



2011:5

Ökad sjöstödssamverkan!





MISSIV

DATUM
2011-03-14
ERT DATUM
2010-05-06

DIARIENR
2010/89-5
ER BETECKNING
Fö2010/846/SSK

Regeringen
Försvarsdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utreda och föreslå åtgärder för ökad resurseffektivitet inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Regeringen gav den 6 maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för ökad resurseffektivitet inom utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap.

I enlighet med regeringens uppdrag har Statskontoret bedrivit utredningen i två steg. Den 1 november 2010 redovisades en delrapport. Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Ökad sjöstödssamverkan!* (2011:05). Uppdraget är härmed avslutat.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halápi och utredare Svante Eriksson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Svante Eriksson

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdraget och dess genomförande	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Utredningens genomförande och slutrapportens innehåll	11
2	Uppföljning av delrapporten	15
2.1	Delrapportens iakttagelser och slutsatser	15
	Vilka är de sjöverkande myndigheterna?	15
	Delrapportens beskrivning av dagens samverkan	16
	Delrapportens bedömning av potential för ökad samverkan	18
2.2	Utveckling sedan delrapporten lämnades	20
	Samverkan som initierats	20
	Andra förändringar av intresse i sammanhanget	21
2.3	Är delrapportens slutsatser alltjämt giltiga?	23
3	Besparingspotential	27
3.1	Allmän referensram	28
	Besparingar i den centrala statliga inköpssamordningen?	28
	Besparingar i mindre upphandlingsnätverk?	31
3.2	Besparingspotential om sjöverkande myndigheter upphandlar mer gemensamt?	32
	Sammanfattande slutsats	35
Bilagor		
1	Regeringens uppdrag	37
2	Referenser	41
3	Intervjuade personer	49
4	Statskontorets delrapport – Ökad sjöstödssamverkan?	51

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen har Statskontoret utrett möjligheter till ökad samverkan avseende stödfunktioner mellan sjöverkande myndigheter, främst Kustbevakningen, Försvarsmakten och Sjöfartsverket. Utredningen avser primärt stödfunktionerna upphandling, underhåll och utbildning. I uppdragstexten anges att den operativa verksamheten hos myndigheterna *inte* omfattas av uppdraget och att vi ska utgå ifrån gällande regelverk avseende myndigheternas ansvar och befogenheter.

I enlighet med regeringens uppdrag har Statskontoret bedrivit utredningen i två steg. Den 1 november 2010 redovisades delrapporten *Ökad sjöstödssamverkan?*, som innehöll en analys av inom vilka områden det kan finnas möjligheter till kostnadsreduceringar genom ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna avseende berörda stödfunktioner.

I delrapporten bedömde Statskontoret att de bästa förutsättningarna för ökad samverkan torde finnas – åtminstone på kort sikt – avseende gemensamma upphandlingar av olika slag. Närmast till hands torde då ligga gemensam anskaffning av sådana mer standardiserade produkter som samtliga sjöverkande myndigheter har behov av i sina roller som fartygsoperatörer, t.ex. smörjmedel, skumsläckare och livräddningsutrustning.¹ Andra områden som eventuellt kan lämpa sig för gemensam upphandling bedömer Statskontoret vara avhjälpande fartygsunderhåll (i synnerhet avseende mindre fartyg och båtar) och underhåll av annan underhållskrävande materiel än fartyg, exempelvis dykeriutrustning och viss lös utrustning på fartygen.

Sedan delrapporten lämnades har Statskontoret noterat flera exempel på att de former av samverkan som vi diskuterade i delrapporten nu har initierats i ökad utsträckning. Ett exempel är att Kustbevakningen och Försvarsmakten arbetar med att ta fram en skriftlig överenskommelse

¹ Bland de här typerna av produkter finns det framför allt en som de sjöverkande myndigheterna årligen köper för stora belopp, nämligen fartygsdrivmedel – i detta fall uppgår myndigheternas samlade inköp till flera tiotals miljoner kronor per år. Utredningen har dock visat att det beträffande fartygsdrivmedel redan finns fungerande ramavtal som myndigheterna utnyttjar. Statskontoret har därför förutsatt att den möjliga besparingen på detta område i huvudsak redan har hämtats hem.

om samverkan mellan myndigheterna – avseende såväl operativ verksamhet som vissa stödfunktioner – med syfte att skapa effektivt utnyttjande av resurser. Tanken är att överenskommelsen ska bli klar till sommaren 2011 och att den ska stödjas av en gemensam aktivitetsplan. Ett annat exempel är att Kustbevakningen och Sjöfartsverket har beslutat att genomföra en gemensam upphandling av smörjmedel.

