

Försvarsmaktens helikopter 4

– frågan om vidmakthållande eller avveckling

Delbetänkande av Militärhelikopterutredningen

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:67

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Sonia Redondo,
Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23252-1
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde den 9 oktober 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda hur förmågan att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar ska bibehållas respektive förbättras, samt vilka krav det ställer på dimensionering och organisation av helikopterförbanden. Utredaren ska analysera vilka av dagens helikoptersystem som är operativa och som kan och bör vidmakthållas samt redovisa en konsekvensbeskrivning (dir 2008:118).

Utredaren ska i en delrapport till regeringen analysera och ta ställning till om helikoptersystem 4 kan och bör vidmakthållas eller om helikoptersystemet ska fortsatt avvecklas.

Utredaren ska även analysera flygsäkerhetsrelaterade frågor och föreslå förbättringsåtgärder.

Utredaren ska vidare utvärdera erfarenheterna av genomförda upphandlingar av helikoptersystem

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 18 december 2008 överdirektören, numera t f generaldirektören vid Försvarets forskningsinstitut, Jan-Olof Lind som särskild utredare.

Samma dag förordnades byråchefen Thomas Wallander som sekreterare i utredning.

Som sakkunnig att ingå i utredningen förordnades den 13 februari 2009 departementssekreteraren Olof Andersson. Som experter i utredningen förordnades brigadgeneral Johan Svensson och överste John Stjernfalk. Den 2 juni 2009 förordnades kommendörkapten Jim Andersson att fr. o. m. den 13 februari 2009 och flyginspektör Lars-Åke Wester att fr. o. m. den 15 maj 2009 vara experter i utredning.

Regeringen beslutade den 18 december 2008 och den 29 april 2009 om tilläggsdirektiv till utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Militärhelikopterutredningen, får härmed överlämna delrapporten Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling? (SOU 2009:67). Utredningens uppdrag i denna del är därmed slutfört.

Stockholm den 30 juni 2009

Jan-Olof Lind

/Thomas Wallander

Innehåll

Förkortningar	11
Sammanfattning	15
1 Inledning	19
1.1 Bakgrund	19
1.1.1 Omsättning av helikopterparken.....	19
1.2 Uppdraget enligt utredningsdirektiven	20
1.2.1 Helikopterbataljonens operativa förmåga.....	20
1.2.2 Flygsäkerhet.....	21
1.2.3 Upphandlingen av nya helikoptersystem.....	22
1.2.4 Kostnader och andra konsekvenser, m.m.	23
1.2.5 Övriga frågor, m.m.....	23
1.3 Utredningsarbetets genomförande	24
1.4 Betänkandets disposition.....	25
2 Utgångspunkter för uppdraget, m.m.	27
2.1 Inledning.....	27
2.2 Utvecklingen av helikopterförmågan	27
2.2.1 Tidigare studier, m.m.	27
2.2.2 Försvarsmaktens helikopterflottilj organiseras	28
2.2.3 1998 års helikopterutredning.....	28
2.2.4 Anskaffning av ny medeltung helikopter (HKP 14).....	29
2.2.5 Anskaffning av ny lätt helikopter (HKP 15)	30
2.2.6 Frågan om luftburen förmåga.....	30

2.2.7	2006 års helikopterutredning	31
2.2.8	Regeringens bedömning av utvecklingen av helikopterförmågan.....	33
2.3	Utgångspunkter, m.m.	36
2.3.1	Kraven på operativ förmåga i 2009 års försvarsbeslut	36
2.3.2	Helikopterbataljonens uppgifter, m.m.	38
2.3.3	Helikopterbataljonen är under uppbyggnad	42
2.3.4	Flygsäkerhet	43
2.3.5	Värdering av helikoptersystemen.....	44
3	Försvarsmaktens uppgifter och organisation	47
3.1	Inledning	47
3.2	Regeringens styrning av Försvarsmakten	47
3.2.1	Regeringens krav på operativa förmågor	48
3.3	Försvarsmaktens uppgifter	49
3.3.1	Försvarsmaktens interna styrning av operativa uppgifter och insatsförmågor	49
3.4	Försvarsmaktens organisation	51
3.4.1	Försvarsmaktens ledning	52
3.4.2	Högkvarteret	52
3.4.3	Grundorganisation	53
3.4.4	Insatsorganisation	53
3.5	Flygvapnets ledning och organisation.....	54
3.5.1	Inledning.....	54
3.5.2	Flygvapeninspektören (FVI).....	54
3.5.3	Flygtaktisk stab (FTS).....	54
3.5.4	Försvarsmaktens flygoperatör (FMFO)	54
3.5.5	Flygsäkerhetssektionen	56
3.5.6	Luftstridsskolan (LSS).....	56
3.6	Arbetsmiljöansvar och verksamhetssäkerhet	57
3.6.1	Säkerhetsinspektionen	58
3.6.2	Militära flyginspektionen	59
3.7	Regler för militär luftfart	59

4	Helikopterflottiljen	61
4.1	Inledning.....	61
4.2	Helikopterflottiljens utveckling och tidigare organisation	62
4.2.1	Inledning	62
4.2.2	Helikopterflottiljens utveckling, m.m.....	62
4.2.3	Helikopterflottiljens organisation och uppgifter, m.m.....	65
4.3	Helikopterbataljonens uppgifter och organisation.....	69
4.3.1	Inledning	69
4.3.2	Helikopterbataljonens utveckling	70
4.3.3	Preliminär taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning för helikopterbataljonen (PTOEM).	70
4.4	Nuvarande inriktning av helikopterverksamheten	77
4.4.1	Helikopterflottiljens inriktning och uppgifter 2010–2011	78
4.5	Personalläget	79
4.5.1	Nuvarande personalsituation	79
4.5.2	Tillgänglig personal för HKP 4-systemet	80
4.6	Överväganden	82
5	Försvarsmaktens helikoptersystem	85
5.1	Inledning.....	85
5.2	Helikopter 4 (HKP 4)	86
5.2.1	Bakgrund	86
5.2.2	Uppdragstyper	87
5.2.3	Prestanda och utrustning	87
5.2.4	Materielstatus.....	88
5.2.5	Tidigare beslut om avveckling av HKP 4	89
5.2.6	Operativa förutsättningar för fortsatt drift av HKP 4-systemet	93
5.2.7	Materiella förutsättningar för fortsatt drift av HKP 4-systemet	97
5.3	Helikopter 9 (HKP 9)	101
5.3.1	Bakgrund	101

5.3.2	Uppdragstyper	101
5.3.3	Prestanda och utrustning.....	101
5.3.4	Materielstatus	102
5.4	Helikoptersystem 10.....	102
5.4.1	Bakgrund	102
5.5	HKP 10A	102
5.5.1	Uppdragstyper	103
5.5.2	Prestanda och utrustning.....	103
5.5.3	Materielstatus	103
5.6	HKP 10B.....	104
5.6.1	Uppdragstyper	104
5.6.2	Prestanda och utrustning.....	105
5.6.3	Materielstatus	106
5.7	Helikopter 14 (HKP 14).....	107
5.7.1	Bakgrund	107
5.7.2	Uppdragstyper	108
5.7.3	Prestanda och utrustning.....	108
5.7.4	Förutsättningar för militär certifiering.....	109
5.7.5	Genomförda leveranser av HKP 14	110
5.7.6	Fortsatta leveranser av HKP 14	111
5.7.7	Produktionsmässiga konsekvenser	112
5.7.8	Operativa konsekvenser av leveransförseningar	113
5.8	Helikopter (15 HKP 15)	114
5.8.1	Bakgrund	114
5.8.2	Uppdragstyper	114
5.8.3	Prestanda och utrustning.....	115
5.8.4	Materielstatus	115
5.9	Hot och skyddsåtgärder för helikoptrar.....	116
5.10	Sammanfattande bedömning av prestanda för helikoptrarna.....	117
5.11	Åtgärder för att öka helikopterbataljonens operativa förmåga	118
5.11.1	Åtgärder kopplade till markoperativ förmåga.....	118
5.11.2	Åtgärder kopplade till sjöoperativ förmåga.....	120
5.12	Överväganden.....	121

6	Flygsäkerhet	127
6.1	Inledning.....	127
6.2	Grunder för flygsäkerhet i Försvarmakten.....	128
6.2.1	Verksamhetssäkerhet i Försvarmakten.....	128
6.2.2	Försvarmaktens ansvar för flygsäkerhet i militär luftfart	128
6.3	Haveriutvecklingen.....	130
6.3.1	Inledning	130
6.3.2	Haverier, m.m.	130
6.4	Tillsyn och uppföljning av flygsäkerhet	132
6.4.1	Militära flyginspektionens revisioner	132
6.4.2	Interna revisioner.....	134
6.4.3	Särskilda utredningar	135
6.5	Statens haverikommissions utredningar	136
6.6	Den s.k. Säkerhetskulturutredningens analys och slutsatser	136
6.6.1	Inledning	136
6.6.2	Säkerhetskulturutredningens analys av säkerhetskulturen	137
6.6.3	Säkerhetskulturutredningens samlade bedömning av säkerhetskultur och säkerhetsnivå i helikopterverksamheten	142
6.7	Statens haverikommissions rapport med anledning av helikopterhaveriet i Ryd (RM 2008:4).....	143
6.8	Försvarmaktens åtgärdsprogram för ökad flygsäkerhet	144
6.8.1	Inledning	144
6.8.2	Förslag till ökad flygsäkerhet.....	144
6.8.3	Statens haverikommissions bedömning av genomförda åtgärder	145
6.9	Överväganden	146
7	Överväganden och slutsatser.....	151

8	Kostnads- och konsekvensanalys	159
8.1	Inledning.....	159
8.2	Ekonomiska konsekvenser	159
8.3	Övriga konsekvenser.....	160
	Referenser.....	161
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2008:118.....	165
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv 2008:148.....	173
	Bilaga 3 Tilläggsdirektiv 2009:27.....	175

Förkortningar

ASW	Anti Submarine Warfare
CASEVAC	Casualty Evacuation
CVR	Cockpit Voice Recorder
DGA	Délégation Générale pour l'Armement
FARP	Forward Arming and Refueling Point
FBS	Flygbefälsskolan
FEM	Försvarmaktens ekonomistyrningsmodell
FDR	Flight Data Recorder
FLYGI	Militära flyginspektionen
FM ArbO	Försvarmaktens arbetsordning
FMFO	Försvarmaktens flygoperatör
FMUP	Försvarmaktens utvecklingsplan
FRÄD	Flygräddning
FSI	Flygsäkerhetsinspektör

FTS	Flygtaktisk stab
FVI	Flygvapeninspektören
HKP	Helikopter
ISAF	International Security Assistance Force
LSS	Luftstridsskolan
MSI	Materielsystemintyg
MEDEVAC	Medical Evacuation
MTC	Militärt typcertifikat
NAHEMA	NATO Helicopter Management Agency
NHI	NATO Helicopter Industries
NBG	Nordic Battle Group/ Nordiska stridgruppen
OPS	Offentlig Privat Samverkan
PR	Personnel Recovery
PTOEM	Preliminär taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning
QRF	Quick Reaction Force
RML	Regler för militär luftfart
SAR	Search and rescue
SHG	Särskilda helikoptergruppen
SHK	Statens haverikommission

TTT	Taktisk trupptransport
UTOEM	Utkast taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning
VMS	Varnings- och motmedelsystem

Sammanfattning

Uppdraget

Militärhelikopterutredningen har regeringens uppdrag att se över Försvarmaktens förmåga att understödja insatsförbanden med helikoptrar för olika uppgifter. Enligt regeringens inriktning för utredningen arbete ska brister i helikopterbataljonens förmåga att stödja insatsförbanden kartläggas och förslag lämnas på åtgärder som förstärker förmågan. I detta arbete ingår att analysera vilka av dagens helikoptersystem som är operativa och som kan och bör behållas. Som ett led i arbetet ska helikoptersystemen värderas. Utredningen har även regeringens uppdrag att göra en samlad och övergripande analys av flygsäkerhetsrelaterade frågor inom Försvarmaktens helikopterverksamhet. Därutöver ska utredningen beskriva och analysera upphandlingen av modifieringen av helikoptersystem HKP 10 och anskaffningen av de nya helikoptersystemen HKP 14 och HKP 15.

Militärhelikopterutredningen tar i denna delrapport ställning till om HKP 4-systemet, som enligt tidigare beslut ska avvecklas, kan och bör behållas ytterligare en tid med anledning av uppkomna brister i helikopterbataljonens förmåga att stödja insatsförbanden eller avvecklas enligt plan.

Försvarmaktens helikoptrar

Försvarmakten omsätter för närvarande sin helikopterpark i syfte att skapa en ensad helikopterpark med färre helikoptertyper. Enligt nuvarande planering ska endast HKP 10-systemet behållas. Övriga helikoptersystem har avvecklats eller är föremål för avveckling, bl.a. HKP 4-systemet. Som ersättning pågår anskaffning av helikoptersystemen HKP 14 (medeltung helikopter) respektive HKP 15 (lätt helikopter).

Leveransförseningar av helikoptersystem HKP 14 och HKP 15

Militärhelikopterutredningen konstaterar att enligt den ursprungliga planeringen skulle de nya helikoptersystemen levereras under 2003–2009. Införandet av helikoptersystemen har emellertid drabbats av förseningar på grund av leveransproblem inom industrin, främst vad avser HKP 14-systemet. Det medför att HKP 14-systemet efter nödvändig uppbyggnadsperiod bedöms uppnå efterfrågad markoperativ förmåga först omkring 2017 och sjöoperativ förmåga omkring 2020.

Uppkomna brister i Försvarmaktens operativa förmåga

Militärhelikopterutredningen konstaterar att uppkomna leveransförseningar av de nya helikoptersystemen får till följd att det uppstår brister i Försvarmaktens operativa förmåga och i helikopter bataljonens förmåga att stödja övriga insatsförband i mark- och sjöoperativa uppgifter.

Militärhelikopterutredningen konstaterar vidare att inom det markoperativa området i dag finns en brist i helikopter bataljonens förmåga att stödja övriga insatsförband med helikopter för medicinsk evakuering och trupptransport i internationella insatser, bl.a. den Nordiska stridgruppen 2011 (NBG 11) och sannolikt även NBG 2014. Vidare innebär förseningar i modifieringen av HKP 10-systemet att förmågan till medicinsk evakuering med helikopter till stöd för insatsen i Afghanistan (ISAF) fördröjs och nu bedöms kunna påbörjas först den 1 april 2011. Bristerna inom det markoperativa området bedöms i huvudsak kvarstå till dess HKP 14-systemet i markoperativ konfiguration blir operativt omkring 2017.

Inom det sjöoperativa området råder idag brist i helikopter bataljonens förmåga att stödja sjöstridskrafterna i sjöoperativa uppgifter, främst avseende förmågan till undervattenstrid (ubåtsjakt). Bristerna inom det sjöoperativa området bedöms kvarstå till dess HKP 14-systemet i sjöoperativ konfiguration blir operativt omkring 2020.

Kan HKP 4-systemet behållas ytterligare en tid?

Militärhelikopterutredning bedömer att HKP 4-systemet kan behållas ytterligare en tid under förutsättning att erforderliga organisatoriska, personella och materiella åtgärder vidtas för att helikoptersystemet ska uppfylla kraven på flygsäkerhet och genomgå nödvändiga modifieringar, bl.a. vad avser utrustning för att helikoptern ska kunna verka i en förhöjd hotbild i internationella insatser. Utredningen bedömer att de organisatoriska, personella och materiella åtgärder som krävs förutsätter en återuppbyggnadsperiod, inom vilken HKP 4-systemet kan utvecklas för att uppnå kraven på flygsäkerhet, modifiering och operativ effekt. Utredningen konstaterar att HKP 4-systemet med markoperativ inriktning förutsätter en återuppbyggnadsperiod på 4–6 år innan systemet bedöms kunna ge operativ effekt, dvs. omkring år 2015. Kostnaden för ett vidmakthållande av helikoptersystemet med denna inriktning beräknas uppgå till cirka 780 miljoner kronor fram till 2020. Om helikoptersystemet ges en sjöoperativ inriktning krävs en något kortare återuppbyggnadsperiod och systemet bedöms kunna ge operativ effekt omkring 2013 till en beräknad kostnad av 550 miljoner kronor fram till 2020.

Bör HKP 4-systemet behållas ytterligare en tid?

Militärhelikopterutredningen konstaterar att HKP 4-systemet med markoperativ konfiguration inte utgör något alternativ som medeltung helikopter i insatsen i Afghanistan före 2015 eller i NBG 11 och NBG 14. Militärhelikopterutredningen bedömer att den successiva uppbyggnaden av HKP 14-systemet mot markoperativ förmåga 2017 innebär att helikopterbataljonens markoperativa förmåga också successivt ökar i sådan omfattning att kvarstående brist i förmågan under 2015–2017 inte utgör tillräckliga skäl för att av denna anledning vidmakthålla HKP 4-systemet fram till 2020.

Militärhelikopterutredningen konstaterar att om HKP 4-systemet ges sjöoperativ konfiguration bedöms systemet kunna stödja sjöstridskrafterna omkring 2013. HKP 14-systemet i sjöoperativ konfiguration planeras införas 2017 och bedöms uppnå operativ effekt omkring 2020. Militärhelikopterutredningen bedömer att bristen i helikopterbataljonens sjöoperativa förmåga under angivna period får anses godtagbar mot bakgrund av regeringens krav på

Försvarets operativa förmåga i närtid och sjöstridskrafternas förmåga att i förening med HKP 15-systemet successivt utveckla den sjöoperativa förmågan till undervattenstrid (ubåtsjakt).

Militärhelikopterutredningen konstaterar vidare att varken Försvarets materielverk eller Försvarets materielverk är idag organisatoriskt eller personellt dimensionerade inom helikopterområdet för att utveckla och vidmakthålla ytterligare ett medeltungt helikoptersystem. Utredningen konstaterar att åtgärder för att vidmakthålla HKP 4-systemet i det korta perspektivet allvarligt skulle påverka anskaffningen och utvecklingen av Försvarets övriga helikoptersystem på grund av de båda myndigheternas resursbrist inom detta område.

Militärhelikopterutredningen bedömer dessutom att kostnaden för att vidmakthålla HKP 4-systemet får sådana ekonomiska konsekvenser att en omavvägning av Försvarets förmågor bör ske vid beslut om vidmakthållande. Utredningen anser att bedömning och omavvägning av Försvarets förmågor utanför helikopter verksamheten ligger utanför utredningens uppdrag.

Militärhelikopterutredningen anser att det saknas tillräckliga skäl för att vidmakthålla HKP 4-systemet och föreslår därför att HKP 4-systemet avvecklas enligt plan.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Försvarmakten har använt helikoptrar i verksamheten sedan mitten av 1950-talet. Helikoptrar är en förutsättning för att många av Försvarmaktens olika förband ska kunna lösa sina uppgifter. Helikoptrarna anskaffades från början för uppgifter inom de olika försvarsgrenarna armén, marinen och flygvapnet.

I regleringsbrevet för budgetåret 1997 angavs att Försvarmakten skulle förbereda inrättandet av en helikopterflottilj. Syftet var främst att få samordningsvinster avseende produktionsledning, materielanskaffning, reservdelsförsörjning, utbildning, studier och utveckling samt prov och försök av bl.a. ny materiel.

Den 1 januari 1998 inrättades den försvarsmaktsgemensamma helikopterorganisationen Försvarmaktens helikopterflottilj, med en gemensam stab belägen på Malmen (Linköping). Helikopterflottiljen ansvarar för organisation och produktion av insatsförbandet helikopterbataljonen.

1.1.1 Omsättning av helikopterparken

Försvarmakten omsätter för närvarande sin helikopterpark. Målet för omsättningen är främst att skapa en ensad helikopterpark med färre helikoptertyper. På det sättet kan myndigheten utforma en mer rationell och effektiv verksamhet och begränsa bl.a. underhållskostnaderna.

Flertalet av de tidigare helikoptersystemen har redan avvecklats eller håller på att avvecklas. För närvarande planeras eller pågår avvecklingen av helikoptersystem 4 (HKP 4) och helikoptersystem 9 (HKP 9). Av de tidigare helikoptersystemen är det endast helikopter 10 (HKP 10) som ska vidmakthållas. Som ersättning till avvecklade system anskaffas ett medeltungt helikoptersystem 14

(HKP 14) och ett lätt helikoptersystem 15 (HKP 15). Omsättningen av helikopterparken innebär en halvering av antalet helikoptrar, från tidigare ett hundratal till omkring 50 helikoptrar år 2020.

Enligt den ursprungliga planeringen skulle de nya helikoptrarna levereras under perioden 2003–2009. Leveranserna av de nya helikoptersystemen är dock försenade. HKP 14 och HKP 15 kommer, efter det att samtliga helikoptrar i respektive system levererats, vara föremål för leveranser av kringutrustning fram mot år 2020, då helikopterbataljonen bedöms vara fullt operativ.

1.2 Uppdraget enligt utredningsdirektiven

1.2.1 Helikopterbataljonens operativa förmåga

Helikopterbataljonen är målsatt med utgångspunkt i de övergripande kraven på *operativ förmåga* och kraven på ett antal *operativa delförmågor*. Till detta kommer att *nya behov* har framkommit under senare år i samband med uppsättandet av den Nordiska stridsgruppen (NBG) och deltagande i internationella insatser.

I budgetpropositionen för 2009 konstaterar regeringen att den ursprungliga planeringen när det gäller helikopterförbandets avsedda operativa förmåga inte har kunnat följas.¹ Detta beror bl.a. på leveransförsening av de nya helikoptersystemen, främst HKP 14. Vidare har modifieringen av HKP 10 till förmåga att genomföra medicinsk evakuering (*MEDEVAC*) försenats.

I propositionen konstaterar regeringen att det därför är fortsatta brister i helikopterbataljonen och dess operativa förmåga. Enligt utredningsdirektiven bör bristerna nu kartläggas. Det gäller särskilt helikopterbataljonens *förmåga att understödja andra insatsförband med helikoptrar för olika uppgifter*. Utöver att kartlägga förekommande brister är det även angeläget att identifiera sådana åtgärder som kan öka förmågan att stödja insatsförbanden. Det bör därför även klarläggas vilka krav en ökad förmåga att stödja insatsförbanden med helikopter ställer på dimensionering och organisation av helikopterförbandet. I utredningsdirektiven anges att den angivna kartläggningen bör utgå från gällande målsättningsdokument och de behov som nu är aktuella. Enligt direktiven är en grundläggande punkt i en kartläggning att analysera vilka av dagens helikoptersystem som är operativa och som kan och bör vidmakthållas. En

¹ Prop. 2008/09:1, utg. omr. 6, s. 25.

del i detta är att värdera de olika helikoptersystemen mot varandra. Det gäller bl.a. frågan om HKP 4-systemet kan och bör behållas ytterligare en tid. Detta system ska annars avvecklas helt.

I direktiven till utredaren understryker regeringen att det är viktigt att Försvarmakten utformar en rationell, effektiv och säker helikopterverksamhet som kan uppfylla statsmakternas krav i olika avseenden. Under en begränsad period kan det därför godtas att ett förbands förmåga i vissa avseenden går ned. Personalen måste ges tillräckliga förutsättningar att utbilda och öva sig i det nya systemet. Under denna omskolningsperiod får det också accepteras att personalen inte samtidigt kan vara fullt operativ på tidigare och äldre system. I utredningsdirektiven framhålls samtidigt att det är viktigt att säkerställa att helikoptrar finns att tillgå som möjliggör nödvändig flygtid för besättningarna.

Sammanfattningsvis ska utredaren i denna del av uppdraget:

- kartlägga Försvarmaktens förmåga att stödja insatsförbanden med helikoptrar för olika uppgifter med utgångspunkt i regeringens styrdokument och aktuella behov,
- analysera eventuella brister i helikopterförbandet och ange på vilket sätt förmågan behöver förstärkas samt föreslå åtgärder som förstärker förmågan,
- analysera vilka av Försvarmaktens operativa helikoptersystem som kan och vid behov bör vidmakthållas,
- klarlägga vilka krav en ökad förmåga att understödja Försvarmaktens insatsförband med helikoptrar ställer på dimensionering och organisation av helikopterförbandet samt stödjande myndigheter.

1.2.2 Flygsäkerhet

Under perioden 2000–2007 har sex helikopterhaverier och två allvarliga tillbud med sammanlagt 14 omkomna inträffat i Försvarmaktens helikopterverksamhet. Statens haverikommission (SHK) har utrett olyckorna och redovisat utredningsresultaten i rapporterna RM 2002:01 (Kebnekaise), RM 2005:01 (Bottensjön),

RM 2007:02 (Göteborg), RM 2008:03 (Lindö) och RM 2008:04 (Ryd).

I rapporten RM 2008:04 (Ryd) konstaterar SHK att olyckstalet inom helikopterverksamheten är oacceptabelt högt. SHK pekar också på att tidigare haveriutredningar innehåller ett stort antal rekommendationer som är relevanta också i utredningen RM 2008:04. SHK anför att flera av de tidigare lämnade rekommendationerna ännu inte har genomförts. I rapporten RM 2008:04 lämnar SHK bl.a. följande citerade rekommendationer:

- Försvarsmakten bör göra säkerheten till ett prioriterat område i myndigheten.
- Försvarsmakten bör avsätta nödvändig tid och resurser för att i linje med Säkerhetskulturutredningens åtgärdsförslag kraftsamla på en grundlig översyn av helikopterverksamheten.
- Försvarsmakten bör genomföra åtgärder i linje med Säkerhetskulturutredningens förslag.

Regeringen anger i utredningsdirektiven att läget nu är sådant att det bör göras en samlad och övergripande analys av flygsäkerhetsrelaterade frågor inom Försvarsmaktens helikopterverksamhet. Utredaren ska därför mot bakgrund av SHK:s haverirapporter med anledning av militära helikopterhaverier och andra relevanta utredningar analysera flygsäkerhetsrelaterade frågor och föreslå förbättringsåtgärder.

1.2.3 Upphandlingen av nya helikoptersystem

I utredningsdirektiven anges att anskaffningen av de nya helikoptersystemen 14 (HKP 14) och 15 (HKP 15) har kantats med förseningar, vilka i sin tur har lett till negativa effekter för helikopterverksamheten. Hela anskaffningsproceduren bör därför analyseras. I en sådan analys bör belysas hur de berörda myndigheterna har hanterat olika skeden av upphandlingen, de förseningar som uppstått, vad förseningarna berott på och vad myndigheterna vidtagit för åtgärder med anledning av förseningarna, m.m. I direktiven anges att motsvarande analys bör även göras när det gäller modifiering av HKP 10 för förmåga till medicinsk evakuering.

1.2.4 Kostnader och andra konsekvenser, m.m.

I utredningsdirektiven anges att när Försvarsmaktens helikopterresurser ses över och förslag till åtgärder som ska förbättra förbandens förmåga utarbetas är viktigt att också belysa de organisatoriska konsekvenser detta kan leda till. Kostnaderna för åtgärder som förstärker förmågan ska beräknas, liksom också kostnaderna för sådana förslag som förändrar nu gällande organisation eller infrastruktur. I direktiven anges att utredaren ska föreslå hur eventuella ökade kostnader ska finansieras inom befintlig budgetram.

1.2.5 Övriga frågor, m.m.

I utredningsdirektiven anges att utredaren även får ta upp andra frågor om helikopterverksamhetens förmåga, organisation eller säkerhet som kan vara relevanta i sammanhanget.

I utredningsdirektiven anges att utredaren vid genomförande av uppdraget ska samverka med Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och andra berörda myndigheter.

Utredaren ska också samverka med Regeringskansliets arbetsgrupp om översyn av den rättsliga regleringen av militär luftfart m.m.²

Utredaren ska även samverka med Helikopterutredningen som har i uppdrag att se över hur den offentliga sektorns användning av helikoptertjänster kan bli mer effektiv.³

Utredaren ska även hålla berörda arbetstagarorganisationer informerade om arbetet – särskilt när det gäller organisations- och säkerhetsrelaterade frågor – och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredningen ska i en delrapport senast den 30 juni 2009 lämna förslag på om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas eller avvecklas. Utredningen ska lämna sin slutrapport senast den 1 mars 2010.

² Regeringsbeslut den 5 juni 2008 (N2008/4356/RS).

³ Direktiv 2007:108, Fö 2007:05.

1.3 Utredningsarbetets genomförande

Utredningen började sitt arbete i januari 2009. Utredningen har inledningsvis inhämtat underlag i form av tidigare utredningar, propositioner, regleringsbrev, budgetunderlag, årsredovisningar, olika studier m.m.

Utredningsarbetet har skett i nära kontakt och samverkan med Försvarmakten och Försvarets materielverk som löpande tagit fram beskrivningar, uppgifter och sammanställningar för utredningens arbete.

Utredningen har vidare inhämtat underlag genom samtal med ett antal berörda befattningshavare inom Försvarmakten och Försvarets materielverk. Utredningen har också eftersträvat att träffa och intervjua personer med kunskap och insikter om Försvarmaktens helikopterverksamhet för att skaffa sig en bild av verksamheten på plats. Utredningen har vid flera tillfällen intervjuat chefer och representanter för helikopterverksamheten och besökt de flesta av de berörda arbetsställena. Utredaren har under arbetet haft löpande kontakt med ledningen för Försvarmakten och Försvarets materielverk för information och diskussion.

Utredningen har i syfte att erhålla en oberoende bild av flygsäkerhetsrelaterade frågor inom Försvarmaktens helikopterverksamhet inhämtat Statens haverikommissions rapporter om inträffade haverier i verksamheten. Utredningen har även löpande haft kontakt med företrädare för haverikommissionen för att hålla sig informerad om haverikommissionens fortsatta arbete med dessa frågor.

Utredningen har vid två tillfällen sammanträffat med representanter för leverantören NATO Helicopter Industries i syfte att få information om utvecklingen av leveransförmågan avseende helikoptersystem 14 (HKP14).

Utredningen har också besökt företagen Saab AB och Patria Helicopters AB och erhållit underlag om offentlig-privat samverkan inom området materiel- och underhållsfrågor.

Utredningen har vid två möten informerat berörda centrala arbetstagarorganisationer om utredningsarbetet och gett dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredningen har också samverkat med Regeringskansliets arbetsgrupp om översyn av den rättsliga regleringen av militär luftfart m.m.

Utredningen har även samverkat med Helikopterutredningen, som lämnade sitt betänkande *Helikoptern i samhällets tjänst* (SOU 2008:129) i december 2008.

Utredningen redovisar med denna delrapport arbetet med att i en första etapp analysera frågan om HKP 4-systemet ska vidmakthållas eller fortsatt avvecklas.

1.4 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt:

I *kapitel 2* lämnas en översiktlig beskrivning över utvecklingen av Försvarmaktens helikopterverksamhet från mitten av 1990-talet. Vidare redogörs för generella utgångspunkter och avgränsningar i det fortsatta utredningsarbetet. I *kapitel 3* lämnas en översiktlig beskrivning över Försvarmaktens organisation och uppgifter i de delar som uppgifterna berör frågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas. I *kapitel 4* lämnas en redogörelse för helikopterflottiljens och helikopterbataljonens uppgifter, organisation och verksamhet. I *kapitel 5* beskrivs Försvarmaktens helikoptersystem. I *kapitel 6* behandlas flygsäkerheten i helikopterverksamheten. I *kapitel 7* redogörs för utredningens överväganden i frågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas eller om det bör avvecklas. I *kapitel 8* redogörs för ekonomiska och andra konsekvenser av utredningens förslag.

Som bilaga till betänkandet har fogats utredningens direktiv och tilläggsdirektiv i dess helhet (bilaga 1–3).

2 Utgångspunkter för uppdraget, m.m.

2.1 Inledning

I detta kapitel lämnas inledningsvis en översiktlig beskrivning av bakgrund och utveckling av Försvarmaktens helikopterförmåga. Vidare redovisas utredningens bedömning i fråga om utgångspunkter och avgränsningar av utredningsarbetet.

2.2 Utvecklingen av helikopterförmågan

2.2.1 Tidigare studier, m.m.

Frågan om utvecklingen av Försvarmaktens helikopterförmåga har varit föremål för olika studier under åren. Under 1990-talet genomfördes flera olika studier inom Försvarmakten som syftade till att bygga upp kunskapen om helikopterns användbarhet i det svenska försvaret.

Under 1995 genomförde Försvarmakten kunskapsuppbyggande helikopterstudier med bred inriktning, bl.a. analyserades operativa och taktiska uppgifter för helikopterförbanden efter 2000. Vid samma tidpunkt blev det också tydligt att arméns helikoptrar började bli för gamla. Ett arbete påbörjades därför om att ersätta helikoptrarna. Under 1997 utarbetades en plan för inköp av transporthelikoptrar till armén och ekonomiska medel avdelas för inköpet. Samtidigt presenterades en studie om attackhelikopter för att besvara frågor om effekt och användbarhet inom detta område.

2.2.2 Försvarsmaktens helikopterflottilj organiseras

I regleringsbrevet för budgetåret 1997 bestämdes att Försvarsmaktens dåvarande helikopterorganisation skulle rationaliseras och effektiviseras genom att helikopterverksamheten i de olika försvarsgrenarna sammanfördes till en gemensam helikopterorganisation (helikopterflottilj).¹

Den 1 januari 1998 organiserades Försvarsmaktens helikopterflottilj med flottiljledning på Malmen (Linköping).

2.2.3 1998 års helikopterutredning

Under våren 1998 genomförde Försvarsmakten en utredning om krav på och inriktning av myndighetens framtida helikopterförmåga.²

Av utredningen framkom att helikopterförmåga är en efterfrågad förmåga och spelar en viktig roll i framtiden. Helikopterförband ska kunna ingå i olika typer av sammansatta styrkor inom ett brett spektra av förmågor och ha en hög anpassningsförmåga. Den ökade effekten som eftersträvas skulle uppnås genom en modern helikopterpark och ett reducerat antal helikoptertyper. Helikoptersystem som inte uppfyllde framtidens krav skulle avvecklas.

I utredningen konstaterades att det krävs flexibilitet för att uppnå kraven på framtida förmågor. Helikoptersystemen måste ges en inneboende flexibilitet och kunna utnyttjas för flera olika typer av uppdrag. Det ställer krav på kvalitativt innehåll i enskilda helikoptersystemen så att förmåga till tillväxt och ominriktning skapas.

Utredningen konstaterade att eftersträvalda förmågor kan erhållas på olika sätt. Ett sätt är att anskaffa olika typer av helikoptersystem, där systemet är optimerat för en viss typ av uppgift, men har begränsningar vad avser andra uppgifter. Detta kräver ett antal helikoptersystem, och inom varje helikoptersystem krävs viss kvantitet för att uthållighet ska uppnås. En sådan lösning med flera olika helikoptersystem var – enligt utredningen – förbehållet större nationer. Utredningen noterade att ett annat sätt att säkerställa tillgång till önskade förmågor var att utgå från en grundhelikopter och till den foga olika typer av tillsatsmoduler och

¹ Regleringsbrevet för Försvarsmakten för budgetåret 1997, utg. omr. 6, s 14 samt 46 och 47.

² Försvarsmaktens utredning "Försvarsmaktens helikoptersystem – Långsiktig idéplan" den 28 maj 1998 (HKV H 35 800:90701).

därigenom erhålla olika typer av helikopterkonfigurationer. Detta talade för – enligt utredningen – att framtida helikoptrar bör utgöras av enhetshelikoptrar med olika typer av tillsatsmoduler. Helikoptersystemets moduluppbyggnad gör systemet lämpligt för anpassning efter hand. Utredningen framhöll samtidigt att det kvantitativa innehållet i helikoptersystemen kommer att påverka förmågan att kunna bedriva såväl nationell beredskap som stödja grundorganisationens verksamhet och samtidigt genomföra internationella insatser.

Utredningen konstaterade vidare att lättare helikoptersystem har låg nyttjandegrad medan de tyngre systemen utnyttjas i stor utsträckning. Detta talade – enligt utredningen – för en förskjutning mot tyngre system.

Sammanfattningsvis gjorde utredningen bedömningen att framtidens helikoptersystem bör ha förmåga till tillväxt och ominriktning samt att det enskilda helikoptersystemet bör ges en stor grad av flexibilitet så att de kan utnyttjas för många olika typer av uppgifter. Utredningen drog slutsatsen att framtida helikoptersystemen bör utgöras av en medeltung enhetshelikopter och en lätt enhetshelikopter med tilläggsmoduler för olika uppgifter.

Utredningen bedömning och slutsatser kom därefter att ligga till grund för anskaffningen av helikoptersystem 14 och 15.

Under våren 1998 beslutades den nya omsättningsplanen. Beslutet innebar att helikopterparken skulle förnyas och att det på sikt skulle finnas ett lätt och ett medeltungt helikoptersystem i det framtida helikopterförbandet. Omsättningsplanen kom därefter att ligga till grund för anskaffning och avveckling av helikoptersystemen. Upphandling av nya helikoptersystem påbörjades med inriktning att de nya helikoptersystemen skulle vara fullt operativa 2008.

2.2.4 Anskaffning av ny medeltung helikopter (HKP 14)

Under 1999–2001 genomfördes inom ramen för det nordiska samarbetet en gemensam anskaffning av medeltung helikopter av typen NH 90.

I den operativa kravbild som låg till grund för anskaffningen angavs att helikoptern ska kunna användas för följande uppgifter:

Markoperativ verksamhet:

- taktiska trupptransporter,

- materieltransporter,
- sjuktransporter,
- räddningstjänst.
- transport- och understödsenhet för specialförband

Sjöoperativ verksamhet

- ubåtsjakt,
- ytmålspaning,
- transporter,
- räddningstjänst,
- transport- och understödsenhet för specialförband.

För Sveriges del utmynnade upphandlingen i att sammanlagt 18 helikoptrar beställdes, varav 13 helikoptrar i markoperativ konfiguration (HKP 14TTT/SAR) och fem helikoptrar i sjöoperativ konfiguration (HKP 14ASW). Vidare beställdes underhållsutrustning för uppdragsutrustningar samt ledningssystem. Enligt den ursprungliga leveransplanen skulle helikoptrarna levereras under perioden 2003–2009. Leveranserna är dock kraftigt försenade och det råder för närvarande viss osäkerhet kring den nu aktuella leveransplanen (se kapitel 5)

2.2.5 Anskaffning av ny lätt helikopter (HKP 15)

Försvarmakten genomförde under 2000–2001 en nationell upphandling av ett lätt helikoptersystem, främst för att utgöra en skolhelikopter. Upphandlingen utmynnade i att 20 helikoptrar av typen Agusta LUH 109 P anskaffades, varav tolv helikoptrar för markoperativa uppgifter och åtta helikoptrar för sjöoperativa uppgifter (se kapitel 5).

2.2.6 Frågan om luftburen förmåga

Under 1999 analyserades behovet av luftburen förmåga i Försvarmakten. Under arbetet framkom inledningsvis ett behov av drygt 30 medeltunga helikoptrar och 8 attackhelikoptrar, men antalet

minskades därefter till drygt 20 medeltunga helikoptrar. Frågan om anskaffning av attackhelikoptrar senarelades. Frågan om utveckling av den luftburna förmågan berördes därefter kortfattat i underlaget inför 2000 års försvarsbeslut och ett förslag lämnades om att en luftburen bataljon skulle byggas upp.

Frågan om behovet av luftburen förmåga analyserades ytterligare, vilket resulterade i en rapport i frågan i december 2001.³ Rapporten lämnades efter det att anskaffningen av den nya medeltunga helikoptern (NH 90) hade beslutats. I rapporten konstaterades att utfallet av anskaffningen av helikoptrar blev annorlunda än vad som ursprungligen hade planerats, dvs. inga attackhelikoptrar skulle anskaffas och färre helikoptrar skulle anskaffas än som var planerat från början. Rapportens slutsats var att den gjorda anskaffningen innebar att ett annat helikopterkoncept än det som ursprungligen hade planerats infördes.

