen anser att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap bör fungera som en dialogpartner gentemot Försvarmakten när det gäller stöd med helikopter. Syftet är att säkerställa en mer robust krishanteringsförmåga.

Helikopterutredningen konstaterar att vissa författningar begränsar möjligheten att använda Försvarmaktens helikoptrar för stöd till polisen vid bl.a. bekämpning av terrorism.

Rättsväsende

Polisflyget saknar i dag ett tydligt uppdrag. Helikopterutredningen föreslår fördjupade studier av Polisflygets verksamhetsnytta som kan ligga till grund för styrning och uppföljning av verksamheten.

Helikopterutredningen bedömer att Polisflyget skulle behöva en viss resursförstärkning för att öka sin förmåga och tillgänglighet. Om en sådan resursförstärkning inte är möjlig att genomföra, bör verksamheten anpassas efter tillgängliga resurser.

Polisen saknar i dag egen förmåga att transportera olika specialenheter, däribland Nationella insatsstyrkan. Kriminalvården och Kustbevakningen har också uttryckt vissa transportbehov. Helikopterutredningen anser att det behöver utredas vidare om polisen bör anskaffa en egen transporthelikopter, eller om behoven kan lösas genom merutnyttjande av andra myndigheters resurser.

Helikopterutredningen föreslår ett utökat utbyte mellan Rikspolisstyrelsen och Försvarsmarsmakten när det gäller helikopterverksamhet.

Kommunal räddningstjänst

Skogsbrandsbekämpning

Till följd av klimatförändringarna bedöms skogsbränderna bli fler. Helikoptrar är ett av flera verktyg för att släcka skogsbränder. Kommunerna har länge förlitat sig på Försvarmaktens helikoptrar vid skogsbrandsbekämpning, men dessa blir färre och kommer framöver att vara engagerade i andra uppgifter.

Helikopterutredningen menar att det primärt är kommersiella helikopterresurser som ska användas för skogsbrandsbekämpning. Utredningen föreslår ett antal åtgärder för att öka förmågan att bekämpa skogsbränder med helikopter:

- en försöksverksamhet med beredskapssatt helikopter
- ett nationellt ramavtal om helikoptrar för skogsbrandsbekämpning
- en central funktion för förmedling av helikoptrar för skogsbrandsbekämpning
- en nationell lägesbild över tillgängliga helikopterresurser för skogsbrandsbekämpning
- nationell upphandling av ramavtal för skogsbrandsbevakning med flyg
- ett utökat nordiskt samarbete
- utbildningsinsatser för kommunal räddningstjänst och kommersiella helikopteroperatörer

Eftersom klimatpåverkan också har vissa gynnsamma effekter på skogsbruket anser Helikopterutredningen att det är rimligt att även skogsägarna bidrar till skogsbrandsbekämpningen.

Övrig kommunal räddningstjänst

Klimatförändringarna kan innebära en ökning av den kommunala räddningstjänstens behov av att använda helikoptrar för transporter och rekognosering i samband med större naturolyckor som översvämningar, ras och skred.

Helikopterutredningen har funnit att helikopter användningen bör utvecklas vid olika typer av akuta räddningsinsatser då det råder fara för liv. Det kan t.ex. gälla vattenlivräddning i insjöar, taktiska transporter av räddningsdykare, samt vinschning från vindkraftverk, höga höjder och otillgänglig terräng. En resurs som sällan används av kommunal räddningstjänst är Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar, som är bemannade med ytbärgare. I dag ingår inte stöd till kommunal räddningstjänst i helikoptrarnas ordinarie uppgifter. Kunskapen om resursen bedöms som låg inom kommunal räddningstjänst. Vidare finns negativa ekonomiska incitament som kan begränsa användningen.

För att säkerställa att tillgängliga resurser används i situationer då det råder fara för liv, föreslår Helikopterutredningen att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska bidra till finansieringen av SAR-helikoptrarna. Därmed ska SAR-helikoptrarna kunna stödja kommunal räddningstjänst vid insatser då det råder fara för liv.

Helikopterutredningen föreslår även utbildningsinsatser riktade till bl.a. kommunal räddningstjänst för att öka kunskapen om olika typer av helikopterresurser.

Flyg- och sjöräddning

Sjöfartsverket upphandlar helikoptertjänster för flyg- och sjöräddning. Helikopterutredningen har gått igenom för- och nackdelar med att upphandla dessa tjänster och pekar på vissa risker som Sjöfartsverket måste hantera framöver.

Helikopterutredningen anser att grannlandssamarbetet avseende flyg- och sjöräddning bör utvecklas. Det bör ske inom de s.k.

syndikat som Sjöfartsverket föreslagit för norra Östersjön (Finland och Estland), samt för Västerhavet (Norge och Danmark). Vidare bör SAR-helikoptrarnas förutsättningar att delta i internationella övningar stärkas.

Försvarsmaktens sjöräddningsförmåga har minskat kraftigt sedan sjöräddningsberedskapen övergick till Sjöfartsverkets entreprenör. Därmed har också redundansen vid större sjöolyckor minskat. Helikopterutredningen föreslår att Sjöfartsverket tillsammans med berörda myndigheter ska genomföra en studie över förmågan att hantera stora sjöolyckor.

SAR-helikoptrarna används i viss utsträckning för andra uppgifter än flyg- och sjöräddning, däribland ambulansuppdrag. Helikopterutredningen anser att användningsområdena för helikoptrarna bör breddas till att bl.a. inkludera efterforskning av försvunna personer, fjällräddning och stöd till kommunal räddning räddningstjänst.

