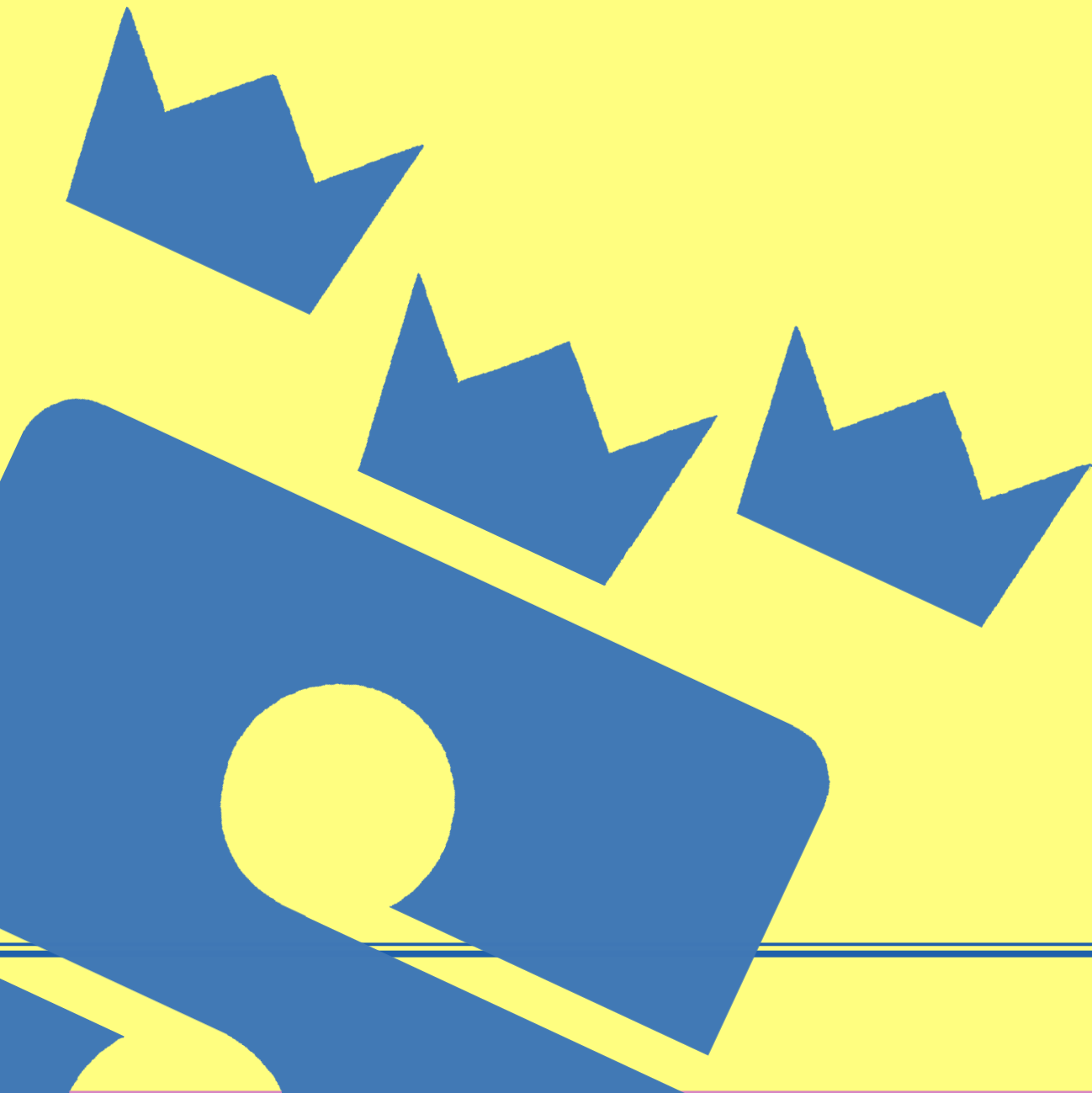




Effektivare kustbevakning





MISSIV

Datum
2000-02-17

Ert datum
1999-09-09

Diariernr
1999/0399-5

Er beteckning
Fö1999/1235/CIV

Regeringen
Försvarsdepartementet

Uppdrag att genomföra en studie av Kustbevakningens organisation i syfte att identifiera besparingsmöjligheter m.m.

Genom beslut den 9 september 1999 uppdrog regeringen åt Statskontoret att göra en genomlysning av Kustbevakningens organisation och arbetsrutiner i syfte att identifiera effektiviserings- och besparingsmöjligheter i Kustbevakningens verksamhet. Målet var att analysera om organisationen är kostnadseffektiv. Statskontorets granskning redovisas i bifogad rapport (2000:1) Effektivare kustbevakning.

Statskontoret bedömer att Kustbevakningen i dag är en effektiv och kostnadseffektiv myndighet. Kustbevakningen kan och bör dock effektiviseras ytterligare inom flera områden. Det gäller bl.a. myndighetens former för samverkan med vissa andra myndigheter samt uppdragsverksamhet, planerings- och ekonomisystem, materielförsörjning, kvalitetssäkring, organisationsstruktur, informationsförsörjning, personalförsörjning samt ledning och styrning.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för EU-enheten, organisationsdirektör Lars Hammar, avdelningsdirektör Torbjörn Jansson, föredragande, och förste byråsekreterare Rickard Broddvall var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Torbjörn Jansson

STATSKONTORET

Postadress
Box 2280
103 17 STOCKHOLM
Besök Norra Riddarholmshamnen 1

Telefon (växel)
08 - 454 46 00
Telefon (direkt)

Fax (registrator)
08 - 791 89 72
Fax (direkt)
08 - 454 46 04

Internetadresser
www.statskontoret.se
statskontoret@statskontoret.se

Innehåll

	Sammanfattning	9
1	Uppdraget	13
1.1	Utredningsdirektiv	13
1.2	Inriktning och avgränsning	13
1.3	Utredningsarbetet	14
2	Kustbevakningens utveckling	17
2.1	Verksamhet	17
2.1.1	Uppgifter i stort	17
2.1.2	Samverkansmyndigheter	20
2.1.3	Internationell samverkan	25
2.2	Organisation	28
2.3	Anslagsutveckling	35
2.4	Operativt samarbete med andra länder	36
3	Bedömning av Kustbevakningens effektivitet	39
3.1	Bedömningsmodell	39
3.2	Bedömningskriterier och bedömning	40
3.4	Är Kustbevakningen effektiv?	49
4	Nya förutsättningar och uppgifter	51
4.1	Sjöövervakning	52
4.1.1	Allmänt	52
4.1.2	Fiskerikontroller	55
4.1.3	Schengensamarbetet	58
4.1.4	Sjöinformation och underrättelsetjänst	62
4.1.5	Övrig kontrollverksamhet	63
4.2	Miljöräddningstjänst till sjöss	64
4.3	Uppdrag	66
4.4	Samverkan nationellt och internationellt	66
4.5	Övriga synpunkter	67
5	Kan Kustbevakningen effektiviseras ytterligare?	69
5.1	Utgångspunkter och inriktning	69
5.2	Former för samverkan samt uppdragsverksamhet	70
5.2.1	Reglering av former för samverkan	70
5.2.2	Uppdrag	71
5.2.3	”Övriga uppdrag”	71
5.3	Planerings- och ekonomisystem	73
5.3.1	En svår planeringssituation	73
5.3.2	Iakttagelser	74
5.3.3	Synpunkter och förslag till åtgärder	77
5.4	Materieförsörjning	79
5.5	Kvalitetsarbete	86

5.6	Organisatorisk struktur	87
5.6.1	Indelning i regioner	87
5.6.2	Nivåindelning	90
5.7	Informationsförsörjning	91
5.8	Personalförsörjning och arbetsmiljö	93
5.8.1	Åldersstruktur och vakansläge	93
5.8.2	Rekrytering och utbildning	95
5.8.3	Arbetsmiljö	96
5.9	Gemensam grundutbildning	98
6	Ledning och styrning	103
6.1	Myndighetens styrelse	103
6.2	Myndighetsinstruktion	105
6.3	Lag om kustbevakning	107
7	Ekonomiska konsekvenser	111
7.1	Kostnadsminskningar	111
7.2	Kostnadsökningar	113
7.3	Övriga synpunkter	113

Bilagor

1	Uppdraget	115
2	Definitioner	117
3	Intervjupersoner och kontakter	119
	Kustbevakningen	119
	Övriga	120
4	Översigtskarta över Kustbevakningens regioner, stationer samt ekonomisk zon	123
5	Jämförelse mellan fartyg och flygplan vad beträffar avspanad yta	125
6	Gemensam grundutbildning	127
	Kustbevakningen	127
	Polisen	128
	Tullverket	130
	Gemensam grundutbildning	132

7	Kustbevakning i de nordiska grannländerna och Tyskland	133
	Danmark	133
	Finland	133
	Norge	136
	Tyskland	138
8	Förslag till Förordning (2000:000) med instruktion för Kustbevakningen	141

Figurförteckning

Figur 2.1	Principskiss över Sveriges territorialhav och ekonomiska zon	19
Figur 2.2	Kustbevakningens samverkansparter	21
Figur 2.3	Fördelning av uppgifter till sjöss på huvudansvariga och medverkande myndigheter	22
Figur 2.4	Kustbevakningens organisation	29
Figur 2.5	Kustbevakningens ledningsorganisation på central nivå	30
Figur 2.6	Kustbevakningens organisation på regional och lokal nivå	32
Figur 2.7	Personalens fördelning totalt och på stabs- respektive operativ personal åren 1991/92-1999 (årsarbetskrafter)	34
Figur 2.8	Utvecklingen av Kustbevakningens anslag i löpande respektive fast pris, tkr, åren 1991/92-1998	35
Figur 2.9	Utvecklingen av Kustbevakningens utfall enligt budgetpropositioner i löpande respektive fast pris, tkr, åren 1991/92-1998	35
Figur 2.10	Utvecklingen av Kustbevakningens anslag respektive utfall i fast pris, tkr, åren 1991/92-1998	36
Figur 4.1	Godstrafikens utveckling (tusen ton) åren 1986-1998	53
Figur 4.2	Utvecklingen av rapporterade fartygsolyckor åren 1988-1997	54
Figur 4.3	Utförda landningskontroller åren 1995-1999	56
Figur 4.4	Utförda person- och tullkontroller åren 1994-1998	60

Figur 5.1	Översikt över materiel för maritim verksamhet, typ och antal enheter	80
Figur 5.2	Åldersstruktur avseende miljöskydds- och övervakningsfartyg	83
Figur 5.3	Åldersstrukturen avseende mindre båtar	84
Figur 5.4	Kustbevakningens investeringsplan enligt budgetpropositionen (1999/2000:1) för år 2000 (mkr)	85
Figur 5.5	Åldersstrukturen i hela Kustbevakningen	94
Figur 5.6	Åldersstrukturen avseende Kustbevakningens operativa personal	94
Figur 5.7	Åldersstrukturer i Kustbevakningen, Tullverket, statlig förvaltning och på hela arbetsmarknaden	95
Figur 5.8	Gemensam grundutbildning för Kustbevakningen, Polisen och Tullverket	100

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en studie av Kustbevakningens organisation och verksamhet. Det övergripande syftet med studien har varit att identifiera effektiviserings- och besparingsmöjligheter i Kustbevakningens verksamhet och analysera om organisationen är kostnadseffektiv.

Med utgångspunkt i ett antal bedömningskriterier med avseende på ägaren – regering och riksdag – myndigheten själv, medborgarna, samverkande myndigheter, samverkande länder och myndighetens medarbetare har vi prövat Kustbevakningens effektivitet.

Kustbevakningen är en effektiv myndighet som kan bli ännu effektivare

Vår samlade bedömning är att Kustbevakningen i stort sett är en effektiv, kostnadseffektiv och väl fungerande myndighet i den svenska statsförvaltningen. Kustbevakningen kan bli ännu effektivare genom åtgärder inom följande områden.

Former för samverkan med andra myndigheter kan effektiviseras

Regeringen bör uppdra åt Kustbevakningen och samverkande myndigheter att utvärdera dels sina erfarenheter av de dialoger som Kustbevakningen för med respektive myndighet, dels de avtal/överenskommelser som Kustbevakningen har med vissa av dem. Utvärderingen bör redovisas till regeringen. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för myndigheterna att utvärdera sin samverkan inom ramen för en mer utvecklad mål- och resultatstyrning.

Full kostnadstäckning bör uppnås inom uppdragsverksamheten

Verksamhetsgrenen uppdragsverksamhet bör återspegla ett tydligt köp-säljförhållande mellan Kustbevakningen och samverkande myndigheter. Därigenom klargörs de samverkande myndigheternas behov av Kustbevakningens tjänster. Denna verksamhetsgren bör på sikt uppnå full kostnadstäckning.

Planeringsperspektivet bör förlängas till tio år

En samlad långsiktsplanering för verksamhet och resursutveckling bör genomföras regelbundet och omfatta minst en tioårsperiod. Regeringen bör i det sammanhanget uppdra åt Kustbevakningen och samverkande myndigheter att gemensamt utarbeta en omvärldsanalys. Långsiktsplaneringen bör integrera verksamhet, materiel, personal och ekonomiska förutsättningar.

Det ger längre framförhållning och bättre beslutsunderlag, bl.a. i samband med investeringar.

Ekonomisystemet bör utvecklas

Ekonomisystemet bör anpassas till en utvecklad mål- och resultatstyrning. Kostnadsredovisningen bör närmas till den operativa verksamheten genom en tydligare fördelning av kostnader på verksamhetsgrenar och verksamheter/prestationer inom dessa. Detta för att både Kustbevakningen och regeringen tydligare skall kunna följa kostnads- och effektivitetsutvecklingen i verksamheten.

Investeringsplanen för materielförsörjning döljer stora kostnader

Kustbevakningen har ett gott grepp om materielförsörjningsprocessen. De investeringsplaner som redovisas i budgetprocessen framstår dock som alltför kortsiktiga och döljer stora investeringskostnader. Möjligheterna till samordning med andra myndigheter måste ytterligare prövas. Även det egna ägandet skulle kunna omprövas.

Kvalitetsarbetet kan stärkas

Det är angeläget att Kustbevakningen håller kvalitetsfrågorna levande i organisationen som ett led i att ytterligare höja sin effektivitet. Regeringen bör uppdra åt Kustbevakningen att redovisa hur kvaliteten i verksamheten utvecklas.

Förändrad organisationsstruktur

En indelning av Kustbevakningen i färre regioner och färre organisatoriska nivåer anser vi höjer effektiviteten genom att den operativa verksamheten tydliggörs, ledningsorganisationen minskar, organisationsgränser och ordervägar blir färre samt att administration och rapportering förenklas i en plattare organisation. Därigenom är det också möjligt att uppnå vissa besparingar.

IT – ett viktigt verktyg i verksamheten

Vi rekommenderar Kustbevakningen att låta en konsult granska Kustbevakningens informations- och beslutsstödssystem KIBS för att bedöma systemets status och utvecklingspotential i syfte att uppnå en ännu effektivare användning av systemet.

Gemensam grundutbildning för Kustbevakningen, Polisen och Tullverket

Mot bakgrund av stora pensionsavgångar under den närmaste tioårsperioden behöver Kustbevakningen öka rekryteringstakten till omkring 20 personer per år. Vi föreslår en delvis gemensam grundutbildning för Kustbevakningen, Polisen och Tullverket. En sådan utbildning bedöms medföra bl.a. gemensam kunskapsgrund och bättre förutsättningar för operativ samverkan mellan myndigheterna. Regeringen föreslås överväga att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till innehåll i, organisation och finansiering av en delvis gemensam grundutbildning. Studierna bör vara studiemedelsfinansierade.

Gör Kustbevakningen till enrådighetsverk

Kustbevakningen har i dag ledningsformen styrelse med begränsat ansvar. Flertalet styrelseledamöter kommer från nära samverkande myndigheter. Detta skapar risk för dubbla lojaliteter mot "sin egen" myndighet och Kustbevakningen. Vi anser att ledningsformen enrådighetsverk tydliggör roller och ansvarsförhållanden mellan Kustbevakningen och samverkande myndigheter. Detta i kombination med väl utvecklade former för samverkan enligt våra förslag minskar behovet av en styrelse. Det ger också ökade möjligheter för regeringen att styra Kustbevakningen.

Ny instruktion för Kustbevakningen

Förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen har ändrats ett flertal gånger. En ny förordning med en modernare instruktion bör utfärdas med beaktande av nytillkomna uppgifter och ansvarsområden och som tydligare framhäver myndighetens huvuduppgifter.

Lag om kustbevakning

Det finns anledning att inom ramen för en samlad lag om kustbevakning reglera myndighetens uppgifter, ansvar och befogenheter. Förutsättningarna för Kustbevakningen har ändrats, bl.a. till följd av Sveriges medlemskap i EU och att nya uppgifter tillförts. Det regelverk i form av lagar och förordningar som Kustbevakningen har att tillämpa har utökats väsentligt. Vidare har myndighetens personal tillagts vidgade befogenheter vid myndighetsutövning. Det finns skäl att regeringen bör överväga att till riksdagen föreslå införande av en lag om kustbevakning.

Ekonomiska konsekvenser

Med större extern finansiering av uppdragsverksamheten, färre regioner i Kustbevakningen och en studiemedelsfinansierad delvis gemensam grundutbildning för Kustbevakningen, Polisen och Tullverket finns det möjlighet

att minska anslagsbehovet. En översiktlig kalkyl visar på totala kostnadsminskningar i storleksordningen 16 miljoner kronor för Kustbevakningens del. Mot detta skall ställas de betydande kostnader för investeringar i materiel som Kustbevakningen står inför under den närmaste tioårsperioden.

1 Uppdraget

1.1 Utredningsdirektiv

Enligt regeringens beslut den 9 september 1999 (Fö1999/1235/CIV) skulle Statskontoret genomföra en genomlysning av Kustbevakningens (KBV) organisation och arbetsrutiner. Syftet med genomlysningen skulle vara att identifiera effektiviserings- och besparingsmöjligheter i Kustbevakningens verksamhet. I direktiven angavs målet vara att analysera om Kustbevakningens organisation är kostnadseffektiv. I uppdraget ingick att vid behov lämna förslag till hur verksamheten skulle kunna bedrivas effektivare och till en lägre kostnad.

I utredningsdirektiven framhölls att i studien bör ingå att se över om Kustbevakningens samverkan med andra myndigheter överensstämmer med befintliga behov och att den bedrivs på ett effektivt sätt.

Statskontoret skulle också inhämta erfarenheter av hur andra länder med jämförbara förutsättningar har organiserat motsvarande verksamhet.

Kustbevakningens nuvarande organisation och arbetsuppgifter skulle vara utgångspunkt för studien.

Statskontoret skulle redovisa resultatet av utredningen till regeringen (Försvarsdepartementet) senast den 25 februari 2000.

Regeringens direktiv i sin helhet framgår av bilaga 1.

1.2 Inriktning och avgränsning

Vi har enligt direktiven utgått från Kustbevakningens nuvarande organisation och arbetsuppgifter. Vi har därvid inte sett det som vår uppgift att överväga några ändringar av roller, ansvar eller uppgiftsfördelning mellan Kustbevakningen och dess samverkansmyndigheter. Vi har dock lagt vissa förslag till ändringar i Kustbevakningens organisationsstruktur och administrativa system som vi anser har betydelse för att uppnå effektiviseringar och besparingar.

En mera djupgående genomlysning av Kustbevakningens verksamhetsgrenar, dess administration och organisation har inte varit möjlig att genomföra inom den tid som stått till förfogande. Vi har koncentrerat utredningen mot att först översiktligt bedöma effektiviteten i Kustbevakningens nuvarande verksamhet och organisation. Med den utgångspunkten jämte en analys

av förändringar i Kustbevakningens omvärld har vi sedan sökt finna områden, där myndigheten och dess verksamhet kan effektiviseras ytterligare.

Varken Riksrevisionsverket, Ekonomistyrningsverket eller Kustbevakningens uppdragsgivare Forsvarsdepartementet har under de två senaste åren haft några mera väsentliga anmärkningar mot eller synpunkter i övrigt på Kustbevakningens ekonomiadministration. Vi har dock funnit det nödvändigt att översiktligt granska Kustbevakningens planerings- och ekonomisystem med fokus på gränssnittet mellan statsmakterna – regering och riksdag – och myndigheten.

Utredningen har inriktats mot

- en bedömning av myndighetens effektivitet i dagsläget ur olika aspekter,
- effektiviserings- och besparingskrav som kan följa av förändringar i omvärlden och nyligen tagna beslut,
- områden där åtgärder kan vidtas för att höja effektiviteten och begränsa resursbehoven såsom
 - reglering av samarbetet med samverkansmyndigheter, bl.a. avseende uppdragsverksamhet,
 - myndighetens organisationsstruktur,
 - myndighetens funktioner för långsiktig planering, materielförsörjning och personalförsörjning m.m.,
 - yttre styrning av myndigheten,
- en bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag.

1.3 Utredningsarbetet

Vi har för att kunna bedöma Kustbevakningens effektivitet och identifiera effektiviserings- och besparingsmöjligheter granskat myndighetens mål, verksamhetsidéer, funktionssätt, organisationsstruktur, interna och externa styrformer, samarbetsstrukturer, personalsituation samt personalutvecklings- och investeringsplaner. Definitioner av för utredningen centrala begrepp återfinns i bilaga 2.

För att få en konkret bild av Kustbevakningens operativa verksamhet har vi besökt Kustbevakningens samtliga regionala ledningar inklusive kustbevakningsflyget samt vissa kuststationer i den lokala organisationen. Vi har där haft möjlighet att med personalen diskutera frågor rörande den operativa

verksamheten. Vid dessa tillfällen har vi också kunnat följa arbetet i lednings- och sambandscentralerna i Göteborg, Nacka strand och Härnösand samt diskutera med tjänstgörande vakthavande befäl. Vid dessa besök har vi noterat ett stort engagemang från personalens sida.

Vidare har vi träffat Kustbevakningens verksledning samt ledning och personal vid de fem avdelningarna och Verkssekreteriatet inom den centrala ledningen i Karlskrona.

I fråga om Kustbevakningens ekonomiadministration har vi haft avstämningar med Ekonomistyrningsverket och Riksrevisionsverket och i fråga om arbetsmiljöfrågor med Yrkesinspektionen. Beträffande frågor om utbildning av ny personal har vi haft överläggningar med företrädare för Kustbevakningen, Polishögskolan, Tullskolan, Centrala studiestödsnämnden och Högskoleverket.

Vad beträffar frågan om Kustbevakningens samverkan med andra myndigheter överensstämmer med befintliga behov och bedrivs på ett effektivt sätt, har vi haft överläggningar med företrädare, ofta verkschefen tillsammans med närmast berörda chefer, för de samverkande myndigheterna Fiskeriverket, Försvarmakten, Polisen, Sjöfartsverket inklusive Sjöfartsinspektionen, Statens invandrarverk, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) samt Tullverket.

Kustbevakningen har ett omfattande nationellt kontaktnät och en mängd internationella kontakter. För att inhämta erfarenheter av hur andra länder med jämförbara förutsättningar har organiserat sin motsvarande verksamhet har vi gått igenom dokumentation om kustbevakning i Danmark, Finland, Norge och Tyskland. Vi har gjort studiebesök hos Finlands gränsbevakningsväsende. Samtliga nationella och internationella kontakter redovisas i bilaga 3.

I syfte att kvalitetssäkra det sakliga innehållet i rapporten har vi tillställt respektive berörd myndighet texter för sakgranskning. Detta gäller också Finland och Norge.

Utredningsarbetet har genomförts i form av ett projekt i Statskontoret. I projektet har ingått organisationsdirektör Lars Hammar, avdelningsdirektör Torbjörn Jansson, projektledare, och förste byråsekreterare Rickard Broddvall. En särskild konsultstudie avseende Kustbevakningen och vissa andra myndigheters materielförsörjning har gjorts av viceamiral Dick Börjesson.

2 Kustbevakningens utveckling

Kustbevakningen har under årens lopp varit föremål för ett antal utredningar. Följande redovisning av hur uppgifter och organisation har utvecklats bygger på bl.a. dessa utredningar. Vidare har vi hämtat underlag från regleringsbrev, budgetunderlag, årsredovisningar och skriftliga rapporter av olika slag.

2.1 Verksamhet

2.1.1 Uppgifter i stort

Kustbevakning var till slutet av 1980-talet en del i Tullverkets uppgifter. I en bilaga till betänkandet (1979:43) Ren Tur lämnat av Kommittén för miljörisker vid sjötransporter uppgavs kustbevakningsuppgifter omfatta allmän gränsövervakning, tullbevakning längs kusten, skyddsområdestillsyn, jakt-, fiske- och naturvårdstillsyn inom kust- och skärgårdsområden, övervakning av havsfiske, sjötrafik och kontinentalsockeln, sjöräddning och sjuktransporter, bekämpning av olje- och kemikalieutsläpp till havs, oceanografisk observationstjänst och viss övrig bevakningstjänst.

När funktionen kustbevakning skiljdes ut från Tullverket den 1 juli 1988 och blev en egen självständig myndighet, fördes i huvudsak de ovan nämnda uppgifterna till den nya myndigheten Kustbevakningen.

Myndighetens övergripande uppgifter enligt förordning (1988:256, ändrad senast 1999:1024) med instruktion för Kustbevakningen är att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra

- sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet till sjöss samt
- miljöräddningstjänst till sjöss.

Härutöver får Kustbevakningen bedriva uppdragsverksamhet.

I regleringsbrevet för år 2000 anges de övergripande målen vara att Kustbevakningen skall

- inom svenskt sjöterritorium och svensk ekonomisk zon bedriva övervakningsverksamhet och kontroll i syfte att begränsa brottsligheten och så att säkerheten till sjöss liksom respekten för lagar och andra föreskrifter ökar.
- beträffande person- och varukontroll till sjöss vid den svenska delen av EU:s yttre gräns hålla en hög nivå genom effektiv patrullering. Det skall finnas förmåga att ingripa mot varje misstänkt överträdelse av gällande bestämmelser.

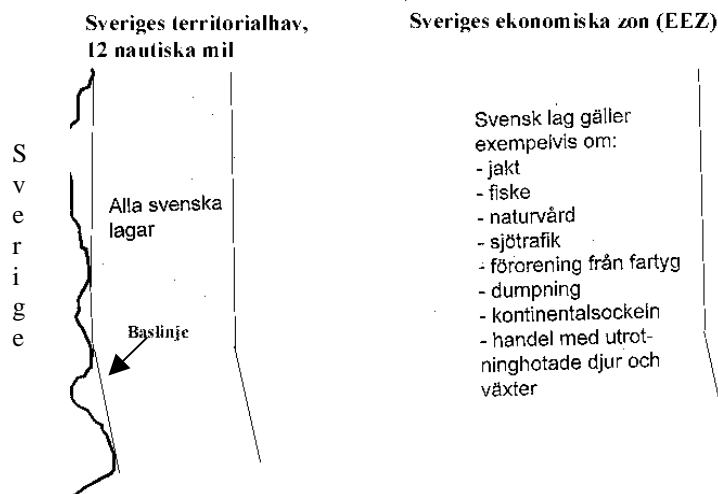
- bedriva kontroll av fisket till sjöss samt en samordnad integrerad landnings- och kvalitetskontroll i syfte att säkerställa att artrelaterade fiskekvoter inte överskrids. Kontrollen skall vidare ha en preventiv verkan mot brott mot andra fiskeribestämmelser.
- medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning. Därvid skall särskilt beaktas behov och möjligheter avseende länderna kring Östersjön.
- bedriva miljöräddningstjänst till sjöss så att konsekvenserna till följd av olyckor och utsläpp till sjöss kan begränsas. Riksdagen har i maj 1997 fastställt mål för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Kustbevakningens del av effektmålet är att verksamheten skall bedrivas så att risken för utsläpp till sjöss minskar samt att konsekvenserna av utsläpp till sjöss begränsas.
- ha en hög beredskap för sjöräddningstjänst och bidra till att säkerheten till sjöss ökar, människor kan räddas och följderna av personskador begränsas.

Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten och territorialhavet. Till territorialhavet räknas det utanför Sveriges landområden och inre vatten belägna vattenområdet med en bredd av tolv nautiska mil från baslinjen, enligt lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Alla Sveriges lagar gäller där eftersom det är svenskt territorium.

Sveriges ekonomiska zon infördes år 1993. Ekonomiska zoner, som definieras i FN:s Havsrättskonvention, får sträcka sig 200 nautiska mil ut från kusten. Östersjön är emellertid för liten för detta avstånd, varför gränsen för Sveriges ekonomiska zon ungefär följer mittlinjen i Östersjön (se kartan i bilaga 4). Gränsdragningen är resultat av förhandlingar med länderna runt Östersjön.

Syftet med den ekonomiska zonen är att tillvarata Sveriges intressen vad gäller fiske, naturtillgångar och den marina miljön. I detta ligger både en rätt att nyttja och en skyldighet att vårda resurserna. Kustbevakningens möjligheter att ingripa i den ekonomiska zonen, men även territorialhavet, beror på om det är svenska eller utländska fartyg som skall kontrolleras.

Figur 2.1 Principskiss över Sveriges territorialhav och ekonomiska zon



Kustbevakningens verksamhetsmål är följande.

Inom verksamhetsområdet *sjöövervakning* skall inriktningen göras mot bakgrund av dels en bedömning av brottsbenägenheten inom olika områden, dels en prioritering mellan skilda uppgifter. Bedömningen skall ske mot bakgrund av en dialog och en avstämning med samverkande myndigheter.

Kustbevakningens verksamhet skall ha en preventiv verkan på brottsligheten till sjöss. Myndigheten skall ägna särskild uppmärksamhet åt sin medverkan i den svenska anslutningen till det operativa Schengensamarbetet.

När det gäller landningskontrollen skall denna omfatta tio procent av landad artrelaterad fisk. Kontrollen av landad, osorterad pelagisk fisk, s.k. industri-landningar, skall senast den 1 juli 2000 omfatta samtliga landningar.

De internationella kontakterna skall utvecklas avseende gränskontroll och brottsbekämpande verksamhet så att operativ ledning kan inledas i samverkan med samtliga Östersjöstater inom högst en timme efter larm.

Kustbevakningen skall bl.a. genom närvaro av fartyg och flygplan dygnet runt under hela året genomföra sjöövervakning. Enligt generaldirektörens inriktningsskrivelse, närmast motsvarande verksamhetsplan, för år 2000 skall Kustbevakningen under högsäsong (maj – augusti) ha fyra fartyg varav ett miljöskyddsfartyg till sjöss i varje region. Därutöver skall två flygplan vara operativt tillgängliga varje dygn. Övriga enheter, fartyg och båtar, som regionerna disponerar skall planeras för att vid behov sättas in vid främst riktad verksamhet, s.k. pådrag, och särskilda operationer ofta tillsammans med samverkande myndigheter.

Riktad verksamhet rörande främst landnings- och kvalitetskontroll av fisk, sjösäkerhetstillsyn avseende farligt gods, lastsäkring m.m. liksom stöd till Polisen och Tullverket samt till den mobila gränskontrollen, bör enligt Kustbevakningen med fördel genomföras från land av särskilda bevakningsgrupper, som myndigheten planerar inrätta. Deras sammansättning skall anpassas till de uppgifter som skall utföras.

Inom verksamhetsområdet *miljöräddning till sjöss* skall Kustbevakningen hålla en nationell beredskap för att kunna bekämpa oljeutsläpp till sjöss. Begränsningsåtgärder skall kunna påbörjas inom fyra timmar efter larm och bekämpningsåtgärder inom åtta timmar. Kapaciteten skall vara att bekämpa ett oljeutsläpp på upp till 5 000 ton. Vid kemikalieolyckor till sjöss skall Kustbevakningen kunna påbörja en insats inom fyra timmar efter larm. Miljöräddningstjänsten skall inriktas mot att internationella avtal kan följas i fråga om insatsberedskap och bekämpningsförmåga.

Vad gäller *uppdagsverksamhet* är verksamhetsmålet enligt regleringsbrevet för år 2000 att Kustbevakningen skall tillhandahålla fartygstjänst åt marina forskningscentra. "Övriga uppdrag" (avsnitt 5.2) regleras inte.

2.1.2 Samverkansmyndigheter

Huvudansvaret för olika statliga verksamheter till sjöss ligger på olika myndigheter. Kustbevakningen har genom lagstiftning givits ett ansvar till sjöss att utföra övervakning, kontroll- och tillsynsverksamhet åt andra myndigheter. Några av myndigheterna har inga egna sjögående resurser, eller otillräckliga sådana. Detta förutsätter en väl fungerande samverkan mellan de myndigheter som främst svarar för verksamheterna på och från land och Kustbevakningen. Myndigheter med sådant ansvar är

- Fiskeriverket: frågor om fiskerinäringen, fritidsfisket och fiskevården
- Försvarsmakten: militär gränsbevakning
- Kustbevakningen: miljöräddningstjänst samt sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet
- Polisen: brottsförebyggande, brottsbekämpande och brottsutredande verksamhet
- Sjöfartsverket: infrastruktur, säkerhet och sjöräddningstjänst
- Tullverket: tullverksamhet

Också det omvända förhållandet förekommer. Huvudansvaret för miljöräddningstjänst till sjöss vilar på Kustbevakningen, medan motsvarande verksamhet på land primärt ligger hos kommunerna.

Samarbete/samverkan med andra myndigheter var en av grundstenarna i uppbyggandet och utformningen av Kustbevakningen. Samverkan tar sig många uttryck och sker på alla nivåer i myndigheten.

Kustbevakningens samverkansmyndigheter är främst Fiskeriverket, Försvarsmakten, Naturvårdsverket, Polisen, Sjöfartsverket och Tullverket. Utöver dessa har Kustbevakningen nära samverkan med Ekobrottsmyndigheten, Riksåklagaren, Statens invandrarverk, Statens räddningsverk, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut samt på det regionala planet med länsstyrelser och andra regionala organ.

Kustbevakningens samverkansparter framgår av följande figur.

Figur 2.2 Kustbevakningens samverkansparter



Hur ansvaret innehållsmässigt är fördelat på huvudansvariga respektive medverkande myndigheter inom den del av sjöverksamheten som berör Kustbevakningen (KBV) framgår översiktligt av figur 2.3.

Figur 2.3 Fördelning av uppgifter till sjöss på huvudansvariga och medverkande myndigheter

Uppgift	Huvudansvarig	Medverkande
Övervakning av territorialgränsen	Försvarsmakten (FM)	KBV (Polisen, Sjöfartsverket och Tullverket* har liksom KBV rapporteringsskyldighet ang. iakttagelser av utl. statsfartyg)
Skydd för svenska fartyg	FM	
Övervakning av militära skyddsområden	FM och länsstyrelserna*	KBV, Polisen
Brottsbekämpning (ingripande då misstanke om brott föreligger)	Polisen (alla brott), Tullverket* (varusmugglingsbrott och andra överträdelser av tullagstiftningen)	KBV (då misstänkt brottslighet rör bestämmelser uppräknade i LKP och tullagen), FM (på begäran av Polisen eller KBV)
Utlänningskontroll	Polisen	KBV, Tullverket
Tullkontroll	Tullverket*, KBV	Polisen, Sjöfartsverket
Fiskerikontroll (landnings- och kvalitetskontroller samt kontroll av industrilandningar)	Fiskeriverket* (har ett övergripande ansvar och står för granskning av deklARATIONER), KBV	Polisen
Jakttillsyn	Naturvårdsverket*	KBV, Polisen
Kontinentalsockelkontroll	SGU*	KBV, Polisen, Sjöfartsverket
Tillsyn av bestämmelser om sjöfynd och fornminnen	Polisen	KBV, Tullverket*
Tillsyn av bestämmelser om märkning m.m. av oljeprodukter	KBV, Polisen	
Tillsyn av sjötrafikregler	Polisen	KBV
Naturvårdstillsyn	Naturvårdsverket*	Polisen, KBV
Kontroll av säkerhet, bestämmelser om vattenförorening, farligt gods på fartyg och säkerheten på fartyg (inspektioner)	Sjöfartsverket	KBV
Kontroll av bestämmelser som rör dumpning av avfall i vatten	Naturvårdsverket*, länsstyrelserna*	KBV
Sjöräddningstjänst och sjuktransporter	Sjöfartsverket	KBV, Polisen, Försvarsmakten, Svenska Sällskapet för Räddning av Skeppsbrutne (SSRS)
Miljöräddningstjänst till sjöss	KBV	FM, Sjöfartsverket, Polisen deltar på begäran vid räddningsinsatser enligt räddningstjänstlagens uttryckta allmänna skyldighet för statliga och kommunala myndigheter m.m. att delta. Naturvårdsverket* och SMHI* biträder med sakkunskap

Källa: Statens maritima verksamhet (SOU 1996:41) s. 61-66 samt egen bearbetning.