I propositionen som låg till grund för 2004 års försvarsbeslut konstaterade regeringen att enligt tidigare planering skulle den luftburna bataljonen vara operativ 2008.⁴ Samträning med helikopterbataljonen var inplanerad att äga rum under 2009 och delar av den luftburna förmågan planerades uppnås 2010. Regeringen konstaterade samtidigt att det saknades utrymme i materielplanen för anskaffning av beväpnad helikopter inom en överblickbar framtid och att hela den luftburna förmågan, enligt tidigare planering, därför inte bedömdes kunna uppnås.⁵

2.2.7 2006 års helikopterutredning

Under 2006 genomförde Försvarsmakten ett en utredning som syftade till att utveckla det då föreliggande utkastet till taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning (UTOEM) för insatsförbandet helikopterbataljonen.⁶ Målsättningen var att utredningen skulle lämna förslag till inriktning av utvecklingsarbetet i syfte uppnå en långsiktigt hållbar utveckling av helikopterbataljonen,

³ I konceptet luftburen förmåga planerades ingå tre komponenter. Den trupp som ska transporteras inklusive materiel, transporthelikoptrar och beväpnade helikoptrar.

⁴ Prop. 2004/05: 5, s. 57.

⁵ Enligt Försvarsmaktens tidigare planering skulle beväpnad helikopter anskaffas och integreras i den luftburna bataljonen under perioden 2011 – 2014 och den luftburna förmågan uppnås tidigast 2020. I den redovisade materielplanen hade dock varken utveckling eller anskaffning av sådan materiel kunnat inplaneras.

⁶ Försvarsmaktens utredning "Förslag till långsiktig inriktning för utveckling av Försvarsmaktens helikopterförmåga" den 12 december 2006 (HKV H/S 35 800:82110).

varvid särskilt skulle beaktas att balans ska råda mellan uppgifter och resurser samt att optimal operativ effekt ska erhållas med föreslagna resurser. Underlaget skulle även ligga till grund för direktiv om det fortsatta arbetet med att ta fram en preliminär taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning för helikopterbataljonen (PTOEM)⁷. Inom ramen för utredningen genomfördes en analys av det framtida behovet av helikoptrar, bl.a. fick företrädare för de olika stridskrafterna ange vilket behov av helikopterstöd som bedömdes föreligga vid genomförande av olika typer av uppgifter.

Genom utredningen framkom att det föreligger ett tydligt framtida behov av stöd med helikopterförmåga för bl.a.

- medicinsk evakuering,
- taktisk trupptransport,
- spaning,
- övervakning,
- ”combat recovery”⁸,
- stöd till specialförbanden,
- bekämpning av punktmål,
- ytmålsstrid,
- undervattensstrid.

Därefter genomfördes ett omfattande modellerings- och simuleringsarbete i syfte att omsätta de definierade kraven på helikopterstöd till en kostnadseffektiv volym på helikopterresursen i materiella och personella termer genomfördes En slutsats av detta arbete blev att i den framtida helikopterfunktionen minimera antalet helikoptersystem och helikopterversjoner samt eftersträva s.k. multirole kapacitet hos plattformar och besättningar (se kapitel 4).

Mot bakgrund av resultaten från analysarbetet valdes inriktningen att fortsatt långsiktigt dimensionera helikopterbataljonen mot ett medeltungt helikoptersystem (HKP 14) och ett lätt helikoptersystem (HKP 15).

⁷ Se kapitel 4.

⁸ ”*Combat Recovery*” är samlingsbegreppet för flera olika typer av åtgärder och operationer med syftet att återföra personal som isolerats i samband med en nödsituation och där det råder en förhöjd hotbild.

Utredningen konstaterade avslutningsvis att de slutsatser som drogs i 1998 års helikopterutredning och som låg till grund till anskaffningen av HKP 14 och HKP 15 var i allt väsentligt fortsatt giltiga. Utredningen konstaterade samtidigt att vid anskaffningstidpunkten av HKP14 och HKP 15 frångicks de principer som fastslogs i 1998 års utredning avseende antal helikopter, funktionalitet, versioner och förmågan till flexibilitet.

2.2.8 Regeringens bedömning av utvecklingen av helikopterförmågan

Regeringens bedömning av helikopterverksamheten 2004

I propositionen som låg till grund för 2004 års försvarsbeslut redovisade regeringen sin bedömning av det militära försvarets utveckling och den fortsatta inriktningen av insatsorganisationen mot 2008. I fråga om helikopterverksamheten angav regeringen att utvecklingen av den gemensamma mark- och sjöoperativa helikopter bataljonen skulle fullföljas och att bataljonen beräknades vara organiserad och kunna verka i begränsad omfattning 2008. Regeringen framhöll att förbandet var under fortsatt utveckling i och med införandet av de nya helikoptersystemen 14 och 15. Samtidigt noterade regeringen att anskaffningen och införandet av de två nya helikoptersystemen var försenat, att leveranstiden hade flyttats fram och att förhållandet påverkade helikopter bataljonens förmåga att lämna stöd till andra förband. Helikopter bataljonen bedömdes emellertid – enligt regeringen – att vara operativ med helikoptersystemen 10, 14 och 15 under 2012. Regeringen påpekade samtidigt att intill dess att de nya helikoptersystemen var operativa kommer en nedgång i ubåtsjaktförmågan att ske. Vidare påpekades att det begränsade antalet helikoptrar som är tillgängliga medför att en prioritering måste ske mellan helikopter bataljonens uppgifter samt att möjligheten att lämna stöd till samhället kommer att minska ytterligare. Regeringen angav vidare att övriga helikoptertyper skulle avvecklas enligt plan.⁹

⁹ Prop. 2004/05:5, s. 38 ff.

Regeringens bedömning av helikopterverksamheten 2005

I budgetpropositionen för 2006 noterade regeringen att den ursprungliga tidplanen för leveranser av nya helikoptrar alltjämt var förskjuten p.g.a. leveransproblem vid industrin. Omförhandlingar avseende leveranser av HKP 14 hade därför genomförts. Vidare var även anskaffningen av HKP 15 försenad och ytterligare förseningar var aviserade. Regeringen bedömde dock att det inte fanns något som talade mot att utvecklingen skulle komma att ske enligt plan. Regeringen gjorde fortsatt bedömningen att helikopterbataljonen trots leveransförseningarna skulle vara fullt operativt 2012. Den operativa förmågan, främst den sjöoperativa förmågan, bedömdes dock komma att nedgå under perioden 2008–2010. Denna förmåga bedömdes emellertid att öka när HKP 14 med sjöoperativ förmåga tillfördes insatsorganisationen. Samtidigt bedömdes delar av helikopterförbandet kunna lösa de uppgifter som behövde genomföras.¹⁰

Regeringens bedömning av helikopterverksamheten 2006

I budgetpropositionen för 2007 noterade regeringen att den ursprungliga tidsplanen för leveranser av nya helikoptrar var fortsatt förskjuten. Regeringen ansåg att någon samlad bedömning av helikopterbataljonens förmåga vid tidpunkten inte var möjlig p.g.a. av redovisade leveransförseningar. Inriktningen för helikopterförbandet var dock alltjämt att fortsätta utveckla en helikopterbataljon med mark- och sjöoperativ inriktning. Regeringen bedömde att den operativa förmågan, främst den sjöoperativa,¹¹ skulle fortsatt nedgå under perioden 2008–2010 men att helikopterbataljonen skulle vara fullt operativ 2012. Regeringen framhöll samtidigt att huvuddelen av de typer av insatser som utvecklingen av förbandsmålsättningen grundas på är internationella insatser och helikopterbataljonen därför skulle optimeras mot att verka inom fredsfrämjande insatser. Bataljonen skulle kunna verka såväl internationellt som nationellt och med tillgängliga resurser kunna stödja samhället vid stora påfrest-

¹⁰ Prop. 2005/06:1, utgiftsområde 6, s. 24 ff.

¹¹ I propositionen konstaterade regeringen att den sjöoperativa förmågan, bl.a. ubåtsjakt, kommer att nedgå efter utvecklingen av HKP 4 och innan de nya helikoptersystemen, främst HKP 14, är operativa.

ningar. Regeringen noterade även att avvecklingen av HKP 4 och HKP 9 fortgick enligt plan.¹²

Regeringens bedömning av helikopterverksamheten 2007

I budgetpropositionen för 2008 konstaterade regeringen åter att någon samlad bedömning av helikopterbataljonens förmåga inte var möjlig då bataljonen var under utveckling och att ursprunglig planering avseende operativ förmåga inte hade kunnat följas p.g.a. fortsatta leveransförseningar av de nya helikoptersystemen HKP 14 och HKP 15. Regeringen noterade samtidigt att 14 HKP 14 och åtta HKP 15 bedömdes komma att levereras under 2008–2010 och att helikoptersystemen bedömdes vara fullt operativa omkring 2012. Regeringen konstaterade åter att avvecklingen av äldre helikoptersystem och införande av nya system innebar att det fanns en begränsad tillgång på helikoptrar som påverkade förmågan att lösa uppgifter under en övergångsperiod.¹³

Regeringens bedömning av helikopterverksamheten 2008

I budgetpropositionen för 2009 konstaterar regeringen att helikopterbataljonen är under fortsatt utveckling. Regeringen noterar samtidigt att den materiella utvecklingen inom helikopterområdet påverkar Försvarmaktens möjligheter att bedriva operativ verksamhet med helikoptrar. Den ursprungliga planeringen avseende operativ förmåga har fortsatt inte kunnat följas p.g.a. leveransförseningar av nya helikoptersystem, främst HKP 14.¹⁴

¹² Prop. 2006/07:1, utgiftsområde 6, s. 25 ff.

¹³ Prop. 2007/08:1, utgiftsområde 6, s. 25 ff.

¹⁴ Prop. 2008/09:1, utgiftsområde 6, s. 45.

2.3 Utgångspunkter, m.m.

2.3.1 Kraven på operativ förmåga i 2009 års försvarsbeslut

Bakgrund

Försvarsberedningen angav i sina säkerhets- och försvarspolitiska rapporter, *Säkerhet i samverkan*¹⁵ och *Försvar i användning*¹⁶ att användbarheten, tillgängligheten och flexibiliteten hos Försvarsmaktens förband bör öka med anledning av bl.a. delvis förändrade uppgifter och krav på operativ förmåga i olika avseenden. Det bör ske genom en ny indelning av insatsorganisationen, förändringar inom personal och materielförsörjningsprocesserna, m.m.

Med hänvisning till bl.a. Försvarsberedningens rapporter beslutade regeringen den 6 november 2008 om planeringsanvisningar till Försvarsmakten.¹⁷ Försvarsmakten överlämnade myndighetens underlag med redovisningar och förslag i enlighet med planeringsanvisningarna den 30 januari 2009. I underlaget redovisar myndigheten sitt förslag till bl.a. framtida uppgifter för myndigheten och hur insatsorganisationen bör utvecklas fram till 2014.¹⁸

2009 års försvarsbeslut

Den 19 mars 2009 överlämnade regeringen till riksdagen den försvarspolitiska proposition *Ett användbart försvar*.¹⁹ Den 16 juni 2009 fattade riksdagen beslut om att bifalla vad regeringen föreslagit i propositionen. I proposition föreslår regeringen att det tidigare målet för politikområdet Försvar upphör att gälla vid utgången av 2009.

För att skapa ett användbart försvar föreslår regeringen i proposition

- nya mål och uppgifter för försvaret,
- nya krav på operativ förmåga,
- en ny insatsorganisation,

¹⁵ Ds 2007:46.

¹⁶ Ds 2008:48.

¹⁷ Regeringens beslut den 6 november 2008 (Fö nr 5)(Fö2008/3305/MIL).

¹⁸ Försvarsmaktens underlag för regeringens försvarspolitiska proposition 2009 (HKV 23 383:51503).

¹⁹ Prop. 2008/09:140.

- ett nytt personalförsörjningssystem,
- utvecklade principer för anskaffning av materiel,
- en utvecklad syn på civil-militär samverkan
- ökat internationellt samarbete
- ökad samverkan med våra grannländer.

I propositionen anger regeringen att det militära försvarets möjligheter att växla mellan olika uppgifter, miljöer, konfliktnivåer och samarbetspartners måste utvecklas. Fokus ska vara ett försvar i användning. Förbanden ska vara användbara i Sverige, i närområdet och utanför närområdet. Detta kräver hög operativ tillgänglighet. Försvaret ska fortsatt ha uthållighet, men ökad tillgänglighet måste prioriteras. Försvaret behöver förband som är omedelbart gripbara för att värna Sverige och närområdet samt för insatser utanför närområdet.²⁰ Samtliga förband i insatsorganisationen ska vara rätt utrustade, utbildade och övade.

Mål

I propositionen föreslår regeringen att målet för det militära försvaret ska fr.o.m. 2010 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att:

- hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,
- förebygga och hantera konflikter och krig, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter.

²⁰ Insatser definieras som nyttjande av militära förband vare sig det sker i Sverige, i närområdet eller utanför närområdet. Uppdelningen i en nationell insatsorganisation och en särskild utlandsstyrka ska enligt regeringens förslag upphöra.

Uppgifter

Regeringen anger i propositionen att Försvarsmakten bör bidra till målen för säkerhet och det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer, lösa följande uppgifter:

- försvara Sverige och främja vår säkerhet genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,
- upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och
- med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.

Krav på operativ förmåga

Regeringen föreslår att Försvarsmakten ska ha en operativ förmåga från och med 2010 som möjliggör

- omvärldsbevakning,
- insatser,
- utveckling av insatsorganisationen.

Försvarsmaktens förmåga ska svara mot operativa behov såväl i Sverige, i närområdet som utanför närområdet utan föregående krav på återtagning eller komplettering. Användbarheten, genom ökad tillgänglighet och flexibilitet, ska öka genom förändrade krav på Försvarsmaktens operativa förmåga och personal- och materiel-försörjning. Försvarsmaktens operativa förmåga ska uppnås enskilt och tillsammans med andra.

2.3.2 Helikopterbataljonens uppgifter, m.m.

Militära uppgifter

I propositionen som ligger till grund för 2009 års försvarsbeslut anger regeringen att utvecklingen av den gemensamma mark- och sjöoperativa helikopterbataljonen ska fullföljas. Helikopterbataljo-

nen ska fortsatt utvecklas mot att kunna stödja armé- och marin-stridskrafter samt specialförbanden samtidigt som delar av helikopterbataljonen ska vara insatta över tiden. Helikopterförmågan ska fortsatt utvecklas successivt genom modifiering av HKP 10-systemet och införandet av helikoptersystem HKP 14 och HKP 15.²¹

Regeringen konstaterar samtidigt att förseningarna i leveranserna av helikoptersystemen påverkar kapacitet och tillgänglighet under de kommande åren. Intill dess att de nya helikoptersystemen är fullt operativa kommer helikopterbataljonen inte att ha förmåga att lösa samtliga de uppgifter som på sikt avses kunna lösas. Regeringen framhåller att förmågan till medicinsk evakuering dock är central.

En utgångspunkt för utredningens ställningstagande i delfrågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas ytterligare en tid är vad som anges i regeringens styrdokument om krav på Försvarsmaktens operativa helikopterförmåga och andra aktuella behov samt vilka brister som föreligger i denna förmåga.

Försvarsmakten har med anledning av regeringens krav på att det ska finnas en helikopterbataljon med mark- och sjöoperativ förmåga i den preliminära förbandsmålsättningen för helikopterbataljonen identifierat ett antal typinsatser som helikopterbataljonens ska utvecklas mot, bl.a. förmåga att stödja övriga insatsförband i internationella insatser (kapitel 4). Helikopterbataljonen är målsatt med utgångspunkt i de övergripande kraven på operativ förmåga och kraven på ett antal operativa delförmågor. Till detta kommer att *nya behov* har framkommit under senare år i samband med uppsättandet av den nordiska stridsgruppen (*NBG*)²² och deltagande i internationella insatser, bl.a. insatsen i Afghanistan (*ISAF*)²³

²¹ Helikopterbataljonens uppgifter och operativa förmåga behandlas närmare i kapitel 4.

²² Den Europeiska Unionen, EU, har två stridsgrupper i beredskap som ska kunna sättas in på olika platser i världen. Under det första halvåret 2011 är *Nordic Battlegroup* (NBG 11) en av dessa. Det är andra gången som Sverige ansvarar för en av EU:s stridsgrupper, förra gången var under första halvåret 2008 (NBG 08). Stridsgrupperna ska kunna delta i EU:s krishanteringsoperationer i den inledande och oftast svåraste fasen. De ska under en begränsad tid kunna lösa uppgifter längs hela konfliktskalan, från humanitär hjälp till väpnad strid. Inom tio dagar efter beslut om insats ska en stridsgrupp vara på plats och kunna lösa sina uppgifter i konfliktområdet. Uthållighetstiden vid insats är satt till 30 dagar men den ska kunna förlängas upp till 120 dagar. NBG 11 kommer att bestå av drygt 2000 soldater från fem länder: Sverige, Finland, Norge, Estland och Irland. Sverige har huvudansvaret för NBG 11. Försvarsmakten planerar för att sätta upp en helikopterenhet att ingå i NBG 11.

²³ *International Security Assistance Force* (ISAF) etablerades i Afghanistan i slutet av 2001. ISAF-styrkan arbetar under ett mandat av FN:s säkerhetsråd och ett avtal mellan ISAF-styrkan och den afghanska regeringen. Sverige deltar i ISAF-styrkan sedan årsskiftet 2001/2002. I slutet av mars 2003 förändrades FN-mandatet som ligger till grund för styrkans

Det innebär att utredningen utgår från regeringens krav på operativ förmåga och myndighetens förbandsmålsättning i det fortsatta arbetet med att kartlägga och analysera eventuella brister i denna förmåga. I denna kartläggning och analys beaktas också vad som anges om kravet på utveckling av långsiktig mark- och sjöoperativ förmåga hos helikopterbataljonen som de mer närliggande behoven av helikopterförmåga i främst internationella insatser och vid hävdande av territoriell integritet.²⁴ I denna delrapport avgränsar utredningen – i enlighet med utredningsdirektiven – sin analys och ställningstagande till frågan om identifierade brister är av den karaktären att det kan anses föreligga tillräckliga skäl för att vidmakthålla HKP 4-systemet ytterligare en tid, eftersom helikoptersystemet enligt tidigare beslut annars ska avvecklas.

Stöd till samhället

Försvarsmaktens helikoptrar har under lång tid haft betydelse även för civil verksamhet. Det gäller framförallt för räddningstjänst och för sjuktransporter. Stödet till samhället har tidigare varit så omfattande att det påverkat den militära verksamheten negativt. I budgetpropositionen för 2002 ansåg regeringen att stödet till samhället med helikopter blivit så omfattande att det begränsade myndighetens möjligheter att genomföra den grundläggande förbandsverksamheten.

Med utgångspunkt i inriktningen att stöd till samhället inte ska vara dimensionerande för Försvarsmakten gjorde regeringen genom en regleringsbrevsändring det möjligt för myndigheten att begränsa denna form av stöd.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. Skyldigheten föreligger dock bara om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Med stöd av denna bestämmelse kan en

verksamhet, bl.a. utvidgades mandatet till att gälla hela Afghanistan och styrkan ges en större roll. ISAF beslutade samtidigt att upprätta *Provincial Reconstruction Team* (PRT) i olika områden. Sverige leder ett PRT i *Mazar-i-Sharif* i norra Afghanistan sedan mars 2006. Ansvarsområdet omfattar fyra provinser och den sammanlagda ytan motsvarar ungefär en femtedel av Sveriges. Försvarsmakten har beslutat att det svenska bidraget ska förstärkas med en helikopterenhet med sjukvårdsförmåga som ska utgöra en resurs att användas främst inom det norra området. Helikopterenheten planeras bli operativ den 1 april 2011.

²⁴ Ang. typinsatser, se kapitel 4.

räddningsledare använda Försvarmaktens helikopterresurser vid t.ex. skogsbränder.

I förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet regleras det s.k. nödhelikoptersystemet. Regleringen innebär att Försvarmakten vid livshotande situationer där omedelbar transport är avgörande för behandlingen av skadade och sjuka personer, ska utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen.

I övrigt får Försvarmakten i enlighet med förordningen lämna stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting, samt under vissa förutsättningar även till enskilda. Försvarmakten ska ta ut avgifter vid stöd enligt förordningen.

I propositionen som ligger till grund för 2009 års försvarsbeslut anger regeringen att Försvarmakten fortsatt bör kunna bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov. Försvarmakten har i många fall resurser som saknas inom andra samhällssektorer och som ofta är användbara när samhället utsätts för påfrestningar. Det är naturligt att dessa resurser kommer till användning när så behövs. Förutsättningen för detta bistånd är dock att det kan ske inom ramen för myndighetens befintliga resurser och förmåga. Stödet ska normalt kunna inordnas i myndighetens ordinarie verksamhet och får inte vare sig bli dimensionerande eller utgöra ett hinder för den ordinarie verksamheten.²⁵

Som tidigare angetts har frågan om det civila samhällets behov av och tillgång till helikopterresurser behandlats i annat sammanhang (kapitel 1). En utgångspunkt för utredningens ställningstagande i delfrågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas ytterligare en tid är att förmågan till stöd till det civila samhället inte får vara dimensionerande samt ska ske inom ramen för Försvarmaktens befintliga resurser och förmåga.

Utredningen tolkar utredningsdirektiven i enlighet med ovan angivna principer som gäller för Försvarmaktens stöd till det civila samhället och att det därför inte ligger inom utredningens uppdrag att behandla frågan om eventuella brister i Försvarmaktens helikopterförmåga bör föranleda en förändrad dimensionering av myndighetens helikopterförmåga för att öka kapaciteten att stödja det civila samhället, t.ex. vid större olyckor till havs. Utredningen kommer därför inte i denna delrapport att ytterligare behandla denna fråga.

²⁵ Prop. 2008/09:140. s. 37.

2.3.3 Helikopterbataljonen är under uppbyggnad

Försvarsmaktens helikopterverksamhet har varit föremål för en stor mängd organisatoriska förändringar under slutet av 1990-talet och under 2000-talet, bl.a. genom införandet av den gemensamma helikopterflottiljen. Samtidigt har äldre helikoptersystem avvecklats, några har vidmakthållits och två nya helikoptersystem är under införande.

Skälet för omsättningen är främst att skapa en ensad helikopterpark med färre helikoptertyper. Flertalet av de tidigare helikoptersystemen har redan avvecklats eller håller på att avvecklas. För närvarande planeras eller pågår avvecklingen av helikoptersystem 4 (HKP 4) och helikoptersystem 9 (HKP 9). Av de tidigare helikoptersystemen är det endast helikopter 10 (HKP 10) som ska vidmakthållas. Som ersättning till avvecklade system anskaffas ett medeltungt helikoptersystem 14 (HKP 14) och ett lätt helikoptersystem 15 (HKP 15). Enligt den ursprungliga planeringen skulle de nya helikoptrarna levereras under perioden 2003–2009.

Det pågående arbetet med att omstrukturera Försvarsmakten mot ett tillgängligt insatsförsvaret med nya och delvis förändrade uppgifter samt en förändrad organisation får påverkan även på helikopterflottiljens framtida verksamhet. Samtidigt har införandet av de nya helikoptersystemen drabbats av förseningar, vilket negativt påverkar helikopterbataljonens operativa förmåga enligt de ursprungliga planerna. Enligt nu gällande planer och målbild ska den nya organisationen och de nya helikoptersystemen vara införda och helikopterbataljonen uppnå full operativ förmåga 2020.

I direktiven understryks vikten av att Försvarsmakten utformar en rationell, effektiv och säker helikopterverksamhet som kan uppfylla statsmakternas krav i olika avseenden. Personalen måste ges tillräckliga förutsättningar att utbilda och öva sig i det nya systemet. Under denna omskolningsperiod får det också accepteras att personalen inte samtidigt kan vara fullt operativ på tidigare och äldre system. Under en begränsad period kan det därför godtas att ett förbands förmåga i vissa avseenden går ned.

I de utredningar som genomförts med anledning av bl.a. olika helikopterhaverier har framkommit att en bidragande orsak till den ökade haverifrekvensen är allvarliga problem med flygsäkerheten som har sin grund i långvariga brister i bl.a. ledning och organisation av Försvarsmaktens helikopterverksamhet.

Militärhelikopterutredningen anser därför att utgångspunkten för analys och förslag på åtgärder som ökar Försvarmaktens förmåga att stödja insatsförbanden med helikoptrar måste vara att åtgärderna leder till långsiktig stabilitet inom helikopterflottiljen och är förenliga med kravet på flygsäkerhet i helikopterverksamheten. Föreslagna åtgärder ska dessutom vara kostnadseffektiva och kunna finansieras inom befintlig budgetram.

2.3.4 Flygsäkerhet

Ytterligare en utgångspunkt i utredningens arbete med att analysera förutsättningarna för om HKP 4-systemet kan och bör behållas är kravet på flygsäkerhet i helikopterverksamheten. Flygsäkerhet är av grundläggande betydelse i all flygverksamhet. Som framgår av kapitel 1 har Försvarmaktens helikopterverksamhet drabbats av flera allvarliga haverier under perioden 2000–2007. Under denna period har sex helikopterhaverier och två allvarliga tillbud med sammanlagt 14 omkomna inträffat i helikopterverksamheten. Statens haverikommission (SHK) har utrett dessa haverier och de flesta av utredningarna har bl.a. pekat på lednings-, omorganisations- och resursproblem inom olika delar av Försvarmakten. Andra områden som tagits upp är brister i kompetens, kvalitetsstyrning och resurser avseende genomförande, ledning och tillsyn av militär luftfart. SHK har lämnat en rad rekommendationer med anledning av resultaten från haveriutredningarna.

Utredningen kan konstatera att flygsäkerheten i helikopterverksamheten måste säkerställas. En grundläggande förutsättning för möjligheten att föreslå eventuella förändringar i verksamheten är att åtgärden är förenligt med flygsäkerheten. Utgångspunkten för utredningens ställningstagande i frågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas är därför att ett sådant vidmakthållande är förenligt med kravet på flygsäkerhet.

Utredningen avser att i slutbetänkandet återkomma till de övriga flygsäkerhetsrelaterade frågeställningar som aktualiseras under det fortsatta utredningsarbetet.

2.3.5 Värdering av helikoptersystemen

Som tidigare angetts ska utredningen enligt direktiven kartlägga och analysera helikopterbataljonens förmåga att understödja andra insatsförband med helikoptrar för olika uppgifter. Utredningen ska enligt direktiven kartlägga brister i helikopterbataljonens operativa förmåga och föreslå åtgärder som kan öka förmågan att stödja insatsförbanden. Enligt direktiven är en grundläggande punkt i en sådan kartläggning att analysera vilka av dagens helikoptersystem som är operativa och som kan och bör vidmakthållas. En del i detta är att värdera de olika helikoptersystemen mot varandra.

Enligt utredningen bör utgångspunkten för en sådan kartläggning vara att klarlägga helikopterbataljonens operativa uppgifter enligt regeringens styrdokument för att därefter identifiera, analysera och värdera brister i den operativa förmågan som förbandet ska ha över tiden och mot de behov som nu är aktuella. Detta ska sedan ligga till grund för utredningens ställningstagande i frågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas ytterligare en tid, eftersom detta system – enligt vad som anges i utredningsdirektiven – annars ska avvecklas helt.

Helikopterbataljonen, som i dagsläget är ett s.k. ramförband, är under uppbyggnad och har inte tidigare varit föremål för någon insatsförbandsvärdering genom vilken eventuella brister har kunnat klarläggas på vedertaget sätt.

En metod för värdering av helikoptersystem är av naturliga skäl komplex och kräver – utöver en kartläggning av operativa krav på förmågor och brister hos helikopterförbandet – även ingående systemkunskap om berörda helikoptersystem.

Utredningen tolkar utredningsdirektiven på det sättet att utredningens slutliga ställningstagande och förslag om vilka helikoptersystem som kan och bör vidmakthållas ska lämnas i slutbetänkandet.

Utredningens uppgift att ta ställning till frågan om HKP 4-systemet ska vidmakthållas eller fortsatt avvecklas bör – enligt utredningens bedömning – ske först efter en mer grundläggande tillståndsvärdering av samtliga helikoptersystem och där systemen värderas mot varandra. En sådan grundläggande värdering av är emellertid av komplex karaktär och tidskrävande. Utredningen har mot bakgrund av den tillgängliga utredningstid som stått till förfogande för denna delrapport inte bedömt det möjligt att fullt ut genomföra en sådan grundläggande värdering av samtliga helikopter-

system. Utredningen kan samtidigt konstatera att uppgiften enligt utredningsdirektiven är att i denna delrapport bedöma enbart frågan om ett vidmakthållande av HKP 4-systemet. Utredningen bedömer därför att den nu genomförda värderingen av helikoptersystemen är tillräcklig för att utredningen ska kunna ta ställning till frågan om det kan anses föreligga ett behov att vidmakthålla HKP 4-systemet. Utredningen avser att – i enlighet med direktiven – i slutbetänkandet återkomma med en mer grundläggande värdering av övriga helikoptersystem i syfte att lämna förslag på vilka system som är operativa och som kan och bör vidmakthållas över tiden.

Utredningen har som utgångspunkt vid den nu genomförda värderingen kartlagt helikopterbataljonens uppgifter enligt regeringens styrdokument, förbandsmålsättningen och aktuella behov att i närtid kunna stödja andra insatsförband med helikoptrar för olika uppgifter, bl.a. internationella insatser.

I nästa steg har tillgängliga organisatoriska, materiella och personella resurser kartlagts och värderats i relation till regeringens styrdokument, förbandsmålsättning och de aktuella behoven. I ett avslutande steg har konsekvenserna av eventuella brister i helikoptersystemen analyserats och värderats i syfte att klarlägga helikoptersystemets förmåga att uppfylla förbandsmålsättningen och övriga aktuella behov. Värderingen av de olika helikoptersystemen har syftat till och avgränsats för att kunna utgöra underlag för utredningen ställningstagande i frågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas eller avvecklas. Underlaget grundar sig i allt väsentligt på uppgifter som lämnats till utredningen av Försvarsmakten och Försvarets materielverk.

Militärhelikopterutredningen kommer i slutbetänkandet att – som ovan anges – slutligt ta ställning till vilka övriga helikoptersystem som är operativa och som kan och bör vidmakthållas över tiden.

3 Försvarsmaktens uppgifter och organisation

3.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en översiktlig en beskrivning av statsmaktens styrning av Försvarsmakten. Vidare beskrivs översiktligt Försvarsmaktens uppgifter, interna styrning och organisation i de delar som har en direkt eller indirekt påverkan på myndighetens helikopter- verksamhet.

3.2 Regeringens styrning av Försvarsmakten

Regeringen styr Försvarsmakten med *mål- och resultatstyrning*. Det innebär styrning mot *mål* med krav på resultat och en resurstilldelning i form av en ekonomisk ram. Det är verksamhetens resultat i form av *förmågor* som är det centrala.

Regeringens styrning av myndigheten kan sägas ske i två dimensioner. Den första dimensionen är *vad* som ska uppnås. Den anger vilka förmågor Försvarsmakten ska besitta med bl.a. ett häremot svarande antal insatsförband.¹ Den andra dimensionen är *hur* detta ska uppnås. För att styra detta har regeringen ett antal styrinstrument, bl.a. genom årliga regleringsbrev² ger regeringen Försvarsmakten *uppdrag* med krav på resultat och redovisning. Dessa krav på resultat och redovisning utgör sedan grunden för myndighetens resultatvärdering och rapportering.

Regeringens styrning av Försvarsmakten sker i följande termer:

- krav på *förmågor* i insatsorganisationen inom ramen för myndighetens huvuduppgifter.

¹ Regeringen reglerar även Försvarsmaktens beredskap.

² Till grund för det årliga regleringsbrevet ligger bl.a. av riksdagen fattade försvarsbeslut, riksdagens budgetreglering, Försvarsmaktens insända budgetunderlag, m.m.

- krav på en häremot svarande *insatsorganisation* över tiden.

Försvarsmakten redovisar sitt resultat till regeringen i kvalitativa och kvantitativa termer samt ekonomiska (anslagsförbrukning). Styrformen ger myndigheten frihet att välja sätt att uppnå sina mål. Ansvar för genomförandet är därmed delegerat till myndigheten, vilket ställer krav på hur den uttrycker mål för verksamheten samt hur detta resultatredovisas.

3.2.1 Regeringens krav på operativa förmågor

Regeringen styr från och med budgetåret 2007 Försvarsmakten genom att i regleringsbrevet ange vilken *operativ förmåga* och däremot svarande insatsorganisation som myndigheten ska ha. Regeringen ställer även krav på vilka *produkter* som myndigheten ska leverera inom ett antal verksamhetsgrenar och på resursanvändningen samt tilldelar myndigheten dispositionsrätt över de ekonomiska resurserna som krävs för att genomföra verksamheten (*produktionen*).³

Från och med budgetåret 2007 fokuserar regeringen mera på de resultat som myndigheten ska åstadkomma i form av produkter, främst insatser och insatsförband, än hur produktionen genomförs för att uppnå dessa resultat.

I regleringsbrevet för 2009 ställs följande krav på Försvarsmaktens operativa förmåga:⁴

- *operativ förmåga I* – Hävda Sveriges territoriella integritet och bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser.
- *operativ förmåga II* – Förmåga att vid ett försämrat omvärldsläge kunna hantera händelseutvecklingar och hot som kan drabba Sverige samt kunna öka förmågan till insatser internationellt.
- *operativ förmåga III* – Efter allvarlig och varaktigt försämrad omvärldsutveckling och successiva beslut av regering och

³ Begreppet "produkt" är synonymt med "prestation". De viktigaste produkterna (output) är insatser, insatsförband och resultaten från forsknings- och utvecklingsarbetet. Resurserna utgörs av personal, materiel, anläggningar samt mark och lokaler (input). Begreppet verksamhetsgren är i regleringsbrevet för 2009 ersatt av begreppet verksamhet. Försvarsmakten har dock beslutat att internt tills vidare behålla begreppet verksamhetsgren med samma betydelse som det av regeringen använda begreppet verksamhet.

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarsmakten.

riksdag kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet.

3.3 Försvarsmaktens uppgifter

I förordningen med instruktion för Försvarsmakten anges att grunden för myndighetens verksamhet ska vara förmågan till väpnad strid.⁵ Vidare anges att Försvarsmakten ska även hävda Sveriges territoriella integritet. Försvarsmakten ska också bidra till fred och säkerhet i omvärlden genom att kunna genomföra och lämna stöd till fredsfrämjande operationer och säkerhetsfrämjande samarbete samt kunna lämna stöd till humanitär verksamhet. Försvarsmakten ska även bidra till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred genom att kunna samverka med andra myndigheter och kunna ställa resurser till förfogande.

3.3.1 Försvarsmaktens interna styrning av operativa uppgifter och insatsförmågor

Försvarsmaktens interna styrning av planering, genomförande och uppföljning av verksamheten har sin utgångspunkt i instruktionen för myndigheten och regeringens styrning som den kommer till uttryck i regleringsbrevet för Försvarsmakten.⁶

Försvarsmakten använder sig av en spårbarhetsmodell med *operativa uppgifter* och *insatsförmågor* i syfte att tydliggöra sambandet mellan i regleringsbrevet angivna krav på operativ förmåga och den leverans som sker i form av förband och materielsystem. I ett första steg identifieras mot bakgrund av kraven på operativ förmåga i regleringsbrevet ett antal deluppgifter och försvarsuppgifter⁷. I nästa steg kopplas insatsförmågor till respektive försvarsuppgift. I det avslutande steget relateras respektive insatsförmåga till befintliga eller planerade resurser. Resurser vad gäller helikopterförmåga är helikopterbataljonen.

⁵ 1 § förordningen (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁶ Försvarsmaktens interna styrning regleras i en ekonomistyrningsmodell (FEM), som utgår från regeringens styrning i instruktionen och regleringsbrevet.

⁷ I 2009 års försvarspolitiska inriktningsproposition saknas denna indelning av de operativa kraven. Försvarsmakten har påbörjat ett arbete tillsammans med Försvarsdepartementet där målbilden är att ställda operativa krav i regleringsbrevet ska anges i termer av deluppgifter och försvarsuppgifter.

Helikopterbataljonen bidrar till följande insatsförmågor:

- Förmåga att påverka mål under ytan.
- Förmåga att påverka mål på havsytan.
- Förmåga att påverka mål på marken
- Förmåga att genomföra specialoperationer
- Förmåga till inmätning och överföring av målinformation
- Förmåga till luftlandsättning
- Förmåga att skydda objekt på och under havsytan mot angrepp
- Förmåga att evakuera skadad personal (MEDEVAC).
- Förmåga att genomföra transporter inom ett operationsområde.

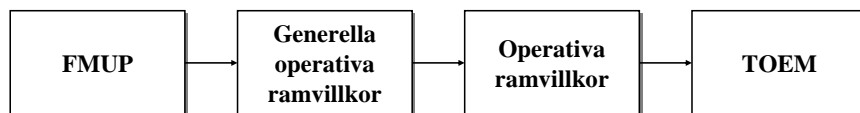
Om bristande förmåga eller resurs identifieras kan detta ligga till grund för i korrigerig eller nyskrivning av taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning för förbandet (TOEM)⁸. Innan korrigerig eller nyframtagande av TOEM påbörjas sker en kontroll gentemot myndighetens utvecklingsplan (FMUP)⁹. FMUP ligger till grund för framtagande av generella operativa ramvillkor, vilka gäller på en övergripande nivå inom hela myndigheten. De utgör ett komplement till FMUP och ligger till grund för operativa ramvillkor för typförbandet. Operativa ramvillkor används för att styra arbetet med spelkort och målsättningar i framtagande av förbandsmålsättningen (TOEM). Operativa ramvillkor innehåller en övergripande beskrivning av vilka typinsatser ett specifikt typförband ska utformas mot. Syftet är att typförbandet ska utvecklas med rätt ambitionsnivå, förutsättningar, förmåga, och interoperabilitet (se kapitel 4).¹⁰ Typinsatserna utgör de operativa kraven och grund för dimensionering, planering och produktion av typförbandet helikopterbataljonen.

⁸ TOEM = Taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning

⁹ Av 4 § 3 myndighetsförordningen (2007:515) följer att Försvarsmaktens ledning ska besluta en verksamhetsplan. Verksamhetsplanen benämns internt i myndigheten för Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP). FMUP utformas med beaktande av de krav regeringen ställer på myndighetens verksamhet i regleringsbrev och anvisningar. Överbefälhavarens årliga avvägningsbeslut ligger till grund för verksamhetsplanen, som omfattar de kommande tio åren.

¹⁰ Operativa ramvillkor anger ramarna för vad som kan vara rimliga nivåer i spelkort eller TOEM.

Figur 3.1 Försvarmaktens modell för framtagande av TOEM



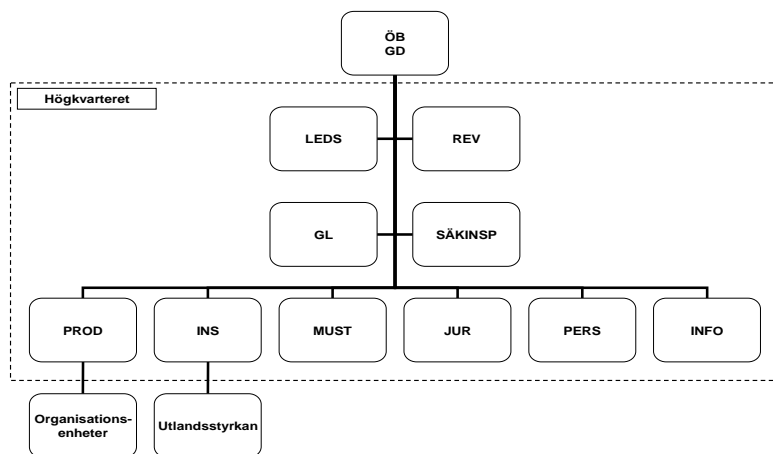
I kapitel 4 redogörs närmare för helikopterbataljonens uppgifter och utvecklingen av typinsatserna.

