

Ett säkert försvar?

Officersförbundet redovisar i denna rapport sin syn på hur
Försvarmakten hanterar personalens säkerhet.

Bakgrund

Under de senaste åren har ett antal allvarliga olyckor och tillbud inträffat inom Försvarmakten. Bara under 2007 omkom 8 personer i tjänsten i Försvarmakten. Antalet arbetsskador kan synas vara få, men hur stora är mörkertalen? Dessutom påverkas Försvarmaktens ekonomiska resurser av att stora värden går till spillo vid haverier.

Hur kan den negativa trenden brytas och lever Försvarmakten upp till arbetsmiljölagens krav?

Arbetsgivaren skall vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall.

[Arbetsmiljölagen kap. 3, § 2]

I denna rapport har vi i huvudsak avgränsat oss till några av de olyckor som inträffat och de rekommendationer som bl.a. Statens Haverikommission (SHK) lämnat i deras utredning. Och hur sedan Försvarmakten förvaltat dessa. Vi har dessutom tagit del av Försvarmaktens interna utredningar avseende tillbud och olyckor.

Är Försvarmakten en lärande organisation? Hur är egentligen synen på säkerhet och arbetsmiljö inom myndigheten? Är resurserna tillräckliga för att bedriva ett fullgott arbetsmiljöarbete? Är Officersförbundets medlemmars vardag farligare än vad den måste vara?

Officersförbundet redovisar i denna rapport sin syn på hur Försvarmakten hanterar personalens säkerhet.

Olyckor, tillbud och rapporter

Under den här rubriken redovisar och kommenterar vi summariskt ett urval av de senaste fem årens olyckor och tillbud som inträffat samt en del av de rapporter som presenterats.

Krock mellan stridsbåtar 2004

Två stridsbåtar kolliderar med varandra vid Sollenkroka i Stockholms skärgård. Båtarna var på väg hem efter övning då en båt kör in i en annan. Två värnpliktiga omkommer.

Amfibieregementet har bl.a. gjort en förnyad riskinventering av stridsbåtsverksamheten. Rekommendationen om resursförstärkning med officerare med stridsbåtskompetens för att höja utbildningsnivån hos båtförarna har avslagits av Försvaretsmaktens högkvarter (HKV).

Nakenskjutning 2004

Två soldater på Amf 1 tillåts av övningsledaren att skjuta granatgevär nakna (med undantag av hjälm och hörselskydd). Ingen person kom till skada men händelsen ledde till negativ publicitet eftersom nakenskjutningen filmats.

Händelsen utreddes internt av Försvaretsmakten och rapporten överlämnades till Försvaretsmaktens generaldirektör hösten 2006. Där har rapporten blivit liggande, utan åtgärder.

Olycka med helikopter 2005

Under en vinschövning kolliderade en flygräddningshelikopter (HKP 10) med havsytan. En av de ombordvarande fick en lindrig ryggskada vid nedslaget.

Enligt SHK rapport efter olyckan är de grundläggande orsakerna till olyckan är brister i organisation, kompetens, kvalitetsstyrning och resurser inom Försvaretsmakten avseende genomförande, ledning och tillsyn av militär luftfart. Sedan Helikopterflottiljen bildades 1998 har organisationen genomgått fem omorganisationer. SHK konstaterar att FM inte kunnat visa på någon dokumenterad riskbedömning vid verksamhetsförändringarna. SHK kunde heller inte finna att några riskminimerande åtgärder vidtagits med efterföljande uppföljning och utvärdering.

Övning Amfibie 2006

Ambulanshelikopter fick föra en värnpliktig till intensivvårdsbehandling efter att han drabbats av värmeutmattning under amfibieregementets årliga utbildningskontroll. Utöver det fick ytterligare fyra värnpliktiga föras till sjukhus.

Händelsen utreddes internt av Försvaretsmakten. Utifrån rapporten ställde den militära säkerhetsinspektionen (Säkinsp) krav på HKV att i december 2007 redovisa vilka åtgärder man vidtagit med anledning av rapporten. Inget svar har ännu inkommit.

Förlisning av stridsbåt 2006

En stridsbåt från Amf 1 förliser efter övning vid Utö. Inga personer skadas.