* = myndigheten har otillräckliga eller inga egna sjögående resurser

Kustbevakningen kommer under de närmaste åren att tillföras ytterligare uppgifter, både som huvudansvarig och medverkande myndighet. Detta behandlas i kapitel 4.

Kustbevakningen har alltså huvudansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss. Kustbevakningen har också ett ansvar för fiskerikontroll till sjöss och vid landning, inklusive kvalitetskontroll av fisk, gränskontroll (varor och personer) i sjötrafiken, tullkontroll, viss fartygsinspektion och kontroll av farligt gods samt polisiär övervakning till havs, i kustområdena samt i Väneren och Mälaren. Ansvaret är självständigt i den meningen att kustbevakningstjänstemännens ingripande inte förutsätter någon begäran från någon annan myndighet, utan är en myndighetsuppgift med tillhörande befogenheter som följer direkt av lagstiftningen. Kustbevakningen är därmed en av de rättsvårdande myndigheterna.

Det geografiska område som Kustbevakningen har att övervaka omfattar en kuststräcka av cirka 2 700 kilometer, vilket är en av de längre sträckorna bland EU-staterna. EU:s sammanlagda kuststräcka är omkring 89 000 kilometer. Av Östersjöns yta faller cirka 38 procent inom det svenska bevakningsområdet. En karta i bilaga 4 visar översiktligt gränsen för svensk ekonomisk zon.

Kustbevakningens arbete till sjöss präglas av långtgående samverkan med de nämnda huvudansvariga myndigheterna. Utöver de fall då myndigheten har ett självständigt ansvar är Kustbevakningen enligt lag skyldig att på begäran bistå annan myndighet. Sådant bistånd kan lämnas Försvarsmakten, Polisen, Sjöfartsverket och Tullverket i deras myndighetsutövning.

Utöver operativt samarbete till sjöss med andra myndigheter sker ett omfattande informellt dagligt samarbete, t.ex. i form av informationsutbyte, gemensamt utnyttjande av dyr utrustning och ibland lån av utrustning. I det följande lämnas exempel på Kustbevakningens uppgifter för sina samverkansmyndigheter.

Fiskeriverket är ansvarig myndighet för genomförandet av Europeiska gemenskapens (EG:s) gemensamma fiskeripolitik i Sverige – i territorialhavet och ekonomisk zon – och har det övergripande ansvaret för den del av politiken som hänför sig till EG:s kontrollförordning ((EEG) nr 2847/93) på fiskets område. När det gäller fiskerikontrollen utgjorde den år 1999 en betydande del - cirka 25 procent - av Kustbevakningens verksamhetsgren sjöövervakning, där den ingår som den enskilt största deluppgiften. Från och med den 1 januari 2000 har Kustbevakningen uppgiften att – förutom kontroll av landning av fisk – utföra kvalitetskontroll av fisk samt kontroll av industrilandningar. Detta innebär även rapporteringsskyldighet till Fiskeriverket.

Kustbevakningen har enligt tillträdesförordningen (1992:118) skyldighet att snarast möjligt rapportera till *Försvarsmakten* om utländska statsfartyg iaktas inom eller i anslutning till svenskt territorium eller överträder bestämmelserna i förordningen. Under krig skall personal och materiel ur Kustbevakningen användas inom Försvarsmakten för övervakning, transporter och andra uppgifter enligt närmare överenskommelse mellan Försvarsmakten och Kustbevakningen. Fullgörandet av dessa uppgifter begränsar inte de befogenheter som tillkommer personalen vid Kustbevakningen i egenskap av tjänstemän i myndigheten, enligt förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten. Enligt regleringsbrev för Försvarsmakten år 1999 skall myndigheten beakta samverkansmöjligheter med Kustbevakningen avseende övervakning av sjöterritoriet.

Försvarsmakten (marinen) bistår också Kustbevakningen med utbildning inom områdena skyddstjänst (rökdykarutbildning, sjukvårdsutbildning) och sambandstjänst (GOC, General Operator's Certificate).

Polisen och Kustbevakningen har nära samarbete när det gäller utlänningskontroll och brottsbekämpning till sjöss. Det kan också i vardagen vara fråga om bl.a. transporter och dykuppdrag eller utlåning av materiel såsom undervattenskamera. För att utföra kontroll och andra polisiära åtgärder har Kustbevakningens tjänstemän tillagts polisiära befogenheter enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, LKP.

Sjöfartsverket, som har ansvar för sjösäkerheten, har en skriftlig överenskommelse med Kustbevakningen. Överenskommelsen reglerar, vid sidan av fartygssäkerhetslagen (1988:49), Kustbevakningens medverkan vid tillsyn av fartyg, transport av farligt gods och hur kustbevakningstjänstemän får agera som fartygsinspektörer.

Den löpande tullkontrollen av sjötrafiken utförs huvudsakligen i hamnarna av *Tullverkets* personal. Tullverket saknar egna fartyg och båtar. Kustbevakningen skall enligt 65 § tullförordningen (1994:1558) medverka i Tullverkets kontrollverksamhet genom att utöva tullkontroll av sjötrafiken. Ansvaret är begränsat till omedelbara kontrollåtgärder – i princip fysisk kontroll – till sjöss. Kustbevakningen ingriper också mot misstänkt varusmuggling till sjöss. Kustbevakningstjänstemannen har genom bestämmelser i tullagen (1994:1550) och tullförordningen (1994:1558) i allt väsentligt tillagts samma befogenheter som tulltjänstemannen för omedelbar fysisk tullkontroll och ingripande om så krävs.

Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) ska inhämta och förmedla kunskaper om landets meteorologiska, hydrologiska och oceanografiska förhållanden. De tjänster som SMHI producerar utgör beslutsunderlag för olika funktioner i samhället, som har behov av varningar och besluts-

underlag i samband med bl.a. olyckor eller haverier. För verksamheten är SMHI beroende av observationer av förhållanden i luft och vatten. Institutet är för observationsverksamhet till sjöss främst hänvisat till att utnyttja bl.a. fartyg som av andra skäl befinner sig till havs, framför allt handelsfartyg men också Kustbevakningens fartyg och flygplan.

För att upprätthålla kvaliteten i sjöprognoser, varningar och beslutsunderlag för sjö- och miljöräddning samt miljöövervakning är således SMHI beroende av observationer som Kustbevakningen utför. Enligt SMHI är det angeläget att Kustbevakningen genom sin närvaro i svenska farvatten har möjlighet att utföra observationer och provtagningar i luft och vatten. På motsvarande sätt som SMHI är beroende av Kustbevakningens tjänster är Kustbevakningen beroende av SMHI:s väderprognoser och varningar i samband med exempelvis sjöräddningsinsatser och bekämpning av oljeutsläpp.

Det förekommer också att Kustbevakningen tillhandahåller sjuktransporter i havsbandet och skärgårdar för landstingens räkning.

Det är som synes en diversifierad verksamhet som åvilar Kustbevakningen. Detta ställer särskilda krav på myndigheten att såväl i planerings- och prioriteringshänseende som i operativa sammanhang samarbeta med de huvudansvariga myndigheterna.

Innehållet i samarbetet, främst det operativa, regleras i vissa fall genom avtal eller andra skriftliga överenskommelser mellan Kustbevakningen och myndigheterna i fråga, i andra fall genom huvudansvariga myndigheters föreskrifter och genom årliga dialoger. Två personer, som tillhör Sjöövervakningsavdelningen i Kustbevakningen, är placerade som sambandsmän vid respektive nationella sambandskontoret hos Rikspolisstyrelsen och analysenheten hos Generaltullstyrelsen. Deras uppgift är att bl.a. förmedla underrättelser och annan information mellan myndigheterna och Kustbevakningen.

Avtal eller annan form av skriftlig överenskommelse finns mellan Kustbevakningen och Fiskeriverket, Sjöfartsverket respektive Umeå universitets marina forskningscentrum (UMF) samt i viss mån på regional nivå med regionala organ såsom samtliga berörda länspolismyndigheter, Sjöfartsverkets sjötrafikområden och tullmyndigheter. Avtal med SMHI respektive SOS Alarm AB håller för närvarande på att utarbetas för att träda i kraft under år 2000.

2.1.3 Internationell samverkan

Kustbevakningens internationella insatser utgår från vad som stadgas i internationella avtal såsom Helsingforskonventionen, Bonnavalet, Köpenhamnsavtalet och vad som följer av Kustbevakningens deltagande i organisationer

som International Maritime Organization (IMO), Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference (BSRBCCC), Task Force och Operative Committee samt Östersjösamarbetet inom ramen för Europeiska unionen. Härutöver medverkar Kustbevakningen i samarbetet inom EU och Arktiska rådet vad beträffar akuta föroreningar till havs.

Helsingforskonventionen (Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea) undertecknades år 1974 av vissa stater med kust mot Östersjön. År 1992 undertecknades en ny konvention, nu av alla stater runt Östersjön. Det praktiska arbetet runt konventionen sköts av Baltic Marine Environment Protection Commission, benämnd Helsingforskommissionen (*HELCOM*).

I dag ingår Danmark, Estland, Lettland, Litauen, EU, Finland, Tyskland, Polen, Ryssland och Sverige i HELCOM. HELCOM beslutar om rekommendationer till medlemsländernas regeringar. För Kustbevakningens del gäller detta främst sjötrafikfrågor samt operativ beredskap och operativt samarbete vid akuta miljöolyckor till sjöss. Det bedrivs också regelbundet övningar inom ramen för avtalet.

Kustbevakningen deltar också i årliga övningar enligt avtalet och i gemensamma flygoperationer, joint flights, samt i CEPCO (Coordinated Extended Pollution Control Operation) som genomförs två gånger per år. Vid dessa tillfällen hårdbevakas förutbestämda områden, som är statistiskt hårt belastade av oljeutsläpp, under 24 eller 36 timmar. Sommaren 1999 genomfördes en sådan joint flight i CEPCO med deltagande av flygplan från Estland, Finland, Lettland, Polen och Sverige. Under den operationen iakttogs ett stort antal oljeutsläpp.

Bonnavalet undertecknades första gången år 1969 för att förmå stater runt Nordsjön att tillsammans öka sin förmåga att bekämpa oljeutsläpp. Avtalet fungerar som ett nätverk av professionella aktörer. Det i dag gällande Bonnavalet undertecknades år 1983 av Belgien, Danmark, EU, Frankrike, Tyskland, Nederländerna, Norge, Sverige, Storbritannien och Nordirland.

Kustbevakningen deltar vartannat år i övningar enligt avtalet. Även inom Bonnavalet genomförs joint flights i CEPCO, liksom speciella flygövervakningsoperationer över oljeplattformar i Nordsjön. Sådana flygningar genomförs tre till fyra dagar i månaden under åtta av årets tolv månader enligt ett rullande schema för avtalets parter. Kustbevakningen deltar dessutom regelmässigt i de CEPCO och materielövningar som genomförs. Kustbevakningen planerar att under år 2000 delta i två sådana pådrag, som är av samma karaktär som inom ramen för HELCOM.

Köpenhamnsavtalet undertecknades första gången år 1971 och förnyades år 1993 av samma länder som har undertecknat Helsingforskonventionen samt

Island och Norge. Sverige, Danmark och Norge samarbetar inom ramen för avtalet om flygövervakning i Skagerrak. Kustbevakningen deltar med planering, genomförande, utvärdering och utveckling, samt i en årlig övning per kustbevakningsregion.

Alla tre avtalen omfattar för Kustbevakningens del samarbete vid miljöräddningstjänst, utbyte av teknisk information, samordning av flygövervakning och arbete i olika gemensamma projekt. För detta ändamål har de länder som undertecknat avtalen utvecklat ett gemensamt system för kommunikation och alarmering, benämnt Pollution Report (POLREP). Det finns också en centralt placerad tjänsteman i Kustbevakningen som kan fatta beslut och vidta åtgärder enligt avtalen om olyckor inträffar.

Kustbevakningen har för närvarande tillsammans med Nederländerna och Storbritannien i uppdrag att utveckla övningsverksamheten och att se över andra flygaktiviteter för att skapa en bättre samordning inom ramen för de tre avtalen.

Kustbevakningen deltar också i det globala miljöarbetet genom Sveriges medlemskap i FN-organet International Maritime Organization, *IMO*, grundat år 1948. Sverige är ett av 157 medlemsländer. Kustbevakningen ingår bl.a. i den arbetsgrupp som behandlar skydd av den marina miljön. För närvarande pågår arbete med att åstadkomma en praktisk tillämpning av OPRC-konventionen (Oil Pollution, Preparedness, Response and Cooperation) inom utbildningsområdet. Konventionen utvidgades år 1998 till att omfatta andra skadliga ämnen under namnet Hazardous and Noxious Substances (HNS).

Inom ramen för Sveriges suveränitetsstöd till de baltiska länderna som inleddes under år 1991/92, har ett antal kustbevakningsfartyg överlämnats till Estland, Lettland och Litauen. Härutöver har lämnats utbildningsstöd, stöd till underhåll av de f.d. kustbevakningsfartygen, uppbyggnad av den tekniska ledningsorganisationen etc.

I Östersjöområdet deltar Kustbevakningen i ett samarbete på myndighetsnivå mellan Östersjöländerna om gräns- och kustbevakning; Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference (*BSRBCCC*). Regeringschefskonferensen i Visby år 1996 resulterade bl.a. i att en aktionsgrupp bildades för att bekämpa den organiserade brottsligheten i Östersjöområdet, *Task Force for combatting organized crime in the Baltic Sea Region*. År 1998 inrättades en Operative Committee (*OPC*) under Task Force för att omsätta rekommendationer i praktisk handling. OPC behandlar i första hand frågor som rör operativ ledning och internationella kontakter i Östersjöområdet.

Kustbevakningen deltar i gemensamma operationer om bekämpning av gränsöverskridande brottslighet och illegal immigration samt fiskerikontroll. Genom Kustbevakningen var Sverige ordförandeland i både BSRBCCC och OPC under åren 1998-1999.

2.2 Organisation

När Kustbevakningen bildades år 1988 bestod myndigheten under verksamhetschefen centralt av två enheter, en operativ och en administrativ enhet, samt fyra regionledningar och en lokal organisation.

Operativa enheten ansvarade för långsiktig inriktning och utveckling av den operativa/tekniska verksamheten, upprätthållande av en operativ ledningsberedskap samt ledning av vissa större operationer.

Administrativa enheten ansvarade för vissa av myndighetens gemensamma uppgifter såsom långsiktig planering och utveckling av Kustbevakningens samlade verksamhet, övergripande uppföljning och analys av verksamheten, administrativ utveckling, personal- och ekonomiadministration, övrig administrativ service m.m.

Varje regional ledning bildade en organisatorisk enhet under ledning av en regionchef. Den regionala enheten hade ansvar för planering, ledning och uppföljning av den löpande verksamheten inom regionens geografiska område samt för tekniskt och administrativt stöd regionalt och för den lokala verksamheten. Den dagliga ledningen av den operativa verksamheten utgick från en ledningscentral som ingick i den regionala enheten.

Den lokala organisationen var indelad i 15 kustbevakningsområden. Varje sådant område omfattade två till fyra kustposteringsområden, sammanlagt ett 40-tal. Utöver kustbevakningsområdena omfattade organisationen tio regionkustposteringsområden och tre flygkustposteringsområden.

Den centrala ledningen omfattade 40 årsarbetskrafter. De regionala ledningarna - nord, ost, syd och väst- omfattade sammanlagt 95 årsarbetskrafter och den lokala organisationen 445 årsarbetskrafter.

I 5 § instruktionen för Kustbevakningen (1988:256) stadgas nu att det inom myndigheten skall finnas en central ledning, fyra regionala ledningar samt en lokal organisation.

Sedan Kustbevakningen tillkom som en egen myndighet har såväl uppgifter som omvärld förändrats. Detta har lett till organisatoriska förändringar. År 1992 skedde en omfattande rationalisering av den lokala organisationen. Ytterligare effektivitetshöjande åtgärder vidtog senare till följd av regering-

ens sparprogram för budgetåret 1995/96 för Kustbevakningen. Den lokala organisationen minskade kraftigt.

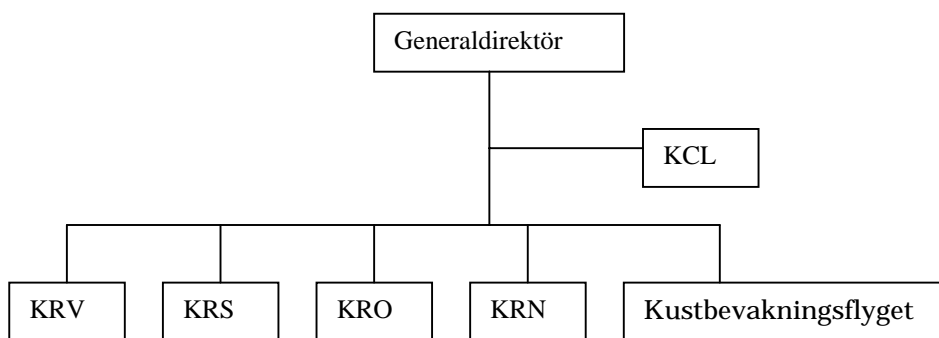
Resultatet blev att 21 kustbevakningsstationer drogs in samt att 19 fartyg och 20 personer avvecklades. Konsekvenser av sparbetinget blev bl.a. att vissa administrativa och tekniska stödfunktioner centraliserades och att regionledningarna fick två primära arbetsuppgifter, nämligen planering och operativ ledning inom ramen för myndighetens mål samt regional samverkan.

Under åren 1995 och 1996 flyttades också viss administration, bl.a. för lönefrågor och utbildningsfrågor, från regional till central nivå för att uppnå skalfördelar.

På uppdrag av regeringen föreslog Kustbevakningen i maj 1997 i rapporten Översyn av Kustbevakningens regionala organisation (dnr. 02-400/97:3) en ny regional organisation och regionindelning. Syftet med utredningen var att i en översyn beakta konsekvenser för den regionala organisationen av myndighetens verksamhet dels i ett internationellt samverkansperspektiv, dels mot bakgrund av förändringar som skett i omvärlden. Översynen syftade också till att redovisa möjliga effektiviseringar och kostnadsbesparingar. Regeringen beslöt emellertid i mars 1998 att den regionala indelningen fortsatt skall utgöras av fyra regioner.

Den nuvarande organisationen med central ledning (KCL), fyra regioner och kustbevakningsflyget som en egen rikstäckande region framgår av figur 2.4.

Figur 2.4 Kustbevakningens organisation



Kustbevakningens centrala ledning har under senare delen av 1990-talet identifierat ett flertal problem och brister i den då existerande ledningsorganisationen. Samordningen mellan enheterna i centrala ledningen måste förbättras, kapaciteten för intern och extern information måste höjas, gemensamt planeringsunderlag för den långsiktiga styrningsprocessen

saknas och kommunikationen mellan nivåer i ledningsorganisationen brister.

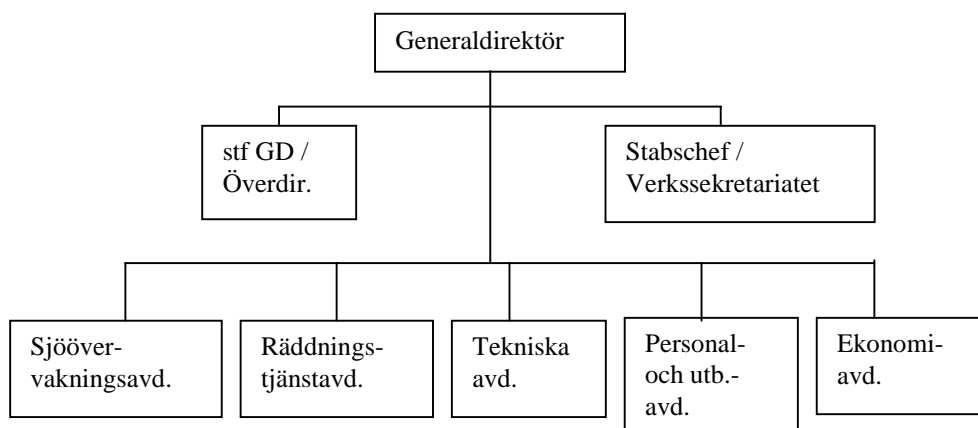
Kustbevakningens ledning initierade år 1998 en översyn av myndighetens ledningsorganisation, KLÖS-98. Översynens syfte var att bättre anpassa ledningsorganisationen till ändrade uppgifter, inträffade och bedömda kommande förändringar i omvärlden samt till gjorda erfarenheter efter tio år som egen myndighet. Enligt KLÖS-rapporten skall

ledningsstrukturen utformas så att styrningen av verksamheten främjar en förbättrad helhetssyn av verksamhetens olika delar, främst kopplingen mellan personal, ekonomi, operativa krav och materiella resurser. Effektiv ledning i ett långsiktigt perspektiv förutsätter insikt om att "allt hänger ihop". Detta förutsätter en organisation som tillgodoser samordning och helhetssyn.

KLÖS-98 resulterade dels i en omorganisation av Kustbevakningens centrala ledning från och med februari 1999, dels i en ny arbetsordning för Kustbevakningen från och med den 1 september 1999.

Den nya organisationen inom Kustbevakningens centrala ledning respektive på regional och lokal nivå framgår av organisationsplanerna i de följande figurerna 2.5 och 2.6.

Figur 2.5 Kustbevakningens ledningsorganisation på central nivå



Verkssekretariatet leds av en stabschef och varje avdelning leds av en avdelningschef. Chefen för verkssekretariatet respektive avdelning har resultatansvar, personalansvar inklusive arbetsmiljö- och jämställdhetsfrågor samt ekonomiskt ansvar inom ramen för tilldelade uppgifter och resurser. De olika avdelningarnas uppgifter regleras ingående i arbetsordningen för Kustbevakningen.

Varje avdelning i den nya organisationen skall inom sitt ansvarsområde

- planera, samordna, genomföra, analysera och utveckla verksamheten samt ta initiativ och lämna förslag till åtgärder med anledning härav,
- samverka med myndigheter och organisationer samt i övrigt följa utvecklingen både i Sverige och internationellt inom ansvarsområdet,
- upprätthålla och förmedla kunskap om lagstiftning och internationella avtal som berör avdelningen,
- lämna råd och upplysningar,
- medverka i eller svara för kurser, konferenser och annan informations- och utbildningsverksamhet inom och utom myndigheten,
- bereda och handlägga framställningar, remisser och andra ärenden samt besluta i delegerade frågor,
- ge direktiv för nyttjande inom avdelningen av resurser inom givna ramar,
- följa upp verksamheten samt medverka i verksamhetsplanering, ekonomisk planering samt arbetet med myndighetens budgetunderlag, årsredovisning och delårsrapport,
- svara för löpande redovisning så att generaldirektören får överblick av verksamhet och ekonomi inom hela myndigheten,
- som systemägare svara för egna IT-baserade stödsystem samt
- upprätta förslag till föreskrifter och allmänna råd.

Överdirektören är enligt instruktionen generaldirektörens ställföreträdare. I övrigt står överdirektören till generaldirektörens förfogande för särskilda frågor.

Verkssekretariatet skall enligt arbetsordningen dels samordna beredning av ärenden som berör flera avdelningar inom centrala ledningen, dels utforma förslag till verksuppfattning i viktiga ledningsfrågor och andra frågor av större vikt.

Sjöövervakningsavdelningen svarar för Kustbevakningens uppgifter nationellt och internationellt inom sjöövervakningstjänsten – sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet – samt uppdragsverksamhet inom avdelningens verksamhetsområde.

Räddningstjänstavdelningen svarar för Kustbevakningens uppgifter nationellt och internationellt inom miljöräddningstjänsten till sjöss samt Kustbevakningens uppgifter i fråga om sjöräddning samt uppdragsverksamhet inom avdelningens verksamhetsområde.

Tekniska avdelningen skall tillse att upphandlingskompetens finns och stödja Kustbevakningens verksamhet i arbetet med att utforma kravspecifikationer vid nyanskaffningar och modifieringar av fartyg, fordon, räddningsmateriel, teleteknik och informationsteknik. Fartygsinspektörer och servicetekniker tillhör Tekniska avdelningen men är placerade på regional nivå.

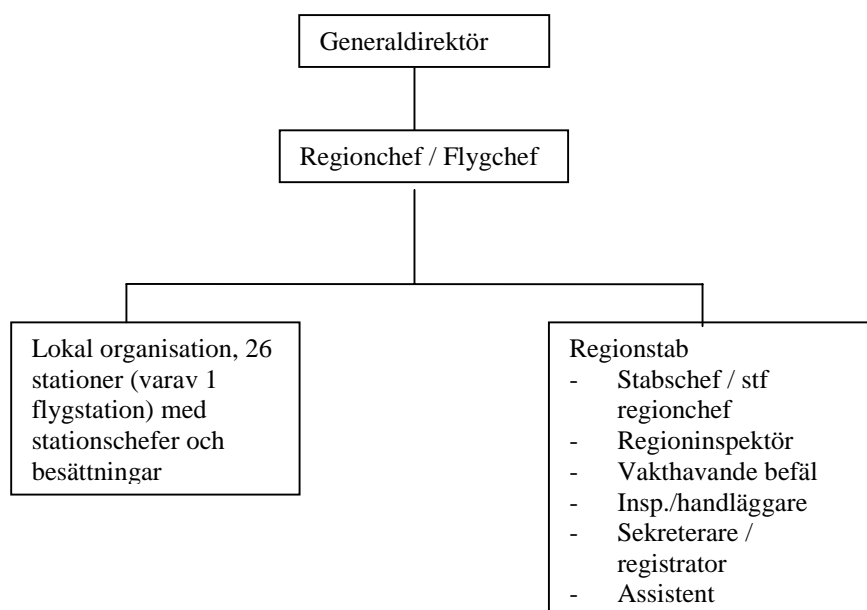
Personal- och utbildningsavdelningen skall stödja Kustbevakningens verksamhet genom administrativt stöd och utveckling i personal- och utbildningsfrågor.

Ekonomiavdelningen skall stödja Kustbevakningens verksamhet genom ekonomiadministrativt stöd och utveckling.

Kustbevakningens centrala ledning skall enligt bemanningsplanen bestå av totalt 78 personer. Av redovisningstekniska skäl kan Kustbevakningen inte ange antalet årsarbetskrafter i centrala ledningen.

Den regionala och lokala nivån står för den operativa verksamheten i Kustbevakningen. Figur 2.6 ger en översiktlig bild av Kustbevakningens organisation på regional och lokal nivå.

Figur 2.6 Kustbevakningens organisation på regional och lokal nivå



Regionchefen ansvarar för planering, samordning, ledning, genomförande, uppföljning och analys samt utveckling av verksamheten inom regionen. Regionchefen har resultatansvar, personalansvar (inklusive arbetsmiljö- och

jämställdhetsfrågor men exklusive den regionalt placerade personal som tillhör KCL) samt ekonomiskt ansvar för regionens driftbudget.

Regionchef och regionledning har genom omorganisation under åren 1995/96 inriktats mer mot operativ verksamhet, bl.a. genom att viss administration överförts till central nivå. Genom KLÖS-98 har regionchefens ansvar för planering, genomförande, uppföljning och utveckling tydliggjorts. I regionledningen ingår nu en stab med en stabschef, regioninspektörer, övrig stabspersonal samt en ledningscentral bemannad dygnet runt med vakthavande befäl.

Ledningscentralerna finns i dag i Karingberget i Göteborg, Karlskrona (som också är National Contact Center och ansvarar för internationella kontakter), Nacka strand och Härnösand. Vid varje central finns fem vakthavande befäl som alternerar enligt ett rullande schema. Kustbevakningen har därutöver, enligt ett särskilt regeringsbeslut, två sambandscentraler med personal som tillhör respektive regionledning. Den ena sambandscentralen ligger i Gryt. Den hanterar uppgifter om fiskerikontroller. Den andra ligger i Kungshamn med uppgift att övervaka stora delar av Västkusten.

Kustbevakningsflyget, som är rikstäckande, är i den nya organisationen jämställt med övriga regioner. Kustbevakningsflyget följer gällande civila luftfartsbestämmelser. Enligt dessa är kustbevakningsflyget att betrakta som ett privat flygbolag. Både flygchefen, som har motsvarande ansvar och uppgifter som regioncheferna, och den flygtekniske chefen är direkt underställda generaldirektören som enligt gällande luftfartsbestämmelser är företagsledare.

Flygchefen har dubbla roller eftersom denne både skall uppfylla mål och krav från Kustbevakningen och statsmakterna och samtidigt fullgöra viss inspektionsverksamhet enligt Luftfartsinspektionens bestämmelser.

Kustbevakningens regionledningar och flygledningen skall enligt bemanningsplanen omfatta totalt 71 personer. Av dessa är 14 placerade i region Nord, 18 i region Ost, 17 i region Syd respektive Väst samt 5 inom kustbevakningsflyget. Det finns ett fåtal vakanser i regionledningarna i region Nord och region Syd.

I den lokala organisationen är respektive stationschef enligt arbetsordningen direkt underställd regionledningen. Stationscheferna, som tillika är befälhavare, har personalansvar för stationens personal och ansvarar för att fartyg och materiel ständigt är operativt användbara.

Kustbevakningens lokala organisation inklusive kustbevakningsflyget skall enligt bemanningsplanen omfatta totalt 437 personer, motsvarande 424 årsarbetskrafter. Av dessa är 90 placerade i region Nord, 118 i region Ost, 111 i

region Syd, 95 i region Väst och 25 i kustbevakningsflyget. Efter fördelning av nuvarande (år 2000) 29 aspiranter finns det 15 vakanser på lokal nivå. Fördelningen av vakanser är för närvarande 5 i region Nord, 3 i region Ost, 2 i region Syd och 5 i region Väst. Inom kustbevakningsflyget finns ett överskott av 6 personer jämfört med bemanningsplanen. Kustbevakningen har totalt 9 vakanser.

Kustbevakningens lokala organisation består i dag av 26 kustbevakningsstationer, varav en flygkuststation. Det finns fyra huvudstationer, en i Göteborg, en i Karlskrona, en på Djurö utanför Stockholm och en i Härnösand. Miljöskyddsförråd finns i dag på varje huvudstation samt i Helsingborg och Slite. En översiktskarta över Kustbevakningens stationer finns i bilaga 4.

Antalet fartyg har sedan Kustbevakningen bildades som självständig myndighet successivt minskat från 62 till 38. Av dessa är ett utsjöbevakningsfartyg, 13 miljöskyddsfartyg och övriga olika sorters övervakningsfartyg. Därutöver har Kustbevakningen tre flygplan av typ CASA 212, tre svävare och ett stort antal arbetsbåtar, racerbåtar, räddningsbåtar och strandbekämpare för oljeutsläpp.

Vid övergången till egen myndighet år 1988 omfattade Kustbevakningen en personalram motsvarande 580 årsarbetskrafter. Vid utgången av år 1999 uppgick personalramen enligt intern befattningsplan till totalt 562 årsarbetskrafter omfattande 580 personer. Den totala personalramen har således varit i stort sett oförändrad sedan Kustbevakningens tillkomst.

Utvecklingen av antalet årsarbetskrafter i Kustbevakningen från år 1991 fram till utgången av 1999 samt personalens fördelning mellan stabsverksamhet och operativ verksamhet framgår av figur 2.7.

Figur 2.7 Personalens fördelning totalt och på stabs- respektive operativ personal åren 1991/92 – 1999 (årsarbetskrafter)

Årsredovisning	Årsarbetskrafter	Stabspersonal Antal / procent	Operativ personal Antal / procent	Elever och övriga Antal / procent
1991/92	545	131 / 24	414 / 76	Särredovisas ej
1992/93	547	131 / 24	416 / 76	Särredovisas ej
1993/94	566	130 / 23	436 / 77	Särredovisas ej
1994/95	567	130 / 23	437 / 77	Särredovisas ej
1995/96	555	117 / 21	438 / 79	Särredovisas ej
1997	565	Uppgift saknas	Uppgift saknas	Särredovisas ej
1998	558	134 / 24	424 / 76	Särredovisas ej
1999	562	138 / 24,5	405 / 72	19 / 3,5

Källa: Kustbevakningen

Kustbevakningen redovisar för år 1999 ytterligare en kategori utöver stabspersonal och operativ personal, nämligen elever och övrig personal. Denna sistnämnda kategori uppgick år 1999 till 19 årsarbetskrafter motsvarande 3,5 procent. Det är orsaken till att Kustbevakningens lokala organisation, som anges ovan, består av 424 årsarbetskrafter (405 + 19).

Antalet årsarbetskrafter avseende stabspersonal har under senare år ökat såväl i absoluta tal som andel av myndighetens totala årsarbetskrafter.

2.3 Anslagsutveckling

Utvecklingen av Kustbevakningens anslag och utfall under budgetåren 1991/92-1998 räknat i löpande respektive fast pris framgår av figurerna 2.8 och 2.9. Beloppen är hämtade ur regleringsbrev respektive budgetpropositioner för motsvarande period. I figur 2.10 visas grafiskt översiktligt anslag och utfall i fast pris. I beloppen ingår amorteringar, räntekostnader och övriga fasta kostnader. Fast pris redovisas i 1991 års prisnivå utgående från statens myndighetsindex. Detta index visar pris- och löneutvecklingen avseende de varor och tjänster som de statliga myndigheterna använder.

Figur 2.8 Utvecklingen av Kustbevakningens anslag i löpande respektive fast pris, tkr, åren 1991/92-1998

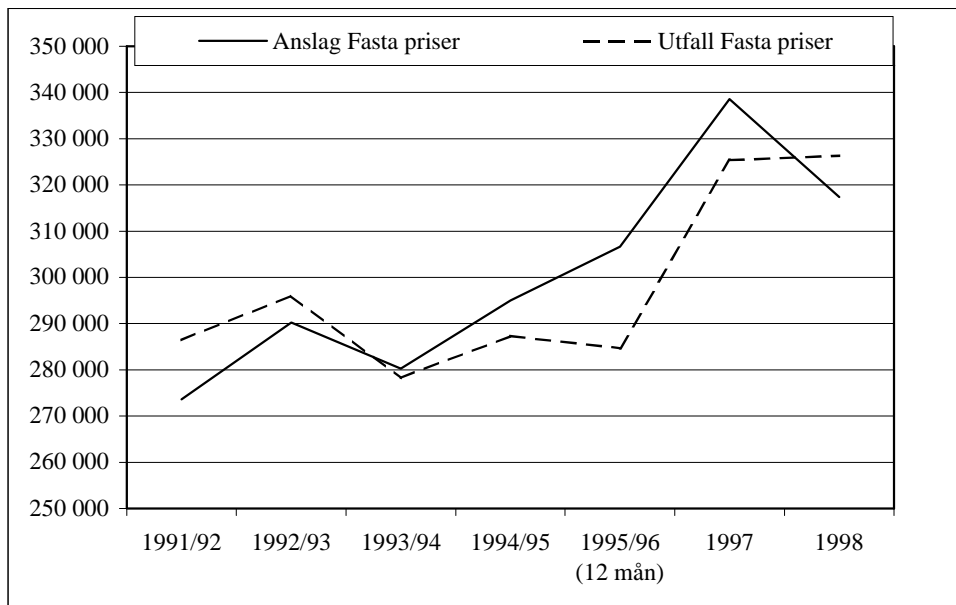
Regleringsbrev	Totalt anslag, löpande pris, tkr.	Totalt anslag, fast pris i 1991 års prisnivå, tkr.
1991/92	273 630	273 630
1992/93	295 698	290 241
1993/94	291 481	280 243
1994/95	319 049	295 033
1995/96, 12 månader	341 805	306 634
1997	394 150	338 588
1998	374 827	317 354

Figur 2.9 Utvecklingen av Kustbevakningens utfall enligt budgetpropositioner i löpande respektive fast pris, tkr, åren 1991/92-1998

Budgetproposition	Totalt utfall, löpande pris, tkr.	Totalt utfall, fast pris i 1991 års prisnivå, tkr.
1991/92	286 404	286 404
1992/93	301 578	296 013
1993/94	289 347	278 192
1994/95	310 714	287 326
1995/96, 12 månader	317 341	284 687
1997	378 781	325 385
1998	385 395	326 302

Följande figur ger en översiktlig bild av de föregående tabellerna.