Att en viss tendens till ökad samverkan avseende stödfunktioner mellan sjöverkande myndigheter nu kan skönjas ser Statskontoret som positivt. Till viss del tycks också Statskontorets uppdrag ha fungerat som en katalysator för utvecklingen. Det finns även skäl att tro att denna utveckling kan fortsätta. Visserligen har samverkan knappast ett egenvärde, utan måste rimligen bygga på att samtliga inblandade parter har något att vinna på det. Men när myndigheterna etablerar kontakter och inleder samarbete torde de också gemensamt kunna hitta ytterligare samverkansmöjligheter. Att börja med ”lågt hängande frukter” – såsom t.ex. smörjmedel, som Kustbevakningen och Sjöfartsverket nu gjort – bör underlätta förståelsen för att samverkan i vissa fall kan vara en fungerande arbetsform.

Samtidigt bör betonas att det enligt Statskontorets bedömning knappast lär vara möjligt att realisera några mer betydande besparingar genom ökad samverkan mellan berörda myndigheter avseende de aktuella stödfunktionerna, i synnerhet inte jämfört med myndigheternas samlade budget inom dessa områden. I arbetet efter delrapporten har Statskontoret överslagsmässigt beräknat de potentiella rationaliseringsvinsterna inom de områden – dvs. olika typer av gemensam upphandling – där vi bedömer att det finns bäst förutsättningar för ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna. Statskontorets bedömning är att den samlade besparingspotentialen inom de berörda områdena kan antas ligga mellan ca 1 och 5 miljoner kronor per år. Det skulle då handla om en samlad effekt av minskade administrativa kostnader och något bättre priser. Vilken del av intervallet som är mest realistisk torde framför allt bero på vilka förutsättningar som i praktiken finns för att få till stånd gemensam upphandling av avhjälpande fartygsunderhåll.

Det bör dock betonas att den bedömning av besparingspotentialen som här redovisats utgör en grov uppskattning, baserad på ett flertal osäkra

faktorer. En bättre bild av hur mycket som i realiteten finns att spara i gemensamma upphandlingar torde kunna fås när Kustbevakningen och Sjöfartsverket senare i vår väl har avslutat sin gemensamma upphandling av smörjmedel.

Statskontoret vill också framhålla att en väsentlig förutsättning för att kunna få till stånd ökad samverkan är att de berörda myndigheterna har regelbundna kontakter och informationsutbyte mellan sig. Den bild Statskontoret fått i utredningen är att beträffande de stödfunktioner som vårt uppdrag omfattar är den här typen av kontakter mellan myndigheterna relativt ad hoc-artade och inte så ofta förekommande. Enligt Statskontoret borde förutsättningarna för att realisera den potential för ökad samverkan som kan finnas avseende berörda stödfunktioner rimligen förbättras om de berörda organisationerna regelbundet möts bi- eller multilateralt – t.ex. en gång per år – i syfte att presentera och diskutera exempelvis kommande upphandlings- eller underhållsbehov o.d. Det är givetvis möjligt att myndigheterna genom sådana kontakter kan komma att identifiera fler samverkansområden än de som Statskontoret i denna utredning bedömt som mest framkomliga.

Som framgått ovan anges i regeringens uppdrag till Statskontoret att utredningen inte ska omfatta myndigheternas operativa verksamhet och att vi ska utgå ifrån gällande regelverk avseende myndigheternas ansvar och befogenheter. I arbetet har Statskontoret dock funnit att det finns skäl för regeringen att framöver överväga vissa ytterligare utredningsinsatser utan dessa avgränsningar. Det skulle då handla om att analysera dels eventuella möjligheter till ökad samlokalisering av sjöverkande verksamhet, dels om det finns förutsättningar för att inordna två eller flera sjöverkande myndigheters fartygsresurser i en samlad organisation, t.ex. i form av ett samlat statligt rederi. Därtill finns det enligt Statskontoret även skäl för regeringen att framöver samlat följa upp effekterna av Kustbevakningens pågående förändringsarbete. Parallellt med Statskontorets arbete har Kustbevakningen nämligen genomfört, eller genomför, flera interna översyner som delvis berör de stödfunktioner som omfattas av vårt uppdrag.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen gav den 6 maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för ökad resurseffektivitet inom utgiftsområde 6, Försvaret och samhällets krisberedskap.