3.4 Försvarmaktens organisation

Försvarmakten är en myndighet som består av en myndighetsledning och ett högkvarter samt olika förband, skolor och centrum.

Försvarmaktens högkvarter är sedan den 1 april 2007 organiserad enligt figur 3.2 nedan.

Figur 3.2 Försvarmaktens högkvarter



Källa: Försvarmakten.

3.4.1 Försvarsmaktens ledning

Den 1 januari 2008 blev Försvarsmakten en enrådgivningsmyndighet. Det innebär att överbefälhavaren leder och är ytterst ansvarig för verksamheten inför regeringen. Generaldirektören är ställföreträdande chef för myndigheten.¹¹

Överbefälhavaren beslutar i operativa frågor, om myndighetens föreskrifter, m.m. Överbefälhavaren leder myndigheten genom att ge de resultatansvariga cheferna order och uppdrag att genomföra verksamheten.

Generaldirektören ersätter överbefälhavaren som chef för Försvarsmakten när denne inte är i tjänst eller av annat skäl är förhindrad att utöva den direkta ledningen av verksamheten. Generaldirektören får dock inte besluta om försvarsmaktsorder om insatser. I ett sådant fall beslutas försvarsmaktsordern istället av ordinarie chef för ledningsstaben.

Försvarsmaktsledningen (FML) utgör myndighetens ledningsgrupp. Försvarsmaktsledningen har till uppgift att biträda myndighetens ledning i beredning av sådana ärenden som kan föranleda en framställning till regeringen eller som rör myndighetens organisation eller som annars är av stor vikt eller har principiell betydelse, och att lämna myndighetens ledning råd i vissa frågor.¹²

3.4.2 Högkvarteret

Högkvarteret är stab till myndighetens ledning. Högkvarteret utövar även ledning av myndighetens organisationsenheter.

Högkvarteret utgörs av ledningsstaben, produktionsledningen, insatsledningen, militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, juridiska staben, personalstaben och informationsstaben.

Inom ledningsstaben finns bl.a. funktioner för strategisk planering och ekonomistyrning. Chefen för ledningsstaben samordnar som stabschef arbetet i högkvarteret.

Inom produktionsledningen finns bl.a. funktioner för sammanhållning av arbetet med och ansvar för militär marksäkerhet, militär sjösäkerhet och militär flygsäkerhet inom hela Försvarsmakten.

¹¹ 12 § samma förordning.

¹² Ledamöter i Försvarsmaktsledningen är överbefälhavaren, generaldirektören, chefen för ledningsstaben, chefen för insats, chefen för produktion, chefen för den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, chefsjuristen, ekonomidirektören, personaldirektören, informationsdirektören och chefen för ledningsstabens strategiavdelning.

Inom insatsledningen finns bl.a. funktioner för militärstrategisk, operativ och taktisk ledning samt förmågeutveckling för markarenan, maritima arenan, luftarenan och arenan för informationsoperationer.

I högkvarteret finns även enheterna säkerhetsinspektionen, internrevisionen, och generalläkaren med särskilt ansvar för tillsyn och kontroll.

3.4.3 Grundorganisation

I försvarsmakten finns en grundorganisationen som är indelad i organisationsenheter. Chefen för en organisationsenhet har organisationsfrihet inom den organisationsstruktur som anges för enheten. Helikopterflottiljen är en av Försvarsmaktens organisationsenheter. Helikopterflottiljens verksamhet beskrivs närmare i 4 kap.

3.4.4 Insatsorganisation

I Försvarsmakten finns en insatsorganisation.¹³ Insatsorganisationen utgörs av insatsförband och övriga förband. Med övriga förband avses förband med den lägsta beredskapen.

Försvarsmaktens helikopter bataljon är ett insatsförband. Förbandets uppgifter och verksamhet beskrivs närmare i 4 kap.

Varje insatsförband ska ha en förbandsmålsättning som benämns taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning (TOEM). Chefen för insatsledningen fastställer förbandsmålsättningarna.

Förvaltningen av insatsförband tilldelas vissa organisationsenheter.¹⁴ Helikopterflottiljen förvaltar insatsförbandet helikopter bataljonen och övriga insatta helikopterenheter.¹⁵

¹³ Försvarsmaktens kärnverksamhet är att förbereda och genomföra insatser med insatsförband samt att utveckla, vidmakthålla och avveckla dessa förband. Omfattningen av övrig verksamhet ska fortlöpande ska prövas och avvägas mot kärnverksamheten.

¹⁴ Cheferna för de organisationsenheter som förvaltar insatsförband, chefen för Försvarsmaktens logistik, cheferna för teknikkontoren och chefen för anläggningsenheten ska stödja förbandscheferna.

¹⁵ Tilldelningen anges i Försvarsmaktens insatsorganisationsplan.

3.5 Flygvapnets ledning och organisation

3.5.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs flygvapnets ledning och organisation i de delar som berör myndighetens helikopterverksamhet.

3.5.2 Flygvapeninspektören (FVI)

Flygvapeninspektören (FVI) är försvarsgrenens högsta företrädare. FVI har det övergripande ansvaret för den militära luftfarten inom försvarsmakten. FVI är tillika chef för den flygtaktiska staben och flygtaktisk insatsledare.

Lokal verksamhetsledare

Chefen för helikopterflottiljen är lokal företrädare för flygvapeninspektören i frågor som avser den militära luftfarten.

3.5.3 Flygtaktisk stab (FTS)

Den flygtaktiska staben (FTS) är den stabsdel inom högkvarterets insatsledning som utövar ledning och styrning på central nivå för militär luftfart som bedrivs inom Försvarsmakten. FTS utformar beställningar samt planerar och leder insatser och övningar.

3.5.4 Försvarsmaktens flygoperatör (FMFO)

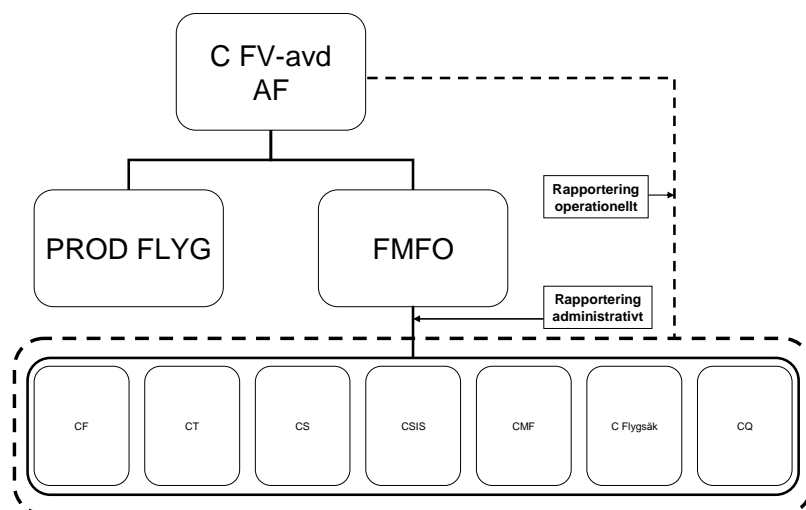
Försvarsmakten är luftfartsmyndighet för militär luftfart, men är samtidigt operatör, dvs. utövare av verksamhet styrd av Regler för militär luftfart (nedan).¹⁶ Försvarsmaktens flygoperatör (FMFO) ansvarar under produktionschefen för att myndighetens uppgifter

¹⁶ Inom den civila luftfarten har finns en tydlighet i skillnaden mellan myndighetsroll och operatörsroll. Myndigheten är kravställare, där kraven syftar till att reglera verksamheten på ett sådant sätt att liv och egendom skyddas och att verksamheten i övrigt sker i enlighet med nationella och internationella överenskommelser. Operatören ska för myndigheten visa att kraven uppfylls, varefter myndigheten utfärdar tillstånd för att bedriva den verksamhet som uppfyller kraven.

som operatör inom det militära luftfartssystemet fullgörs.¹⁷ FMFO sammanhåller arbetet med den militära flygsäkerheten. FMFO ingår organisatoriskt i produktionsledningen från den 1 juli 2009. Chefen för flygvapenavdelningen i produktionsledningen har tilldelats ansvaret och uppgiften att verka som flygoperatör inom det militära luftfartssystemet.

Flygvapenavdelningens interna organisation framgår av figur 3.3 nedan. (se figuren nedan).

Figur 3.3 Flygvapenavdelningens interna organisation



Källa: Försvarsmakten

Chefen för flygvapenavdelningen ansvarar för att det flygmaterielunderhåll som erfordras för genomförande av driften blir genomfört i enlighet med vad som anges i Regler för militär luftfart (RML). Ansvaret innebär att all flygtjänst och därtill hörande stödverksamhet i form av bibehållande av kontinuerlig luftvärdighet (inklusive flygmaterielunderhåll), stridsledning samt upprätthållande av sambands- och informationssystem ska ytterst övervakas och styras av flygoperatören då det gäller flygsäkerhetspåverkan,

¹⁷ FFS 2009:2, Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (FM ArbO).

s.k. operationella ansvaret. Ansvaret utövas under såväl förbandsproduktion som under insats. Ansvaret utövas i tillämpliga delar under förbandens och förmågornas utveckling, anskaffning, vidmakthållande samt avveckling.

Den operativa ledningen, dvs. utveckling och utnyttjande av försvarsförmågor, under förbandsproduktion respektive insats utövas av de organisationsenheter som har detta ansvar. Inom denna ram har flygoperatören uppgiften att övervaka och styra flygsäkerhetsfrågor.

3.5.5 Flygsäkerhetssektionen

Flygsäkerhetssektionen har som uppgift att identifiera flygsäkerhetsrisker inom myndighetens militära luftfartsverksamhet. Detta görs genom att följa upp verksamheten samt genom att samla in och analysera avvikelserapporter inom olika system.¹⁸ Sammanställningar, analyser och information sprids i syfte att förbättra säkerheten och att vara ett beslutsstöd till berörda chefer.

Flygsäkerhetssektionen har återkommande möten med bl.a. helikopterflottiljen för att diskutera flygsäkerhetsfrågor.

3.5.6 Luftstridsskolan (LSS)

Luftstridsskolan (LSS) är flygvapnets gemensamma kompetenscentrum för utveckling och utbildning inom flygvapnet. Luftstridsskolan inrättades den 1 januari 2005.

LSS bedriver på uppdrag av högkvarteret utveckling av materiel, metoder och förband som är verksamma inom luftarenan. En annan viktig uppgift är insatser och beredskap.

I LSS finns tre flygvapengemensamma skolor:

- Flygbefälsskolan (FBS)
- Flygskolan (FlygS)¹⁹
- Stridslednings- och luftbevakningsskolan (StriLS)²⁰

¹⁸ Flygsäkerhetsrisker av teknisk karaktär handläggs i samverkan med FMV.

¹⁹ FlygS finns på Malmens flygbas i Linköping. Skolan utbildar Flygvapnets blivande stridspiloter.

²⁰ StriLS är flygvapnets stridslednings- och luftbevakningsskola. Skolan utbildar elever på officersprogrammet, specialistofficersprogrammet och värnpliktiga. Man genomför också yrkes- och befattningskurser för officerare och teknisk personal. Grunden för utbildningen är personal i bland annat incidentberedskap och förbandsproduktion.

Flygbefälsskolan

Flygbefälsskolan är gemensam för flygvapnet. Skolan har fyra huvuduppgifter:

- kurser för personal i flygtjänst
- personaluppföljning för flygande personal
- ge ut utbildningsanvisningar för flygtjänst
- följa upp flygtjänst och ledning av flygtjänst på förband

Kurser för personal i flygtjänst är den huvudsakliga uppgiften för FBS. All personal som har någon typ av flygtjänst utbildar sig vid FBS vid ett eller flera tillfällen.²¹ FBS handlägger ärenden om tillsättning av chefer i flygtjänst på flottiljerna, exempelvis divisionschefer och flygchefer. FBS har även i uppdrag att göra uppföljning av flygande personal från anställning till pension vad gäller utbildning och kompetensutveckling.

3.6 Arbetsmiljöansvar och verksamhetssäkerhet

Inom Försvarsmakten avser arbetsmiljö- och verksamhetssäkerhetsarbete myndighetens förmåga att hantera risker vid all verksamhet så att författningsenliga krav på arbetsmiljö och säkerhet för personal samt kraven på säkerhet för tredje man, yttre miljö och egendom uppfylls. Verksamhetssäkerheten ska motverka risken för olyckor och skador på personer, materiel och miljö.

Verksamhetssäkerheten indelas i militär marksäkerhet, militär sjösäkerhet och militär flygsäkerhet.

Överbefälhavaren är i egenskap av myndighetens chef ytterst ansvarig för arbetsmiljön i Försvarsmakten.²² Överbefälhavaren har även ansvar för den militära flygsäkerheten inom Sveriges territorium och för flygsäkerheten för svensk militär luftfart utomlands.

Chefen för ledningsstaben, produktionschefen och insatschefen är centrala verksamhetsutövare och ansvarar för verksamhetssäkerhet och har skyddsansvar enligt arbetsmiljölagen, vilket omfattar arbetsmiljö- och säkerhetsuppgifter inkluderande säkerhet för miljö, informationssäkerhet och materiell säkerhet.

²¹ Eleverna är divisionschefer, flygchefer, flygsäkerhetsofficerare eller instruktörer.

²² I arbetsmiljölagen (1977:1160) finns grundläggande föreskrifter om arbetsmiljön.

Produktionschefen har till uppgift att samordna verksamhetsutövningen samt arbetsmiljö- och verksamhetssäkerhetsarbetet i hela Försvarsmakten och vara ansvarig företrädare för detta arbete. Personaldirektören och Försvarsmaktens flygoperatör ska stödja produktionschefen i arbetet.

Produktionschefen får besluta om inskränkningar i verksamheten som föranleds av händelser eller bedömningar av flygsäkerhet.

3.6.1 Säkerhetsinspektionen

Organisation och ledning

Chefen för säkerhetsinspektionen är enhetschef i högkvarteret och lyder direkt under myndighetsledningen avseende eget ansvarsområde.

Chefen för säkerhetsinspektionen leder och fördelar arbetet på säkerhetsinspektionen, bl.a. vad avser prioritering av och fördelning av ärenden inom enheten.

Uppgifter

Chefen för säkerhetsinspektionen har till uppgift att inspektera och öva tillsyn över verksamhetssäkerheten, bl.a. militär flygsäkerhet, och myndighetens systematiska arbetsmiljöarbete.²³ I uppgifterna ingår även att

- besluta regelutveckling för flygsäkerhet,
- genomföra till vissa delar tillsyn inom angivna områden,
- lämna stöd inom arbetsmiljö- och säkerhetsområdet,
- genomföra kontroll av systematiskt arbetsmiljöarbete på organisationsenheterna,
- utfärda verksamhetstillstånd,
- företräda Försvarsmakten gentemot Statens haverikommission.

Inom säkerhetsinspektionens ansvarsområde faller även bl.a. ansvar för regelverk och föreskrifter,²⁴ protokoll efter tillsyn vid myndig-

²³ Chefen för säkerhetsinspektionen förordnas av regeringen.

²⁴ T.ex. SäkI, RML.

hetens förband, skolor och centrum och de delar av den privata industrin som ingår i det militära luftfartssystemet, olika typer av luftvärdighetsvärdighetsdokument för myndighetens luftfarkoster och avvikelshantering.

3.6.2 Militära flyginspektionen

Organisation och ledning

Den militära flyginspektionen (FLYGI) är en sammanhållen flygsäkerhetsenhet som organisatoriskt finns i säkerhetsinspektionen i högkvarteret. Inspektionen leds av Försvarsmaktens flygsäkerhetsinspektör (FSI).²⁵ Chefen för den militära flyginspektionen (FLYGI) är avdelningschef i säkerhetsinspektionen. FSI fattar beslut i luftfartsärenden. Stabsfunktionen FLYGI svarar för erforderlig faktainsamling och beredning av ärenden. Rollen som FSI och C FLYGI kan innehas av en och samma person. Flygsäkerhetsinspektionen utarbetar och förvaltar de bestämmelser som behövs avseende säkerheten inom militär luftfart. Dessa bestämmelser publiceras i Regler för militär luftfart (RML) (nedan), som fastställs av chefen för säkerhetsinspektionen.

3.7 Regler för militär luftfart

Inledning

Enligt 15 kap. luftfartslagen (1957:297) gäller endast vissa delar av luftfartslagen för militär luftfart. I 143 § luftfartsförordningen (1986:171) finns en motsvarande bestämmelse som i sammanfattning säger att om inget annat sägs i luftfartsförordningen gäller förordningen inte för militär luftfart.

Regler för militär luftfart

Försvarsmakten har beslutat föreskrifter för militär luftfart. Föreskrifterna kungörs i Regler för militär luftfart (RML).²⁶ Föreskrifterna gäller i formell mening endast verksamheten i Försvars-

²⁵ FFS 1997:15.

²⁶ Försvarsmaktens föreskrifter (FFS 1997:15) för militär luftfart.

makten. De tillämpas dock även av Försvarets materielverk. Vidare tillämpas de av Saab AB när det gäller den militära luftfart som företaget bedriver inom ramen för det militära luftfartssystemet. Företaget har medgivits inträde i detta system eftersom företaget har en auktoriserad design-, produktions- och flygunderhållsorganisation samt en auktoriserad flygoperativ verksamhet som även innefattar provflygverksamhet. Dessutom tillämpas föreskrifterna på andra civila flygunderhållsorganisationer och leverantörer av luftfartsprodukter inom och utom Sverige.

RML består av flera delar, och till grund ligger Regler för Militär Luftfart – Grunder (RML-G). RML har beslutats av chefen för Försvarsmaktens säkerhetsinspektion den 26 september 2000. Därefter har RML kontinuerligt vidareutvecklats och uppdaterats.²⁷

I RML anges de minimikrav som ska uppfyllas i samband med att Försvarsmakten genomför sina uppgifter inom det militära luftfartssystemet i ett livscykelperspektiv. Det innebär hela kedjan från specifikation av försvarssystem med ingående materielsystem via utveckling, certifiering och produktion av materielsystem, förbandsproduktion, drift och vidmakthållande till avveckling av ingående förband och system.

Övrigt

Våren 2009 beslutade regeringen en lagrådsremiss om en ny luftfartslag. Detta ärende bereds inom Regeringskansliet. En proposition förväntas hösten 2009. Parallellt med detta utarbetar en arbetsgrupp inom Regeringskansliet förslag till en ny författningsreglering av statsluftfarten, dvs. militär luftfart och annan luftfart för statsändamål. Även i denna fråga förväntas förslag under hösten 2009.

²⁷ Till skillnad från lagstiftningen om civil luftfart definierar RML begreppen "militär luftfart" och "det militära luftfartssystemet". Bestämmelserna i RML är skrivna så att de även kan omfatta sådan verksamhet som en enskild bedriver. Dessutom tillämpas RML på samtliga verksamhetsutövare inom det militära luftfartssystemet. Det gäller således även utanför Försvarsmakten och även utanför Sveriges gränser. RML är föremål för kontinuerlig utveckling och anpassas efter de behov som verksamheten och luftfartssäkerheten för det militära luftfartssystemet kräver.

4 Helikopterflottiljen

Militärhelikopterutredningens bedömning:

- Helikopterflottiljen är under fortsatt organisatorisk, personell och materiell uppbyggnad.
- Helikopterflottiljen har för närvarande begränsningar i förmågan att utveckla och vidmakthålla HKP 4-systemet.
- Ett vidmakthållande av HKP 4-systemet medför att resurser måste omprioriteras från andra helikoptersystem vilket allvarligt kommer att påverka den av statsmakterna tidigare beslutade utvecklingen av förmåga i helikoptersystemen.

4.1 Inledning

Helikopterflottiljen utbildar och vidmakthåller insatsförband för nationella och internationella insatser.

I detta kapitel lämnas en översiktlig beskrivning över helikopterflottiljens utveckling, organisation, uppgifter och personalläge. Vidare lämnas en översiktlig beskrivning av insatsförbandet helikopter bataljonens utveckling, uppgifter och organisation. Beskrivningen är avgränsad till de delar som berör frågan om förutsättningar för ett vidmakthållande av HKP 4-systemet.

Utredningen avser att – i enlighet med utredningsdirektiven – i slutbetänkandet återkomma med en fördjupad analys av vilka krav som den framtida helikopter verksamheten ställer på organisation och dimensionering av verksamheten.

4.2 Helikopterflottiljens utveckling och tidigare organisation

4.2.1 Inledning

I detta avsnitt redogörs översiktligt för helikopterflottiljens utveckling och tidigare organisation. Vidare lämnas en översiktlig beskrivning över helikopterflottiljens nya organisation, som den ser ut den 1 juli 2009.

4.2.2 Helikopterflottiljens utveckling, m.m.

Försvarsmakten har använt helikoptrar i verksamheten sedan mitten av 1950-talet. Helikoptrarna anskaffades från början för uppgifter inom de olika försvarsgrenarna, dvs. armén, flygvapnet och marinen. Efter att en utredning redovisats för regeringen fastslogs i Försvarsmaktens regleringsbrev för budgetåret 1997 att Försvarsmakten skulle förbereda inrättandet av en helikopterflottilj. Syftet var främst att få samordningsvinster avseende produktionsledning, materielanskaffning, reservdelsförsörjning, utbildning, studier och utveckling samt prov och försök av ny materiel.

Den 1 januari 1999 organiserades helikopterflottiljen enligt den nya organisationen. Helikopterflottiljens organisation utgjordes vid tidpunkten av en flottiljstab samt Norrlands helikopterbataljon (1. helikopterbataljonen), Svea helikopterbataljon (2. helikopterbataljonen), Göta helikopterbataljon (3. helikopterbataljonen) och Östgöta helikopterbataljon (4. helikopterbataljonen).

I maj 1999 föreslog Försvarsmakten i ett underlag till regeringen ett flertal förbandsnedläggningar. I december 1999 beslutade riksdagen att den föreslagna nya organisationen skulle vara genomförd till den 1 juli 2000. För helikopterflottiljens del innebar beslutet att förbandet reducerades till två bataljoner, Svea Helikopterbataljon, som fick ansvar för verksamheten både på ost- och västkusten, och Östgöta Helikopterbataljon, som i princip behölls oförändrad, samt en mindre förbandsenhet i Boden, senare benämnd som Norrlands helikopterskvadron. Beslutet innebar att Göta Helikopterbataljon lades ned. Genom den nya organisationen underställdes helikopterflottiljen den nyinrättade operativa insatsledningen i högkvarteret och blev där en "fjärde försvarsgren", sidoordnad med armén, marinen och flygvapnet.

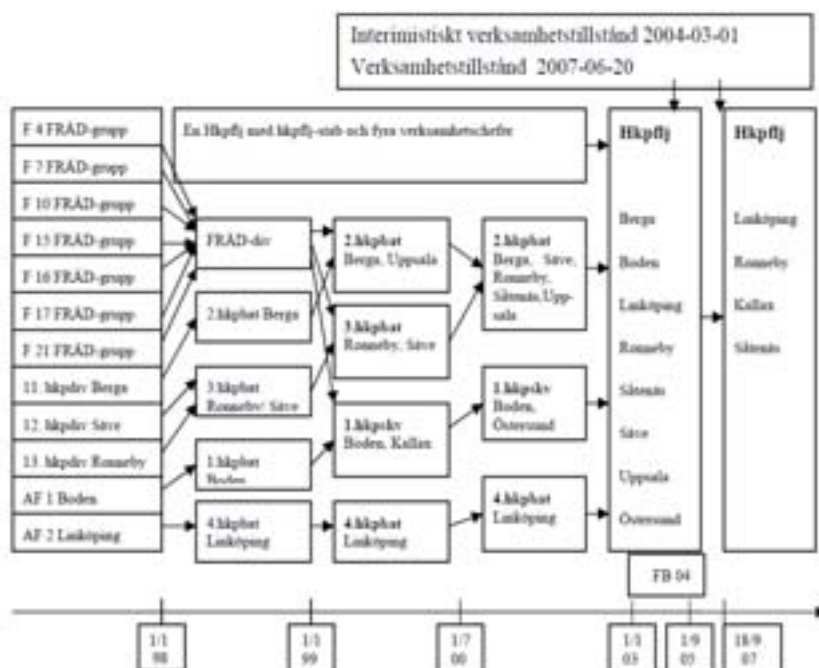
Helikopterflottiljen tvingades av resursskäl lämna flygräddningsverksamheten (FRÅD) i Sundsvall och Visby, och denna överfördes efter konkurrensupphandling till en civil operatör under sommaren 2002. Av samma skäl överlämnade helikopterflottiljen även ambulanshelikopterverksamheten i Lycksele, som också övertogs av en civil operatör.

Under 2003 ändrades ledningsförhållandena och helikopterflottiljen fördes in som en flottilj i flygvapnet och underställdes flygvapeninspektören.

Under 2004 blev helikopterflottiljen åter föremål för omorganisation. Flottiljchefen med stab övertog, i enlighet med Reglerna för militär luftfart, nu direkt ledningen över förbandsenheterna. 4. helikopterbataljonen avvecklades helt som egen organisationsenhet. Samtidigt blev divisionerna och kompanierna på Malmen underställda flottiljstaben. Förbandsbeteckningen ändrades samtidigt till skvadroner.

Genom 2004 års försvarsbeslut togs åter beslut om förändringar av helikopterflottiljen. Förbandet omorganiserades till två huvudorter, Linköping (helikopterflottiljen) och Ronneby (3.helikopterskvadronen). En begränsad verksamhet kvarstannade vid 1. helikopterskvadronen, som flyttades till Luleå, och vid 5.helikopterskvadronen. Beslutet innebar samtidigt att 1. helikopterskvadronen i Boden och 2. helikopterskvadronen på Berga avvecklades under 2005. Samtidigt upphörde uppdraget att upprätthålla sjöräddningsberedskap för Sjöfartsverket på baseringarna på Berga, Ronneby och Säve. Ansvaret för denna verksamhet övertogs successivt av Sjöfartsverket, som upphandlade verksamheten till dessa platser från en civil operatör. Därefter flyttade 5. helikopterskvadronen sin verksamhet till sin nya bas i Såtenäs under 2006.

Figur 4.1 Översikt över helikopterflottiljens organisationsförändringar under 1998–2007



Källa: Säkerhetskulturutredningen.

Av figur 4.1 ovan framgår de organisatoriska förändringarna av helikopterverksamheten under 1998–2007.

Helikopterflottiljen var tidigare en matrisorganisation som administrativt leddes av flottiljchefen gentemot skvadroncheferna i Kallax, Ronneby och Såtenäs. Verksamhetsmässigt leddes flyg- och underhållstjänsten under flottiljchefen av en flygenhet och en flygunderhållsenhet direkt mot samtliga divisioner och flygunderhållskompanier oavsett verksamhetsort. Flygchefen var därigenom chef för den flygande personalen och teknisk chef var chef för den tekniska personalen. Flygchefen ledde flygenheten och flygtjänsten inom helikopterflottiljen samt vid helikopterenheter i utlandsstyrkan.

Samtidigt med de organisatoriska förändringarna pågick ett arbete under en längre tid med att ta fram ett gemensamt verksamhetsstillstånd för helikopterflottiljen. Under tiden reglerade fyra interimistiska verksamhetsstillstånd verksamheten vid helikopter-

flottiljens fyra verksamhetsställen. I samband med omorganisationen år 2004 fick helikopterflottiljen ett gemensamt interimistiskt verksamhetstillstånd att gälla tills vidare. Helikopterflottiljen fick på grund av kvarstående brister inte något permanent verksamhetstillstånd förrän i juni år 2007.

Under utredningsarbetet har observerats att de upprepade omorganisationerna av helikopterflottiljen har haft påverkan på flygsäkerheten i helikopterverksamheten. Frågan om förutsättningarna för ytterligare organisationsförändringar med anledningen av HKP 4-systemets eventuella vidmakthållande behandlas i kapitel 6.

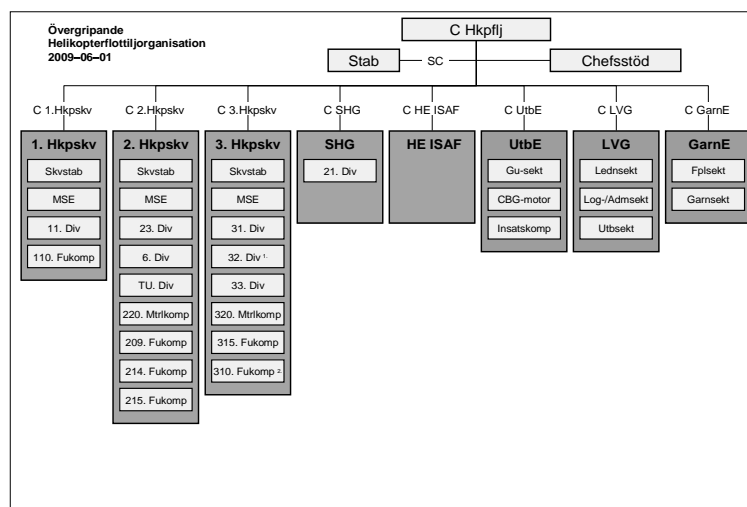
4.2.3 Helikopterflottiljens organisation och uppgifter, m.m.

Den 1 januari 2009 omorganiserades helikopterflottiljen på nytt. 2. helikopterskvadronen sätts upp på Malmen samtidigt som 5. helikopterskvadronen på Såtenäs avvecklas som egen skvadron och förs in under 3. helikopterskvadronen.

Orsaken till organisationsförändringen är att helikopterflottiljens organisation ska uppfylla de rekommendationer som Statens haverikommission och den s.k. Säkerhetskulturutredningen lämnat med anledning av inträffade haverier i helikopterverksamheten (se kapitel 6). Vidare införs Försvarmaktens Flygoperatör (FMFO), vilket kräver justeringar i organisationen för att säkerställa att kraven på flygsäkerhet uppfylls. Helikopterflottiljen har dessutom själv konstaterat att den matrisorganisation man levit i sedan 2004 var ineffektiv och gav otydliga lednings- och lydnadslinjer.

Av figur 4.2. nedan framgår helikopterflottiljens organisation och basering den 1 januari 2009.

Figur 4.2 Helikopterflottiljens organisation den 1 januari 2009



Källa: Försvarmakten.

Helikopterflottiljen

Från 1 juni januari 2009 består helikopterflottiljen av en flottiljstab och tre helikopterskvadroner, två insatsenheter, en utbildningsenhet, en hemvärnsgrupp och en garnisonsenhet. Helikopterverksamheten bedrivs i dag med basering på Malmen (Linköping), Kallax (Luleå), och Kallinge (Ronneby)/Såtenäs (Lidköping). Viss utbildning bedrivs även på Kvarn.

Helikopterflottiljen har sin huvudbas på Malmen, där flottiljstaben, 2. helikopterskvadronen, särskilda helikoptergruppen (SHG), utbildningsenheten, livgrenadjärgruppen och garnisonsenheten är grupperade.

Helikopterflottiljens ledning

Helikopterflottiljen är en linjeorganisation som leds av flottiljchefen. Flottiljchefen har det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs med hög verksamhets säkerhetsnivå.

Chefsstödet utgörs av funktionsföreträdare som leder flygsäkerhetsarbetet inom helikopterflottiljen. Funktionsföreträdarna ska i ett långsiktigt perspektiv stödja flottiljchefen i dennes uppgift med att skapa balans mellan uppgifter och resurser med syfte att generera förutsättningar för utvecklingen av insatsförbandet helikopterbataljonen.¹ Funktionsföreträdarna ska genom sitt arbete möjliggöra att verksamhetsmålen kan nås med hög verksamhets-säkerhetsnivå. Funktionsföreträdarna ska även utöva det ansvar som åligger lokala företrädare för Försvarsmakten flygoperatör (FMFO) i enlighet med Verksamhetsledning för militär luftfart.²

Den lokala flygchefen ansvarar för att flygtjänsten vid helikopterflottiljen uppfyller kraven på verksamhetssäkerhet.

Chefen för flygunderhåll ansvarar för flygunderhållstjänsten vid flottiljen.

Kvalitetsutvecklingschefen ansvarar för att utveckla verksamhetsledningssystemet och genomföra internrevisioner.

Risk Manager leder funktionen riskhantering inklusive riskanalys avseende verksamhetssäkerhet. Risk Manager svarar också för analys och sammanställning avseende inkommande riskanalyser och orienterar flottiljchefen fortlöpande om detta, samt svarar för utvärdering i samband med olyckor.

Flygsäkerhetsofficerarna vid flottiljen stödjer arbetet med flygsäkerheten vid förbandet.

Vid helikopterflottiljen finns även en stabsenhet som bereder ärenden och tar fram beslutsunderlag för flottiljchefen. Stabsenheten ansvarar för samordning och prioritering av helikopterflottiljens verksamhet med syfte att skapa och bibehålla balans mellan tilldelade uppgifter och resurser, m.m.

1. helikopterskvadronen

1. helikopterskvadronen är grupperad på Kallax. På skvadronen opereras HKP 10. Den huvudsakliga uppgiften är att upprätthålla militär flygräddning (FRÄD) för flygverksamheten i den norra regionen till och med första kvartalet 2010. Skvadronen stödjer även 3. helikopterskvadronen i arbetet med uppsättandet av en

¹ Funktionsföreträdarna som ingår i chefsstödet är lokal flygchef, chef flygunderhåll, lokal chef sambands- och informationssystem, lokal chef militär flygplats och lokal kvalitetschef.

² Verksamhetsledning för militär luftfart inom Försvarsmakten (VML) (utgåva 090701).

helikopterenhet med förmåga till medicinsk evakuering till insatsen i Afghanistan (ISAF).

Helikopterskvadronen har i uppgift att vidmakthålla följande förmågor:

- helikopterräddningsunderstöd,
- helikoptertransporter,
- subarktisk förmåga.

2. helikopterskvadronen

2. helikopterskvadronen är grupperad på Malmen. På skvadronen opereras HKP 9 och HKP 15 samt på sikt även HKP 14.

Helikopterskvadronen har i uppgift att stödja Luftstridsskolan (se kapitel 3) i utvecklingen av Försvarmaktens nya helikoptersystem. Skvadronen stödjer även 3. helikopterskvadronen i uppbyggandet av en helikopterenhet till NBG 11 samt stödjer den särskilda helikoptergruppen (SHG). Skvadronens verksamhet har en markoperativ tyngdpunkt.

Helikopterskvadronen har i uppgift att vidmakthålla följande förmågor:

- markoperativ helikopterstrid,
- helikoptertransporter.

3. helikopterskvadronen

3. helikopterskvadronen är grupperad på Kallinge. Skvadronen har ett detachement grupperat på Såtenäs. På Kallinge opereras HKP 10 och HKP 15 samt på sikt även HKP 14. Detachementet på Såtenäs opererar HKP 10. Skvadronen har för närvarande huvudansvaret för uppgiften att sätta upp helikopterenheten till insatsen i Afghanistan (ISAF) och helikopterenheten för NBG 11. Avsikten är att skvadronen på sikt även ska utgöra basen för de uppgifter som syftar till att stödja sjöstridskrafterna.

Helikopterskvadronen har i uppgift att vidmakthålla följande förmågor:

- helikopterräddningsunderstöd,
- sjöoperativ helikopterstrid,
- helikoptertransporter.

Insatsenheter

Särskilda helikoptergruppen (SHG) har i uppgift att vidmakthålla följande förmågor:

- markoperativ helikopterstrid
- helikoptertransporter (inklusive specialoperationsunderstöd)

Helikopterenhet ISAF (HE ISAF) har i uppgift att vidmakthålla följande förmågor:

- förmåga till medicinsk evakuering (*MEDEVAC*)
- förmåga till sjuktransport (*CASEVAC*)

Övriga enheter

Utbildningsenheten har i uppgift att bedriva värnpliktsutbildning för helikopterbataljonens behov.

Livgrenadjärgruppen (LVG) ska vidmakthålla hemvärnsbataljoner och fristående kompanier samt stödjer frivilligverksamheten.

Garnisonsenheten leder driften av garnisonen, flygplatstjänsten inom helikopterflottiljen, m.m.

4.3 Helikopterbataljonens uppgifter och organisation

4.3.1 Inledning

Försvarsmaktens helikopterflottilj ansvarar för att utbilda och vidmakthålla insatsförbandet helikopterbataljonen och vidmakthålla kompetens inom området beväpnade helikoptrar.

4.3.2 Helikopterbataljonens utveckling

Helikopterbataljonen, som är ett typförband, genomgår en genomgripande förändring under perioden fram till 2020. Tidigare bestod helikopterförbandet av ett stort antal krigsförband inom alla tre försvarsgrenarna. Från 2000 till 2004 omorganiserades verksamheten till att omfatta två försvarsgrensoberoende helikopterbataljoner. Dessa är satta som ramförband från 2005. Samtidigt påbörjas utvecklingen av insatsförbandet helikopterbataljonen, vilken ska vara fullt operativt år 2020. Helikopterbataljonen är ett insatsförband med både mark- och sjöoperativ förmåga.³

4.3.3 Preliminär taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning för helikopterbataljonen (PTOEM).

I detta avsnitt redogörs för bakgrunden till den preliminära förbandsmålsättningen för helikopterbataljonen samt kraven på operativ förmåga och operativa delförmågor.

Utkast till taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning (UTOEM) för helikopterbataljonen fastställdes den 21 december 2005.

Arbetet med att utveckla en *preliminär* taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning (PTOEM) för helikopterbataljonen påbörjades i januari 2006.⁴ I syfte att realiserbarhetspröva de operativa ramvillkoren mot de resurser som utgjorde ingångsvärde för utarbetande av UTOEM genomfördes ett modelleringsarbete för att fastställa dimensionerande typinsatser.⁵ Vidare genomfördes simulering och beräkning av tillgänglighet av helikoptrar.⁶ Helikopterflottiljen utredde och beräknade samtidigt antalet besättningskategorier som krävs för att genomföra olika uppgifter och typinsatser.

I förbandsmålsättningen för helikopterbataljonen anges att vid tidigare upprättande av taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning för krigsförbandet har en normerande motståndarbeskrivning varit dimensionerande för förbandets utformning. Detta synsätt är dock inte lika relevant vid upprättande av insatsförband. Istället är de typer av insatser förbandet ska medverka i styrande för för-

³ Insatsförbandet helikopterbataljonen benämns även i den preliminära förbandsmålsättningen som Insatsorganisation Helikopter (IO HKP).

⁴ Preliminär taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning för insatsorganisation helikopter (HKV 01 630:76607).

⁵ Arbetet genomfördes under ledning av Totalförsvarets forskningsinstitut.