Figur 2.10 Utvecklingen av Kustbevakningens anslag respektive utfall i fast pris, tkr, åren 1991/92-1998



Sett i ett åttaårigt perspektiv, åren 1991/92 – 1998, har anslaget omräknat i fast pris enligt statens myndighetsindex ökat med cirka 16 procent, drygt 43 miljoner kronor, räknat i fast pris i 1991 års prisnivå. För myndighetens investeringar i fartyg och båtar har särskilda anslag beviljats. Riksdagen har godkänt inriktningen av Kustbevakningens investeringsplan under perioden 2000-2002. Se vidare avsnitt 5.4.

För budgetåret 1999 har ramanslaget enligt regleringsbrevet uppgått till 438 070 000 kronor.

2.4 Operativt samarbete med andra länder

Utöver internationella avtal om samarbete, som Sverige anslutit sig till omfattande såväl liv- och miljöräddningstjänst som sjöövervakning, förekommer bilaterala avtal och regional samverkan mellan Sverige och angränsande länder. Det är främst fråga om Danmark, Finland och Norge, men samarbetet med de baltiska länderna, Polen och Tyskland är i växande. Samarbetet med de sistnämnda länderna omfattar information om bl.a. fartyg, laster, kurs och destinationshamnar, dvs. sådan information som kan leda fram till underrättelser om sjöläget.

Kustbevakningen tillsammans med Polisen och Tullverket har ett nära samarbete med de nordiska grannländerna. Exempelvis har Kustbevakningen samordnad flygspaning med Finland i Bottenhavet och norra Östersjön, med Danmark över Östersjön och Skagerrak samt med Norge och Danmark över angränsande farvatten i Nordsjön. Dagligt informationsutbyte sker länderna emellan. Tätast informationsutbyte och operativ samverkan har Kustbevakningen med Finlands gränsbevakningsväsende som anser att deras främsta samarbetspartner i Sverige är Kustbevakningen och Tullverket.

De olika ländernas kustbevakning deltar i planerade gemensamma operationer, s.k. pådrag, men kan också samarbeta i direkta minutoperativa insatser. Kustbevakningen deltar också i samövningar med andra länders kustbevakningar. En närmare beskrivning av kustbevakningen i Danmark, Finland, Norge och Tyskland lämnas i bilaga 7.

3 Bedömning av Kustbevakningens effektivitet

3.1 Bedömningsmodell

Ett första syfte med uppdraget är enligt direktiven att analysera om Kustbevakningen är en kostnadseffektiv myndighet. I det följande har vi valt att först granska Kustbevakningens effektivitet – som är ett vidare begrepp – för att med den som utgångspunkt bedöma kostnadseffektiviteten i myndigheten.

För bedömning av effektiviteten finns flera perspektiv, bl.a. yttre och inre effektivitet, ändringar i uppgifter över tiden, kostnadsutveckling, organisation och administration.

Ur vems perspektiv skall Kustbevakningens effektivitet bedömas? Vi har valt att utgå från en intressentmodell och bedöma hur myndigheten förhåller sig till olika intressenter i omvärlden. Det finns ett antal intressenter som kan ställa anspråk på att myndigheten är effektiv. Det gäller i första hand *regeringen* såsom ägare och uppdragsgivare till Kustbevakningen. Det gäller också medborgarna som Kustbevakningen är satt att skydda mot miljöhot av skilda slag till sjöss och att medverka vid livräddning, sjöövervakning med bl.a. gränskontroll och brottsbekämpning till sjöss. Medborgarna som skattebetalare har intresse av att Kustbevakningen är kostnadseffektiv. De som kan beröras av myndighetens tjänster har intresse av att myndigheten är effektiv.

De *myndigheter* som Kustbevakningen samarbetar med är i hög grad beroende av att Kustbevakningen, inte minst operativt, är en effektiv samarbetspartner. Detsamma gäller självfallet också de *länder*, vars kustbevakningsorganisationer samarbetar med svenska Kustbevakningen. De *anställda* har ett eget intresse av att tillhöra en effektiv organisation med ett gott rykte.

Den övergripande frågan om effektiviteten är: uppnås målen? Årsredovisningen skall genom krav som ställs på återrapportering ge svar på bl.a. denna fråga. Där är perspektivet kortsiktigt, ett år. Men en myndighetsbedömning bör ha ett längre perspektiv. Det är fråga inte bara om hur aktuell verksamhet klaras utan hur verksamheten i förfluten tid har klarats och hur myndigheten kan tänkas klara både aktuella och nya uppgifter i framtiden.

Det gäller organisationen som sådan och

- dess förmåga att under en längre tid klara sina uppgifter, som kan ha skiftat något över tiden,

- dess förmåga att anpassa sig till nya krav och förutsättningar och
- dess förmåga att utvecklas.

Vi har övervägt ett antal kriterier. De som bedömts viktigast har fördelats på sex olika huvudgrupper beroende på ur vilket perspektiv bedömningen görs. Syftet med detta har varit att få en bred genomlysning av effekterna av Kustbevakningens verksamhet och en enhetlig bedömningsmodell.

De kriterier som används i det följande är dock på intet sätt de enda som kan komma i fråga vid en genomlysning av Kustbevakningen och dess verksamhet. Andra bedömare kanske skulle anse andra kriterier vara mer lämpade. Mot bakgrund av att vi har tolkat vårt uppdrag så att studien skulle omfatta en bred genomlysning av myndigheten, har vi gjort bedömningen att de kriterier som används här är relevanta och lämpliga, eftersom de möjliggör att ur flera perspektiv och med en bred ansats bedöma Kustbevakningens effektivitet.

3.2 Bedömningskriterier och bedömning

Kriterierna har fördelats till följande huvudgrupper, även om några skulle kunna hänföras till flera.

- Ägarkriterier
- Myndighetskriterier
- Medborgarkriterier
- Samverkande myndigheters kriterier
- Samverkande länders kriterier
- Medarbetarkriterier

Ägarkriterier

Från *ägaren regeringens perspektiv* har följande kriterier ansetts vara viktiga. De har i sorterats i tre grupper.

Grupp 1

- Måluppfyllelse
- Kostnadseffektivitet
- Del av samhällets rättsvårdande system

Grupp 2

- Förmåga att vidmakthålla och utveckla kompetens inom området kustbevakning

- Långsiktigt stabil kunskapsorganisation med allmänt bred kompetens och hög spetskompetens inom sjösäkerhet, sjöräddningstjänst och miljöräddningstjänst till sjöss
- Förmåga att identifiera förändringar i omvärlden som påverkar kustbevakning
- Flexibilitet att möta och anpassa organisationen till nya eller förändrade behov
- Säker och effektiv materielförsörjning

Grupp 3

- Förmåga att hålla hög internationell standard på utfört arbete
- Organisation som är intressant i ett internationellt perspektiv

Med avseende på ägarkriterier kan vi konstatera att regeringen i budgetpropositionerna för åren 1998, 1999 och 2000 har ansett att Kustbevakningen genomfört verksamheten så att givna effekt- och prestationsmål har uppnåtts. För att underlätta styrningen av Kustbevakningens verksamhet har regeringen i budgetpropositionen (1999/2000:1) för år 2000 anmält sin avsikt att vidareutveckla mål- och resultatstyrningen.

Ekonomistyrningsverket (ESV) genomför på regeringens uppdrag en årlig ekonomiadministrativ värdering (EA-värdering) av myndigheter under regeringen. EA-värderingen är ett instrument för regeringen att löpande följa myndigheternas ekonomiadministrativa standard och är därmed ett komplement till traditionella uppföljningsmetoder. EA-värderingen har tyngdpunkt på redovisning och intern kontroll.

De EA-omdömen som ges är fullt tillfredsställande, tillfredsställande respektive ej tillfredsställande. I ESV:s EA-värdering avseende år 1998 har Kustbevakningen erhållit värderingen fullt tillfredsställande. Riksrevisionsverket har inte heller lämnat invändning mot Kustbevakningen för något av åren 1997 – 1999. Detta leder oss till slutsatsen att Kustbevakningen har uppfyllt de krav som ägaren regeringen ställt beträffande måluppfyllelse och kostnadseffektivitet.

Operativa verksamheter som Kustbevakningen utför till sjöss avseende sjöövervakning såsom bekämpning av brottslig verksamhet till sjöss, sjötrafikövervakning, fartygsinspektioner, tullkontroll, fiskerikontroll och naturmiljöövervakning sker i nära samförstånd och samverkan med de myndigheter som bär huvudansvaret. Detta innebär, som tidigare framgätt, att Kust-

bevakningen i stor utsträckning genom lag till sjöss svarar för statliga åtaganden som på land åvilar andra myndigheter.

I den operativa verksamheten har Kustbevakningen att beakta och agera enligt ett antal lagar och förordningar. Det gäller bl.a. lagen (1982:395) respektive förordningen (1983:124) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, fartygssäkerhetslagen (1988:49) jämte föreskrifter från Sjöfartsverket, tillträdesförordningen (1992:118) som upptar bestämmelser om Kustbevakningens medverkan i gränsövervakning till sjöss, varusmuggningslagen (1960:418), fiskelagen (1993:787), utlänningslagen (1989:529), tullagen (1994:1550) och tullförordningen (1994:1558).

Kustbevakningen svarar också för tillståndsgivningen för marinvetenskaplig forskning från utländska fartyg på svenskt sjöterritorium och i Sveriges ekonomiska zon enligt 7 kap. 23 § miljöbalken och 9 § lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon. Tillståndsgivningen föregås av ett remissförfarande till Försvarsmakten, Fiskeriverket, Sveriges geologiska undersökning (SGU), Sjöfartsverket och SMHI.

Kustbevakningens roll i det rättsvårdande systemet omfattar bl.a. spaning och underrättelsetjänst i samband med brottsbekämpning till sjöss. Kustbevakningens insatser skall ha en preventiv inverkan men syftar också till att säkra bevis, bl.a. teknisk bevissäkring vid olagliga utsläpp till sjöss, och överlämna brottsmisstänkta till polismyndigheterna för vidare utredning.

Kustbevakningen upptäcker omkring 400 oljeutsläpp varje år, varav cirka två tredjedelar upptäcks av kustbevakningsflyget. Antalet upptäckta utsläpp år 1998 låg på ungefär samma nivå som de senaste åren. Det är således kustbevakningsflyget som är det effektivaste sättet att upptäcka oljeutsläpp, dock utan möjligheter att ingripa fysiskt. Sådana insatser måste fartygen svara för.

Kustbevakningen har på vårt initiativ gjort en grov beräkning av den yta som ett flygplan respektive fartyg kan spana av under sex timmar, vilket är en normal patrulltid per flygbesättning och dag. Under den tiden spanar utsjöbevakningsfartyget KBV 181 av cirka 3 000 kvadratkilometer, medan kustbevakningsflyget spanar av omkring 460 000 kvadratkilometer. Ytterligare information om räkneexemplet finns i bilaga 5. Flygövervakning är som framgår av exemplet en viktig del i en effektiv miljöräddningstjänst till sjöss.

Vi har inte fått några indikationer på att Kustbevakningen inte skulle leva upp till regeringens förväntningar på myndigheten i det rättsvårdande systemet. Detta stöds även ur ett medborgarperspektiv (se nedan).

Beträffande kriterier i grupp 2 bedömer vi att Kustbevakningen hittills varit den stabila kunskapsorganisation med både allmänt bred kompetens och spetskompetens som myndigheten bör vara för att lösa sina av regeringen ålagda uppgifter. Kustbevakningen har successivt anpassat organisationen till ändrade behov, förutsättningar och uppgifter, bl.a. genom utredningen KLÖS-98.

När det gäller säker och effektiv materielförsörjning har Kustbevakningen ett nära samarbete med Försvarets materielverk (FMV). Kustbevakningen har i likhet med andra myndigheter frihet att inom ramen för upphandling välja leverantörer av både konsulttjänster och materiel. Kustbevakningen är en av FMV:s största civila uppdragsgivare. Enligt företrädare för FMV är Kustbevakningen en kompetent och professionell upphandlare och motpart. Detta har bekräftats under de senaste sex-sju åren då Kustbevakningen förnyat sin flotta med en ny fartygsserie, 301-serien, och i den pågående anskaffningen av kombinationsfartyg i 201-serien.

Ägarkriterier i grupp 3 rörande Kustbevakningens insatser på internationell nivå sammanfaller med kriterier som gäller samverkande länders syn på Kustbevakningen. Dessa behandlas mer utförligt nedan.

Myndighetskriterier

Från *myndighetens perspektiv* bedöms följande kriterier vara av primärt intresse.

- Tydligt avgränsat ansvar och väl definierade uppgifter
- Nyttänkande och förändringsförmåga vid bl.a. nya krav från omvärlden
- Organisatorisk uppbyggnad och ledningsmodell som gör att verksamheten kan hänföras till väl avgränsade och styrbara verksamhetsområden
- Styrnings- och uppföljningsmetoder som är effektiva och adekvata för ledningens styrning av verksamheten. Resultatrapportering från olika verksamheter skall ske i rätt tid, i överenskommen form
- Väl strukturerade samarbetsformer både nationellt och internationellt
- Verksamheten skall kunna hänföras till reella behov påkallade av samverkansparter
- Hög tillgänglighet för allmänheten och samverkande parter
- Stor rekryteringskraft på arbetsmarknaden och säker personalförsörjning
- Utvecklingsbefrämjande för anställd personal
- Högt anseende internationellt i kustbevakningssammanhang

Sett utifrån myndighetens perspektiv kan frågan ställas om Kustbevakningen har tydligt avgränsat ansvar och väldefinierade uppgifter. Svaret på frågan är, enligt vår uppfattning, både ja och nej. Ja, när det gäller Kustbevakningens egna ansvarsområden, dvs. utöver miljöräddningstjänst till sjöss även den lagreglerade självständiga sjöövervakningen och kontroll- och tillsynsverksamheten. Inom dessa områden är Kustbevakningen själv "ägare av frågan". Ja, även när det gäller den verksamhet där Kustbevakningen som en myndighetsuppgift har att med stöd av lag på begäran biträda främst polis och tull.

Nej, när Kustbevakningen för andra myndigheters räkning utför vad som betecknas "övrig uppdragsverksamhet" utan att uppbära ersättning härför (se avsnitt 5.2). Förhållandet innebär att det kan finnas risk för övervältring till Kustbevakningen av andra myndigheters kostnader och utförande av uppgifter. Detta har medfört att samverkande myndigheters behov inte alltid varit helt klarlagt.

Kustbevakningen har under åren utfört ett antal interna organisationsöversyner, som syftat till att anpassa organisationen på såväl central och regional som lokal nivå till ändrade förutsättningar i uppgifter, internationella kontakter och omvärlden. Utredningarna har präglats av nytänkande och förändrings- och anpassningsförmåga.

Kustbevakningen har sedan myndigheten bildades ställts inför delvis nya och utvidgade arbetsuppgifter. Under perioden åren 1988 – 1999 har personalstyrkan minskat från 580 till 562 årsarbetskrafter. Som framgår av främst årsredovisningarna har myndighetens samlade produktion per anställd ökat. Ett i jämförelse med andra länder effektivt sätt att utnyttja Kustbevakningens personal och kompetens i den operativa verksamheten är att kustbevakningstjänstemän tillagts polismans, tulltjänstemans och fartygsinspektörs befogenheter till sjöss, en kombination som visat sig utomordentligt värdefull.

Anslagsutvecklingen under perioden åren 1991/92 – 1998 har inneburit en ökning från 273 630 000 kronor till 317 354 000 kronor räknat i fast pris i 1991 års prisnivå enligt statens myndighetsindex. Ökningen uppgår till drygt 43 miljoner kronor, vilket motsvarar cirka 16 procent.

Under i stort sett samma period har flertalet statliga myndigheter, liksom Kustbevakningen, varit utsatta för betydande besparingsåtgärder. Detta gäller exempelvis kronofogdemyndigheter, länsstyrelser och Statskontoret. Belägg härför finns bl.a. i Statskontorets årliga rapporter Staten i omvandling, som presenterats sedan 1996. Den sammantagna bedömningen är att Kustbevakningens anslagsutveckling trots åtstramningar varit positiv och att myndigheten delvis fått ersättning för tillkomna uppgifter.

Att Kustbevakningen uppfattas som en eftertraktad myndighet på arbetsmarknaden ger det höga antalet sökande till Kustbevakningens utbildning av aspiranter belägg för. Vid senaste ansökningsomgången var det fler än 500 sökande till 30 utbildningsplatser. Detta motsvarar nästan 17 sökande per utbildningsplats.

Medborgarkriterier

Från *medborgarnas perspektiv* bedöms följande kriterier vara viktiga.

- Sjöövervaknings-, räddnings- och miljöräddningsinsatser skall ha hög relevans/ändamålsenlighet, tillgänglighet och kvalitet i utförandet
- Hög rättssäkerhet i utförandet

För samhället i stort liksom för enskilda medborgares säkerhet och trygghet är det angeläget att Kustbevakningen har hög närvaro till sjöss dels för gränsövervakning och brottsbekämpning till sjöss, dels för att vid behov vid sjöolyckor eller andra allvarliga händelser snabbt kunna göra insatser för att rädda liv, egendom och miljö. De insatstider, fyra till åtta timmar, som ställts upp för miljöräddningsinsatser är ett mått att mäta effektiviteten. Dessa mål har nåtts.

Vi har i kontakter med Justitiekanslern (JK) och Justitieombudsmannen (JO) erfarit, att varken JK eller JO haft ärenden som föranlett dem att rikta kritik mot Kustbevakningen. Visserligen har sex anmälningar gjorts hos JO mot Kustbevakningen, men inget av fallen har medfört kritik. Detta kan tolkas som att myndigheten i förhållande till allmänheten har en tillfredsställande rättssäkerhet i sin myndighetsutövning.

Samverkande myndigheters kriterier

För *samverkande myndigheter* bedöms att kriterierna från medborgarnas perspektiv gäller även här. Därtill kommer

- Krav på god samarbetsförmåga
- Erkänd kompetens
- Tydlig ansvarsfördelning mellan Kustbevakningen och samverkande myndigheter
- Tydliga och smidiga kontaktvägar
- Möjlighet att utvärdera Kustbevakningens insatser

När det gäller kriterier för att bedöma Kustbevakningens förmåga till samverkan med andra myndigheter har vi i våra kontakter med dessa ställt

frågan hur de uppfattar Kustbevakningen som samarbetspartner. Förmågan att samarbeta sätts på prov, bl.a. i det vardagliga, minutoperativa arbetet.

De svar vi har fått tyder på att Kustbevakningen utför viktiga arbetsinsatser på ett tillfredsställande sätt. Några av myndigheterna har framhållit att de är i hög grad beroende av Kustbevakningens insatser på samma sätt som Kustbevakningen är beroende av deras tjänster och att de ser fram emot oförändrat gott samarbete.

I de årliga dialoger som Kustbevakningen under hösten för med respektive Ekobrottsmyndigheten, Fiskeriverket, Försvarmakten, Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Sjöfartsverket, Statens räddningsverk, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) och Tullverket görs utvärdering av Kustbevakningens insatser under det senaste året och överenskommelser om insatser under det kommande året.

Dialog mellan Kustbevakningens regionledningar och polismyndigheter och tullmyndigheter genomförs fr.o.m. 1999 i formaliserade, regionala Kustbevakningsråd.

Uppföljningsmöten genomförs löpande på chefsnivå mellan de centrala myndigheterna där förtydliganden m.m. behandlas.

Med vissa myndigheter har Kustbevakningen avtal eller annan skriftlig överenskommelse som löper tills vidare (Fiskeriverket, Sjöfartsverket). Avtal mellan Kustbevakningen och SMHI är under beredning för att träda i kraft i början av år 2000.

I våra kontakter med dessa myndigheter har framkommit att det på vissa håll råder osäkerhet om hur utvärdering skall ske av de insatser som Kustbevakningen gör åt andra myndigheter. Anledning till osäkerheten anges ofta vara att avtalen/överenskommelserna inte varit utformade på sådant sätt, att de varit tillräckligt tydliga för att mäta och utvärdera insatserna. Samarbetet uppges ändå ha fungerat väl. Problemet har uppmärksammats. Kustbevakningen och vissa av samverkansmyndigheterna är därför i färd med se över avtal/överenskommelser i detta avseende.

Samverkande länders kriterier

När det gäller *samverkan internationellt och med andra länder* har följande kriterier ansetts vara grundläggande.

- God samarbetsförmåga
- Hög kompetens
- Goda kommunikationer
- Villighet att dela med sig av kunskaper och erfarenheter

Kustbevakningen deltar i ett brett, växande internationellt samarbete inom FN:s ram, EU, med länderna i Baltikum, Polen och Ryssland inom ramen för det av regeringen beslutade suveränitetsstödet, på nordisk basis och bilateralt. Myndigheten medverkar aktivt i sjöövervakningssammanhang med flygplan och fartyg tillsammans med de nordiska grannländerna. Inom ramen för Östersjösamarbetet deltar myndigheten på olika sätt, bl.a. med direkta operationsinsatser, i övningar, arbetsgruppsmöten och förmedlar erfarenheter och kunskap.

Tillsammans med företrädare för Nederländerna och Storbritannien ingår Kustbevakningen för närvarande i en arbetsgrupp med uppgift att beträffande flygövervakningen utveckla internationell övningsverksamhet och se över andra flygaktiviteter i syfte att skapa bättre samordning mellan Helsingfors-, Bonn- och Köpenhamnsavtalen.

Mellan de finländska och svenska sjöcentralerna sker ett dagligt informationsutbyte och vid behov ett minutoperativt samarbete. Diskussioner har inletts mellan de båda länderna i syfte att utvidga och stärka samarbetet. Motsvarande samarbete finns med de danska och norska kustbevakningsorganisationerna om än inte i samma omfattning.

Kustbevakningen har bl.a. genomfört metodikutbildning för sjöbevakningspersonal från Lettland och Litauen. Vidare medverkar Kustbevakningen under IMO:s (International Maritime Organization) ansvar tillsammans med ett antal andra myndigheter i utbildning av elever från utvecklingsländer i marint miljöskydd.

Vid en jämförelse med kustbevakningsorganisationerna i grannländerna kan konstateras att de svenska, finländska, isländska och tyska kustbevakningsmyndigheterna tillhör den civila sektorn. Danmarks och Norges kustbevakningsorganisationer är en del av respektive lands försvarsmakt. I sammanhanget skall noteras att uppgifterna och förutsättningarna för kustbevakningsmyndigheter skiljer sig mellan de olika länderna.

Den norska sjöövervakningen har till för några år sedan varit splittrad på ett stort antal myndigheter. En översyn har resulterat i dels en ny organisation för den kustnära övervakningen, dels en ny lag som reglerar yttre och inre Kystvaktens organisation, ansvar och befogenheter. Därmed har den norska kustbevakningen kommit att alltmer likna den svenska. Även Finlands gränsbevakningsväsende har nyligen varit föremål för översyn, som lett fram till likheter i uppgifter, ansvar och befogenheter med svensk kustbevakning.

Företrädare för Norges Kystvakten och Finlands gränsbevakningsväsende som vi har varit i kontakt med anser att Kustbevakningen är en kompetent organisation och samarbetspartner.

Medarbetarkriterier

Ur *medarbetarnas perspektiv* bedöms följande kriterier vara väsentliga.

- Intressanta och kompetensutvecklande arbetsuppgifter
- Professionell organisation med gott ledarskap och kompetenta medarbetare, varav flera med spetskompetens
- Långsiktig och stabil verksamhetsinriktning
- Verksamhetsmål och inriktning som är kända och accepterade av medarbetarna
- Goda förutsättningar för rekrytering och vidareutveckling av anställd personal
- God arbetsmiljö
- Goda relationer med direkt samverkande myndigheter såsom Polisen, Tullverket och Sjöfartsinspektionen hos Sjöfartsverket,
- Etiskt och korrekt uppträdande gentemot allmänheten
- Väl fungerande stödorganisation anpassad till den operativa verksamheten
- Hjälpmedel och utrustning som underlättar den operativa verksamhetens utförande

Kustbevakningen som arbetsplats uppfattar de anställda, enligt vår bedömning, som intressant, utmanande och utvecklande. Detta grundar vi på bl.a. den stolthet som åtminstone de kustbevakare vi kommit i kontakt med säger sig ha. Den uppfattningen får visst stöd från en psykosocial arbetsmiljöundersökning, som Kustbevakningen lät Previa genomföra i början av år 1999.

Undersökningen visar på att i flertalet frågor som ställdes har cirka två tredjedelar av de svarande varit positiva eller inte tagit ställning, medan mindre än en tredjedel varit negativa. Vissa bland personalen uppgav, att de var beredda att ta på sig något fler uppgifter och ökat ansvar. Andra ansåg arbetsbördan vara för stor. Undersökningen ledde fram till att det finns ett antal frågor, som måste tas om hand. Myndigheten har inlett ett arbete i syfte att genomföra förbättringar inom t.ex. information och kommunikation, personalpolitiska- och ledarskapsfrågor, planering och kompetensutveckling.

Den kritik som framförts till oss har i huvudsak handlat om arbetsmiljöfrågor, främst från den flygande personalen, och om hjälpmedel och utrust-

ning som kan underlätta det operativa arbetet. Arbetsmiljöstandarden i de nybyggda fartygen anses vara hög. Vad beträffar arbetsmiljön i Kustbevakningens flygplan har denna åtgärdats så långt som torde vara möjligt med hänsyn till planens tekniska utförande.

I fråga om hjälpmedel har synpunkter framförts, som innebär önskemål om ökade möjligheter för den operativa personalen att dels enklare hämta information ur föreskrifter och andra regelverk, dels effektivare utnyttja Kustbevakningens informations- och beslutsstödssystem, KIBS.

3.4 Är Kustbevakningen effektiv?

Sett i ett tillbakablickande perspektiv får Kustbevakningen anses ha klarat sina mål och uppgifter och detta till såväl regeringens som andra intressenters tillfredsställelse. Kustbevakningen har till följd av yttre krav, bl.a. nya uppgifter, anpassat sin organisation och samverkan med andra både nationellt och internationellt. Uttryckt i termer av yttre effektivitet har Kustbevakningen hittills gjort rätt saker.

Med avseende på den inre effektiviteten har Kustbevakningen i stort sett successivt anpassat sig till nya eller förändrade förutsättningar, såsom ökade arbetsuppgifter. Myndigheten har sålunda visat förmåga att utvecklas. Genom nyinvesteringar i fartyg och en aktiv underhållsplanering har det varit möjligt att hålla en fortsatt hög beredskap i fråga om sjöövervakning och räddningstjänst. Behovet av tillgång till materiel – båtar, fartyg och flygplan – med höga prestanda kommer dock att vara stort framöver.

Kustbevakningen har i dag bra och intensiva internationella kontakter och konkret samarbete. Detta manifesteras i medverkan och insatser inom ramen för regeringens överenskommelser med andra stater och internationella organisationer.

De erfarenheter som kan dras vid en jämförelse mellan Kustbevakningen och de andra ländernas kustbevakningsväsende är att även om förutsättningarna för de olika länderna skiljer sig åt i fråga om geografiska lägen, omvärldspolitiska förhållanden och historisk bakgrund, finns det mycket inom kustbevakningsverksamheten som förenar, såsom uppgifter i stort, typ av utrustning och personalens befogenheter. Vårt intryck är att det sätt på vilket den svenska Kustbevakningen är uppbyggd har rönt visst intresse bland samverkande länder, bl.a. Norge vid bildandet av Indre Kystvakten och Tyskland i fråga om samordningsorganet Küstenwache.

Danmark har inte någon organisation uppbyggd på motsvarande sätt som den svenska Kustbevakningen med sina civila befogenheter.

I våra kontakter med företrädare för Norges Kystvakten, Finlands gränsbevakningsväsende och Tysklands Bundesgrenzschutzamt See har dessa understrukit de goda relationer och nära samarbete som existerar mellan Kustbevakningen och respektive lands kustbevakning.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att Kustbevakningen

- har nått av regeringen uppställda mål,
- har en hög standard på utförandet av de uppgifter som ålagts myndigheten,
- har tillagts nya uppgifter med i stort sett oförändrad personalstyrka,
- har väldefinierade uppgifter inom de områden där myndigheten har eget ansvar men inte i fråga om biträde till andra myndigheter, som benämns ”övrig uppdragsverksamhet”,
- har en tillfredsställande rättssäkerhet i sin myndighetsutövning,
- har ett nära samarbete med andra myndigheter och länder,
- är en kompetent upphandlare av materiel och utrustning,
- har vidtagit och är i färd med att vidta förbättringar och effektiviseringar inom ett antal områden som behöver vidareutvecklas.

Vår samlade bedömning är att Kustbevakningen i stort sett är en effektiv, kostnadseffektiv och väl fungerande myndighet i den svenska statsförvaltningen.

Inte desto mindre anser vi, att det finns möjligheter att Kustbevakningen kan effektiviseras ytterligare och att detta bör ske. Det utvecklar vi vidare i kapitel 5.

4 Nya förutsättningar och uppgifter

- Kustbevakningen har sedan den 1 januari 2000 uppgiften att utföra kvalitetskontroll av fisk och från den 1 juli 2000 kontroll av samtliga industrilandningar.
- Kustbevakningen tilldelas ett formellt ansvar att inhämta och samordna civila behov av sjöövervakning samt att delge berörda civila myndigheter sjöinformation.
- Kustbevakningen skall i det operativa Schengensamarbetet till sjöss ansvara för gränskontroll av alla in- och utresande *mellan* gränsövergångsställen samt kontroll av fiskefartyg från tredjeland.
- Kustbevakningen kan komma att tilldelas ansvar och befogenhet att inleda och bedriva förundersökningar rörande olagliga utsläpp till sjöss av olja och kemikalier.
- Kustbevakningen kan komma att tilldelas ansvar och befogenhet att rutinemässigt ta alkoholutandningsprov på personer, som omfattas av sjölagens bestämmelser om straff för sjöfylleri, samt att besluta om ordningsbot.
- Kustbevakningen kan genom avtal med Sjöfartsverket/Sjöfartsinspektionen komma att kontrollera att fartyg för drift använder den brännolja som uppges då farleds- och hamnavgifter erläggs.

Det statistiska underlaget för att göra en välgrundad framtidsinriktad omvärldsanalys är tunt. Den huvudsakliga bild som vi har fått fram antyder att

- fartygen på Östersjön blir större och äldre,
- varusmugglingen kommer att vara fortsatt hög,
- mängden fritids- och yrkessjöfart ökar,
- oljetransporter ökar, vilket medför större risk för utsläpp.
- gränskontrollverksamheten blir genom Schengensamarbetet avsevärt mer omfattande,
- ambitionsnivån för fiskerikontroller höjs samt att
- behovet av och kraven på sjöövervakning och inspektioner ökar.

Vi konstaterar att Kustbevakningen får flera nya uppgifter som medför betydligt högre ambitionsnivåer i verksamheten i framtiden, och som kräver utbildning av personal. Det gäller främst det operativa Schengensamarbetet och gränskontrollverksamheten. Vi har inte underlag att bedöma hur resursbehovet påverkas.

Regeringen bör uppdraga åt Kustbevakningen att i budgetunderlaget för år 2001 redovisa dels uppgifter som har upphört efter år 1995, dels uppgifter som bedöms upphöra under de närmaste åren.

4.1 Sjöövervakning

4.1.1 Allmänt

Sjöövervakningsavdelningen i Kustbevakningens centrala ledning bedömer att kraven på övervakning och kontroll av yrkes- och fritidstrafiken till sjöss kommer att öka i framtiden, bl.a. från länderna i Baltikum, liksom kraven på att förebygga och bekämpa gränsöverskridande brottslighet och illegal immigration. Av det följer också ett allt större behov av att samverka med andra myndigheter i Sverige och med andra länder.

Tullverket noterar att beslag av bl.a. narkotika ökar i antal och i vissa fall även i volym. Ökningen kan enligt Tullverket tyda på att den organiserade brottsligheten ökar. Smuggling av stora mängder varor förutsätter dels en avsändarorganisation, dels en mottagarorganisation. Tullverket bedömer också att smugglingen av cigaretter och alkohol kommer att vara fortsatt stor under överskådlig framtid. Det klart övervägande antalet av alla beslag sker i hamnar och i övrigt på land genom ingripanden av Tullverket.

En sådan utveckling av gränsöverskridande brottslighet och smuggling gör det angeläget för Kustbevakningen att samverka med andra länder i Östersjöområdet, något som också sker i allt större utsträckning inom bl.a. Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference (BSRBCCC), Task Force och Operative Committee (OPC).

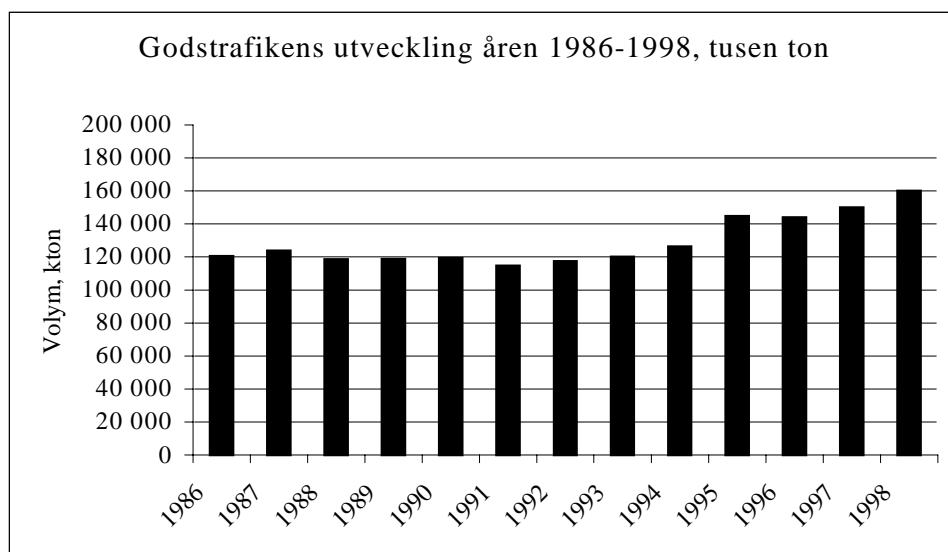
Regeringen framhåller den internationella samverkan i förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen och i regleringsbrevet för år 2000. I regleringsbrevet sägs bl.a. att

Kustbevakningen skall medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning. Därvid skall särskilt beaktas behov och möjligheter avseende länderna kring Östersjön.

Kustbevakningen skall inom högst en timme efter larm kunna inleda operativ ledning i samverkan med samtliga Östersjöstater vad avser gränskontroll och övrig brottsbekämpande verksamhet.

Godstrafiken till svenska hamnar har enligt Statistiska centralbyrån och Sjöfartsverket ökat i volym sedan början av 1990-talet. Utvecklingen mellan åren 1986 och 1998 framgår av figur 4.1.

Figur 4.1 Godstrafikens utveckling (tusen ton) åren 1986-1998



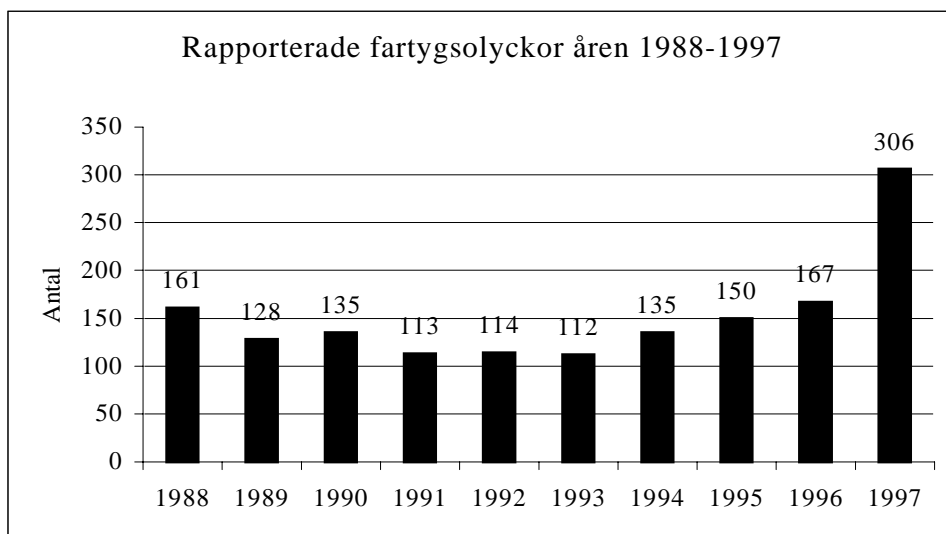
Källa: Statistiska centralbyrån

Antalet utländska fartyg som anlöpt svenska hamnar var enligt Sjöfartsverket i stort sett det samma år 1975 som år 1998. Det totala antalet anlöp till svenska hamnar har dock minskat något. Fartygens genomsnittliga bruttovikt har däremot ökat. Ökad godsmängd och färre anlöp kan tyda på att fartygen har blivit större. Sjöfartsverket anför också att fartygens ålder kommer att vara ett säkerhets- och miljöproblem under överskådlig framtid. Enligt rapporten Baltic Maritime Outlook 2000 (Sjöfartsverket år 1999) görs omkring hälften av alla anlöp till hamnar runt Östersjön av fartyg som är äldre än 20 år.