Mer konkret handlar uppdraget om att Statskontoret ska utreda möjligheter till ökad samverkan avseende stödfunktioner mellan sjöverkande myndigheter. Utgångspunkten är att söka identifiera områden där ökad samverkan kan leda till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster. Utredningen avser primärt stödfunktionerna upphandling, underhåll och utbildning. I uppdragstexten anges uttryckligen att den operativa verksamheten hos myndigheterna *inte* omfattas av uppdraget. Vidare anges att Statskontoret ska utgå ifrån gällande regelverk avseende myndigheternas ansvar och befogenheter.

Enligt uppdraget ska Statskontoret i första hand analysera möjligheter till ökad samverkan mellan Kustbevakningen, Försvarmakten och Försvarets materielverk och i andra hand mellan dessa myndigheter och andra sjöverkande myndigheter såsom t.ex. Sjöfartsverket. Därtill har uppdragsgivaren till Statskontoret muntligen framfört att det är Kustbevakningen som är utgångspunkten för uppdraget. I uppdraget ingår således inte att t.ex. undersöka möjligheter till ökad samverkan mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk, i synnerhet inte beträffande icke sjöverkande verksamhet.

Uppdragstexten återges i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Utredningens genomförande och slutrapportens innehåll

I enlighet med regeringens uppdrag har Statskontoret bedrivit utredningen i två steg. Den 1 november 2010 redovisades en delrapport (*Ökad sjöstödssamverkan?*)², som innehöll en analys av inom vilka

² Statskontoret (2010a).

områden det kan finnas möjligheter till kostnadsreduceringar genom ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna avseende berörda stödfunktioner. Mot bakgrund av de iakttagelser och överväganden som redovisades i delrapporten har Statskontoret i det fortsatta utredningsarbetet främst följt upp vad som hänt sedan delrapporten lämnades och försökt att beskriva och överslagsmässigt beräkna de kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster som ökad samverkan avseende de aktuella stödfunktionerna kan leda till. Detta redovisas i föreliggande slutrapport.

Arbetet inför delrapporten handlade i mycket om att kartlägga hur de berörda myndigheterna bedriver de aktuella stödfunktionerna och vilken samverkan som finns i dag samt att översiktligt bedöma vilken potential som finns för ökad samverkan avseende stödfunktioner. Som underlag för delrapporten tog Statskontoret del av en stor mängd skriftligt material samt intervjuade ett femtiotal personer, från berörda departement, myndigheter och andra svenska organ.

Statskontorets bedömning är att den kunskapsinhämtning, analys och redovisning som gjordes inför och i delrapporten i huvudsak är så långt vi kunnat komma avseende de frågor uppdraget berör. Det arbete som har bedrivits efter delrapporten har därför varit av mer kompletterande art och inte lika omfattande som det arbete som gjordes inför delrapporten. I det fortsatta arbetet har Statskontoret tagit del av visst ytterligare skriftligt material samt haft förnyade kontakter med i första hand Försvarsmakten, Kustbevakningen och Sjöfartsverket.

Det skriftliga material som har använts i utredningen framgår av bilaga 2 och de personer som har intervjuats i utredningen framgår av bilaga 3. Dessa sammanställningar omfattar alltså hela utredningsarbetet, såväl inför som efter delrapporten.

Mot denna bakgrund har Statskontoret valt att göra en kort slutrapport, t.ex. saknar den i stort sett helt bakgrundsbeskrivningar o.d. Till rapporten har vi dock fogat delrapportens huvudtext som bilaga (se bilaga 4). I den finns utförliga beskrivningar av berörda myndigheter och organisationer, av dagens samverkan avseende de stödfunktioner som uppdraget omfattar och annan samverkan av relevans i sammanhanget samt av det tämligen omfattande utredningsarbete med liknande

inriktning som föreliggande uppdrag som genom åren har bedrivits på området. Därtill innehåller delrapporten Statskontorets bedömning av inom vilka områden det kan finnas möjligheter till kostnadsreducingar genom ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna avseende berörda stödfunktioner.

Slutrapporten har vi istället valt att helt fokusera på en uppföljning av vad som hänt sedan delrapporten lämnades och om dess slutsatser alljämt är giltiga (detta behandlas i kapitel 2) samt en översiktlig bedömning av besparingspotentialen (kapitel 3).