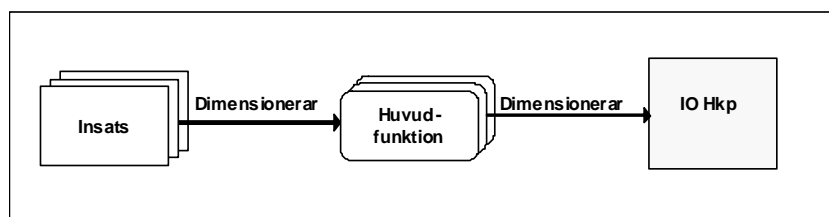
⁶ Arbetet genomfördes under ledning av Försvarets materielverk

bandets utformning. Dagens och morgondagens insatser ska kunna genomföras inom hela konfliktskalan, såväl nationellt som internationellt. Insatser ska – beroende av insatsens art och omfattning – kunna göras med behovssammansatta delar av förbandet. Förbandet ska med taktiska enheter kunna uppträda såväl självständigt som ingå i en annan förbandsenhet och efter kort förberedelse tid kunna sättas in i en insats. Insatsenhetens storlek och sammansättning ska kunna variera över tiden.

På motsvarande sätt varierar grundorganisationens storlek och sammansättning. Det finns således en interaktion mellan insatsorganisationen (IO) och grundorganisationen (se kapitel 3). Detta medför att i den nya insatsorganisationen flyter gränserna mellan denna och grundorganisation ihop. Det som är gemensamt för insatsorganisationen och grundorganisationen är de i helikoptersystemet ingående huvudfunktionerna, dvs. ledningsfunktion, flygfunktion, flygunderhållsfunktion och basfunktion.

Målsättningsarbetet utgår från insatserna och hur dessa dimensionerar huvudfunktionerna inom helikoptersystemet, vilket i sin tur blir dimensionerande för helikopter bataljonens utformning (figur 4.3).

Figur 4.3 Dimensionering från insats till insatsförbandet helikopter bataljon



Källa: Försvarsmakten.

Operativa ramvillkor

De viktigaste dimensionerande parametrarna vid utformningen av helikopter bataljonen är operativa ramvillkor, ekonomiska realiteter samt arvet i form av personal, materiel och tidigare fattade beslut.

De operativa ramvillkoren inom vilket förbandet ska verka är dimensionerande för helikopter bataljonen. De anger vad förbandet ska kunna användas för, vilket anges i form av ett s.k. utfallsrum inom vilket helikopter bataljonen ska kunna verka. Insatsförban-

dens utfallsrum är större och mer komplex än vad som gällde tidigare. Faktorer som tidigare var väl kända, stabila och statiska över så gott som hela förbandets livslängd och som kunde ligga till grund för förbandets dimensionering är idag att betrakta som dynamiska storheter. Detta gäller faktorer såsom hotbild, beredskap, uthållighet, ledningsförhållanden, miljö, etc.

Typinsatser

Helikopterbataljonen är målsatt med utgångspunkt i de övergripande kraven på operativ förmåga och kraven på ett antal operativa delförmågor. Typinsatserna utgör de operativa kraven och grund för dimensionering, planering och produktion av helikopterbataljonen. Det är dock inte praktiskt möjligt att definiera alla typer av insatser som kan förekomma, vilket medför att ett mindre antal representativa och dimensionerande insatser s.k. typinsatser har tagits fram. Syftet med att formulera typinsatser är att sätta insatserna i centrum och därmed vara dimensionerande för helikopterbataljonen. Typinsatserna utgör samtidigt adekvata kravställare på ingående funktioner i helikopterbataljonen. Helikopterbataljonen ska innehålla en sådan grad av flexibilitet att resurserna utgående från vald typinsats kan anpassas till aktuellt behov vid specifik insats. I förbandsmålsättningen anges att helikopterbataljonen ska utvecklas mot sex typinsatser:

- *Typinsats 2* (territoriell integritet): att med helikopter enhet stödja sjö- och luftstridskrafter vid hävdande av territoriell integritet.
- *Typinsats 3* (internationell sjöstyrkeinsats): att med helikopter enhet understödja sjöstridsstyrka vid internationella insatser.
- *Typinsats 4* (specialförbandsinsats): att med helikopter enhet understödja specialförband vid nationella och internationella insatser.
- *Typinsats 5* (internationell snabbinsats): att med helikopter enhet stödja en snabbinsatsstyrka inom ramen för internationella insatser.
- *Typinsats 6* (internationell stabiliseringsinsats): att med helikopter enhet utgöra en operativ stödresurs vid internationella insatser.

- *Typinsats 7* (internationell fredsbevarandeinsats): att med helikopterenhet utgöra en operativ stödresurs under en långvarig internationell insats med rotation.

Uppgifter

I förbandsmålsättningen för helikopterbataljonen anges att bataljonen ska kunna lösa följande huvuduppgifter och deluppgifter. Varje huvuduppgift består av ett antal deluppgifter. Huvuduppgifterna ingår i de olika typinsatserna och en typinsats kan inkludera en eller flera av de beskrivna huvuduppgifterna och deluppgifterna, se nedanstående tabell.⁷

⁷ PTOEM (preliminär förbandsmålsättning), se även Försvarens skrivelse den 8 maj 2009 (HKV 01 800:56307).

Tabell 4.1 Helikopterbataljonens huvuduppgifter och deluppgifter

Huvuduppgifter	Deluppgifter	Typinsats					
		2	3	4	5	6	7
Ytmålsstrid (YMS)	Understöda vapeninsats mot ytmål	X	X				
Undervattensstrid (AWS)	Undervattensmålspaning Vapeninsats mot undervattensmål	X	X				
Övervaknings och underrättelseinhämtning	Ytövervakning	X	X	X	X	X	X
	Punktmålsövervakning						
	Rekognosering						
	Sjötrafikkontroll						
	Eldledning						
Punktmålsbekämpning	Utgöra ledningsplattform						
	Vapeninsats mot punktmål			X	X	X	X
Taktisk Transport	Eskort av mark- och marinförband						
	Transport av trupp/ materiel (inre och/eller yttre last) inkluderande CASEVAC	X	X	X	X	X	X
Specialförbandsunderstöd	Understöd av specialförband				X		
Combat Recovery	Undsättning av personal i hotmiljö	X	X	X	X	X	X
MEDEVAC	Transport av skadade med möjlighet till kvalificerad vård ombord på helikopter				X	X	

Helikopterbataljonen ska enligt förbandsmålsättningen dimensioneras för att kunna genomföra samtliga typinsatser var för sig samt genomföra typinsatserna 2, 4 och 5 samtidigt, dock kan ska den insats som startar sist ges en lägre ambitionsnivå. Vidare anges att typinsats 2 ska kunna påbörjas omedelbart efter order, typinsats 4 ska kunna genomföras med en insats per år och typinsats 5 med en insats var tredje år.

Typinsatser – huvudfunktioner

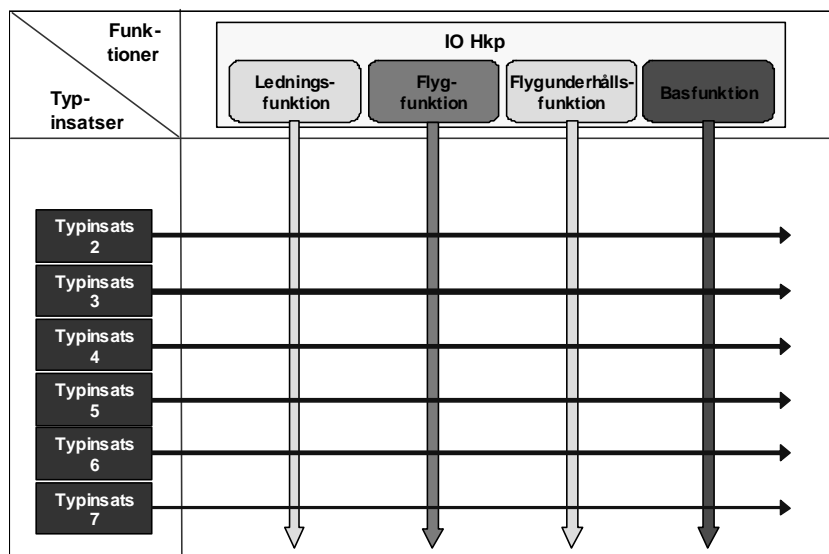
Utgående från typinsatserna balanseras dimensioneringen av i helikopterbataljonen ingående funktioner och samlade resursbehov. Detta syftar till att undvika suboptimering av vissa funktioner på bekostnad av andra, vilket ger den mest kostnadseffektiva uppbyggnaden av förbandet.

Helikopterbataljonens verksamhet indelas i fyra huvudfunktioner:

- ledningsfunktion,
- flygfunktion,
- flygunderhållsfunktion
- basfunktion.

Dessa funktioner konstituerar tillsammans helikopterbataljonen. I typinsatserna återfinns de ingångsvärden, behov och krav som ligger till grund för dimensionering av respektive huvudfunktion (figur 4.4).

Figur 4.4 Typinsatser och huvudfunktioner



Källa: Försvarsmakten

Helikopterbataljonen utgör den resursorganisation ur vilken helikopterenheter avdelas till typinsatserna. Helikopterenheterna utgör de taktiska enheter mot vilka de olika operativa och taktiska kraven ska ställas. Av typinsatserna framgår de taktiska krav som ställs på respektive helikopterenhet och ingående funktioner vid de olika typinsatserna. Vid dimensionering av funktioner för en viss insats är förutsättningarna under vilka insatsen ska genomföras avgörande för hur många helikoptrar som ska ingå i insatsen. Helt

avgörande för dimensioneringen blir kraven på vilken grad av autonomitet den taktiska helikopterenheten ska innehålla, det stöd förbandet kan erhålla i operationsområdet och helikopterenhetens plats i ett större sammanhang.

Av kraven framgår vad som gäller för angivna huvudfunktioner. Vidare framgår krav på bl.a.:

- uppgifter,
- hotbild,
- tillgänglighet,
- uthållighet,
- beredskap,
- materiel,
- personal,
- rörlighet,
- verkan,
- skydd.

Multirole förmåga

För att innehålla operativa och taktiska krav med de begränsade resurser som står till buds utvecklar helikopterbataljonen en s.k. multirole förmåga. De dimensionerande komponenterna för att uppnå multirole förmåga är helikopterplattformarna och besättningar, framförallt flygförare, då övriga besättningsmedlemmar kan variera beroende på uppdrag. Detta innebär bl.a. helikopterplattformarna ska utvecklas mot multirole förmåga med kapacitet att bära alla typer av funktionsmoduler som är aktuella för respektive plattform. Besättningarna, främst flygförare, ska utveckla multirole förmåga så att grundläggande förmåga i samtliga huvuduppgifter erhålls och all personal som utbildas på de nya systemen ska vara villiga att genomföra internationell tjänst.

Operativa krav – produktionskrav

Som tidigare nämnts är det inte endast de operativa kraven som styr dimensioneringen av helikopterbataljonen. Hänsyn måste tas till gällande produktionsförutsättningar. Vid utformningen av den preliminära förbandsmålsättningen har hänsyn tagits till nu gällande produktionsförutsättningar. Generellt gäller att de typinsatser som är framgenererade och som utgör grund för dimensionering av helikopterbataljonen ligger inom ramen för fattade beslut samt beslutsinriktningar avseende helikopterorganisationens utformning.

4.4 Nuvarande inriktning av helikopterverksamheten

Försvarsmakten har i underlag till utredningen redogjort för nuvarande planeringsanvisningar och prioritering av verksamheten inom helikopterflottiljen. Myndigheten anger att planeringen och uppgifterna inte beaktar ett vidmakthållande av HKP 4-systemet eftersom helikoptersystemet varit föremål för avveckling.⁸

Enligt nuvarande planering inriktas verksamhet i huvudsak enligt följande:

- HKP 9-systemet ska användas för flygträning under 2009. Frågan om ett eventuellt fortsatt vidmakthållande av helikoptersystemet beslutas under 2009.
- HKP 10-systemet ska prioriteras och utvecklas mot förmåga till medicinsk evakuering för insatsen i Afghanistan (ISAF).
- HKP14-systemet ska utvecklas enligt tidigare planering
- HKP 15-systemet ska prioriteras mot att stödja specialförband med trupp- och materieltransporter samt stödja snabbinsatsförmåga.

Enligt nuvarande planering ska HKP 14-systemet överta uppgifterna medicinsk evakuering⁹, som förekommer i de flesta typinsatser, samt specialförbandsunderstöd (typinsats 4) och snabbinsats (typinsats 5) successivt i takt med att förmågan utvecklas. Utbildning av personal och utveckling av HKP 14-systemet påbörjas i perioden fram till 2012. Helikoptersystemet beräknas uppnå

⁸ Försvarsmaktens skrivelse den 26 februari 2009 (HKV 01 800:50596).

⁹ MEDEVAC /CASEVAC

begränsad operativ förmåga till materiel- och trupptransport samt medicinsk evakuering under 2014. Helikoptersystemet beräknas tillföras uppgiften undervattensstrid omkring 2017 och full förmåga beräknas uppnås omkring 2020.

Enligt nuvarande planering ska tolv HKP 15 modifieras med partikelseparator och ballistiskt skydd för att stödja specialförband och snabbinsats under perioden fram till 2011. Efter 2012 ska motsvarande utveckling äga rum för resterande HKP 15. Delar av HKP 15-systemet planeras att beväpnas med tyngre beväpning i syfte att utveckla förmågan till punktmålsbekämpning. Sjöoperativ förmågutveckling planeras påbörjas 2011.

4.4.1 Helikopterflottiljens inriktning och uppgifter 2010–2011

Helikopterflottiljens uppgifter 2010

Helikopterflottiljen har i planeringen tilldelats bl.a. följande uppgifter för 2010. Helikopterflottiljen ska därvid:

- vara beredd att genomföra stöd till samhället,
- vara beredd att genomföra räddningsinsatser,
- utbilda besättningar i HKP 10-systemet för internationella insatser,
- fortsätta uppsättandet och evaluering av en helikopterenhet för insats i Afghanistan (ISAF),
- vidmakthålla förmåga att stödja specialförbanden med HKP 15,
- upprätta helikopterenhet HKP 15 med förmåga till bl.a. taktiska transporter och underrättelseinhämtning för NBG 11,
- genomföra omskolning av flygförare och besättningar för HKP 14 och HKP 15,
- fortsätta markomskolning av flygtekniker till helikoptersystem HKP 14 och HKP 15 och
- stödja Försvarets materielverk med personal med speciella kompetenser vid införandet av HKP14-systemet.

Mål och riktlinjer för Helikopterflottiljen 2011

Försvarsmakten anger bl.a. följande mål och riktlinjer för helikopterflottiljens verksamhet under 2011:

- förmåga till medicinsk evakuering med HKP 10B ska vidmakthållas,
- en helikopterenhet 10 B med förmåga till medicinsk evakuering ska påbörja insats i Afghanistan från 1 april 2011,
- helikoptersystem HKP 14 och HKP 15 ska fortsatt införas i verksamheten,
- HKP 14-systemet ska fortsatt utvecklas, bl.a. avseende framtagning och verifiering av flygoperativa profiler för helikopter HKP 14Basic respektive HKP 14eBasic.
- HKP 15-systemet ska vidmakthålla förmåga att stödja specialförband nationellt och internationellt,
- utvecklingen av sjöoperativ förmåga med landbaserad rote HKP 15 ska påbörjas i syfte att kunna hävda territoriell integritet från 2012 och delta i internationella insatser från 2013,
- kompetens inom området beväpnad helikopter ska utvecklas och vidmakthållas i syfte att kunna nyttja beväpnad HKP 15 från 2013,
- en helikopterenhet HKP 15 ska upprätthålla beredskap för NBG 11,
- fortsatt uppbyggnad av förmåga till långvarig insats med HKP 15 ska äga rum.

4.5 Personalläget

4.5.1 Nuvarande personalsituation

Personalram

Helikopterflottiljen har en fastställd personalram på cirka 700 officerare och cirka 100 civila för att producera, utveckla och vidmakthålla helikopterbataljonen enligt nu gällande förbandsmålsättning.

Vakansläge

Helikopterflottiljen har för närvarande ett besvärande vakansläge där personalbristen uppgår till ca 150 personer (2009). Av dessa återfinns vakanser i den direkta flygverksamheten med cirka 25 flygförare och 45 helikoptertekniker. De största personalbristerna återfinns inom 3. helikopterskvadronen där cirka 20 flygförare och cirka 30 tekniker saknas. Härutöver finns drygt ett tiotal vakanser avseende tekniker med helikopterbakgrund inom materielsystemkontoret (flyg). Åtta nya flygförare och tio helikoptertekniker beräknas tillföras verksamheten 2009. Därefter sker ett uppehåll till 2012 då ytterligare 10 tekniker tillkommer. Dessa tekniker ger dock inte något direkt tillskott i produktionen förrän efter ytterligare cirka två år.

Beräknade avgångar

Samtidigt som det sker ett inflöde av ny personal så bedöms cirka 35 flygförare sluta under den kommande femårsperioden och ytterligare 25 under den därpå följande femårsperioden. För helikoptertekniker är motsvarande siffror 20 i den första perioden och ytterligare 20 i den andra perioden. Tillgången på tekniker är en begränsande faktor, framförallt från cirka 2015 då produktionsmöjligheterna med HKP14 bedöms ökas kraftigt.

4.5.2 Tillgänglig personal för HKP 4-systemet¹⁰

Flygförare

Försvarsmakten anger att sammanlagt finns sexton flygförare i helikopterflottiljen som med varierande grad av återinflygning kan verka i besättning. Samtliga sexton flygförare bedöms inom sex månader efter påbörjad återinflygning ha erhållit sådan flygtrim att de kan ingå i en operativ besättning, förutsatt att flygtidsproduktionen inte är gränssättande. Av dessa återfinns fem flygförare inom HKP 10-systemet och elva inom HKP 15-systemet. Dessa flygförare har dock en relativt hög medelålder, vilket innebär att 3–4 på grund av åldersskäl inte kommer att vara aktuella för tjänstgöring i NBG 14. I gruppen återfinns även tre av fyra tillgängliga

¹⁰ Försvarsmaktens skrivelse den 26 februari 2009 (HKV 01 800:50596).

flyglärare, vilket innebär att 2–3 nya flyglärare behöver utbildas före 2011 om HKP 4-systemet skulle vidmakthållas. För att öka antalet personer som är möjliga att nyttja inom ramen för en internationell insats bör nyutbildning ske. Detta kan exempelvis ske genom att utbilda de flygförare som för närvarande genomför grundläggande helikopterutbildning. En sådan typinflygning, syftande mot en styrmansbefattning, bedöms ta cirka tolv månader. En fortsatt stegvis vidareutbildning, i enlighet med tidigare använda utbildningsplaner, innebär att de skulle ha besättningschefs-kompetens efter ytterligare cirka fyra år.

Flygtekniker

Försvarsmakten anger att motsvarande situation gäller även för tekniker (färdmekaniker) i HKP 4-systemet, även om åldersläget inte är lika kritiskt. 10–12 färdmekaniker, som med ingen eller mycket liten utbildning kan ingå i besättning, finns inom helikopterflottiljen. För att säkerställa kunskapsöverföring bör dock även teknikerkåren kompletteras genom tillförsel av nyutbildad personal.

Personal i underhållsfunktion

Försvarsmakten anger att personal med rätt kompetens för att bemanna ledande och funktionskritiska befattningar inom flyg-underhållsfunktionen på lokal nivå finns i begränsat antal inom helikopterflottiljen, även om detta inte gränssättande för möjligheten att återta förmågan och driva helikoptersystemet vidare. Bristen på personal för ledning av produktion och kontinuerlig luftvärdighet vid materielsystemkontoret är dock en starkt begränsande faktor.

Internationella insatser

Försvarsmakten påpekar att möjligheterna att bemanna en helikopter-enhet för insats är, med tanke på åldersstrukturen hos aktuell personal, beroende av ett frivilligt åtagande. Det går därmed inte att ange hur många ur personalen som kommer att välja att ingå i en sådan enhet. Grundat på tidigare erfarenheter bedömer myndigheten att omkring hälften av den tillgängliga personalen ställer sig positiv till

en sådan tjänstgöring, vilket innebär cirka fyra besättningar av behovet på åtta besättningar, vilket var den styrka som var planerad för NBG 08.

Påverkan på övriga helikoptersystem

Försvarsmakten bedömer flygtidsbehovet för utbildning och operativ verksamhet till 1 500–2 000 timmar per år, vilket är baserat på ett uppskattat behov för fyra till åtta besättningar. Då myndighetens helikopterorganisation inte är dimensionerad personellt att driva ytterligare ett medeltungt helikoptersystem på kort- och medellång sikt samt det faktum att organisationen har omfattande personalvakanser innebär detta att helikoptersystem HKP 10, 14 och 15 påverkas negativt. Den avgjort största begränsande faktorn är tillgången till personal inom ledningsfunktionen för såväl flygverksamheten som flygunderhållsverksamheten. Med tanke på det besvärande vakansläget inom helikopterflottiljen blir konsekvenserna omfattande och kommer beröra hela helikopterflottiljens planering och verksamhet. För att skapa rimlig balans mellan uppgifter och resurser blir det nödvändigt att avbryta produktionen, antingen inom HKP 10- eller HKP 15-systemet, alternativt avbryta införandet av HKP 14.

4.6 Överväganden

Militärhelikopterutredningen har i denna delrapport att ta ställning till om HKP 4-systemet ska fortsatt vidmakthållas eller avvecklas. Utredningen avgränsar därför analysen och bedömningen av helikopterflottiljens verksamhet och förutsättningar till att belysa förutsättningar för och konsekvenser av ett vidmakthållande av HKP 4-systemet.

Helikopterflottiljen är dimensionerad och organiserad för uppgiften att utbilda och vidmakthålla insatsförbandet helikopter bataljonen enligt 2006 års preliminära förbandsmålsättning, vilket innebär att flottiljen idag inte är dimensionerat för att driva ytterligare ett medeltungt helikoptersystem. Försvarsmaktens målsättning är nu att skapa en långsiktig hållbar utveckling av helikopter bataljonen och helikopterförmågan genom att bl.a. återskapa balans mellan uppgifter och resurser samt skapa

flexibilitet i helikopterparken. Det är inte endast de operativa kraven som styr dimensioneringen av helikopterbataljonen utan hänsyn måste även tas till gällande produktionsförutsättningar, bl.a. vad gäller personal och tillgängligheten av helikoptersystemen.

Försvarsmakten anger i sitt underlag till utredningen att förutsättningarna för att vidmakthålla HKP 4-systemet påverkas främst av tillgången på flygförare, teknisk personal och annan nyckelpersonal till helikoptersystemet.

Militärhelikopterutredningen kan vad gäller flygförare och flyglärare kan konstatera att antalet flygförare som efter viss återinflygning kan tjänstgöra är begränsat och att dessa återfinns i en relativt hög ålderskategori, vilket begränsar tillgängligheten över tiden. Motsvarande gäller för kategorin flyglärare och funktionskritiska befattningar inom flygunderhållsfunktionen. Det mest begränsade faktorn är dock bristen på personal för ledning av produktion och kontinuerlig luftvärdighet vid materielsystemkontoret. Vidare krävs nyutbildning av flygförare och tekniker för att vidmakthålla helikoptersystemet över tiden.

Även om förutsättningar föreligger att med befintliga personella resurser bemanna och driftsätta HKP 4-systemet medför åtgärderna att personella resurser inledningsvis måste föras över från övriga helikoptersystem. Militärhelikopterutredningen delar Försvarsmaktens bedömning att en sådan resursöverföring till HKP 4-systemet med stor sannolikhet medför – också mot bakgrund av rådande vakansläge inom helikopterflottiljen – allvarliga negativa konsekvenser för införandet och utvecklingen av övriga helikoptersystem. Som Försvarsmakten påpekar innebär också den osäkerhet som råder om nu aktuella personalkategorier är villiga att åta sig tjänstgöring i internationella insatser en risk i arbetet med att säkerställa tillgång till flygförare och tekniker, särskilt då någon obligatorisk tjänstgöringsskyldighet i internationella insatser för närvarande inte gäller för dessa ålderskategorier.

Militärhelikopterutredningen vill i detta sammanhang framhålla vikten av att nya uppgifter och nya förändringar i helikopterflottiljens organisation, är förenliga med de rekommendationer som Statens haverikommissionens lämnat med anledning av inträffade haverier i helikopterverksamheten. Det kan noteras att Försvarsmakten – i egenskap av flygoperatör – och myndighetens flygsäkerhetsinspektör gemensamt gör bedömningen att en återstart och ett vidmakthållande av HKP 4-systemet förutsätter en återuppbyggnadsperiod för att säkerställa att kraven på flygsäker-

het uppfylls. Vidare att det krävs en ny utredning om statusen på flygsäkerheten efter en sådan period innan arbetet med att vidmakthålla helikoptersystemet fortsätter. Utredningen har under utredningsarbetet inte funnit skäl att ifrågasätta Försvarmaktens och flygsäkerhetsinspektörens bedömningar av förutsättningarna för en återstart och ett vidmakthållande av helikoptersystemet. (se vidare kapitel 6).

Militärhelikopterutredningen kan sammanfattningsvis konstatera att den begränsade tillgången på flygförare och tekniker samt nyckelpersonal inom materielsystemkontoret allvarligt påverkar förutsättningarna och möjligheten att återstarta och inledningsvis vidmakthålla HKP 4-systemet. Härtill kommer att ett beslut om att vidmakthålla helikoptersystemet också får negativa återverkningar på helikopterflottiljens förutsättningar att införa och utveckla helikoptersystem HKP 10, HKP 14 och HKP 15.

5 Försvarsmaktens helikoptersystem

Militärhelikopterutredningens bedömning:

- Mot bakgrund av kravet på flygsäkerhet och modifiering bedöms HKP 4-systemet kunna ge markoperativ effekt omkring 2015 och sjöoperativ effekt omkring 2013.
- På grund av kravet på modifiering bedöms HKP 10- systemet kunna ge ytterligare markoperativ effekt tidigast omkring 2014.
- På grund av leveransföreningen bedöms HKP 14-systemet – med utgångspunkt i nu känd information – uppnå markoperativ effekt omkring 2017 och sjöoperativ effekt omkring 2020.

5.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs Försvarsmaktens helikoptersystem från främst materiella utgångspunkter. Redogörelsen av helikoptersystemen är avgränsad till att omfatta det underlag som krävs för analys och ställningstagande till den angivna delfrågan om HKP 4-systemet.

Till grund för beskrivningen av helikoptersystemen i detta kapitel ligger skriftliga underlag som Försvarets materielverk och Försvarsmakten lämnat till utredningen samt uppgifter från till utredningen knutna experter från dessa myndigheter.

Försvarets materielverk framhåller i sitt underlag till utredningen att de bedömningar som görs inom helikopterområdet avseende

materieförsörjning präglas av stora osäkerheter avseende projekt-risker, kostnader och leveranstider.¹

Försvarsmakten har på begäran av utredningen och med utgångspunkt i de materiella förutsättningar som Försvarets materielverk redovisar om helikoptersystemen analyserat förutsättningarna för myndighetens produktionsmöjligheter inom helikopterområdet och särskilt förutsättningarna för att vidmakthålla helikopter 4-systemet.²

Utredningen kommer i enlighet med utredningsdirektiven att i slutbetänkandet lämna en utförligare redogörelse för helikoptersystemen för att kunna värdera dessa mot varandra och göra en slutligt värdering av vilka system som kan och bör vidmakthållas över tiden.

5.2 Helikopter 4 (HKP 4)

5.2.1 Bakgrund

År 1960 påbörjades ett samarbete mellan de tre försvarsgrenarna för att gemensamt anskaffa lämpliga helikoptrar. Arbetet resulterade i att tretton Boeing Vertol 107 anskaffades under perioden 1963 till 1976, varav tio till flygvapnet (HKP 4A) och tre till marinen (HKP 4B). Inom flygvapnet användes HKP 4A fram till 1992 för räddningsuppdrag till havs och olika transportuppdrag. HKP 4A har ersatts av HKP 10 (nedan). Inom marinen användes HKP 4B främst för ubåtsjakt, minsvepning och olika räddningsuppdrag. 1973 anskaffade marinen ytterligare åtta licenstillverkade Boeing Vertol 107 (Kawasaki KW-107/II, vilka fick beteckningen HKP 4C. Marinen har dessutom anskaffat en begagnad Boeing Vertol 107 – en prototyp för en civil version – som modifierades till HKP 4B. 1991 fick marinen överta fyra HKP 4A från flygvapnet, vilka senare modifierades och försågs med utrustning för ubåtsjakt, min- och torpedfällning. Dessa fick beteckningen HKP 4D. 1999 fanns ett cirka tio HKP 4/B/C/D i aktiv tjänst vid marinens olika helikopterenheter.

Försvarsmakten disponerar för närvarande 14 HKP 4, varav en är långtidsutlånad till Försvarets materielverk. Åtta av dessa helikoptrar, av vilka *fyra är* modifierade enligt krav för NBG 08, är

¹ Försvarets materielverks skrivelse den 23 mars (FMV GD 14490/2009).

² Försvarsmaktens skrivelser den 30 januari (HKV 01 800:50587), den 26 februari (HKV 01 800:50596), den 5 mars (HKV 01 800:52986), den 24 april (HKV 01 800:55970), den 28 april (HKV 800:57221) och den 8 maj 2009 (HKV 800:56307).

för närvarande förrådsställda i luftvärdigt skick. Fem helikoptrar är förrådsställda och är i dagsläget inte luftvärdiga.³

5.2.2 Uppdragstyper

HKP 4 kan utföra följande uppdragstyper:

- trupptransport,
- sjuktransport (*CASEVAC*),
- materieltransport (inklusive hängande last),
- flyg- och sjöräddning (*FRÅD/SAR*),
- ubåtsjakt,
- ymålsstrid,
- (sjuktransport/*MEDEVAC*),
- (spaning).

5.2.3 Prestanda och utrustning

HKP 4 är i sin grundkonstruktion en tvåmotorig tandemrotorhelikopter, dvs. den har två motorer som tillsammans driver två lika stora rotorerna. Vridmomentet från rotorerna tar ut varandra vilket eliminerar behovet av stjärtbom och stjärtrotor. Konstruktionen ger en rymlig kabin och en stor lastramp i bakkroppen.

HKP 4 har följande prestanda:

Lastkapacitet:	~ 2,5 ton
Antal passagerare:	14–18
Antal bårar:	6
Marschfart:	200 km/h
Max flygtid:	~ 4,5 h
Bränsleåtgång:	500 kg/h

³ Nio helikoptrar finns förrådsställda i Ronneby och övriga på Malmen.

HKP 4 har följande utrustning:

- mörkerförmåga,
- ballistiskt skydd,
- 3 kulsprutor,
- vinsch,
- flottörer (motsvarande),
- stor ramp.

HKP 4 kan även bära torped 45 och sjunkbomb 51 för ubåtsjakt.

Helikoptrarna har under åren kontinuerligt modifierats. Samtliga helikoptrar är utrustade för instrumentflygning, och har styrautomat och digital karta samt kan bära radar. Då helikoptern är ubåtsjaktutrustad ingår en aktiv sonar samt vapenalternativen torped 45 och sjunkbomb 51 för ubåtsjakt.

5.2.4 Materielstatus

Som ovan nämnts har fyra helikoptrar sedan tidigare modifierats för att möjliggöra en insats med kravställning utgående från NBG 08. Modifieringen omfattade installation av kulsprutor och ballistiskt skydd. Ingen av de förrådsställda helikoptrarna är dock utrustade med varnar- och motmedelssystem (VMS), IR-suppressorer eller miljöskydd i motorernas inlopp som skyddar dem från uppvirvlande sand eller stoft. Vidare saknar helikoptrarna en så kallad "svart låda", dvs. Cockpit Voice Recorder (CVR) och Flight Data Recorder (FDR).

Försvarets materielverk anger att det finns förrådsställd utrustning som möjliggör att fyra helikoptrar kan utrustas med sonar och radarstativ för ubåtsjakt. Systemet är emellertid gammalt och har tidigare haft ett relativt högt felutfall. Myndigheten bedömer att denna materiel sannolikt kräver någon form av modifiering för att åter bli operativ. Myndigheten har nyligen avslutat livstidsförlängning av torped 45 för att möjliggöra fortsatt användning på bl.a. HKP 4. Torpeden bedöms ha en fortsatt livslängd fram till omkring 2015. Sjunkbomb 51 har för närvarande ett giltigt säkerhetsgodkännande.

Försvarsmakten flög cirka 1 200 flygtimmar med HKP 4 under 2005 respektive 2006 samt cirka 500 flygtimmar under 2007 respektive

2008. Försvarmakten genomförde senaste flygning med HKP 4 den 20 november 2008.

5.2.5 Tidigare beslut om avveckling av HKP 4

Som tidigare nämnts (kapitel 2) inriktades Försvarmaktens helikopterorganisation mot införandet av de nya helikoptersystemen 14 och 15 i samband med försvarsbeslutet år 2000.

Den 21 september 2000 fattade Försvarmakten beslut om att påbörja avveckling av HKP 4-systemet.⁴ I beslutet angavs att avvecklingen av systemet skulle påbörjas den 1 januari 2005 och vara genomförd senast den 20 december 2009. Sista flygning planerades ske senast den 20 december 2007. Vidare angavs att avvecklingen skulle planeras mot närmare angiven tillgänglighet på helikoptrar under avvecklingsperioden. Åtgärder som syftade till att genomföra avvecklingen skulle ske till lägsta möjliga kostnad. Omständigheter och funktioner som innebar nyinvesteringar i helikoptersystemet skulle särskilt uppmärksammas och särskilda beslut skulle fattas i dessa fall. Vidare angavs att ett demonteringsprogram skulle etableras för att optimalt utnyttja kvarvarande drifttid i systemet.

Frågan om fortsatt avveckling av HKP 4-systemet har varit föremål för omprövning vid olika tillfällen i Försvarmakten under 2000-talet. Nedan redovisas några av de mer grundläggande överväganden som enligt Försvarmaktens redovisning till utredningen har förekommit under den aktuella tiden.

2004

Den 19 februari 2004 föreslog den chefen för den ansvariga enheten för helikopter verksamheten⁵ inom högkvarteret en reviderad avvecklingsplan för HKP 4 med sista flygning den 20 december 2010. Bakgrunden till förslaget var myndighetens beslut att endast anskaffa 18 HKP 14 istället för det planerade behovet av 25 helikoptrar i förening med redan vid denna tidpunkt konstaterade leveransförseningar av HKP 14-systemet, vilket bedömdes "leda till en begränsad operativ förmåga".⁶ Försvarmakten fattade dock inte

⁴ Chefen för krigsförbandsledningen/materielansaffningsavdelningens beslut den 21 september 2000 "Avveckling av HKP 4B och 4C" (HKV 14 840:72706).

⁵ C KRI SJÖ HKP.

⁶ Högkvarteret/KRI SJÖ HKP, PM 2004-02-19, "Reviderad avveckling HKP4".

något beslut om att revidera det tidigare fattade avvecklingsbeslutet av helikoptersystemet.

2005

Under första halvåret 2005 identifierade Försvarsmakten ett behov av förmåga till sjuktransport med helikopter i den Nordiska stridsgruppen 2008 (NBG 08). En analys av möjliga helikoptersystem visade att de tillgängliga helikoptersystem som skulle kunna lösa uppgiften – efter modifiering – var HKP 4-systemet eller HKP 10-systemet.

2006

Under första halvåret 2006 identifierade Försvarsmakten att det även förelåg ett behov av helikopterkapacitet för trupptransporter i NBG 08. Flygvapeninspektören (FVI) förordade vid denna tidpunkt att en annan aktör skulle sökas för att tillhandahålla transporthelikoptrar till NBG 08.

Den 11 december 2006 gav chefen för produktionsledningen i uppdrag till FVI att analysera möjligheterna att uppskjuta avvecklingen av HKP 4 eller modifiera ytterligare HKP 10 för att säkerställa förmågan till trupptransport i NBG 08.

Den 19 december 2006 gjorde FVI åter bedömningen att ett vidmakthållande av HKP 4 eller ytterligare modifiering av HKP 10 innebar oacceptabla konsekvenser för införandet av helikoptersystemen 14 och 15 och att en annan aktör därför borde utgöra huvudalternativet.

Den 20 december 2006 beslutade chefen för produktionsledningen i ett inriktningsbeslut om fortsatt beredning av möjligheterna att avdela transporthelikoptrar för NBG 08 och att den fortsatta inriktningen var att myndigheten skulle planera för att avdela fyra HKP 4 med erforderlig personal för trupp- och materieltransport inom ramen för NBG 08.

2007

Den 26 februari 2007 beslutade chefen för produktionsledningen att fyra HKP 4 skulle modifieras för att användas för taktiska trupptransporter inom ramen för NBG 08. I beslutet konstaterades samtidigt att förmågan till ubåtsjakt med helikopter upphörde.⁷ Vidare beslutades om att genomföra en utredning avseende möjligheterna att tillgodose behovet av helikopterkapacitet för NBG 11 och den framtida förmågan till ubåtsjakt med helikopter.⁸

Den 20 april 2007 beslöt chefen för produktionsledningen (flyg) – med hänvisning till beslutet den 26 februari – att åtta HKP 4 skulle vidmakthållas för NBG 08 och att avvecklingen skulle senareläggas med ett år. Samtidigt beslutades att avvecklingsarbetet skulle fortsätta i tillämpliga delar i syfte att underlätta den påbörjade avvecklingen men åtgärderna fick tills vidare inte reducera helikoptersystemets tekniska förmågor och tillgänglighet. Vidare beslutades att avvecklingen ska vara genomförd senast den 12 december 2010. Sista flygning planerades till 20 december 2008.⁹

Den 27 april 2007 fattade överbefälhavaren – efter samråd med chefen för ledningsstaben – beslut om att HKP 4-systemets roll i det framtida sjöoperativa området skulle ”behandlas i samband med pågående arbete inom hela helikopterområdet”.¹⁰

Den 25 maj 2007 rekommenderade flygtaktiska staben och produktionsledningen (flyg) att ett medeltungt helikoptersystem i form av HKP 10 ska vidmakthållas under perioden 2009–2012. Helikoptersystemet ska därefter avvecklas i takt med att helikoptersystem 14 införs under perioden 2012–2016.¹¹

Under andra halvåret 2007 fattade Försvarsmakten beslut om att modifiera ytterligare HKP 10 för internationell tjänst inom ramen för NBG 11. Vidare fattades beslut om att stryka optionerna på ytterligare fyra HKP 14 och att reducera de ekonomiska resurserna med hälften för den planerade utvecklingen av HKP15.

⁷ HKV skrivelse den 26 februari 2007 (HKV H/S 35 800: 80459).

⁸ HKV beslut den 26 februari 2007 (HKV H/S 35 800:80459).

⁹ HKV beslut den 20 april 2007 (HKV 14 840:63578).

¹⁰ HKV/LEDS/STRA beslut den 31 maj 2007 (Beslut efter genomfört arbete med HKV uppdrag H 1/07 ”Säkerställande av den sjöoperativa förmågebredden”).

¹¹ HKV/FTS/PROD Flyg PM den 23 maj 2007.

2008

Den 8 april 2008 informerade Försvarets materielverk i skrivelse Försvarsmakten om fortsatta leveransförseningar av HKP 14-systemet. Mot denna bakgrund genomförde Försvarsmakten en översyn av planeringen av den framtida helikopterkapaciteten i insatsorganisationen över tiden samt behovet av helikopterkapacitet i NBG 11 och NBG 14.

Den 18 juni 2008 fattade chefen för ledningsstaben beslut om helikoptertillgång i insatsorganisationen över tiden och för NBG 11. I beslutet angavs bl.a. att de senaste åren har präglats av kortsiktighet på grund av ökande krav på tillgängliga helikopterresurser i insatsorganisationen och uppkomna förseningar i leveranserna av HKP 14 och HKP 15. Fler helikoptertyper och därtill hörande krav på besättningskategorier har starkt begränsat förbandets flexibilitet. Förbandets förmågetillväxt och uthållighet över tiden har påverkats negativt av den fortsatta driften av äldre system.