Färre, större och äldre fartyg transporterar således större mängder gods i Östersjöområdet. Det medför sannolikt risker för större olyckor och ökade behov av att Kustbevakningen utför kontroller och inspektioner.

Antalet rapporterade fartygsolyckor bland yrkessjöfarten, såsom grundstötning, kollision, brand, utsläpp och olika tillbud, har enligt Sjöfartsverket totalt sett ökat något sedan slutet av 1980-talet. Figur 4.2 illustrerar detta.

Figur 4.2 Rapporterade fartygsolyckor åren 1988-1997



Källa: Sjöfartsverket

En stor del av ökningen av antalet olyckor år 1997 i figuren härrör från arbetet med att bygga Öresundsbron. Om dessa tillbud inte räknas med inträffade totalt 187 tillbud inom yrkessjöfarten år 1997. Det är således små ökningarna av olyckorna inom yrkessjöfarten, men det är svårt att urskilja en tydlig trend för framtiden.

Det finns enligt Båtbranschens Riksförbund cirka 1,3 miljoner fritidsbåtar i Sverige. Kustbevakningen bedömer att omkring 260 000 av dessa är av sådan storlek och utformning att de kan vara aktuella vid gränskontroller. Därtill kommer uppskattningsvis 75 000 utländska fritidsbåtar, framför allt under sommarsäsongen. Det finns enligt Kustbevakningen inga indikationer på att antalet fritidsbåtar har förändrats åt något håll de senaste åren.

Enligt marinkommandona tyder vissa tecken på att trafikmängden runt Sveriges kuster ökar, främst runt Gotland och till och från länderna kring Östersjön. Detta ökar i så fall kraven på Kustbevakningens sjötrafikövervakning, men det är oklart hur mycket.

Det bör påpekas att underlaget för framtidsbedömningar avseende utvecklingen av sjötrafiken (både yrkes- och fritidstrafiken) är tunt, såväl från Kustbevakningen som från övriga nämnda myndigheter. Kustbevakningen bedömer också att ökningarna inom ovan nämnda områden blir större än vad andra myndigheter förutspår. Det är därför svårt att utarbeta en välgrundad omvärldsanalys framåt i tiden. Kustbevakningen har nu tillsammans med sina samverkansmyndigheter under hösten 1999 börjat ett arbete med att samla in och analysera information rörande hela verksamhetsgrenen

sjöövervakning. Det är enligt vår mening ett nödvändigt arbete för Kustbevakningen. Detta utvecklar vi vidare i kapitel 5.

4.1.2 Fiskerikontroller

Fiskerikontroller ingår i Kustbevakningens verksamhetsgren sjöövervakning. De omfattar i dag cirka 25 procent av det totala antalet sjöövervakningskontroller. Fiskerikontrollerna är ett viktigt element i EG:s gemensamma fiskeripolitik. Kontrollerna är ett led i att hindra överfiskning och brottslighet enligt EG:s gemenskapslagstiftning och svenska bestämmelser.

Kustbevakningen ansvarar sedan Sveriges inträde i EU för utförandet av kontroller och övervakning till sjöss, omfattande loggböcker, redskap, fångst och fiskeområden, samt av landningskontroller i hamnar inklusive landningar av osorterad fisk, s.k. industrilandningar. Omkring 25 procent (cirka 87 000 ton år 1998) av den fisk som landas i Sverige är konsumtionsfisk, medan 75 procent (cirka 260 000 ton år 1998) är fisk som inte blir människoföda, dvs. industrifisk. Kontroll av industrilandningar har hittills i huvudsak utförts av Fiskeriverket, främst inom ramen för ett EG-finansierat metodprojekt.

Sverige utnyttjar sedan år 1995 en undantagsbestämmelse i förordningen EEG 2847/93 (kontrollförordningen) om skyldighet att medföra transportdokument. Enligt förordningen och Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1995:23) behövs inga transportdokument inom ett område som sträcker sig 20 kilometer inåt landet från landningsplatsen. Enligt kontrollförordningen har Kustbevakningen som behörig myndighet rätt att, om det inte föreligger misstanke om brott, utföra kvalitetskontroller av fisk inom hela Sveriges territorium. Rätten upphör efter första försäljningstillfället. Kustbevakningen avser av praktiska skäl att utföra landnings- och kvalitetskontroller bara i hamnar vid landningen av fisken.

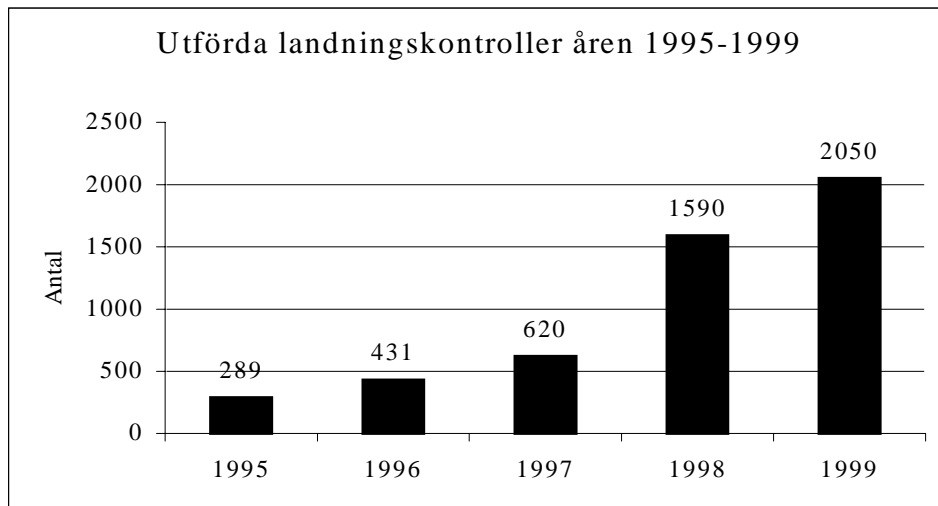
Regeringen har betonat i regleringsbrevet för år 1999 för Kustbevakningen att myndigheten skulle kontrollera minst fem procent av det totala antalet landningar, dock minst 2 500 kontroller, inom yrkesmässigt fiske.

Kustbevakningen har inte nått det målet under år 1999, bl.a. till följd av att landningar hittills inte kunnat begränsas till vissa platser och tider. Kustbevakningen utförde totalt 2 050 landningskontroller under år 1999.

Enligt Kustbevakningens uppfattning bör det undersökas om och hur det är möjligt att styra industrilandningar till ett begränsat antal platser och införa anmälningsplikt före landning. Detta för att dels underlätta kontrollverksamheten, dels skapa bättre förutsättningar för att förebygga brottslig verksamhet. Vi delar Kustbevakningens uppfattning att frågan bör utredas.

Antalet landningskontroller utförda av Kustbevakningen mellan åren 1995 och 1999 framgår av figur 4.3.

Figur 4.3 Utförda landningskontroller åren 1995-1999



Källa: Kustbevakningen

Målet om kontroller av landningar har ändrats i regleringsbrevet för år 2000. Där anges att Kustbevakningen

skall på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt kontrollera tio procent av landad artrelaterad fisk samt samtliga landningar av osorterad pelagisk fisk, s.k. industrilandningar. Denna kontroll skall under det första halvåret successivt byggas upp så att den från och med det andra halvåret omfattar samtliga industrilandningar.

Kustbevakningen måste därmed från och med januari respektive juli 2000 uppfylla en avsevärt högre ambitionsnivå än i dag vad gäller fiskerikontroller. Enbart antalet industrilandningar uppgår till omkring 3 500 per år, vilket är 1 000 fler kontroller än det tidigare målet för år 1999 avseende det totala antalet landningar.

Därtill kommer att tio procent av landad artrelaterad fisk skall kontrolleras, och att EU-kommissionen enligt Kustbevakningen har rapporterat om för låg nivå på kontrollerna till sjöss i Sverige. EU:s fiskekvoter kommer dessutom troligen att sänkas under år 2000, för Östersjöns del med ungefär 15 procent. Detta kan påverka Kustbevakningen eftersom minskade kvoter sannolikt medför större behov av att kontrollera att kvoterna efterlevs.

Nya uppgifter

Kustbevakningen skall enligt effektmålet i regleringsbrevet för år 2000

bedriva kontroll av fisket till sjöss samt en samordnad landnings- och kvalitetskontroll i syfte att säkerställa att artrelaterade fiskekvoter inte överskrids. Kontrollen skall vidare ha en preventiv verkan mot brott mot andra fiskeribestämmelser.

Kustbevakningen ansvarar från och med budgetåret 2000, utöver kontrollen av landningar, för kvalitetskontroll av fisk i hela landet. Kustbevakningen har tillförts uppgiften och ansvaret att utföra kvalitetskontroll eftersom myndigheten enligt regeringens bedömning har en lämplig organisation och regional närvaro. Regeringen anför vidare att Sveriges fiskerikontroll förbättras och effektiviseras genom att alla fiskerikontroller nu samlas hos och utförs av en myndighet.

I enlighet med lagen om anställningsskydd (LAS) har två personer förts över från Fiskeriverket till Kustbevakningen. Någon ekonomisk kompensation för att utföra kvalitetskontroller och kontroll av industrilandningar har inte utgått till Kustbevakningen.

EG:s regelverk för kvalitetskontroll av fisk är mycket detaljerat och omfattande. Kriterierna för kontrollförfarandet är många och utförliga. De skall följas tillsammans med ingående marknadsnormer för saluföring av fisk och fiskprodukter. Det föreligger därför behov av att utbilda den personal inom Kustbevakningen som skall utföra landnings- och kvalitetskontroller, så att kraven som EG:s regelverk stipulerar uppfylls.

Regeringen bedömer att Kustbevakningen kan utföra både kvalitetskontroller och ett ökat antal landningskontroller utan att särskilda resurser behöver tillföras. Vi bedömer att resursbehovet kan påverkas för att Kustbevakningen skall kunna klara av de utökade fiskerikontrollerna om inte tydliga uttalanden görs om nedprioritering av annan kontrollverksamhet.

Den gemensamma fiskeripolitiken i EU skall revideras senast år 2002, och regeringen anser att den svenska fiskerikontrollen bör utvärderas senast år 2004. Fiskeriverket skall även i fortsättningen ha det övergripande ansvaret för den gemensamma fiskeripolitiken i Sverige och för den del av politiken som rör EG:s kontrollförordning (EEG, 2487/93).

I budgetpropositionen (1999/2000:1, UO 23) för år 2000 har regeringen framhållit att den är angelägen om att Fiskeriverket och Kustbevakningen i den framtida verksamheten årligen redovisar hur EG:s krav på en god fiskerikontroll säkerställs samt genomförda kvalitetsförbättringar. Detta förutsätter enligt propositionen att ett samarbetsavtal upprättas mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen.

De båda myndigheterna har nyligen ingått en sådan överenskommelse som syftar till att utveckla den svenska fiskerikontrollen genom fördjupad samverkan. Målet för samarbetet anges i överenskommelsen vara att förbättra förutsättningarna att leva upp till svenska åtaganden om kontroll och rapportering i fråga om EG:s gemensamma fiskeripolitik. Detta skall ske särskilt genom en utvecklad samsyn om kontrollens inriktning, omfattning och genomförande, ett långsiktigt gemensamt kvalitetssäkringsarbete och en ökad effektivitet i kontrollverksamheten. Överenskommelsen har trätt i kraft den 1 februari 2000.

Den överenskommelse som träffats anger exempel på områden för utvecklat samarbete och samsyn mellan myndigheterna. Enligt vår uppfattning är överenskommelsen hållen på ett så övergripande plan utan preciseringar om vad som skall uppnås och hur EG:s krav på god fiskerikontroll skall säkerställas, att den svårligen kan läggas till grund för utvärdering av uppnådda resultat. Överenskommelsen behöver därför kompletteras i väsentliga avseenden.

4.1.3 Schengensamarbetet

EU:s Schengenavtal skrevs under år 1985 i staden Schengen i Luxemburg av Frankrike, Tyskland och Beneluxländerna. Syftet med det separata mellanstatliga avtalet, utanför dåvarande EG, var att förverkliga Romfördragets regler om fri rörlighet för personer, tjänster, varor och kapital samt att utveckla det mellanstatliga polisiära och rättsliga samarbetet.

År 1990 undertecknades en tillämpningskonvention till avtalet. Den innehåller bestämmelser om bl.a. hur gränskontrollerna vid inre gränser skall avvecklas och hur enhetliga yttre gränskontroller skall vara utformade. Konventionen trädde i kraft i mars 1995 mellan de sju EU-länder som då skrivit under Schengenavtalet.

Schengensamarbetet innehåller ett omfattande polisiärt och rättsligt samarbete mellan de länder som deltar, för att kompensera för att personkontroller avskaffats vid inre gränser. Polismyndigheternas gemensamma spaningsregister Schengen Information System (SIS) är ett exempel. Varje medlemsland skall också upprätta ett SIRENE-kontor (Supplementary Information REquested at the National Entry) där nationell information skall läggas in i SIS.

Avskaffade personkontroller mellan Schengenstaterna medför behov av hårdare kontroll av yttre gränser mot länder som inte deltar i Schengensamarbetet. Samtliga in- och utresande som passerar gränsen mot icke Schengenland skall kontrolleras. Kontroll även av utresande är nytt jämfört med den i dag existerande kontrollen, som endast omfattar inresande. Utlänningar – enligt

Schengenkonventionen personer som inte är medborgare i EU-land – skall kontrolleras mer noggrant än andra.

Sverige har en lång kuststräcka på cirka 2 700 kilometer och en omfattande skärgård, vilket ställer särskilda krav på en väl fungerande gränskontroll till sjöss. Sveriges hela sjögräns är EU:s yttre gräns. Den yttre sjögränsen omfattar två områden, dels gränsen längs fastlandskusten, dels gränsen runt Gotland. Däremellan finns ett område med internationellt vatten.

Enligt ett anslutningsavtal som undertecknades i december 1996 ingår samtliga nordiska länder som observatörer i Schengensamarbetet.

Riksdagen godkände i april 1998 regeringens förslag om att Sverige skall ansluta sig till Schengensamarbetet, som omfattar Schengenavtalet, tillämpningskonventionen med tilläggsprotokoll och samarbetsavtalet mellan Schengenländerna och Norge samt Island.

Sverige planerar inträde i det operativa Schengensamarbetet sent under år 2000 eller i början av år 2001.¹ Dessförinnan måste Sverige klara en EU-inspektion som syftar till att kontrollera om Sverige har en tillräckligt effektiv gränskontroll. Tiden för att anpassa gränsövergångsställen (flygplatser, hamnar m.m.) till Schengensamarbetets krav är knapp.

Nya uppgifter

Rikspolisstyrelsen, Statens invandrarverk, Kustbevakningen, Tullverket och Luftfartsverket har den 15 september 1999 till regeringen redovisat promemorian Gemensamt planeringsdokument för Rikspolisstyrelsen, Statens invandrarverk, Kustbevakningen, Tullverket och Luftfartsverket avseende Schengenförberedelser (dnr. VKL-061-4261/99).

Av promemorian, som är resultat av ett regeringsuppdrag, framgår att alla gränskontrollmyndigheter måste höja sina ambitionsnivåer markant för att Schengensamarbetets krav skall uppfyllas. Detta eftersom det skall finnas förmåga att kontrollera *alla* personer som passerar den svenska delen av Schengensamarbetets yttre gräns, i stället för att som hittills utföra antingen stickprovskontroller eller kontroller grundade på misstanke om brott. Det är i kontrollhänseende ingen skillnad mellan svenska och utländska fartyg, eftersom även svenska fartyg kan ha utländska medborgare ombord.

Kustbevakningen ansvarar sedan Sveriges inträde i EU för den reguljära gränskontrollen av personer och varor längs sjögränsen. Sedan juli 1996 har

¹ I dag deltar Tyskland, Frankrike, Beneluxländerna, Portugal, Spanien, Italien och Österrike fullt ut i samarbetet. Danmark, Finland, Grekland och Sverige har tecknat avtal om anslutning, och Island och Norge har träffat särskilda samarbetsavtal eftersom de inte är medlemmar i EU.

Kustbevakningen utökade befogenheter och självständigt ansvar för in- och utresekontroll och passkontroll till sjöss. Enligt ändringar i utlänningslagen (1989:529) och lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, LKP, är Kustbevakningen skyldig att bistå Polisen vid kontroll av utlänningar som reser till och från Sverige.

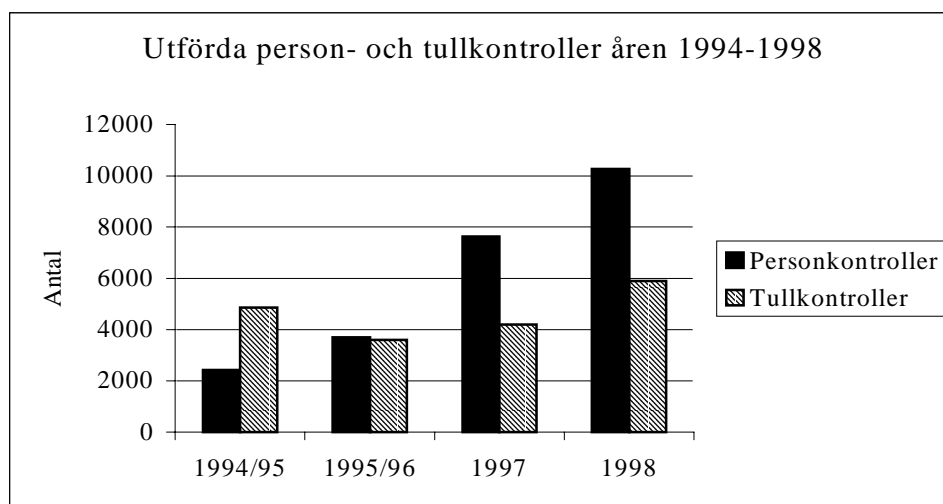
I Schengensamarbetet kommer Kustbevakningen att ha fullt ansvar för gränskontrollen - både in- och utresor - *mellan* gränsövergångsställen, till havs och i skärgården. Denna kontroll benämns kompensatoriska åtgärder. Vid gränsövergångsställen skall Kustbevakningen även ansvara för inresekontroll av fiskefartyg från tredjeland. Omfattningen av den trafiken är dock tämligen liten. År 1998 rörde det sig om 437 fartyg.

Enligt det gällande effektmålet för gränskontroll skall

Kustbevakningens person- och varukontroll till sjöss vid den svenska delen av EU:s yttre gräns hållas på en hög nivå genom en effektiv patrullering. Det skall finnas förmåga att ingripa mot varje misstänkt överträdelse av gällande bestämmelser.

Sedan Sveriges inträde i EU har Kustbevakningen utfört allt fler person- och tullkontroller.² Figuren visar utvecklingen åren 1994 t.o.m. 1998.

Figur 4.4 Utförda person- och tullkontroller åren 1994-1998



Källa: Kustbevakningen

² I årsredovisningarna från åren 1994/95 och 1995/96 används beteckningarna ”gränskontroll/gränsbevakning” och ”tullkontroll”, medan i årsredovisningarna från åren 1997 och 1998 används ”personkontroll” och ”tullkontroll/varukontroll”. Begreppen förefaller syfta på samma företeelser. I fortsättningen används beteckningarna ”personkontroll” och ”tullkontroll”.

Den i de föregående avsnitten presenterade omvärldsanalysen om utvecklingen av sjötrafiken, antalet fartyg och fritidsbåtar, brottsligheten m.m. ger en antydning om hur omfattande gränskontrollverksamheten mellan gränsövergångsställena kommer att behöva vara för att effektmålet skall kunna nås.

Det operativa Schengensamarbetet kommer alltså att innebära en tydlig ambitionshöjning för Kustbevakningens verksamhet.

Kustbevakningen har tidigare år 1997 redovisat rapporten Konsekvenser av Schengensamarbetet (dnr. 66-83/97) till Försvarsdepartementet. Enligt rapporten har EU-medlemskapet, i huvudsak fiskerikontroll och yttre gränskontroll, medfört behov av 85 nya anställda och ytterligare två kombinationsfartyg i Kustbevakningen. En högre ambitionsnivå än i dag vad gäller person- och tullkontroller leder enligt Kustbevakningens bedömningar till ytterligare investeringsbehov och högre omsättningstakt på materiel i form av fartyg och flygplan.

Den senaste bedömningen av vad som krävs inför det operativa Schengensamarbetet har Kustbevakningen i september 1999 redovisat i promemorian Gemensamt planeringsdokument för Rikspolisstyrelsen, Statens invandrarverk, Kustbevakningen, Tullverket och Luftfartsverket avseende Schengenförberedelser (dnr. VKL-061-4261/99). Det är fem områden som speciellt måste förstärkas inför det operativa Schengensamarbetet.

- Utbildning: Instruktörer och personal måste utbildas om Schengenavtalets innehåll och tillämpning. En instruktörsutbildning i Polishögskolans regi har avslutats i november 1999. Övrig personal skall utbildas under perioden januari till april 2000.
- Teknik: Klarlägga registeråtkomst för mobila enheter. Rikspolisstyrelsen svarar för teknikutvecklingen.
- Samordning: Vidareutveckla rutiner tillsammans med Polisen och Tullverket, förbättra inhämtning av sjölägesinformation från Försvarsmakten.
- Metodfrågor: Utarbeta detaljerade riktlinjer för hur kontrollarbetet enligt Schengenkrav skall utföras.
- Befogenhetsfrågor: Kustbevakningen måste tilldelas befogenheter att utföra inre utlänningskontroll mellan gränsövergångsställen.

Kustbevakningen hemställer i sin omvärldsanalys i årsredovisningen för år 1998 att myndigheten behöver de två ytterligare kombinationsfartygen i 201-serien samt en personalförstärkning om cirka 35 personer utöver de

planerade rekryteringarna åren 1999 och 2001. Kustbevakningen anser att dessa tillskott är nödvändiga för att myndigheten skall nå sina mål och uppfylla nya krav och uppgifter. Vi har inte underlag att bedöma hur resursbehovet påverkas.

4.1.4 Sjöinformation och underrättelsetjänst

Kraven på gränskontroll enligt Schengenavtalet förutsätter ett väl fungerande underrättelsenät. Kustbevakningen har därför två sambandsmän utplacerade, en hos analysenheten vid Generaltullstyrelsen och en hos Rikspolisstyrelsens nationella sambandskontor, som också är ett SIRENE-kontor. Kustbevakningen samordnar dessutom gränskontrollsamverkan mellan de tre myndigheterna i Östersjöområdet.

Kustbevakningen och Fiskeriverket får enligt budgetpropositionen (1999/2000:1) för år 2000 gemensamt i uppdrag att utveckla ett kontrollsystem baserat på riskanalyser. Systemet skall belysa kontrollverksamhetens uppläggning, omfattning, periodicitet och utförande utifrån ett behovs- och riskanalysperspektiv. Syftet är att säkerställa att en kontroll med hög kvalitet hindrar att de svenska fiskekvoterna överskrids.

Kustbevakningen föreslår tillsammans med Försvarmakten i rapporterna Uppdrag om samordning av Kustbevakningens och Försvarmaktens resurser (dnr. 314-376/99:44) och Uppdrag om fortsatt arbete avseende samordning av Kustbevakningens och Försvarmaktens resurser (dnr. 314-76/99:1), att Sjöinformationsutredningens förslag från år 1998 bör genomföras med tanke på det förestående operativa Schengensamarbetet och Kustbevakningens ökande behov av aktuell och korrekt sjölägesinformation för brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamhet, gränskontroller och fiskerikontroller.³

Nya uppgifter

Regeringen anför i propositionen (1999/2000:30) Det nya försvaret, att ansvarsfördelningen inom sjöövervakning och sjöinformation bör tydliggöras. Försvarmakten bör fortsätta att inhämta och sammanställa information genom sina sjöcentraler. I framtiden kommer de civila myndigheternas behov av sjöinformation att öka, bl.a. med avseende på gränskontroll och gränsöverskridande brottslighet samt tillgänglighet och säkerhet för sjöfarten.

³ Med sjöinformation avses enligt Sjöinformationsutredningen information som har betydelse för verksamheter som bedrivs till sjöss, med fokus på system för insamling, sammanställning, bearbetning och kommunikation av information samt beslutsstöd.

Kustbevakningen svarar i dag till största delen för civil sjöövervakning. Regeringen föreslår därför, i enlighet med Sjöinformationsutredningens förslag, att Kustbevakningen tilldelas ett formellt ansvar att inhämta och samordna de civila behoven av sjöövervakning samt att ge berörda civila myndigheter tillgång till den information de behöver. Försvarsmakten bedömer att detta kommer att öka behovet av samverkan mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten.

Ett övergripande samordningsorgan med representanter för respektive sjöverksamhet bör också knytas till Kustbevakningen. Rådet skall följa teknikutvecklingen och där det är lämpligt sträva efter att samordna systemlösningar så att informationsbehoven tillgodoses på bästa sätt.

Dubbleringar av system för informationsinhämtning bör undvikas av kostnadsskäl. Relationen mellan berörda myndigheter vad gäller informationsbehov kommer att behöva regleras på något sätt, samtidigt som sekretessbestämmelser iakttas. Om tre år planerar regeringen att följa upp hur informationsbehovet har tillgodosetts. Regeringen kommer också att ta initiativ i frågan om vilken övervakning och vilka sjöinformationssystem som finns runt Östersjön.

Kustbevakningen kommer under år 2000 att få tillgång till sjölägesinformation om större fiskefartyg inom EG:s vatten genom Vessel Management System, VMS. Denna information bör enligt Kustbevakningen kunna överföras och fungera som en komponent i den samlade sjöinformationen. Delar av stridsledningssystemet för marinen, STRIMA, är i dag installerat på samtliga Kustbevakningens regionala ledningscentraler. Försvarsmakten undersöker nu möjligheten att installera STRIMA på Kustbevakningens fartyg. Detta skulle enligt vår uppfattning kunna effektivisera sjöövervakningen som helhet.

4.1.5 Övrig kontrollverksamhet

Möjliga nya uppgifter

Enligt utredningsdirektiv (1999:87) Promillegräns vid enkelt sjöfylleri m.m. skall en särskild utredare se över om det bör införas en promillegräns för sjöfylleri, som inte är grovt. En sådan gräns förutsätter möjligheter att kontrollera sjötrafikanters nykterhet. Utredaren skall därför överväga om Kustbevakningen kan bidra med detta och om kustbevakningstjänstemän bör tilldelas befogenhet att rutinmässigt ta alkoholutandningsprov på personer som omfattas av sjölagens bestämmelser om sjöfylleri. Utredningen skall vara klar senast den 31 mars 2001.

Sjöfartsverket införde i januari 1998 miljödifferentialiserade farleds- och hamnavgifter. Bakgrunden var en överenskommelse från år 1996 mellan Sjöfarts-

verket, Sveriges Redareförening och Sveriges Hamn- och Stuveriförbund om att minska sjöfartens utsläpp av kväveoxider och svavel. Minskning av kväveoxidutsläpp sker främst genom installation av NO_x-reducerande katalysatorer, medan svavelutsläpp främst minskas genom användning av lågsvavlig olja som fartygsbränsle.

Avgifterna, som varierar beroende på utsläppsnivå respektive svavelhalt, skall fungera som ekonomiskt styrmedel så att sjöfarten får motiv att vidta miljöförbättrande åtgärder. Kustbevakningen kan i framtiden, genom avtal med Sjöfartsverket/Sjöfartsinspektionen, komma att kontrollera att fartygen använder den olja som uppges då avgifterna erläggs. Kontrollen sker då genom provtagning av fartygens drivmedelsolja.

Sjöverksamhetskommittén, som såg över den verksamhet som bedrivs av marinen, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och sjöpolisen, uttalade i sitt betänkande (1996:41) Statens maritima verksamhet bl.a. att Kustbevakningen borde ges möjlighet att utfärda ordningsbot för vissa enklare brott till sjöss. Effektivitetsvinster skulle kunna göras i samhällets brottsbekämpning om myndighetens tjänstemän gavs denna möjlighet. Det skulle bl.a. avlasta polis- och åklagarmyndigheternas befattning med vissa brott av enklare beskaffenhet. I budgetpropositionen (1996/97:1) för år 1997 har regeringen redovisat sin syn på delar av förslagen. I fråga bl.a. om kommitténs förslag om rätt för kustbevakningstjänsteman att utfärda ordningsbot, uttalar regeringen att dessa ämnen skall bli föremål för fortsatt beredning inom Regeringskansliet.

I propositionen (1995/96:140) Havsrättskonventionen och tillämpningsavtalet föreslog regeringen att en angränsande zon borde inrättas runt Sveriges kuster utanför det svenska sjöterritoriet. I zonen, som kan sträcka sig ytterligare 12 nautiska mil utanför territorialhavsgrensens, kan ingripanden ske för att hindra överträdelser av lagar och andra författningar rörande tullar, skatter, invandring eller hälsovård. Det handlar alltså om sådan gränskontroll avseende varor och personer till sjöss som Kustbevakningen i dag svarar för. Skillnaden är att det geografiska området skulle utökas kraftigt, vilket kommer att påverka Kustbevakningens kontrollverksamhet. Ärendet om inrättande av en angränsande zon är under beredning i Regeringskansliet.

4.2 Miljöräddningstjänst till sjöss

Räddningstjänstavdelningen i Kustbevakningens centrala ledning bedömer, grundat på en HELCOM-rapport från år 1995, att oljehanteringen i Östersjöområdet kommer att öka. Oljeterminalerna runt Östersjön, både de existerande och de som prospekteras i Ryssland och länderna i Baltikum, kommer

i framtiden att hantera mer än 130 miljoner ton olja varje år, mot dagens 53 miljoner ton.

Om alla planer för att etablera nya och utvidga existerande anläggningar i Östersjöområdet förverkligas, kommer de drygt 90 miljoner ton olja som årligen transporteras i Östersjön att fördubblas till cirka 180 miljoner ton. Riskerna för oljeutsläpp bedöms öka som en följd av detta.

Möjliga nya uppgifter

Regeringen har tidigare i skrivelsen (1994/95:217) Samlade åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten angivit att den samlade strategin mot ekonomisk brottslighet även skall omfatta miljöbrottslighet.

Riksåklagaren har i linje med detta den 1 juli 1999 fått i uppdrag av regeringen att förbereda inrättandet av en ny organisation med 14 åklagare på regional och lokal nivå för bekämpning av miljöbrott. Organisationen verkar från den 1 januari 2000.

En väl fungerande miljöbrottsbekämpning förutsätter enligt regeringen samverkan mellan Polisen, åklagare och tillsynsmyndigheter. Därutöver bör en grundläggande utbildning om miljöbrott införas för poliser, åklagare och personal från tillsynsmyndigheter, Kustbevakningen, kommunala räddningstjänsten och Tullverket. Vi instämmer i den uppfattningen.

Oljeutsläppsutredningen har i betänkandet (1998:158) Att komma åt oljeutsläppen föreslagit att Kustbevakningen skall ges befogenhet att vid sidan av och i samverkan med Polisen inleda och bedriva förundersökningar rörande olagliga utsläpp. Utredningen anser att detta leder till allmänna effektivitetsvinster. Tjänstemän i Kustbevakningen skall därmed ges samma befogenheter som polismän att vidta åtgärder innan en förundersökning har inletts samt vid brådskande fall. Det innebär utökade befogenheter jämfört med vad som gäller i dag enligt LKP (1982:395). Kustbevakningen bör också få medverka vid förundersökningar rörande brott mot bl.a. sjölagen (1994:1009). Kustbevakningen ansvarar redan i dag för handläggningen i ärenden om vattenföroreningsavgift.

Oljeutsläppsutredningen konstaterar att sådana utökade befogenheter för kustbevakningstjänstemän kräver både särskild utbildning och en allmän uppstramning av det sätt på vilket myndigheten arbetar utredningsmässigt. Det sistnämnda kommer även att vara nödvändigt för att effektivisera Kustbevakningens utredningsförfarande, eftersom det är kustbevakningstjänstemän som utför utredningsåtgärder till sjöss. Utredningen anför också att den utredningsorganisation som ovan nämnda befogenheter kräver inom Kustbevakningen bör bestå av ett mindre antal experter vid varje regional ledning.

Vi instämmer i Oljeutsläppsutredningens konstaterande om särskild utbildning av kustbevakningstjänstemän och allmän uppstramning av Kustbevakningens utredningsverksamhet. Det är tänkbart att vissa regioninspektörer skulle kunna ansvara för utredningsverksamheten.

Oljeutsläppsutredningens betänkande har remissbehandlats. Inga remissinstanser hade några invändningar mot utredningens förslag rörande Kustbevakningen. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Vi delar Kustbevakningens egen bedömning att det innebär en ambitionshöjning i verksamheten om förslagen genomförs.

4.3 Uppdrag

Kustbevakningen har ett uppdrag som också är inskrivet i regleringsbrevet, nämligen att tillhandahålla fartygstjänst åt marina forskningscentra. Kustbevakningen har avtal med Umeå universitets marina forskningscentrum (UMF) om att tillhandahålla KBV 005, med hemmahamn i Härnösand, för marin forskning, undervisning och miljöövervakning. Avtalet har i januari 2000 förnyats av Kustbevakningens centrala ledning och UMF.

4.4 Samverkan nationellt och internationellt

Kustbevakningen för i november varje år en dialog med sina närmaste samverkansmyndigheter Fiskeriverket, Försvarmakten, Naturvårdsverket, Polisen, Riksåklagaren, Sjöfartsverket, Statens räddningsverk och Tullverket. I dialogen under hösten 1999 inledde Kustbevakningen diskussioner om samverkan med en ny myndighet, Ekobrottsmyndigheten.

Kustbevakningen bedömer att fördjupad samverkan med andra myndigheter är en förutsättning för den egna verksamheten i framtiden.

Kustbevakningen avser också att utveckla och utöka sin internationella samverkan med samtliga Östersjöstater inom ramen för Baltic Sea Region Border Control Cooperation Conference, BSRBCCC. Samverkan skall också utvecklas och utökas på Ålands hav samt i norra och södra Kvarnen enligt det samarbetsprotokoll som har upprättats mellan Kustbevakningen och Finlands gränsbevakningsväsende. Regeringen har i regleringsbrevet för Kustbevakningen år 2000 uppdragit åt myndigheten att senast den 15 januari 2001 redovisa hur samverkan med gränsbevakningsväsendet har fördjupats i syfte att förhindra den gränsöverskridande brottsligheten.

4.5 Övriga synpunkter

Vi har noterat att Kustbevakningen står inför nya och utvidgade uppgifter. Vi har däremot inte underlag att bedöma huruvida uppgifter har avförts eller kommer att avföras från Kustbevakningen. Rimligtvis har vissa uppgifter blivit inaktuella eller på annat sätt utgått. Enligt vår uppfattning bör detta förhållande klarläggas, förslagsvis genom att regeringen uppdrar åt Kustbevakningen att i budgetunderlaget för år 2001 redovisa uppgifter som har upphört efter år 1995 och bedöms upphöra under de närmaste åren.

5 Kan Kustbevakningen effektiviseras ytterligare?

5.1 Utgångspunkter och inriktning

Vi gör i kapitel 3 bedömningen att Kustbevakningen är en effektiv myndighet. Förändringar som inträffat i omvärlden, nuvarande och tillkommande uppgifter samt ökat ansvar bildar utgångspunkter för våra fortsatta överväganden. Vi anser det vara både angeläget och möjligt för Kustbevakningen att bli ännu effektivare.

Vi tar här upp de områden där vi funnit att åtgärder kan vidtas för att ytterligare höja Kustbevakningens effektivitet. Det gäller

- regleringen av samarbetet med samverkansmyndigheter samt uppdragsverksamheten
- myndighetens funktioner för
 - långsiktig planering och ekonomisk uppföljning
 - materielförsörjning
 - kvalitetssäkring
 - informationsförsörjning
 - personalförsörjning
- myndighetens organisatoriska struktur för operativ verksamhet
- ledning och styrning.

