

## **Svensk helikopterkapacitet för statlig sjö- och flygräddning**

### **Faktorerna och aktörerna bakom 2000-talets omstruktureringar**

Peter Krönvik

## **Abstract**

In order for civilian shipping and aviation to be able to operate within Swedish areas of responsibility, an absolute prerequisite is that the state must maintain a well-functioning sea and air rescue service. This requires constant, thorough surface coverage, year round and around the clock with qualified helicopter resources. Until 2002 Swedish national needs, both military and civilian, were maintained due to the efficient and productive relationships between government authorities. Military resources were used to support the civilian society which in return provided positive effects for military operations. With the help of Alison's three explanatory models this bachelor thesis intends to highlight the factors and actors that changed the conditions for Swedish helicopter capacity for governmental sea and air rescue service. This restructuring process lasted for twenty years and it all began with a change in the global security environment which resulted in a change of Swedish defense policy.

Nyckelord: Omstrukturering, Faktorer, Aktörer, Sjöfartsverket, Sjö- och flygräddningshelikoptrar, Försvarmakten, Norrlandsflyg AB, Allison & Zelikow. Antal ord: 10 070

## Innehållsförteckning

Abstract .....	2
1 Bakgrund .....	5
1.1 Problemområde .....	6
1.2 Syfte och frågeställning .....	6
1.3 Definitioner .....	6
1.4 Avgränsningar .....	7
1.5 Disposition .....	7
2 Motivering av frågeställning .....	9
2.1 Tidigare forskning .....	9
2.2 Källmaterial .....	9
2.2.1 Primärkällor .....	9
2.3 Kritik .....	10
3 Sammanfattning av forskningsdesign .....	11
3.1 Metod .....	11
3.2 Teori .....	11
3.3 Det rationella perspektivet .....	12
3.3.1 Operationalisering av det rationella perspektivet .....	12
3.4 Myndighetsperspektivet .....	13
3.4.1 Operationalisering av myndighetsperspektivet .....	13
3.5 Det politiska perspektivet .....	14
3.5.1 Operationalisering av det politiska perspektivet .....	14
4 Analys och diskussion .....	15
4.1 Analys av det rationella perspektivet .....	15
4.2 Analys av myndighetsperspektivet .....	21
4.3 Analys av det politiska perspektivet .....	23
5 Resultat samt svar på forskningsfrågan .....	25

5.1	Det rationella perspektivet.....	25
5.2	Myndighetsperspektivet.....	28
5.3	Det politiska perspektivet .....	29
5.4	Sammanfattande slutsatser .....	31
5.5	Fortsatt forskning.....	34
6	Referenser .....	35

# 1 Bakgrund

Vår omvärld genomgår ständiga förändringar. Förändringar som på olika sätt har påverkat svensk säkerhetspolitik vilken formas ur ett samspel mellan utrikes- och försvarspolitik. Kalla krigets slut är ett sådant exempel. Denna historiska händelse innebar en signifikant säkerhetspolitisk förändring som fick stor inverkan på svensk säkerhetspolitik i och med att de mellanstatliga spänningarna minskade såväl globalt som i vårt direkta närområde. Efterkrigstidens dyningar ebbade med Sovjetunionens upplösande och Warszawapaktens imploderande samtidigt som nya självständiga stater såg dagens ljus. Den nya säkerhetspolitiska spelplanen innebar nya möjligheter för stabilitet och säkerhet men även nya osäkerheter.

Denna utveckling fick till följd att inriktningen för svensk säkerhets- och försvarspolitik började förändras. En förändring som inte bara skulle komma att påverka renodlade militära förmågor utan även civila nationella behov - som var direkt beroende av Försvarmaktens resurser. I och med försvarsbeslutet 1992 initierades förändringen av Försvarmakten vilket relativt omgående skulle komma att påverka helikopterkapaciteten för statlig sjö- och flygräddning, (prop 1991/92:102, s. 69). Påverkansgraden ökade i takt med efterkommande försvarsbeslut p.g.a. ett för Försvarmakten skiftande fokus från ett nationellt till ett internationellt fokus (prop1995/96:12, s. 41-43, s. 46, s. 100). Försvarmaktens kostym skulle dessutom bantas ned och med den även kostnaderna (prop1995/96:12, s. 76, s. 98). I det efterföljande försvarsbeslutet var transformeringsinriktning inte längre en nyans utan ett faktum.

*"Vi behöver en försvarsmakt som är betydligt mindre till sin volym än tidigare, men som har hög kvalitet och som är allsidigt användbar till en mängd olika typer av insatser. Istället för ett invasionsförsvar behöver vi ett insatsförsvar där möjligheten till framtida anpassning är en viktig planeringsförutsättning"* (prop1999/ 2000:30, s. 13).

Sjöfartsverket som ansvarig myndighet för det civila behovet av sjö- och flygräddningshelikoptrar kom härmed att ställas inför en rad framtida dilemman för att vidmakthålla denna så livsviktiga förmåga för såväl sjöfarten som för luftfarten inom det svenska ansvarsområdet.

## 1.1 Problemområde

Både Sjöfartsverket och Försvarmakten såg fördelar med att Försvarmakten var samhällets exklusiva helikopterresurs för statlig sjö- och flygräddning. För Sjöfartsverkets vidkommande var dåtidens upplägg en effektiv och kostnadseffektiv lösning i och med att Sjöfartsverket fick tillgång till ett komplett och kompetent helikoptersystem (Widell 2019, intervju). För Försvarmaktens vidkommande gav detta upplägg välutbildade helikopterbesättningar vilket gav positiva synergieffekter för lösandet av renodlade militära uppgifter (Broström 2019, intervju). Trots effektiv myndighetssamverkan med positiva synergieffekter tvingades Sjöfartsverket att omsätta garanten för sjö- och flygräddningshelikoptrar från Försvarmakten till Norrlandflyg AB för att slutligen omhändertas inom egen myndighet avseende så väl baser, personal som räddningshelikoptrar - varför?

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med detta enskilda arbete är tvådelat. Dels önskar författaren söka klarhet i varför omstruktureringarna av svensk helikopterkapacitet för statlig sjö- och flygräddningstjänst ägde rum samt vilka var aktörer bakom förändringen?

**Forskningsfrågorna som ska besvaras i detta enskilda arbete är:**

- **Vilka var de bakomliggande faktorerna?**
- **Vilka aktörer påverkade omstruktureringen?**

## 1.3 Definitioner

Med sjöräddningstjänst avses ”Inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vätern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall Sjöfartsverket svara för efterforskning och räddning av människor, som är eller kan befaras vara i sjönöd, och för sjuktransporter från fartyg” (SFS 1986:1102).

Med flygräddningstjänst avses ”Vid flyghaverier inom Sveriges sjöterritorium, med undantag för vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vätern, Vättern och Mälaren, samt inom Sveriges ekonomiska zon skall Luftfartsverket svara för räddningstjänsten” (SFS 1986:1102).

Med sjöräddningstjänst avses ”Inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon skall den myndighet som regeringen bestämmer ansvara för efterforskning och räddning av människor som är eller kan befaras vara i sjönöd och för sjuktransporter från fartyg. Vad som nu sagts gäller inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vätern, Vättern och Mälaren” (SFS 2003:778).

Med flygräddningstjänst avses ” Vid flyghaverier inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon skall den myndighet som regeringen bestämmer ansvara för räddningstjänst. Vad som nu sagts gäller inte vattendrag, kanaler, hamnar och andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren” (SFS 2003:778).

Med sjöräddningshelikoptrar avses de helikoptrar vilka ägs och drivs av Försvarmakten, Sjöfartsverket och eller som ägs och drivs av civil operatör vars tjänster upphandlats av Sjöfartsverket.

## **1.4 Avgränsningar**

Detta arbete har avgränsats i tid och utgörs av tidsperioden 1992 till 2012. Författaren till detta arbete gör bedömningen att året 1992 kan anses vara begynnelsen till den successiva omstruktureringsprocessen av den nationella helikopterkapaciteten för statlig sjö- och flygräddning. Motivet till gjord bedömning beror på att Försvarmaktens minskade behov av helikopterberedskap vid denna tidpunkt - innebar negativa konsekvenser för Sjöfartsverkets möjligheter att leva upp till de krav som ställdes med hänsyn till sjöräddningen (Konsekvenser, Sjöfartsverket 2005, s. 2 & prop 199293:100 bilaga 5, s. 48). Året 2012 anser författaren utgöra slutet för omstruktureringsprocessen med anledning av att Sjöfartsverket under detta årtal nådde en intern operativ förmåga med ett komplett helikoptersystem för statlig sjö- och flygräddning (Widell, 2019, intervju). Inom ramen för angiven tidsperiod kommer endast faktorer och aktörer studeras som enligt författaren bedöms varit av betydande karaktär för omstruktureringarna av svensk helikopterkapacitet för statlig civil sjö- och flygräddning. Komplexiteten kring omstruktureringarna gör att faktorernas och aktörernas fulla inverkan i detalj inte inryms inom tillåten ram för detta arbete. Författaren har därmed som målsättning att överskådligt presentera faktorerna och aktörerna.

## **1.5 Disposition**

Detta arbete består av fem kapitel.

I det första kapitlet ges en bakgrund, problemområde och syftet med målsättningen att förklara varför valet föll på aktuellt ämnesområde. I detta kapitel görs även avgränsningar men framför allt presenteras de forskningsfrågor som skall besvaras.

I det andra kapitlet presenteras en motivering av vald frågeställning, eventuell tidigare forskning samt vilka källmaterial författaren har använt för att insamla empiri samt de svagheter som författaren anser sig existera i detta arbete.

I det tredje kapitlet ges en beskrivning av forskningsdesignen vilket inkluderar metod samt val av teori för att möjliggöra svar på de under kapitel 1 ställda forskningsfrågorna.

I det fjärde kapitlet presenteras resultatet av den insamlade empirin. Analysdelen utgör grunden för innehållet i det avslutande kapitlet.

Det femte och avslutande kapitlet summerar essensen av vad som framkom i analyskapitlet. Svaren på forskningsfrågorna presenteras samt författarens sammanfattande slutsatser. Avslutningsvis ges förslag på fortsatt forskning.

Sista delen av denna studie består av en referensförteckning vilken syftar till att redogöra för använt källmaterial under forskningens genomförande.