2 Uppföljning av delrapporten

I detta kapitel görs en uppföljning av delrapporten och dess slutsatser. Först sammanfattas vad som i delrapporten sades om dagens samverkan avseende stödfunktioner mellan sjöverkande myndigheter och om potentialen för ökad sådan samverkan (avsnitt 2.1). Med hänsyn till att endast ett fåtal månader har förflutit sedan delrapporten lämnades den 1 november 2010 har vi valt att behålla presensformen i beskrivningen av dagens samverkan. Därefter redogörs för väsentligare förändringar m.m. som inträffat efter att delrapporten lämnades (avsnitt 2.2). Mot denna bakgrund redovisar Statskontoret sedan sin bedömning av om delrapportens slutsatser alltså är giltiga (avsnitt 2.3).

2.1 Delrapportens iakttagelser och slutsatser

Vilka är de sjöverkande myndigheterna?

Som framgått av avsnitt 1.1 anger regeringens uppdrag att utredningen i första hand ska omfatta Kustbevakningen, Försvarmakten och Försvarets materielverk samt därtill andra sjöverkande myndigheter såsom t.ex. Sjöfartsverket. Försvarets materielverk är inte en sjöverkande myndighet, utan har främst upphandlingsstödande uppgifter. Men i övrigt har Statskontorets utredning visat att det är just Kustbevakningen, Försvarmakten och Sjöfartsverket, samt även Trafikverket med sina vägfärjor, som är de myndigheter som har sjöverkande resurser av mer betydande omfattning, vad avser både antal och storlek på fartyg. I övrigt är det framför allt Polisen som har sjöverkande resurser av någon nämnvärd omfattning, främst i form av mindre fartyg och båtar. Därtill finns omkring en handfull myndigheter som har något eller några enstaka fartyg vardera. Flertalet av dessa avser dock undersöknings- och forskningsfartyg som, i enlighet med ett aktuellt utredningsförslag, framöver kan komma att inordnas i Sjöfartsverkets rederi.³

³ Det finns även andra organ med fartygsresurser som regelmässigt används i uppdrag av samhällsnyttig karaktär, ofta i samverkan med sjöverkande myndigheter. De mest framträdande exemplen är den ideella föreningen Sjöräddningssällskapet och dess roll i sjöräddningen samt den kommunala räddningstjänstens roll i miljöräddning.

Delrapportens beskrivning av dagens samverkan

Statskontorets övergripande bild är att de berörda myndigheterna i dag har en totalt sett begränsad samverkan avseende de stödfunktioner som uppdraget avser, dvs. primärt upphandling, underhåll och utbildning. Den aktiva samverkan som förekommer mellan de sjöverkande myndigheterna avser främst deras kärnverksamhet och när samverkan förekommer avseende stödverksamhet kan den ibland uppstå relativt ad hoc-artat.

Beträffande *upphandling* är det relativt ovanligt att de berörda myndigheterna går samman – bi- eller multilateralt – för att upphandla enskilda produkter, i synnerhet större materielsystem. Någon sådan samverkan tycks t.ex. inte ske mellan sjöverkande myndigheter avseende nyanskaffning av fartyg.

Däremot förekommer det i vissa fall gemensam upphandling av mindre materielsystem och av vissa ramavtal. Till exempel köpte Kustbevakningen och Försvarmakten för ett par år sedan, med hjälp av Försvarets materielverk, samma hjälmdyksystem. Beträffande ramavtal finns också exempel på att en myndighet har tecknat ramavtal på eget initiativ och primärt för eget bruk, men där andra myndigheter i efterhand ändå kunnat utnyttja ramavtalet. Ett sådant exempel är ett avtal för fartygsdrivmedel som Försvarmaktens logistikförband FMLOG primärt tecknar för Försvarmaktens räkning. Till Statskontoret har FMLOG dock uppgivit att avtalet är utformat som ett statligt ramavtal, som det står fritt även för andra statliga myndigheter än Försvarmakten att utnyttja. Såväl Kustbevakningen som Sjöfartsverket använder också avtalet för att köpa hela eller delar av sina behov av fartygsdrivmedel.⁴

Andra exempel på förekommande samverkan avseende upphandling är att Försvarets materielverk används som upphandlingsstöd av i första hand Försvarmakten. Vissa av de berörda myndigheterna har också bildat olika typer av upphandlingsnätverk med andra myndigheter – i de fall Statskontoret noterat sker dock dessa kontakter med andra myn-

⁴ Som framgår av delrapporten upphandlar däremot Trafikverket drivmedel till sina vägfärjor via ett ramavtal som verket tecknat med flera olika (f.n. tre) leverantörer.

digheter än just de sjöverkande, t.ex. genom upphandlingssamarbete med andra myndigheter på den egna orten.