5.2 Former för samverkan samt uppdragsverksamhet

Regeringen bör överväga att uppdra åt Kustbevakningen och de samverkande myndigheterna att redovisa sina erfarenheter av förda dialoger och sin syn på behovet av att ytterligare tydliggöra samverkan i form av avtal/skriftlig överenskommelse mellan Kustbevakningen och respektive myndighet. Syftet är att skapa bättre förutsättningar för myndigheterna att utvärdera sin samverkan inom ramen för en mer utvecklad mål- och resultatstyrning.

Kustbevakningens effektivitet kan höjas genom en renodling av uppdragsverksamheten. Det bör ske så att uppdrag, som kan utföras av både privata och offentliga aktörer i konkurrens, skall finansieras med avgifter. Ett sådant förtydligtat köp- och säljförhållande bedömer vi klargör de samverkande myndigheternas faktiska behov av Kustbevakningens tjänster. Denna verksamhetsgren bör på sikt uppnå full kostnadstäckning.

5.2.1 Reglering av former för samverkan

Som framgår på flera ställen i rapporten har Kustbevakningen nära samarbete med ett antal myndigheter med angränsande verksamheter. Med flera av dessa sker samarbetet utifrån vad som anges i lagar och förordningar. Detta gäller bl.a. samarbetet med Polisen, Tullverket och Sjöfartsverket.

Det förekommer också att avtal eller annan form av skriftlig överenskommelse mellan Kustbevakningen och myndigheten lagts till grund för samverkan. Exempelvis preciseras kustbevakningstjänstemans befogenheter i samband med fartygsinspektioner i en överenskommelse mellan Kustbevakningen och Sjöfartsverket.

Med samtliga samverkansmyndigheter sker dialoger på Kustbevakningens initiativ. Dialogerna protokollförs. De är ett viktigt led i att komma överens om vad som skall utföras och i vilken omfattning samtidigt som de utgör underlag för Kustbevakningens egna prioriteringar. Det finns dock värden i att ytterligare tydliggöra roller, ansvar mellan myndigheterna och deras förväntningar på varandra eftersom det, enligt vår uppfattning, skapar förutsättningar för en mer utvecklad mål- och resultatstyrning samt uppföljning och utvärdering av behov och gjorda insatser.

Regeringen bör överväga att uppdra åt Kustbevakningen och de samverkande myndigheterna Ekobrottsmyndigheten, Fiskeriverket, Försvarmakten, Generaltullstyrelsen, Naturvårdsverket, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Sjöfartsverket, Statens invandrarverk, Statens meteorologiska och hydrologiska institut samt Statens räddningsverk att redovisa sina erfarenheter av förda dialoger och sin syn på behovet av att ytterligare tydliggöra samver-

kan i form av avtal/skriftlig överenskommelse mellan Kustbevakningen och respektive myndighet.

5.2.2 Uppdrag

Kustbevakningen skall enligt regleringsbrevet för år 2000 bidra till den statliga marina forskningen genom att tillhandahålla fartygstjänst. Denna tjänst samt transportuppdrag, oceanografiska uppdrag, dykuppdrag och uppdrag av liknande natur skall finansieras med avgifter.

Kustbevakningens uppdragsverksamhet har under bl.a. åren 1998 och 1999 omfattat fartygstjänst främst åt Umeå universitets marina forskningscentrum (UMF) med uppdrag i Bottniska viken. I enlighet med avtal mellan Kustbevakningens norra regionledning och UMF har miljöskyddsfartyget KBV 005 använt cirka 50 procent av tillgänglig patrulltid åt provtagningar. Ersättningen härför uppgick till 2,5 miljoner kronor vardera året. En särskild av UMF finansierad laboratoriecontainer kan lyftas ombord på fartyget.

I januari 2000 förnyade Kustbevakningens centrala ledning och UMF avtalet på ett år. Avtalet omfattar ett expeditionsprogram på 55 sjödygn á 30 060 kronor. Ersättningen uppgår till drygt 1,6 miljoner kronor. Därutöver planeras fem sjödygn per år såsom provtagningsexpedition och det finns option på ytterligare tio sjödygn per år.

5.2.3 ”Övriga uppdrag”

Vid sidan av den uppdragsverksamhet som avser UMF redovisar Kustbevakningen i Årsredovisning 1998 ett flertal ”övriga uppdrag”. Dessa omfattar bl.a. transporter, dykuppdrag, sjuktransporter, vattenprovtagning, bogsering och utlåning av materiel. Sådana uppdrag har utförts åt framför allt Polisen men också åt Fiskeriverket, Försvarsmakten, Sjöfartsverket, SMHI, Tullverket, kommuner och landsting. Antalet uppdrag var omkring 1300. Omfattningen året dessförinnan var större.

För vissa av ”övriga uppdrag” tar Kustbevakningen betalt, särskilt om arbetet utförs på övertid eller eljest medför extra kostnader, för andra inte. Motiveringen är att uppgifterna ofta kan utföras utan extra särskilda insatser, eftersom Kustbevakningens fartyg och båtar ändå är till sjöss och finns till hands. Dessutom är det mycket vanligt att uppgifterna går in i varandra. Sjötrafikövervakning kan t.ex. ske samtidigt som naturskyddsområden observeras eller allmän sjöpatrullering sker. Någon mera exakt tidredovisning för varje uppdrag är, hävdar Kustbevakningen, ofta svår att göra. Vi delar den uppfattningen.

Sedan 1 mars 1998 har Kustbevakningen fastställt föreskrifter om miljöräddningstaxa samt avgifter för uppdragsverksamheten (dokumentet Ny

miljöräddningstaxa m.m. (dnr. 22-102/98:5)). Avgifternas storlek bestäms av Kustbevakningen, utom i de fall som anges i 15 § avgiftsförordningen (1992:191). I 5 § samma förordning stadgas generellt att om inget annat ekonomiskt mål för en verksamhet beslutats skall avgifter beräknas så att full kostnadstäckning uppnås.

För Kustbevakningen gäller enligt regleringsbrevet att undantag medges om full kostnadstäckning. Inkomsterna disponeras av Kustbevakningen. Utgifter som inte kan finansieras med avgifter skall finansieras inom ramen för Kustbevakningens anslag.

Resultatet för uppdragsverksamheten år 1998 uppvisade ett underskott på drygt 23 miljoner kronor. För år 1999 var underskottet drygt 13 miljoner kronor.

Genom det förfaringssätt som Kustbevakningen nu tillämpar, går emellertid både myndigheten själv och uppdragsgivande myndigheter miste om att som styrinstrument nyttja en prissättning på övriga uppdrag som utförs. Därmed löper Kustbevakningen risk att överutnyttjas av andra myndigheter. Inte heller torde det ge en sann bild av det reella behovet från de samverkande myndigheternas sida.

Enligt vår uppfattning bör uppdragsverksamhetens utformning tydligare återspegla ett sälj- och köpförhållande mellan Kustbevakningen och de samverkande myndigheterna. Detta bör ingå som ett led i mål- och resultatstyrningen av respektive myndighets verksamhet. Därigenom skulle också eventuell konkurrens från privat tjänsteproduktion framstå tydligare.

Vi anser att regeringen bör uppdra åt Kustbevakningen att i samråd med berörda myndigheter och Ekonomistyrningsverket lämna förslag om prissättning av uppdrag. Enligt vad vi erfarit har regeringen givit Kustbevakningen ett liknande uppdrag i regleringsbrevet för budgetåret 2000. Där anges att Kustbevakningen skall redovisa dels antalet uppdrag samt kostnader och intäkter för genomförda uppdrag, dels kostnad för uppdragsverksamheten samt för de uppdrag som utförs åt samverkande myndigheter.

Om regeringen i stället bedömer Kustbevakningens uppdragsverksamhet för andra statliga myndigheter vara så viktig och värdefull att den bör ingå i Kustbevakningens anslagsfinansierade uppgifter, anser vi, att detta bör återspeglas i instruktionen för Kustbevakningen alternativt i regleringsbrevet.

5.3 Planerings- och ekonomisystem

Vi föreslår att en samlad långsiktsplanering för verksamhets- och resursutveckling genomförs regelbundet och ”rullas” samt att planeringsperspektivet förlängs till minst tio år. En sammankoppling av verksamhet, resurser, personal och materiel underlättar prioriteringar och strategiska ställningstaganden. Detta bedömer vi ger längre framförhållning och bättre beslutsunderlag, bl.a. i samband med investeringar. Närmare direktiv bör lämnas av regeringen inför nästa omgång av fördjupad anslagsframställning.

Regeringen bör uppdra åt Kustbevakningen och samverkande myndigheter att gemensamt utarbeta en omvärldsanalys. Kustbevakningen bör också redovisa en balanserad fördelning av fasta och rörliga övervakningsresurser.

Ekonomisystemet bör anpassas till en utvecklad mål- och resultatstyrning varvid kostnadsredovisningen bör närmas till den operativa verksamhetens struktur. Detta för att både Kustbevakningen och regeringen tydligare skall kunna följa kostnads- och effektivitetsutvecklingen i verksamheten. Initiativ till detta ankommer på Kustbevakningen själv.

5.3.1 En svår planeringssituation

Kustbevakningens verksamhet styrs i allt väsentligt av utvecklingen i myndighetens omvärld – inte minst av skeenden på den internationella arenan. Eftersom uppgifterna huvudsakligen består i att samverka med andra myndigheter kan man med fog tala om att Kustbevakningen påverkas av utvecklingen inom ”flera omvärldar”, vilka mer eller mindre fungerar som kommunicerande kärl. Som exempel kan nämnas EU:s ökade krav på gränsövervakning och fiskerikontroll, den politiska omstruktureringen i Östersjöområdet, krympningen av det svenska försvaret samt neddragningar inom närliggande delar av den civila sektorn. Avgörande händelser med stora konsekvenser för myndigheten kan inträffa med kort varsel, såsom politiska kursändringar i det forna Östblocket och plötsliga flyktingströmmar.

Härtill kommer att Kustbevakningen för att genomföra sin verksamhet är beroende av såväl specialiserad och dyr materiel som specialutbildad personal. De teknikrelaterade kostnaderna – teknisk materiel, anläggningar, kapitalkostnader – uppgick år 1999 till cirka en tredjedel av den totala budgeten. Särskilt de investeringstunga materielanskaffningarna kräver lång framförhållning. Fartygen kan antas ha en livslängd på 25-30 år, varvid en större modifiering/modernisering genomförs efter ungefär halva tiden. Flygplanens livslängd är kortare. Förberedelser för ersättningsanskaffning av den komplicerade materielen bör inledas senast fem år före planerad omsättningstidpunkt. Materielförsörjningen behandlas vidare i avsnitt 5.4.

Vad gäller personalen är den sammanlagda tiden för rekrytering och grundutbildning betydligt kortare – cirka två år. Mot bakgrund av förestående, stora pensionsavgångar och ett redan nu besvärande vakansläge för flygburen respektive sjögående personal måste även här en mera långsiktig planering göras. Personalförsörjning och utbildning behandlas närmare i avsnitten 5.8 och 5.9.

Sammantaget kan konstateras att Kustbevakningen står inför betydande svårigheter när det gäller att planera verksamheten på lång sikt. Konsekvenserna av förändringar i omvärlden är inte alltid entydiga. Det är inte heller självklart att krav från EU, neddragningar i andra myndigheters verksamhet och nya anspråk skall eller kan kompenseras av ökade insatser från Kustbevakningens sida.

5.3.2 Iakttagelser

Vi har fokuserat vår granskning av Kustbevakningens planerings- och ekonomisystem på gränssnittet mellan statsmakterna – riksdag och regering – samt myndigheten.

Tydliga resultatmål är avgörande för att nå en hög effektivitet. Likaså möjligheterna att fortlöpande följa upp och analysera verksamhetens utfall i förhållande till de uppsatta målen.

Styrning via budgetprocessen sker genom uppställande av övergripande mål, verksamhetsmål samt återrapporteringskrav hänförliga till respektive verksamhetsgren. Kustbevakningen formulerar och fördelar på denna grund i en ”inriktningsskrivelse” för kommande verksamhetsår produktionsmål och resurser inom myndigheten. Verksamhetsplaneringen sker i dialog med Kustbevakningens samverkansmyndigheter. Minutoperativ styrning och ledning utförs regionalt. Återrapporteringen byggs upp den motsatta vägen genom sammanställning, uppföljning och analys av rapporter och redovisas till regeringen via bl.a. årsredovisningarna.

Vår bedömning är att styrningsprocessen avseende Kustbevakningens verksamhet i allt väsentligt fyller mål- och resultatstyrningens krav. En närmare precisering och prioritering av verksamhetsmålen inom sjöövervakningen från regeringens sida bör dock eftersträvas. Utifrån perspektivet i vår undersökning ser vi främst anledning att peka på vissa brister vad avser

- den långsiktiga planeringen,
- ekonomisystemets struktur samt
- styrningen av verksamhetsgrenen uppdragsverksamhet samt ”övriga uppdrag”.

När det gäller det sistnämnda finner vi regeringens målangivelser oklara, något som enligt vår mening också återspeglar sig i hur Kustbevakningen hanterar den delen av verksamheten. Vi behandlar den frågan i avsnitt 5.2.

Långsiktplanering

Större ändringar av förutsättningarna för Kustbevakningens verksamhet kräver att "ägaren" – regering och riksdag – i god tid tar ställning för att inte organisationen skall komma i kläm mellan ständigt ökade anspråk och otillräckliga resurser. Det ställer i sin tur krav på ett genomarbetat beslutsunderlag grundat på någon form av "rullande", långsiktig verksamhetsplanering. Vi anser att en sådan långsiktplanering också utgör en nödvändig bas för såväl materiel- som personalplanering.

Planering på lång sikt - varmed här avses fem år eller längre - är givetvis inte något nytt i Kustbevakningen. Enligt vad vi inhämtat har det tidigare regelbundet tagits fram ett sådant underlag på upp till tio års sikt. En samlad omvärlds- och resursanalys presenterades senast år 1997 i den fördjupade anslagsframställningen (FAF) för budgetåren 1997-2001.

Korta, uppdaterade omvärldsanalyser återfinns även i de årliga budgetunderlagen. Långsiktiga prognoser för vissa strategiska områden, exempelvis oljetransporter, har tagits fram på internationell basis med medverkan av Kustbevakningen.

Den investeringsplan som presenteras i samband med budgetunderlaget är femårig. I regleringsbrevet för år 2000 får Kustbevakningen i uppdrag att redovisa en tioårig materielplan avseende större investeringsbehov. Den begränsas av att utgångspunkten skall vara de ekonomiska förutsättningar som framgår av budgetpropositionen (1999/2000:1) för år 2000.

Av rapporten från KLÖS-98 framgår att ett gemensamt planeringsunderlag för den långsiktiga styrningsprocessen saknas. I den nya organisationen har uppgiften att samordna myndighetens långsiktiga planeringsarbete lagts på Verkssekretariatet, medan uppgiften att samordna, genomföra, analysera och utveckla verksamheten ligger på var och en av de fem avdelningarna.

Den nu gällande flerårsplaneringen omfattar alltså som längst den närmaste femårsperioden och kan därmed sägas vara en s.k. mellansiktig planering. Tioåriga, alternativa planer finns visserligen i bakgrunden – presenterade i senaste FAF- men kopplingen mellan dessa alternativ och dagens faktiska planering framstår som oklar. Den resursanalys som gjordes i FAF år 1997 synes också överspelad.

Enligt vår mening är fem år inte en tillräcklig planeringshorisont för att ge grund för strategiska ställningstaganden om verksamhetsvolymer, priorite-

ringar samt taktiskt uppträdande i framtiden. Hur kan verksamheten tänkas se ut? Vilka uppgifter skall lösas? Vilka resurser behövs för detta och vilka kan påräknas? Vad är en optimal kombination av fartygs-, flyg- respektive markfordonsburna insatser?

Som jämförelse kan nämnas att Finlands gränsbevakningsväsende gör långsiktig verksamhets- och materielplanering som omfattar tio år eller längre. Dessa planer ”rullas” med jämna mellanrum. Den långsiktiga planeringen i Finland underlättas av fyraåriga budgettramar. Medlen beviljas dock endast för ett år i taget.

Ett mer långsiktigt, kontinuerligt underlag som belyser verksamhetsutvecklingen behövs också som grund för mera genomarbetade långsiktiga planer för teknikanskaffning och personalrekrytering. Den investeringsplan som i dagsläget föreläggs regeringen ger enligt vår mening en dålig bild av läget, eftersom den inte återspeglar de stora investeringsbehov på fartygs- och flygsidan som väntar ”runt hörnet” under den kommande femårsperioden.

Ekonomisystemet

För att fortlöpande kunna följa effektivitetsutvecklingen i verksamheten är det viktigt att kostnaderna så rättvisande som möjligt kan hänföras till prestationer och effekter. Det sistnämnda är i en verksamhet av Kustbevakningens slag ingalunda enkelt. Myndigheten har som ett led i att förbättra situationen börjat uppbyggnaden av en analytikerfunktion inom Sjöövervakningsavdelningen.

I viss kontrast till pågående utveckling av mål- och resultatstyrningen står Kustbevakningens ekonomisystem, som synes vara av mera konventionellt slag och som främst kopplar kostnaderna till kostnadslag och kostnadsställe.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för den här studien göra en närmare analys av Kustbevakningens ekonomisystem. Vi har gjort vissa översiktliga genomgångar av de kostnadsredovisningar som presenteras i årsredovisningarna för åren 1997 respektive 1998 och därvid bl.a. funnit det svårt att få ett tillfredsställande grepp om kostnaderna för respektive verksamhetsgren samt deras förhållande till myndighetens totala kostnader. När det gäller uppdragsverksamheten saknas en samlad redovisning av kostnader respektive intäkter.

Det kan inte uteslutas att ovannämnda iakttagelser hänger samman med vissa svårigheter att få fram adekvata data från ekonomisystemet. Det förtjänar dock påpekas att några väsentliga anmärkningar inte riktats mot myndighetens ekonomiredovisning i samband med genomförda externrevisioner.

5.3.3 Synpunkter och förslag till åtgärder

Långsiktsplanering

Trots de utan tvivel stora svårigheter som finns att planera Kustbevakningens verksamhet på lång sikt, anser vi att en sådan planering måste göras rutinmässigt. Detta inte minst för att regering och riksdag i budgetdialogen skall få en rimlig framförhållning och kunna fatta optimala beslut angående Kustbevakningen och dess samverkansmyndigheter.

Vi har i våra kontakter med Kustbevakningen och dess samverkande myndigheter funnit att myndigheterna inte alltid har en total samsyn, när det gäller bedömning av utvecklingen i omvärlden. Detta medför olika bedömningar av trender och långsiktig utveckling inom skilda områden, t.ex. brottslighet till sjöss och trafikbilden av yrkes- och fritidssjöfart. Enligt vår uppfattning kan detta leda till svårigheter i gemensam långsiktig planering och samverkan mellan myndigheterna.

Vi anser att regeringen bör uppdra åt Kustbevakningen och de samverkande myndigheterna att gemensamt göra en omvärldsanalys som kan läggas till grund för statsmakternas budgetbehandling och ett effektivare samarbete. Avstämning bör ske med andra berörda aktörer på det nationella och internationella planet. Ett sådant uppdrag kan förslagsvis lämnas i regleringsbrevet för respektive myndighet.

I detta sammanhang finns det anledning att Kustbevakningen för regeringen redovisar en balanserad fördelning av olika fasta övervakningsresurser, bl.a. radar och GPS, och rörliga sådana i form av fartyg, båtar och flygplan.

Ett samlat underlag som främst omfattar sjöövervakningens och miljöräddningstjänstens uppgifter på minst tio års sikt bör regelbundet sammanställas och analyseras med avseende på bl.a. volymer, taktiskt uppträdande samt krav på materiel och personal. Investeringsplaner för materiel och långsiktiga personalförsörjningsplaner skall utgöra integrerade delar av den långsiktiga verksamhetsplaneringen.

Av den analys som vi kunnat göra av det föreliggande planeringsunderlaget framgår inte att det finns någon sådan koppling mellan verksamhetsutveckling och resursanvändning som enligt vad som nu sagts vore önskvärd.

För att i någon mån komma till rätta med de osäkerheter som finns om framtiden bör långsiktsplanen analysera olika alternativ och med jämna mellanrum ”rullas”. Initiativ till att ett sådant planeringsarbete kommer till stånd bör tas av regeringen, förslagsvis i anslutning till nästkommande direktiv om fördjupad anslagsframställning.

Organisatoriska förutsättningar i Kustbevakningen för att bedriva en samlad planering har lagts genom KLÖS-98. Det är viktigt att arbetet bedrivs av sakavdelningarna – i första hand Sjöövervaknings- respektive Räddningstjänstavdelningarna – samt regionledningarna i samverkan med berörda aktörer utanför Kustbevakningen. De externt utplacerade sambandsmännen hos Rikspolisstyrelsens nationella sambandskontor och analysenheten vid Generaltullstyrelsen bör härvid kunna tas i anspråk.

En viss svårighet vad gäller att hålla samman arbetet finns genom att Verkssekretariatets uppgifter till övervägande delen består av löpande uppgifter. Sådana har erfarenhetsmässigt en tendens att ta över, något som också tycks ha varit fallet under den nya organisationens första år. Det är möjligt att den svårigheten är övergående. Vi avstår därför från att föreslå någon förstärkning av den centrala ledningen, bl.a. då vi anser att resurserna i första hand bör kanaliseras till den operativa verksamheten i linjen. Ett alternativ är att verksledningen – generaldirektören och överdirektören – tar en aktiv ledningsroll i arbetet med långsiktsplaneringen.

Ekonomisystemet

Ekonomisystemet bör inriktas på en fortsatt anpassning till mål- och resultatstyrningens principer. Kostnadsredovisningen bör närma sig till den operativa verksamheten. En regelrätt objektredovisning – i bemärkelsen att resursåtgången för varje enskild insats redovisas – är knappast realistisk. Någon form av schablonmässig kostnadsfördelning på olika typer av verksamhet – gränskontroll, fiskeövervakning, sjötrafikövervakning etc. – bör emellertid vara möjlig.

Det kan även vara av intresse att särredovisa hur stora andelar av kostnaderna som faller på den direkt operativa verksamheten respektive på internadministration och ledning (exempelvis enligt den s.k. INKA-modellen). En grov jämförelse med Finlands gränsbevakningsväsende tyder på att andelen ”stabsresurser” i Kustbevakningen är relativt hög (jfr. figur 2.7). Genom regelbunden uppföljning av hur dessa respektive kostnadsandelar utvecklas har myndigheten ett internt ledningsinstrument för att maximera resurstilldelningen till den operativa verksamheten.

Det ankommer främst på Kustbevakningens ledning att ta initiativ till fortsatta åtgärder vad gäller ekonomisystemet och i förekommande fall föreslå regeringen ändringar.

5.4 Materieförsörjning

Kustbevakningen har ett gott grepp om materieförsörjningsprocessen. Investeringsplaneringen framstår dock som alltför kortsiktig och döljer stora kostnader. Möjligheterna till samordning med andra myndigheter måste ytterligare prövas. Även det egna ägandet skulle kunna omprövas.

Tillgången på adekvat och funktionsduglig materiel i form av fartyg, båtar, flygplan etc. samt lämplig och effektiv utrustning har avgörande betydelse för att Kustbevakningen skall kunna lösa sina uppgifter. Sådan materiel och utrustning kräver stora investeringar under en följd av år. Regeringen har i regleringsbrevet för år 2000 för Kustbevakningen uppdragit åt myndigheten att redovisa en materielplan avseende större investeringsbehov för åren 2001-2010. Kustbevakningen skall redovisa uppdraget i mars 2001.

I syfte att bilda oss en uppfattning om Kustbevakningens materieförsörjning i stort uppdrog vi i oktober 1999, dvs. ett par månader före regleringsbrevet, åt en konsult att göra en inventering av materielen hos Kustbevakningen och dess centrala samverkansmyndigheter Fiskeriverket, Försvarmakten, Polisen, Sjöfartsverket och Tullverket. En sammanfattning av inventeringen redovisas i det följande.

Regeringen uppdrog den 31 mars 1999 (Fö 1999/761/CIV) åt Kustbevakningen och Försvarmakten att utreda förutsättningarna för samordning av Kustbevakningens och Försvarmaktens resurser. I rapporten, Uppdrag om samordning av Kustbevakningens och Försvarmaktens resurser, som redovisades den 18 maj 1999 presenterades huvudprinciper för samordning av myndigheternas resurser. I ett följduppdrag (Fö 1999/1610 CIV) redovisades den 11 november 1999 en rapport om fortsatt arbete avseende samordning av Kustbevakningens och Försvarmaktens resurser. Rapporten omfattade bl.a. materiel- och teknikförsörjning.

Materielslag

Syftet med vår granskning har varit att bedöma möjligheter till samordning och framtida investeringsbehov i likartad materiel.

Grundläggande fakta avseende aktuell materiel har inhämtats från representanter för berörda myndigheter. Utöver inventeringen av nämnda myndigheters materiel har även tillgången på motsvarande materiel vid vissa universitet och högskolor samt vid vissa frivilligorganisationer granskats översiktligt. Orsaken är att bevakning i vid mening av svenskt sjöterritorium och angränsande havsområden är en angelägenhet som angår ett stort antal aktörer inom det maritima området. Det bedöms vara ett rimligt antagande att det kan uppstå synergieffekter om en ökad samordning kunde komma till stånd.

Sammanställning över de olika myndigheternas och organisationernas materiel redovisas i en särskild rapport, Inventering av materiel för maritim verksamhet, som biläggs Statskontorets granskningsrapport till regeringen (Försvarsdepartementet). Resultatet sammanfattas i figur 5.1.

Figur 5.1 Översikt över materiel för maritim verksamhet, typ och antal enheter

Myndighet	Fartyg, längd >30 m	Fartyg/båt, längd 12 - 30 m	Båtar, Längd < 12 m	Flygplan	Helikoptrar	Svävare/Hydrokoptrar
KBV	14	24	74	3	-	3 svävare
FM	120	394	129	1* (>400)	>120	1** (2) svävare
FiV	1	1	-	-	-	-
Polisen	-	13	1	-	7	-
Tullen	-	-	3	-	-	-
SjöV	11	59	48	-	-	14 hydrokoptrar

Förkortningar. FiV: Fiskeriverket. FM: Försvarsmakten. Sjöv: Sjöfartsverket.

* Försvarsmaktens flygplan typ CASA 212 och (inom parentes Försvarsmaktens totala flygplanstillgång inkl. stridsflygplan).

** Försvarsmaktens prototyp till ny svävarserie och (inom parentes upplagda äldre svävare).

Materieförsörjningsprocessen

En viktig förutsättning för en effektiv och kontrollerad materielanskaffning är att den sker i väl genomtänkta och definierade steg, i huvudsak enligt följande.

- Studier, analyser av behov samt beskrivning av operativa, taktiska och ekonomiska krav,
- Projektering och framtagning av teknisk specifikation,
- Upphandling,
- Konstruktion och konstruktionsgranskning,
- Tillverkning samt byggnads- och leveranskontroll,
- Drift och underhåll,
- Modifiering och modernisering samt
- Avveckling.

Användarens behov och krav måste definieras av personal med operativ och teknisk kompetens från det aktuella verksamhetsområdet. Det innebär att ansvaret för studier och framtagning av behovsanalyser och operativa, taktiska, tekniska och ekonomiska målsättningar ligger hos användaren.

Inledningsvis görs en genomarbetad värdering av krav, prestanda och kostnader under hela den beräknade livstiden. Det ger underlag för att välja den mest optimala lösningen.

Det krävs genomgripande kunskaper om materiel och teknik för att genomföra en projektering och att omsätta funktionella önskemål till en teknisk specifikation. En sådan är nödvändig för att tänkbara, intresserade leverantörer skall få en entydig bild över vad som de förväntas offerera. Erforderlig kompetens för detta finns sällan hos användaren, varför stöd oftast måste skaffas från annat håll.

Upphandling innebär bl.a. att ställa samman underlag för anbudsinfordran, annonsera upphandlingen och/eller direkt utsända anbudsinfordran, ta emot anbud, kvalificera (värdera) tänkbara leverantörer, pröva anbudena, förhandla och sluta avtal samt följa upp tillämpningen av avtalen. Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling gäller. I princip måste all upphandling ske i konkurrens inom EU, såvida inte undantag medges av sekretess- och försvarsskäl eller att anskaffningsvärdet understiger vissa särskilt angivna tröskelvärden.

Konstruktion och konstruktionsunderlag innebär en vidareutveckling av den tekniska specifikationen och vad som har definierats i anbudet. Konstruktionsarbetet genomförs av leverantören, men beställaren har ofta behov av att följa och successivt ta ställning till alternativa lösningar.

Tillverkning är ett ansvar för leverantören. Innan beställaren godkänner en leverans genomförs leveranskontroll som visar att den beställda produkten uppfyller krav som ställts. Garantibesiktning genomförs efter en viss drifttid.

Ansvar för drift och underhåll av anskaffad materiel ligger hos operatören. Större arbeten i form av periodiska översyner eller skadeavhjälpande underhåll upphandlas däremot ofta av externa leverantörer. Samma förfarande tillämpas då det är fråga om modifiering och modernisering.

För större och mer komplicerade materielsystem kan avvecklingen innebära flera delmoment som kan skapa behov av upphandling av delaktiviteter för att omhänderta vissa delsystem och skrotning av andra, alternativt en utförsäljning av hela eller delar av systemet.

En samhällssektor som har kontinuerlig anskaffning av komplicerade materielsystem är det militära försvaret. Försvarets materielverk (FMV) biträder i den långsiktiga materielförsörjningsplaneringen och med materielkunskap.

FMV får inom sitt verksamhetsområde även tillhandahålla tjänster åt andra än det militära försvaret. Flera civila statliga myndigheter utnyttjar FMV för uppdrag. Kustbevakningen är en av FMV:s största civila uppdragsgivare. I flera fall av upphandling av nya fartygsserier eller ombyggnad av äldre enheter har Kustbevakningen utnyttjat den expertis som finns hos FMV.

Företrädare för bl.a. den svenska varvsnäringen beskriver FMV som en mycket kunnig, pålitlig och affärsmässig upphandlare och verket anses i jämförelse med andra svenska och utländska kunder vara en mycket professionell motpart.

Inom FMV och varvsnäringen finns personer som har erfarenhet av både Försvarmakten och Kustbevakningen som kund. Omdömet är att Kustbevakningen är minst lika kompetent kravställare som Försvarmakten, och att Kustbevakningen i vissa avseenden dessutom har en hårdare kontroll över och mer detaljerad styrning av hur hela processen bedrivs. Det kan exempelvis innebära att kontrakt tecknas på olika delaktiviteter och förnyad upphandling inför respektive fas i en anskaffningsprocess.

Förebyggande materielunderhåll

Kustbevakningen har en tillsynsplan med förteckning över åtgärder som skall utföras vid förebyggande underhåll på fartyg och båtar. Tillsynsintervallen varierar från daglig tillsyn, enstaka månader upp till som mest 120 månader. Åtgärderna skall dokumenteras i respektive fartygs tillsynsbok, utom i några undantagsfall. För båtar upp till 15 meters längd tillämpas pricklistor för den löpande tillsynen enligt ett särskilt utfärdat tekniskt cirkulärmeddelande.

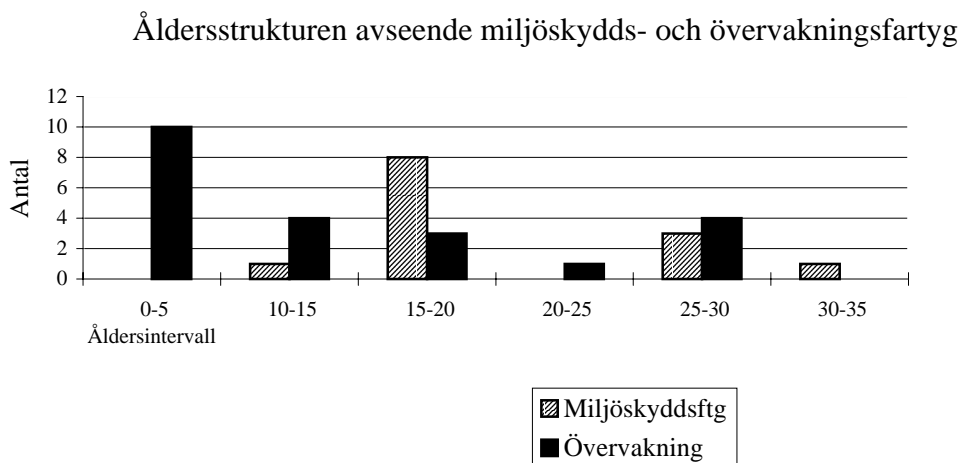
De kustbevakningsfartyg som har det datoriserade AMOS-systemet installerat skall återrapportera de vidtagna åtgärderna i systemet. Det PC-baserade underhållssystemet AMOS har utvecklats för Kustbevakningen. I fartygens lokala databaser finns samtliga data, komponenter, arbetsbeskrivningar och utförda arbeten. Via modem sker anslutning till den centrala databasen vid den centrala ledningen. Informationen är standardiserad vilket gör det lätt att få överblick och aktuell status för underhållsläget på fartygen och vad som skall göras vid de olika översynerna.

Investeringsbehov och investeringsplanering

Kustbevakningen har anmält att det finns behov av att anskaffa nya flygplan till kustbevakningsflyget under de närmaste åren liksom nya fartyg och båtar i stället för dem som snart faller för åldersstrecket. Livslängden för ett fartyg beräknas till mellan 25 och 30 år, varvid en modifiering/modernisering genomförs efter ungefär halva tiden. Den ekonomiska avskrivningstiden för fartyg är 20 år och för flygplan 15 år.

Åldersstrukturen på de större miljöskydds- och övervakningsfartygen i Kustbevakningen framgår av figur 5.2.

Figur 5.2 Åldersstrukturen avseende miljöskydds- och övervakningsfartyg



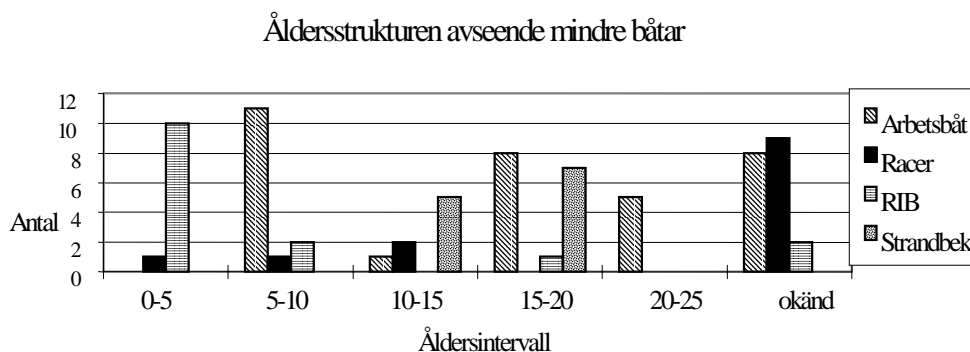
Som framgår av figuren har fyra miljöskyddsfartyg och fyra till fem övervakningsfartyg sådan ålder att en ersättning kan behöva aktualiseras under den närmaste femårsperioden. I den därpå följande femårsperioden uppstår behov av ersättningsanskaffning i motsvarande storleksordning.

För närvarande byggs två fartyg av typ 201 vid Karlskronavarvet. Dessa blir s.k. kombinationsfartyg som skall kunna lösa flera olika uppgifter inom miljöräddningstjänst och övrig kontroll- och övervakningsverksamhet. Option fanns på ytterligare två fartyg fram till den 31 december 1999, men den kunde inte utlösas.

Ombyggnad av miljöskyddsfartyget KBV 051 påbörjades i september 1999 vid Oskarshamns varv och avslutades i slutet av december 1999. Ombyggnaden av KBV 050 påbörjades i januari 2000. Syftet med ombyggnaden är att förbättra oljeupptagningskapaciteten (större lasttankar), att uppfylla reglerna för stor kustfart (större operationsområde) och för fartyg som nyttjas för oljeupptagning. Ett nytt framdrivningsarrangemang installeras och fartygen utrustas med snabbgående däcksbåtar.

För Kustbevakningens minsta enheter som är fördelade på fyra huvudtyper (strandbekämpningsbåtar, RIB – Rescue Inflatable Boat – racerbåtar och arbetsbåtar) enligt följande kommer investeringsbehov att uppstå under den närmaste tioårsperioden. Åldersstrukturen avseende dessa båtar framgår av följande figur.

Figur 5.3 Åldersstrukturen avseende mindre båtar



Eftersom de minsta båtarna i allmänhet är förhållandevis enkla bör det i vissa fall finnas möjligheter att anskaffa civila standardbåtar alternativt att med annan myndighet samanskaffa samma grundversion av båtar och att i dem installera den speciella utrustning som uppgifterna kräver. För att hålla nere behovet av investeringsmedel kan det, särskilt för de något större enheterna, också vara en framkomlig väg att låna lämplig materiel som exempelvis Försvarsmakten inte utnyttjar i sin fredsverksamhet.