## 2 Motivering av frågeställning

Det kan i vissa avseenden vara svårt att förstå anledningarna till varför omstruktureringar sker av en verksamhet som uppfattas som väl fungerande såväl personellt, materiellt som ekonomiskt. I och med att decennier av framgångsrik samverkan till trots kom att upphöra, finns enligt författaren ett värde i att eftersöka svar på varför omstruktureringarna av svensk helikopterkapacitet för statlig Sjö- och flygräddning ägde rum. Frågeställningen är både samhällelig och vetenskaplig i och med att frågeställningen inkluderar såväl varför som vilka (Esaiasson m.fl. 2017, s. 32).

### 2.1 Tidigare forskning

Tidigare forskning med samma ansats har inte påträffats. Det finns dock tidigare studier som inkluderar och berör vissa delar av detta arbete men där själva syftet och forskningsfrågan skiljer sig från denna studie. Exempel på sådana studier:

- Finns det några skillnader i tillämpning av räddningstjänstlagen och lagen om skydd mot olyckor? (Olsson, 2007). Fokus i detta arbete ligger på räddningstjänstlagen och har därmed ett helt annat fokus på ställd forskningsfråga.
- Statlig sjöfart för maritim säkerhet och hur ser Försvarmaktens roll ut? (Olsén, 2014). Syftet med detta arbete är att redogöra för hur den svenska statliga sjöfarten är organiserad för att hantera kris och krig och att sammanlänka detta mot maritim säkerhet och Försvarmaktens roll. I studien omnämns Sjö- och flygräddningen i Sverige men endast kortfattat och utan ansatsen att förklara faktorerna och aktörerna bakom de omstruktureringar som skett.
- Samverkansformer för räddning och respons Exempel och förslag (Mojir, m.fl. 2014). Denna fallstudie skiljer sig åt i och med att den fokuserar på ”*samverkan om sjöräddning utifrån samverkan mellan Sjöfartsverket och svenska sjöräddningssällskapet, men försöker också beskriva kontexten sjöräddning*”.

### 2.2 Källmaterial

Till detta arbete använder sig författaren av källor i skrift samt öppna semistrukturerade informantintervjuer.

#### 2.2.1 Primärkällor

Författaren avser främst att använda politiska styrdokument, statliga offentliga utredningar samt interna myndighetsutredningar och rapporter. För att erhålla ett större djup och förståelse kommer författaren att genomföra öppna semistrukturerade informantintervjuer med relevanta myndighetsutövare samt politiker.

## 2.3 Kritik

I detta arbete har författaren eftersträvat att använda källor som lever upp till de fyra klassiska källkritiska reglerna enligt Metodpraktikan (Esaïasson m.fl. 2017, s. 288-296).

Äktheten, Oberoende och samtidighet bedöms som god i och med att valda källor härstammar från regeringskansliet samt myndigheter inom en rimlig tidsfaktor. Tendens är den kategorin där författaren vid analysen av intervjuerna från de politiska deltagarna behöver beakta att svaren kan vara färgade av partipolitiska åsikter. Dock anses även kategorin tendens vara god p.g.a. kombinationen av skrift och intervjuer - källorna i skrift kan verifiera intervjuerna och intervjuerna kan verifiera källorna i skrift.

Eftersom detta arbete spänner över en längre tidsperiod och med hänsyn till arbetets tillåtna storlek har antalet intervjuobjekt varit begränsande men omsorgsfullt utvalda. Dock finns en risk att tillräcklig information rörande det politiska perspektivet inte gått att uppbringa med hänsyn till antalet intervjuobjekt. Ytterligare en faktor kopplat till denna risk är att utvalda politiker inte över tiden varit politiskt aktiva rörande de sakfrågor som kan kopplas till detta arbete över hela avgränsningsperioden. Författaren bedömer dock att deltagande politiker har tillräckligt stor erfarenhet i och med mångårigt politiska arbete som riksdagsledamöter i försvarsutskottet - vilket väger upp för det faktum att mellan 1992 och 2002 var intervjuade politiker inte politiskt involverade i sakfrågor med direkt koppling till ställda forskningsfrågor. Ytterligare en faktor som väger upp för presenterat tillkortakommande är att den politiska aktiviteten sett utifrån ställda forskningsfrågor främst intensifieras i mitten av gjord avgränsningsperiod.

Kritik kan även riktas mot faktumet att Luftfartsverket inte har behandlats närmare i detta arbete trots att myndigheten har varit ansvarig för flygräddningen under avgränsningsperiodens första del fram till 2003 - då förordningen om skydd mot olyckor istället pekar ut Sjöfartsverket som ansvarig (SFS 2003:789). Författaren av detta arbete har trots det valt att fokusera på Sjöfartsverket med motiveringen att över tid, trots tidigare definitioner i räddningstjänstlagen – har Sjöfartsverket varit den enligt författaren ansvariga och sammanhållande myndigheten gällande statlig helikopterkapaciteten för civil sjö- och flygräddning.

## 3 Sammanfattning av forskningsdesign

### 3.1 Metod

Detta arbete har genomförts som en fallstudie med en tydlig avgränsning av själva fallet (Johannessen m.fl. 2003, s. 56). Fallet som står i centrum är omstruktureringen av svensk helikopterkapacitet för statlig sjö- och flygräddning mellan åren 1992 och 2012. Författarens ambition är förklarande och befintlig teori används vilket betyder att fallet är teorikonsumerande (Esaiasson m.fl. 2017, s. 89-90). För att strukturera arbetet delar författaren in metoden i tre faser - inledningsvis, därefter och slutligen.

Inledningsvis genomförs en kvalitativ textanalys av särskilt utvalda data i textform för aktuell tidsperiod (Esaiasson m.fl. 2017, s. 211 & Johannesson, m.fl. 2002, s. 105). Syftet med textanalysen är att insamla en god grund av data (empiri) för att finna brottstycken av central betydelse och därmed möjliggöra en analys som eftersträvar att vara såväl teoretisk upplyst som empiriskt grundad (Johannesson, m.fl. 2002, s. 108). Textanalysen avser även vara till nytta vid kommande operationalisering. Den kvalitativa textanalysen i kombination med vald teori bedömer författaren borga för en god validitet samt reliabilitet - i det logiska resonemang som författaren önskar leverera avseende svaren på ställda forskningsfrågor (Thurén, 2007, s. 21. & s. 26).

Därefter avser författaren använda Alisons tre förklaringsmodeller (Allison & Zelikow, 1999). För att anpassa dessa tre förklaringsmodeller till forskningsfrågorna sker en operationalisering vilket innebär att göra ett generellt fenomen registrerbart eller mätbart (Johannesson m.fl. 2002, s. 108). De operationaliserade perspektiven kommer sedan att ligga till grunden för de öppna semistrukturerade informantintervjuerna - som författaren avser genomföra med strategiskt utvalda myndighetsutövare och politiker.

Slutligen avser författaren presentera utfallet i den efterföljande analysen vilken utgör basplattan för att möjliggöra svar på forskningsfrågorna - i den avslutande resultatdelen. I resultatdelen kommer aktörerna och faktorerna presenteras.

### 3.2 Teori

Vald teori för genomförandet utav denna forskning hämtas ur boken *Essence of Decision*, (Allison & Zelikow, 1999). Analysmodellen i boken syftar till att analysera Kubakrisens komplexitet sett utifrån tre olika modeller. För att anpassa dessa tre modeller till detta arbete har en omskrivning av modellernas rubriker skett:

- Model I: The Rational Actor, vilket fortsättningsvis kommer att benämnas som det rationella perspektivet, (Alisson & Zelikow 1999, s. 13-54).
- Model II: Organizational Behaviour, vilket fortsättningsvis kommer att benämnas som myndighetsperspektivet, (Alisson & Zelikow 1999, s. 143-185).
- Model III: Governmental Politics, vilket fortsättningsvis kommer att benämnas som det politiska perspektivet, (Alisson & Zelikow 1999, s. 255-313).

### **3.3 Det rationella perspektivet**

Det rationella perspektivet framställer staten som en homogen aktör. En aktör som väger samman målsättningar, alternativ och konsekvenser i syfte att åstadkomma ett så rationellt agerande som möjligt med hänsyn till rådande förutsättningar (Alisson & Zelikow 1999, s. 4, s. 18-19).

I detta arbete väljer författaren att applicera det rationella perspektivet främst på Sjöfartsverket och Försvarmakten med motivet att författaren gjort bedömningen att dessa aktörer har varit mer aktivt drivande i själva sakfrågan sjö- och flygräddningshelikoptrar - jämfört med den politiska nivån. Ansatsen med detta perspektiv är att utröna huruvida myndighetsaktörerna har agerat rationellt utefter styrande politiskt ramverk. Genom att titta på myndigheterna med hjälp av det rationella perspektivet erhåller författaren även möjligheten att bedöma rationaliteten av det politiska agerandet som ligger till grund för myndigheternas handlingsalternativ. Författaren har även förhoppningar om att det rationella perspektivet skall hjälpa till att bredda kunskapen om faktorerna och aktörerna bakom omstruktureringarna.

#### **3.3.1 Operationalisering av det rationella perspektivet**

Frågornas grundutförande (Alisson & Zelikow 1999, s. 389-399).

1. Vilka omständigheter uppfattar staten som hot eller möjligheter?
2. Vilka är statens målsättningar?
3. Vilka handlingsalternativ finns för att hantera uppkommen situation?
4. Vilka strategiska fördelar samt nackdelar finns för de olika alternativen.
5. Vilket är det mest lämpade handlingsalternativet utefter rådande omständigheter?

Operationalisering i syfte att anpassa frågeställningarna till detta arbete:

1. Vilka farhågor och eller möjligheter identifierade Försvarmakten respektive Sjöfartsverket med den succesivt förändrade försvarspolitik, kopplat mot helikopterkapaciteten för statliga sjö- och flygräddning?
2. Vilka var målsättningarna med statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar?
3. Vilka handlingsalternativ fanns för att hantera uppgiften statlig sjö- och flygräddningshelikopterkapacitet med hänsyn till den succesivt förändrade försvarspolitik?
4. Vilka för- och nackdelar medförde de olika handlingsalternativen?
5. Vilket vägval ansåg Sjöfartsverket vara de bäst lämpade handlingsalternativen gällande kapaciteten för sjö- och flyggräddningshelikoptrar?