Den 3 juli 2008 redovisade Försvarsmakten i skrivelse till Försvarsdepartementet konsekvenserna av att vidmakthålla HKP 4-systemet.¹² I redovisningen framhöll myndigheten bland annat att helikopterorganisationen är långsiktigt dimensionerad för att personalförsörja produktion av operativ personal i tillräcklig volym till två helikoptersystem enligt de operativa kraven. Myndigheten framhöll att helikopterflottiljen behöver kraftsamla sina resurser genom att minimera antalet helikoptersystem och fokusera på införandet av HKP 14-systemet och HKP 15-systemet för åter skapa flexibiliteten, öka tillgängligheten och skapa ett optimalt nyttjande av resurserna. Myndigheten angav vidare att ett vidmakthållande av HKP 4-systemet innebär att helikopterbataljonens långsiktiga operativa förmåga förskjuts i tid, särskilt vad gäller HKP 14-systemet och förmågan till ubåtsjakt. Ett vidmakthållande av HKP 4-systemet innebär att personalen inriktas mot det helikoptersystemet vilket medför att kompetensuppbyggnaden inom HKP 14-systemet försenas ytterligare och att levererade HKP 14 inte kommer att kunna brukas i planerad omfattning förrän bortom år 2014. Myndigheten påpekade att det kommer att uppstå ett operativt glapp mellan HKP 4 och HKP 14 – oavsett när övergången sker – och att det påverkar den långsiktiga utvecklingen med att uppnå de operativa målen.

¹² Försvarsmaktens svar på regeringens anmodan (HKV 01 800:73063).

5.2.6 Operativa förutsättningar för fortsatt drift av HKP 4-systemet

Fortsatt drift förutsätter en återuppbyggnadsperiod

Försvarensmakten bedömer att det är möjligt driva HKP 4-systemet vidare. Avvecklingen av systemet har dock kommit så långt att om systemet ska drivas vidare är det inte fråga om något vidmakthållande utan snarare en återuppbyggnad av systemet. Brist på resurser vid helikopterflottiljen medför att en fortsatt drift skulle få negativa konsekvenser på redan planerad verksamhet. Det föreligger bl.a. brist på nyckelpersonal inom ledningsfunktionen för flygtjänsten och tekniska tjänsten inom helikopterflottiljen och materiel-systemkontoret.

Försvarensmakten påpekar att Statens haverikommission i rekommendationer efter haveriet 2007 påtalat vikten av att åstadkomma stabilitet samt lugn och ro under en återuppbyggnadsperiod för att möjliggöra omställning till nya helikoptersystem och till en förändrad insatsverksamhet. Helikopterflottiljen bör inte ges några nya uppdrag utan de redan befintliga uppdragen bör i stället ses över så att en bättre balans mellan uppgifter och resurser kan skapas. Med anledning av personalsituationen inom helikopterfunktionen, den materiella statusen på HKP 4-systemet och Statens haverikommissionens rekommendationer saknas förutsättning att kunna driftsätta HKP 4-systemet utan omfattande åtgärder under en återuppbyggnadsperiod. Under en sådan period bör en plan tas fram för hur ledningsstrukturen inom helikopterflottiljen och materiel-systemkontoret ska säkerställas, förberedelser för utbildning vidtas, helikoptrarna modifieras enligt inriktning och ambition med systemet, underhållsavtal med civil underhållsleverantör tecknas, m.m. Beräknad tidsåtgång för en sådan uppbyggnadsperiod är cirka två–tre år. Efter denna period bör en ny utredning om flygsäkerhet genomföras för att säkerställa att förutsättningar för att driftsätta HKP 4-systemet föreligger.

Vägval mellan markoperativ eller sjöoperativ förmåga

Försvarensmakten påpekar att vid ett beslut att åter driftsätta HKP 4-systemet finns ett principiellt vägval mellan att stödja nationella och internationella insatser med markoperativ tyngdpunkt eller att nyttja systemet för nationella sjöoperativa ändamål i form av främst

ytmålsstrid och undervattensstrid (ubåtsjakt). Förutsättningarna för båda ovan angivna alternativ utgår från att åtta helikoptrar vidmakthålls och att omkring åtta besättningar kan produceras samt att resterande helikoptrar snarast avvecklas.

Alternativet med markoperativ inriktning

Försvarsmakten anger att alternativet med att nyttja helikoptrarna för markoperativa uppgifter bedöms kräva en mer omfattande modifiering, vilken inkluderar filterlösning eller partikelseparator för att skydda motorerna i stoftrik miljö. För att nå motsvarande krav som HKP 10B har och som bör ställas för att ha förmåga till sjuktransport i internationella insatser bedöms ytterligare funktioner som varnar- och motmedelssystem IR-suppressor m.m. behöva installeras. När förutsättningar för att driftsätta systemet är säkraställda kan systemet åter tas i flygande bruk.

Försvarsmakten bedömer att systemet kan vara operativt (ge effekt) *två-tre år* efter att flygverksamheten återstartats. Detta grundas på bedömningen att det tar cirka *ett-två år* efter driftsättning tills en stabil produktion kan uppnås. Vidare tar det *ett-två år* att återinflyga en besättning och att uppnå full operativ status. På grund av tillgången och åldersstrukturen för flygförare med HKP 4-kompetens bedöms ett nyutbildningsbehov föreligga. Med anledning av detta bedöms del av besättningsvolymen utgöras av besättningar under utbildning och därför bedöms effekten vara mindre än den nominella storleken. Vidare bedöms besättningsvolymen bli så pass begränsad att det inte bedöms möjligt att genomföra mer varaktiga internationella insatser (typinsats 7) förrän sent i perioden. Kopplat till de mer omfattande modifieringarna är risken för förseningar avsevärt större i detta alternativ än i alternativet med sjöoperativ inriktning. Samtidigt blir de tidsmässiga tidsvinsterna relativt när HKP 14-systemet ger effekt begränsade. Sammantaget rör det sig om en tidsperiod på mellan *fyra-sex år* från att beslut fattas tills förutsättningar för drift är skapade samt att förmåga kan produceras och ge effekt. Alternativet med inriktning mot insatser med markoperativ tyngdpunkt bedöms ge effekt i operativa termer kring 2015. Merkostnaden i detta alternativ är cirka 780 miljoner kronor fram till 2020.

Alternativet med sjöoperativ inriktning

Försvarsmakten bedömer att alternativet mot sjöoperativ inriktning kan ta kortare tid att genomföra och vara avsevärt mindre riskfylld sett till de mer begränsade materiella modifieringarna. Alternativet tillgodoser i allt väsentligt behoven för ytmålsstrid och undervattensstrid. Härutöver kommer förmågan till flyg- och sjöräddning nationellt att öka som en ytterligare effekt. Detta alternativ bedöms ge ett operativt tillskott kring 2013–2014. Merkostnaden för de plattformrelaterade kostnaderna i detta alternativ bedöms uppgå till cirka 550 miljoner kronor fram till 2020.

Kostnader för vidmakthållande av HKP 4-systemet

Försvarsmakten anger att i beräknade kostnader för vidmakthållande av HKP 4-systemet i båda angivna alternativ ingår driftkostnaden för åtta HKP 4 innefattande drivmedel, underhållskostnader och drift av uppdragsutrustning samt nödvändiga modifieringar i enlighet med flygsäkerhetsinspektörens och Statens haverikommissionens rekommendationer och ökade kostnader vid Försvarets materielverk för vidmakthållande av ytterligare ett helikoptersystem. I alternativet med markoperativ inriktning tillkommer ytterligare kostnader för modifiering i form av varnar- och motmedelsystem, IR-suppressorer, partikelseparator/filter (motsvarande), m.m.

Lokalisering, m.m.

Försvarsmakten bedömer att den organisationsenhet inom helikopterflottiljen som har störst möjlighet att driva HKP 4-systemet är 3. helikopterskvadronen i Ronneby, eftersom de personella, materiella och infrastrukturella förutsättningarna är bäst på den enheten. I båda angivna alternativ föreligger dock en osäkerhet hur helikoptrarna ska hangageras. Med anledning av detta kan det inte uteslutas att det uppstår ytterligare merkostnader som en följd av detta.

Konsekvenser av resurskonflikt

Försvarsmakten bedömer att båda ovan angivna alternativ kortsiktigt medför att utvecklingen av HKP 10, HKP 14 och HKP 15 kommer att påverkas negativt med anledning av främst resurskonflikt inom helikopterområdet i Försvarets materielverk. På medellång sikt, dvs. vid tidpunkten för driftsättning och återuppbyggnad, bedöms resurskonflikt uppstå mellan HKP 4 och främst HKP 10 alternativt HKP 15. Detta påverkar en eller flera av typinsatserna avseende internationell sjöstyrkeinsats (typinsats 3), snabbinsats (typinsats 5) och mer långvariga internationella insatser (typinsats 7) i negativ omfattning. Omfattningen på konsekvensen är direkt proportionerlig mot volymen besättningar för HKP 4-systemet. Konsekvenserna kan bli att Försvarsmakten t.ex. inte kan delta i en internationell sjöstyrkeinsats eller att uthålligheten vid en långvarig internationell insats äventyras.

Konsekvenser för operativa förmågor

Försvarsmakten framhåller att myndigheten har i underlaget till regeringen den 30 januari 2009¹³ anmält att den genomfört reduceringar inom materielområdet för att nå en planering i ekonomisk och verksamhetsmässig balans. Med nuvarande uppgifter och krav på operativ förmåga har materielområdet nått den gräns där ytterligare reduceringar är mycket svåra att genomföra. Inom vissa förmågor innebär ytterligare reduceringar att förmågan helt utgår. Ytterligare reduceringsalternativ är därför inte möjliga att redovisa utan förändrad politisk inriktning avseende krav på operativ förmåga. En ytterligare omavvägning inom materielanslagen till förmån för en återuppbyggnad av HKP 4-systemet får konsekvenser och medför reduceringar inom andra områden. Myndigheten ska hantera ytterligare tillkommande och förändrade behov inom ramen för arbetet med försvarsmaktsplanering 2011. Med den tidigare redovisade planeringssituationen inom materielområdet blir varje tillkommande utgift sammantaget en belastning avvägningssmässigt. I ett helhetsperspektiv blir därför varje ökat behov, även om det enskilt kan tyckas vara mindre, problematiskt att hantera. Myndigheten kan inte i djupare mening redovisa konsekvenser av vad en omavvägning till förmån för en återstart av HKP

¹³ Försvarsmaktens skrivelse den 30 januari 2009 (HKV 23 383:51503).

4-systemet skulle medföra för konsekvenser, eftersom en sådan redovisning bara skulle utgöra en av många motsvarande omavvägningsbehov i den normala planeringscykeln för försvarmaktsplaneringen. Myndigheten gör dock bedömningen att en omavvägning till förmån för en återstart av helikoptersystemet medför negativa konsekvenser för högre prioriterade uppgifter, anskaffning eller förmåga. Ett vidmakthållande skulle i och för sig innebära att de nationella uppgifterna skulle få ett resurstillskott samtidigt som detta tillskott skulle dock ske på bekostnad av möjligheterna att genomföra internationella insatser.

5.2.7 Materiella förutsättningar för fortsatt drift av HKP 4-systemet

Försvarets materielverk anger att myndigheten i enlighet med regeringens anvisning till Försvarmakten i regleringsbrevet för 2009¹⁴ och Försvarmaktens beslut den 3 oktober 2008¹⁵ har avbrutit den pågående avvecklingsverksamheten men bedriver ingen aktiv verksamhet för helikoptersystemet. Myndigheten anger vidare att den har vidtagit åtgärder som syftar till att vidmakthålla beslutsmässig handlingsfrihet till den 30 juni 2009.

Ansvarsförhållanden för kontinuerlig luftvärdighet

Försvarets materielverk anger att det inte finns någon aktör i det militära luftfartssystemet som idag är innehavare av materiel-systemintyg (MSI) eller militärt typcertifikat (MTC) för HKP 4. Normalt innehas MTC av ursprungstillverkaren av flygfarkoster. Då myndigheten ansökte om MSI/MTC för HKP 4 beslutade militära flyginspektionen/flygsäkerhetsinspektören att inte utfärda något intyg avseende HKP 4, och angav att myndigheten fortsatt skulle bedriva sin verksamhet som om den var certifikatinnehavare.¹⁶ Ett fortsatt avstegsförfarande från den normala rollfördelningen är nödvändigt om Försvarmakten fortsatt ska operera HKP 4.

¹⁴ Regeringens regleringsbrev avseende Försvarmakten för budgetåret 2009.

¹⁵ HKV skrivelse den 3 oktober 2008 "Stopp i avvecklingen av helikoptersystem HKP4" (HKV 35 804:68435).

¹⁶ Beslutet fattades mot bakgrund av att HKP 4 inte avsågs att opereras under någon längre tid ställt i relation till de kostnader och den möjliga säkerhetsvinst som skulle ha kunnat uppnås genom att leverantören kvalificerade sig för att inneha MTC.

Möjligheter till fortsatt drift

Försvarets materielverk bedömer att åtta HKP 4 kan återställas i flygbart skick. Dessa helikoptrar bedöms kunna återställas till samma förmågenivå och samma tekniska utformning (konfiguration) som innan förrådsställningen genomfördes, för att möjliggöra ett fåtal enstaka flygningar. Myndigheten bedömer vidare att det – från materiella utgångspunkter – är möjligt att producera upp till cirka 1 500 flygtimmar per år i Sverige. Mot bakgrund av helikoptersystemets ålder, det begränsade antalet helikopterindivider och att flygverksamheten behöver återstartas kommer dock tillgängligheten att vara begränsad och variera över tiden. Den möjliga flygtidsproduktion med åtta HKP 4 om cirka 1 500 flygtimmar per år i Sverige begränsas om fyra av helikoptrarna är insatta i internationella insatser. Myndigheten anser att det finns anledning att göra en särskild analys avseende vilken stadigvarande operativ kapacitet som i realiteten kan skapas för funktionerna trupptransport, sjuktransport, m.m. i samband med en insats med HKP 4 inom ramen för NBG 11.

Försvarets materielverk anger vidare att planering och materieförsörjning har inriktats mot en avveckling av helikoptersystemet. Det innebär bland annat att service, tillsyner, inbyggd gångtid i apparater och tekniska modifieringar optimerats kostnadsmässigt utgående från den planerade avvecklingstakten, vilket medför att en fortsatt drift initialt är kostnads- och resurskrävande. Alla kostnadsberäkningar innehåller dock osäkerheter eftersom den tekniska statusen och behovet av åtgärder vid fortsatt drift inte fullt ut är kända.

Framtida underhåll

Försvarets materielverk anger att de huvudsakliga leverantörerna av underhåll till HKP 4-systemet är företagen Patria Helicopters AB och Saab Aerotech. På grund av den planerade avvecklingen av helikoptersystemet saknas underhållsavtal för helikoptersystemet efter den 1 januari 2009. Fortsatt drift av åtta HKP 4 med samma tekniska utformning som tidigare förutsätter att nya underhållsavtal tecknas, att flygsäkerhetsmodifieringar och andra modifieringar genomförs, att det sker en överföring av teknisk uppföljning till nya stödsystem i Försvarsmakten samt att det genomförs en ny underhålls- och reservdelsberedning för helikoptersystemet.

Försvarets materielverk anger att myndigheten har studerat möjligheten till en så kallad OPS¹⁷-lösning för HKP 4-systemet. I studien har analyserats – med beaktande av de materiella och industriella förutsättningarna – tidigare erfarenheter av komplexa underhållssystem och uppskattad tidsåtgång för att etablera bärkraftiga åtaganden och verksamheter. Myndigheten bedömer det som osäkert om det nu finns förutsättningar för att kunna etablera en OPS-lösning. Myndigheten bedömer dessutom att tiden för en upphandling av en eventuell OPS-lösning, i det fall den skulle vara möjlig att genomföra, inte kommer att understiga *ett år*. Myndigheten anser därför att det inte finns rimliga förutsättningar för att kunna till skapa en OPS-lösning inom skäligen tid för en eventuell fortsatt drift av HKP 4-systemet.

Risker vid modifiering

Försvarets materielverk påpekar att det finns *ingen fastställd kravbild* över vilka materiella förutsättningar som krävs i framtiden för en insats med HKP 4. Myndigheten antar dock att ytterligare modifieringar kommer att krävas, t.ex. varnar- och motmedelssystem, IR-suppressorer, partikelseparatorer (partikelfilter), samt Cockpit Voice Recorder (CVR) och Flight Data Recorder (FDR).

Försvarets materielverk bedömer att det är resurskrävande och medför stora projektmissiga och tidsmissiga risker att återställa *fler* än de åtta luftvärdiga HKP 4 som Försvarmakten för närvarande förfogar över i flygbart skick. Kostnaden för att genomföra modifieringar enligt ovan av fyra HKP 4 uppgår till cirka 250 miljoner kronor.¹⁸ Myndigheten framhåller samtidigt att osäkerheten i denna kostnadsuppskattning är stor. De största projektmissiga riskerna utgörs av att gammal teknologi i helikoptersystemet ska modifieras med modern teknologi, att delar av modifieringarna kräver nykonstruktion, att det inte finns en industripart som innehar militärt typcertifikat, m.m. Det är vidare tveksamt om det finns industriella förutsättningar och kundprioritering av en omfattande unik modifiering av fyra helikoptrar med liten möjlighet till återanvändning av nedlagt designarbete. Vidare innebär den begränsade specifika kompetensen i myndigheten, Försvarmakten och hos leverantörer också en projektrisk.

¹⁷ OPS = Offentlig-Privat Samverkan.

¹⁸ Summan inkluderar reservdelar, verktyg, dokumentation, m.m..

Försvarets materielverk bedömer att leveranstiden av modifierade HKP 4 till Försvarsmakten – under förutsättning att myndigheten kan finna en leverantör som kan ingå ett fullständigt åtagande – inte kommer att understiga *tre år* från beslutstidpunkten och att risken för förseningar är stor.

Resurssituation vid Försvarets materielverk

Försvarets materielverk anger att myndigheten står inför ett antal projektmässiga, affärsmässiga och tekniska utmaningar i pågående upphandlingar och modifieringar av helikoptersystem 10, 14 och 15. En fortsatt drift av HKP 4-systemet medför en negativ påverkan på myndighetens möjligheter att fullfölja nu pågående verksamhet till stöd för övriga helikoptersystem. Att genomföra en ökning av personalresursen vid myndigheten för att hantera mer omfattande tillkommande modifieringar bedöms inte kunna genomföras utan konsekvenser för pågående upphandlingar och modifieringar av övriga helikoptersystem. Ett beslut om mer omfattande tillkommande modifieringar av ett helikoptersystem förutsätter en större personalresurs vid myndigheten för att hantera en sådan situation. Myndigheten bedömer att den möjliga rekryteringsbasen i Sverige är begränsad när det gäller personal med kompetens i form av att vara kvalificerade projektledare och ha systemkunskap för helikoptrar.

Möjlig beslutstidpunkt

Försvarets materielverk påpekar att det – från materiella utgångspunkter – är möjligt att ytterligare skjuta på ett ställningstagande för eventuell fortsatt drift av HKP 4-systemet i Försvarsmakten. Projektrisker, kostnaden, tekniska problem och det tidsförlopp som kommer att uppstå vid en återupptagen drift kommer dock att bli större än om ett sådant beslut fattas i närtid. Mot bakgrund av de projektrisker som kommer att uppstå vid ett senare beslutstillfälle bedömer myndigheten att ett utdraget förlopp för beslut helst bör undvikas. Myndigheten anser att det – från materiella utgångspunkter – är möjligt att fullfölja den planerade avvecklingen av helikoptersystemet i stort enligt tidigare planering om ett beslut om att fullfölja avvecklingen fattas. I det fall ett beslut om avveck-

ling fattas kan det finnas intressenter som kan tänkas upphandla överskottet av helikoptrar och därmed skapa intäkter till staten.

5.3 Helikopter 9 (HKP 9)

5.3.1 Bakgrund

Ursprungligen anskaffades helikopter 9 (HKP 9) som en pansarvärnshelikopter. Den helikopter som tillverkades för svenska armén var en variant och har beteckningen Bo105 CB3. Helikoptrarna levererades från leverantören MBB (Messerschmitt-Bölkow-Blohm, numera Eurocopter) under perioden 1987–1988.

Försvarsmakten förfogar för närvarande över 17 stycken HKP 9, varav sex helikoptrar används för flygträning och stöd till nationella insatser med specialförbanden. HKP 9 planeras att utgå från nationell beredskap för specialförbanden den 1 juli 2009 då uppgiften övertas av HKP 15-systemet. HKP 9-systemet är under successiv avveckling och avses drivas så länge det finns behov av flygtid samt det föreligger ekonomiska, personella och materiella möjligheter att producera flygtiden.

5.3.2 Uppdragstyper

HKP 9 kan utföra följande uppdragstyper:

- trupptransport,
- spaning.

5.3.3 Prestanda och utrustning

HKP 9 är en tvåmotorhelikopter. Helikoptern är utrustad med ett stelt rotorsystem, som innebär att den kan operera på låg höjd och att avancerad flygning är möjlig.

HKP 9 har följande prestanda:

Lastkapacitet:	~ 700 kg
Antal passagerare:	3–4
Antal bårar:	2
Marschfart:	210 km/h

Max flygtid: ~ 2,5 h
Bränsleåtgång: 180 kg/h

HKP 9 är utrustad med:

- lastkrok,
- ballistiskt skydd (tre helikopterindivider),
- siktesutrustning (för spaning).

5.3.4 Materielstatus

Av de ursprungliga helikoptrarna har tre havererat, elva är avställda och sex används för närvarande.

HKP 9 har på senare år stått för en stor andel av den totalt producerade helikopterflygtiden i Försvarsmakten. Helikoptertypen flög drygt 2 400 flygtimmar under 2008.

5.4 Helikoptersystem 10

5.4.1 Bakgrund

Helikopter 10 (HKP 10), som är av typen Superpuma (AS 332), är tillverkad av Aérospatiale (numera Eurocopter). Försvarsmakten anskaffade sammanlagt tolv HKP 10 under perioden 1987–1995. Försvarsmakten förfogar för närvarande över tio HKP 10, varav en behöver återställas till luftvärdigt skick.

HKP 10 finns för närvarande i två versioner, HKP 10A och HKP 10B. Ytterligare en version, HKP 10D, är under modifiering.

Helikoptersystemet planeras bli avvecklat när HKP 14-systemet är operativt. Avvecklingstidpunkten har tidigare bedömts till 2017.

5.5 HKP 10A

Försvarsmakten förfogar över fem HKP 10A. Fyra av dessa helikoptrar används för närvarande för flygräddningsberedskap (*FRÅD*) och trupptransporter.

5.5.1 Uppdragstyper

HKP 10A kan utföra följande uppdragstyper:

- flyg- och sjöräddning (*FRÅD/SAR*),
- trupptransport,
- materieltransport (inklusive hängande last),
- sjuktransport (*CASEVAC*),
- (spaning).

5.5.2 Prestanda och utrustning

HKP 10A är en tvåmotorhelikopter som väger cirka 6 ton.

Helikoptrarna har följande prestanda:

Lastkapacitet:	~ 2,3 ton
Antal passagerare:	12–18
Antal bårar:	4–8
Marschfart:	225 km/h
Max flygtid:	~ 4,5 h
Bränsleåtgång:	450 kg/h

HKP 10A har följande utrustning:

- vinsch,
- flottörer.

HKP 10A har modern styrautomat och radar som innebär att man helt automatiskt kan gå ned från hög höjd till ett nödställt fartyg och stanna upp för att vinscha upp skadade människor.

Helikoptrarna kan transporteras med transportflyg.

5.5.3 Materielstatus

Försvarets materielverk anger att HKP 10A har ett i vissa avseenden unikt avionikutförande. Avsaknaden av uppgradering och det unika utförandet för delar av avioniken innebär att underhåll för vissa komponenter är kostsamt och att det är förenat med risker vad

avser möjligheten att finna leverantörer som är villiga att åta sig detta arbete. Ett iordningsställande av den skadade helikoptern är dyrbart och kommer att ta cirka tre år i anspråk.

Försvarsmakten anger att mot bakgrund av tidigare inriktning att HKP 10-systemet ska avvecklas när HKP 14-systemet införs har HKP 10A inte uppgraderats mot slutet av sin planerade användning. Inriktningen för kvarvarande fem HKP 10A är idag att även dessa ska modifieras så att de kan nyttjas för både nationella och internationella insatser, men hur detta ska genomföras är dock ännu inte klarlagt. Beräknad kostnad för modifiering av kvarvarande HKP 10A till HKP 10C beräknas till cirka 500 miljoner kronor, varav ca 350 miljoner kronor finns planerade i materielplanen för ändamålet. Den HKP 10A som är skadad bedöms kunna återställas i luftvärdigt skick men kräver omfattande reparationer. Inget beslut har fattats för denna helikopter.

Försvarsmakten har vidare beslutat att ytterligare två HKP 10A ska genomgå modifiering av bl.a. instrumentering för att kunna användas som utbildningsplattform för piloter som ska flyga HKP 10B. Försvarets materielverk har på uppdrag av Försvarsmakten den 8 december 2008 tecknat avtal med en leverantör om modifiering av två HKP 10A till HKP 10D.

Försvarets materielverk anger att leverantören är kontrakterad att leverera de två helikoptrarna till myndigheten i oktober respektive november 2009 och att helikoptrarna beräknas levereras till Försvarsmakten för driftsättning under första halvåret 2010.

5.6 HKP 10B

Tre HKP 10A är föremål för modifiering till version HKP 10B i syfte att användas för kvalificerad medicinsk evakuering vid internationella insatser (*MEDEVAC*).

5.6.1 Uppdragstyper

HKP 10B kan utföra följande uppdragstyper:

- trupptransport,
- sjuktransport (*CASEVAC*),
- sjuktransport (*MEDEVAC*),

- materieltransport (inklusive hängande last),
- spaning.

5.6.2 Prestanda och utrustning

HKP 10B har följande prestanda:

Lastkapacitet:	~ 2 ton
Antal passagerare:	8 (vid trupptransport)
Antal bårar:	2 alternativt 4 beroende på konfiguration
Marschfart:	225 km/h
Max flygtid:	~ 4,5 h
Bränsleåtgång:	450 kg/h

Helikoptrarna är utrustade med:

- utrustning för mörkerflygning,
- varnar- och motmedelsystem,
- IR-suppresorer,
- partikelseparator,
- ballistiskt skydd,
- vinsch.

Helikoptrarna kan transporteras med transportflyg.

5.6.3 Materielstatus

Försvarsmakten har – som nämnts – sedan tidigare uppdragit åt Försvarets materielverk att modifiera tre HKP 10A till HKP 10B i syfte att använda dessa helikoptrar för sjuktransportuppdrag i NBG 08. Leveranserna blev dock så försenade från leverantören att det inte var möjligt att använda helikoptrarna i NBG 08.

Försvarets materielverk har mottagit de tre helikoptrarna från leverantören med kvarstående anmärkningar (restriktioner). Bl.a. är kulsprutefunktionen samt varnar- och motmedelssystemet inte verifierade. Vidare har tekniska problem tillstött vad avser IR-suppressorer. De tre helikoptrarna har levererats till Försvarsmakten, med kvarstående anmärkningar och planeras av Försvarsmakten att omsättas under andra halvåret 2009. Restriktionerna bedöms successivt komma att avvecklas under 2009.

Försvarsmakten anger vidare att det inte kan uteslutas att den tidigare kravbild för NBG 08 inte fullt ut motsvarar de krav som kan komma att ställas upp för en insats i Afghanistan (ISAF), bl.a. mot bakgrund av de rekommendationer som lämnats av Statens haverikommission och andra tillkommande krav. Myndigheten har därför i mars 2009 lämnat en offertförfrågan till Försvarets materielverk om ytterligare modifieringar av HKP 10B för att möjliggöra insats i Afghanistan.

Försvarsmakten påpekar att helikopterparken kommer på kort sikt att bestå av fem HKP 10A, tre HKP 10B och två HKP 10D med i grunden olika konfigurationer. Det förhållandet att helikopterparken modifieras i olika konfigurationer innebär ökade risker, är ogynnsamt från materiella utgångspunkter och begränsar den framtida handlingsfriheten. Den möjliga flygtidsproduktion och tillgänglighet som kan skapas med så få helikopterindivider i respektive konfiguration blir begränsad. Denna begränsning ökar när helikoptrarna används i en internationell insats, eftersom antalet tillgängliga helikopterindivider påverkas av ett ökat slitage i en förmodat hårdare miljö, långa försörjningsvägar, krav på ett framskjutet underhåll m.m.

Försvarsmakten anger att myndighetens grundplan innebär att nyttja HKP 10-systemet som medeltung helikopter intill dess att HKP 14 är fullt operativ. Med tanke på nu aviserade förseningar av leveranser av HKP 14-systemet finns det anledning att överväga en senareläggning av avvecklingstidpunkten för HKP 10-systemet med tre till fem år.

5.7 Helikopter 14 (HKP 14)

5.7.1 Bakgrund

Helikopter 14 (HKP 14) är en helikopter av typen NH90. Försvarets materielverk har beställt HKP 14 från *NATO Helicopter Industries (NHI)*.¹⁹ Kontraktet undertecknades den 26 september 2001 och omfattar leverans av arton HKP 14. Av dessa helikoptrar är 13 i trupptransportkonfiguration (TTT/SAR) och fem i ubåtsjaktversion (ASW).

De tongivande länderna i utvecklingen av helikopterprojektet är Frankrike, Italien, Nederländerna och Tyskland i kraft av att de är NATO-länder, har beställt stora antal av NH90 och att de är länder som ursprungligen skapade NATO Helicopter Management Agency (NAHEMA). NAHEMA och projektet etablerades så att dessa länder har fått beställning av utveckling och produktion som står i direkt proportion till den beställningsvolym som länderna står för.

Den svenska anskaffningen tog sin utgångspunkt i att HKP 14 skulle ersätta HKP 3 och HKP 11 samt den avbrutna anskaffningen av HKP 12. Den tänkta användningen av HKP 14 var främst för sjuktransporter, ubåtsjakt och flygräddning.

Den svenska anskaffningen var ursprungligen planerad att ske inom ramen för en samnordisk anskaffning av ett befintligt helikoptersystem utgående från en gemensam kravbild.²⁰ Danmark beslutade dock att inte fullfölja sin medverkan i anskaffningen och utformningen av Finlands, Norges och Sveriges helikoptrar skiljer sig åt på avgörande punkter. Sverige har dessutom, som en av tretton kunder, tecknat avtal om en unik konfiguration i 18 av totalt 529 kontrakterade helikopter NH90.²¹

HKP 14 är beställd att levereras i fyra olika konfigurationer, HKP 14Basic, HKP 14eBasic, HKP 14 TTT/SAR och HKP 14ASW. Av dessa är HKP 14 Basic och HKP 14e Basic utvecklingskonfigurationer som senare ska modifieras till HKP 14 TTT/SAR. Enligt den ursprungliga planen skulle HKP 14-systemet vara operativt 2008.

¹⁹ NHI är ett konsortium som består av fyra, i grunden konkurrerande, industrier: *Agusta-Westland* (Italien), *Eurocopter Deutschland* (Tyskland), *Eurocopter France* (Frankrike) och *Fokker* (Nederländerna).

²⁰ Danmark, Finland, Norge, Sverige (uppgifter från Försvarets materielverk).

²¹ I dag finns det beställningar på 529 NH90-helikoptrar från fjorton länder. Följande länder har beställt NH90: Australien (46), Belgien (8), Finland (20), Frankrike (61), Grekland (20), Italien (116), Nederländerna (20), Norge (14), Nya Zeeland (9), Oman (20), Portugal (10), Spanien (45), Sverige (18), Tyskland (122).

Anskaffningen av HKP 14 har dock drabbats av återkommande förseningar.

5.7.2 Uppdragstyper

HKP 14 ska kunna lösa följande uppdragstyper:

- trupptransporter,
- spaning,
- sjuktransport (*CASEVAC/MEDEVAC*),
- materieltransport (inklusive hängande last),
- ubåtsjakt,
- ymålsstrid,
- flyg- och sjöräddning (*FRÄD/SAR*).

Helikoptern ska även kunna lösa de uppgifter som dagens helikoptrar löser åt det civila samhället. Det gäller bland annat bekämpning av skogsbränder, sjuktransporter, m.m.

5.7.3 Prestanda och utrustning

HKP 14 är en tvåmotorhelikopter.

HKP 14 har följande prestanda:

Lastkapacitet:	~ 2,5 ton
Antal passagerare:	16–(20)
Antal bårar:	2–9
Marschfart:	250 km/h
Max flygtid:	~ 4,5–5 h
Bränsleåtgång:	500 kg/h

HKP 14 kan ha följande utrustning:

- mörkerförmåga,
- värmekamera,
- partikelseparator,
- ballistiskt skydd,
- 2 kulsprutor,
- vinsch,
- flottörer,
- mindre ramp,
- sonar,
- taktiska ledningskonsoler.

Försvarmakten överväger modifieringar som kan komma att bedömas som nödvändiga för en internationell insats, t.ex. ballistiskt skydd, varnar- och motmedelssystem, IR-suppressorer, partikelseparatorer m.m.

Som anges ovan är HKP 14 beställd att levereras i fyra olika konfigurationer, varav två är utvecklingskonfigurationer.

HKP 14Basic saknar all form av uppdragsutrustning och kan användas för utbildning samt personal- och materieltransport.

HKP 14 eBasic saknar väsentlig uppdragsutrustning. HKP 14 eBasic kan användas för utbildning, personal- och materieltransport, vinschoperationer samt ta hängande last.

Helikoptern kan transporteras med transportflyg.

5.7.4 Förutsättningar för militär certifiering

Den 5 juli 2007 utfärdade den militära flyginspektionen ett interimistiskt militärt typcertifikat för HKP 14 till leverantören. Den 7 maj 2008 meddelade samma instans flygförbud för HKP 14 eftersom giltiga publikationer saknades för att operera HKP 14.

Den 27 maj 2008 ansökte leverantören om en s.k. större ändring till det interimistiska militära typcertifikatet i syfte att undanröja flygförbudet. Den 26 juni 2008 avlog militära flyginspektionen

ansökan varför det tidigare meddelade flygförbudet fortfarande gäller.²²

Försvarets materielverk anger att den tyska armén har beställt 80 NH90 i konfiguration för trupptransport (TTT/SAR). Denna version av helikopter NH90 är den som avses certifieras först, och övriga helikoptrar, oberoende av utformning, kommer därefter att certifieras med den tyska helikopterkonfigurationen som grund. Den tillkommande ytterligare certifieringen av de svenska versionerna av NH90 kan således slutföras först efter det att den tyska certifieringen är färdigställd. Leverantörens arbete med att certifiera den svenska HKP 14 konfigurationen kommer att bli omfattande, särskilt mot bakgrund av att det svenska ledningssystemet är integrerat i den samlade utformningen av avioniken i helikoptern. Myndigheten bedömer att tiden för certifieringen av den svenska konfigurationen kommer att överstiga *ett år*. Myndigheten bedömer att Sveriges möjligheter att som beställare av ett mindre antal helikoptrar med stor andel unika krav kunna få en tidigare certifiering av HKP 14 är begränsade. Myndigheten bedömer vidare att helikoptersystemet kommer att dras med ”barnsjukdomar” under ett antal år efter att formell certifiering färdigställts. Denna bedömning görs med utgångspunkt i hittillsvarande erfarenheter av projektet och mot bakgrund av kunskap om andra komplexa utvecklingsprojekt.

5.7.5 Genomförda leveranser av HKP 14

Den 20 juni 2007 levererades den första HKP 14Basic till Försvarets materielverk av leverantören NHI²³. Leveransen skedde dock med ett antal förbehåll. Denna helikopter flygs för närvarande i Marignane, Frankrike och används för utbildning av svenska besättningar.

Den 6 september 2007 levererades den andra helikopterindivid till Försvarets materielverk, även denna med förbehåll. Denna helikopter har flugit cirka tolv timmar efter leveransen men har på

²² Leverantören ansökte därefter om tillstånd hos den franska militära luftfartsmyndigheten *Délégation Générale pour l'Armement (DGA)* att bedriva flygverksamhet med den helikopter som används för flygutbildning i Frankrike. Den 6 februari 2009 meddelade *DGA* beslut om att leverantören får bedriva sådan flygverksamhet. *Försvarets materielverk* anger att myndigheten godtar att leverantören utbildar svenska besättningar på denna helikopterindivid i Frankrike, då detta grundas på den franska militära luftfartsmyndighetens beslut.

²³ ²³ NATO Helicopter Industries.

grund av tekniska fel och brister i dokumentationen från tillverkaren inte använts för flygning sedan den 30 november 2007.

Försvarets materielverk upptäckte i samband med leveranskontroll av den tredje helikoptern att förbehållen från leveranserna av de två första helikopterindividerna inte var uppfyllda och har därför tidigare motsatt sig att fortsätta med leveranskontrollerna. Myndigheten genomför emellertid nu leveranskontroll av den tredje helikoptern .

5.7.6 Fortsatta leveranser av HKP 14

Försvarets materielverk bedömer att ytterligare leveranser av HKP 14 till Försvarmakten kommer att kunna påbörjas under 2009. Den initiala leveranstakten är dock beroende av hur leveransprocessen mellan myndigheten och Försvarmakten utformas. Myndigheten bedömer att tre HKP 14Basic kommer att levereras till Försvarets materielverk under 2009 och ytterligare fem till åtta HKP 14eBasic under 2010 och 2011.²⁴ Myndigheten bedömer vidare att projektet befinner sig i en sådan situation att det f.n. saknas förutsättningar att – grundat på information från leverantören – göra någon mer säker bedömning av när leveranser av certifierade och fullt utrustade helikoptrar kan ske. Myndigheten noterar att leverantören har gjort förändringar i planering och ledning av projektet samt i samband med möten och förhandlingar med myndigheten gjort nya utfästelser om leveranstidpunkt. Myndigheten anser dock att vad leverantören nu anger om framtida leveranser kan inte mot bakgrund av hittillsvarande erfarenheter ligga till grund för en förändrad bedömning av leveransläget. Den enda åtgärd från leverantören som i den uppkomna situationen ger möjlighet till att ha en saklig grund för prognoser om leveranser är att leverantören kan visa på konkreta resultat. Leverantören har dock inte visat på några sådana resultat vilka skulle kunna förändra myndighetens bedömning. När den tredje ändringen av kontraktet undertecknades den 6 april 2006 hade projektet pågått i cirka fyra och ett halvt år från kontraktstecknande. Under denna tid hade en försening om cirka tre år uppstått i projektet. I april 2008 presenterade leverantören en justerad leveransplan som innebär ytterligare försening om cirka två år och åtta månader. Jämfört med det ursprungliga kontraktet, som undertecknades för cirka sex och

²⁴ Antalet är beroende av Försvarets kommande ställningstagande kring prioritering av leveranser av olika helikopterkonfigurationer.

ett halvt år sedan, är den första leveransen av en certifierad trupptransporthelikopter försenad med cirka sex år.²⁵ Myndigheten bedömer därför – utgående från en sammanvägd analys av förutsättningarna – att den första leveransen från leverantören av en certifierad trupptransporthelikopter med ett ledningssystem som har en funktionalitet som i huvudsak överensstämmer med den kontrakterade har förutsättningar att ske kring 2015.²⁶

Försvarets materielverk anger vidare att det är förenat med stor risk att planera för att kunna använda HKP 14 för en insats inom ramen för NBG 14. Myndigheten har därför den 16 februari 2009 och vid senare tillfällen löpande informerat Försvarsmakten om aktuell bedömning av leveransförutsättningarna och att myndigheten bedömer att HKP 14 sannolikt inte utgör ett planeringsalternativ för NBG 14 samt att denna bedömning gäller för konfigurationerna HKP 14 Basic, HKP 14 eBasic och HKP 14 (TTT/SAR).