I Kustbevakningens och Försvarsmaktens andra rapport (1999-11-11) till regeringen har myndigheterna beskrivit möjligheter att överta eller genom samarbetsavtal kunna utnyttja fartyg/materiel. I rapporten anförs att

Kustbevakningen har behov av ersättning av 12 miljöskyddsfartyg och av 13 fartyg i 280- och 101-serien fr.o.m. år 2005. Den tekniska beredningen har visat att de fartyg som Försvarsmakten i framtiden kommer att ta bort ur krigsorganisationen inte bedöms lämpliga för ombyggnad till miljöskyddsfartyg. Som ersättning för övervakningsfartyg skulle däremot Bevakningsbåt 80, av vilken det finns 12 stycken, kunna fungera. Vedettbåt typ Dalarö (3 stycken) och Bojbat (4 stycken) är även de av liknande typ.

Försvarets materielverk (FMV) har uttalat intresse för att överta KBV 004 alternativt KBV 003 som ersättning för provplattformen Urd. Nämda fartyg kommer att bli tillgängliga i februari år 2001 när KBV 201 levererats och satts i drift.

Om Kustbevakningens totala investeringsbehov skall kunna tillgodoses bedöms det vara nödvändigt att avdela ytterligare medel utöver vad som upptagits i Kustbevakningens investeringsplan såsom den framgår av budgetpropositionen (1999/2000:1) för år 2000. Enligt regleringsbrevet för Kustbevakningen år 2000 har riksdagen fastställt investeringsplanen, som ger följande bild.

Figur 5.4 Kustbevakningens investeringsplan enligt budgetpropositionen (1999/2000:1) för år 2000 (mkr)

	Total kostnad	Anskaffat t.o.m. 1998	Prognos 1999	Budget 2000	Beräknat 2001	Beräknat 2002
KBV 201-202	256,0	-	-	-	125,0	131,0
Nytt flygplan	135,0	-	-	-	-	10,0
Övriga inv.	190,9	26,4	41,2	40,4	33,7	21,1
Summa inv.	581,9	26,4	41,2	40,4	158,7	162,1
Lån	581,9	26,4	41,2	40,4	158,7	162,1
Summa finansiering	581,9	26,4	41,2	40,4	158,7	162,1

Materielanskaffningen kan effektiviseras

Den inventering som gjorts visar att de berörda myndigheterna och organisationerna har ett stort antal enheter av varierande storlek och prestanda. En generell iakttagelse är att flera aktörer, som har nära samband med Kustbevakningens verksamhet, har anskaffat fartyg och båtar som har påtagliga likheter vad avser bl. a. storlek och prestanda.

På grund av respektive enhets huvuduppgift är de utrustade på olika sätt, men det finns likheter inom sådana områden som navigeringshjälpmedel, skyddsutrustning, räddningsmateriel, kommunikationsutrustning m.m. Som regel blir längre fartygs- och båtserier vid anskaffning billigare per enhet, eftersom utvecklingskostnader fördelas på ett större antal enheter.

Varje enskild myndighet skall främst tillgodose egna behov för att ålagda uppgifter skall kunna lösas effektivt. Ur ett övergripande statligt perspektiv kan det emellertid finnas skäl att dels försöka samordna likartad anskaffning för flera myndigheters räkning, dels så långt möjligt samordna utnyttjandet av tillgängliga resurser över myndighetsgränserna om det därigenom uppstår effektivitetsvinster, lägre kostnader eller minskat investeringsbehov.

Det finns exempel på att samordning har kommit till stånd utan särskild styrning från statsmakterna. I dessa fall har myndigheterna valt samma leverantör för likartad materiel. Leverantören har bl.a. för den ursprungliga stridsbåtsutvecklingen och de därpå följande leveranserna till inhemska och utländska kunder kunnat utnyttja exempelvis ritnings- och beräkningsunderlag, byggnads- och monteringsrutiner m.m. som gjort att kostnaderna har kunnat hållas nere. Brandförsvaret i Stockholm har t.ex. beställt en brandbekämpningsbåt som bygger på stridsbåtskonceptet och modifierat den för sina behov.

Statliga myndigheter, som genom inbördes avtal har reglerat lån av materiel, har också kunnat göra besparingar och effektivitetsvinster. Så är fallet när

Kustbevakningen och Polisen samutnyttjar särskilt dyr utrustning, såsom undervattenskameror. Frågan om att Kustbevakningen skulle kunna överta materiel från Försvarmakten har aktualiserats i samband med den pågående omstruktureringen av Försvarmakten. När det gäller vilken materiel Försvarmakten kan avstå från med beaktande av de framtida försvarsuppgifterna, och vilken materiel som lämpar sig för Kustbevakningens verksamhet får avgöras i samförstånd mellan myndigheterna.

En annan fråga gäller ägandet. Som jämförelse kan nämnas att i Norge äger Kystvakten endast sju av totalt 25 fartyg och patrullbåtar, som används till havs och i kustnära områden. Övriga 14 fartyg och fyra patrullbåtar hyrs in från civila ägare. De norska myndigheterna har gjort bedömningen att detta är mest fördelaktigt. Mot den bakgrunden kan det finnas anledning att ställa frågan: Varför skall svenska Kustbevakningen äga sina fartyg?

5.5 Kvalitetsarbete

Det är angeläget att Kustbevakningen håller kvalitetsfrågorna levande i organisationen som ett led i att ytterligare höja sin effektivitet. De nyckeltal som regeringen ålägger Kustbevakningen att redovisa bör vara såväl prestations- som effektinriktade. Vi föreslår att regeringen uppdrar åt Kustbevakningen att redovisa hur kvaliteten i verksamheten utvecklas.

Regeringen har i den förvaltningspolitiska propositionen (1997/98:136) Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst lagt fast riktlinjerna för det fortsatta arbetet med att utveckla den statliga förvaltningen. Regeringens mål är att den svenska statsförvaltningen skall, med höga krav på rättssäkerhet, effektivitet och demokrati, vara tillgänglig och tillmötesgående och därigenom vinna medborgarnas förtroende. Bl.a. lyfts kvalitetsarbetet inom förvaltningen fram.

Kustbevakningen är till för att i samhällets och medborgarnas tjänst utföra sjöövervakning, annan kontroll- och tillsynsverksamhet och miljöräddningstjänst till sjöss. Det rör människor, egendom och miljö.

Kvalitetsfrågorna är alltid aktuella i Kustbevakningens arbete. Bl.a. krävs att myndighetsutövningen sker på ett rättssäkert sätt, att räddningsinsatser av olika slag kan ske snabbt och effektivt, att samverkande myndigheter får uppgifter utförda på ett godtagbart sätt. Vad är kvalitet i Kustbevakningens verksamhet? Hur mäter man kvaliteten och hur återförs resultatet av kvalitetsarbetet till verksamheten? Detta är några frågor som bör ställas i Kustbevakningens kvalitetsarbete. Det finns olika sätt att hantera kvalitetsarbete på.

Nyckeltal är ett bra sätt för en myndighet att över tiden göra jämförelser med sig själv i första hand. En serie av mätningar med oförändrade nyckel-

tal kan ge underlag för att bedöma kvalitet. Vår rekommendation är att Kustbevakningen använder nyckeltal i sitt kvalitetsarbete. Det är enligt vår uppfattning viktigt att nyckeltalen dels är såväl prestations- som effektinriktade, dels omfattar även andra aspekter än ekonomiska. Det kan exempelvis vara fråga om bedömning av hur myndighetens brottsförebyggande verksamhet utvecklas eller kvaliteten i utredningar som myndigheten gör och överlämnar till åklagare vid miljöbrott. Nyckeltalen bör också utformas så att de kommer till verklig användning i regeringens styrning av Kustbevakningen.

Ett sätt för kvalitetsarbetet rör kvalitetsundersökningar. Mot bakgrund av att Kustbevakningen är en viktig samarbetspartner för många andra myndigheter med huvudansvar för uppgifter som Kustbevakningen utför, anser vi, att regeringen bör uppdra åt Kustbevakningen att genomföra externa kvalitetsmätningar. Ett sådant uppdrag kan exempelvis ges i regleringsbrevet för budgetåret 2001 eller i uppdrag om fördjupad anslagsframställning.

Som jämförelse kan nämnas att regeringen har ålagt Statskontoret att i årsredovisningen redovisa hur kvaliteten i myndighetens verksamhet har utvecklats. En sådan redovisning har lämnats åren 1997, 1998 och 1999. För att leva upp till regeringens krav har Statskontoret sedan år 1997 årligen genomfört en intervjuundersökning för att kartlägga hur uppdragsgivare och avnämare bedömer kvaliteten i verkets avslutade uppdrag. En ny sådan intervjuundersökning genomförs under våren 2000. En utomstående konsult anlitas för att genomföra undersökningen.

5.6 Organisatorisk struktur

Vi bedömer att en indelning av Kustbevakningen i färre regioner och färre organisatoriska nivåer skulle höja effektiviteten i myndighetens verksamhet. Därigenom skulle den operativa verksamheten tydliggöras, ledningsorganisationen minska, organisationsgränser och ordervägar bli färre och administration och rapportering förenklas genom en plattare organisation. Detta skulle ansluta till den praxis som redan finns och det arbete som har påbörjats i Kustbevakningen. Vi rekommenderar Kustbevakningen att genomföra en ändring i denna riktning och att regeringen möjliggör detta genom en instruktionsändring (jfr. avsnitt 6.2).

5.6.1 Indelning i regioner

När Kustbevakningen blev självständig myndighet den 1 juli 1988 fastställdes att myndigheten skulle ha en central ledning, fyra regionala ledningar och en lokal organisation. Regeringen uppdrog i april 1997 åt Kustbevakningen att se över myndighetens organisation med anledning av dels myndighetens verksamhet i ett internationellt samverkansperspektiv, dels

stora förändringar som skett i omvärlden såsom utvecklingen i Östeuropa, Sveriges medlemskap i EU och anslutning till det operativa Schengensamarbetet.

Kustbevakningens eget förslag, Översyn av Kustbevakningens regionala organisation (dnr. 02-400/97:5) som lämnades i maj 1997, förordade en indelning i tre regioner som den mest ändamålsenliga lösningen. Förslaget har dock inte lett till någon ändring av regionindelningen.

De förutsättningar som låg till grund för Kustbevakningens förslag om regional indelning gäller alltså och har t.o.m. i viss utsträckning accentuerats. Detta framgår av kapitel 4. Utvecklingen i omvärlden, det utökade samarbetet med våra grannländer och den snabba tekniska utvecklingen, som medför effektivare övervakning och kontroll, innebär sammantaget nya förutsättningar för indelning i regioner. En bättre anpassning av organisationen till verksamheten bör komma till stånd. Detta talar för att en annan regionindelning. Därmed skulle bättre möjligheter skapas för ytterligare effektivisering i Kustbevakningens verksamhet.

En regional indelning bör utgå från

- verksamhetsmässigt sammanhängande områden som tar hänsyn till att verksamhetens karaktär skiljer sig mellan västra, östra och norra delarna av Sveriges kuster,
- att regionerna skall vara sammanhållande administrativa områden för tilldelade resurser,
- det samarbetsmönster som utvecklas i relationerna till grannländerna,
- de effektiviseringsmöjligheter som skapas genom den tekniska utvecklingen, bl.a. med transpondrar, vilket ger möjligheter till övervakning av större geografiska områden, samt den effektivisering med högre prestanda som Kustbevakningens flotta genomgår,
- att ledningsorganisationen bör minskas och resurserna överföras till den operativa verksamheten.

Behovet av en indelning i regioner bedöms kvarstå med hänsyn till ledning av den operativa verksamheten till sjöss, för utveckling av mål- och resultatstyrning, för personalledning och för personalens administrativa tillhörighet. Det bör understrykas att en regiongräns skall betraktas som en rent administrativ gräns. En sådan får självfallet inte utgöra hinder för gränsöverskridande verksamhet och samverkan mellan regionerna. Dessa får inte utgöra några egna revir.

Att fastställa gränser som tar hänsyn till andra samverkande myndigheters administrativa gränser är hart när ogörligt. En gränsdragning bör därför i första hand utgå från vad som är bäst för Kustbevakningen.

Konsekvenser

Konsekvenser som skulle uppstå till följd av en ny regionindelning för Kustbevakningen bedömer vi skulle komma att beröra ledning och samband, den operativa verksamheten, samverka med andra myndigheter, internationellt samarbete, personalen, administrationen och ekonomin.

Ledningsorganisationen på central nivå kommer att påverkas så till vida att avdelningarna får kontakter med färre regioner. De *regionala ledningarna* skulle däremot få något bredare kontaktytor.

Personal som frigörs till följd av en indelning i färre regioner skulle kunna erbjudas andra arbetsuppgifter i Kustbevakningens organisation. Behovet av nyrekrytering skulle därmed kunna minska något.

En indelning i färre regioner skulle medföra möjligheter till högre effektivitet i *administrationen*. Bl.a. skulle planering och ledning av operativ verksamhet koncentreras till ett färre antal regionledningar. Med hänsyn till färre men större regioner behöver ekonomiadministrativa rutiner liksom rapporteringsvägar ses över. Även handläggning av personalärenden skulle komma att beröras.

Verkssekretariatet i Kustbevakningens centrala ledning arbetar för närvarande med att ta fram nya gemensamma former för all rapportering från regioner till central ledning. En annan regionindelning bör leda till ytterligare rationalisering och effektivisering av rapporteringen. En standardiserad rapportering inom myndigheten skulle också öka möjligheterna att följa upp, utvärdera verksamheten i framtiden.

Kommunikationer, samband och informationsutbyte dels inom en region, dels inom Kustbevakningen som helhet, dels med samverkande myndigheter såsom Polisen och Tullverket, dels med regioner i andra länder skulle rent praktiskt beröras i betydande omfattning. Orsaker härtill är större regioner och fler kontakter per region. Samtidigt bedöms informationsutbyte och samband bli effektivare eftersom de organisatoriska enheterna inom Kustbevakningen blir färre än i dag. Hur sambandet i denna del påverkas av att Kustbevakningen får särskilt ansvar för inhämtning av behov och förmedling av sjöinformation till civila myndigheter saknar vi nu förutsättningar att bedöma.

Ekonomiska konsekvenser skulle främst avse ett något mindre behov av externrekrytering och därmed vissa besparingsmöjligheter.

Sammanfattningsvis bedömer vi att en indelning av Kustbevakningen i färre regioner skulle få följande effekter.

- Ledningsorganisationen minskar i omfattning, vilket medger större vikt vid den operativa verksamheten
- Sänkta personalkostnader
- Förutsättningar för effektivare rutiner för administration, ekonomiadministration, rapportering, informationshantering och samband
- Större regioner ger större kontaktytor per region, men samtidigt effektivare former för samverkan med andra myndigheter och länder.

5.6.2 Nivåindelning

Instruktionen för Kustbevakningen lägger fast att det inom myndigheten skall finnas en central ledning, fyra regionala ledningar samt en lokal organisation (5 §). Uppgifter och kompetensfördelning mellan de tre nivåerna regleras detaljerat i Kustbevakningens arbetsordning. Där framgår bl.a. att det är regioncheferna som ansvarar för planering, samordning, ledning, genomförande, uppföljning och analys samt utveckling av verksamheten inom respektive region. Resultat- och personalansvar vilar också på regionchefen. Lokalt har stationscheferna ett personalansvar och ett operativt ansvar för materielen vid sina respektive stationer.

Det är viktigt att lägga en allmän grund för fortsatt effektivisering och ett mer flexibelt resursutnyttjande genom minskning av organisationsgränser och ordervägar, avregleringsåtgärder etc. För att förstärka en sådan inriktning anser vi att Kustbevakningen bör överväga att slopa den nuvarande indelningen i tre organisatoriska nivåer.

Därmed tydliggörs att det inom varje region är regionchefen som disponerar resurserna för att nå regionens mål. Exempelvis kan regionchefen relativt enkelt avdela personal för riskanalysbaserade, tillfälliga insatser samt vid behov omplacera personal mellan lednings- respektive operativa uppgifter. Det bör också underlätta en situationsanpassad delegering av ansvar och befogenheter från regionchefen till lägre chefer i anslutning till utveckling av mål- resultatstyrningen inom Kustbevakningen. En förändring i denna riktning innebär inte ändrad ansvarsfördelning mellan verksledningen och regioncheferna, utan snarare tydliggörs regionchefens ansvar inom regionen.

Vi finner att en regelförenkling av det här slaget ansluter till den praxis som redan finns och det arbete som har påbörjats i Kustbevakningen. Ett genomförande kräver dock att regeringen ändrar instruktionen och att Kustbevakningen gör motsvarande avreglering i sin arbetsordning. Vi ser därvid inte

heller någon anledning att behålla begreppet ”huvudstation” som inte är förknippat med varken någon unik ställning eller resurser.

5.7 Informationsförsörjning

Vi anser att informationsförsörjningen och informationsspridningen i Kustbevakningen har vissa brister. Vi föreslår att Kustbevakningen anlitar en konsult med uppdrag att granska KIBS för att utröna vilka åtgärder som behöver vidtas för att anpassa systemet till den operativa verksamhetens behov, och att uppskatta kostnaden för sådana åtgärder. Vi delar Kustbevakningens uppfattning att den utveckling av IT-tekniken som pågår inom myndigheten i hög grad bidrar till att höja kvaliteten och effektiviteten i hanteringen av information och informationsspridning.

Kustbevakningens informations- och beslutsstödssystem, KIBS, är ett system som är under utbyggnad. KIBS stöder planering, dokumentation, genomförande och uppföljning av Kustbevakningens verksamhet. Systemet innehåller information om bl.a. vilka fartyg som är till sjöss, var de befinner sig och vad deras patruller har för uppgifter. Systemet levererar också rapporter till centrala ledningen. Ansvaret för utveckling av innehållet i och utformningen av KIBS ligger på Sjöövervakningsavdelningen i centrala ledningen.

Många som vi har talat med inom Kustbevakningen anser att KIBS är trögt att arbeta med, att utlovade möjligheter inte uppfyllts trots flera års utvecklingsarbete och att uppdatering av innehållet i systemet inte fungerar tillfredsställande. KIBS är i första hand ett system utvecklat för insamling och rapportering av information från underställda enheter till centrala ledningen. Systemet är mindre lämpat för Kustbevakningens operativa verksamhet, eftersom KIBS inte är utformat för det syftet. Flera av dessa synpunkter på KIBS återfinns också i en informationsanalys (januari 1998) utförd av WM-data, som anlits i uppbyggnaden av KIBS på uppdrag av Kustbevakningen.

Vi rekommenderar Kustbevakningen att anlita en fristående konsult med uppdrag att se över KIBS och utröna vilka åtgärder som behöver vidtas för att bättre anpassa systemet till den operativa verksamhetens behov samt att uppskatta kostnaden för sådana åtgärder. Vi anser att särskilda insatser från centrala ledningens sida bör göras för att ”marknadsföra” KIBS i myndigheten och att skapa acceptans för systemets möjligheter och användningsområden.

Kustbevakningen har nyligen införskaffat CD-rom-skivor framtagna av Statens räddningsverk och Kemikalieinspektionen, där samtliga farliga kemikalier finns förtecknade.

Kustbevakningen håller också på att införa det datoriserade underhållssystemet AMOS på fartyg och regional samt central ledningsnivå. Systemet omfattar information som kontinuerligt uppdateras vad beträffar planerat och utfört underhåll och planering av t.ex. varvsbesök.

Kustbevakningens ledning har i rapporten från KLÖS-98 konstaterat brister i kapaciteten för intern och extern information samt i kommunikationen mellan olika nivåer i ledningsorganisationen och att samordningen mellan enheterna i den centrala ledningen måste förbättras. Vi noterar att Kustbevakningen sedan en tid har inlett arbete med att genomföra förbättringar inom området.

Previa genomförde därefter under våren 1999, på uppdrag av Kustbevakningens generaldirektör, en enkätundersökning om myndighetens psykosociala arbetsmiljö. 77 procent av de anställda svarade på enkäten. Det framgår av Previas rapport att varannan svarande var kritisk mot informationen om allmänna frågor, t.ex. personalärenden och organisationsfrågor, från Kustbevakningens ledning till resten av myndigheten.

Enligt resultatet av undersökningen såg den centrala ledningen över lag mer positivt på tillgången till information än myndigheten i övrigt. Av det totala antalet svarande ansåg 47 procent att de fick ganska eller mycket bra information om sådant de måste känna till för att kunna utföra arbetet, medan 26 procent ansåg att de fick dålig eller mycket dålig information.

Verkssekretariatet presenterade i november 1999 rapporten Handlingsplan beträffande anslutning till Internet, införande av intranät och hemsida för Kustbevakningen (dnr. 00-1035/99), initierad av generaldirektören.

Verkssekretariatet har konstaterat att handlingsplanen kan tillgodose de behov och brister som framkom i Previas enkätundersökning. IT-tekniken bedöms medföra högre kvalitet och effektivitet i arbetet samt bättre informationsflöde i myndigheten. Det underlättar också personalens tillgång till bl.a. externa föreskrifter och författningar samt fortlöpande uppdateringar av dessa. Vi instämmer i den uppfattningen.

Windows 98 skall installeras i samtliga datorer i den lokala organisationen, och alla nätverksanslutna datorer skall kunna kopplas upp mot Internet. De lokala nätverk som i dag finns på den centrala ledningen, samtliga regionledningar och flygkuststationen skall kompletteras med ett intranät, som inledningsvis kommer att innehålla kustbevakningshandboken och räddningstjänstplanen. Avsikten är att i framtiden göra Kustbevakningens samtliga handböcker och föreskrifter tillgängliga via intranätet.

Kustbevakningen skall också ta fram en Internetpolicy med etiska aspekter på användning. Dessutom har en informationsansvarig nyligen anställts i centrala ledningen.

5.8 Personalförsörjning och arbetsmiljö

Kustbevakningen står inför en svår uppgift att klara personalförsörjningen under de närmaste åren. Stora pensionsavgångar sker fram till år 2010. Kustbevakningen behöver rekrytera fler personer än i dag under de närmaste åren. Särskilda medel som regeringen anvisat för rekrytering bör tillföras myndigheten så länge behoven kvarstår. Det är angeläget att Kustbevakningen höjer nivån i sin personalplanering, bl.a. genom bättre framförhållning och ett mer utvecklat personalredovisningssystem.

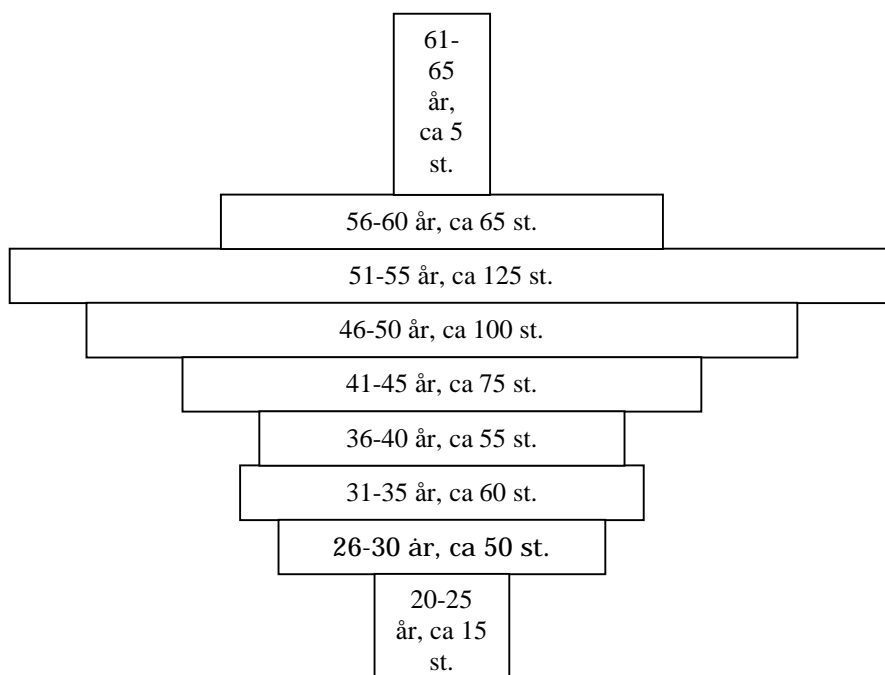
5.8.1 Åldersstruktur och vakansläge

Enligt uppgift hade Kustbevakningen i december 1999 totalt 580 anställda, motsvarande 562 årsarbetskrafter. Befattningsplanen upptar 586 anställda. Personalens storlek har räknat i årsarbetskrafter varit i princip oförändrad sedan Kustbevakningen bildades som egen myndighet år 1988, samtidigt som arbetsuppgifterna har ökat i omfattning och antal.

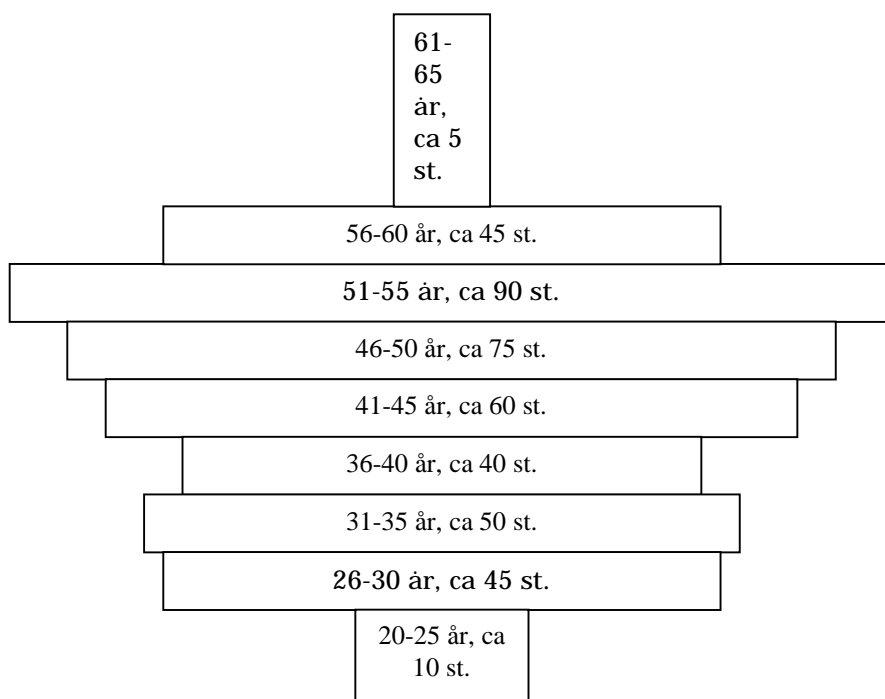
Av redovisningstekniska skäl kan Kustbevakningen inte ange antalet årsarbetskrafter i flygledningen och i de regionala ledningarna.

Kustbevakningen har anfört, bl.a. i årsredovisningen från år 1998, att rekryteringsbehovet i myndigheten är stort som en följd av stora pensionsavgångar inom en snar framtid. Enligt Kustbevakningens egna siffror ser åldersstrukturen i myndigheten som helhet respektive bland den operativa personalen år 1999 ut enligt följande figurer.

Figur 5.5 Åldersstrukturen i hela Kustbevakningen



Figur 5.6 Åldersstrukturen avseende Kustbevakningens operativa personal

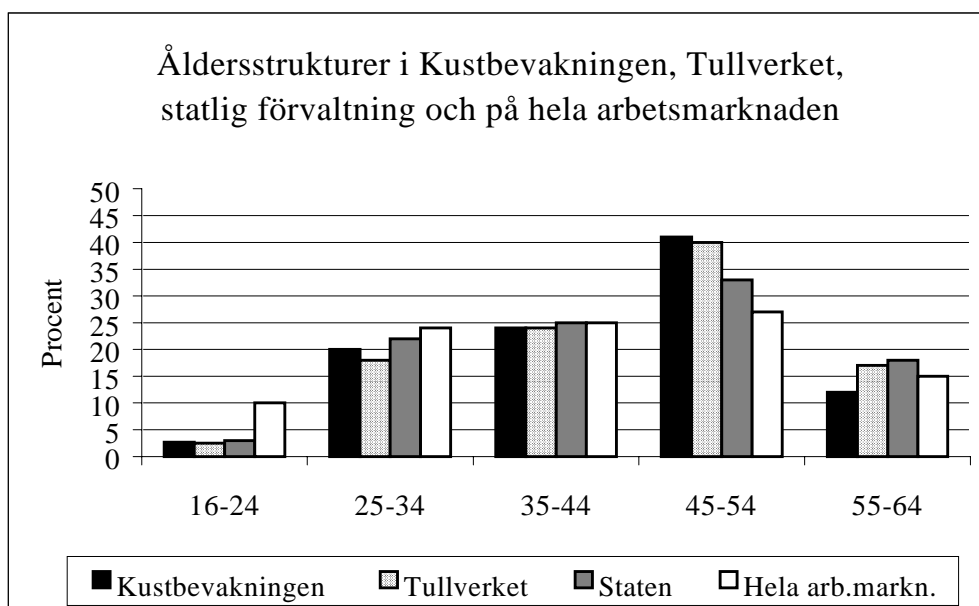


En stor del av Kustbevakningens personal år 1999 var mellan 45 och 55 år. Den operativa personalen pensioneras för närvarande vid 60 års ålder och

stabs- och ledningspersonal vid 65 år. Enligt Kustbevakningens egna bedömningar kommer totalt 164 anställda på staber och i lokal organisation att gå i pension fram till och med år 2009.

En jämförelse med Tullverket, anställda i statlig förvaltning och på arbetsmarknaden som helhet visar att Kustbevakningens och Tullverkets åldersstrukturer i huvudsak överensstämmer med varandra. En stor del av deras personal går i pension inom de kommande fem till tio åren. Inom staten och på arbetsmarknaden som helhet är åldersstrukturen något mer gynnsam.

Figur 5.7 Åldersstrukturer i Kustbevakningen, Tullverket, statlig förvaltning och på hela arbetsmarknaden



Källa: Kustbevakningen och Tullskolan

Totalt hade Kustbevakningens lokala organisation 15 vakanser i januari 2000. Fördelningen av vakanser är för närvarande fem i region Nord, tre i region Ost, två i region Syd och fem i region Väst. Inom kustbevakningsflyget finns ett överskott av sex personer jämfört med bemanningsplanen. Kustbevakningens centrala ledning är nästan fulltalig. Kustbevakningen har således totalt nio vakanser.

5.8.2 Rekrytering och utbildning

Kustbevakningen påbörjade en ny tidigarelagd process med att rekrytera 30 nya aspiranter under sommaren 1998 för att hantera problemet med pensionsavgångar. 30 aspiranter vartannat år, som är den nuvarande rekryteringstakten, räcker emellertid inte till för att täcka behoven av nyrekrytering. En ny rekryteringsomgång förbereds för närvarande.

Kustbevakningen skulle enligt egna bedömningar behöva utbilda igenomsnitt 15 personer varje år de kommande elva åren enbart för att täcka upp pensionsavgångarna. Därutöver tillförs Kustbevakningen nya uppgifter inom flera områden – se kapitel 4 – som kräver både fler anställda och ytterligare utbildning av personal.

Mot bakgrund av den rådande åldersstrukturen i Kustbevakningen bedömer vi bedömer att myndigheten behöver rekrytera i högre takt än i dag för att kunna hantera pensionsavgångar och övrig personalomsättning. Antalet nyrekryteringar bör enligt vår bedömning omfatta cirka 20 personer årligen.

Kustbevakningen redovisar i rapporten Uppdrag om fortsatt arbete avseende samordning av Kustbevakningens och Försvarmaktens resurser (dnr. 314-376/99:1) möjligheter att tillgodose delar av sitt rekryteringsbehov, när Försvarmakten minskar sin personalstyrka. De omkring 75 officerare som i så fall är aktuella måste enligt rapporten ha nautisk och teknisk kompetens, erfarenhet från sjötjänst samt uppfylla antagningskraven till Kustbevakningens grundutbildning.

Regeringen har för budgetåren 1999 och 2000 anvisat särskilda medel, 20 miljoner kronor, i årliga engångsanvisningar för rekrytering och utbildning av personal i Kustbevakningen. Så länge behovet av rekrytering kvarstår eller till och med ökar bedömer vi att medel härför fortsatt bör tillföras myndigheten årligen.

5.8.3 Arbetsmiljö

Kustbevakningens ledning har i den senaste översynen av ledningsorganisationen, KLÖS-98, strävat efter att lägga större vikt vid s.k. mjuka arbetsmiljöfrågor. Det omfattar bl.a. den myndighetsgemensamma kulturen, en ambition att öka ”lärandet” i organisationen och att utveckla kompetensförsörjningen i syfte att skapa en helhetssyn på Kustbevakningens verksamhet bland medarbetarna.

Kustbevakningen anser att helhetssyn är en viktig grund för att uppnå kvalitet och effektivitet i myndighetens verksamhet. Kodorden, som skall ligga till grund för den myndighetsgemensamma kulturen, är kompetens, effektivitet, rättssäkerhet, etik och öppenhet.

Kustbevakningen lägger stor vikt vid arbetsmiljöfrågor rörande kultur, helhetssyn, kvalitet och effektivitet. Genom KLÖS-98 har ledningsorganisationen omorganiserats för att skapa bättre förutsättningar för förändringar. Det ligger i Kustbevakningens intresse att nu försöka utveckla metoder för att på något sätt följa upp och utvärdera det arbete som pågår.

Yrkesinspektionen är tillsynsmyndighet över Kustbevakningen i arbetsmiljöfrågor som är knutna till verksamheter på land. Kustbevakningen är sin egen tillsynsmyndighet för arbetsmiljön till sjöss. Luftfartsverket är tillsynsmyndighet för kustbevakningsflyget.

Under våren 1999 undersökte Previa den psykosociala arbetsmiljön i Kustbevakningen. I rapporten Psykosocial arbetsmiljö vid Kustbevakningen föreslår Previa bl.a. att psykosociala arbetsmiljöronder bör genomföras och att arbetet med ledarskapsfrågor fortgår.

De ”hårda” aspekterna på arbetsmiljön, t.ex. ergonomi, bullerstörningar och arbetsverktyg, har fått en mer framskjuten position på de fartyg som Kustbevakningen tidigare har låtit bygga i 301-serien, och på kombinationsfartygen i 201-serien som byggs för närvarande. Den fysiska arbetsmiljön har även förbättrats på övriga fartyg.

När det gäller Kustbevakningens flygplan av typen CASA 212 är situationen inte helt tillfredsställande. Buller, som orsakar vibrationer, kommer från flygplanet självt och via störningar från radiosystemen. De senaste två åren har fyra anmälningar om tinnitus och/eller hörselnedsättning gjorts. Det saknas möjlighet att kyla luften i flygplanen på sommaren och att värma den på vintern. Piloternas och systemoperatörernas stolar har begränsade inställningsmöjligheter, vilket är ett problem under de långa flygpassen.

Kustbevakningen har vidtagit ett flertal åtgärder för att lösa arbetsmiljöproblemen i flygplanen, bl.a. genom installation av s.k. motljud i personalens headset. Flygplanen, varav två är byggda år 1986 och det tredje som köptes in begagnat år 1991 är troligen byggt i mitten av 1980-talet, har dock genom sin konstruktion och ålder begränsningar i hur mycket arbetsmiljön kan förbättras.

Möjligheterna att ytterligare förbättra arbetsmiljön i de existerande flygplanen är starkt begränsade. För att uppnå högre effektivitet i övervakningsverksamheten är det angeläget att Kustbevakningen ges ekonomiska möjligheter att inom de närmaste åren ersätta flygplanen med modernare plan och utrustning. Kustbevakningen bedömer att ersättningsanskaffning kan påbörjas år 2002. En arbetsgrupp har tillsatts för att utforma en kravspecifikation, och Kustbevakningen avser att föra dialoger med sina samverkansmyndigheter om deras behov och önskemål rörande kustbevakningsflyget.

5.9 Gemensam grundutbildning

Vi föreslår att regeringen tillkallar en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till innehåll i, organisation och finansiering av en delvis gemensam grundutbildning för Kustbevakningen, Polisen och Tullverket. Antagning till den första gemensamma utbildningsomgången bör om möjligt ske till höstterminen 2001. Studierna bör vara studiemedelsfinansierade.

Kustbevakningstjänsteman har vissa av polismans befogenheter till sjöss enligt lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, LKP, och tulltjänstemans befogenheter till sjöss enligt tullförordningen (1994:1558).