## 3.4 Myndighetsperspektivet

I myndighetsperspektivet framgår att olika myndigheter präglas och formas av specifika beteenden, kulturer och rutiner. Dessa beteenden, kulturer och rutiner kan i vissa avseenden komma att påverka politiska beslut i en mer eller mindre oväntad riktning (Alisson & Zelikow 1999, s. 143). I detta arbete analyseras Försvarsmakten och Sjöfartsverket genom det så kallade myndighetsperspektivet i syfte att erhålla svar på huruvida myndigheterna genom sina respektive egenintressen och byråkratiska rutiner har påverkat omstruktureringarna. Författaren har även förhoppningar om att myndighetsperspektivet skall hjälpa till att bredda kunskapen om faktorerna och aktörerna bakom omstruktureringarna.

### 3.4.1 Operationalisering av myndighetsperspektivet

Frågornas grundutförande (Alisson & Zelikow 1999, s. 389-399).

1. Vilka komponenter inkluderar aktören?
2. Vilka möjligheter och begränsningar medför aktörens rutiner möjligheten att analysera omvärldsläget?
3. Vilka möjligheter och begränsningar medför aktörens standardiserade rutiner och att finna olika handlingsalternativ?
4. Vilka möjligheter och begränsningar medför aktörens rutiner och att verkställa valt handlingsalternativ?

Operationalisering i syfte att anpassa frågeställningarna till detta arbete:

1. Vilka aktörer inom respektive myndighet var delaktiga i utformningen av organisationen kring statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar?
2. Begränsade eller möjliggjorde respektive myndighets interna rutiner och målsättningar synen på att omstrukturera organisationen kring statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar?
3. Begränsade eller möjliggjorde respektive myndighets interna rutiner och målsättningar möjligheten till att finna olika handlingsalternativ för statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar?
4. Begränsade eller möjliggjorde respektive myndighets interna rutiner och målsättningar möjligheten till att verkställa valt handlingsalternativ för statliga Sjö- och flygräddningshelikoptrar?

## **3.5 Det politiska perspektivet**

Det politiska perspektivet präglas av att beslut är ett resultat av förhandlingar där utfallen är formade genom en interaktion mellan konkurrerande preferenser (Alisson & Zelikow 1999, s. 255). I detta arbete analyseras det politiska perspektivet i syfte att erhålla svar på vilka aktörer som påverkat besluten kring genomförda omstruktureringar samt vilka faktorer som har påverkat aktörerna.

### **3.5.1 Operationalisering av det politiska perspektivet**

Det politiska perspektivet

Frågornas grundutförande (Alisson & Zelikow 1999, s. 389-399).

1. Vilka aktörer hade inflytande över beslutsprocessen?
2. Vilka faktorer påverkade aktörernas uppfattning gällande handlingsalternativen?
3. Vilken grad av inflytande hade respektive aktör på beslutet?
4. Vilka forum utnyttjade aktörerna för att diskutera och fatta beslut?

Operationalisering i syfte att anpassa frågeställningarna till detta arbete:

1. Vilka aktörer var delaktiga avseende inriktningen till verkställande myndigheter?
2. Vilka faktorer påverkade aktörernas uppfattning om organisationen kring statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar?
3. Vilka aktörer hade störst möjlighet till inflytande på beslutet gällande inriktningen till verkställande myndigheter?
4. Vilka forum använde aktörerna för att diskutera och fatta beslut om inriktningen till verkställande myndigheter?

## 4 Analys och diskussion

I detta kapitel avser författaren att presentera den insamlade empirin vilken skall ligga till grund för resultat och avslutande diskussion i nästkommande kapitlet.

### 4.1 Analys av det rationella perspektivet

*Vilka farhågor och eller möjligheterna identifierade Sjöfartsverket respektive Försvarmakten med den succesivt förändrade försvarspolitiken, kopplat mot helikopterkapaciteten för statliga sjö- och flygräddning?*

Sjöfartsverket konstaterade att målsättningen om en tillfredställande sjö- och flygräddningsförmåga inom det svenska ansvarsområdet var hotat (Widell, 2019, intervju). Försvarmaktens helikopterresurser med hög startberedskap och geografiska mångfald hade började minska i och med att förutsättningarna för beredskapen med Försvarmaktens helikopterresurser hade förändrats.

Det minskade antalet undervattensincidenter samt flera års ”resultatlös” ubåtsjakt med tillhörande ”mink-debatt” – bedöms inverkat på Försvarmaktens helikopterberedskap och geografiska mångfald. Dessutom minskade även behovet av flygräddningshelikoptrar i 24timmars beredskap, vilket troligen kan härledas till att Försvarmaktens behov av jaktrotar i 24-timmars beredskap minskade i samband med det kalla krigets slut (Halléhn, 2019, intervju).

I försvarsbeslutet från 1992 fastslogs att krigsorganisationen skulle minska och tillsammans med den även grundorganisationen (prop 1991/92:102, s. 69). Sjöfartsverkets farhåga framgår i regeringens budgetunderlag från 1992 ”*tillfredställande sjöräddningsuppgifter inte längre kunde upprätthållas på västkusten och i norra östersjön, eftersom gällande förutsättningar för beredskap för Försvarmaktens helikoptrar förändrats*” (Prop. 1992/93:100, bilaga 5, s. 48). Konkret bestod farhågan i att Sjöfartsverket inte skulle kunna leva upp till de nationella lagar samt internationella konventioner som reglerade sjö- och flyggräddningen, (SOU 2008:129, S. 350-351, s. 357-358). Det handlade helt enkelt om farhågan att inte besitta tillräcklig förmåga för att rädda liv i kontexten sjö- och flygräddning (Widell, Eriksson, 2019, intervju).

Med de försvarspolitiska förändringarna medföljde även möjligheter för Sjöfartsverket. Möjligheterna bestod i att framgent skapa en organisatorisk stabilitet och långsiktighet - genom att renodla verksamheten. En framtida nationell civil organisation – under en ansvarig myndighet vilken skulle vara självförsörjande med såväl baser, personal som helikoptrar för sjö- och flygräddning (Widell, 2019, intervju). Möjligheterna inkluderade även tänkbara förkortningar avseende insatstiderna samt att riskerna för eventuella intressekonflikter mellan samverkande myndigheter begränsades (Eriksson, 2019, intervju).

Försvarsmaktens såg precis som Sjöfartsverket såväl farhågor som möjligheter. Ett orosmoln för Försvarsmakten gällde Sjöfartsverkets förmåga att lösa ut behovet av den militära uppgiften att vara en räddningsresurs för den militära verksamheten. Försvarsmakten hade erfarenheten och visste hur att lösa uppgiften vilket Sjöfartsverket av förklarliga skäl inte hade. En annan betänklighet gällde konsekvenserna av att gå miste om de positiva synergieffekter som uppstod i och med att Försvarsmakten var Sjöfartsverkets huvudresurs avseende sjö- och flygräddningshelikoptrar. Kravet på beredskap gav synergieffekter gentemot de militära uppgifterna på så sätt att det möjliggjorde ett vidmakthållande samt möjligheten att utveckla de kompetenser och förmågor som ansågs nödvändiga för de militära uppgifterna samt för genomförandet av räddningsinsatser (Broström, 2019, intervju). De möjligheter - sett ur ett försvarsmaktsperspektiv som medföljde förändringen var att Försvarsmakten såg möjligheten att lösgöra resurser för de militära uppgifterna vilket innebar att de militära helikopterresurserna enbart skulle användas för militära uppgifter (Broström, Halléhn, 2019, intervju).

### ***Vilka var målsättningarna med statliga Sjö- och flygräddningshelikoptrar?***

Målsättning i generella termer var att undsättningen skall ske snarast möjligt. ”Att tiden för en räddningsinsats från inträffad skadehändelse till att den nödställde omhändertas inte skall överstiga 90 minuter” (Rörick & Widell 1997, s. 11). Målsättningens vision skulle vara applikerbar inom svensk ansvarsområde i 90 % av fallen (Widell 2019, intervju).

Definitionerna kring målsättningarna har förändrats med tiden men grunden för nutida formuleringar har sin grund i utredningen av Rörick & Widell från 1997. Målsättningarna för statlig sjö- och flygräddning finns även upptagna i nationella lagar samt internationella konventioner som reglerar verksamheten för sjö- och flygräddning (SOU 2008:129, S. 350351, s. 357-358).

### ***Vilka handlingsalternativ fanns för att hantera uppgiften statlig sjö- och flygräddningshelikopterkapacitet med hänsyn till den succesivt förändrade försvarspolitik?***

Mot bakgrund av vad Sjöfartsverket i mars 1992 deklarerade ”*uppdrog regeringen i juni 1992 åt Överbefälhavaren att, i samråd med Sjöfartsverket och med beaktande av de krav lösandet av Försvarsmaktens uppgifter ställer, hålla helikoptrar i en sådan beredskap att en tillfredställande sjöräddningstjänst kunde upprätthållas*” (Prop. 1992/93:100, bilaga 5, s. 48).

Det fanns tillsynes bara ett rimligt alternativ vid den här tidpunkten. Alternativet var avtal mellan Sjöfartsverket och Försvarsmakten vilket också inträffade 1993 och innebar att Försvarsmakten säkerställde helikopterberedskapen för sjö- och flygräddning på Berga söder om Stockholm, Ronneby i Blekinge, Visby på Gotland samt Säve norr om Göteborg. Sedermera slöts ytterligare ett avtal mellan Sjöfartsverket och Försvarsmakten vilket innebar att Försvarsmakten 1998 etablerade sig i Sundsvall. Därmed fanns nu en tillfredställande ytteckningen samt förbättrade beredskapstider (Konsekvenser, Sjöfartsverket 2005, s. 2-3 & Widell, 2019, intervju)



Under hösten 1999 uppstod problem för den återupprättade yttäckningsförmågan. Försvarmakten lät meddela att det p.g.a. bristande resurser inte längre var möjligt att vidmakthålla beredskapen på samtliga platser som avtalat. Konsekvensen blev att helikopterberedskapen på Berga söder om Stockholm fick ligga för fäfot under lite drygt 12 månader (Konsekvenser, Sjöfartsverket 2005, s. 3). Effekterna av försvarsbesluten 1992 samt 1996 kom att innebära negativa inverknings avseende möjligheten till att vidmakthålla yttäckningen som tidigare säkerställdes av Försvarmaktens helikopterresurser. Våren 2000 meddelade Försvarmakten att kapaciteten inte räckte till för att lösa beredskapen i Visby samt Sundsvall. En beredskap som enkom fanns på plats för att täcka det civila behovet. Kapacitetsbristerna innebar att Försvarmakten från och med 2002 endast skulle kunna bedriva helikopterberedskap för det civila behovet från de geografiska platser där förbandsproduktion förekom – vilket skedde på ostkusten vid Berga, vid Ronneby på sydkusten och vid Säve på västkusten (Konsekvenser, Sjöfartsverket 2005, s. 4 & Widell, 2019, intervju).