SHK-rapporten pekar bl.a. på brister i Försvarens avvikelsehanteringssystem. Brister som idag är än mer omfattande än när olyckan inträffade.

Olycka med två militära helikoptrar 2007

Två helikoptrar kolliderar och samtliga ombordvarande i de båda helikoptrarna omkom.

Personal vid divisionen har i intervjuer framfört att det fanns en stor ryckighet i planering och verksamhet. Detta medförde att det fanns en stor grundstressnivå som personalen upplevde att de inte kunde göra sig fri ifrån. Den psykosociala arbetsmiljön var oförändrat otillfredsställande. Problemen rörde bland annat otydliga ledningsförhållanden, bristande chefsnärvaro, täta omplaneringar och personalförsörjning.

Köldskador 2007

Under en övning i kallt väder vintern 2007 drabbas ett antal värnpliktiga från I 19 av köldskador. Händelsen utreddes internt.

Utredningen visar bl.a. på att frånvaron av erfaret befäl efter omorganisation var bidragande till att skadorna inträffade.

Olycka med stridsfordon 2007

Vid en övning under mörker på Revingeheds övningsfält den 1 mars 2007 välte ett stridsfordon 90 upp och ned och hamnade över ett dike med tornet delvis under vattenytan. Vagnchefen blev instängd och omkom genom drunkning.

Arbetsbelastningen var betydande för personalen vid P7, som arbetade med utbildning av värnpliktiga samtidigt som tiden var begränsad för nödvändig egen utbildning och träning. Förändringen i värnpliktsutbildningen med samtidig inryckning för alla värnpliktiga i pansarskyttekompaniet hade medfört en ökad belastning på officerarna.

Utredning rörande balansen mellan uppgifter och resurser

Försvarens undersökningskommission (FMUK) fick under våren 2007 i uppdrag av Försvarens säkerhetsinspektion att utreda balansen mellan uppgifter och personella resurser vid ett kompani på I 19 i Arvidsjaur respektive F 21 i Luleå.

Undersökningen visar på att det inte råder balans mellan uppgifter och resurser på någon av de undersökta enheterna. I Luleå-fallet motsvaras bristen av 370 timmar övertid/befäl.

Säkerhetsinspektionen ställer krav på HKV om motsvarande analys från de övriga förbanden. Ingen reaktion från HKV.

Rapport verksamhetssäkerhetsanalys, amfibiesystemet

Försvarmakten gav 2006 konsultföretaget ACTEA i uppdrag att göra en verksamhetssäkerhetsanalys av amfibiesystemet efter bl.a. stridsbåtsolyckorna, nakenskjutning och Övning Amfibie.

Rapporten har överlämnats till amfibieregementet endast i orienterade syften. Inga konkreta uppdrag eller styrningar har getts av HKV. Förbundet har däremot självmant vidtagit ett antal åtgärder.

Uppföljning av Försvarmaktens systematiska arbetsmiljöarbete

Officersförbundet har under de senaste två åren undersökt hur de olika förbanden arbetar systematiskt med arbetsmiljöfrågorna.

Endast en handfull av Försvarmaktens 35 förband (motsv.) kan visa på ett fungerande systematiskt arbetsmiljöarbete.

Arbetsmiljön inom Nordic Battle Group (NBG)

Officersförbundet har i samband med uppsättandet av NBG 2008 besökt 13 enheter som ingick i stridsgruppen. Vi ställde där frågor till soldater och befäl kring hur arbetsmiljöfrågorna hanteras i ett sammansatt förband som NBG.

Vår undersökning visar på stora brister i skyddsorganisationen och tilldelning av materiel som varit nödvändig för att lösa huvuduppgiften har saknats. En av de mest anmärkningsvärda företeelserna var att fordon som var belagda med körförbud medvetet användes i utbildningen.

Ytterligare två dödsolyckor under utredning

- Under senhösten kommer den försvarmaktsinterna utredningen av skjutolyckan vid Utö tidigare i år då en soldat omkom att presenteras.
- SHK kommer preliminärt under november att bli klar med rapporten om skjutolyckan i Skövde 2007 där en soldat miste livet.