5.7.7 Produktionsmässiga konsekvenser

Försvarsmakten anger att bedömningen av de produktionsmässiga konsekvenserna av leveransförseningen av HKP 14-systemet grundas på den av Försvarets materielverk lämnade informationen. Myndigheten utgår vid bedömningen från att den har tillgång till fyra HKP 14Basic från fjärde kvartalet 2009 och fem HKP 14 eBasic från tredje kvartalet 2010. Tillgänglig flygtid bedöms dock inte vara tillräcklig för att utveckla förbandet utan räcker enbart till införande. HKP 14 i konfiguration TTT/SAR bedöms bli levererad till myndigheten under 2016. Det innebär att utbildning och produktion av operativa besättningar kan starta mot planerade

²⁵ *Försvarets materielverk* anger att ett antal NH90-kunder upplever en likartad situation avseende förseningar i leveranser av helikoptrar. Den 1 juni 2008 havererade en Italiensk NH90 i samband med en flyguppvisning. Ett antal andra länder har, i likhet med Sverige, leveransmottagit ett antal NH90. Ett antal länder bedriver flygutbildning med stöd av leverantören för praktiskt genomförande och tekniskt ansvarstagande. Finland bedriver sådan verksamhet på liknande sätt som den svenska helikoptern opereras i Frankrike.

²⁶ *Försvarets materielverk* anger att myndigheten grundar sin bedömning av framtida leveranser av HKP 14 bland annat på:

- Hitillsvarande samlade erfarenheter avseende projektläget
- Leverantörens bristande förmåga att presentera information avseende projektets tekniska status och leveransplaner
- Leverantörens bristande förmåga att skapa lösningar på uppkomna problem
- Inget mer betydande trendbrott har kunnat påvisas avseende projektets utveckling eller prioritering av den svenska kundens behov.
- Sveriges mindre starka position i förhållande till NAHEMA-länderna Information från aktörer i andra kundländer

operativa krav. Eftersom myndigheten under perioden 2009–2016 endast har tillgång till HKP 14Basic och HKP 14eBasic bedöms det endast finnas förutsättningar att fortsätta införandet av HKP 14-systemet och utveckla taktik under denna period. Samtidigt kan en relativt snabb utveckling mot operativa helikoptrar för specialförbanden och taktiska transporter ske under 2016. Myndigheten bedömer med nu känd information som grund att HKP 14 kan vara operativ i begränsad omfattning med *markoperativ inriktning* omkring 2017.

Försvarsmakten bedömer att när det gäller utveckling av HKP 14ASW dvs. operativa helikoptrar för undervattensstrid, är situationen annorlunda. Denna helikopter bedöms bli levererad till myndigheten under 2017. Myndigheten har under tiden begränsade möjligheter att upprätthålla en ubåtsjaktkompetens med helikopter på grund av att HKP 14 basic och HKP 14 eBasic saknar förmåga till undervattenstrid (ubåtsjakt). Myndigheten gör bedömningen att en sådan uppbyggnadsfas tar mellan tre och fem år, vilket medför att HKP 14 ASW bedöms uppnå sjöoperativ förmåga omkring 2020.

Försvarsmakten konstaterar att osäkerheten kring leveranser av HKP 14-systemet är fortsatt stora, oavsett version. Ett första steg mot ett säkrare planeringsunderlag kan först göras när myndigheten driftsatt levererade HKP 14Basic och HKP 14eBasic samt den helikopter som ska levereras till den tyska försvarsmakten är certifierad. De mest avgörande punkterna för uppbyggnaden av helikopterförbandet är tillgänglig flygtid i HKP 14Basic och HKP 14eBasic samt tillgången till HKP14 TTT/SAR.

5.7.8 Operativa konsekvenser av leveransförseningar

Försvarsmakten anger att de operativa konsekvenserna av leveransförseningarna av HKP 14-systemet påverkar myndighetens förmågor som bygger på medeltunga helikoptrar. I perioden fram till 2016 disponerar myndigheten enbart HKP 10 som medeltung helikopter. I huvudsak uppkommer brister främst i förmåga att stödja markstridskrafter med trupp- och sjutransport samt i den sjöoperativa förmågan som är planerad för HKP 14(ASW), främst radarspaning mot ytmål som stöd för insatser med sjömålsrobot från fartyg och strid mot undervattensmål (ubåtsjakt).

5.8 Helikopter (15 HKP 15)

5.8.1 Bakgrund

HKP 15 är en lätt helikopter. HKP 15 tillverkas av Agusta Westland. Grundhelikoptern är från 1970. HKP 15 benämns på marknaden A109 LUH. A109 LUHS är en militär version av den civila A109 Power av vilka mer än 210 stycken är beställda.

Försvarsmakten har anskaffat 20 helikoptrar, varav 12 HKP 15A för markbaserade operationer och 8 HKP 15B för fartygsbaserade operationer. Helikoptern anskaffades ursprungligen som en utbildningshelikopter med vissa mark- och sjöoperativa förmågor utgående från ett nationellt perspektiv. Samtliga HKP 15 har levererats till Försvarsmakten

Systemet opereras från Malmen och Kallinge.

5.8.2 Uppdragstyper

HKP 15 ska kunna lösa följande uppdragstyper:

- trupptransporter,
- sjuktransport (*CASEVAC*),
- (sjuktransport/*MEDEVAC*),
- materieltransport (inklusive hängande last),
- ubåtsjakt,
- ytmålsstrid,
- spaning,
- (flyg- och sjöräddning).

5.8.3 Prestanda och utrustning

HKP 15 är en tvåmotorhelikopter.

HKP 15 har följande prestanda:

Lastkapacitet:	~ 0,6 ton
Antal passagerare:	3 (5)
Antal bårar:	1
Marschfart:	250 km/h
Max flygtid:	~ 3 h
Bränsleåtgång:	210 kg/h

HKP 15 har följande utrustning:

- mörkerförmåga,
- värmekamera,
- partikelseparator (ej levererad),
- ballistiskt skydd (ej levererad),
- 2 kulsprutor,
- vinsch,
- flottörer.

Helikopterns storlek och vikten på uppdragsutrustning för internationella insatser gör att helikopterns användningsområden kommer att vara begränsade.

5.8.4 Materielstatus

Försvarsmakten har den 5 februari 2009 beställt modifiering av HKP 15 avseende ballistiskt skydd för cockpit i tio av de tolv markoperativa helikoptrarna. Installation av partikelseparatorer i motorerna planeras för samtliga tolv markoperativa helikoptrar.

F.n. pågår ett modifieringsprogram för att göra uppdragsutrustning utbytbar mellan helikopterindivider. Den beställda uppdragsutrustningen levereras successivt till Försvarsmakten.

Försvarsmakten bedömer att det inte finns några avgörande åtgärder som kan påskynda leveransen av materielsystemet för att

uppnå efterfrågad förmåga. Av vikt är dock att tidigare driftsätta helikoptrar med partikelseparator och ballistiskt skydd. Därefter att möjliggöra att helikoptrarna kan utrustas med vapen- och motmedelssystem, vilket medför att förmågan till sjuktransport kan öka då en HKP 15 som eskort- och understödsplattform till HKP 10B kan utgöra stridsenheten istället för två HKP 10B.

Försvarets materielverk bedömer att leveranser av modifierade HKP 15 till Försvarsmakten kommer att ske under andra halvåret 2010.

5.9 Hot och skyddsåtgärder för helikoptrar

Hoten mot helikoptrar kan principiellt uppdelas i dels beskjutning från eldhandvapen och mindre granat- och raketgevär, dels luftvärnsrobotar eller andra kvalificerade luftvärnssystem. I högre konflikt-nivåer med motståndare som förfogar över flygstridskrafter kan hoten även utgöras av jaktflyg med olika jaktrobotsystem. I princip i alla potentiella internationella insatser bedöms det föreliggande hot från eldhandvapen och granat- och raketgevär i form av t.ex. AK-47²⁷ och RPG-7²⁸. Den vedertagna praxisen beträffande materiella skyddsåtgärder mot detta hot är ballistiskt skydd i helikoptern. Vanligtvis dimensioneras denna mot att skydda mot 7,62 mm ammunition och splinter.

Försvarsmakten anger att myndighetens inriktning är att helikoptrar som uppträder inom ramen för insatser där dessa hot bedöms föreligga ska vara utrustade med ballistiskt skydd.

Den andra typen av hot från luftvärnssystem. Dessa kan bestå av allt från enklare luftvärnsrobotar till moderna robot- eller automatkanonsystem. Ett exempel på system av den enklare arten som dessutom har mycket stor geografisk spridning är SA-7.²⁹

Försvarsmakten anger att en vanlig motåtgärd för detta hot är att minska helikopterns värmesignatur för att på så sätt försvåra för en värmesökande robot att hitta och låsa på målet och därefter följa målet. Olika helikoptertyper har olika stark värmesignatur beroende på konstruktion och storlek. En normal åtgärd i detta sammanhanget är att montera IR-suppressorer som minskar värmesignaturen från motorernas utblås. En annan skyddsåtgärd som nyttjas inom detta

²⁷ 7,62 mm automatkarbin av rysk härkomst.

²⁸ RPG-7 40 mm raketgevär av rysk härkomst.

²⁹ Buret luftvärnssystem med värmesökande robot med ca 4 km räckvidd.

område är varnar- och motmedelssystem (VMS). Detta system kan ha flera olika typer av sensorer för att detektera inkommande robotar eller granater samt vara aktiv eller passiv. En motåtgärd kan ske i form av störning av robotens målsökare. Denna störning kan vara i olika våglängdsområden och genomföras i form av att fälla facklor för att störa en värmesökande robot eller remsor för att störa en radarsökanderobot. Myndighetens inriktning är att helikoptrar som uppträder inom ramen för insatser där dessa hot bedöms föreligga bör vara utrustade med VMS och IR-suppressorer.³⁰

Försvarsmakten framhåller att utöver angivna materiella åtgärder är det av avgörande betydelse att ha bra underrättelseläge och anpassa det taktiska uppträdandet med hänsyn till uppgiften, rådande hotbild, terräng samt väder- och siktförhållande.

5.10 Sammanfattande bedömning av prestanda för helikoptrarna

Försvarsmakten gör följande sammanfattande bedömning av helikoptersystemens prestanda:

- HKP 4, HKP 10 och HKP 14 har i allt väsentligt samma prestanda vad avser maxlast och räckvidd och betydligt större lastkapacitet och längre räckvidd jämfört med HKP 15.
- HKP 14 och HKP 15 planeras att utrustas med partikelseparator, vilket medger förmåga att uppträda i stoftrik miljö.
- HKP 10B och HKP 14 har god skyddsnivå i miljöer där hot från luftvärnsrobotar föreligger.
- HKP 4 och HKP 15 saknar för närvarande varnar- och motmedelssystem (VMS) vilket innebär sämre skydd i miljö med hot från luftvärnsrobotar. I planeringen ingår att modifiera HKP 15 med VMS, vilket bedöms vara genomfört 2013.
- HKP 4 respektive HKP 14 har god förmåga och HKP 15 har godtagbar förmåga att stödja strid inom ramen för ytmålsstrid och undervattensstrid.

³⁰ Som exempel kan nämnas ett scenario där hot från SA-7 föreligger. SA-7 har en räckvidd mot HKP 4 och HKP 10 utan IR-suppressor på cirka 4 km i gynnsamma fall. När helikoptern har monterade IR-suppressorer minskas denna räckvidd högst avsevärt. Uppgift på den bedömt aktuella räckvidden är sekretessbelagd information.

- HKP 10 har mycket begränsad förmåga att stödja strid inom ramen för ytmålsstrid.
- HKP 10, HKP 14 och HKP 15 kan flygtransporteras i strategiska transportplan och HKP 15 kan även flygtransporteras i mindre transportplan.

5.11 Åtgärder för att öka helikopterbataljonens operativa förmåga

Försvarsmakten framhåller att myndigheten har ett stort operativt och taktiskt behov av helikopterförmåga. Leveransförseeningarna av HKP 14-systemet innebär att det uppkommer en brist i helikopterbataljonens förmåga att stödja insatsförbanden som får långvariga negativa operativa konsekvenser. Myndigheten får även svårigheter med att planera för helikoptersystemets införande eftersom möjliga leveranser ligger långt fram i tiden.

Försvarsmakten påpekar att inom EU och NATO bedöms också tillgången på helikopterkapacitet vara begränsad i förhållande till behovet. Därför bedöms möjligheterna att hyra andra helikoptertyper vara små med undantag av någon enstaka helikoptermodell

Försvarsmakten uppger att myndigheten i viss mån kan begränsa verkningarna av eller söka kompensera för de brister som uppstår med anledning av leveransförseeningarna av HKP 14-systemet. Samtidigt måste en kraftig prioritering göras och planeringen fokusera på att utnyttja de resurser som finns att tillgå. Myndigheten anger följande åtgärder för förbättra tillgången på helikopterkapacitet.

5.11.1 Åtgärder kopplade till markoperativ förmåga

Försvarsmakten framhåller att avseende den *markoperativa* förmågan består åtgärderna i en prioritering mot planerade och pågående insatser.

För *pågående* insatser har förmågan att stödja insatsen i Afghanistan (ISAF) med helikopter med förmåga till medicinsk evakuering (*MEDEVAC*) högst prioritet. Helikopterenheten (HKP 10B) bedöms vara operativ från 1 april 2011.

För *planerade* insatser inriktas sex HKP 15 mot att stå i beredskap för NBG 11 under första halvåret 2011. De operativa konsekvenser

som uppstår till följd av att HKP 15 saknar varnar- och motmedelsystem vid denna tidpunkt kan beskrivas fullt ut när insats, insatsområde och hotbild definierats. Avsaknad av medeltung helikopter i NBG 11 medför dock kortare räckvidd och tid för helikopteruppdrag³¹ och sämre lastförmåga³². Bristen i efterfrågad helikopterförmåga kan till viss del motverkas genom att den planerade helikopterenheten anpassar uppträdande och utnyttjas för uppgifter där en lätt helikopter är lämplig. Begränsningarna kan även till viss del kompenseras genom en större mängd helikoptrar. En alternativ lösning är att medeltung helikopterkapacitet tillhandahålls av något annat land.

Försvarsmakten anger att i övrigt bör inriktningen vara att fler HKP 10A modifieras för trupp- och sjuktransport för internationella insatser. En eventuell modifiering av helikoptersystemet för sjöoperativa uppgifter bedöms som alltför tekniskt komplicerat och kostnadskrävande för att ens övervägas. För närvarande pågår ett intensivt arbete mellan myndigheten och Försvarets materielverk rörande möjligheterna att skapa fler HKP 10 plattformar användbara för både nationellt och internationellt bruk. Detta arbete inkluderar arbetet med att modifiera de nuvarande fyra HKP 10A till HKP 10C, vilket innebär motsvarande standard som HKP 10B men med bättre funktionalitet avseende trupptransport, m.m. Samtidigt som modifieringen genomförs behövs dock motsvarande mängd "interimshelikoptrar" för utbildning, eftersom volymen helikoptrar tillgängliga för utbildning och insats inte kan understiga nio helikoptrar så länge insatsen i Afghanistan (ISAF) genomförs. En lösning är att ersätta HKP 10A med helikoptrar av modell Super Puma, eller annan motsvarande modell, med efterfrågad uppdragsutrustning och skyddsnivå. Även möjligheten till att anskaffa en modernare helikopter av HKP 10-modell, t.ex. Cougar EC AS725, som idag finns i produktion, undersöks som komplement till eller ersättning av det befintliga HKP 10-systemet. En sådan åtgärd bedöms inte få negativ påverkan på övriga helikoptersystem, då den tidigare inriktningen för systemet fullföljs samtidigt som personalläget inom helikoptersystemet bedöms som relativt bra.³³ En

³¹ Detta kan kompenseras genom upprättande av FARP (Forward Arming and Refueling Point), vilket kräver personal, logistik och bevakning och skydd.

³² En konsekvens är att QRF (Quick Reaction Force=snabbinsatsstyrka) inte kan helikoptertransporteras, vilket ger längre tid till insats. Dessutom kan förmågan till sjuktransport bli begränsad.

³³ I HKP 10-systemet finns för närvarande cirka 50 flygförare och operatörer samt cirka 70 helikoptertekniker.

utökad effekt inom funktionerna trupptransport och sjuktransport bedöms dock tidigast kunna uppnås omkring 2014.

Försvarsmakten anger att de begränsningar som uppkommer för de *markoperativa* uppgifterna bedöms på ett acceptabelt sätt kunna hanteras under en begränsad tid. Skulle ytterligare internationella insatser med markförband bli aktuella måste möjligheterna att stödja dem med de två helikoptertyper som disponeras granskas från fall till fall, men dessa möjligheter bedöms idag dock som mycket begränsade. I sådana fall måste Sverige sannolikt förlita sig på andra nationer.

5.11.2 Åtgärder kopplade till sjöoperativ förmåga

Försvarsmakten anger att vad gäller *sjöoperativa* uppgifter kan den förmåga som en sjöoperativ medeltung helikopter representerar inte ersättas av andra system. De begränsningar som uppkommer avseende bristen på medeltung helikopter för sjöoperativa uppgifter bedöms på ett acceptabelt sätt kunna hanteras under en begränsad tid genom uppbyggnad av förmåga inom de system som disponeras, dvs. ytfartyg³⁴ och ubåtar³⁵ samt HKP 15 –systemet från 2012.³⁶ Skulle sjöförband med korvett Visby sättas in i en insats kan HKP 15 ingå i stridsenheten och tillfälligt baseras på fartyget. Det är därför viktigt att HKP 15 i sjöoperativ version införs och blir operativ så att kompetens byggs upp för samverkan mellan sjöoperativa helikoptrar och fartygsförbanden, vilket kan ske från 2011 eller 2012. I nuvarande omvärldsläge och med den inriktning som regeringen angett i planeringsanvisningar och den försvarspolitiska propositionen till riksdagen 2009 är – enligt myndighetens bedömning – kommande sjöoperativa förmåga med HKP 15 och förmågan till ubåtsjakt med fartygsenheter godtagbar. Viss utveckling av förmågan till ubåtsjakt kan dessutom uppnås genom ökad övningsverksamhet med fartygsenheter och andra åtgärder.

³⁴ Korvett Stockholm, korvett Göteborg, korvett Visby (från 2011), minröjningsfartyg Koster och bevakningsbåt typ Tapper.

³⁵ Ubåt typ Södermanland och Gotland.

³⁶ Försvarsmakten påpekar att i sammanhanget att en eventuell försämrad säkerhetspolitisk situation kan det tänkas att stöd från andra EU-länder med helikopterförband för ubåtsjakt eller andra sjöoperativa uppgifter skulle efterfrågas som komplement till Sveriges egna resurser.

5.12 Överväganden

Militärhelikopterutredningen ska enligt utredningsdirektiven inom ramen för det övergripande utredningsarbetet värdera Försvarsmaktens helikoptersystem och föreslå vilket eller vilka system som kan och bör vidmakthållas i framtiden. Utredningen har i kapitel 2 närmare redogjort för utredningens bedömning av på vilket sätt värderingen kan genomföras för att få ett tillräckligt underlag för ett ställningstagande till frågan om HKP 4-systemet bör vidmakthållas eller avvecklas.

Regeringens styrdokument och aktuella behov ska enligt direktiven ligga till grund för analysen och värderingen av helikoptersystem. Regeringen anger i sina styrdokument att i Försvarsmakten ska finnas en helikopterbataljon med mark- och sjöoperativ förmåga. Enligt regeringen är inriktningen att helikopterbataljonen ska optimeras mot att verka inom fredsfrämjande insatser. Sådana insatser omfattar såväl fredsframtvingande som fredsbevarande insatser. Vissa insatser kan vara av långsiktig karaktär. Helikopterbataljonen ska även kunna lämna understöd till insats med specialförband. Regeringen framhåller vidare att de sjöoperativa insatserna omfattar såväl att kunna hävda territoriell integritet som att delta i internationella insatser i svensk eller som del av annan nations sjöstridsstyrka. Helikopterbataljonen ska således kunna verka i både internationell och nationella insatser. Helikopterbataljonen ska med tillgängliga resurser även kunna stödja samhället vid stora påfrestningar.

Regeringens krav på att helikopterbataljonen ska kunna verka i såväl markoperativa som sjöoperativa insatser, både nationellt och internationellt, ställer krav på det enskilda helikoptersystemets prestanda och utrustning, bl.a. för uppnå tillräcklig skyddsnivå för personalen och materielen.

I fråga om internationella insatser med mark eller sjöoperativ inriktning måste helikoptern – enligt utredningen mening – ha sådan utrustning att helikopterförbandet kan, inom ramen för den aktuella hotbild som råder i insatsområdet, verka och ge operativ effekt. Utredningen bedömer att vad gäller den pågående insatsen i Afghanistan samt för insatser som kan bli aktuella i framtiden inom ramen för NBG 11 och efterföljande EU-stridgrupper är hotbilden sådan att helikoptern bör vara utrustad med ballistiskt skydd, varnar- och motmedelsystem, IR-suppresorer. m.m. Vidare förut-

sätts att kraven på flygsäkerhet uppnås och att den utrustning som krävs av denna anledning också är installerad i helikoptern.

I fråga om nationella mark- och sjöoperativa insatser måste på motsvarande sätt en tillräcklig skyddsnivå finnas för att helikopterförbandet ska kunna verka och ge operativ effekt. Utredningen utgår från att Försvarsmakten – med hänsyn till den hotbild som råder vid varje tillfälle – vidtar åtgärder för att anpassa skyddsnivån på de helikoptrar som saknar tillräcklig skyddsnivå för nationella insatser.

Brister i helikopterbataljonens förmåga på grund av försenade leveranser

Militärhelikopterutredningen kan konstatera uppbyggnaden av helikopterbataljonen och dess operativa förmåga bygger – enligt den ursprungliga planen – på att äldre helikoptersystem avvecklas och att HKP 14-systemet respektive HKP 15-systemet införs som ersättning för avvecklade system under perioden fram till 2009. Som framgår ovan har införandet av de nya helikoptersystemen drabbats av leveransförseningar. Konsekvenserna av inträffade förseningar är att helikopterbataljonens operativa förmåga inte kunnat utvecklas enligt den ursprungliga planeringen, utan tidpunkten för när olika operativa förmågor och delförmågor kan uppnås måste senareläggas i förhållande till den tidigare gällande planen. Förseningarna innebär att det nu föreligger brister i helikopterbataljonens mark- och sjöoperativa förmåga under perioden fram till 2020.

Brister i markoperativ förmåga

I fråga om *markoperativ* förmåga föreligger en brist av medeltung helikopterkapacitet med förmåga till sjuk- och trupptransport i internationella insatser, främst på grund av leveransförseningarna i HKP 14 – systemet, fram till dess att detta system bedöms bli operativt omkring 2017. Denna brist föreligger främst vad avser medeltung helikopterförmåga för medicinsk evakuering i insatsen i Afghanistan (ISAF) samt medeltung helikopterförmåga för sjuk- och trupptransport i NBG 11 och NBG 14.

Brister i sjöoperativ förmåga

Enligt Försvarsmaktens ursprungliga planering skulle HKP 4-systemet successivt avvecklas och HKP 14-systemet införas för att ta över de sjöoperativa uppgifterna. Genom leveransföreningen av HKP 14-systemet föreligger för närvarande en brist i helikopter-bataljonens sjöoperativa förmåga till bl.a. undervattensstrid (ubåtsjakt). Försvarsmakten bedömer att bristen i den sjöoperativa förmågan i viss utsträckning kan motverkas genom användande av fartygsförband och HKP 15-systemet men att full sjöoperativ effekt inte uppnås förrän HKP 14-systemet uppnår full operativ förmåga omkring 2020.

I frågan om HKP 4-systemet kan vidmakthållas för att stärka den mark- eller sjöoperativa operativa förmågan gör utredningen följande överväganden.

Markoperativ förmåga

Försvarsmakten förfogar idag över sammanlagt 14 HKP 4. 13 helikoptrar är förrådsställda, varav åtta helikoptrar är konserverade för att möjliggöra fortsatt drift och fem är förrådsställda utan avsikt att kunna tas i drift. En helikopter är utlånad till Försvarets materielverk som bedriver flygverksamhet med denna helikopter-individ. Av de åtta förrådsställda helikoptrarna som är konserverade för fortsatt drift har fyra helikoptrar sedan tidigare modifierats för att möjliggöra en insats med kravställning utgående från NBG 08. Modifieringen omfattade installation av kulsprutor och ballistiskt skydd. Ingen av de förrådsställda helikoptrarna är utrustade med varnar- och motmedelssystem, IR-suppressorer, partikelseparatorer, m.m.

I frågan om HKP 4-systemet kan anses utgöra ett alternativ som medeltung helikopterkapacitet till insatsen i Afghanistan (ISAF) samt i NBG 11 och NBG 14 utredningen följande övervägande.

Som ovan framhålls riskerar helikopterförband som verkar i internationella insatser en ökad hotbild. Kravet på skydd för personal och materiel i sådana insatser uppnås genom att helikoptern är utrustad med ballistiskt skydd, varnar- och motverkanssystem, IR-suppressor, m.m. I vissa insatsområden med stoftrik miljö, t.ex. Afghanistan, krävs även miljöskydd i motorernas inlopp, s.k. partikelseparatorer, som skyddar dem från uppvirvlande sand. Vidare ställer

krav på flygsäkerhet att helikoptern är utrustad med Cockpit Voice Recorder (CVR) och Flight Data Recorder (FDR).

Enligt Försvarets materielverk och Försvarsmaktens gemensamma bedömning krävs ett omfattande modifieringsarbete för att uppfylla de krav som ställs om helikoptersystemet ska inriktas mot markoperativ tyngdpunkt för internationella insatser. Det bedömda modifieringsarbetet och övriga åtgärder som krävs, bl.a. för att uppnå ställda krav på flygsäkerhet, beräknas av Försvarsmakten ta i anspråk en återuppbyggnadsperiod om fyra till sex år.

Utredningen, som inte finner anledning att ifrågasätta Försvarsmaktens och Försvarets materielverks bedömning av risker samt tidsåtgång för modifieringsarbetet och återuppbyggnad av helikoptersystemet kan konstatera att HKP 4-systemet med markoperativ inriktning kan ge operativ effekt tidigast omkring 2015. Dock kan noteras att det föreligger en osäkerhet i bedömningen av tidpunkten. Enligt utredningens bedömning medför kraven på organisatoriska, personella och materiella åtgärder i helikoptersystemet att det saknas förutsättningar att kunna återuppbygga systemet i tid för insats i Afghanistan före 2015 samt för NBG 11 (2011) och NBG 14 (2014).

Sjöoperativa förmåga

Militärhelikopterutredningen kan inledningsvis konstatera att den förmåga som en sjöoperativ medeltung helikopter representerar kan inte ersättas av andra system. På grund av leveransförseningarna i HKP 14-systemet bedöms första leverans av HKP 14ASW med sjöoperativ förmåga levereras omkring 2017, vilket medför att helikopter bataljonen uppnår full sjöoperativ förmåga omkring 2020.

Fråga uppkommer då om HKP 4-systemet från operationella och materiella utgångspunkter kan utgöra ett alternativ för att fylla denna brist under tiden fram tills HKP 14ASW blir operativ.

Som framgår ovan förutsätter ett vidmakthållande av HKP 4-systemet med sjöoperativ inriktning att helikoptersystemet genomgår en modifiering för att möta krav på flygsäkerhet och förutsätter en återuppbyggnadsperiod, om än något kortare än för alternativet med markoperativ inriktning. Ett vidmakthållande av helikoptersystemet med sjöoperativ inriktning bedöms ge operativ effekt tidigast 2013, även om också denna tidpunkt bedöms som osäker. Ett vidmakthållande av HKP 4-systemet stärker därför inte den

sjöoperativa helikopterförmågan i det korta perspektivet eftersom systemet förts efter en uppbyggnadsperiod och nödvändiga modifieringar beräknas ge sjöoperativ effekt tidigast vid angiven tidpunkt. Helikoptersystemet kan från organisatoriska, personella och materiella utgångspunkter dock utgöra ett alternativ efter 2013 fram tills HKP 14-systemet uppnår sjöoperativ förmåga omkring 2020.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att HKP 4-systemet kan vidmakthållas under de förutsättningar och med de begränsningar som angetts ovan.

Utredningen återkommer i kapitel 7 med överväganden och slutsatser i frågan om helikoptersystemet bör vidmakthållas eller avvecklas.

6 Flygsäkerhet

Militärhelikopterutredningen bedömning:

- Under förutsättning att erforderliga åtgärder vidtas för att uppfylla krav på flygsäkerhet i helikopterverksamheten kan från flygsäkerhetsmässiga utgångspunkter HKP 4-systemet vidmakthållas.

6.1 Inledning

Sedan år 2000 har det inträffat flera allvarliga olyckor med militära helikoptrar och sammanlagt har fjorton personer omkommit i Försvarmaktens helikopterverksamhet.

Statens haverikommission (SHK) har utrett dessa olyckor och de flesta av utredningarna har pekat på lednings-, omorganisations- och resursproblem i Försvarmakten. Andra områden som tagits upp är brister i kompetens, kvalitetsstyrning och resurser avseende ledning, genomförande och tillsyn av den militära luftfarten. SHK har dragit slutsatsen att flera samtidiga förändringar på områden som påverkar helikopterverksamheten har skapat svårighet att överblicka risker och konsekvenser samt inneburit att jämvikten i hela verksamheten rubbats.

HKP 4-systemet är för närvarande förrådsställt i avvaktan på regeringens ställningstagande till föreliggande utredning. Försvarmakten och Försvarets materielverk anger till utredningen att ett vidmakthållande av helikoptersystemet för framtida uppgifter förutsätter omfattande organisatoriska, personella och materiella åtgärder under en återuppbyggnadsperiod av systemet, se kapitel 5.

Frågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas från ett flygsäkerhetsperspektiv för nu aktuella uppgifter kan bedömas först efter en analys av om kravet på flygsäkerhet kan uppnås vid

ett vidmakthållande. I detta kapitel beskrivs och analyseras flygsäkerhetsrelaterade frågeställningar som berör förutsättningarna och möjligheterna att vidmakthålla HKP 4-systemet ytterligare en tid. Utredningen kommer i enlighet med direktiven för utredningen att ytterligare analysera flygsäkerhetsrelaterade frågeställningar i det fortsatta utredningsarbetet.

6.2 Grunder för flygsäkerhet i Försvarmakten

6.2.1 Verksamhetssäkerhet i Försvarmakten

Begreppet *verksamhetssäkerhet* används inom Försvarmakten som ett övergripande begrepp då säkerhet i verksamheter avses. Med verksamhetssäkerhet avses myndighetens förmåga att hantera risker vid all verksamhet innefattande utveckling, anskaffning, nyttjande, vidmakthållande och avveckling av verksamheter, personal, materiel-system, m.m., på ett sådant sätt att de krav som kan ställas på säkerhet i respektive verksamhet är uppfyllda i ett livscykel-perspektiv. Begreppet verksamhetssäkerhet är direkt kopplat till hantering av risker så att icke önskvärda händelser begränsas till en tolerabel nivå.¹

Verksamhetssäkerhet inom myndigheten verksamheter indelas avseende verksamhetsområden i:²

- militär flygsäkerhet,
- militär marksäkerhet,
- militär sjösäkerhet.

6.2.2 Försvarmaktens ansvar för flygsäkerhet i militär luftfart

Uppgifter

Försvarmakten ansvarar för frågor som rör militär luftfart. Ledningen inom det militära luftfartssystemet har i fred uppgiften att tillsammans med andra resurser inom myndigheten hävda Sveriges territoriella integritet samt kunna utveckla och organisera

¹ RML-G 1:10.

² RML-G 1:10 not 3.

insatsförbund och förbereda deras användning för landets försvar. Förband ska också kunna ställas till förfogande för internationella fredfrämjande insatser och humanitär verksamhet samt för att kunna stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. När den fredstida uppgiften löses är det främst samhällsintresset för säkerhet som ska tillgodoses. I händelse av krig är det primärt stridsuppgiften som styr förbandens utnyttjande, där dock flygsäkerheten är av vital betydelse för krigsduglighet, moral och uthållighet.³

Flygsäkerhetsarbetets omfattning

Flygsäkerhetsarbetet ska anpassas till Försvarmaktens uppgifter i fred, kris och krig med vederbörlig hänsyn till den civila luftfartens säkerhet samt till personer som inte befinner sig ombord på luftfartyget eller egendom som inte transporteras med luftfartyget.⁴

Grunder för flygsäkerhetsarbetet

Flygsäkerhetsarbetet ska känneteckna och påverka hela kedjan från specifikation av försvarssystem med ingående materielsystem via utveckling, certifiering och produktion av materielsystem, förbandsproduktion, drift och vidmakthållande, till avveckling av ingående förband och system.⁵

Flygsäkerhetsvillkor

Flygsäkerheten ska främjas inom skäliga kostnader och med hänsyn till säkerheten för den civila luftfarten.⁶ Med skälig kostnad avses här att kostnaderna för nationen är lägre än värdet av den resulterande nyttan för nationen.

³ RML-G 2:2.

⁴ RML-G 2:3.

⁵ RML-G 2:4.

⁶ FFS 1997:15.

Delegerade uppgifter och befogenheter

Chefen för Försvarmaktens säkerhetsinspektion har i särskild ordning bemyndigats att besluta föreskrifter avseende säkerheten inom militär luftfart.⁷

6.3 Haveriutvecklingen

6.3.1 Inledning

Under perioden 2000–2007 har sex helikopterhaverier och två allvarliga tillbud med sammanlagt 14 omkomna inträffat inom Försvarmakten. Statens haverikommission har genom haveriutredningen i det särskilda fallet försökt att klarlägga orsaken till haveriet. För närmare beskrivning av respektive haveri hänvisas till haveriutredningen.

I detta avsnitt redovisas utvecklingen av haverifrekvensen samt förhållandet mellan flygtid och utvecklingen av haverifrekvensen.

6.3.2 Haverier, m.m.⁸

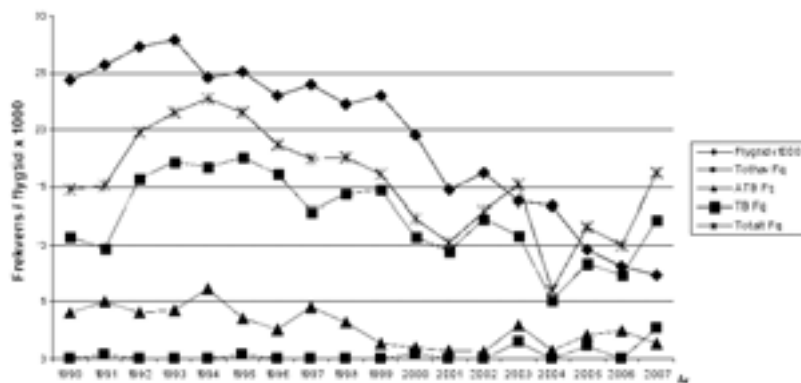
Antalet tillbud ökade från 1990-talets början fram till dess mitt för att sedan i stort sett med få undantag sjunka fram till 2004 då en relativt kraftig ökning kan noteras. Vad gäller antalet allvarliga tillbud ligger dessa relativt konstant med en svagt sjunkande tendens fram till 2007. Under perioden 1990–1999 förekommer endast två totalhaverier medan det under perioden 2000–2007 förekommer sex totalhaverier.

I figuren nedan ges en översiktlig bild av haverifrekvensen i Försvarmakten under 1990–2007.

⁷ FFS 1997:15, ändrad genom FFS 1999:6.

⁸ Uppgifterna är hämtade från Säkerhetskulturutredningens rapport "Utredning av säkerhetskulturen i Försvarmaktens helikopterverksamhet" (se Statens haverikommission Rapport RM 2008:4).

Figur 6.1 Inträffade haverier i Försvarsmakten under 1990–2007



Källa: Säkerhetskulturutredningen.

Om man ser till totala frekvensen haverier, allvarliga tillbud (AT) och tillbud (TB) under perioden 1990–2007 så noteras en kraftig ökning från 2004 och framåt. Tas hänsyn till den årliga flygtiden så kan det konstateras att utvecklingen av flygtid ganska väl följer utvecklingen av frekvensen haverier, allvarliga tillbud och tillbud per 10 000 flygtimmar fram till 2004, då flygtiden minskar och tillbudsfrekvensen ökar.

Perioden fram till 2000 ligger den årliga flygtiden på mer än 20 000 timmar. Efter 2000 sjunker såväl flygtid som tillbuds-frekvens. Ju mer man flyger desto mer exponeras man för riskabla situationer som kan leda till tillbud av något slag. Samtidigt är man i så bra flygtrim att man kan förhindra att riskabla situationer utvecklas till allvarligare tillbud eller haverier. Med den sjunkande flygtiden från 2000 sjunker också tillbuds-frekvensen, vilket kan bero dels på att man inte längre exponeras lika mycket för risker och dels på att flygtrimmen från det mer omfattande flygandet dessförinnan fortfarande sitter i. Från 2000 till 2004 flyger man mindre och mindre och förlorar en del av sin flygtrim och när man kommer ner i mindre än 10 000 timmar per år så ökar antalet tillbud och haverier kraftigt.

Under 2007 var flygtiden 7 371 timmar mot 19 556 timmar under 2000, dvs. en minskning i flygtid på 62 procent. Från 2004 till 2007 minskade flygtiden med 45 procent. En del av förklaringen till det ökade antalet haverier kan vara att den minskade flygtiden ger begränsade möjligheter att skapa och bibehålla en bred kompe-

tens som är viktig för att hantera nya och oväntade situationer. Förmågan att hantera sådana situationer har därför minskat.

6.4 Tillsyn och uppföljning av flygsäkerhet⁹

6.4.1 Militära flyginspektionens revisioner

Militära flyginspektionen (FLYGI) har i egenskap av tillsynsfunktion genomfört externa revisioner av helikopterverksamheten. Syftet med dessa revisioner var i första hand att pröva om helikopterflottiljen uppfyllde kvalitets- och säkerhetskrav enligt regler för militär luftfart (RML) för att få ett verksamhetstillstånd.

Revision i maj 2005

I maj 2005 genomfördes en första revision av helikopterflottiljen på en relativt övergripande nivå. Vid revisionen konstaterades flera brister, bl.a. att rutinen för avvikelserapportering inte tillämpades. Revisionen och hanteringen av dess resultat dokumenterades inte i sin helhet. Enligt FLYGI var det svårt att få en överblick av verksamheten genom att tala med ledningen utan man konstaterade att det fanns ett behov av att titta längre ner i verksamheten.¹⁰

Auktorisationsrevision i februari 2006

Den 2 februari 2006 genomförde FLYGI en auktorisationsrevision av helikopterflottiljen. Vid revisionen identifierades så allvarliga brister att FLYGI bedömde att RML:s krav för auktorisation inte var uppfyllda. FLYGI:s rekommendationer riktades även internt till flygvapeninspektören, då rekommendationerna berörde områden som helikopterflottiljen inte själv hade befogenheter och resurser att lösa. En åtgärdsplan utarbetades i samråd med FLYGI. Helikopterflottiljens interimistiska verksamhetstillstånd förlängdes och utökades till att omfatta verksamhet även med HKP 15.¹¹

⁹ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på uppgifter i Säkerhetskulturutredningens rapport.

¹⁰ Säkerhetskulturutredningens rapport, s. 98 f.

¹¹ A. a. s. 99.