Försvarsbeslutet 2000 - det nya försvaret, stod dessutom för dörren och där finns inga ljusningar vad avsåg Försvarmaktens möjligheter till att fortsätta i samma utsträckning som tidigare med att stödja Sjöfartsverket med sjö- och flygräddningshelikoptrar för det nationella civila behovet. Den minskade ekonomin samt de nya uppgiftsställningarna medgav inte detta (Broström, 2019, intervju).

Handlingsalternativen som nu låg på bordet var återigen kraftigt begränsade med anledning av att försvarsbesluten hade minimerat möjligheten för Försvarmakten att fullt ut tillgodose behovet av det nationella civila behovet för statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar. Det enda rimliga alternativet för Sjöfartsverket var att upphandla tjänsten av en civil operatör vilket tillslut skedde i och med att Sjöfartsverket var tvungen att säkerställa yttäckningen och kapaciteten för det civila behovet (Eriksson, 2019, intervju). Upphandlingen av den civila operatören Norrlandsflyg AB genomfördes 2002 och Försvarmakten löstes av från orterna Visby och Sundsvall och beredskapstiden nedgick till 15 minuter dygnet runt året om på dessa orter (SOU 2008:129, s. 366). Från och med att upphandlingen var genomförd fanns det statliga helikopterresurser för sjö- och flygräddning på fem orter i landet. Försvarmakten stod för beredskapen på Berga, Säve och Ronneby medan Norrlandsflyg AB stod för beredskapen i Visby och Sundsvall.

Den 23 september 2004 kom så försvarsbeslutet – vårt framtida försvar och den 28 oktober regeringens proposition om Försvarmaktens grundorganisation. Inriktningen från tidigare försvarsbeslut låg fast och omdaning av Försvarmakten intensifierades i och med dessa två propositioner. Förmågan till internationella insatser skulle öka både kvantitativt och kvalitativt från och med 2005 (prop, 2004/05:5, s. 73). *”Vidare är förmågan att göra insatser, främst internationella, på kort och medellång sikt den enskilda faktor som mest kommer att påverka Försvarmaktens verksamhet”* (prop, 2004/05:43, s. 16). Möjligheten för Försvarmakten att lämna stöd till det civila samhället skulle därmed minska ytterligare (prop, 2004/05:5, s. 67).

*”Tidigare fanns inom Försvarsmakten drygt 100 helikoptrar. Efter den pågående omsättningen av helikopterparken kommer det att finnas knappt 50 helikopterer. Detta innebär enligt regeringen att det är nödvändigt att minska antalet baseringar för helikoptrarna för att kunna bibehålla en rationell organisation” (prop, 2004/05:43, s. 38).*

Konsekvensen blev att Försvarsmaktens helikopterresurser på Berga skulle överflyttas till Ronneby (prop, 2004/05:43, s. 52) och Säve skulle läggas ned (prop, 2004/05:43, s. 38-39). Försvarsmakten meddelade sedermera att kapaciteten inte var tillräcklig för en fortsatt helikopterberedskap i Ronneby bortom 2007 (SOU 2008:129, s. 370). Återigen hade förutsättningarna radikalt förändrats för Sjöfartsverkets möjligheter att vidmakthålla en helikopterberedskap med god yttäckning i och med att Försvarsmakten inte längre hade en trovärdig och rationell möjlighet att bistå Sjöfartsverket med efterfrågad resurs (Hallén, 2019, intervju).

Historien om starkt begränsade handlingsalternativ för Sjöfartsverket upprepade sig. Sjöfartsverket fick åter vända sig till Norrlandsflyg AB. Ny upphandling genomfördes med Norrlandsflyg AB och från 1 januari 2006 var luckan p.g.a. nedläggningen av verksamheten på Berga omhändertagen och under våren 2006 var luckan p.g.a. nedläggningen av verksamheten på Säve åtgärdad. I Ronneby fortsatte Försvarsmaktens verksamhet avseende sjö- och flygräddningshelikoptrar för det civila behovet fram till mars 2007. Efter ny upphandling var nu Norrlandsflyg AB även ansvariga för beredskapen på Ronneby. *”Med undantag för flygräddningshelikoptern i Luleå var nu Norrlandsflyg AB Sjöfartsverkets garant för statliga sjö- och flygräddningshelikopter (SOU 2008:129, s. 368).*

Vid årsskiftet 2008 och 2009 började Sjöfartsverket erhålla nya signaler på att verksamheten åter stod inför ett problematiskt dilemma. Norrlandsflyg AB - den civila operatör som Sjöfartsverket upphandlat helikopterresurserna av hade hamnat i ekonomiskt obestånd med risk för konkurs. Norrlandsflyg AB köptes i början av 2008 upp av bolaget Scandinavian Helicopter Invest (SHI) med hjälp av lånefinansiering. Ägarna till bolaget konstaterade att verksamheten inte skulle gå att bedriva utefter gällande ekonomiska ramverk och fick svårigheter att amortera av förvärvslånen. För att inte riskera att sjö- och flygräddningsförmågan med helikoptrar skulle kollapsa till följd av en konkurs av Norrlandsflyg AB - gick Sjöfartsverket med på att omförhandla avtalen trots pågående avtalsperiod. I praktiken innebar det att Sjöfartsverket sköt till mångmiljonbelopp genom tillkomsten av tilläggsavtalen sommaren 2009 vilket syftade till att rädda Norrlandsflyg AB och säkerställa det nationella behovet av sjö- och flygräddningshelikoptrar. Några andra alternativ fanns inte att tillgå med tanke på tidsaspekterna.

Dessvärre räckte inte dessa åtgärder utan cirka ett år senare, sommaren 2010, återkom Norrlandsflyg AB och lät meddela att tillskottet från Sjöfartsverket inte räckte för att fortsätta bedriva avtalad verksamhet. Sjöfartsverkets ledning samt styrelse konstaterade då med stöd av lagen om offentlig upphandling att återigen omförhandla förhandlade avtal under gällande avtalsperiod, inte var förenligt med gällande lagstiftning.

Sjöfartsverket stod nu återigen inför en situation där det nationella behovet för statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar var hotat. Sjöfartsverket lämnade i slutet av 2010 in en ansökan till Transportstyrelsen för att tillåtas bedriva statsluftfart samt påbörjade även en dialog med SHI kring möjligheterna att efter avtalstiden med Norrlandsflyg AB överta verksamheten och bli helt självförsörjande gällande helikopterkapaciteten. I samband med omförhandlingarna 2009 hade Sjöfartsverket börjat sondera terrängen efter andra operatörer som på kort sikt kunde tänkas upphandlas och eller via avtal säkerställa verksamheten med tanke på konkurshotet av Norrlandsflyg AB. Det fanns internationella leverantörer som signalerade intresse för anbud på verksamheten i Sverige. Alternativet internationella operatörer skulle dock med största sannolikhet komma att bli alldeles för dyrt samt beräknades ta uppemot två år innan vald operatör skulle vara operativ - vilket var helt oacceptabelt.

Även Försvarsmakten hade tillfrågats men p.g.a. omställningen av försvarets huvuduppgifter samt pågående avveckling av helikoptersystem 4 och 10 samt förseningarna av helikoptersystem 14 - fanns inga realistiska möjligheter för Försvarsmakten att bistå Sjöfartsverket. Sjöfartsverket var nu satt under press. Scandinavian helicopter Group (SHG) vilket var moderbolaget till SHI, leasade helikoptrarna som Norrlandsflyg AB via avtal med SHG använde för sjö- och flygräddningsberedskapen. Avtalet mellan SHG och Norrlandsflyg AB innehöll en klausul som innebar att det räckte med att SHG befarade obestånd i Norrlandsflyg AB ekonomi för att möjliggöra en uppsägning av leasingavtalen. Sjöfartsverket hade därmed inte kontroll över skeendet och kunde då inte garantera sjö- och flygräddningsverksamheten. SHG lät meddela att avsikten p.g.a. situationen inom Norrlandsflyg AB var att låta helikopterflottan gå till en köpare utomlands vilket skulle innebära en omedelbar kollaps av den nationella förmågan. Huruvida detta stämde gick inte att fastställa. Det var dock en påtaglig risk som Sjöfartsverket inte kunde acceptera.

Efter långa och omständliga förhandlingar från slutet av 2010 till sommaren 2011 tvingades slutligen Sjöfartsverket informera regeringen att situationen inte gick att lösa på myndighetsnivå. Resultatet blev att ett hemligt regeringsbeslut fattades under sommaren 2011 som gav Sjöfartsverket rätt att förvärva aktierna i SHI under förutsättningarna att riksdagen skulle godkänna ett sådant förvärv. Med stöd av detta beslut kunde Sjöfartsverket få igenom ett avtal med SHG som möjliggjorde köpet av aktierna i SHI - vilket även inkluderade Norrlandsflyg AB. SHG och den aktuella banken gick med på att Sjöfartsverket även övertog leasingavtalen vilket innebar att Sjöfartsverket nu leasade helikoptrarna. I och med denna uppgörelse ärvde Sjöfartsverket hela restvärdesrisken på över 200 miljoner kronor vilket renderade i att Sjöfartsverket så småningom löste leasingavtalen genom stöd av riksdagsbeslutet som togs den 26 oktober 2011. Sjöfartsverket var nu helt självförsörjande med egna baser, personal samt helikoptrar för statlig sjö- och flygräddning (Eriksson, 2019, intervju).

### *Vilka för- och nackdelar medförde de olika handlingsalternativen?*

Avtal mellan Sjöfartsverket och Försvarmakten (Boström, Eriksson, Halléhn, Widell 2019, intervju).