Fjällräddning och efterforskning av försvunna personer i andra fall

Polisen ansvarar för statlig räddningstjänst som gäller fjällräddning och efterforskning av försvunna personer. När det gäller helikopteranvändningen inom denna verksamhet används primärt polisens egna resurser. Helikopterutredningen anser att polisen mer systematiskt bör använda externa flygande resurser för räddningstjänst, t.ex. Sjöfartsverkets SAR-helikoptrar. Detta kan underlättas om det blir kostnadsneutralt för den polisiäre räddningsledaren om denne väljer att använda en intern eller extern flygande resurs. Därför föreslås att Rikspolisstyrelsen ska svara för finansieringen av användningen av flygande resurser vid räddningstjänst inom polisen.

Helikopterutredningen föreslår ett utökat samarbete med Norge när det gäller fjällräddning med helikopter.

Den polisiära räddningstjänsten saknar i dag mätbara mål. Vidare bedömer Helikopterutredningen att den centrala styrningen av verksamheten kan utvecklas. Helikopterutredningen har föreslagit en översyn av den polisiära räddningstjänstens mål, styrning, tillsyn, resurser, organisation och effektivitet.

Räddningstjänst vid utsläpp av radioaktiva ämnen, m.m.

Indikering av radioaktiva ämnen kan genomföras med olika flygande resurser. Tillgången på resurser bedöms vara god.

Den offentliga användningen av helikoptertjänster

De årliga kostnaderna för den offentliga användningen av civila helikoptertjänster bedöms uppgå till över 500 miljoner kronor. Till detta kommer Försvarens helikoptrar, vars kostnader är svåra att jämföra med de civila verksamheterna.

Ett 30-tal statliga myndigheter använder i dag kommersiella helikoptertjänster. Helikopterutredningen föreslår därför att Försvarets materielverk ska upprätta ett statligt ramavtal för helikoptertjänster, i syfte att spara administrativa resurser hos myndigheterna, samtidigt som upphandlingskompetensen ökar.

Övergripande frågor kring samordning och krisberedskap

Utöver de förslag som Helikopterutredningen lägger, finns ett behov av ett fortsatt samordningsarbete syftande till att stärka förmågan hos de offentliga flygande resurserna.

Utredningen anser att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) inom ramen för sitt ordinarie uppdrag återkommande ska göra en bedömning av samhällets samlade behov av flygande resurser för samhällsskydd och beredskap.

Vidare föreslås att MSB ska initiera åtgärder för att stärka den samlade förmågan hos de offentliga flygande resurserna. Det kan t.ex. gälla inom områden som infrastruktur, samband, operativ koordinering och utbildning av räddningstjänstpersonal om samverkan med flygande resurser.

Vidare föreslås att MSB ska leda ett flygråd med representanter för myndigheter, landsting och kommuner som bedriver eller upphandlar flygverksamhet. Rådet ska syssla med strategisk samordning inom områden som berör de offentliga flygande verksamheterna. Exempel på sådana områden är utbildning, infrastruktur och övningsverksamhet.

Länsstyrelserna bör verka för att regionala behov av flygande resurser inom samhällsskydd och beredskap tillgodoses genom samverkan med befintliga flygande resurser.

Helikopterutredningen föreslår också att myndigheter med ansvar för statlig räddningstjänst ska ange grundläggande säkerhetsnivåer för tillgången till flygande resurser.

Operativ koordinering

Helikopterutredningen kan konstatera att det finns problem när det gäller den operativa koordineringen av flygande resurser. Det finns bl.a. samverkansproblem mellan olika kommunikations- och ledningscentraler, mellan markenheter och flygande enheter, samt mellan flygande enheter från olika organisationer, som kan försvåra och försena räddningsinsatser.

Ett stort problem är att det i dag inte finns någon gemensam lägesbild över de offentliga flygande resurserna. Helikopterutredningen föreslår att MSB ska leda ett arbete för att skapa en sådan gemensam lägesbild. Vidare föreslås att Sjöfartsverket ska arbeta med att ta fram gemensamma operativa rutiner för flygande enheter i samband med räddningsinsatser. Olika former av utbildningsinsatser föreslås också för att öka olika aktörers kunskap om hur man samverkar med flygande enheter.

Sjöfartsverket kommer att svara för den nya integrerade flyg- och sjöräddningscentralen, *Joint Rescue Co-ordination Centre* (JRCC). Helikopterutredningen anser att JRCC bör kunna användas för vissa samordnings- och servicefunktioner avseende offentliga flygande resurser.

Ledningen av de statliga räddningstjänsterna är i dag svagt integrerad. Helikopterutredningen föreslår att det bör utredas hur en central funktion för ledning av statlig räddningstjänst, samt för stöd till kommunal räddningstjänst skulle kunna inrättas.

Infrastruktur

Ambulansflygplan och ambulanshelikoptrar har i dag problem med att flygplatser ofta är stängda på nätter och helger. Helikopterutredningen har beskrivit denna problematik i en promemoria till Näringsdepartementet.

Helikopterutredningen har gått igenom lokaliseringen av de offentliga helikopterresurserna och pekat på ett par möjligheter till gemensamma baseringar.

Helikopterutredningen vill understryka vikten av att offentliga helikopterbaserna har ett gott skalskydd och brandskydd, samt tillgång till reservkraft.

Europeiskt och nordiskt samarbete

Det finns i dag många olika forum på myndighetsnivå för grannlandssamarbete avseende räddningstjänst m.m. Däremot saknas en politisk struktur för nordiskt samarbete inom detta område. Helikopterutredningen tror att det finns en potential för en utveckling av det nordiska samarbetet och föreslår därför att en politisk samarbetsstruktur inrättas för räddningstjänst. Ett möjligt samarbetsområde är användningen av flygande resurser.