Auktorisationsrevision i november 2006

På begäran av helikopterflottiljen genomfördes en ny revision i november 2006. Denna omfattade verksamhetsledningssystem, flygoperationell verksamhet, ledning av fortsatt luftvärdighet och flygunderhåll. Vid revisionen konstaterades att flera avvikelser sedan föregående revision inte hade åtgärdats, t.ex. kvalitetsmanualer, oklara ledningsförhållanden och att verksamhetsledningssystemet för den flygoperationella verksamheten inte var implementerat. Inom flygenhetens verksamhetsområde fanns fortsatta avvikelser som visade att verksamhetsledningssystemet inte var implementerat och därmed var RML:s minimikrav inte uppfyllda. Dessa avvikelser utgjorde hinder för auktorisation.¹²

I rapporten lämnades bl.a. rekommendationen att flygvapeninspektören borde utreda vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att säkerställa att helikopterflottiljens uppgifter är i balans med tillgängliga resurser över tiden. Särskilt borde utredas vilka ytterligare möjligheter som finns att koncentrera verksamheten till färre och tydligare uppgifter, till färre verksamhetsställen och till färre organisationsenheter. Vidare rekommenderades flygvapeninspektören att följa upp och stödja chefen för helikopterflottiljen i arbetet med att kompetensförsörja helikopterflottiljen med divisionsledningskompetens. FLYGI förlängde efter revisionen helikopterflottiljens interimistiska verksamhetstillstånd att gälla till den 30 juni 2007.¹³

Auktorisationsrevision i juni 2007

I juni 2007 genomfördes en ny revision av helikopterflottiljen. Vid revisionen konstaterades att verksamhetsledningssystemet var i huvudsak implementerat och uppfyllde minimikrav. Vissa tidigare mindre avvikelser kvarstod men verksamhetstillstånd kunde trots detta meddelas. FLYGI beslutade att meddela helikopterflottiljen verksamhetstillstånd med särskilda villkor.¹⁴

¹² Revisionsrapport den 22 december 2006.

¹³ Säkerhetskulturutredningens rapport, s.100.

¹⁴ A.a. s. 101.

6.4.2 Interna revisioner

Försvarmakten har även genomfört interna revisioner av helikopter- verksamheten. I detta avsnitt sammanfattas resultaten från dessa verksamhetsrevisioner. Sådana revisioner kan genomföras av myndig- hetens enhet för internrevision liksom av helikopterflottiljen på egen hand.

Internrevisioner 2000–2006

Försvarmaktens enhet för internrevision genomförde internrevision av helikopterflottiljen 2000 och 2004. Resultaten från revisionen 2000 pekade på att det rådde oklara ansvarsförhållanden inom flottiljen, att det saknades styrning, att de olika enheterna inte integrerats, att det fanns kulturella skillnader samt att det saknades samsyn och samordning. Man hade inte heller lyckats nå uppställda mål. Revisionen konstaterade också att förbandet omorganiserats tre gånger på tre år. Granskning av internkontrollen visade att arbetsordningar och styrande dokument varierade mellan olika förband och enheter. Helikopterflottiljen uppmanades att utarbeta en gemensam verksamhetsidé, inriktning och långsiktig målsät- ning för verksamheten.

År 2001 genomfördes en uppföljning av revisionsresultaten. Det konstaterades att arbetet hade påbörjats med att åtgärda de problem som tidigare hade identifierats men att flottiljens uppgifter och roll fortfarande var oklara och att flottiljstabens uppgifter var oklara. Vid- are konstaterades att intresset från Försvarmaktens högsta ledning var lågt och istället för att skapa en långsiktighet arbetade man med fråga för fråga. Uppföljningen konstaterade att flottiljen alltjämt var ett förband i obalans.

Vid internrevisionen år 2004 konstaterades att många av de problem som återfanns vid revisionen år 2000 fortfarande var aktuella och olösta. Helikopterflottiljen saknade en på central nivå fastställd långsiktig plan för inriktning och utveckling. Revisionen konstaterade att dialogen mellan flottiljen och högkvarteret hade brister med inslag av misstroende och utebliven kommunikation. Vidare konstaterades att de ständiga omorganisationerna var en stor börda för flottiljen.

Internrevisioner av helikopterflottiljen genomfördes år 2005 och 2006. Vid revisionen i 2006 konstaterades 96 avvikelser, de

flesta på Malmen. Fortsatta brister identifierades i balansen mellan uppgifter och resurser, ledning, målformulering, m.m.

6.4.3 Särskilda utredningar

Särskild utredning av brister i ledning och styrning

Efter olyckan över Bottensjön år 2003 genomförde Försvarmakten en särskild utredning av brister i ledning och styrning av helikopterverksamheten. Utredningen genomfördes efter att Statens haverikommission påtalat bristerna.¹⁵ I utredningen konstaterades att bristerna bl.a. bestod i en fragmenterad och otydlig ansvarsfördelning avseende myndighetens roll som luftfartsmyndighet och flygoperatör samt en begränsad förmåga vid högkvarteret flygsäkerhetsfunktion att bedriva förebyggande flygsäkerhetsarbete. Vidare konstaterades att organisationsförändringar har genomförts utan att de – med avseende på flygsäkerhetspåverkande konsekvenser – på ett systematiskt sätt har föregåtts av riskanalyser, följts upp under eller utvärderats efter genomförandet. Utredningen konstaterade också att det fanns brist på relevant helikopterspecifik kompetens i högkvarteret och att det förelåg avsaknad av gemensam värdegrund och samsyn inom helikopterflottiljen. Det fanns vidare obalans mellan uppgifter och resurser inom flottiljens verksamhet. Arbetet med implementering av RML vid flottiljen hade inte heller prioriterats i förhållande till övrig verksamhet vid förbandet.

Resultat från Arbetsmiljöverkets MTO-analys

Arbetsmiljöverket genomförde en särskild analys med MTO-metodik med anledning av haveriet vid Bottensjön (ovan).¹⁶ Utredningen konstaterade att det fanns flera säkerhetsbrister i den arbetsmetodik som användes. Metodiken var känd men inte formellt godkänd av ledningen för helikopterflottiljen. Ingen riskanalys hade genomförts av räddningsmetodiken. Vidare saknades rätt utrustning och utbildning för arbetsmomenten. Flygsäkerhetsmateriel som inte var godkänd användes. Det fanns tillåtelse till regelmässiga avsteg från regler och instruktioner vilket innebar brister i säkerhetskulturen. Utredningen konstaterade att Försvarmakten på

¹⁵ RM 2005:01.

¹⁶ AIGÖ 2006/18434.

flera punkter brutit mot såväl arbetsmiljölagen som mot de föreskrifter som utfärdas med stöd av denna lagstiftning. Utredningen konstaterade också brister i styrning och kontroll av verksamheten.

6.5 Statens haverikommissionens utredningar

Statens haverikommission (SHK) har utrett de angivna helikopterhaverierna och redovisat utredningsresultaten i rapporterna RM 2002:01 (Kebnekaise), RM 2005:01 (Bottensjön), RM 2007:02 (Göteborg), RM 2008:03 (Lindö) och RM 2008:04 (Ryd).

6.6 Den s.k. Säkerhetskulturutredningens analys och slutsatser

6.6.1 Inledning

Statens haverikommission beställde inom ramen för sin utredning av helikopterolyckan vid Ryd den 11 september 2007 (RM 2008:4) en utredning för att få eventuella systembrister på olika nivåer i Försvarmaktens organisation identifierade. Företaget *MTO Psykologi* genomförde utredningen i form av en separat studie av säkerhetskulturen vid Försvarmaktens helikopterverksamhet. Arbetet påbörjades den 15 oktober 2007 och utredningen avrapporterades i september 2008 (i fortsättningen benämnd Säkerhetskulturutredningen).¹⁷

I Säkerhetskulturutredningen beskrivs och värderas säkerhetskulturen inom Försvarmakten och myndighetens helikopterverksamhet.¹⁸ Utredningen har sedan legat till grund för SHK:s bedömningar och rekommendationer med anledning av den nämnda olyckan.

I detta avsnitt redovisas ett sammandrag av Säkerhetskulturutredningens analys och bedömningar av konsekvenserna för säkerheten inom helikopterverksamheten.

¹⁷ Utredningen genomfördes utifrån ett systemperspektiv på arbetsmiljö och säkerhet, dvs. samspelet mellan Människa (M), Teknik (T) och Organisation (O). Företaget tillämpar specifik beteendevetenskaplig kunskap och metodik för att förbättra arbetsmiljö, säkerhet, hälsa och kvalitet.

¹⁸ Säkerhetskulturutredningens analys och slutsatser baseras på en omfattande genomgång av vetenskapliga publikationer och av dokumentation från Försvarmakten samt på underlag från ett stort antal intervjuer med personal. Intervjupersonerna valdes ut beroende på att de representerat olika delar av verksamheten och funktioner och/eller att de haft specialkunskaper om vissa förhållanden.

6.6.2 Säkerhetskulturutredningens analys av säkerhetskulturen

Säkerhetsproblemen kvarstår

Säkerhetskulturutredningen konstaterade att på flera av de områden där Statens haverikommission tidigare givit rekommendationer kvarstår fortfarande problemen. Ett antal av dessa rekommendationer har dessutom återkommit i ett flertal utredningar, vilket tyder på att Försvarsmaktens åtgärder inte har haft avsedd effekt. Utredningen menade att det är inte acceptabelt att under fredsförhållanden bedriva en verksamhet där det finns brister i helikoptersystem, säkerhetsutrustning, ledning, styrning och träning som innebär att systematiskt öka risken för att skador uppkommer.

Säkerhetsfrågan har inte prioritet i Försvarsmakten

Säkerhetskulturutredningen konstaterade i sin rapport att det saknas en policy från Försvarsmaktens högsta ledning som anger att säkerhetsfrågor har högsta prioritet. Säkerhet är inte en tydlig del i myndighetens värdegrund och befattningshavare får därför inte stöd för beslutsfattande i säkerhetsfrågor. Enligt utredningen visade resultaten vidare på att det saknas säkerhetsmål och tydliga säkerhetsprioriteringar från högsta ledningen. Det fanns exempel på att när beslut tagits om att stoppa verksamheter av säkerhetsskäl, t.ex. efter ett haveri, så har beslutsfattare utsatts för påtryckningar från överordnade om att fortsätta verksamheten. Det fanns andra exempel på att överordnade tagit beslut om att fortsätta verksamheten trots att säkerhetsansvariga underordnade ville stoppa verksamheten. På den lokala nivån i helikopterflottiljen finns exempel på att man anmält obalans mellan uppgifter och resurser utan att få gehör. Det är vidare oklart hur resultaten från riskanalyser följs upp både på flottiljnivå och ute på kompanier och divisioner. Riskanalyser används inte för att identifiera risker i den "vanliga" verksamheten och därmed inte som ett proaktivt verktyg. Kravet på riskanalyser följs därför inte i den vanliga verksamheten. Inom delar av verksamheten finns även en otillräcklig förståelse för säkerheten. Det har framkommit att flottiljledningen inte lyssnar på varningssignaler och att det vid flygsäkerhetsmöten finns olika uppfattningar om hur flygsäkerhetsläget ska värderas, vilket skapar en risk för säkerhetsproblem.

Otydliga verksamhetsmål

Säkerhetskulturutredningen konstaterade att det även saknas en tydlig målbild såväl för verksamheten som för medarbetarna. Beslut tas i ett sent skede inför uppdrag och i många fall utanför den fastställda planeringsprocessen. Detta innebär en ”ryckighet” och att helikopterflottiljen får för lite tid för att skapa förutsättningar för och planera sin verksamhet. Ständiga förändringar av målbilden påverkar såväl verksamhet som individer negativt.¹⁹ Ett annat exempel är att personal med kort varsel flyttas mellan divisioner och kompanier för att utföra uppgifter som de inte är utbildade för. Förhållandet pekar på ett ensidigt produktionsfokus i förhållande till säkerhet.

Obalans mellan uppgifter och resurser

Säkerhetskulturutredningen konstaterade att Försvarmaktens organisation inte förmår att skapa en balans mellan uppgifter och resurser. Utredningen påpekade att det krävs en helhetssyn och en omfattande erfarenhet av olika delar av verksamheten och en kunskap i säkerhetsfrågor inklusive de långsiktiga konsekvenserna. Erfarenheter från andra områden har visat att det är svårt för en enskild beslutfattare att fatta beslut som får omfattande konsekvenser, t.ex. som att stoppa verksamheten, även om beslutfattaren har stöd i säkerhetspolicy och ledningssystem. I sådana situationer uppstår i den akuta situationen en målkonflikt mellan produktion och säkerhet.

Otydligt ledarskap

Säkerhetskulturutredningen påpekade att effekten av matrisorganisationen i helikopterverksamheten är att det blir ett mindre tydligt ledarskap. Det kan skapa osäkerhet om vem som bestämmer och vad som gäller. Omfattande personalflyttningar har även inneburit bristande kontinuitet inom flera av helikopterflottiljens divisioner.

¹⁹ Säkerhetskulturutredningen anger som exempel att TOEM (målbilden) för flottiljen är under omarbetning och att det vid utredningstidpunkten saknas en fastställd målbild. Vidare finns flera påpekanden om att det saknas en tydligt bild av verksamhetsmålen för flottiljen.

Otydlighet i ansvar och befogenheter

Säkerhetskulturutredningen konstaterade att det föreligger brist på en tydlig fördelning av ansvar och befogenheter där de ekonomiska resurserna också är sammankopplade med verksamhetssäkerhetsansvaret. Försvarsmaktens övergripande organisationsstruktur liksom planering och styrning av verksamheten leder till otydlighet när det gäller ansvar och befogenheter i säkerhetsfrågor. Detta innebär att personal på olika nivåer inte vet vem som är ansvarig för olika frågor. Det finns exempel på att flera befattningshavare har samma ansvarsområde, t.ex. att skapa balans mellan uppgifter och resurser, men saknar befogenheter.

Brist på styrning och helikopterkompetens i högkvarteret

Säkerhetskulturutredningen konstaterade att det under lång tid har rått brist på relevant helikopterspecifik kompetens i högkvarteret och en befattningshavare med hög rang som kan företräda verksamheten. Detta har inneburit att det saknats kompetens och förståelse kring helikopterverksamhetens krav och uppgifter. Vidare har betydande personalneddragningar inom bl.a. militära flyginspektionen under en period på 2000-talet medfört att resurser för såväl förebyggande säkerhetsarbete som för uppföljning minskat. Högkvarteret har vidare haft ett bristande engagemang i helikopterverksamheten och helikopterflottiljens verksamhet har inte varit synligt i dess organisation. Dialogen mellan högkvarteret och flottiljen har också fungerat dåligt, vilket dokumenterats vid flera revisioner och i andra dokument.

Otydlig organisation högkvarteret

Säkerhetskulturutredningen konstaterade att högkvarterets organisation försvårar möjligheterna för beställare och utförare att samverka och prioritera. Enligt utredningen bör en organisationsförändring övervägas med syfte att skapa en ökad tydlighet mot personalen ute i organisationen och ett bättre utnyttjande av resurser för styrning och ledning samt bättre möjligheter till samverkan, exempelvis genom att samla resurser och uppgifter i samma del av organisationen.

Organisationsförändringar

Säkerhetskulturutredningen noterade att helikopterverksamheten har genomgått flera omfattande förändringar inom de flesta delar av sin verksamhet sedan flottiljen bildades, t.ex. vad avser organisation, uppgifter, materiel och geografisk placering. Vissa komplexa uppgifter har tillkommit, t.ex. NBG, och andra uppgifter har utgått såsom flyg- och sjöräddning. Utredningen konstaterade att förändringar har genomförts på flera områden och i snabb takt. Helikopterflottiljen har inte lyckats nå ut med att kommunicera motiv och konsekvenser samt att skapa delaktighet i organisationen i sin helhet för de förändringar som genomförts. Utredningen konstaterade att helikopterflottiljen saknar förutsättningar för att kunna hantera snabba förändringar som ligger utanför den ordinarie planeringsprocessen. Helikopterflottiljen kommer samtidigt att verka i en omgivning som kräver förändringar i framtiden. Enligt utredningen är det viktigt att flottiljen kan behålla kontroll över verksamheten under dessa förändringar. Detta innebär att förändringar inte får bli alltför omfattande och inte ske alltför ofta och att flottiljen måste ha möjlighet att påverka hur förändringar genomförs, t.ex. på vilket sätt och vid vilken tidpunkt. En förutsättning för detta är att det är möjligt att styra och prioritera i verksamheten.

Brist på förtroende för ledningen

Säkerhetskulturutredningen noterade att förtroendet för helikopterflottiljens ledning har hos personalen tidvis varit svagt, vilket framkommit i flera dokument. Flottiljledningen har uppfattats ha svårigheter att samla verksamhetsutövarna på de olika verksamhetsorterna till en gemensam syn på verksamheten.

Förekomsten av kulturskillnader

Säkerhetskulturutredningen konstaterade vidare att de många organisationsförändringar som helikopterflottiljen genomgått, den stora bredd i uppgifter som funnits med från de olika försvarsgrenarna och de ständiga förändringarna av uppgifterna har bidragit till att man inte fått tillfälle att utveckla en enhetlig plattform för verksamheten med rutiner, utbildning, värderingar, attityder och kultur (värdegrund) som är gemensamma för flottiljen. Under åren

har inte tillräckliga åtgärder genomförts för att hantera de skillnader som funnits i t.ex. erfarenhet, kompetens och värderingar. Utredningen konstaterade att i betydande omfattning kvarstår de kulturskillnader som fanns då helikopterflottiljen bildades. Utredningen noterade samtidigt att flottiljen har försökt vidta åtgärder för att hantera skillnaderna. Utredningen noterade att kulturskillnader och avsaknad av en gemensam värdegrund för flottiljen innebär att det kan finnas skillnader i arbetssätt och förhållningssätt till flygsäkerhet beroende på skillnader i verksamhetsort och helikoptersystem som kan försvåra besättningssamarbetet och på detta sätt leda till olyckor. Enligt utredningen tyder det angivna på att det råder en bristande förståelse för kulturella skillnader och vikten av att hantera dessa.

Brister i erfarenhetsåterföring och organisatoriskt lärande

Säkerhetskulturutredningen konstaterade att Försvarmaktens internrevision redan år 2000 pekade på betydande brister och problem i helikopterflottiljens verksamhet. Vid en förnyad revision år 2004 kvarstod de flesta av dessa problem. Försvarmaktsledningen och helikopterflottiljen har saknat förmåga att åtgärda problemen. I vissa fall har flottiljledningen även haft svårt att erkänna att problemen finns. En annan förklaring till att bristerna inte åtgärdades är bristande styrning och uppföljning från högkvarteret, vilket kan förklaras med bristande resurser och intresse för helikopterverksamheten och att verksamheten inte hade någon tillhörighet i någon av de s.k. försvarsgrenarna förrän år 2004. Detta i kombination med de ständigt pågående förändringarna av organisationen kan ha inneburit en situation där det i princip blev omöjligt att styra verksamheten. Ledningen i högkvarteret förefaller också ha haft en bristande förståelse för, eller saknat information om, vidden av de problem som internrevisionen påpekade och de rekommendationer som riktades till flottiljen.

Brister i säkerhetsutrustning

Säkerhetskulturutredningen redovisade att det finns stora problem med materiel, exempelvis att kängor, hjälmar och annan utrustning som inte är anpassad för uppgiften används. Utredningen påpekade

att om ändamålsenlig och föreskriven utrustning saknas blir signalen till personalen att säkerheten inte är viktig. Detta kan leda till att personalen också uppfattar att t.ex. säkerhetsregler inte behöver följas. På detta sätt kan viktiga verktyg för säkerhetsstyrning och personalens förtroende för ledningen förloras.

Behovet av en oberoende tillsynsfunktionen

Säkerhetskulturutredningen framhöll att erfarenheter från framgångsrikt säkerhetsarbete visar att det måste finnas en aktiv och oberoende tillsynsfunktion. Forskningen visar att brist på externa krav och tillsyn och ett ömsesidigt beroende mellan tillsynsobjekt och tillståndshavare innebär att problem och brister inte lyfts fram och åtgärdas.

6.6.3 Säkerhetskulturutredningens samlade bedömning av säkerhetskultur och säkerhetsnivå i helikopterverksamheten

Säkerhetskulturutredningen konstaterade sammanfattningsvis att resultaten från utredningen visar på omfattande problem och brister i flera av de förutsättningar som måste finnas för att bedriva en säker verksamhet. Resultaten visar också att förhållanden förvärrats under flera år och att verksamhetens ledning, trots flera haverier, inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att förbättra säkerheten. Först kring år 2007 har ett åtgärdsprogram påbörjats. Efter denna period är det också tydligt att vissa förhållanden stabiliserats inom verksamheten, t.ex. har inga organisationsförändringar genomförts och helikopterverksamheten har fått en högre prioritet i Försvarmakten.

Säkerhetskulturutredningen konstaterade att de problem som funnits och finns inom flottiljen bidrar till att öka sannolikheten för helikopterhaverier och att det finns en tydlig obalans mellan uppgifter och resurser. Det finns också ett beroende mellan brister inom olika områden, t.ex. styrning och ledning som innebär att dessa brister kan hamna i fas med varandra och skapa systemsvikt. Flera samtidiga förändringar innebär att jämvikten i hela verksamheten rubbas och skapar svårighet att överblicka risker och konsekvenser. Inom helikopterverksamheten har flera större förändringar skett

samtidigt och under ett kort tidsförlopp. Det åtgärdsprogram som pågår och de åtgärder som föreslås behöver fortsättningsvis genomföras för att skapa en stabil plattform för flottiljen.

Säkerhetskulturutredningen rekommenderade att helikopterflottiljen koncentrerar sina resurser på ett fortsatt förbättringsarbete då förutsättningar för att med en acceptabel säkerhetsnivå utföra uppdrag för närvarande saknas.

Säkerhetskulturutredningen lämnade utifrån den analys som gjorts och de slutsatser som dragits i utredningen följande förslag på åtgärder som bör genomföras:

- säkerhet bör bli ett prioriterat område i Försvarmakten,
- en återuppbyggnadsperiod bör ges till helikopterflottiljen för att återställa balansen mellan uppdrag och resurser i verksamheten,
- styrning och ledarskap inom högkvarteret bör utvecklas,
- ledarskapet inom helikopterflottiljen bör utvecklas,
- arbetssätt för att hantera förändringar och kulturskillnader bör skapas,
- åtgärder bör vidtas för att förbättra lärande och erfarenhetsåterföring.

6.7 Statens haverikommissions rapport med anledning av helikopterhaveriet i Ryd (RM 2008:4)

I rapporten RM 2008:04 konstaterade SHK att olyckstalet inom helikopterverksamheten är oacceptabelt högt. SHK pekade också på att tidigare SHK-utredningar innehåller ett stort antal rekommendationer som är relevanta också i utredningen RM 2008:04 och att flera av de tidigare lämnade rekommendationerna ännu inte har genomförts av Försvarmakten.

I rapporten RM 2008:04 lämnar SHK bl.a. följande rekommendationer:

- Försvarmakten bör avsätta nödvändig tid och resurser för att i linje med Säkerhetskulturutredningen åtgärdsförslag kraftsamla på en grundlig översyn av helikopterverksamheten.

- Försvarsmakten bör genomföra åtgärder i linje med Säkerhetskulturutredningens förslag.
- Försvarsmakten bör göra säkerheten till ett prioriterat område i myndighetens verksamhet.

6.8 Försvarsmaktens åtgärdsprogram för ökad flygsäkerhet

6.8.1 Inledning

Försvarsmakten beslutade den 3 oktober 2008 att inrätta en projektgrupp i syfte att analysera inträffade helikopterhaverier och öka flygsäkerheten inom myndighetens helikopterverksamhet.

Projektgruppen har haft i uppdrag att, på grundval av Statens haverikommissions utredningar RM 2008:3 och RM 2008:04 samt Säkerhetskulturutredningens analys och förslag, lämna förslag på åtgärder för att omhänderta de rekommendationer som ges i de tre utredningarna.

6.8.2 Förslag till ökad flygsäkerhet

Projektgruppens arbete koncentrerades inledningsvis på rekommendationer som lämnats i SHK:s utredningar RM 2008:3 och RM 2008:4 samt rekommendationer som lämnats av Säkerhetskulturutredningen.

Projektgruppens delrapport, som överlämnats till överbefälhavaren, innehåller bl.a. följande förslag:

- Försvarsmaktens flygsäkerhetsdoktrin bör fastställas,
- militära flyginspektionen myndighetsutövning bör tydliggöras,
- flygvapeninspektörer tillsammans med relevanta flygkompetenser bör organiseras inom produktionsledningen,
- ledningen av flygvapenförbanden bör harmoniseras,
- lokal ledning av flygtjänsten vid helikopterflottiljen bör omorganiseras.

Projektgruppen ska i en andra etapp analysera övriga av SHK lämnade rekommendationer till Försvarsmakten under perioden 1998–2008.

6.8.3 Statens haverikommissions bedömning av genomförda åtgärder

Försvarsmakten redovisade i skrivelse den 3 mars 2009 till Statens haverikommission (SHK) genomförda och planerade åtgärder med anledning av de rekommendationer som SHK tidigare lämnat till Försvarsmakten.²⁰ Försvarsmakten lämnade även information om genomförda och planerade åtgärder med anledning av rekommendationerna i muntlig föredragning den 26 mars 2009.

SHK meddelade i skrivelse den 7 april 2009 till Försvarsmakten att i fråga om flera av de aktuella rekommendationerna finner SHK att Försvarsmakten mera redovisar planer på kommande beslut och åtgärder än faktiskt vidtagna sådana och att det bl.a. därför är för tidigt att nu göra några bedömningar av huruvida de beslut och åtgärder som vidtagits respektive planeras kommer att ge avsett resultat.²¹ Det finns också osäkerheter i fråga om innehållet i kommande styrande dokument inom Försvarsmakten. Det sistnämnda kan särskilt beröra rekommendationerna RM 2008:04 R1 och R2. SHK påpekade vidare att vid utredningar av olyckor inom Försvarsmaktens ansvarsområde under senare år har haverikommissionen i flera fall kunnat konstatera att effekter av de åtgärder Försvarsmakten vidtagit till följd av tidigare rekommendationer inte kunnat iakttas eller varit mycket begränsade. I något fall har också konstaterats att lämnad rekommendation i tidigare ärende inte alls genomförts. SHK framhöll i skrivelsen att för att haverikommissionen ska kunna bedöma de föreslagna åtgärder och de effekter som kan förväntas av dessa är det angeläget att Försvarsmakten framtida redovisning också innehåller uppgift om:

- dokumenterade beslut rörande åtgärder till följd av respektive rekommendation,
- motiv för hur respektive beslut kan tillgodose lämnade rekommendationer,
- förväntade effekter av de olika besluten,
- planering för genomförande av besluten,
- hur genomförandet av respektive beslut ska följas upp,

²⁰ Försvarsmaktens skrivelse den 10 mars 2009 (HKV 02 810:53307).

²¹ Statens haverikommissions skrivelse den 7 april 2009 (M-07/07).

- hur de förväntade effekterna av besluten ska följas upp.

SHK har anmodat Försvarsmakten att senast 30 september 2009 redovisa vilka åtgärder som har vidtagits med anledning av de i rapporten lämnade rekommendationerna.

Statens haverikommission har under hand informerat Militärhelikopterutredningen om att haverikommissionens rekommendationer med anledning av inträffade helikopterhaverier i Försvarsmaktens verksamhet inte utgör hinder mot ett vidmakthållande av ytterligare ett helikoptersystem under förutsättning att myndigheten vidtar rekommenderade åtgärder för att säkerställa kravet på flygsäkerhet.

Försvarsmaktens flygsäkerhetsinspektör har i skrivelse den 9 juni 2009 till Militärhelikopterutredningen meddelat att denne tillstyrker att HKP 4-systemet kan återuppbyggas på sätt Försvarsmakten anger under förutsättning att samtliga rekommendationer som lämnats av Statens haverikommission är uppfyllda och att återuppbyggnad och vidmakthållande av helikoptersystemet i övrigt är förenligt med kravet på flygsäkerhet i verksamheten.²²

Militärhelikopterutredningen vill i detta sammanhang framhålla att representanter för utredningen har vid besök på olika arbetsställen inom helikopterverksamheten samtalat med både personal i ledande befattningar och annan personal om flygsäkerheten i verksamheten. Flertalet av de tillfrågade har till utredningen uppgett att man delar Säkerhetskulturutredningens beskrivning av verksamheten, identifierade problem och utredningens slutsatser.

6.9 Överväganden

Försvarsmakten har under 2000-talet drabbats av flera mycket allvarliga helikopterhaverier i verksamheten. Genom flera olika utredningar med anledning av haverierna och vid revision av verksamheten har framkommit att det föreligger allvarliga brister i flygsäkerheten i helikopterverksamheten. En fullgod verksamhets-säkerhet, av vilken flygsäkerhet är en del, är av grundläggande betydelse i Försvarsmaktens verksamhet. Kravet på flygsäkerhet påverkar hela kedjan från specifikation av försvarssystem med ingående materielsystem via utveckling, certifiering och produktion

²² Försvarsmaktens skrivelse den 9 juni 2009 (HKV 01 800:59129).

av materielsystem, förbandsproduktion, drift och vidmakthållande till avveckling av ingående förband och system.

Statens haverikommission och den s.k. Säkerhetskulturutredningen har i sina respektive utredningar konstaterat att resultaten från dessa visar på att föreligger omfattande problem och brister i flera av de förutsättningar som måste finnas för att Försvarmakten ska kunna bedriva en säker helikopterverksamhet. Resultaten visar att förhållanden förvärrats under flera år och att verksamhetens ledning, trots flera haverier, inte vidtagit tillräckliga åtgärder för att förbättra säkerheten. Ett åtgärdsprogram som ska leda till ökad flygsäkerhet har påbörjats inom Försvarmakten under 2007. Efter denna period är det också tydligt att vissa förhållanden stabiliserats inom helikopterverksamheten och att denna verksamhet har fått en högre prioritet i myndigheten.

Militärhelikopterutredningen delar den av SHK och Säkerhetskulturutredningen gjorda bedömningen att de problem som funnits och finns inom helikopterflottiljen bidrar till att öka sannolikheten för allvarliga tillbud och haverier. Ett problemområde är förekomsten av en tydlig obalans mellan uppgifter och resurser. Det finns också ett beroende mellan brister inom olika områden, t.ex. styrning och ledning som innebär att dessa brister kan hamna i fas med varandra och skapa systemsvikt. Samtidigt kan noteras att inom helikopterverksamheten har flera större förändringar skett samtidigt och under ett kort tidsförlopp. Flera samtidiga förändringar innebär att jämvikten i hela verksamheten rubbas och skapar svårighet att överblicka risker och konsekvenser.

Militärhelikopterutredningen vill understryka vikten av att de rekommendationer som den s.k. Säkerhetskulturutredningen och SHK har lämnat fullt ut genomförs för att förhindra fler allvarliga helikopterhaverier i verksamheten. Utredningen vill särskilt framhålla att *verksamhetssäkerhet*, varav *flygsäkerhet* är en del, måste utgöra ett högt prioriterat område i Försvarmaktens verksamhet. Enligt utredningen innebär detta att helikopterflottiljen måste ges en tillräcklig återuppbyggnadsperiod för att återställa balansen mellan uppdrag och resurser i verksamheten. Vidare måste ledarskapet inom helikopterflottiljen samt arbetssättet för att hantera förändringar och kulturskillnader fortsatt utvecklas. Helikopterflottiljen behöver därför koncentrera sina resurser på ett fortsatt förbättringsarbete. Samtidigt måste styrning och ledarskap på ansvariga nivåer inom högkvarteret för helikopterverksamheten fortsatt utvecklas. Högkvarteret behöver tillsammans med helikopter-

flottiljen fortsätta arbeta med att identifiera och åtgärda brister i säkerhetskulturens olika delar, dvs. riskstyrning, förståelse och beteende. Även övriga av SHK rekommenderade åtgärder måste genomföras för att i största möjliga utsträckning minska risken för fortsatta helikopterhaverier

Militärhelikopterutredningen har att i frågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas ta ställning till om ett sådant vidmakthållande är förenligt med den nuvarande statusen på flygsäkerheten i helikopterverksamheten och de krav på åtgärder som anges i rekommendationerna från SHK och Försvarmaktens flygsäkerhetsinspektör. Det kan därvid konstateras att myndigheten påbörjat sitt åtgärdsprogram och – enligt utredningens bedömning – i vissa delar nått viss framgång för att komma till rätta med de allvarliga brister och problem som äventyrar flygsäkerheten.

Militärhelikopterutredningen kan samtidigt konstatera att SHK i fråga om flera av de aktuella rekommendationerna gör bedömningen att Försvarmakten mera redovisar planer på kommande beslut och åtgärder än faktiskt vidtagna sådana och att det bl.a. därför är för tidigt att nu göra några bedömningar av huruvida de beslut och åtgärder som vidtagits respektive planeras kommer att ge avsett resultat. SHK pekar på att det finns också osäkerheter i fråga om innehållet i kommande styrande dokument inom Försvarmakten, och att det kan särskilt beröra rekommendationerna RM 2008:04 R1 och R2. SHK påpekar att för att det ska vara möjligt kunna bedöma de föreslagna åtgärderna och de effekter som kan förväntas av dessa är det angeläget att Försvarmakten i dokumenterade beslut om åtgärder till följd av respektive rekommendation redovisar uppgift om bl.a. motiv för hur respektive beslut kan tillgodose lämnade rekommendationer, förväntade effekter av de olika besluten, planering för genomförande av besluten, hur genomförandet av respektive beslut och hur de förväntade effekterna av besluten ska följas upp.

Militärhelikopterutredningen gör bedömningen att även om Försvarmakten redovisar ett åtgärdsprogram för att komma till rätta med de allvarliga bristerna och problemen inom flygsäkerhetsområdet medför SHK:s bedömning av bristerna i åtgärdsprogrammet att det för närvarande måste anses som oklart vilken effekt som vidtagna och planerade åtgärder har och får i arbetet med att stärka flygsäkerheten i helikopterverksamheten. Detta får till följd att det också – enligt utredningen – föreligger oklarhet om nuvarande status på flygsäkerheten i helikopterverksamheten,

vilket inger allvarliga betänkligheter för den nu löpande helikopter-verksamheten.

Försvarsmakten anger till utredningen att myndigheten efter förnyad analys och värdering nu gör bedömningen att HKP 4-systemet kan – från flygsäkerhetsmässiga utgångspunkter – vidmakthållas under vissa närmare angivna förutsättningar. Myndigheten påpekar att avvecklingen av systemet har kommit så långt att om systemet ska drivas vidare är det inte längre fråga om något vidmakthållande utan snarare en återuppbyggnad av systemet, vilket kräver omfattande organisatoriska, personella, materiella och ekonomiska åtgärder för att bl.a. uppfylla kraven på flygsäkerhet i helikoptersystemet. Med anledning av den personella situationen och därtill hörande uppgifter inom helikopterfunktionen, den materiella statusen på HKP4-systemet och SHK rekommendationer bedömer myndigheten att det inte finns förutsättning att kunna driftsätta systemet utan dessa omfattande åtgärder.

Försvarsmakten anger att det är möjligt att nu påbörja en uppbyggnadsperiod för att skapa förutsättningar för att vidmakthålla helikoptersystemet. I denna uppbyggnadsperiod bör en plan utvecklas för hur ledningsstrukturen inom helikopterflottiljen och materielsystem ska säkerställas, förberedelser för utbildning vidtagas, helikoptrarna modifieras där omfattningen beror på inriktning och ambition med systemet, underhållsavtal med civil underhållsleverantör tecknas, m.m. Denna period bedöms ta cirka två–tre år varefter en ny utredning bör genomföras för att säkerställa att det från flygsäkerhetsmässiga utgångspunkter föreligger förutsättningar för att driftsätta systemet. Därefter kan helikoptersystemet vara operativt (ge effekt) två–tre år efter att flygverksamheten återstartats. Sammantaget rör det sig om en tidsperiod på mellan fyra till sex år från det att beslut fattas tills förutsättningar för drift är skapade samt att förmåga kan produceras och ge effekt. Åtgärder mot sjöoperativ inriktning kan ta kortare tid och vara avsevärt mindre riskfylld sett till kraven på mer begränsade materiella modifieringar. Detta alternativ kan ge ett operativt tillskott kring 2013–2014. Alternativet med inriktning mot insatser med markoperativ tyngdpunkt bedöms ge effekt i operativa termer kring 2015. Den redovisade planen för vidmakthållande förutsätter att tillgängliga resurser avdelas för helikoptersystemets vidmakthållande och att alla flygsäkerhetsrelaterade krav som identifierats i SHK:s och Säkerhetskulturutredningens utredningar uppfylls.

Försvarsmaktens flygsäkerhetsinspektör har – efter att först ha ställt sig avvisande till ett vidmakthållande av helikoptersystemet på grund av bristerna i flygsäkerheten – numera tillstyrkt att helikoptersystemet kan vidmakthållas under förutsättning att samtliga rekommendationer som lämnats av Statens haverikommission är uppfyllda samt att återuppbyggnad och vidmakthållande av helikoptersystemet i övrigt är förenligt med kravet på flygsäkerhet i verksamheten.

Militärhelikopterutredningen delar Försvarsmaktens och flygsäkerhetsinspektörens bedömning att HKP 4-systemet kan – utifrån flygsäkerhetsmässiga aspekter – vidmakthållas ytterligare en tid under de förutsättningar som myndigheten anger i denna fråga, dvs. att bl.a. kraven på flygsäkerhet fullt ut tillgodoses. Enligt Försvarsmaktens bedömning innebär det att HKP 4-systemet med markoperativ inriktning kan ge operativ effekt tidigast omkring 2015 och med sjöoperativ inriktning något tidigare, dvs. omkring 2013. Samtidigt ska noteras att såväl Försvarsmakten som Försvarets materielverk anger att bedömningarna avseende modifiering och återuppbyggnad av HKP 4-systemet präglas av stor osäkerhet vad gäller bedömda tidsintervall för genomförandet av olika åtgärder, vilket innebär att de bedömda tidpunkterna för när helikoptersystemet kan ge operativ effekt får anses präglas av osäkerhet.

7 Överväganden och slutsatser

Militärhelikopterutredningens förslag:

- HKP 4-systemet bör avvecklas enligt plan.

Inledning

I detta kapitel redovisas utredningens överväganden och slutsatser i delfrågan om HKP 4-systemet ska vidmakthållas eller fortsatt avvecklas. Utredningen ska enligt direktiven belysa vilka operativa effekter på kort och lång sikt som ett vidmakthållande av HKP 4-systemet medför, om ett vidmakthållande av helikoptersystemet påverkar införandet av HKP 14-systemet samt vilka kostnader eller besparingar som uppstår om helikoptersystemet vidmakthålls.

Militärhelikopterutredningen gör följande överväganden.

Kraven på operativ förmåga och operativa delförmågor

Som tidigare angetts måste delfrågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas eller fortsatt avvecklas analyseras och bedömas med utgångspunkt i helikopterbataljonens operativa uppgifter enligt statsmakternas styrdokument och de behov som nu är aktuella.

I utredningsdirektiven anges att gällande målsättningsdokument bör granskas mot de behov som nu är aktuella. I denna fråga kan följande observeras. Helikopterbataljonen är målsatt med utgångspunkt i statsmaktens övergripande krav på Försvarsmaktens operativa förmåga och krav på ett antal operativa delförmågor. Helikopterbataljonen har inom ramen för Försvarsmaktens övergripande operativa uppgifter i uppgift att stödja övriga insatsförband med mark- och sjöoperativ förmåga.