- Vältränade helikopterbesättningar med bred kompetens.
- Möjlighet till begränsade insatser i hotmiljö.
- Civil beredskap ökade helikopterbesättningarnas förmåga till att lösa militära uppgifter, (Försvarmakten).
- En för Sjöfartsverket och samhället kostnadseffektiv helhetslösning.
- Kombinerade militära och civila uppgifter kunde innebära intressekonflikter vid ogynnsamma omständigheter.

Offentlig upphandling och avtal mellan Sjöfartsverket och civil operatör i kombination med avtal mellan Sjöfartsverket och Försvarmakten (Boström, Eriksson, Halléhn, Widell 2019, intervju).

- Vältränade helikopterbesättningar med bred kompetens, (Försvarmakten).
- SAR-specialiserade (search and rescue) helikopterbesättningar, (Norrlandsflyg).
- Möjlighet till begränsade insatser i hotmiljö, (Försvarmakten).
- Civil beredskap ökade helikopterbesättningarnas förmåga till att lösa militära uppgifter, (Försvarmakten).
- Frigjorde resurser med hänsyn till nya huvuduppgifter, (Försvarmakten).
- Ökade kostnader, (upphandling av Norrlandsflygs tjänster).
- Olika helikoptersystem med olika kapacitet, (fördel samt nackdel).

Offentlig upphandling och avtal mellan Sjöfartsverket och civil operatör (Boström, Eriksson, Halléhn, Widell 2019, intervju).

- Renodlad nationell verksamhet för sjö- och flygräddning (fördel samt nackdel).
- SAR-specialiserade helikopterbesättningar, (search and rescue).
- Initialt inte beroende av Försvarmaktens, (beroende på incidentens dignitet).
- 15 minuters startberedskap dygnet runt året runt.
- Sannolikt ingen kapacitet till insatser i hotmiljö.
- Tidigare positiva synergieffekter för Försvarmaktens helikopterbesättningar uteblir.
- Minskad redundans p.g.a. av en mindre helikopterflotta. - Ökade kostnader.

Sjöfartsverket som självförsörjande avseende personal, helikoptrar och baser (Boström, Eriksson, Halléhn, Widell 2019, intervju).

- Renodlad nationell verksamhet för sjö- och flygräddning.
- SAR-specialiserade helikopterbesättningar, (search and rescue).
- Initialt inte beroende av Försvarmakten, (beroende på incidentens dignitet).
- 15 minuters startberedskap dygnet runt året runt.
- Långsiktighet och kontrollerbar ekonomi.
- Sanolikt ingen kapacitet till insatser i hotmiljö.
- Minskad redundans.
- Tidigare positiva synergieffekter för Försvarmaktens helikopterbesättningar uttblir.

### ***Vilket vägval ansåg Sjöfartsverket vara de bäst lämpade handlingsalternativen gällande kapaciteten för sjö- och flygräddningshelikoptrar?***

Spelbara handlingsalternativ mellan 1992 och 2012 varierade med hänsyn till de för stunden rådande omständigheterna. Det som dock har varit signifikant är att handlingsalternativen för ansvarig myndighet har varit begränsade till mycket begränsade vad avser möjligheten att säkerställa helikopterkapaciteten för statlig sjö- och flygräddning och att tid för åtgärder har varit tidskritiska.

Förmågan till att undsätta nödställd i kontexten sjö- och flygräddning inom fastställda tidsramar har alltid varit dimensionerande vid överväganden av tillgängliga vägval samt vid val av handlingsalternativ. De handlingsalternativ som verkställdes av myndigheten ansågs vara det mest lämpade utefter rådande omständigheter (Widell, Eriksson, 2019, intervju).

## **4.2 Analys av myndighetsperspektivet**

### ***Vilka aktörer inom respektive myndighet var delaktiga i utformningen av organisationen kring statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar?***

Inom myndigheten Sjöfartsverket har aktörerna bestått utav Generaldirektören, Ställföreträdande generaldirektör, chefsjuristen och sakkunnig. Denna gruppering har över tid i stort sett varit oförändrad sett ur ett organisatoriskt perspektiv (Eriksson, Widell 2019, intervju). Fortsättningsvis kommer dessa aktörer att inkluderas i myndighetsnamnet Sjöfartsverket och kommer därmed inte att diskuteras enskilt.

För Försvarmaktens vidkommande har flertalet omorganiseringar av myndigheten skett genom åren i takt med försvarsbeslutens förändrade uppgiftställningar och ramverk. Initialt hanterade försvarsgrenscheferna sina egna helikopterförband vilka fanns inom Armén, Marinen och Flygvapnet. Därefter slogs samtliga helikopterförband ihop till en helikoptersektion som blev direkt underställd chefen för Marinledningen och benämndes Marinledningens helikoptersektion. Till denna sektion anslöt sig helikopterhandläggarna från Armén, Flygvapnet och Marinen och därmed hanteringen av Försvarmaktens samtliga helikoptrar.

I samband med att avvecklingen av Försvarsgrensledningarna skedde införlivades ovan nämnd helikoptersektion under Krigsförbandsledningen och döptes om till Krigsförbandsledning helikopter. Under tidigt 2000-tal skulle helikopterfrågorna hanteras av flygvapenledningens produktionsavdelning och fortsatte sedan till att landa in hos Helikopterproduktion flyg (Halléhn 2019, intervju). Dessa aktörer kommer fortsättningsvis inte att diskuteras enskilt utan inkluderas i myndighetsnamnet Försvarsmakten.

***Begränsade eller möjliggjorde respektive myndighets interna rutiner och målsättningar synen på att omstrukturera organisationen kring statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar?***

Sjöfartsverkets interna rutiner och målsättningar begränsade inte synen på behovet av omstruktureringar. Sjöfartsverket som ansvarig myndighet drev frågan aktivt genom att kontinuerligt utvärdera förutsättningarna för att säkerställa en så effektivt organisation som möjligt och leva upp till det ansvar Sjöfartsverket tilldelats av regeringen (Widell, Eriksson 2019, intervju).

Försvarsmaktens interna rutiner och målsättningar begränsade inte synen på behovet av omstruktureringar. Försvarsmakten som stödjande myndighet genom avtal mellan 1993 till 2007 drev likt Sjöfartsverket frågan aktivt i och med att detta var en uttalad huvuduppgift. Därav fortsatte Försvarsmakten att aktivt verka för att lösa uppgiften på ett så effektivt sätt som möjligt utefter givna förutsättningar (Högkvarteret 1997 & Boström 2019, intervju).

***Begränsade eller möjliggjorde respektive myndighets interna rutiner och målsättningar möjligheten till att finna olika handlingsalternativ för statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar?***

Sjöfartsverkets interna rutiner och målsättningar begränsade inte möjligheten till att finna olika handlingsalternativ för lösandet utav statlig sjö- och flygräddning (Widell, Eriksson 2019, intervju).

Försvarsmaktens avveckling av helikoptersystem 4 begränsade handlingsalternativen i och med att ett fullt operativt och för uppgiften väl anpassat system avvecklades innan ersättande helikoptersystem var levererat (Halléhn & Boström 2019, intervju). Detta innebar ett glapp avseende möjligheten till att stödja den civila sjö- och flygräddningsverksamheten men innebar även ett operativt glapp för den militära förmågan. Enligt helikopterutredningen för helikoptersystem 4 var detta till trots inte ett tillräckligt tungt motiv för att driva helikoptersystem 4 vidare parallellt med HKP 14 eftersom det bl.a. bedömdes innebära merkostnader samt negativa konsekvenser för införandet av HKP 14 (SOU 2009:67). Helikoptersystem 4 vidmakthölls endast så länge Försvarsmakten såg ett behov för de militära uppgifterna och Nordic Battle Group 08 var det sista detta kompetenta och upprustade helikoptersystem gjorde innan det tillfullo avvecklades (Halléhn & Boström 2019, intervju).

### ***Begränsade eller möjliggjorde respektive myndighets interna rutiner och målsättningar möjligheten till att verkställa valt handlingsalternativ för statliga Sjö- och flygräddningshelikoptrar?***

Sjöfartsverket som ansvarig myndighet drev fattade beslut aktivt och såg inga vinster i att gå emot sina egna åtgärder eller rekommendationer. Sjöfartsverket vidtog de åtgärder för vilka myndigheten hade mandat för och där mandat saknades söktes mandatet av de politiska beslutsfattarna för att därefter verkställa nödvändiga åtgärder vilket syftade till att säkerställa helikopterkapacitet för statlig sjö- och flygräddning (Eriksson, Widell 2019, intervju).

Försvarsmaktens interna rutiner och målsättningar begränsade inte verkställandet av fattade beslut under perioden 1992 till 2007. Försvarsmakten stödde aktivt verkställandet av övergången till en civil helikopterberedskap i och med Försvarsmaktens förändrade inriktning samt förutsättningar (Boström, Halléhn, 2019).

## **4.3 Analys av det politiska perspektivet**

### ***Vilka aktörer var delaktiga avseende inriktningen till verkställande myndigheter?***

De aktörer som haft inflytande över de beslut som påverkat förutsättningarna har under perioden 1992 till 2012 varierat vilket inte gör det möjligt att redogöra för aktörerna på individnivå utan titta på de politiska aktörerna utifrån ett forums-, utskotts- och departementsperspektiv samt utifrån riksdag och regering.

Den politiska nivån består av olika aktörer<sup>1</sup> som över tid haft inflytande och påverkat verksamheten kring nationell helikopterkapacitet för statlig sjö- och flygräddning såväl direkt som indirekt. (Eriksson, Jeppsson, Widman, 2019, Intervju). Dessa aktörer kommer fortsättningsvis inkluderas i begreppet politiska aktörer och inte behandlas enskilt.

### ***Vilka faktorer påverkade aktörernas uppfattning om organisationen kring statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar?***

Faktorer som påverkade aktörerna var förändringarna av omvärldsläget vilket i sin tur förändrade den svenska säkerhets- och utrikespolitiken vilket utkristalliserades i försvarsbesluten för aktuell period. Försvarsbesluten medförde i sin tur faktorer som påverkade verksamheten men som huvudfaktorer anses omvärldsläget, förändringarna av säkerhets- och utrikespolitiken samt försvarsbesluten som de starkast lysande faktorerna (Jeppsson, Widman, 2019, intervju). Utöver dessa har det genom åren inträffat andra händelser som inverkat på verksamheten vilka har hanterats på myndighetsnivån, (Jeppsson 2019, intervju).