Slutsatser

Vid en första anblick kan man förledas att tro att orsakerna till många olyckor beror på slarv eller nonchalans från ansvarigt befäl. Visst kan den enskilda officerens omdöme svikta, men det är inte där grundorsaken till olyckor och haverier finns. Istället måste frågan ställas om vilka förutsättningar officeren ges till att arbeta med arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor?

Omorganisation på omorganisation. Nedläggning av vissa förband och sammanslagning av andra. Till del nödvändiga åtgärder för att ställa om Försvarsmakten till en funktionell insatsorganisation. Officersförbundet stöder ominriktningen men inte med de säkerhetsmässiga förutsättningar den sker. Vi delar inte heller synen på resurstilldelningen för att uppnå en säker arbetsmiljö. Låt oss ge några exempel på vad vi menar.

Antal officerare

Officerskollektivet har under de senaste 15 åren minskats med drygt 8 000 officerare. Rimligt vore att uppgifterna nedgått i samma takt, men så ser tyvärr inte våra medlemmars vardag ut idag. Allt färre ska göra allt mer. Och denna förändring har genomförts i stort sett utan att analyseras ur ett verksamhetssäkerhetsperspektiv vilket arbetsmiljölagen kräver¹. FMUK-rapporten om balansen mellan uppgifter och resurser i Luleå och Arvidsjaur bekräftar den här bilden och våra medlemmar på Försvarsmaktens övriga förband ger i stort uttryck för den beskrivna situationen.

Anställningsstopp, inställda officersutbildningar och avsaknad av truppbefäl som kan tjäna som mentorer för de yngre kollegorna förstärker obalansen i samma utsträckning som riskerna ökar. För att leverera bra utbildningar till de värnpliktiga riskerar det minimerade officerskollektivet att tänja på säkerhetsmarginalerna.

Förbandssammanslagningar och omorganisationer

Ett förband slås samman med ett annat. Det kan på pappret vara en enkel operation. Men i verkligheten finns det mycket som kan gå fel. Ett exempel är när en helikopterförare från ett markoperativt system ska flyga tillsammans med en kollega från den marina miljön, som blev resultatet när den nuvarande Helikopterflottiljen bildades. Två tillsynes likvärdiga förare utbildade på samma regelverk. Problemet är att i deras respektive bakgrund har flygkulturen inte varit densamma. Det blir som upplagt för missförstånd och missöden. I värsta fall även haverier.

Personalen i Försvarsmakten är vid det här laget luttrade när det ena politiska utspelet efter det andra ger signaler om förbandsnedläggningar ... eller inte. Till det kommer också Försvarsmakten som i sin ambition att vara så öppen som möjligt med information om eventuellt kommande organisationsförändringar. Allt detta flyttar naturligtvis fokus hos den

¹ AFS 2001:1 § 8

enskilda försvarsmaktsmedarbetaren, från framförandet av stridsbåten till mer existentiella frågor: *Ska jag få vara kvar eller måste jag än en gång rycka upp familj för att flytta?*

Officersförbundet anser sig ha fog för att säga att Försvarsmakten inte analyserat riskerna tillräckligt vid förbandssammanslagningar och omorganisationer. Vi inser att den demokratiska processen om Försvarsmaktens framtid måste föras öppet, men då ska också arbetsgivaren analysera vilka risker den processen medför. Det gör inte Försvarsmakten.

Ständiga omorganisationer medför stora personal- och kompetensrörligheter. Processer hinner aldrig etableras innan det är dags för en ny förändring. *Det växer ingen gröda på den åker som ständigt plöjs.*

Arbetsmiljökompetens

Att flytta trupp från punkt A till punkt B klarar de flesta officerare galant. Men att i fredstid verka som arbetsgivare är inte alltid lika lätt. I alla fall inte utan rätt förutsättningar.

Officersförbundets undersökningar av hur det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar på förbanden är nedslående. Många chefer tror att det är fackliga krav när vi yrkar på riskanalyser och undersökningar av arbetsmiljön, när det i själva verket är arbetsmiljölagen som är styrande.