Att nyanskaffning av fartyg inte sker i samverkan tycks bl.a. bero på att myndigheternas fartyg – i synnerhet de större – har så pass olika användningsområden, och därmed utföranden, att upphandlingen är svår att samordna. En annan förklaring är att samordnad nyanskaffning av fartyg – om det bedöms vara tekniskt och operativt möjligt – i praktiken endast kan ske om två eller flera myndigheter ligger i tidsmässig fas med sina investeringsbehov. Fartyg är i högsta grad sällanköpsprodukter, med lång förväntad livstid, och när en investering väl har gjorts kan det därför dröja lång tid innan nya investeringsbehov uppstår. I sammanhanget bör påpekas att åtminstone Kustbevakningens behov av att nyanskaffa större materielsystem sannolikt kommer att vara begränsat för relativt lång tid framöver, eftersom myndigheten på senare år redan har genomfört, och i viss mån genomför, omfattande nyinvesteringar i sin fartygs- och flygplansflotta.

Vad gäller *underhåll* sker det i dag inte någon egentlig samverkan mellan de berörda myndigheterna. Beträffande fartygsunderhåll arbetar såväl Kustbevakningen som Försvarmakten och Sjöfartsverket enligt huvudprincipen att enklare, löpande underhåll sköts av myndigheten själv (i allmänhet/ofta av fartygens besättningar), medan större underhåll (såväl avhjälpande som förebyggande) upphandlas av externa varv på marknadsmässiga villkor. Ingen av dessa myndigheter har egna varvsresurser.⁵ Inom respektive myndighet upphandlas i synnerhet förebyggande underhåll/större översyner för åtminstone de större fartygen i dag fartygsspecifikt; per enskilt fartyg eller per fartygsserie. Enligt vad myndigheterna framfört till Statskontoret beror detta bl.a. på att underhållsbehoven varierar mellan olika fartyg/fartygsserier, med hänsyn till såväl fartygens grundläggande konstruktion och utförande som det slitage de utsätts för. Enligt myndigheterna är det därför för åtminstone de större fartygen inte rationellt att samlat upphandla förebyggande underhåll/större översyner för olika fartyg/fartygsserier.

⁵ Däremot har Trafikverket två egna varv. Dessa används i första hand för att underhålla verkets egna fartyg (vägfärjor), men tar även – på marknadsmässiga villkor – emot externa kunder. Dessa varv hanterar dock inte allt underhåll av Trafikverkets vägfärjor, bl.a. därför att vissa av färjorna är så pass stora att de egna varven inte har kapacitet att utföra alla typer av underhåll på dem. Trafikverket upphandlar därför också relativt stora underhållsvolymer från externa varv.

Det område där samverkan är vanligast i dag är *utbildning*. Det förekommer relativt ofta att myndigheterna medverkar i varandras utbildningar, som föreläsare och/eller kursdeltagare. Inte sällan handlar dock denna samverkan om att en myndighet på marknadsmässiga villkor upphandlar en föreläsare eller en hel kurs från en annan myndighet. Det förekommer dock att en myndighet erbjuder andra myndigheter utbildning till rabatterat pris eller helt utan kostnad, t.ex. ingår det i Sjöfartsverkets uppdrag att till vissa organ tillhandahålla grundläggande sjöräddningsutbildning utan krav på ersättning.

Det bör noteras att dagens samverkan avseende de berörda stödfunktionerna relativt ofta handlar om marknadsmässiga relationer – utöver att myndigheter köper utbildningskompetens av varandra, kan det t.ex. handla om köp av upphandlingsstöd från Försvarets materielverk. I utredningen har Statskontoret sett klart färre exempel på mer genuin samverkan, dvs. att myndigheterna i de berörda stödfunktionerna handlar gemensamt utifrån ett visst, gemensamt syfte. Även sådan samverkan förekommer dock, t.ex. i form av viss arbetsdelning i de upphandlingsnätverk som nämndes ovan.

Utöver de stödfunktioner som är utpekade i uppdraget, har Statskontoret funnit framför allt en typ av samverkan som delvis berör stödverksamhet, nämligen *samlokalisering av verksamhet*. Flera av de sjöverkanande myndigheterna har verksamhet som täcker hela landets kust och de största insjöarna och har fysisk närvaro i form av lokalkontor e.d. på relativt många platser. Det är dock mindre vanligt att de olika myndigheternas verksamhet har samlokaliserats – även om det finns exempel på detta såväl lokalt som regionalt.