Det finns tydliga kopplingar mellan Kustbevakningen, Polisen och Tullverket vad gäller myndighetsutövning, utbildning och kompetens. Redan i dag köper Kustbevakningen och Tullverket utbildning av Polishögskolan, bl.a. inför det operativa Schengensamarbetet.

Våra kontakter med företrädare för Kustbevakningen, Polishögskolan och Tullskolan har givit vid handen att det finns både intresse och förutsättningar för en delvis gemensam grundutbildning för dem som skall arbeta i Kustbevakningen, Polisen och Tullverket. De tre myndigheternas utbildningsanordnare ser fördelar med detta, både för myndigheterna och för samhället.

Kustbevakningen och Polisen har många ämnesområden gemensamma som grund för myndighetsutövningen. Det gäller juridik (t.ex. allmän straff-, process- och förvaltningsrätt samt rättskunskap), beteendevetenskap, statsvetenskap, etik, psykologi, kommunikation och konflikthantering, föredragnings- och presentationsteknik, svensk språkbehandling, radiokommunikation och samband, registerhantering, bilförarutbildning, utbildning om farligt gods, självskydd, vapenkänedom, akutsjukvård, bevissäkring, utredningsverksamhet och samverkan med åklagare. Vissa av ovanstående områden har Kustbevakningen och Polisen också gemensamt med Tullverket.

Det är rimligt att skapa en delvis samordnad grundutbildning för dessa tre myndigheter. Innehåll, utbildningstid, organisation, finansiering m.m. bör utredas i särskild ordning. Det primära är att ge aspiranter till myndigheterna en gemensam kunskapsgrund att stå på.

Därmed bör möjligheterna till samverkan mellan Kustbevakningen, Polisen och Tullverket förbättras genom att de studerande skapar personliga nätverk över myndighetsgränserna. Detta bedöms som värdefullt i det operativa samarbetet mellan myndigheterna, i gränskontroll och andra gemensamma uppgifter.

En gemensam utbildning, som ägt rum under hösten 1999, för kustbevakningstjänstemän, poliser och tulltjänstemän om agerande i Schengensamarbetet, har redan givit positiva resultat i fråga om nätverksbyggande. Det är inte minst intressant inför Sveriges planerade inträde i det operativa Schengensamarbetet.

Pedagogiken som tillämpas vid grundutbildningarna hos Polishögskolan och Tullskolan har nyligen ändrats och orienterats mot problembaserat lärande, basgrupper, helhetssyn och större personligt ansvar i studierna för de studerande. Kustbevakningen betonar också helhetssyn, personligt ansvar och problembaserat tänkande i sin grundutbildningsplan, även om själva utbildningen ännu har en mer traditionell uppläggningsplan.

Det finns således en grund för likartade synsätt på utbildning i de tre myndigheterna som bör tillvaratas. Antagning till en delvis gemensam grundutbildning kan samordnas, åtminstone för Kustbevakningen och Polisen. Möjligheterna att bredda rekryteringsunderlaget bedöms som stora. Gemensam rekrytering och gemensam utbildning inom ramen för en större utbildningsorganisation ger större attraktionskraft och bredare kompetensutveckling.

En mer samordnad grundutbildning bör dessutom kunna ge större handlingsfrihet för den enskilde att välja yrkesinriktning, och efter anställning på sikt kanske också byte av verksamhetsområde och karriär. Det bör också öka möjligheterna att växla både kompetens och personal mellan myndigheterna.

Det pågår i dag ett arbete hos Polishögskolan att stärka banden till universitet och forskning. Polishögskolan köper i allt större utsträckning utbildningar bl.a. i juridik från Stockholms och Uppsala universitet. Inom en snar framtid kommer biblioteken vid Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Polishögskolan troligen att slå samman till ett ansvarsbibliotek för rättsvårdande forskning. Polishögskolan strävar också efter att på sikt få examinationsrätt på universitetsnivå. Kustbevakningen, Polisen och Tullverket borde kunna gynnas på flera sätt av starkare koppling till universitetet, bl.a. genom nyttjande av deras lärare och examinationsrätt.

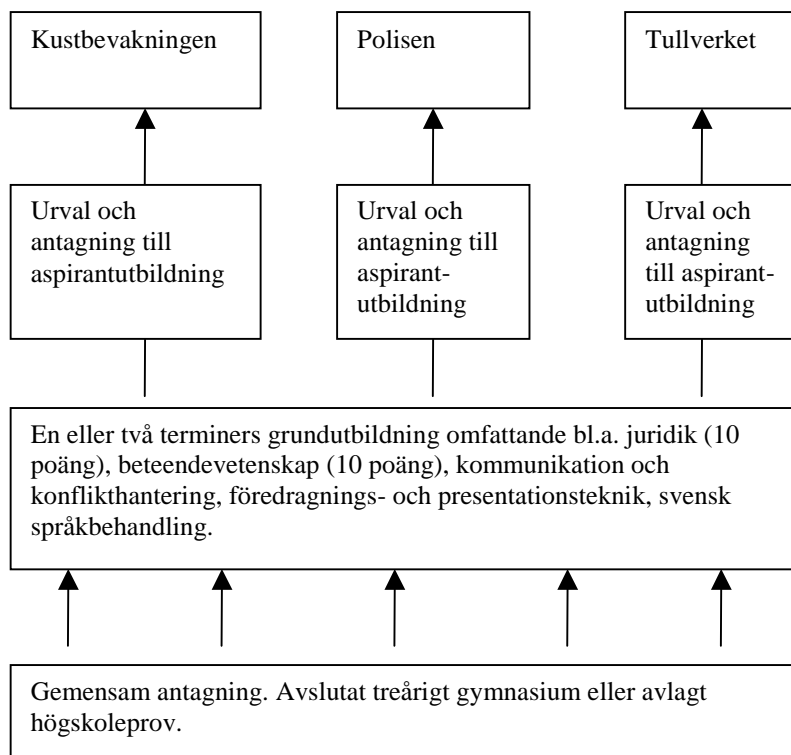
Genom en delvis gemensam studiemedelsfinansierad grundutbildning skulle Kustbevakningen avlyftas lönekostnader. Enligt Kustbevakningen är det därmed möjligt att uppnå en årlig besparing på cirka fem miljoner kronor inom den myndigheten. På så sätt frigjorda resurser kan skapa utrymme att lägga större resurser på de myndighetsspecifika utbildningarna som tar vid efter grundutbildningen, vilket kan höja kvaliteten i myndigheternas interna utbildningar ytterligare. Efter den gemensamma grundutbildningen skulle de studerande kunna söka anställning i den myndighet de vill arbeta i.

Den utbildning som vi här refererar till skulle kunna stå öppen för studenter i allmänhet. Utbildningen kan tänkas täcka behov inte enbart hos Kustbevakningen, Polisen och Tullverket utan också inom andra yrkesområden.

En sådan utbildning bör vara studiemedelsfinansierad, dels av rättviseskäl i förhållande till studenter på andra utbildningar, dels för att avlasta myndigheterna lönekostnader under utbildningstiden, dels eftersom denna utbildning bör jämföras med andra eftergymnasiala yrkesinriktade utbildningar, exempelvis sådana som bedrivs inom ramen för försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning. Ett reformerat studiestödssystem har nyligen beslutats (proposition 1999/2000:10, UbU7, rskr 46). Det träder i kraft den 1 juli 2001.

Utredningsarbetet om en delvis gemensam grundutbildning bör bedrivas på ett sådant sätt att antagning till den första utbildningsomgången sker så att utbildningen om möjligt kan påbörjas höstterminen 2001. Ett tänkbart förslag till en sådan utbildning illustreras i följande figur.

Figur 5.8 Gemensam grundutbildning för Kustbevakningen, Polisen och Tullverket



Efter den gemensamma grundutbildningen sker urval och antagning till respektive myndighet enligt deras respektive krav. Sådana krav ställs således vid den andra antagningen efter den gemensamma utbildningen. Antagningskraven till den myndighetsspecifika utbildningen kommer att skilja sig åt beroende på myndigheternas olika verksamheter.

Även inom ramen för den myndighetsspecifika utbildningen kan avsnitt vara gemensamma för Kustbevakningen, Polisen och Tullverket inom bl.a. följande områden: radiokommunikation och samband, registerhantering, självskydd, vapenkännedom, bevissäkring och samverkan med åklagare.

En delvis gemensam studiemedelsfinansierad grundutbildning skulle sammanfattningsvis kunna ge följande positiva synergieffekter:

- gemensam kunskapsgrund och gemensamma förhållningssätt för anställda hos Kustbevakningen, Polisen och Tullverket,
- större förståelse för de andra myndigheternas verksamhet,
- bättre förutsättningar för myndigheterna att samverka operativt över myndighetsgränser,
- lägre kostnader för Kustbevakningen,
- större möjlighet till kompetensväxling, karriärväxling och växeltjänstgöring mellan myndigheterna,
- skapande av personliga nätverk över myndighetsgränser,
- mer motiverade studerande genom större personligt ansvar för studierna och problem- och situationsbaserad inläring,
- gemensam antagning och större rekryteringsunderlag för var och en av myndigheterna,
- möjlighet att inrätta en ”statens rättsvårdande skola” där blivande poliser, kustbevakningstjänstemän, tulltjänstemän och även åklagare kan utbildas tillsammans,
- starkare koppling till universitetsvärlden,
- större möjligheter till gemensam fortbildning och kompetensutveckling av personal på ett effektivare sätt,
- frigjorda resurser kan bidra till högre kvalitet på de myndighetsspecifika utbildningarna.

6 Ledning och styrning

6.1 Myndighetens styrelse

Regeringen bör överväga att ändra ledningsformen för Kustbevakningen från styrelse med begränsat ansvar till enrådgivningsverk. Detta skulle öka regeringens möjligheter att styra myndigheten. Det tydliggör också roller och ansvarsförhållanden mellan Kustbevakningen och samverkande myndigheter, vilket ökar möjligheterna för respektive myndighet att bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt.

Frågan om statliga myndigheters ledningsformer har under årens lopp varit föremål för ett antal utredningar. I regeringens proposition (1997/98:136) Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst anförs, att tre större utredningar sedan mitten av 1980-talet om myndigheternas ledningsformer kommit till samma slutsats, nämligen att ansvarsbilden bör vara tydlig och att ledningsformerna enrådgivningsverk eller styrelse med fullt ansvar bör övervägas.

Regeringen har såsom anförs i propositionen dock ansett, att frågan om ledningsformer bör tillämpas flexibelt och att även formen styrelse med begränsat ansvar har sitt värde, inte minst som forum för demokratisk insyn och medborgerligt inflytande. Denna ledningsform för myndigheter kan, enligt propositionen, vara att föredra i flera sammanhang, bl.a. där samsyn och samordning med andra myndigheter är av särskild vikt.

De tre ledningsformer som står till buds är enligt regeringens och riksdagens beslut antingen

- enrådgivningsverk, där myndigheten leds av myndighetschefen ensam eller
- att myndighetschefen biträds av en lekmanstyrelse med begränsade beslutsbefogenheter eller
- en styrelse med fullt ansvar.

Kustbevakningen leds av en styrelse med begränsat ansvar. Styrelsens ansvar och befogenheter regleras i förordningen (1988:256) med instruktion för Kustbevakningen och i verksförordningen (1995:1322).

Generaldirektören är styrelsens ordförande. Därutöver ingår högst nio ledamöter. Sex av dessa kommer från Kustbevakningens närmaste samverkansmyndigheter, nämligen Fiskeriverket, Försvarmakten, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Statens räddningsverk och Tullverket. Två av ledamöterna i styrelsen är f.d. riksdagsledamöter.

Om styrelsens ansvar och uppgifter stadgas i 11-13 §§ verksförordningen.

Enligt 11 § skall styrelsen pröva om myndighetens verksamhet bedrivs effektivt och i överensstämmelse med syftet med verksamheten.

I 12 § föreskrivs att styrelsen skall biträda myndighetens chef och föreslå de åtgärder som styrelsen finner motiverade.

I 13 § stadgas att styrelsen skall besluta om myndighetens årsredovisning, delårsrapport och budgetunderlag,

1. åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets revisionsrapporter och den redovisning som myndigheten skall lämna till regeringen enligt 15 § (som rör Riksrevisionsverkets revisionsberättelse),
2. revisionsplan och åtgärder med anledning av redovisning enligt 6 § förordningen (1995:686) om intern revision vid statliga myndigheter m.fl.,
3. sådana föreskrifter som riktar sig till enskilda, kommuner eller landsting.

Utöver vad som anges i 13 § verksförordningen skall styrelsen enligt 8 § Kustbevakningens instruktion besluta om riktlinjer för hur Kustbevakningens uppgifter skall prioriteras. Underlag för prioriteringar utgör huvudsakligen årliga dialoger mellan Kustbevakningen och samverkansmyndigheterna.

Vad beträffar ansvaret för prioritering bland Kustbevakningens uppgifter anser vi att detta inte bör ligga på styrelsen, där avnämarna av verksamheten ingår, utan på regeringen för att därmed tydliggöra regeringens bedömning och den ekonomiska styrningen. Regeringen bör ange prioriteringarna i regleringsbrevet för Kustbevakningen.

När det gäller Kustbevakningens uppgifter i polisiär verksamhet och tullverksamhet samt fiskerikontroller regleras detta i förordningar. Där regleras generellt sett samarbetets innehåll och i viss mån dess omfattning. Uppföljning sker i de årliga dialogerna mellan Kustbevakningen och respektive myndighet. Dialogerna protokollförs. De anses fungera väl men kan, enligt vår uppfattning, ytterligare förbättras genom än tydligare utvärderingar. Utöver dessa kontakter sker ett mer eller mindre intensivt samarbete mellan myndigheterna på regional nivå och i den direkt operativa verksamheten.

I våra kontakter med flertalet av styrelsens ledamöter har vi erfarit att det råder delade meningar om behovet av en styrelse för Kustbevakningen. Det har framhållits att ledamotskap i styrelsen ger insyn i Kustbevakningens verksamhet samt möjligheter till samverkan på hög ledningsnivå mellan myndigheterna. Men det har också framhållits att kontakter mellan myndig-

heternas ledningar mycket väl kan ske på andra sätt vid behov. Styrelsens ringa beslutsrätt anses också vara en anledning till att styrelsen inte behövs.

Ledamöterna i styrelsen ingår i egenskap av sin personliga kapacitet, men det ligger också nära till hands att de ser sig som ”företrädare och förlängd arm” för den myndighet de kommer från. Ett sådant synsätt har framkommit, när det gäller Kustbevakningen.

Eftersom flertalet styrelseledamöter kommer från de myndigheter med vilka Kustbevakningen ingår någon form av avtal/överenskommelse kan uppdraget som ledamot, som innebär att de i den egenskapen företräder myndigheten Kustbevakningen, ses som en slags dubbelroll med lojaliteter mot både den ”egna” myndigheten och Kustbevakningen. De kontakter och det nätverk som Kustbevakningen behöver för sin verksamhet måste finnas oavsett styrelsens sammansättning.

Enligt vår uppfattning finns det anledning att regeringen överväger att ändra Kustbevakningens ledningsform från styrelse med begränsat ansvar till en rådgivningsverk. Vi anser att en sådan förändring av ledningsformen inte på något sätt försämrar Kustbevakningens samverkan med andra myndigheter. Tvärtom kan tydligare roller och ansvarsförhållanden ytterligare stärka samverkan mellan myndigheterna och öka de enskilda myndigheternas möjligheter att bedriva sin verksamhet på ett effektivt sätt.

Samverkansformerna mellan Kustbevakningen och andra myndigheter bör klart komma till uttryck i avtal eller annan överenskommelse. Därmed skapas, enligt vår bedömning, tydligare instrument för styrning och utvärdering av Kustbevakningens insatser.

6.2 Myndighetsinstruktion

Vi föreslår att regeringen utfärdar en ny förordning med instruktion för Kustbevakningen. En modernare instruktion som i större utsträckning framhäver Kustbevakningens huvuduppgifter och ger myndigheten ett större ansvar för sin inre organisation, medför ökad flexibilitet att vidta förändringar i framtiden. Detta kan i sin tur höja myndighetens effektivitet.

Instruktionen för Kustbevakningen tillkom i samband med att Kustbevakningen blev en självständig myndighet under regeringen. Förordningen har sedan dess ändrats ett flertal gånger. Ändringarna har inneburit såväl tillägg som att paragrafer har upphävts. Med tanke på att Kustbevakningen nyligen har fått sig tilldelade ytterligare uppgifter, som bör komma till uttryck i instruktionen och att denna bör moderniseras och tydliggöras, anser vi, att den nuvarande förordningen med instruktion bör upphävas och att en ny förordning med instruktion för Kustbevakningen bör utfärdas.

I en ny förordning med instruktion bör den inledande paragrafen tydligare framhäva Kustbevakningens huvuduppgifter.

Genom en nyligen genomförd ändring (1999:1024) i den nuvarande instruktionen har tillagts 1 a § om Kustbevakningens medverkan i internationellt samarbete. Denna bestämmelse bör ingå också i en ny förordning med instruktion.

Om regeringen ändrar Kustbevakningens ledningsform till enrådgivningsverk medför detta ändringar i instruktionen avseende tillämpningen av verksförordningens 4 och 11-13 §§.

I den nuvarande instruktionens 5 § stadgas om Kustbevakningens organisation. Det är vanligt att en myndighet själv beslutar om sin inre organisation, såvida inte särskilda skäl kräver något annat. Instruktionen för Kustbevakningen bör ändras så att myndigheten ges frihet att själv besluta om sin organisations utformning. Ett sådant förhållningssätt skulle också stå i överensstämmelse med 17 § verksförordningen, där det stadgas att myndigheter bestämmer sin organisation.

Ett ansvar för Kustbevakningen att själv avgöra sin inre organisation medför, enligt vår bedömning, flexibilitet att vidta förändringar som successivt kan behövas. Detta bör således gälla i fråga om såväl central som regional och lokal organisation. Kustbevakningen bör dock anmäla större organisationsförändringar till samverkande myndigheter, som kan påverkas av en sådan förändring. Sammanfattningsvis anser vi att 5 § bör upphävas.

Den nuvarande 8 § som stadgar om styrelsen och dess uppgift att besluta om riktlinjer för prioriteringar bör mot bakgrund av vad vi anför i närmast föregående avsnitt 6.1 upphävas.

I proposition (1999/2000:30) Det nya försvaret gör regeringen bedömningen att ansvarsfördelningen inom sjöövervakning och sjöinformation bör göras tydligare. Detta bör ske så att Försvarsmakten även fortsättningsvis har ansvaret för produktion och drift av sjöcentralerna samt för att sammanställa sjölägesinformation från Försvarsmakten och civila myndigheter.

Kustbevakningen bör enligt propositionen ges ett formaliserat samordningsansvar att koordinera de civila behoven av sjöövervakning samt förmedla sjölägesinformation till berörda civila verksamheter. Som ett led i detta framhålls att ett samrådsorgan för civil sjöövervakning och sjöinformation med representation från berörda myndigheter och organisationer bör knytas till Kustbevakningen. Med anledning härav anser vi att en paragraf, som stadgar om samrådsorganets uppgifter och organisation, bör införas i instruktionen för Kustbevakningen.

I bilaga 8 lämnas förslag till ny förordning med instruktion för Kustbevakningen.

6.3 Lag om kustbevakning

Det finns anledning att ge en samlad bild av Kustbevakningens uppgifter, ansvar och befogenheter. Regeringen bör därför överväga att till riksdagen föreslå införande av en lag om kustbevakning.

I samband med att Kustbevakningen inrättades år 1988 skedde en översyn av den lagstiftning som vid den tiden ingick i Generaltullstyrelsens lagövervakning. Översynen ledde till ett större antal författningsändringar, främst av formella slag för att anpassa regelverket till att den nya myndigheten bildades. Något samlat grepp togs inte i fråga om den rättsliga regleringen av den nya myndighetens uppgifter eller tjänstemännens befogenheter.

Stora förändringar har skett i omvärlden på den korta tiden sedan Kustbevakningen bildades. Inrättandet av en svensk fiskezon medförde att området för fiskeövervakningen mer än fördubblades, Sovjetunionens upplösning ledde till självständiga stater i Sveriges närområde, en svensk ekonomisk zon mer än fördubblade ytan för Kustbevakningens övervakning inom ramen för bl.a. miljölagstiftningen, medlemskapet i Europeiska unionen har radikalt förändrat förutsättningarna speciellt för gräns- och fiskekontrollen, ändrade eller helt nya internationella konventioner har tillträtts, varav FN:s havsrättskonvention förtjänar att nämnas särskilt.

Förändringstakten i lagstiftningen i anslutning till dessa och andra händelser har varit hög och ibland föranlett helt nya regelverk, exempelvis om Sveriges ekonomiska zon. I andra fall har man valt att göra mer partiella ändringar för att anpassa lagarna till utvecklingen. Denna senare väg har valts bl.a. i fråga om utlänningslagen (1989:529) och lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Sedan Kustbevakningens tillkomst har myndigheten tillförts nya uppgifter och personalen nya ansvarsområden och befogenheter. Med Sveriges medlemskap i EU har regelverket utökats till att, utöver det rent nationella, också omfatta EG-rättens förordningar och nationell lag grundad på direktiv. Med en intensivare och volymmässigt större sjötrafik har också kustbevakningstjänstemännens kontakter med utländska fartyg ökat.

Sammantaget ställer detta, enligt vår uppfattning, krav på ett sammanhållet, väl utformat och överskådligt regelverk som är tydligt för allmänheten, som bidrar till en fortsatt hög rättssäkerhet och som kan fungera som stöd åt Kustbevakningens personal.

Kustbevakningen är en lagövervakande myndighet. För att Kustbevakningen skall kunna genomföra sitt uppdrag i lagövervakningen krävs att tjänstemännen har befogenheter att ingripa på olika sätt. Åtgärder kan innebära ingrepp i den grundlagsskyddade personliga integriteten och rörelsefriheten. Sådana ingrepp är tillåtna under vissa förhållanden, men den enskildes rättigheter får endast begränsas genom lag, dvs. uttryckligt lagstöd förutsätts för att kunna vidta tvångsåtgärder.

Vi har funnit att det regelverk i form av lagar och förordningar som Kustbevakningen har att tillämpa är vittomfattande och splittrat och därmed svåröverskådligt. Personalen har också framhållit att regelverket är svårt att hitta i vid pressade situationer. Som vi kunnat konstatera i avsnitt 3.2 är dock rättssäkerheten genomgående hög. Samverkande myndigheter har inte heller alltid klart för sig vilka andra lagar och förordningar som Kustbevakningen har att tillämpa utöver dem som omfattar deras sakområden. Kustbevakningen har också svårigheter att fortlöpande uppdatera regelverket och föra ut ändringar i organisationen.

Kustbevakningen har i sin myndighetsutövning att tillämpa ett antal lagar och förordningar, som är direkt styrande för verksamheten. Det är utan inbördes rangordning fråga om främst

- lag (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning med tillhörande förordning (1983:124)
- tullagen (1994:1550) med tillhörande förordning (1994:1558)
- lag (1960:418) om straff för varusmuggling
- fiskelagen (1993:787) med tillhörande förordning (1994:1716)
- fartygssäkerhetslagen (1988:49) med tillhörande förordning (1988:594)
- sjötrafikförordningen (1986:300)
- lag (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg jämte förordning (1980:789)
- lag (1982:821) om transport av farligt gods med tillhörande förordning (1982:923)
- räddningstjänstlagen (1986:1102) – avser även miljöräddningstjänsten – med tillhörande förordning (1986:1107)
- utlänningslagen (1989:529) med tillhörande förordning (1989:547)
- tillträdesförordningen (1992:118)
- förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet samt
- lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon med tillhörande förordning (1992:1226).

Därtill kommer EG-rättens rättsregler, som härrör från EU:s institutioner och som Kustbevakningen har att tillämpa. De två viktigaste formerna är förordningar och direktiv. En EG-förordning är omedelbart bindande för en EU-medlemsstat. Den förutsätter inte någon nationell lagstiftningsåtgärd och den gäller framför ett medlemslands egna författningar. Direktiv däremot behöver normalt följas av en svensk lag eller förordning.

Vidare finns andra myndigheters författningar att ta hänsyn till i Kustbevakningens verksamhet, bl.a. Fiskeriverkets, Sjöfartsverkets och Statens räddningsverks författningar.

Detta har lett oss till den uppfattningen att det kan finnas anledning att i en särskild lag för kustbevakning stadga om de uppgifter, ansvar och befogenheter som gäller Kustbevakningen och kustbevakningstjänstemän.

Syftet med en sådan lag skulle vara

- att ge en samlad bild av Kustbevakningens uppgifter, ansvar och befogenheter,
- att för allmänheten ge en tydlig anvisning om Kustbevakningens uppgifter och om kustbevakningstjänstemans ansvar och befogenheter i myndighetsutövning, exempelvis vid ingripanden,
- att underlätta kustbevakningstjänstemans myndighetsutövning,
- att tjäna som ett stöd i ett fortsatt utvecklat kvalitetsarbete,
- att på ett överskådligt sätt tydliggöra Kustbevakningens uppgifter och ansvarsförhållanden i relation till samverkande myndigheter,
- att medverka till en tydligare mål- och resultatstyrning,
- att tjäna som pedagogiskt underlag vid presentation av Kustbevakningen i nationella och internationella sammanhang.

Närmare bestämmelser om Kustbevakningen bör utfärdas genom förordning i anslutning till lagen.

7 Ekonomiska konsekvenser

Genomförs våra förslag kan enligt våra översiktliga kalkyler kostnadsminskningar i storleksordningen 16 miljoner kronor per år uppkomma för *Kustbevakningen*. Kostnader kan dock uppstå på annat håll i förvaltningen. Mot besparingar i Kustbevakningen står främst ökade kostnader för investeringar i materiel m.m. samt vissa omställningskostnader som inte går att beräkna nu. Möjligheterna att externfinansiera tillkommande kostnader bör uppmärksammas.

Vi har i vårt uppdrag ansett att identifiera möjligheter till effektiviseringar i Kustbevakningen har varit överordnat i förhållande till att söka besparingsmöjligheter. Vissa kostnadsminskningar kan förväntas uppstå genom att verksamheten kan bedrivas effektivare vid en given nivå.

7.1 Kostnadsminskningar

Det är möjligt att utifrån våra förslag visa på några områden, där vi bedömer att kostnaderna kan minska.

Former för samverkan samt uppdragsverksamhet

I regleringsbrevet för Kustbevakningen för år 2000 har regeringen angivit att myndighetens uppdragsverksamhet skall finansieras med avgifter. Under år 1999 uppvisade Kustbevakningens uppdragsverksamhet ett underskott på drygt 13 miljoner kronor. I avsnitt 5.2 föreslår vi att uppdragsverksamheten skall uppnå full kostnadstäckning. Ett tydligt köp-säljförhållande ger enligt vår uppfattning generellt sett bra indikationer på graden av kostnadseffektivitet. Om full kostnadstäckning nås under år 2000 och följande år skulle Kustbevakningens intäkter i princip öka med cirka 13 miljoner kronor. Det finns emellertid anledning att räkna med ett visst efterfrågebortfall som vi uppskattar till 50 procent. Kostnadsminskningen uppgår då till cirka 6,5 miljoner kronor.

Organisatorisk struktur

En indelning i färre regioner kan medföra lägre totala kostnader. Det kan gälla hyror, viss administration, löner, rekrytering, utbildning. Vissa vakanta tjänster på lokal nivå skulle därmed kunna täckas med personal som omfördelas från ledningen i den region som i så fall avvecklas. Det kan vara fråga om omfördelning av exempelvis stabschef, handläggare/inspektörer och vakthavande befäl. Besparingar uppstår genom motsvarande minskade behov av externrekrytering. Totalt kan det i sista ledet röra sig om en besparing motsvarande fem till sex årsarbetskrafter, cirka två miljoner kronor.

Gemensam grundutbildning

Om en delvis gemensam grundutbildning enligt förslag i avsnitt 5.9 skulle komma till stånd, kan det innebära en kostnadsbesparing för Kustbevakningen i storleksordningen 7,7 miljoner kronor.

Beräkningen grundar sig på följande antaganden. Gemensam grundutbildning sker under ett år. Lön för kustbevakningsaspiranter är 12 900 kronor/månad = 154 800 kronor/år + lönekostnadspålägg (45 procent) motsvarande 5 800 kronor/månad = 69 600 kronor/år. Den totala årskostnaden för en kustbevakningsaspirant är således 224 400 kronor. Vi föreslår antagning av 20 aspiranter per år, vilket skulle innebära en total årlig lönekostnad på 4,48 miljoner kronor. Därtill kommer nuvarande kostnader för Kustbevakningen för aspiranternas bostäder till ett belopp av cirka 280 000 kronor under året (nio månader), hemresor motsvarande 1,3 miljoner kronor samt utbildningskostnader (lärare, kurslitteratur m.m.) 1,7 miljoner kronor. Underlaget avser år 1999.

Statens kostnader för en studiemedelsfinansierad utbildning under nio månader för 20 studerande beräknas till 465 000 kronor i studiebidrag med utgångspunkt från proposition (1999/2000:10) Ett reformerat studiestödsystem. Hänsyn har inte tagits till den lånefinansierade delen av studiestödet. Bostäder, hemresor och kurslitteratur förutsätts bekostas av de studerande.

Besparingarna (löner, bostäder, hemresor, utbildningskostnader) för Kustbevakningen uppgår enligt antagandena till sammanlagt cirka 7,7 miljoner kronor. Kostnaderna för statsverket, med beaktande av kostnader för lärarkrafter, utbildningslokaler, studiebidrag m.m., beräknas till cirka 2,5 miljoner kronor. Besparingarna för statsverket totalt sett blir således cirka 5 miljoner kronor.

Om utbildningen blir kortare än ett år minskar självfallet besparingarna hos såväl Kustbevakningen som statsverket.

Huruvida besparingar skulle kunna uppstå även hos Polisen och Tullverket saknar vi underlag att bedöma.

Myndighetens styrelse

Om ledningsformen för Kustbevakningen ändras till enrådighetsverk uppstår en kostnadsbesparing i fråga om styrelsearvoden uppgående till cirka 40 000 kronor årligen.

7.2 Kostnadsökningar

Det finns områden där förändringarna – åtminstone initialt – kan leda till ökade kostnader.

Organisationsstruktur

Vid nedläggning av en regionledning uppstår initiala kostnader för bl.a. omläggning av samband och övrig informationsöverföring, eventuell komplettering i kvarvarande ledningscentraler avseende exempelvis utbyggnad av kommunikationssystem, omstationeringskostnader för den personal som accepterar att gå över till den lokala organisationen, ökade resekostnader för den region som tar över aktuellt geografiskt område. Kostnaderna är beroende av lokala omständigheter och går inte att beräkna i detta sammanhang.

Rådet för sjöinformation

I proposition (1999/2000:30) Det nya försvaret föreslås att ett råd knyts till Kustbevakningen, som får ansvar för samordning av civil sjöövervakning och civil sjöinformation. Enligt vår uppfattning bör de myndigheter och organ som ingår i rådet svara för kostnaderna för sin representation i rådet. Vissa kostnader kan uppstå hos Kustbevakningen för administration knuten till rådet. Dessa kostnader kan jämföras med de administrativa kostnaderna för nuvarande styrelsen.

Informationsförsörjning

En granskning av KIBS enligt vår rekommendation medför en engångskostnad för konsultarvode.

7.3 Övriga synpunkter

Kustbevakningens nuvarande investeringsplan, vars inriktning riksdagen godkänt t.o.m. år 2002, sträcker sig t.o.m. år 2005. Den återspeglar inte det aktuella investeringsbehovet avseende fartyg och flygplan. Investeringsbehovet är enligt vad vi erfarit större än vad som framgår av investeringsplanen. Vår syn på behovet av en mer långsiktig planering i Kustbevakningen ligger i linje med regeringens uppdrag till myndigheten att redovisa en investeringsplan som sträcker sig t.o.m. år 2009.

En iakttagelse är att investeringar i materiel och utrustning inom Finlands gränsbevakningsväsende bekostas av respektive ansvarigt ministerium. Som framgår av bilaga 7 svarar inrikesministeriet för investeringen i själva ”plattformen” (fartyget eller flygplanet) medan jord- och skogsbruksministeriet, miljöministeriet och försvarsministeriet svarar för investering i sådan utrust-

ning på fartyget/i flygplanet som behövs för att lösa uppgifter inom deras respektive ansvarsområde.

Här kan också erinras om att Norges Kystvakten hyr 18 av de 25 fartyg som används och ett par av flygplanen.

Möjligheterna till extern finansiering – utöver uppdragsverksamhet – bör i större utsträckning beaktas vid förändringar i Kustbevakningens verksamhet. Ett aktuellt exempel är övertagandet av vissa uppgifter där Fiskeriverket har huvudansvaret.

Bilaga 1 Uppdraget

Bilaga 2 Definitioner

Vissa begrepp är centrala i denna utredning. Sådana begrepp kan behöva förklaras särskilt, varför deras innebörd tas upp i det följande.

Effektivitet kan delas upp i yttre respektive inre effektivitet. Med *yttre effektivitet* avses att organisationen/myndigheten utför rätt saker. Med *inre effektivitet* avses att det som skall utföras utförs på rätt sätt.

I ekonomiskt avseende avser effektivitet förhållandet mellan insatserna (arbete, realkapital, etc.) i en verksamhet och verksamhetens resultat, *kostnadseffektivitet*. Det kan sägas vara förmåga att utnyttja resurser på ett ändamålsenligt sätt.

Karriärväxling kan ske internt och externt. Intern karriärväxling sker när befattningshavare byter befattning till sjöss mot stabsbefattning eller tvärtom. Extern karriärväxling sker när befattningshavare byter yrkesinriktning från annan arbetsgivare, t.ex. Försvarsmakten, till Kustbevakningen.

Statens myndighetsindex visar pris- och löneutvecklingen avseende de varor och tjänster som de statliga myndigheterna använder.

Organisation har två betydelser. Den ena innebär en sammanslutning människor som arbetar mot ett gemensamt mål. Den andra betydelsen är det sätt på vilket olika arbetsuppgifter är uppdelade och fördelade på olika personer eller avdelningar/enheter. Det är då fråga om att beskriva hur en myndighet/avdelning osv. ser ut inuti, t.ex. vilka enheter som finns, vem som gör vad, vem som är chef etc. eller med andra ord dess struktur. Detta beskrivs ofta med hjälp av en organisationsplan. Det är den sistnämnda betydelsen som vi använder i den här rapporten.

Begreppen *information* och *underrättelse* kan definieras på flera sätt. En vanlig distinktion är att definiera information som ingångsvärdet för att åstadkomma underrättelser, medan underrättelser är sammanställd och bearbetad (i bemärkelsen värderad och bedömd) information.

Uppdrag innebär vanligtvis arbetsuppgift av viss betydelse, som någon tilldelats för att utföra under viss tid. Det gäller vara eller tjänst, som är frivilligt efterfrågad, och som kan vara utsatt för en konkurrenssituation. Det som skall utföras skall normalt betinga ett pris. En myndighet kan få sig delegerad rätten att få bestämma avgiftens storlek.