---

<sup>1</sup> Försvarsberedningen, Försvarsutskottet, Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet, Finansdepartementet, Utrikesdepartementet, Näringsdepartementet, Riksdagen och Regeringen.

***Vilka aktörer hade störst möjlighet till inflytande på beslutet gällande inriktningen till verkställande myndigheter?***

Myndigheterna har stort inflytande på egen verksamhet i och med att myndigheten är den som utövar verksamheten och därmed är sakkunniga i frågan. Myndigheterna använder denna sakkunskap för att antingen påverka politiska aktörer i en viss riktning eller för att vara ett stöd åt de politiska aktörerna. I många avseenden är det en kombination av båda delarna och myndigheterna har därmed en hög inflytandegrad (Jeppsson 2019, intervju).

Ur ett renodlat försvarspolitiskt perspektiv ser den normala arbetsfördelningen ut som så att Försvarsberedning är den instans som först tittar på ärendet och producerar en rapport som är en principiell lösning för hur man önskar att beslutet skall se ut. Beredningen har därmed en hög inflytelsegrad. Ansvarig minister på departement tar emot och utformar en proposition vilket innebär att departement har goda möjligheter att påverka dess innehåll. Departementet har därmed en hög inflytelsegrad. Riksdagens erhåller därefter denna proposition där den bereds av aktuellt utskott. Utskottet har liten kraft och förmåga att förändra och därmed är inflytelsegraden låg. Därefter ges riksdagen möjligheten att bifalla eller avslå regeringens proposition i kammaren. Riksdagen har därmed en hög inflytelsegrad. Regeringens inflytande anses var medel i och med att regeringen i merparten av fallen är beroende av riksdagen. När väl en proposition gått igenom riksdagen anses regeringens inflytandegrad som hög i och med mandatet att verkställa (Widman 2019, intervju).

***Vilka forum använde aktörerna för att diskutera och fatta beslut om inriktningen till verkställande myndigheter?***

Aktörerna använde sig utav de formella kanaler som sedan länge finns väl inarbetade för politiskt beslutsfattande. Under pågående process förekom även debatter i media samt via bloggar på sociala medier för att bilda opinion. Täta kontakter finns normalt sett mellan myndighetens generaldirektör och ansvarig departementschef (Jeppsson, Widman, 2019, intervju).



## **5 Resultat samt svar på forskningsfrågan**

I detta avslutande kapitlet avser författaren sammanställa essensen av analysen från föregående kapitel och ge svar åt forskningsfrågorna. I syfte att förtydliga svaren på forskningsfrågorna har författaren valt att sammanställa faktorerna och aktörerna i tabellform, vilket presenteras i samband med författarens avslutande sammanfattning.

### **5.1 Det rationella perspektivet**

Vid sammanställningen av analysen för det rationella perspektivet behöver avgränsningsperioden 1992 till 2012 delas upp i olika perioder i och med att handlingsalternativen för säkerställandet av det nationella behovet för sjö- och flygräddning varierade utefter rådande omständigheter - tillskillnad från målsättningen som över tid varit att säkerställa förmågan att rädda liv i kontexten sjö- och flygräddning.

#### ***1993 - 2002 avtal mellan Sjöfartsverket och Försvarmakten.***

##### ***Orsak***

Förändrade förutsättningar vad avsåg beredskapen för Försvarmaktens helikopterresurser innebar en inte fullt tillfredställande tillgänglighet av sjö- och flygräddningshelikoptrar. Som huvudsaklig grund för dessa förändringar låg försvarsbesluten från 1992, 1995 och 2000.

##### ***Handlingsalternativ***

Handlingsalternativen var väldigt begränsade och behovet av att finna en lösning var tidskritiskt i och med att verklighetens kravställning inte medgav någon ”time out”. Det ställdes höga krav på kapacitet och kompetens. Därmed fanns egentligen inget annat alternativ som kunde konkurrera med Försvarmaktens kapacitet, kompetens samt organisation.

##### ***Fördelar och nackdelar***

Fördelarna var vida överlägsna nackdelarna och i alla avseenden en kostnadseffektiv helhetslösning med positiva synergieffekter för såväl ansvarig myndighet som för stödjande myndighet – exempelvis att Försvarmaktens helikopterbesättningar fick öva emot något skarpt vilket gjorde att besättningarna blev väldigt kompetenta för såväl lösandet av civila som militära uppgifter.

#### ***2002 - 2007 avtal mellan Sjöfartsverket, Försvarmakten och Norrlandsflyg AB.***

##### ***Orsak***

Försvarmakten såg det inte som realistiskt att vidmakthålla beredskapen i Visby och Sundsvall bortom 2002 p.g.a. nya inriktning samt nytt ekonomiskt ramverket. Dessa förutsättningar innebar att tillgänglighet avseende sjö- och flygräddningshelikoptrar efter 2002 skulle nedgå till helt oacceptabla nivåer för det nationella behovet.

### ***Handlingsalternativ***

Handlingsalternativen var som tidigare väldigt begränsat och behovet av att finna en lösning var tidskritiskt av samma anledning som 1993. I och med Försvarens situation samt att det för tidpunkten var något av ett mode i att upphandla tjänster - så blev det just en upphandling som löste problematiken. Det fanns egentligen ingen annat alternativ. Resultatet blev att Norrlandsflyg AB intog beredskapen i Visby samt Sundsvall och Försvarens fortsatte på orterna Berga, Säve och Ronneby i och med att myndigheten bedrev förbandsproduktion på dessa orter.

### ***För och nackdelar***

Fördelarna och synergieffekterna förblev samma som tidigare är fast i minskad omfattning. Fördelar såsom minskad beredskapstiden ner till 15 minuter för de helikoptrar som opererades av Norrlandsflyg AB tillkom likaså att upphandlingen frigjorde resurser för Försvarens renodlade militära uppgifter. En stor nackdel var de ökande kostnaderna för Sjöfartsverket i och med upphandlingen av tjänsterna från Norrlandsflyg AB.

### ***2007 - 2011 avtal mellan Sjöfartsverket och Norrlandsflyg AB.***

### ***Orsak***

Försvarens beslutet 2004 – *vårt framtida försvar* torpederade de kvarvarande möjligheterna Försvarens hade till att stödja det civila samhället avseende sjö- och flygräddning med kvarvarande helikopterresurser. Försvarens beslutet och avvecklingsprocessen av helikoptersystem 4 samt förseningarna av helikoptersystem 14 möjliggjorde helt enkelt inte en kombination av civila samt militära åtagande i en dessutom allt minskande ekonomi. Försvarens utgifter behövde koncentreras till lösandet av militära huvuduppgifter.

### ***Handlingsalternativ***

Handlingsalternativen för Sjöfartsverket var ånyo starkt begränsade även denna gång. Anledningarna var samma som vid föregående tillfällen dock med den avsevärda skillnaden att Försvarens inte längre fanns som ett alternativ. I och med detta faktum fanns nu möjligheten att verkställa idén om en helt civil organisation för statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar vilken hade funnits inom Sjöfartsverket sedan många år tillbaka. Valet föll naturligt på att fortsätta upphandla tjänster av Norrlandsflyg AB i och med att denna civila operatör nu var en viktig kugge i Sjöfartsverket målsättning att upprätthålla en god yttäckning och en tillfredställande helikopterkapacitet.

### ***Fördelar samt nackdelar***

Fördelarna samt de synergieffekter som tidigare nämndes då Försvarens var delaktig uteblev helt. Tillkommande fördelar var att startberedskapen på 15 minuter nu gällde på samtliga fem verksamhetsorter samt att verksamheten nu inte var beroende av en aktör som inte kunde utgöra den resurs som behovet krävde.

Möjligheten att bedriva sjö- och flygräddningstjänst i hotmiljö försvann samt att kostnaderna ökade i takt med att uppdraget för Norrlandsflyg AB utökades. Ytterligare en nackdel med den nya ordningen var att den helikopterflotta som nu ansvarade för sjö- och flygräddningen var mycket mindre än den Försvarsmakten kunde uppbringa. Detta gjorde att organisationen från 2007 var mer sårbar för haverier på tillgängliga helikoptrar samt större olyckstillbud – exempelvis vid en större färjeolycka till havs.

### ***2011 - 2012 Sjöfartsverket som självförsörjande.***

#### ***Orsak***

Konkursrisken för Norrlandsflyg AB tvingade åter upp Sjöfartsverkets gamla farhåga att inte besitta tillräcklig förmåga till att rädda liv i kontexten sjö- och flygräddning. Situationen var allvarlig och innebar en påtaglig risk som Sjöfartsverket inte kunde acceptera.

#### ***Handlingsalternativ***

Handlingsalternativen som diskuterades var att skjuta till mer pengar för att rädda Norrlandsflyg AB, upphandling av utländska operatörer, stöd från Försvarsmakten eller att Sjöfartsverket skulle överta verksamheten och blir självförsörjande för sjö- och flygräddningshelikoptrarna. Initialt valde Sjöfartsverket att skjuta till mer pengar vilket sedermera skulle visa sig otillräckligt. Tankarna om en civil utländsk operatör föll eftersom det bedömdes bli alldeles för dyrt samt en två år lång uppstartsträcka för operatören. Försvarsmakten situation hade inte förändrats och kunde därmed uteslutas. Linjen som Sjöfartsverket valde var att med hjälp av regeringens godkännande förvärva aktierna i Skandinavien Helicopter Invest vilket även inkluderade Norrlandsflyg AB och på så vis säkerställa det nationella behovet av statliga sjö- och räddningshelikoptrar. Verksamhetens allvarsamma syfte gjorde att en ”time out” var helt otänkbar vilket undanröjde alla andra alternativ utefter rådande omständigheter.

#### ***Fördelar och nackdelar***

Till fördelarna hörde att nu fanns en möjlighet till långsiktighet och en bättre kontroll över kostnaderna i och med att verksamheten nu enkom låg under myndigheten samt att Sjöfartsverket inte längre var beroende av civila eller militära operatörer. Nackdelarna var samma som för perioden 2007 - 2012.

### ***1992 till 2012 ur ett rationellt perspektiv***

Såväl Sjöfartsverket som Försvarsmakten har enligt författaren i största möjliga mån agerat rationellt under avgränsningsperioden i och med att myndigheterna vidtog de åtgärder som krävdes för att utifrån målsättningarna säkerställa det nationella behovet på ett så optimalt sätt som möjligt utefter givna förutsättningar. Enligt författarens bedömning var detta mantra ett genomgående tema även då myndigheternas egenintresse växte sig starkare med anledning av Försvarsmaktens förändrade uppgiftsställning, minskade ekonomi samt numerär - till följd av försvarsbesluten.