Vi har under den senaste tiden dock märkt ett trendbrott när det gäller de högre chefernas arbetsmiljöintresse och det beror på det åtal som väckts rörande arbetsmiljöbrott i det rättsliga efterspelet till bl.a. Sollenkrokaolyckan. Här har det gått upp för många chefer att det har ett långtgående ansvar vad avser arbetsmiljön och att det är de personligen som riskerar att ställas inför tingsrättens granskning. Med detta nyvakna intresse kan man tycka det vara naturligt för arbetsgivaren Försvarsmakten att ge sina chefer utbildning i ansvaret att vara just chef. Men det behovet lyckas inte Försvarsmakten leva upp till. Istället får Officersförbundet ge våra chefsmedlemmar utbildning i arbetsmiljölagen och det straffrättsliga ansvaret. Hitintills har vi i år genomfört två fullteknade kurser under ledning av bl.a. f.d. överåklagare Sven-Erik Alhem.

Efteråt ställer sig många chefer frågan varför de inte fått denna kunskap i sin chefsutbildning?

Lära av misstag

Försvarsmaktens verksamhet är på många sätt en riskfylld miljö. Och det måste den vara. Officerare och soldater måste få öva under realistiska förhållanden för att kunna hantera den skarpa situationen väl på plats i Afghanistan eller Tchad. Men riskfylld är inte densamma som farlig, under förutsättning att man vet vad man gör och noggrant analyserat riskerna. Utöver riskanalyser är det nödvändigt att lära av tidigare misstag, olyckor och tillbud.

Inom flygvapnet finns det sedan länge en relativt fungerande tillbudsrapportering. Flygförarna kan utan risk för påföljder prestigelöst tala om vad som i deras beteende under en flygning kunnat gå snett. Alla dessa tillbud och incidenter analyseras och delges sedan övrig personal.

Hur många liv denna rapportering sparar går naturligtvis inte att säga, men sannolikt är att det är många.

Tyvärr är hantering av tillbud inte lika ljus inom övriga delar av Försvarmakten. Låt oss titta på marinen. Där har man sedan ett antal år ett avvikelssystem som kanske i grunden är bra, men i praktiken fungerar det inte. Avvikelse som rapporterats in i systemet omhändertas inte. Det finns avvikelser som är flera år gamla men som fortfarande är obehandlade. Det sker en ytterst bristfällig återkoppling till förbanden över rapporterade avvikelser. Med andra ord: förbanden får sällan möjlighet att lära sig av andras eller egna misstag.

Ett par exempel.

- Minfartyget HMS Visborg fick i början av detta år en total nedsläckning vilket medförde att fartyget blev manöverodugligt i närheten av Vaxholm. Tack vare gott sjömansskap räddade besättningen situationen genom störtankring. Exakt samma fel hade redan rapporterats som en avvikelse 2004. Först efter den andra incidenten åtgärdades felet.
- Efter det att stridsbåten som sjönk utanför Utö 2006 fastställdes olycksorsaken till fel på stävportarna. Samma fel har vid ett flertal tillfällen rapporterats som avvikelser, dock utan efterföljande åtgärder.

Ovanstående visar på Försvarmaktens bristande systematik i att lära sig av tillbud och olyckor. Men det är inte bara systematiken som brister. Resurserna gör det också.

Marininspektören (MI) är sedan 2007 Försvarmaktens redare. I det ligger att tillse att det finns ett sjösäkerhetssystem innefattande bl.a. en fungerande avvikelshantering. Om MI har fått den rollen borde det vara naturligt också att han tilldelas resurser för det. Men så är det inte. För närvarande har han ett par personer till sitt förfogande att hantera redarrollen, när det i själva verket krävs många fler för att förvalta det ansvaret.

Officersförbundet anser att Försvarmaktsledningen gör fel resursprioriteringar och riskerar genom det att utsätta våra medlemmar för ohälsa och olycksfall.

Ledarskap

I den traditionella militära ledarskaputbildningen återkommer man ständigt till vikten av ett gott föregångsmannaskap. Eller som det sägs i barnuppfostringssammanhang: barn gör inte som du säger utan som du gör. Försvarmaktsledningen kan inte längre bara prata om ÖRA – öppenhet, resultat och ansvar – det är dags att börja leva efter den devisen också. För så länge man inte från myndighetsledningshåll visar i konkret handling att arbetsmiljö- och säkerhetsfrågor är viktiga kommer det inte heller att fungera längre ut i organisationen.