Bilaga 3 Intervjupersoner och kontakter

Kustbevakningen

Kurt-Lennart Alexandersson	Sambandsassistent, Kungshamn
Sven Bergqvist	Regioninspektör, region Syd
Åke Dagnevik	Chef för Tekniska avdelningen
Anders Engblom	Stabschef, Verkssekretariatet
Bengt Eriksson	Stationschef, Kungshamn
Ulf Ermerud	Regioninspektör, region Ost
Thomas Fagö	Chef för Räddningstjänstavdelningen
Bengt Fernlund	Regionchef, region Syd
Lars Franzén	Flygchef
Gert Friberg	Planerare, Verkssekretariatet
Gunnar Green	Chef för Personal- och utbildningsavdelningen
Marie Hafström	Generaldirektör
Sven-Åke Hansson	Chef för Ekonomiavdelningen
Bo Hedlund	Förrådstekniker, Djurö
Sören Hellner	Personalhandläggare
Annika Hälldin	Planör, region Nord
Bo Johansson	Bevakningsgruppen, region Ost
Ove Johansson	Förrådstekniker, Djurö
Laila Karlsson	Planör, region Väst
Kjell Larsson	Regionchef, region Ost
Per Lindelöv	Flygteknisk chef
Hans Lindqvist	Överdirektör
Lars Mattsson	Stabschef, region Ost
Henry Nilsson	Sambandsman hos Rikspolisstyrelsens nationella sambandskontor
Erik Rane	Regioninspektör, region Väst
Peter Samuelson	Sambandsman hos analysenheten vid Generaltullstyrelsen
Staffan Schyberg	Verksjurist
Ulf Steinbach	Kustbevakningsinspektör, region Nord
Peter Sundahl	Fartygsingenjör Skepp, region Ost
Stefan Sundin	Stationschef, Simrishamn
Lars-Erik Svärd	Stationschef, flygkuststation Skavsta
Dan Thorell	Chef för Sjöövervakningsavdelningen
Jan Widmark	Regionchef, region Nord
Ronnie Willman	Operativ handläggare/ systemoperatör
Christina Yngvesson	Handläggare
Peter Örtendahl	Regionchef, region Väst
En besättning på KBV 005	Härnösand
En besättning på KBV 050	Kungshamn

En besättning på KBV 103	Simrishamn
En besättning på KBV 283	Kungshamn
En besättning på KBV 585	Skavsta
Företrädare för Marinkommando Nord och sjöcentralen samt ett av Kustbevakningens vakthavande befäl	Ledningscentral Härnösand
Företrädare för MRCC och ARCC samt ett av Kustbevakningens vakthavande befäl	Ledningscentral Karingberget, Göteborg
Kustbevakningens vakthavande befäl	Ledningscentral Nacka strand

Övriga

Paul Almefelt	Projektansvarig, Högskoleverket, telefonkontakt
Göran Andersson	Sjöfartsdirektör, Sjöfartsverket, telefonkontakt
Arne Andréasson	Chef för Havsresursavdelningen, Fiskeriverket
Annbrit Bergendahl	Tulldirektör, rektor, Tullskolan
Ingmar Bergman	Utbildningschef, Polishögskolan
Hans Dahlin	Avdelningsdirektör, SMHI
Timo Eckstein	Kommendör, chef för Finska vikens sjöbevakningssektion, Finlands gränsbevakningsväsende
Eva Edelid	Ansvarig för departementskontakter och avtal med myndigheter, SMHI
Olof Egerstedt	Överdirektör, Rikspolisstyrelsen, ledamot i Kustbevakningens styrelse, telefonkontakt
Göran Ekström	Överdirektör, Generaltullstyrelsen
Johan Franson	Sjösäkerhetsdirektör, chef för Sjöfartsinspektionen, ledamot i Kustbevakningens styrelse
Lena Häll-Eriksson	Generaldirektör, Statens invandrarverk, telefonkontakt
Gösta Ivarsson	Studiemedelsenheten, Centrala studiestödsnämnden, telefonkontakt
Kjell Jansson	Generaltulldirektör, Generaltullstyrelsen
Torsten Lindh	Konteramiral, Generalinspektör, Marincentrum, fax- och telefonkontakt
Jan Lindevall	Byrådirektör, Tullskolan
Anders Lindström	Generaldirektör, Sjöfartsverket

Finn Ole Nilsen	Kommendörkapten, Kystvaktinspektoratet, Försvarets överkommando, Norge, fax- och telefonkontakt
Jörgen Nilsson	Chef för Affärsområde Samhälle, SMHI
Sixten Pekkari	Tulldirektör, Generaltullstyrelsen, ledamot i Kustbevakningens styrelse, telefonkontakt
Frank Rosenius	Viceamiral, Försvarmakten, ledamot i Kustbevakningens styrelse, telefon- kontakt
Daniel Samuelson	Chef för Kontrollavdelningen, Fiskeri- verket
Jaakko Smolander	Konteramiral, biträdande chef för Finlands gränsbevakningsväsende
Bengt Strömblom	Administrativ chef, Fiskeriverket, ledamot i Kustbevakningens styrelse
Sven-Erik Wallin	Kanslichef, Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning, telefonkontakt
Stefan Wendrich	Polizeioberrat, t.f. chef, Bundesgrenzschutzamt See, Neustadt, Tyskland, brev- och telefonkontakt
Henrik Wärnhjelm	Kommendör, Staben för Finlands gränsbevakningsväsende
Karl-Olov Öster	Generaldirektör, Fiskeriverket
Företrädare för olika distrikt i Yrkesinspektionen	

**Bilaga 4 Översiktskarta över Kustbevakningens
regioner, stationer samt ekonomisk zon**

Bilaga 5 Jämförelse mellan fartyg och flygplan vad beträffar avspanad yta

På uppdrag av Statskontoret redovisas här en teoretisk jämförelse av den yta som ett kustbevakningsfartyg respektive ett kustbevakningsflygplan kan spana av under en viss tid. Det skall omgående betonas att de yttre omständigheterna som t.ex. vindstyrka, sikt, nederbörd, molnbildning och sjöhävning i stor utsträckning avgör upptäcktsförmågan. Likaså påverkas upptäcktsförmågan av objektets storlek, form och färg samt observatörens eller radarns höjd över havsytan.

Nedanstående bygger därför på en hypotes där fasta förutsättningar gäller. Det skall därför starkt betonas att det handlar om mycket teoretiska beräkningar som inte ensamma kan ligga till grund för långtgående slutsatser.

Jämförelsen

Jämförelsen förutsätter upptäckt av ett fartyg, c:a 20 meter långt (ordinärt fiskefartyg), under lugna väderförhållanden och mycket god sikt. Som bekant kan spaning ske med såväl radar som visuellt. I detta fall har antagits att upptäckt sker med radar.

För att erhålla en bred grund för beräkningarna har besättningar kontaktats från såväl KBV 181 (utsjöbevakningsfartyg) som fartyg typ 301 för att erhålla relevant erfarenhet. Jämförelsen sker därför mellan dessa och flyget. Normalt anges avstånd i nautiska mil (nm). För enklare jämförelse är avstånden omräknade till kilometer (km). Det beräknade upptäcktsavståndet antas ge en avspanad stråkbredd som är det dubbla, dvs. lika långt åt både styrbord och babord (sb och bb).

KBV 181

Upptäcktsavstånd:	15 km
Stråkbredd:	30 km
Fart:	12 kn (22 km/h)
Patrulltid:	6 tim
Avspanad distans:	72 nm (133 km)
Avspanad yta:	2 926 km ²

KBV 301

Upptäcktsavstånd:	10 km
Stråkbredd:	20 km
Fart (patr. fart):	20 kn (37 km/h)
Patrulltid:	6 tim
Avspanad distans:	120 nm (222 km)
Avspanad yta:	8 214 km ²

Flyg

Upptäcktsavstånd:	30 km
Stråkbredd:	60 km
Fart:	150 kn (277 km/h)
Patrulltid:	6 tim
Avspanad distans:	900 nm (1 665 km)
Avspanad yta:	461 205 km ²

Av ovanstående får man en uppfattning om skillnaden i avspanad yta på 6 timmar, vilket är en normal patrulltid per flygbesättning och dag. Jag vill dock betona att man på intet sätt endast kan göra jämförelse av detta slag. Fartygen kan t.ex. utföra arbete som inte kan utföras från flyget. Den ideala lösningen är att hitta en lämplig balans mellan fartygs- och flygplansresurserna.

Lars Franzén
C Flyg

Bilaga 6 Gemensam grundutbildning

Bilagan omfattar en kortfattad och översiktlig beskrivning av de nuvarande grundutbildningarna vid de tre myndigheterna Kustbevakningen, Polisen och Tullverket.

Kustbevakningen

Kustbevakningens grundutbildning genomförs i dag i huvudsak vid centrala ledningen i Karlskrona. Utbildningen omfattar tre terminer inklusive sex månaders handledd praktik förlagd till slutet av utbildningsperioden. Allmänna behörighetskrav är svenskt medborgarskap, avslutat treårigt gymnasium med godkänt i svenska, engelska och matematik, fullgjord värnplikt (manliga sökande) och B-körkort. Därutöver krävs viss särskild behörighet.

Sökande till Kustbevakningens Sjölinje måste för den nautiska inriktningen ha examen omfattande skeppar A och maskinistexamen för motorfartyg. För den tekniska inriktningen fordras utbildning som maskintekniker 80 poäng samt skepparexamen. Flyglinjens pilotinriktning kräver ATPL-teori, lägst CPL-behörighet och skepparexamen. För Flyglinjens systemoperatörsinriktning krävs examen skeppar A och maskinistexamen för motorfartyg.

Kustbevakningen antar för närvarande 30 aspiranter vartannat år. Under sommaren 1998 påbörjades dock en tidigarelagd antagnings- och rekryteringsprocess för att kompensera för framtida pensionsavgångar. Totalt sökte 504 personer till de 30 platserna år 1998.

Kustbevakningen har inför 1999 års antagning sänkt kraven tillfälligt eftersom alltför få sökande uppfyller kraven på maskinist- och skepparexamen.⁴

Aspiranterna är anställda i Kustbevakningen med lön under utbildningstiden. Kustbevakningen ansvarar för rekrytering och antagning.

Därutöver köper Kustbevakningen utbildningspaket av bl.a. Räddningsverket, Marinen (dykarskola och teknisk skola), Trafikflygarhögskolan, Tullverket och Polishögskolan.

⁴ Examen Skeppar A benämns numera Fartygsbefäl klass VII. Maskinistutbildningen är nedlagd. Kustbevakningen överväger att i framtiden köpa utbildningar av Sjöbefälshögskolan i Kalmar.

Innehåll i grundutbildningen, KBU 1

Område	Antal timmar
Introduktion	24
Sjöpraktik, Djurö	36
UGL, psykologi	74
Datakunskap	36
Berednings- och föredragningsteknik	36
KBV målsättning och organisation	6
Statskunskap	40
Allmän rättskunskap (processrätt och straffrätt) och LKP	164
Författningskunskap (lagar om övervakning)	343
Transport av farligt gods och lastsäkring	45
Räddningstjänst	80
Havsmiljökunskap	36
Engelska	36
KIBS	16
Akutsjukvård	36
Ellära	36
Sambands- och ledningstjänst	8
Teknik	16
Personalbestämmelser	16
Arbetsmiljö	16
Ekonomisystem	8
KBV flygverksamhet	16
SBK (brandskyddsutbildning)	36
Hot och våld, självskydd	50
Vapenutbildning	24
Etik och moral	4
Utvärdering, avslutning KBU 1	8
Handledarledd praktik	6 månader
SAR-G (på Sjöfartsverkets skola)	2 veckor

Polisen

Grundutbildningen genomförs vid Polishögskolan. Utbildningen pågår under två och ett halvt år inklusive sex månaders praktikutbildning. Polisprogrammet under de två första åren omfattar ett juridiskt block, ett beteendevetenskapligt block och huvudämnet poliskunskap, som behandlar polisens uppgifter, regelverk och grundläggande metoder.

Studierna under de två åren på Polisprogrammet är studiemedelsfinansierade. Utbildningen bygger genomgående på problem-, händelse- och situationsbaserat lärande samt case-metodik. Studenterna arbetar i basgrupper om sex personer och fyra basgrupper utgör en klass. Efter två år avlägger de

studerande examen. De är då behöriga att söka tidsbegränsade anställningar med lön som aspiranter vid polismyndigheter.

Efter godkänd aspirantutbildning får aspiranterna sedan behörighet att tjänstgöra som polis. De som antas till Polisprogrammet är inte garanterade fast anställning inom Polisen förrän efter avslutad godkänd utbildning, då urval till anställning sker.

Den nya utbildningen ställer, bl.a. genom att den är studiemedelsfinansierad, betydligt högre krav på studenterna som förutsätts ta det fulla ansvaret för sina studier och för resultaten. Detta har bidragit till att höja både motivationen bland studenterna och kvaliteten på utbildningen.

Polishögskolan arbetar för att i framtiden få examinationsrätt tilldelad av Högskoleverket, och för att närma sig forsknings- och universitetsvärlden. Polishögskolan har också ambitionen att bli statens skola för rättsvårdande verksamhet, vilket förutsätter en starkare forskningsanknytning än i dag.

För antagning gäller avslutad treårig gymnasieutbildning med särskilda krav på betyg i svenska, historia och samhällskunskap, avlagt högskoleprov, svenskt medborgarskap, simkunnighet, körkort, lägst 20 års ålder och krav på hälsa, syn och hörsel.

Varje termin antas 200 personer till Polishögskolan. I augusti 1999 gjordes en dubbelantagning med 400 personer bland 4500 sökande. Antagning och rekrytering sköts av Rikspolisstyrelsens personalbyrå.

Innehåll i Polisprogrammet

Rättsvetenskaplig grundkurs, 10 poäng

Rättsordningen och juridisk metod, 5 poäng

Förvaltningsrätt och civilrätt, 5 poäng

Beteendevetenskaplig grundkurs, 10 poäng

Poliskunskap med personliga färdigheter, 55 poäng

Straffrätt, 5 poäng

Kriminologi/förebyggande verksamhet, 10 poäng

Allmän processrätt, 5 poäng

Utredningsverksamhet, 10 poäng

Politirätt, 5 poäng

Ordningsverksamhet, 10 poäng

Färdighetsämnen, teoridel, 10 poäng

Etik, 2 poäng

Självskydd/hälsa, 2 poäng

Vapenhantering, 2 poäng

Akutsjukvård, 2 poäng
Grundläggande informationsteknik, 2 poäng
Kommunikation
Polisbilskörning
Skriftlig och muntlig framställning
Färdighetsämnen, praktisk del, ej poängberäknad

Studieintegrerad arbetsplatsorientering, 5 poäng

Vid närpolisområden och andra polisrelevanta myndigheter och organisationer

Tullverket

Grundutbildning genomförs vid Tullskolan i Stockholm. Utbildningen inleds med en gemensam plattform omfattande en veckas introduktion och sju veckors basutbildning. Den behandlar huvudsakligen Tullverkets grundläggande verksamhet, mål och vision.

Därefter följer två utbildningspelare där teori varvas med praktik. Lärarna arbetar med problembaserat lärande (PBL) i lärarlag, som handleder basgrupper om fyra till fem elever. Aspiranterna är anställda i Tullverket med lön under utbildningstiden. Det finns i dag ett stort behov av nya aspiranter i Tullverket, bl.a. beroende på stora pensionsavgångar de närmaste tio åren.

Pelaren Gränsskydd pågår 32 veckor och omfattar tulltjänstemans befogenheter och skyldigheter, lagstiftning och bestämmelser för smuglingsbekämpning och brottsbekämpande verksamhet. Aspiranterna, som 1999 är 30 st. (egentligen maximalt 24), genomgår teoretisk utbildning, praktik och examination. Antagningskraven för sökande är avslutat treårigt gymnasium.

Pelaren Effektiv handel pågår 17 veckor och belyser Tullverkets roll som länk i utrikeshandelskedjan. År 1999 går 38 aspiranter utbildningen. Sökande måste i detta fall ha akademisk examen av något slag, t.ex. inom ekonomi eller juridik.

Innehåll i grundutbildningen

Basutbildning, 7 veckor

Introduktion,	1 vecka
Historik, uppgifter, samverkan och framtid,	6 veckor

Pelaren Gränsskydd

Område	Antal veckor
Gränsskyddsintroduktion	1
Riktad gränsskyddspraktik	1
Gränsskyddsutbildning	20
Gränsskydd/fysisk kontroll	
Rapportering	
Tulltjänst	
Beteendevetenskap	
Rättskunskap	
Tjänstgöring i kontrollgrupp	8
Gränsskyddsutbildning, fortsättning	8
Problemlösning	
Individanpassad kompletteringsutbildning	
Examination, skriftligt och praktiskt	
Utvärdering, gemensamt	Efter 6 månader

Pelaren Effektiv handel

Område	Antal timmar
Riktad praktik	80
Inledning	2
Hus och Hem	48
Materialspecialisten	56
Fordonsimportören	32
Kläder och skor	80
Foto, Ljud och Bild	24
Sjuk- och hälsovård	32
Hjärt- och lungräddning	8
Varusmuggling	24
Data och Tele	48
Krigsmaterielexportören	32
Kemisten	24
Brandtjänst	4
Matimportören	96
Praktik, återkoppling	80
Tullrevision	12 dagar
Information	7 dagar
Kvalitetssäkring/servicetrappan	x dagar (ej klart, påbörjas under våren 2000)
Norska gränsen	x dagar (ej klart, påbörjas under våren 2000)
Utvärdering, gemensamt	Efter 6 månader

Gemensam grundutbildning

Vi bedömer, efter kontakter med Kustbevakningen, Tullskolan, Polishögskolan, Centrala studiestödsnämnden, Högskoleverket och Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning, att förutsättningarna är goda för en gemensam grundutbildning för dem som skall arbeta i Kustbevakningen, Polisen och Tullverket. Vårt intryck är att de tre myndigheternas utbildningsanordnare ser tydliga fördelar med en gemensam grundutbildning, både för myndigheternas del och för samhället.

Kustbevakningen, Polisen och till viss del Tullverket har många områden gemensamma. Tullskolan och Kustbevakningen köper redan i dag olika utbildningar av Polishögskolan, bl.a. utbildning av Schengeninstruktörer samt kurser i självskydd och vapenkännedom. Kustbevakningen köper t.ex. utbildning av Polishögskolan för drygt 700 000 kronor per år.

Exempel på sådana ämnesområden som skulle kunna vara gemensamma, både i grundutbildningen och för de tre myndighetsspecifika utbildningarna är följande:

Områden

- juridik (förvaltningsrätt, civilrätt, processrätt, straffrätt, LKP, lagar som föreskriver övervakning),
- beteendevetenskap (psykologi, kommunikation och konflikthantering, UGL),
- statsvetenskap (samhälle, grundläggande ekonomi),
- föredragnings- och presentationsteknik (skriftlig och muntlig framställning),
- etik och moral (inklusive utbildning om uniformerade yrken),
- svensk språkbehandling,
- engelska (grundläggande fackspråk),
- data- och IT-utbildning (hårdvara och om möjligt mjukvara),
- självskydd,
- vapenkännedom och vapenhantering,
- akutsjukvård,
- radiokommunikation och samband,
- registerhantering (Schengen Information System – SIS – m.m.),
- farligt gods och lastsäkring,
- bevissäkring (teori och praktik) och
- samverkan med åklagare.

Bilaga 7 Kustbevakning i de nordiska grannländerna och Tyskland

I det följande lämnas en översikt över hur några andra länder har ordnat sitt kustbevakningsväsende. Vi begränsar oss till Danmark, Finland, Norge och Tyskland.

Danmark

I Danmark sköts gränsövervakningen på havet av Sjøværnets Operativa Kommando (SOK). SOK är en militär myndighet under Försvarskommandot och ingår i NATO:s kommandostruktur. Vid sidan av sina militära uppgifter svarar SOK för ett antal civila sjöuppgifter, avseende den operativa övervaknings- och kontrollverksamheten. SOK har till sjöss i viss utsträckning tulluppgifter och polisiära uppgifter och har av den anledningen nära samarbete med danska tullväsendet och polisen.

SOK bemannar de danska miljöskyddsfartygen under Miljöstyrelsen och vidareförmedlar uppgifter om föroreningar till sjöss. Ansvaret för sjöräddningstjänst ligger på Sjöfartsstyrelsen, medan utförandet sköts av SOK. Jämfört med Sverige finns anledning att notera att i Danmark har tullväsendet och danska Fiskeristyrelsen egna övervakningsresurser. Någon dansk organisation uppbyggd på motsvarande sätt som den svenska Kustbevakningen med sina civila befogenheter finns inte.

Finland

Finlands gränsbevakningsväsende har en stark, självständig ställning med ansvar för övervakning av både land- och sjögränser. Myndigheten är civil men har en militär organisationsstruktur. Den sorterar under inrikesministeriet.

Den primära uppgiften är gränsövervakning på land och till sjöss. Vidare svarar myndigheten för gränskontroll vid personers in- och utresa vid gränsövergångsställen, övervakning enligt särskilda bestämmelser i lag av bl.a. sjötrafiken, fiske, jakt och förhindrande av förorening i vatten förorsakad av fartyg samt havsskydd. Vid sidan av tullverket sköter gränsbevakningsväsendet tullövervakning till sjöss samt utför tullkontroll, där tullverket inte har anordnat tullövervakning. På begäran skall gränsbevakningsväsendet kunna sköta tullövervakning även på andra gränsövergångsställen.

Gränsbevakningsväsendet leder och koordinerar sjöräddningsverksamheten. Ansvaret för miljöräddningstjänsten till sjöss ligger på Finlands miljöcentral under Miljöministeriet. Gränsbevakningsväsendet deltar också i annan räddningsverksamhet inom sitt bevakningsområde, om det är nödvändigt med

hänsyn till olyckans omfattning eller speciella natur. Räddningsverksamheten får dock inte äventyra skötseln av gränsbevakningsuppgifterna och uppgifter med anknytning till det militära försvaret. Myndigheten kan vid akuta behov biträda med sjuktransporter.

I gränsbevakningsväsendets uppgifter ingår också att på begäran lämna biträde åt polisen. När en gränsbevakningsman utför tulluppgifter eller polisiära uppgifter har han motsvarande tjänstemans befogenheter.

Gränsbevakningsväsendets bevakningsområde omfattar Finlands hela havsområde och fiskezon, Lapplands län, kommuner vid landgränsen i övrigt och kustkommuner samt landskapet Åland och de viktigaste flygplatserna i landet.

År 1998 lämnade regeringen en proposition (RP 42/1998 rd) till riksdagen med förslag till lag om gränsbevakningsväsendet. En lag om gränsbevakningsväsendet från år 1975 föreslogs reviderad och kompletterad

så att det i lagen uttömmande skall bestämmas om gränsbevakningsväsendets uppgifter och de allmänna principerna för deras utförande, om en gränsbevakningsmans befogenheter samt om inhämtande av information för gränsbevakningsverksamheten och om registrering, användning och utlämning av denna information.

Den nya lagen trädde i kraft den 21 mars 1999. Under år 1998 inleddes också en totalöversyn av den lagstiftning som reglerar den finländska sjöräddningstjänsten.

Chefen för gränsbevakningsväsendet leder verksamheten med hjälp av en stab, som samtidigt verkar som inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning. Avdelningen omfattar fyra gränsbevakningssektioner och tre sjöbevakningssektioner samt en flygbevakningsdivision, vilka ansvarar för verksamheten inom sina respektive övervakningsområden.

Flygbevakningsdivisionen stöder bevakningssektionernas verksamhet med flygpatruller. Gränsbevakningsväsendet har även en egen skola som ansvarar för personalens specialutbildning.

De tre sjöbevakningssektionerna är Finska vikens med ledningscentral i Helsingfors, Skärgårdshavets med ledningscentral i Åbo respektive Bottniska vikens sjöbevakningssektion med ledningscentral i Vasa. De två sistnämnda sektionernas bevakningsområden gränsar till svenska farvatten. Flygbevakningsdivisionen är baserad i Helsingfors. Finlands territorialvattengräns är totalt 1 250 kilometer lång.

Gränsbevakningsväsendets personal har militär grundutbildning som kompletteras med specialutbildning inom den egna organisationen. Personal på

manskapsnivå utbildas i sin helt vid gränsbevakningsväsendets skola. Personalen omfattar totalt cirka 3200 personer, varav cirka 1000 tillhör sjöbevakningssektionerna. Av dessa är 70 civilanställda, 60 är officerare, 320 är instituts- och specialofficerare och 550 är sjöbevaknings- eller gränsbevakningsmän.

Inrikesministeriets ledningsgrupp för säkerhetsfrågor leds av inrikesministern. I ledningsgruppen ingår förutom kanslichefen den högsta ledningen för gränsbevakningsväsendet, polisen, brand- och räddningstjänsten samt utlänningsförvaltningen. Tullen i Finland sorterar under finansministeriet och har sålunda ingen representant i inrikesministeriets ledningsgrupp för säkerhetsfrågor. Myndighetssamarbetet med tullen fungerar friktionsfritt.

Gränsbevakningsväsendet svarar tillsammans med marinen och sjöfartsverket för sjöoperativa verksamheter. Var och en av dem har sina radar- och andra övervakningsanläggningar. Dessa ingår i ett och samma system, som marinen svarar för och som sammanställer sjöinformationen.

Inom havsområdena baseras övervakningen på tekniska system, som kompletteras med patrullering av åtta bevakningsfartyg, två flygplan samt ett 60-tal bevakningsbåtar. Gränsbevakningsväsendet har också tillgång till ett antal helikoptrar. Flygplanen och helikoptrarna används också för övervakning av landgränsområden.

Enligt gränsbevakningsväsendet har ett fungerande kontakt- och rapporteringssystem skapats mellan de olika ländernas gränsbevakningsmyndigheter i Östersjöområdet. Ett aktivt övervakningssamarbete mellan det finländska gränsbevakningsväsendet och den svenska Kustbevakningen pågår i norra delen av Östersjön och i Bottniska viken. Som exempel kan nämnas att sjöcentralerna i Härnösand och Vasa har dagliga kontakter och informationsutbyten, liksom sjöcentralerna i Stockholm och Åbo.

Svenskt och finländskt kustbevakningsflyg samordnar enligt ett schema patrulleringen av norra Östersjön och Bottniska viken i enlighet med ett särskilt bilateralt avtal.

Diskussioner förs mellan länderna om ytterligare samarbete avseende sjöövervakning och räddningsinsatser, bl.a. ett väsentligt ökat tekniskt samarbete beträffande den s.k. Ålandshavsförträngningen mellan Östersjön och Bottniska viken. Finland har byggt upp ett tekniskt bevakningssystem på Åland. För att få en heltäckande lägesbild av trafiken i Ålands hav och södra Kvarken borde lägesbilden emellertid kompletteras med information från den svenska sidan. Detta skulle kunna förverkligas genom att utvidga det åländska systemet med lämpliga sensorer placerade på den svenska sidan. Genom ett dylikt arrangemang skulle både Kustbevakningen och gränsbe-

vakningsväsendet få tillgång till en heltäckande lägesbild över Ålands hav och södra Kvarken.

Vid anskaffning av ny materiel i form av fartyg och flygplan för gränsbevakningsväsendet har Finland en annan form av finansiering än den som Sverige tillämpar för Kustbevakningen. Inrikesministeriet finansierar kostnaderna för "plattformen" och den utrustning som gränsbevakningsväsendets egna uppgifter förutsätter. Andra ministerier, som skall dra nytta av "plattformens" tjänster, svarar för finansiering av den utrustning som behövs för att de skall få sina behov tillfredsställda. Som exempel kan nämnas att ett fartyg som levererades sommaren 1999 finansierades av inrikesministeriet till 78 procent, av miljöministeriet till 15 procent, av jord- och skogsbruksministeriet till 4 procent och av försvarsministeriet till 3 procent.

Finlands gränsbevakningsväsende har liksom svenska Kustbevakningen under ett antal år biträtt Estland, Lettland och Litauen i uppbyggnaden av de baltiska ländernas gränsbevakningsväsenden till lands och till sjöss. De finländska insatserna har omfattat utbildningsbistånd och materielbistånd. Biståndet har generellt omfattat utbildning i gränsövervakning och gränskontroll, budgetering och planering, utveckling av ledningssystem, anskaffning och byggnation av fartyg, operativt samarbete samt sjöräddningstjänst.

Finlands bistånd har i huvudsak varit bilateralt. År 1999 startade gränsbevakningsväsendet biståndsprojekt i både Lettland och Litauen som finansieras via EU:s Twinningprogram. Den svenska Kustbevakningens bistånd till de baltiska länderna har i huvudsak varit bilateralt.

Norge

Norges Kystvakt skall bevaka och ta till vara norska intressen i inre farvattnen, i havsområdena inom territorialvattengränsen, Norges ekonomiska zon, fiskeskyddszonen vid Svalbard och fiskezonen vid Jan Mayen. Havsområdena är tillsammans sex - sju gånger större än det norska fastlandet. Den norska kustlinjen är totalt 2 200 kilometer.

Kystvakten ingår i Försvarets organisation under Försvarsdepartementet. Kystvakten utför i fredstid i huvudsak civila uppdrag. Kystvaktens uppgifter upptar i hög grad miljöskydd med tyngdpunkt på att kontrollera och bevaka resurser i havet. Den viktigaste uppgiften är generell övervakning och kontroll i det norska förvaltningsområdet till havs. Den mest arbetskrävande uppgiften är kontrollen av och stödet till fiskeriverksamheten, cirka 70 procent av tiden. Cirka 3 000 fiskeriinspektioner sker årligen. Varning, anmälan och arrestering är de tvångsmedel som Kystvakten har rätt att använda vid överträdelser.

Räddningsinsatser ges högsta prioritet när det gäller situationer som hotar människors liv och hälsa. Biträde lämnas åt statliga myndigheter som har behov av det inom norskt förvaltningsområde. Vidare ingår att delta i militära övningar för att upprätthålla en acceptabel nivå i förhållande till kris- och krigsuppgifter.

En av regeringen tillsatt interdepartemental kommitté – Kystförvaltningsutvalget – med uppdrag att kartlägga statens resursanvändning och resursbehov till sjöss lade år 1993 fram förslag om bättre utnyttjande av de samlade resurserna för de kustnära områdena. Som ett resultat av utredningen inrättades år 1996 Indre Kystoppsyn (IKO) som en del av Kystvakten.

IKO har till uppgift att biträda huvudansvariga myndigheter med operativ verksamhet i de kustnära områdena. Det är fråga om fiskeriövervakning, biträde vid invasion av alger och dylikt, miljöövervakning och miljöräddning, skydd vid oljeutsläpp, polisiära uppgifter, tullkontroll, fartygsinspektioner, sjöräddning, gränskontroll och bevakning av territoriet samt biträde åt civila myndigheter med uppgifter inom deras respektive ansvarsområde.

Därmed har en koncentration och samordning skett jämfört med tidigare förhållanden inom den norska sjöövervakningen. De huvudansvariga myndigheterna med egna fartyg och annan utrustning för operativ verksamhet har behållit dessa resurser.

Kystförvaltningsutvalget ansåg att de uppgifter som IKO skulle utföra förutsatte nödvändiga fullmakter och befogenheter för myndighetsutövning. Därför föreslog utredningen att en gällande lag om Kystvakten skulle omarbetas och kompletteras. Regeringens förslag till en ny lag – lov om Kystvakten – som upptar uppgifter, ansvar och befogenheter har behandlats i Odelstinget och godkänts av Stortinget. Den nya lagen trädde i kraft den 5 november 1999.

Kystvakten är organiserad i två skvadroner, en med operationsområde norr om 65 breddgraden och en söder därom. Materielen utgörs av 25 fartyg med i vissa fall besättningar på upp till 50 man varav sju patrullbåtar i inre farvatten. 14 av fartygen och fyra av patrullbåtarna är inhyrda civila fartyg. Därutöver förfogar Kystvakten över fyra flygplan, varav två egna Orion och två inhyrda samt sex helikoptrar.

Norska fastlandskusten är nu indelad i sju zoner som övervakas av sju patrullbåtar.

Personalen uppgår till cirka 840 personer, vilka inkluderar såväl militär- som civilanställda ombord och på land. Kystvaktens egna fartyg har militär besättning. De större fartygen i Kystvakten är bestyckade. De inhyrda far-

tygen har besättning som består av både militär och civil personal. Inhyrda flygplan har civil bemanning.

Tyskland

Tysklands federala gränsbevakningsväsende (Bundesgrenzschutz) är en civil organisation som består av fem gränsskyddspresidier (Bundesgrenzschutzpräsidien), vilka lyder under inrikesministeriets avdelning för gränsskydd. Varje presidium består av ett antal gränsskyddsmyndigheter. Gränsbevakningsväsendet och centralkriminalpolisen (Bundeskriminalamt) är Tysklands federala specialpolis.

Inom varje gränsskyddspresidium finns myndigheter för gränsövervakning, en järnvägspolis, en flygfältpolis, gränsbevakningsenheter och utbildningsenheter.

Bundesgrenzschutz ansvarar för och utför gränspolisuppgifter – gränsövervakning och gränskontroller vid in- och utresa – vid landgränser och gränsövergångsställen (hamnar, flygplatser). Bundesgrenzschutz ansvarar också till sjöss för övervakning av Tysklands kontinentalsockel och övervakning av miljöskydd samt fiskeriskydd. Därutöver har Bundesgrenzschutz bl.a. till uppgift att bevaka och skydda centrala förvaltningsorgan, utföra polisuppgifter i undantagssituationer och på begäran stödja delstatspolisen.

Uppgifterna till sjöss ligger på Bundesgrenzschutzamt See som ingår i Grenzschutzpräsidium Nord. Bundesgrenzschutzamt See består av tre inspektorat i Cuxhaven (Nordsjön), Neustadt (västra Östersjön) och Warnemünde (östra Östersjön). Bundesgrenzschutzamt See disponerar nio övervakningsfartyg som är mellan 38 och 49 meter långa med respektive 17 mans besättning.

Hela Bundesgrenzschutzamt See består av omkring 630 personer, varav 520 (83 procent) utgör operativ personal och 109 (17 procent) tillhör stabs- och ledningspersonal. Myndigheten övervakar tyskt territorialhav och tysk ekonomisk zon, med undantag för inre vatten, från gränsen mot Nederländerna till gränsen mot Polen. Den totala kuststräckan som övervakas är omkring 700 kilometer.

I Tyskland ingår de federala myndigheter som till sjöss ansvarar för miljöräddningstjänst, sjösäkerhet, gränskontroll, tullverksamhet och fiskerikontroll i paraplyorganisationen för kustbevakning, Küstenwache. Küstenwache är ingen egen myndighet, utan bildades för att effektivisera samarbetet mellan alla federala lagövervakande myndigheters verksamhet till sjöss genom samordning. Det finns två kustbevakningscentra, ett för Nordsjön i Cuxhaven och ett för Östersjön i Neustadt.

Küstenwache disponerar, utöver fartygen som tillhör Bundesgrenzschutzamt See, ytterligare 19 fartyg. Åtta helikoptrar kan kallas in på begäran.

Varje myndighet ansvarar för och utför sina egna uppgifter till sjöss, men de kan vid behov begära assistans från andra fartyg som ingår i Küstenwache. Küstenwache övervakar alla fartyg som ingår i organisationen, och samordnar även flygövervakningen som utförs av tyska federala marinen.

Bilaga 8 Förslag till Förordning (2000:000) med instruktion för Kustbevakningen

Uppgifter

1 § Kustbevakningen har till uppgift att i enlighet med särskilda föreskrifter utföra sjöövervakning och annan kontroll- och tillsynsverksamhet samt miljöräddningstjänst till sjöss.

Kustbevakningens huvuduppgifter är att

- utföra miljöräddningstjänst till sjöss,
- medverka i sjöräddningstjänst och till att säkerheten till sjöss ökar,
- utföra person- och varukontroll inom svenskt sjöterritorium och inom svensk ekonomisk zon samt vid den svenska delen av Europeiska unionens yttre gräns,
- utföra kontroll av fiske till sjöss samt landnings- och kvalitetskontroll av fisk,
- utföra annan sjöövervakning, kontroll- och tillsynsverksamhet inom svenskt sjöterritorium och svensk ekonomisk zon enligt särskilda föreskrifter,
- koordinera de civila behoven av sjöövervakning samt förmedla sjölägesinformation till berörda civila verksamheter samt
- bedriva uppdragsverksamhet.

(2 § Kustbevakningen skall inom ramen för sitt myndighetsanslag samverka med och biträda andra statliga myndigheter enligt särskilda föreskrifter.)

3 § Kustbevakningen skall följa den internationella utvecklingen inom sitt verksamhetsområde och medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning. Kustbevakningen skall vidare samverka med andra myndigheter för att främja svenskt deltagande i internationellt samarbete inom sitt verksamhetsområde.

Verksförordningens tillämpning

4 § Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Kustbevakningen med undantag av 4, 5, 11-14 och 33 §§.

alternativt

4 § Verksförordningen (1995:1322) skall tillämpas på Kustbevakningen.

Myndighetens ledning

5 § Generaldirektören är chef för Kustbevakningen.

Överdirektören är generaldirektörens ställföreträdare.

Rådets uppgifter och organisation

6 § Vid Kustbevakningen finns ett råd för civil sjöövervakning och sjöinformation med uppgift att ge generaldirektören vägledning om sjöövervaknings- och sjöinformationsverksamhetens inriktning. Rådet består av generaldirektören och ytterligare högst tio personer som utses av regeringen. Generaldirektören är rådets ordförande.

Organisation

7 § Myndigheten beslutar om sin organisation.

Personalföreträdare

8 § Personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på Kustbevakningen.

Anställningar m.m.

9 § Anställning som överdirektör beslutas av regeringen efter anmälan av generaldirektören. Anställningen får begränsas att gälla längst till en viss tidpunkt.

Övergångsbestämmelser

Denna förordning träder i kraft den 00 månad 2000. Genom förordningen upphävs förordningen (1988:256) med instruktion för kustbevakningen.