De närmare kraven på helikopterbataljonens operativa förmåga anges för närvarande i ett antal angivna typfall (typinsatser), som beskrivs och utvecklas i den preliminära förbandsmålsättningen (PTOEM) för helikopterbataljonen. Härtill kommer att helikopterbataljonen ska lösa särskilda uppgifter inom ramen för angivna typinsatser, t.ex. att sätta upp en helikopterenhet för insats i Afghanistan (ISAF) eller för beredskap i NBG 11.

Regeringens föreslår i propositionen med förslag till ny försvarspolitisk inriktning, som bifölls av riksdagen den 16 juni 2009, att arbetet med att omstrukturera Försvarsmakten mot ett användbart och tillgängligt insatsförsvar ska fortsätta och utvecklas i propositionen bl.a. den fortsatta inriktningen av insatsorganisationen och de olika insatsförbanden (kapitel 2).

Försvarsmakten har på uppdrag av utredningen analyserat i vilken omfattning den beslutade nya försvarspolitiska inriktningen kan antas påverka kraven på dimensionering och organisation av myndighetens helikopterverksamhet.

Försvarsmakten anger i svar till utredningen att myndigheten idag preliminärt gör bedömningen att den nu beslutade inriktningen av försvarspolitiken och därtill kopplade krav på operativ förmåga och delförmågor över tiden inte i någon avgörande utsträckning påverkar den sedan tidigare beslutade målbilden för helikopterverksamheten. Det innebär att den planerade uppbyggnaden av helikopterbataljonen bör fortsätta – enligt myndighetens bedömning – för att uppnå den angivna kravställningen i förbandsmålsättningen för helikopterbataljonen. De nu identifierade leveransförsejningarna av främst HKP 14-systemet kommer dock att medföra att tidigare planerad tidpunkt för uppnående av olika operativa förmågor kommer att skjutas fram i tiden i jämförelse med den ursprungliga planeringen.

Militärhelikopterutredningen har inom ramen för arbetet med delfrågan om HKP 4 –systemet kan och bör vidmakthållas gjort en preliminär granskning av angivna målsättningsdokument och gör för närvarande ingen annan bedömning än Försvarsmakten i denna fråga. Målsättningsdokumenten sin nuvarande utformning och identifierade aktuella behov bör därför i läggas till grund för den fortsatta kartläggningen av brister i helikopterbataljonens operativa förmåga.

Utredningen kommer i det fortsatta utredningsarbetet – i enlighet med utredningsdirektiven – att genomföra en djupare analys av målsättningsdokument och granska dessa mot nu aktuella behov.

Brister i den operativa förmågan

Uppbyggnaden av helikopterbataljonen och dess operativa förmåga bygger enligt Försvarmaktens nu gällande plan på att äldre helikoptersystem avvecklas och att ett nytt medeltungt och ett nytt lätt helikoptersystem införs under perioden fram till 2020. Som framgår av kapitel 5 har införandet av de nya helikoptersystemen HKP 14 och HKP 15 drabbats av leveransförseningar. Samtidigt har modifieringen av HKP 10 försenats. Försvarmakten har på utredningens uppdrag analyserat vilka konsekvenser som leveransförseningarna medför för helikopterbataljonen operativa förmåga.

Av Försvarmakten underlag i denna fråga till utredningen framkommer att leveransförseningarna av HKP 14 respektive HKP 15 samt förseningen av modifieringen av HKP 10-systemet (HKP 10B) medför att den bedömda tidpunkten för när olika operativa förmågor och delförmågor kan uppnås måste senareläggas i förhållande till den tidigare gällande planen. Försvarmakten identifierar samtidigt ett fortsatt stort behov av helikopterförmåga i samband med både nationella och internationella insatser. Förseningarna innebär att det uppstår brister i helikopterbataljonens mark- och sjöoperativa förmåga under perioden fram till 2020.

Brister i markoperativ förmåga

I fråga om *markoperativ* förmåga föreligger en brist av medeltung helikopterkapacitet med förmåga till sjuk- och trupptransport i internationella insatser fram till dess HKP 14-systemet blir operativt omkring 2017. Denna brist föreligger främst vad avser medeltung helikopterförmåga för sjuk- och trupptransport i NBG 11 och – med stor sannolikhet – även i NBG 14. Brist råder också för närvarande vad gäller förmåga till sjuktransport i insatsen i Afghanistan.

Enligt nuvarande planering ska HKP 10-systemet inriktas mot att stödja insatsen i Afghanistan (ISAF) med förmåga till sjuktransport från den 1 april 2011. Inriktning är att denna insats med helikopterenheten ska pågå under två år, dvs. fram till första halvåret 2013. I nuvarande inriktning ingår även att fem HKP 10A ska modifieras för att uppnå de krav som ställs för internationella insatser. Denna modifiering förutsätter dock att HKP 10-systemet under tiden kan producera tillräcklig flygtid för besättningsträning

för att säkerställa insatsen i Afghanistan (ISAF). Enligt nuvarande inriktning kan också ytterligare en insats bli aktuell för helikopter-enheten i Afghanistan efter 2014. Något formellt beslut om sådan insats är dock inte fattat.

Militärhelikopterutredningen kan konstatera att det internationellt generellt föreligger brist på militär medeltung helikopterkapacitet och att något annat land inte förklarat sig berett att tillföra sådan kapacitet till NBG 11. Utredning utgår därför från att om sådan helikopterkapacitet ska tillföras stridsgruppen måste den tillhandahållas av Försvarsmakten. Utredningen kan dock konstatera att myndighetens nuvarande planering och inriktning av HKP-10-systemet innebär att helikoptersystemet inte utgör något alternativ som medeltung helikopterkapacitet för NBG 11 och sannolikt inte heller för NBG 14. Om helikoptersystemet ska utgöra ett alternativ för NBG 14 förutsätter detta att insatsen i Afghanistan avslutas under 2013 så att rimliga förutsättningar föreligger till reparation och underhåll av helikopterparken inför beredskapsperioden i NBG 14.

Mot bakgrund av nuvarande inriktning av det svenska åtagandet att stödja insatsen i Afghanistan (ISAF) med en medeltung helikopter-enhet utgår utredningen från att det för närvarande saknas förutsättningar att med HKP 10-systemet stödja NBG 11 och NBG 14, eftersom ett sådant stöd förutsätter att HKP 10-systemet utvecklas med ytterligare plattformar om ingen annan lösning finns att tillgå. Utredningen noterar att enligt myndighetens planering utgör HKP 15-systemet helikopterresursen i NBG 11, vilket innebär begränsningar i helikopterförmågan, bl.a. vad avser förmåga till sjuk- och trupptransport.

Bör HKP 4-systemet vidmakthållas för att stärka den markoperativa förmågan?

I frågan om HKP 4-systemet kan och bör vidmakthållas för att stärka den markoperativa förmågan över tiden och särskilt utgöra ett alternativ som medeltung helikopterkapacitet i NBG 11 och NBG 14 samt i närtid för insatsen i Afghanistan (ISAF) gör utredningen följande överväganden.

Helikopterförband som verkar i internationella insatser riskerar en ökad hotbild. Såväl statsmakten som deltagande personal i internationella insatser ställer krav på att bl.a. de helikoptersystem

som används i insatserna har en tillräcklig skyddsnivå för att personalen inte ska utsättas för onödiga risker att skadas. Sådan skyddsnivå uppnås genom att helikoptern t.ex. är utrustad med ballistiskt skydd, varnar- och motverkanssystem, IR-suppressor, m.m. I vissa insatsområden med stoftrik miljö, t.ex. Afghanistan, krävs även miljöskydd i motorernas inlopp, s.k. partikelseparatorer, som skyddar dem från uppvirvlande sand. Vidare innebär krav på flygsäkerhet att helikoptern är utrustad med Cockpit Voice Recorder (CVR) och Flight Data Recorder (FDR).

Försvarmakten förfogar idag över sammanlagt 14 HKP 4. 13 helikoptrar är förrådsställda, varav åtta helikoptrar är konserverade för att möjliggöra fortsatt drift och fem är förrådsställda utan avsikt att kunna tas i drift. En helikopter är utlånad till Försvarets materielverk som bedriver flygverksamhet med denna helikopter-individ. Av de åtta förrådsställda helikoptrarna som är konserverade för fortsatt drift har fyra helikoptrar sedan tidigare modifierats för att möjliggöra en insats med kravställning utgående från NBG 08. Denna modifiering omfattade installation av kulsprutor och ballistiskt skydd. Ingen av de förrådsställda helikoptrarna är dock utrustade med varnar- och motmedelssystem, IR-suppressorer, partikelseparatorer, m.m.

Enligt Försvarmaktens och Försvarets materielverks samlade bedömning krävs ett omfattande modifieringsarbete för att uppfylla de krav som ställs om helikoptersystemet ska inriktas mot markoperativ tyngdpunkt för internationella insatser. Vidare förutsätter ett vidmakthållande av helikoptersystemet, vilket såväl Statens haverikommission som Försvarmaktens flygsäkerhetsinspektör påpekat, en återuppbyggnadsperiod innan systemet kan driftsättas. Det bedömda modifieringsarbetet och övriga åtgärder som krävs, bl.a. för att uppnå ställda krav på flygsäkerhet, beräknas av Försvarmakten ta i anspråk en återuppbyggnadsperiod på mellan fyra till sex år.

Militärhelikopterutredningen delar Försvarmakten bedömning att krav på skydd för personal och materiel som verkar i internationella insatser måste tillgodoses. Även kraven på flygsäkerhet måste tillgodoses. Utredningen, som inte finner anledning att ifrågasätta de båda myndigheternas bedömning av risker, tidsåtgång, m.m. för modifieringsarbetet och återuppbyggnad av helikoptersystemet delar därför även bedömningen att HKP 4-systemet med markoperativ inriktning med stor sannolikhet kan ge operativ effekt

tidigast omkring 2015, dock kan noteras att det föreligger en osäkerhet i bedömningen av tidpunkten.

Det saknas därför – enligt utredningens bedömning – förutsättningar att kunna återuppbygga helikoptersystemet till stöd för NBG 11 och NBG 14 eller för insats i Afghanistan före 2015.

Militärhelikopterutredningen kan även konstatera att såväl Försvarmakten som Försvarets materielverk anger att nuvarande dimensionering av resurser hos myndigheterna för helikopterverksamheten inte är utformad för ett vidmakthållande av HKP 4-systemet. Ett beslut om att vidmakthålla helikoptersystemet riskerar i vart fall på kort sikt, att genom resurskonflikt inom helikopterområdet hos myndigheterna negativt påverka utvecklingen av HKP 10-systemet respektive HKP 15-systemet samt fördröja införandet av HKP 14-systemet.

I fråga om kostnaden för ett vidmakthållande av helikoptersystemet med markoperativ inriktning har Försvarmakten beräknat att denna uppgår till cirka 780 miljoner kronor fram till 2020. Enligt myndighetens bedömning ryms inte kostnaden inom nuvarande ekonomiska planering varför ett beslut om vidmakthållande förutsätter en omavvägning av Försvarmaktens uppgifter och förmågor.

Militärhelikopterutredningen har inte funnit anledning att ifrågasätta myndighetens bedömning av kostnaden, att den inte ryms inom nuvarande ekonomiska planering och att beslut om vidmakthållande förutsätter en omavvägning av myndighetens uppgifter och förmågor. Militärhelikopterutredningen gör bedömningen att det ligger utanför uppdraget att ta ställning till frågor som berör eventuell omavvägning av Försvarmaktens uppgifter och förmågor utanför helikopterverksamheten.

Militärhelikopterutredningen gör sammantaget bedömningen att ett vidmakthållande av HKP 4-systemet med markoperativ inriktning inte stärker den markoperativa helikopterförmågan före 2015 samtidigt som ett vidmakthållande skulle negativt påverka utvecklingen av HKP 10-systemet och HKP 15-systemet och införandet av HKP 14-systemet. Samtidigt införs HKP 14-systemet i markoperativ konfiguration och bedöms ge operativ effekt omkring 2017. Enligt utredningens mening saknas från markoperativa utgångspunkter därför tillräckliga skäl för att HKP 4-systemet ska vidmakthållas.

Bör HKP 4-systemet vidmakthållas för att stärka den sjöoperativa förmågan?

I frågan om HKP-4-systemet med sjöoperativ inriktning kan anses utgöra ett alternativ som medeltung helikopterkapacitet med sjöoperativa förmåga fram till dess HKP 14-systemet uppnår sådan förmåga gör utredningen följande överväganden.

På grund av leveransförseningarna av HKP 14-systemet föreligger för närvarande brister i helikopterbataljonens sjöoperativa förmåga, främst vad avser förmåga till undervattens strid (ubåtsjakt). Den förmåga som en medeltung helikopter med sjöoperativ förmåga representerar kan inte fullt ut ersättas av andra system. Även om bristen i viss utsträckning kan motverkas genom utvecklad samverkan mellan fartygsförband och HKP 15-systemet kommer vissa brister att kvarstå fram till 2020.

Regeringen har tidigare förklarat att en nedgång i den sjöoperativa helikopterförmåga inte kan undvikas under en begränsad tid eftersom den nya helikopterbataljonen är under uppbyggnad (kap 2).

Fråga uppkommer då om den bedömda leveransförseningen av HKP 14-systemet bör föranleda en annan bedömning och ett annat ställningstagande i denna fråga.

Som framgår av kapitel 5 och 6 förutsätter ett vidmakthållande av HKP 4-systemet med sjöoperativ inriktning att helikoptersystemet genomgår en modifiering för att möta krav på flygsäkerhet och en återuppbyggnadsperiod, om än något kortare än för alternativet med markoperativ inriktning. Ett vidmakthållande av helikoptersystemet med sjöoperativ inriktning bedöms ge operativ effekt tidigast 2013, även om också denna tidpunkt bedöms som osäker. Ett vidmakthållande av HKP 4-systemet stärker således inte den sjöoperativa helikopterförmågan i det korta perspektivet men kan stärka förmågan i ett längre perspektiv från omkring 2014.

Försvarsmaktens anger att i nuvarande omvärldsläge och med den inriktning som regeringen angett i planeringsanvisningar och den försvarspolitiska propositionen till riksdagen 2009 får kommande sjöoperativa förmåga till undervattensstrid i form av fartygsenheter och HKP 15 anses godtagbar, särskilt som utveckling av förmågan till ubåtsjakt kan uppnås genom bl.a. ökad övningsverksamhet med fartygsenheter. Försvarsmakten har härutöver i en särskild sekretessbelagd föredragning för utredningen beskrivit hur ytterligare sjöoperativ förmåga kan utvecklas.

Militärhelikopterutredningen gör mot bakgrund av de krav som ställs på Försvarmaktens operativa förmåga bedömningen att de begränsningar som uppkommer genom brist på medeltung helikopter för sjöoperativa uppgifter under den angivna perioden är besvärande men får anses på ett acceptabelt sätt kunna hanteras genom uppbyggnad och utveckling av förmåga inom de system som disponeras, dvs. ytfartyg, ubåtar och HKP 15-systemet från 2012.

Militärhelikopterutredningen vill samtidigt framhålla att kraftfulla åtgärder omgående bör vidtas gentemot leverantören för att påskynda leveransen av HKP 14 i sjöoperativ konfiguration för att undanröja nu föreliggande brister i den sjöoperativa helikopterförmågan. Utredningen avser att följa utvecklingen i denna fråga under det fortsatta utredningsarbetet.

På motsvarande sätt som gäller för ett vidmakthållande av helikoptersystemet med markoperativ inriktning riskerar ett vidmakthållande av HKP 4-systemet dessutom att negativt påverka utvecklingen och införandet av övriga helikoptersystem i Försvarmakten genom resurskonflikt inom helikopterområdet i Försvarmakten och Försvarets materielverk.

Sammanfattande bedömning

Militärhelikopterutredningen gör sammanfattningsvis bedömningen att det från såväl markoperativ som sjöoperativa utgångspunkter saknas tillräckliga skäl för att vidmakthålla HKP 4-systemet ytterligare en tid. Helikoptersystemet bör därför avvecklas enligt plan.

8 Kostnads- och konsekvensanalys

8.1 Inledning

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska utredningen redovisa en beräkning av ekonomiska konsekvenser om förslagen i betänkandet påverkar intäkterna eller kostnaderna för staten. Om intäktsminskningar eller kostnadsökningar uppstår ska även en finansiering föreslås. Om förslagen får samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska även dessa redovisas.

8.2 Ekonomiska konsekvenser

Militärhelikopterutredningen ska enligt direktiven särskilt belysa vilka kostnader eller besparingar som uppstår om HKP 4-systemet vidmakthålls samt lämna förslag på hur eventuella ökade kostnader ska finansieras inom befintlig budgetram.

Militärhelikopterutredningens överväganden och förslag innebär att HKP 4-systemet ska fortsatt avvecklas. Förslaget innebär att det inte uppstår några ytterligare kostnader av betydelse vad gäller organisation, infrastruktur eller materiel än de kostnader som Försvarsmakten tidigare själv planerat för vid avveckling av HKP 4-systemet, vilket även involverar eventuella kostnader för försäljning och annan överlåtelse av helikoptersystemets materiel.

Utredningen ska enligt direktiven även belysa vilka kostnader eller besparingar som uppstår om HKP 4-systemet vidmakthålls. Som framgår av kapitel 5 uppgår den direkta kostnaden för att vidmakthålla åtta helikoptrar med markoperativ konfiguration till 780 miljoner kronor fram till 2020. Kostnaden för att vidmakthålla åtta helikoptrar i sjöoperativ konfiguration beräknas uppgå till 550 miljoner kronor fram till 2020. I båda fallen tillkommer vissa kostnader för infrastruktur i form av hangarer, m.m. Utredningen vill samtidigt framhålla att gjorda beräkningar är osäkra. I dessa

alternativ har hänsyn heller inte tagits till den ekonomiska påverkan som ett vidmakthållande av helikoptersystemet kan ha på övriga helikoptersystem i Försvarmakten, eftersom dessa ekonomiska konsekvenser är svåra att bedöma på befintligt underlag.

Enligt Försvarmaktens bedömning – vilken utredningen inte funnit skäl att ifrågasätta – är kostnaderna i båda alternativen av sådan storlek att de inte ryms inom nuvarande ekonomiska plan för helikopterverksamheten eller inom övrig försvarsplanering, utan kräver omavvägning av Försvarmaktens förmågor, vilket ligger utanför utredningens uppdrag. Utredningen har därför inte heller bedömt det nödvändigt att låta genomföra ytterligare beräkningar av ekonomiska konsekvenser av dessa alternativ.

8.3 Övriga konsekvenser

Militärhelikopterutredningens förslag medför inga övriga konsekvenser som bör redovisas särskilt i detta sammanhang.

Referenser

Offentligt tryck

Ds 2007:46 *Säkerhet i samverkan.*

Ds 2008:48 *Försvar i användning.*

Prop. 2004/05:1 *Förslag till statsbudget (Försvar samt beredskap mot sårbarhet).*

Prop. 2004/05: 5 *Vårt framtida försvar.*

Prop. 2005/06:1 *Förslag till statsbudget (Försvar samt beredskap mot sårbarhet).*

Prop. 2006/07:1 *Förslag till statsbudget (Försvar samt beredskap mot sårbarhet).*

Prop. 2007/08:1 *Förslag till statsbudget (Försvar samt beredskap mot sårbarhet).*

Prop. 2008/09:1 *Förslag till statsbudget (Försvar och samhällets krisberedskap).*

Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar.*

SOU 2008:129 *Helikoptern i samhällets tjänst.*

Övrigt

Försvarsmakten – *Flygoperationell manual för Försvarsmakten, FOM-A Gemensam, Juni – September 2009.*

Försvarmakten – *Flygoperationell manual för Försvarmakten, FOM-A Helikopter, Juni – September 2009.*

Försvarmakten - ”*Preliminär taktisk, organisatorisk och ekonomisk målsättning för insatsorganisation helikopter*” (HKV 01 630:76607).

Försvarmakten - *Verksamhetsledning för Militär Luftfart inom Försvarmakten (VML)* (utgåva 090701).

Försvarmaktens utredning ”*Försvarmaktens helikoptersystem – Långsiktig idéplan*” den 28 maj 1998 (HKV H 35 800:90701).

Försvarmaktens utredning ”*Förslag till långsiktig inriktning för utveckling av Försvarmaktens helikopterförmåga*” den 12 december 2006 (HKV H/S 35 800:82110).

Försvarmaktens skrivelse den 30 januari 2009 – ”*Underlag till regeringens försvarspolitiska proposition 2009*” (HKV 23 383:51503).

Försvarmaktens skrivelse den 30 januari (HKV 01 800:50587).

Försvarmaktens skrivelse den 26 februari (HKV 01 800:50596).

Försvarmaktens skrivelse den 5 mars (HKV 01 800:52986).

Försvarmaktens skrivelse den 10 mars (HKV 02 810:53306).

Försvarmaktens skrivelse den 10 mars (HKV 02 810:53307).

Försvarmaktens skrivelse den 24 april (HKV 01 800:55970).

Försvarmaktens skrivelse den 28 april (HKV 800:57221).

Försvarmaktens skrivelse den 8 maj 2009 (HKV 800:56307).

Försvarets materielverks skrivelse den 23 mars (FMV GD 14490/2009).

Försvarets materielverks skrivelse den 6 maj 2009 (FMV GD 21781/2009).

MTO Psykologi - *Utredning av säkerhetskulturen i Försvarens helikopterverksamhet (2008).*

Regleringsbrev avseende Försvarensmakten för budgetåret 1997.

Regleringsbrev avseende Försvarensmakten för budgetåret 2009.

Statens haverikommission rapport *RM 2002:01.*

Statens haverikommission rapport *RM 2005:01.*

Statens haverikommission rapport *RM 2007:02.*

Statens haverikommission rapport *RM 2008:03.*

Statens haverikommission rapport *RM 2008:04.*

Kommittédirektiv



Försvarsmaktens helikopterresurser

Dir.
2008:118

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utreda hur förmågan att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar ska bibehållas respektive förbättras, samt vilka krav det ställer på dimensionering och organisation av helikopterförbanden. Utredaren ska analysera vilka av Försvarsmaktens operativa helikoptersystem som kan och vid behov bör vidmakthållas. Utredaren ska utvärdera erfarenheterna av genomförda upphandlingar av helikoptersystem samt analysera flygsäkerhetsrelaterade frågor och föreslå förbättringsåtgärder.

Bakgrund

Försvarsmaktens helikoptrar

Sedan 1999 omsätter Försvarsmakten sin helikopterpark. Skälet för omsättningen är främst att skapa en ensad helikopterpark med färre helikoptertyper. På det sättet kan myndigheten utforma en mer rationell och effektiv verksamhet och begränsa bl.a. underhållskostnaderna.

Flertalet av de tidigare helikoptertyperna har avvecklats eller håller på att avvecklas. Helikopter 3, 5, 6 och 11 har redan avvecklats. För närvarande planeras respektive pågår avvecklingen av helikopter 4 och 9. Av de tidigare helikoptertyperna är det endast helikopter 10 som ska bibehållas. I stället anskaffas 18 st. helikopter 14 (medeltung) och 20 st. helikopter 15 (lätt). Den ursprungliga planeringen var att de nya helikoptrarna skulle levereras under perioden 2003–2009. Omsättningen av helikopterparken innebär att antalet heli-

koptrar inom Försvarmakten minskar från att ha varit drygt 100 st. till att bli knappt 50 st.

I dag finns inom Försvarmakten följande helikoptersystem. Helikopter 4 vidmakthålls med 8 st. av totalt 13 st. helikoptrar till den 20 december 2008, då planerad avveckling påbörjas enligt Försvarmaktens beslut. Helikopter 9 är föremål för ett successivt driftstopp fram till den 20 december 2009, varefter systemet avvecklas.

Helikopter 10 kommer att vidmakthållas, enligt plan till dess att helikopter 14 är fullt operativ. Försvarmakten förfogar över 10 st. helikopter 10, varav 9 st. är i drift. 3 st. av dessa genomgår för närvarande en uppgradering för att kunna genomföra medicinska evakueringar.

17 st. helikopter 15 är i dag levererade. Samtliga helikoptrar beräknas vara levererade under det första kvartalet av 2009. Försvarmakten kommer då förfoga över totalt 20 st. helikopter 15.

Under första halvåret av 2009 väntas 3 st. helikopter 14 vara levererade. Leveranserna beräknas därefter fortskrida till år 2012, då samtliga helikoptrar väntas vara levererade.

Helikopter 14 och 15 kommer, efter det att samtliga helikoptrar i respektive system levererats, vara föremål för kontinuerliga leveranser av kringutrustning fram mot år 2018, då helikopterbataljonen enligt gällande tidsplan ska vara fullt operativ.

Användningen av Försvarmaktens helikoptrar

Militära syften

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 6) redovisas under insatsorganisationens utveckling att det ska finnas en helikopterbataljon. För 2009 är inriktningen att Helikopterflottiljen ska utbilda ett insatsförband med både sjö- och markoperativ förmåga. Insatsförbandet ska bidra till förmåga inom olika typinsatser, t.ex. stöd åt insats med specialförband och stöd åt snabbinsatsstyrka. Samtliga typinsatser ska kunna lösas och vissa av dem ska kunna lösas samtidigt.

I budgetpropositionen redovisas också att den fortsatta omstruktureringen, med avveckling av äldre helikoptersystem och införande av nya system, innebär att det kommer att finnas en begränsad tillgång på helikoptrar. Detta kan, enligt propositionen, påverka möjligheten att lösa uppgifter under en övergångsperiod.

I fråga om materiel anförs i budgetpropositionen att helikopter 10 ska vidmakthållas och utvecklas för förmåga till medicinsk evakuering. Under slutet av innevarande år är det avsikten att helikopter 14 ska börja levereras. Under 2009 är inriktningen att de sista leveranserna av helikopter 15 ska göras. Därefter kommer Försvarmakten ha 20 st. helikopter 15.

Användning för civila ändamål

Försvarmaktens helikoptrar har under lång tid haft betydelse för civil verksamhet. Det gäller framför allt för räddningstjänst och för sjuktransporter.

Stödet till samhället har tidigare varit så omfattande att det påverkat den militära verksamheten negativt. Redan i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1, utg.omr 6) ansåg regeringen att stödet till samhället med helikopter blivit så omfattande att det begränsade Försvarmaktens möjligheter att genomföra den grundläggande förbandsverksamheten. Med utgångspunkt i inriktningen att stöd till samhället inte ska vara dimensionerande för Försvarmakten gjorde regeringen genom en regleringsbrevsändring det möjligt för Försvarmakten att begränsa denna form av stöd.

Enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor är en statlig myndighet eller en kommun skyldig att med personal och egendom delta i en räddningsinsats på anmodan av räddningsledaren. Skyldigheten föreligger dock bara om myndigheten eller kommunen har lämpliga resurser och ett deltagande inte allvarligt hindrar dess vanliga verksamhet. Med stöd av denna bestämmelse kan en räddningsledare använda Försvarmaktens helikopterresurser vid t.ex. skogsbränder.

I mitten på 1990-talet anskaffades särskilda helikoptrar för sjuktransporter (helikopter 11). Huvudsyftet med anskaffningen var att stärka sjuktransportkapaciteten i krig. Men helikoptrarna skulle också användas för sjuktransporter i fred. Försvarmakten och landstinget i Västerbottens län tecknade avtal om sjuktransporter. Avtalet har numera löpt ut.

Sjöfartsverket hade tidigare avtal med Försvarmakten om helikopter i beredskap på olika platser i Sverige för sjöräddning. Detta avtal har numera upphört.

I förordningen (2002:375) om Försvarmaktens stöd till civil verksamhet regleras det s.k. nödhelikoptersystemet. Regleringen innebär att Försvarmakten vid livshotande situationer där omedelbar trans-

port är avgörande för behandlingen av skadade och sjuka personer, ska utföra transporter med helikopter på begäran av sjukvårdshuvudman genom flygräddningscentralen.

I övrigt får Försvarmakten i enlighet med förordningen lämna stöd till statliga myndigheter, kommuner och landsting, samt under vissa förutsättningar även till enskilda. Försvarmakten ska ta ut avgifter vid stöd enligt förordningen.

Försvarmaktens helikopterorganisation

Organisationsenheten Försvarmaktens helikopterflottilj inrättades på Linköping/Malmen den 1 januari 1998. Sedan den 1 januari 2002 är Försvarmaktens helikopterverksamhet samlad inom Försvarmaktens helikopterflottilj.

Helikopterverksamheten bedrivs i dag med basering i Linköping/Malmen, Luleå, Lidköping/Såtenäs och Ronneby/Kallinge.

Utgångspunkter för uppdraget

Effektivitet och säkerhet

Det är viktigt att Försvarmakten utformar en rationell, effektiv och säker helikopterverksamhet som kan uppfylla statsmakternas krav i olika avseenden.

Under en begränsad period kan det godtas att ett förbands förmåga i vissa avseenden går ned. Personalen måste ges tillräckliga förutsättningar att utbilda och öva sig i det nya systemet. Under denna omskolningsperiod får det också accepteras att personalen inte samtidigt kan vara fullt operativ på tidigare och äldre system.

Helikopterförbandens förmåga

I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1, utg.omr. 6) konstaterar regeringen att den ursprungliga planeringen när det gäller helikopterförbandets avsedda operativa förmåga inte har kunnat följas. Detta beror på de försenade leveranserna av de nya helikoptersystemen, främst helikopter 14. Vidare har modifieringen av helikopter 10 till förmåga att genomföra medicinsk evakuering försenats. Bristerna i den operativa förmågan i förhållande till behoven –

bl.a. avseende den nordiska stridsgruppen (NBG) som stod i beredskap första halvåret 2008 – har lett till att planeringen förändrats. Detta har i sin tur lett till att planeringen av utbildningen har förändrats. Regeringen anför i budgetpropositionen också att personalsituationen inom helikopterförbandet är fortsatt ansträngd.

I föregående års budgetproposition (prop. 2007/08:1, utg. omr. 6) ansåg regeringen att en samlad bedömning av helikopterbataljonens förmåga inte var möjlig att göra eftersom bataljonen var under utveckling. Även i den propositionen pekade regeringen på leve-
ransförseningarna och brister i den operativa förmågan.

Det är fortsatta brister i helikopterbataljonen och dess förmåga. Dessa brister bör nu kartläggas. Det gäller särskilt bataljonens förmåga att undersöja andra insatsförband med helikoptrar för olika uppgifter. Utöver att kartlägga förekommande brister är det angeläget att identifiera sådana åtgärder som kan öka förmågan att stärka insatsförbanden.

En kartläggning m.m. bör utgå från följande. Helikopterbataljonen är målsatt med utgångspunkt i de övergripande kraven på operativ förmåga och kraven på ett antal operativa delförmågor. Till detta kommer att nya behov har framkommit under senare år i samband med internationella insatser och NBG. Gällande målsättningsdokument bör granskas mot de behov som nu är aktuella.

Förändrade förmågekrav kan leda till att den grundläggande organisationen bör förändras. Det bör klarläggas vilka krav en ökad förmåga att stärka insatsförbanden med helikopter ställer på dimensionering och organisation av helikopterförbanden.

En grundläggande punkt i en kartläggning är att analysera vilka av dagens helikoptersystem som är operativa och som kan och bör vidmakthållas, samt att till detta redovisa en konsekvensbeskrivning. En del i detta är att värdera olika helikoptersystem, även mot varandra. Det gäller t.ex. frågan om att bibehålla helikopter 4-systemet ytterligare tid. Detta system ska annars avvecklas helt. På vilket sätt – ekonomiskt och operativt – skulle ett bibehållande av helikopter 4 påverka införandet av helikopter 14? Vilka skulle de operativa effekterna för Försvarsmakten bli på kort och lång sikt? Vilka kostnader eller besparingar skulle uppstå?

På samma sätt står helikopter 9 inför avveckling när nya system tillförs. Det är viktigt att säkerställa att helikoptrar finns att tillgå som möjliggör nödvändig flygtid för besättningarna. Utredaren bör se över även dessa frågor.

Upphandlingen av nya helikoptersystem

Anskaffningen av de nya helikoptersystemen 14 och 15 har kantats med förseningar, vilka i sin tur har lett till negativa effekter för helikopterverksamheten. Hela anskaffningsproceduren bör därför analyseras. I en sådan analys bör belysas hur de berörda myndigheterna har hanterat olika skeden i upphandlingen, de förseningar som uppstått, vad förseningarna berott på och vad myndigheterna vidtagit för åtgärder med anledning av förseningarna m.m.

Motsvarande analys bör göras när det gäller modifiering av helikopter 10 för förmåga till medicinsk evakuering.

Helikopterolyckor

Under perioden 2000–2007 har sex helikopterhaverier och två allvarliga tillbud med sammanlagt 14 omkomna inträffat inom Försvarmakten. Statens haverikommission (SHK) har utrett olyckorna och redovisat utredningsresultaten i rapporterna RM 2002:01 (Kebnekaise), RM 2005:01 (Bottensjön), RM 2007:02 (Göteborg), RM 2008:03 (Lindö) och RM 2008:04 (Ryd).

I rapporten RM 2008:04 konstaterar SHK att olyckstalet inom helikopterverksamheten är oacceptabelt högt. SHK pekar också på att tidigare SHK-utredningar innehåller ett stort antal rekommendationer som är relevanta också i utredningen RM 2008:04. SHK anför att flera av de tidigare lämnade rekommendationerna ännu inte har genomförts. I rapporten RM 2008:04 lämnar SHK bl.a. följande citerade rekommendationer

- Försvarmakten bör avsätta nödvändig tid och resurser för att i linje med Säkerhetskulturutredningens åtgärdsförslag kraftsamla på en grundlig översyn av helikopterverksamheten.
- Försvarmakten bör genomföra åtgärder i linje med Säkerhetskulturutredningens förslag.
- Försvarmakten bör göra säkerheten till ett prioriterat område i Försvarmakten.

SHK har således i flera haverirapporter pekat på brister i Försvarmaktens helikopterverksamhet.

Läget är nu sådant att det bör göras en samlad och övergripande analys av flygsäkerhetsrelaterade frågor inom Försvarsmaktens helikopterverksamhet.

Kostnader och andra konsekvenser

När Försvarsmaktens helikopterresurser ses över och förslag till åtgärder som ska förbättra förbandens förmåga utarbetas är det viktigt att också belysa de organisatoriska konsekvenser detta kan leda till. Försvarsmakten har en planering för införandet av de nya helikoptersystemen 14 och 15, med bl.a. omfattande infrastrukturåtgärder.

Kostnaderna för åtgärder som förstärker förmågan ska beräknas, liksom också kostnaderna för sådana förslag som förändrar nu gällande organisation eller infrastruktur. Utredaren ska föreslå hur eventuella ökade kostnader ska finansieras inom befintlig budgetram.

Uppdraget

En särskild utredare ska göra en allsidig översyn av frågor om hur förmågan att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar ska kunna bibehållas respektive förbättras. Utredaren ska

1. med utgångspunkt i regeringens styrdokument samt aktuella behov, kartlägga förmågan att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar för olika uppgifter,
2. utifrån kartläggningen i punkt 1 analysera vilka av Försvarsmaktens operativa helikoptersystem som kan och vid behov bör vidmakthållas. Till en sådan analys bör det fogas en konsekvensbeskrivning som avser verksamheten i övrigt,
3. utifrån kartläggningen i punkt 1 analysera eventuella brister i helikopterförbandet och ange på vilket sätt förmågan behöver förstärkas samt föreslå åtgärder som förstärker förmågan,
4. klarlägga vilka krav en ökad förmåga att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar ställer på dimensionering och organisation av helikopterförbandet samt stödjande myndigheter,

5. mot bakgrund av Statens haverikommissions rapporter om militära helikopterhaverier, samt andra relevanta utredningar, analysera flygsäkerhetsrelaterade frågor och föreslå förbättringsåtgärder,
6. utvärdera erfarenheterna av genomförda upphandlingar av nya helikoptersystem och modifieringar av befintliga system, och
7. redovisa kostnaderna för de lämnade åtgärdsförslagen.

Utredaren får också ta upp andra frågor om helikopterverksamhetens förmåga, organisation eller säkerhet som kan vara relevanta i sammanhanget.

Uppdragets genomförande och tidplan

Utredaren ska samverka med Helikopterutredningen (Fö 2007:05), vilken ser över den offentliga sektorns användning av helikopterresurser. Helikopterutredningen ska redovisa sitt betänkande den 25 november 2008.

Utredaren ska också samverka med Regeringskansliets arbetsgrupp om översyn av den rättsliga regleringen av militär luftfart m.m. (regeringsbeslut 2008-06-05, N2008/4356/RS).

Utöver detta ska utredaren samverka med Försvarmakten, Försvarets materielverk, Totalförsvarets forskningsinstitut och andra berörda myndigheter.

Utredaren ska hålla berörda arbetstagarorganisationer informerade om arbetet – särskilt när det gäller organisations- och säkerhetsrelaterade frågor – och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska senast den 31 december 2008 redovisa frågorna om helikopter 4-systemet.

Utredaren ska lämna sin slutrapport senast den 1 december 2009.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om Försvarsmaktens helikopterresurser (Fö 2008:07)

**Dir.
2008:148**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2008

Förlängd utredningstid

Regeringen bemyndigade den 9 oktober 2008 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare i uppdrag att utreda hur förmågan att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar ska bibehållas respektive förbättras (dir. 2008:118). Utredaren skulle enligt direktiven redovisa frågorna om det s.k. helikopter 4-systemet senast den 31 december 2008. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 1 december 2009.

Utredningstiden förlängs. Frågorna om helikopter 4-systemet ska i stället redovisas senast den 31 mars 2009 och uppdraget i övrigt slutredovisas senast den 1 mars 2010.

(Försvarsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om Försvarsmaktens helikopterresurser (Fö 2008:07)

**Dir.
2009:27**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 april 2009

Förlängd utredningstid

Regeringen bemyndigade den 9 oktober 2008 chefen för Försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredare i uppdrag att utreda hur förmågan att understödja Försvarsmaktens insatsförband med helikoptrar ska bibehållas respektive förbättras (dir. 2008:118). Utredaren skulle enligt direktiven redovisa frågorna om det s.k. helikopter 4-systemet senast den 31 december 2008. Uppdraget skulle slutredovisas senast den 1 december 2009.

Regeringen fattade den 18 december 2008 beslut om tilläggsdirektiv (dir. 2008:148), som innebar att utredningstiden avseende frågorna om helikopter 4-systemet förlängdes till den 31 mars 2009 och tidpunkten för slutredovisning av uppdraget flyttades fram till den 1 mars 2010.

Utredningstiden förlängs. Frågorna om helikopter 4-systemet ska redovisas senast den 30 juni 2009.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig ålgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan - hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklningar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
Modernare adoptionsregler. [61]
Signalspaning för polisiära behov. [66]

Försvarsdepartementet

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]
Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]
Försvarsmaktens helikopter 4
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]

- Ett effektivare smittskydd. [55]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
Skatteförfarandet. [58]
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]
Moderniserade skatteregler för ideell sektor. [65]

Utbildningsdepartementet

- Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]
Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]
Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]
Flickor och pojkar i skolan - hur jämställt är det? [64]

Jordbruksdepartementet

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]

Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]
Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen
om fiskevårdsområden. [53]
Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]
Vattenverksamhet. [42]
Områden av riksintresse och Miljö-
konsekvensbeskrivningar. [45]
Myndighet för hållbart samhällsbyggande
– en granskning av Boverket. [57]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och
anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande
– en ny struktur för sjö, luft, väg och
järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]
Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för
personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor.
[15]
Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]
Avskaffande av filmcensuren för vuxna
– men förstärkt skydd för barn och unga
mot skadlig mediepåverkan. [51]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]
Integritetsskydd i arbetslivet. [44]
God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]