Delrapportens bedömning av potential för ökad samverkan

Statskontorets samlade bedömning i delrapporten var att det sannolikt finns begränsad potential till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster genom ökad samverkan mellan berörda myndigheter avseende de aktuella stödfunktionerna. Några betydande besparingar lär knappast kunna realiseras genom ökad samverkan, i synnerhet inte sett i relation till myndigheternas samlade budget inom dessa områden.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i utredningen bedömde Statskontoret i delrapporten att det i första hand är inom följande områden som det finns skäl att fortsatt studera möjligheter till ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna (bi- eller multilateralt):

- Gemensam upphandling av annan, mindre materiel än hela fartyg. Beroende på inköpsbehovens karaktär torde det kunna handla såväl om fall av upphandlingar av engångskaraktär som om upphandling av gemensamma ramavtal. I delrapporten lämnades inga direkta förslag på enskilda produkter/produktområden som kunde vara lämpliga att samordnat upphandla av flera myndigheter gemensamt. Men i Statskontorets intervjuer med de berörda myndigheterna inför delrapporten framfördes vissa tentativa idéer om sådana produkter/produktområden, bl.a. olika typer av smörjmedel, skumsläckare och livräddningsutrustning.
- Gemensam upphandling av ramavtal för avhjälpande fartygsunderhåll, i synnerhet avseende mindre fartyg och båtar.
- Gemensam upphandling, eventuellt genom ramavtal, av underhåll av annan underhållskrävande materiel än fartyg. Enligt delrapporten kan sådan materiel bl.a. handla om dykeriutrustning, vissa delsystem på fartygen och viss lös utrustning på fartygen, såsom t.ex. brandsläckare.

I delrapporten bedömde Statskontoret också att det sannolikt finns ytterligare platser i landet där en samlokalisering av sjöverkande verksamhet skulle kunna ske och att kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster därmed skulle kunna realiseras. Samtidigt sades dock att en mer djupgående analys av eventuella möjligheter till ökad samlokalisering måste väga in den operativa verksamhetens förutsättningar. Som framgått av avsnitt 1.1 anges uttryckligen i regeringens uppdrag till Statskontoret att den operativa verksamheten hos myndigheterna *inte* omfattas av uppdraget. Inom ramen för föreliggande utredning har det därför inte – varken inför delrapporten eller i det fortsatta arbetet – varit möjligt att närmare analysera möjligheter till ökad samlokalisering.

Den analys som presenterades i delrapporten höll sig på en övergripande nivå. I delrapporten framhöll Statskontoret därför att det måste göras fördjupade analyser i olika avseenden innan någon ökad samverkan kan komma till stånd i praktiken. Enligt Statskontoret är det till exempel väsentligt att de berörda myndigheterna återkommande genomför systematiska, gemensamma inventeringar av sina upphandlings- eller underhållsbehov o.d. och av möjligheter till samordning av dessa. För att säkerställa att den potential för ökad samverkan som kan finnas avseende berörda stödfunktioner verkligen realiserats, menade Statskontoret också att Regeringskansliet bör skicka en tydlig signal till myndigheterna om att samverkan bör ske när så bedöms lämpligt.

2.2 Utveckling sedan delrapporten lämnades

Samverkan som initierats

I det fortsatta utredningsarbetet har Statskontoret noterat flera exempel på att de former av samverkan som vi diskuterade i delrapporten nu har initierats i ökad utsträckning. Det handlar framför allt om följande initiativ som berör Kustbevakningen:

- Kustbevakningen och Försvarsmakten arbetar med att ta fram en skriftlig överenskommelse om samverkan mellan myndigheterna syftande till att skapa effektivt utnyttjande av resurser. Tanken synes vara att först dokumentera vilken samverkan som myndigheterna har i dag och att sedan slå fast vilken – om möjligt ökad – samverkan som bör ske framgent. Två huvudområden som bedöms kunna ge särskild effekt har hittills identifierats: ett utökat sjöövervakningssamarbete respektive utbildning/rekrytering. Den bild Statskontoret fått är att diskussionerna, som har pågått en längre tid, tog sin utgångspunkt i operativ verksamhet (bl.a. avseende förbättrad kvalitet och samordning i sjöövervakningen), men senare även har kommit in på samverkan avseende de stödfunktioner som vårt uppdrag behandlar. Beträffande stödfunktioner tycks diskussionerna huvudsakligen ha berört utbildning. Tanken är att den skriftliga överenskommelsen ska bli klar till sommaren 2011 och att den ska stödjas av en gemensam aktivitetsplan.