Säkerhetsinspektionen ska ha en oberoende roll till att granska Försvarmaktens säkerhetsarbete. De gör ett i många stycken gott arbete, men vad gör det när de krav och åtgärder de ställer på Försvarmakten alltför oftast lämnas ohörsammade? Likaså återkommer

Statens Haverikommissions rekommendationer från rapport till rapport. Hur länge till ska Försvarsmakten kunna nonchalera både haverikommission och den egna interna tillsynsfunktionen?

Försvarsmakten fick i våras svidande kritik från Ekonomistyrningsverket (ESV) över hur man hanterar budget och ekonomiuppföljning. ESV konstaterar i sin sammanfattning² ”påtagliga brister i den interna styrningen och kontrollen. Bristerna gäller otydligheter i ansvarsfördelning och befogenheter, i kompetensöverföringen samt avsaknad av en sammanhållen planerings- och uppföljningsprocess. Orsakerna till bristerna är strukturella och påverkas av den rådande kulturen”.

ESV rapport handlar om ekonomi. Läs texten en gång till och ha arbetsmiljö- och säkerhetsarbete i tankarna. Officersförbundet anser att ESV:s slutsatser är direkt överförbara på arbetsmiljöområdet också.

Det är inte bara inom befintliga system som det brister. I dagarna har Försvarets materielverk (FMV) levererat ett första av fyra nya skolfartyg till Försvarsmakten. En av Försvarsmaktens första åtgärder blir att begära dispens hos Sjöfartsverket då bullernivåerna är för höga i fartyget. Hur kan Försvarsmakten godta FMV:s bristande förmåga att upphandla nya fartyg som lever upp till arbetsmiljökraven? Gör om, gör rätt, borde vara Försvarsmaktens budskap till FMV.

Säkerhetskulturen

Ovanstående brister resulterar i en bristande säkerhetskultur inom Försvarsmakten. Samspelet mellan regler, attityd, utbildning, kultur, utrustning och uppföljning fungerar helt enkelt inte. Balansen mellan uppgifter och resurser är på många håll skev och medarbetarnas lojalitet till att lösa uppgifterna riskerar att säkerhetsgränser passeras. Den centrala ledningen har trasslat in sig i en så pass komplex och otydlig organisation så att personalen inte vet vem som ansvarar för vad.

Men mest allvarligt är att försvarsmaktsledningen inte verkar se hur det står till. Rapport efter rapport, utredning efter utredning pekar på brister och rekommendationer ges. Både från SHK och från interna utredningar. Men ändå händer det väldigt lite. Det borde vara självklart att inse att en bristande säkerhet medför en risk för förluster av personal och materiel redan innan man befinner sig i den skarpa situationen. *Force protection* är för de flesta försvarsmakter ett centralt och överordnat begrepp. I den svenska förvarsmakten har dess överbefälhavare under de senaste 10 åren sagt att ekonomin är överordnad allt. Det är ett förhållningssätt som inte längre kan vara rimligt. Officersförbundet anser att det är hög tid att sätta arbetsmiljö- och säkerhetsfrågorna i fokus.

2

<http://www.esv.se/pressinfo/pressmeddelanden/pressarkiv/pressmedelanden/esvforeslarenstarktinternstyrningochkontrolliforsvarsmakten.5.2f6e23681197d7e1c208000989.html>

Några som insett detta är regeringen. Under regeringssammanträdet den 9 oktober 2008 fattade regering beslut om ett utredningsdirektiv om Försvarmaktens helikopterresurser³. Ett grundläggande ingångsvärde till utredaren är analysera flygsäkerhetsrelaterade frågor och föreslå förbättringsåtgärder. Regeringen skriver: *”Läget är nu sådant att det bör göras en samlad och övergripande analys av flygsäkerhetsrelaterade frågor inom Försvarmaktens helikopterverksamhet.”* Regeringen inser med andra ord att säkerhetsläget är så pass allvarligt inom helikoptersystemet så att man måste tillsätta en försvarsmaktsextern utredning för att lösa det arbete som Försvarmakten under en lång tid försummat.