Det finns dock vägval som kan ifrågasättas ur ett rationellt perspektiv. Exempelvis rationaliteten i att Sjöfartsverket inte valde att införliva helikopterverksamheten under Sjöfartsverket redan 2007 då Försvarmakten upphörde att vara stödjande myndighet.

Där fanns en teoretisk möjlighet för Sjöfartsverket att bli självförsörjande. Likaså kan Försvarmaktens beslut att avveckla helikoptersystem 4 ifrågasättas i och med att behovet av systemet fanns kvar såväl civilt som militärt. Ett annorlunda utfall i just denna fråga hade möjligtvis kunnat möjliggöra fortsatt samverkan mellan Sjöfartsverket och Försvarmakten istället för civil upphandling.

De politiska aktörerna anses också agerat rationellt men med skillnaden att rationaliteten har varit av mer varierande karaktär under själva avgränsningsperioden. Författaren bedömer att de politiska aktörerna har agerat rationellt 1993 samt 2011 - i och med att Sjöfartsverket vid dessa politiska punktsatser fick det stöd som krävdes för att lösa tilldelade uppgift. Det politiska besluten 1993 samt 2011 spelade en avgörande roll och kan därmed anses vara av direkt samt avhjälpande karaktär.

Den politiska aktören anses även agerat rationellt i det avseendet att det förändrade omvärldsläget krävde förändringar i den svenska försvarspolitikerna med förändrade försvarsbeslut som svar på denna förändring. Dock finns anledning att fundera över om själva innehållet i försvarsbesluten var rationellt i vissa avseenden i och med att försvarsbesluten mellan 1995 till 2004 gravt försvårade omständigheterna för samhällsviktiga funktioner - exempelvis för det nationella behovet av statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar. Försvarsbesluten har enligt författaren varit försvårande samt indirekta till karaktären och medfört allvarliga konsekvenser. De politiska aktörerna fördelade ett ansvar och en uppgift till Sjöfartsverket såväl som Försvarmakten i egenskap av ansvarig samt stödjande myndighet. Med hänsyn till fördelade uppgiftställningar vore det enligt författaren mer rationellt om politiskt fattade beslut inte försvårade möjligheterna för ansvarig samt stödjande myndighet att lösa tilldelad uppgift. Att beakta är dock att större politiska beslut allt som oftast är ett resultat av förhandlingar där utfallen är formade genom en interaktion mellan konkurrerande preferenser vilket stundom medför mindre rationella beslut.

## **5.2 Myndighetsperspektivet**

Summeringen av analysen för myndighetsperspektivet visar på att ansvarig myndighet Sjöfartsverket tillsammans med stödjande myndigheten Försvarmakten drev frågan om statlig helikopterkapacitet för nationell sjö- och flygräddning aktivt. Genom god myndighetssamverkan och avtal skulle tillfredställande helikopterförmåga samt yttäckning inom svenskt ansvarsområde säkerställas. Samverkan var ledordet, målsättningen ensad och styrd av Sjöfartsverket och resurserna fanns att tillgå genom Försvarmaktens försorg. Denna myndighetssamverkan gav positiva synergieffekter åt båda hållen vilket initialt höll eventuella uppkomster av så kallade egenintressen i schack - såväl internt inom myndigheterna som externt mellan myndigheterna.

Inom Sjöfartsverket var gruppen som hanterade helikopterfrågan liten till antalet och bestod över tid av samma kategori myndighetsutövare, (dock ej på individbasis). Endast en huvuduppgift fanns att ta hänsyn till vilket bedöms som en fördel för att skapa en bred enighet och undvika interna motsättningar. Sjöfartsverkets helikopterprojekt behövde inte konkurrera med andra interna myndighetsprojekt vilket minimerade risken för större intressekonflikter inom myndigheten.

Försvarsmakten hade det inte lika enkelt avseende sin interna organisation för helikopterverksamheten. Numerären av påverkande myndighetsutövare var större, flera omorganisationer genomfördes under en begränsad tidsperiod, flera huvuduppgifter, tre försvarsgrenar innebar tre olika särintressen med olika behov samt en förnyelse av helikopterparken i en tid med ständigt minskad ekonomi och nya huvuduppgifter. Försvarsmakten blev tillslut tvingade till att endast se till sina egna intressen för att kunna leva upp till kraven enligt den nya verkligheten.

Det är enligt författaren inte rättvisande att påstå att det var p.g.a. Försvarsmaktens egenintresse i att entlediga sig själv från de civila uppgifterna som orsakade omstrukturering av den nationella helikopterkapaciteten för statlig sjö- och flygräddning. Däremot blev det påtvingade förhållningsättet en konsekvens som begränsade handlingsalternativen för Sjöfartsverket att säkerställa en tillfredställande yttäckning samt helikopterförmåga i och med att avvecklingsbeslutet för helikoptersystem 4 låg fast trots att behovet av systemet fanns kvar. Avvecklingen av helikoptersystem 4 bidrog till att Försvarsmaktens möjligheter att stödja det civila samhället i detta avseende grusades för lång tid framöver. Ett val som författaren bedömer som medvetet för att de nya förutsättningarna inte medgav en verksamhet för såväl civil som militär verksamhet.

Författaren anser att under perioden då avtal och resurser fanns upprättade verkade båda myndigheterna aktivt för att säkerställa yttäckning och helikopterförmågan för det nationella behovet utan att det förekom några negativt inverkan egenintressen. När det väl stod klart att myndigheterna var tvungna att gå skilda vägar p.g.a. försvarets nya inriktning blev olika egenintressen väldigt tydliga. Författarens uppfattning är dock att myndigheterna såg logiken med en separation och därmed utan avvikande uppfattningar drev frågan aktivt för egen myndigheten men även för verksamhetens bästa med bärighet mot en renodlad civil verksamhet för sjö- och flygräddningshelikoptrar.

### **5.3 Det politiska perspektivet**

Vid analys av det politiska perspektivet belyses faktorerna som föranlett omstruktureringarna av verksamheten kring statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar. Enligt författarens resonemang har dessa faktorer sitt ursprung i det förändrade omvärldsläget såväl globalt som regionalt. Denna förändring gav ringar på vattnet i form av en för svenskt vidkommande förändrad säkerhets- och försvarspolitik - vilket initieras i försvarsbeslutet från 1992 och kulminerar 2004. Försvarsbeslutet förde i sin tur med sig en rad olika faktorer som fick direkta konsekvenser för den nationella kapaciteten.

Faktorer som kom till följd av försvarsbesluten var minskad ekonomi, minskat antal helikoptrar till förmån för nya helikoptersystem samt ett skifte från nationellt till internationellt fokus. Internationaliseringen innebar även en allt mer markoperativ inriktning vilket Nordic Battle Group (NBG) var ett exempel på.

Ovan angivna faktorer tvingade fram ett vägval för Försvarsmakten där militära system endast skulle användas för att lösa militära huvuduppgifter – för att ekonomin och numerären skulle vara förenliga med den nya verkligheten. Lägg därtill avvecklingen av helikoptersystem 4, förseningen av helikoptersystem 14 samt den ekonomiska situationen kring Norrlandsflyg AB. Många olika faktorer sammanfaller under en längre tidsperiod vilket enligt författaren innebär att Sjöfartsverkets omstruktureringar varit ofrånkomliga. Faktorerna ovan skulle man kunna definiera som indirekta faktorer men med direkta konsekvenser – bortsett från situationen med Norrlandsflyg AB vilken var av direkt karaktär.

Med hjälp av identifierade faktorer kan även de aktörer som varit inblandade identifieras. De politiska aktörerna anses i egenskap av överordnat beslutsfattande organ som den mest framstående aktören - även om denna aktör inte över tid haft organisationen för statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar överst på sin dagordning. Vilket enligt författaren är tydligt eftersom den politiska aktiviteten ökade avseende detta sakområde först efter försvarsbeslutet 2004 då den politiska aktören begär in underlag och rapporter gällande kapaciteten för sjö- och flygräddningshelikoptrar - vilket renderade i diverse statliga offentliga utredningar. Dock är det den politiska aktören som över tid format förutsättningarna för organisationen kring statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar. Bortsett från den politiska aktiviteten i anslutning till efterspelet av försvarsbeslutet 2004 så är det enligt författarens bedömning främst vid två tillfällen som helikopterkapaciteten för just detta ändamål - specifikt hamnat i rampljuset och särskilt behandlats på den politiska nivån med faktiska beslut som resultat. Första tillfället var 1992 då Sjöfartsverket konstaterade att tillfredsställande sjöräddningsuppgifter inte längre kunde upprätthållas inom hela det svenska ansvarsområdet vilket renderade i en styrning från regeringen till Överbefälhavaren att tillsammans med Sjöfartsverket tillse att en god beredskap för sjöräddningstjänsten kunde upprätthållas. Det andra tillfället var då Sjöfartsverket 2011 vände sig till regeringen för att möjliggöra säkerställandet av förmågan genom att förvärva aktierna i Scandinavian Helicopter Invest vilket också inkluderade Norrlandsflygs AB. Utöver dessa två så kallade direkta handlingarna har den politiska aktörens relation till verksamheten kring statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar mestadels handlat om statliga offentliga utredningar med målsättningen att uppnå effektiviserings- och rationaliseringseffekter. Författaren anser att eftersökta effektiviserings- och rationaliseringseffekter var något som gick att finna i de positiva synergieffekter som medföljde då Försvarsmaktens helikopterresurser utgjorde navet i stödet till det civila samhället gällande sjö- och flygräddningshelikoptrar. Under avgränsningsperioden har författaren varken i text eller via interjuver kunnat konstatera att de så kallade direkta politiska åtgärderna hade föranletts av förhandlingar med en rad kompromisser som följd - vilket bedöms vara motsatsen vid framtagandet av försvarsbesluten för aktuell avgränsningsperiod. Övriga inflytelserika aktörer är Sjöfartsverket och Försvarsmakten i egenskap av ansvarig myndighet samt stödjande myndighet men även Norrlandsflyg AB i egenskap av upphandlad civil operatör.