- I delrapporten nämndes att Kustbevakningen på senare tid har sökt att systematiskt bygga upp nätverk/samarbete med myndigheter med liknande verksamhet för att eventuellt kunna samarbeta om upphandlingar. Här bör nämnas ett sådant samarbete som har realiserats efter att delrapporten lämnades, i form av att Kustbevakningen och Sjöfartsverket har beslutat att genomföra en gemensam upphandling av smörjmedel.

Enligt vad de berörda myndigheterna har framfört har i det senare av de två exemplen Statskontorets utredning fungerat som en katalysator för att samarbetet har initierats.

Andra förändringar av intresse i sammanhanget

I delrapporten påpekades att bedömningen av samverkansmöjligheter för närvarande kompliceras av att det parallellt med Statskontorets utredning pågår annat utredningsarbete som berör de aktuella myndigheternas stödfunktioner – i form av Utredningen (Fö 2010:1) ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten” och, framför allt, vissa interna översyner inom Kustbevakningen. Statskontorets bedömningar måste därför delvis göras utifrån ”rörliga mål”.

Beträffande Kustbevakningens interna översyner har vissa förutsättningar klarlagts efter det att delrapporten lämnades, varav här finns skäl att nämna följande:

- Kustbevakningen har beslutat att i huvudsak genomföra de förslag som lämnades i den interna översynen av myndighetens upphandlingar, upphandlingsrutiner och upphandlingsorganisation.⁶ Detta innebär bl.a. att Kustbevakningen nu förstärker sin upphandlingsfunktion med avtals- och upphandlingsexperter, genomför interna informations- och utbildningsinsatser, söker öka andelen ramavtal samt förstärker styrningen genom att förtydliga interna regelverk, rutiner och arbetsmetoder.
- I januari 2011 redovisades Kustbevakningens interna översyn av myndighetens regionala organisation.⁷ I denna föreslås att Kustbe-

⁶ Kustbevakningen (2010e).

⁷ Kustbevakningen (2011).

vakningen ska gå från dagens fyra regioner och fyra ledningscentraler till en ny regional organisation med två s.k. Kustbevakningsdistrikt (Väst och Ost) och två ledningscentraler. Förändringen bedöms frigöra ca 21 miljoner kronor årligen för den sjögående verksamheten. Kustbevakningens generaldirektör förväntas fatta beslut i frågan om ny regional organisation under våren 2011.

- Som framgår av Statskontorets delrapport lämnade Kustbevakningen tillsammans med Blekinge Tekniska Högskola (BTH) under år 2010 in en ansökan till Myndigheten för yrkeshögskolan om att Kustbevakningens grundutbildning skulle omformas till en yrkeshögskoleutbildning, för vars bedrivande statsbidrag skulle kunna utgå. Enligt ansökan skulle BTH formellt vara ansvarig utbildningsanordnare, men utbildningen genomföras i samarbete med bl.a. Kustbevakningen. Vidare var en utgångspunkt att aspiranterna inte som tidigare skulle vara avlönade av Kustbevakningen under utbildningstiden, utan istället bli berättigade till studiemedel. Ansökan avslogs emellertid av Myndigheten för yrkeshögskolan i januari 2011, med hänvisning till formella skäl och att utbildningen enbart riktade sig mot en tänkbar arbetsgivare. Kustbevakningens grundutbildning kommer under år 2011 att fortsätta enligt tidigare upplägg med aspirantanställning från första studiedagen, dock med förkunskapskrav på fartygsbefäl klass VII eller maskinbefäl klass VII. Kustbevakningen avser närmast att rekrytera 20 aspiranter med start hösten 2011. En dialog fortsätter samtidigt med bl.a. Myndigheten för yrkeshögskolan om förutsättningarna och skälen för att begära förändring av regelverket för yrkeshögskola.

Mot bakgrund av de kontakter Statskontoret haft med Kustbevakningen bedömer vi att ovanstående förändringar av Kustbevakningens upphandlingsfunktion, regionala organisation och utbildning inte i sig påverkar förutsättningarna för ökad samverkan avseende stödfunktioner mellan Kustbevakningen och andra sjöverkande myndigheter.