I den här rapporten har vi i huvudsak fokuserat på större olyckor och tillbud. Det vi inte redovisat är alla de mindre olyckor och tillbud som inträffar i vardagen. Bara under september månad i år har ett antal soldater och officerare skadats vid trafikolyckor, vådaskott och andra övningar. Olyckor som medför stora lidanden för de drabbade.

³ Dir 2008:118

Vad vill Officersförbundet?

Försvarmakten kan inte dagligen riskera våra medlemmars liv och hälsa genom ett bristande arbetsmiljö- och säkerhetsarbete. Försvarmakten är i dessa sammanhang ingen lärande organisation och det satsas inte tillräckliga resurser för att förhindra olycksfall och ohälsa.

Officersförbundet anser att Försvarmakten inte lever upp till arbetsmiljölagens krav som återgavs i början av denna rapport.

Från vårt perspektiv så måste Försvarmakten:

- Sätta arbetsmiljö- och säkerhetsfrågorna som ett övergripande mål för all verksamhet. ÖB:s värdegrund måste kompletteras med: Säkerheten främst!
- Genom tydligt ledarskap visa på att det systematiska arbetsmiljöarbetet är motorn i arbetet med att motverka riskerna i verksamheten.
- Utbilda chefer och medarbetare i arbetsmiljö och säkerhetsfrågor.
- Inse att de personella resurserna i förhållande till uppgifterna är av direkt betydelse för arbetsmiljön och säkerhetsarbetet.
- Tydliggöra ansvarsförhållanden och organisera säkerhetsarbetet på ett tydligare sätt.
- Analysera risker vid organisations- och uppgiftsförändringar.
- Utarbeta system för att ta tillvara erfarenheter från olycksfall och tillbud.
- Vidta åtgärder efter SHK-rapporter och egna försvarmaktsinterna utredningar.

Utöver detta bör regeringen överväga att ytterligare stärka den militära säkerhetsinspektionen genom att helt frikoppla den från Försvarmakten.

Det är således dags för ÖB att ta ansvar och uppvisa arbetsmiljö- och säkerhetsmässiga resultat, ty Försvarmaktens verksamhet är för riskfylld för att fortsätta på den inslagna vägen.

Referenslista

SHK Rapport RM 2007:02, *Olycka med en HKP10 nr 409 i havet öster om Rörö, O län, den 18 november 2003*

SHK Rapport RM 2007:04, *Tillbud vid automatkanonskjutning mot luftmål över Bottenviken den 11 oktober 2006*

SHK Rapport RM 2005:02, *Olycka med en HKP6 nr 278 ca 6 km söder Niemisel, BD län, den 24 oktober 2003.*

SHK Rapport RM 2006:01, *Kollision mellan två stridsbåtar 90 H, norr om Sollenkroka brygga, Vindö, AB län, den 13 juni 2004*

SHK Rapport RM 2008:03, *Olycka med en HKP10, nr 401, i havet söder Lindö, K län, den 1 november 2005*

SHK Rapport RM 2007:05, *Olycka med ett Stridsfordon 90 på Revingehed övningsfält, M län, den 24 mars 2007*

SHK Rapport RM 2008:02, *Olycka med Stridsbåt 90H, nr 848, syd Hamnudden, Utö, AB län, den 24 oktober 2006*

SHK Rapport RM 2008:04, *Olycka med två militära helikoptrar Y04 och Y10 av typ HKP9A väster Ryd, G län, den 11 september 2007*

Lena Kecklund, Ingrid Anderzen, Clemens Weikert, Sara Peterson, *Utredning av säkerhetskulturen i Försvarmaktens helikopterverksamhet, Rapport 2008*

HKV 14 990:70612, 2007-06-19, *Personskadefall under övning amfibie våren 2006*

ACTEA-07-99-01-088-a1, *Metod och vetenskap verksamhetssäkerhetsanalys AMF 2007-04-11*

HKV 16:530:60767, 2008-01-09, *Balans mellan uppgifter och resurser*