## 5.4 Sammanfattande slutsatser

Omstruktureringen av svensk helikopterkapacitet för statlig sjö- och flygräddning har inte skett över en natt eller varit ett resultat av en enskild händelse. Omstruktureringarna har kommit succesivt och i olika omgångar över en period av 20 år - vilket gör händelseförloppet komplext. Omstruktureringarna har framtvingsats av en rad olika faktorer som har varit av såväl direkt- som indirekt karaktär. Aktörerna bakom omstruktureringarna har främst varit av nationell karaktär men initialt påverkade av internationella aktörer. Resultatet av gjorda omstruktureringar var inte ett resultat av en mängd olika handlingsalternativ utan ett resultat av vad som främst fanns att tillgå inom rimliga tidsaspekter där och då - för att åtgärda uppkomna problem som hotade den nationella helikopterkapaciteten för statlig sjö- och flygräddning.

Rationellt agerande är ingen garanti för att själva utfallet skall bli detsamma. Ett rationellt agerande och tänkande kan hur märkligt det än låter leda fram till beslut som får negativa konsekvenser. Omstruktureringarna av den svenska helikopterkapaciteten för statlig sjö- och flygräddning anses av författaren vara ett sådant exempel i och med att grunden för problematiken som drabbade denna verksamhet initierades av ett rationellt politiskt agerande men att utfallet resulterade i beslut som gravt försvårade för utsedda myndigheters möjligheter till att lösa tilldelade uppgifter. När erhållna resurser är otillräckliga för tilldelad uppgift tvingas ansvariga myndighetsutövare att prioritera vilket ger upphov till att egenintressen blir allt mer dimensionerande vilket i just detta avseende drev på inriktningen mot en omstrukturering av verksamhet för statliga sjö- och flygräddningshelikoptrar. Hade sakfrågan om helikopterkapaciteten för svensk sjö- och flygräddning över tid erhållit ett större politiskt utrymme likt punktinsatserna 1993 samt 2011 hade möjligtvis sakfrågan hamnat i annan dager. Författaren anser att sakfrågan hamnade i skymundan i den politiska iveren att genomföra försvarspolitiska förändringar och besparingar. Författaren är av uppfattningen att de politiska aktörerna antingen inte uppfattade konsekvenserna eller så hamnade även dessa i skymundan p.g.a. att det politiska perspektivet präglas av att beslut är ett resultat av förhandlingar där utfallen är formade genom en interaktion mellan konkurrerande preferenser (Alisson & Zelikow 1999, s. 255).

I syfte att förtydliga svaren på forskningsfrågorna har författaren valt att sammanställa faktorerna och aktörerna - vilket presenteras i tabellerna på de två nästkommande sidorna.

År	Faktor	Konsekvens
1989-1991	Ny inriktning för svensk, säkerhets- och försvarspolitik	Innebar startskottet för transformeringen av Försvarmakten.
1993-2002	Försvarsbeslut 1991/92 Försvarsbeslut 1995/96 Försvarsbeslut 1999/00	Förändrade förutsättningar vad avsåg beredskapen för Försvarmaktens helikopterresurser med anledning av minskad numerär samt ekonomin. Skifte i fokus från nationellt till internationellt samt från ett invasions- till ett insatsförsvar.
2002-2007	Försvarsbeslut 1995/96 Försvarsbeslut 1999/00 Avvecklingen av Hkp-4 Förseningar av Hkp-14	Försvarmakten tvingades p.g.a. kapacitetsbrist att lämna orterna Visby samt Sundsvall. Försvarmakts avvecklingsbeslut av helikoptersystem 4 samt grava förseningar av helikoptersystem 14 skapade ett operativt glapp för såväl militär som civil verksamhet.
2007-2011	Försvarsbeslut 2004	Försvarmaktens transformering, krympande ekonomi samt ökade internationella fokus möjliggjorde ett fortsatt stöd till det civila samhället i kontexten sjö- och flygräddning. Förhållandet blev omvänt. Försvarmakten fick teckna avtal med Sjöfartsverket för att säkerställa det militära behovet av flygräddning.
2011-2012	Norrlandsflyg AB riskerar konkurs.	Förmågan avseende helikopterkapaciteten för nationell sjö- och flygräddning allvarigt hotad.



År	Aktör	Motiv
1989-1991	Globala samt nationella politiska aktörer.	Förändrade inriktning för svensk, säkerhets- och försvarspolitik.
1993-2002	Nationella politiska aktörer, Sjöfartsverket samt Försvarsmakten	Försvarsbesluten 92, 95, 00 förändrade förutsättningarna för Försvarsmakten att stödja Sjöfartsverket. Sjöfartsverket var ansvarig myndighet med Försvarsmakten som stödjande myndighet.
2002-2007	Nationella politiska aktörer, Sjöfartsverket, Försvarsmakten, samt Norrlandsflyg AB.	Inriktningen i försvarsbesluten 95, 00 samt avvecklingsbeslutet för helikoptersystem 4 plus förseningarna av helikoptersystem 14 utgjorde hinder för Försvarsmakten att fortsätta stödja Sjöfartsverket bortom 2007. Sjöfartsverket var ansvarig myndighet med Försvarsmakten som stödjande myndighet. Norrlandsflyg AB tillkom som ny aktör i och med att Sjöfartsverket upphandlade denna civila operatör som komplement till Försvarsmakten.
2007-2011	Nationella politiska aktörer, Sjöfartsverket samt Norrlandsflyg AB	Inriktningen i försvarsbeslut 04 möjliggjorde ett fortsatt stöd till Sjöfartsverket med Försvarsmaktens helikopterresurser. Ansvarig myndighet var Sjöfartsverket. Norrlandsflyg AB var upphandlad civil operatör vilken nu hade ersatt Försvarsmakten fullt ut.
2011-2012	Nationella politiska aktörer, Norrlandsflyg AB samt Sjöfartsverket.	Möjliggjorde upphandlingen av SHI samt Norrlandsflyg AB. Sjöfartsverket som ansvarig myndighet var efter genomförd upphandling helt självförsörjande avseende personal, baser och helikoptrar för nationell statlig sjö- och flygräddning.

## 5.5 Fortsatt forskning

Denna studie påvisar att det under angiven avgränsningsperiod funnits olika faktorer och aktörer som har påverkat omstruktureringarna. Därmed finns det enligt författaren till denna studie ett vidare intresse av att studera enskilda faktorer och eller aktörer - i syfte att utföra en mer djupgående forskning. Exempel på sådan forskning:

- Varför avvecklingsbeslutet av helikoptersystem 4 låg fast? En vidare granskning av statens offentliga utredning om Försvarmaktens helikopter 4, (SOU 2009:67).
- Ekonomiska för och nackdelar vid upphandling av civila operatörer i kontexten statlig sjö- och flygräddning.

## 6 Referenser

Allison, Graham & Philip Zelikow, 1999, *Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crises second edition*, New York: Longman.

Bilaga 1 till 02 211:69950, *Verksamhet, resurser och organisation i program 6*. 1997-08-13, Högkvarteret Stockholm.

Broström, Dan, Kommendörkapten. Sakkunnig helikoptersystemet, högkvarteret. Informantintervju 7 mars 2019.

Eriksson, Noomi, Redovisningschef, ekonomidirektör och sedermera ställföreträdande generaldirektör för Sjöfartsverket. Informantintervju 3 april 2019.

Esaiasson, Peter, Micael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns, Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Femte upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.

Halléhn, Mowgli, Kommendörkapten. Sakkunnig helikoptersystemet, högkvarteret. Informantintervju 9 april 2019.

Jeppsson, Peter, officer och tidigare riksdagsledamot för Socialdemokraterna. Informantintervju 30 mars 2019.

Johannessen, Asbjorn, Tufte, Per Arne, 2003, *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber AB.

Mojir, Pilemalm, Stenberg, *Samverkansformer för räddning och respons, exempel och förslag*. Linköpings universitet, 2014.

Olsén, *Statlig sjöfart för maritim säkerhet och hur ser Försvarmaktens roll ut*, Förvarshögskolan: kandidatuppsats, 2014.

Olsson, Finns det några skillnader i tillämpningen av räddningstjänstlagen och lagen om skydd mot olyckor. Karlstads universitet: kandidatuppsats 2007.

Prop. 1991/1992:102. *Totalförsvarets utveckling till och med budgetåret 1996/1997 samt anslag för budgetåret 1992/1993*. Regeringen, Förvarsminister Anders Björck 13 februari 1992.

Prop. 1992/93:100. *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1993/94 bilaga 5*. Regeringen, Finasminister Anne Wibble 17 december 1992.

Prop. 1995/96:12. *Totalförsvarets förnyelse*. Regeringen, Förvarsminister Thage G Peterson 21 september 1995.

Prop. 1999/2000:30. *Det nya försvaret*. Regeringen, Förvarsminister Björn von Sydow 18 november 1999.

Prop. 2004/05:5. *Vårt framtida försvar*. Regeringen, Försvarsminister Leni Björklund 23 september 2004.

Prop. 2004/05:43. Försvarsmaktens grundorganisation. Regeringen, Försvarsminister Leni Björklund 28 oktober 2004.

Prop. 2008/09:140. *Ett användbart försvar*. Regeringen, Försvarsminister Sten Tolgfors 19 mars 2009.

Prop. 2011/12:11. *Säkerställande av sjö- och flygräddning*. Näringsdepartementet Catharina Elmsäter-Svärd 22 september 2011.

SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor.

SFS 2003:779. Förordning om skydd mot olyckor.

SOU 2008:129. Helikoptern i samhällets tjänst.

SOU 2009:67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling.

Thurén, Torsten 2007. *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Bokförlaget Liber.

Uddman, Paula & Gustafsson, Jakob, 2010, *Konsten att skriva och tala*. Lund: Lunds universitet statsvetenskapliga institutionen.

Utredning, *Behov av helikoptertjänster för flyg- och sjöräddning*. Rörick, Lars Luftfarsverket & Widell, Lars Sjöfartsverket 14 mars 1997.

Utredning, *Konsekvenser för sjöräddningen av riksdagens försvarsbeslut*. Sjöfartsverket, 28 februari 2005.

Widell, Lars, Avtalshandläggare Sjöfartsverket. Informantintervju 28 februari & 3 april 2019.

Widman, Allan, reservofficer och riksdagsledamot för Liberalerna. Informantintervju 11 april 2019.