I sammanhanget bör även nämnas att Sjöfartsverket för närvarande diskuterar förutsättningarna för att bilda en gemensam serviceorganisation med Luftfartsverket. Exakt hur en sådan funktion kan komma att se ut är ännu oklart, men diskussionerna förs på en bred front och kan

eventuellt resultera i att myndigheterna inrättar gemensamma funktioner för exempelvis inköp, registratur, arkiv, reception, växel, kontorservice, resetjänst, redovisning m.m. Tanken är att minst en av funktionerna som ska ingå i den gemensamma funktionen ska starta den 1 juli 2011 och att man sedan ska fylla på med övriga funktioner så snart det är praktiskt möjligt. Statskontorets kontakter med Sjöfartsverket talar för att bildandet av en sådan gemensam serviceorganisation inte i sig kommer att påverka förutsättningarna för ökad samverkan avseende stödfunktioner mellan Sjöfartsverket och andra sjöverkande myndigheter.

2.3 Är delrapportens slutsatser alltför giltiga?

De erfarenheter som gjorts i utredningen efter att delrapporten lämnades har inte i huvudsak förändrat Statskontorets bedömning av inom vilka områden det framför allt finns skäl att fortsatt studera möjligheter till ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna, bi- eller multilateralt (se avsnitt 2.1). Således bedömer vi att de bästa förutsättningarna för ökad samverkan torde finnas – åtminstone på kort sikt – avseende gemensamma upphandlingar av olika slag.

Närmast till hands torde då ligga gemensam anskaffning av sådana mer standardiserade produkter/produktområden som samtliga sjöverkande myndigheter har behov av i sina roller som fartygsoperatörer. Som nämndes i avsnitt 2.1 kan det t.ex. handla om smörjmedel, skumsläckare och livräddningsutrustning. Som framgått av avsnitt 2.2 har också Kustbevakningen och Sjöfartsverket redan beslutat att genomföra en gemensam upphandling av smörjmedel. Andra områden som eventuellt kan lämpa sig för gemensam upphandling bedömer vi, i likhet med vad som sades i delrapporten, vara avhjälpande fartygsunderhåll (i synnerhet avseende mindre fartyg och båtar) och underhåll av annan underhållskrävande materiel än fartyg, exempelvis dykeriutrustning och viss lös utrustning på fartygen, såsom t.ex. brandsläckare.

I ett avseende har vi dock ändrat vår bedömning jämfört med delrapporten. I denna nämndes i kategorin ”underhåll av annan underhållskrävande materiel än fartyg” även ”vissa delsystem på fartygen”, med

vilket avsågs t.ex. navigations- och kommunikationssystem m.m. Den bild Statskontoret fått i det fortsatta arbetet är dock dels att underhållet av mer komplexa sådana delsystem ofta i princip ingår som ett livslängdsåtagande från tillverkaren/leverantören i samband med inköpet, dels att mindre komplexa sådana delsystem ofta inte är lönsamma att underhålla utan att man istället köper nya vid behov. I båda fallen torde det således vara svårt att samverka avseende underhåll.

Som framgått av avsnitt 2.2 kan en viss tendens till ökad samverkan avseende stödfunktioner mellan sjöverkande myndigheter nu skönjas. Detta ser Statskontoret som positivt. Enligt vår mening finns också skäl att tro att denna utveckling kan fortsätta. Visserligen har samverkan knappast ett egenvärde, utan måste rimligen bygga på att samtliga inblandade parter har något att vinna på det. Men när myndigheterna väl etablerar kontakter och inleder samarbete torde de också gemensamt kunna hitta ytterligare samverkansmöjligheter. Att börja med ”lågt hängande frukter” – såsom t.ex. smörjmedel, som Kustbevakningen och Sjöfartsverket nu gjort – bör underlätta förståelsen för att samverkan i vissa fall kan vara en fungerande arbetsform.

I sammanhanget vill Statskontoret också upprepa den enskilt kanske viktigaste slutsatsen från delrapporten, nämligen att en väsentlig förutsättning för att kunna få till stånd ökad samverkan är att de berörda myndigheterna har regelbundna kontakter och informationsutbyte mellan sig. Som framgår av delrapporten har de berörda myndigheterna i och för sig relativt frekventa kontakter, men då med huvudsakligt fokus på operativ verksamhet och den operativa samverkan som förekommer mellan myndigheterna. Visserligen har myndigheterna då och då även kontakter (oftast bilaterala) och diskussioner mellan sig om förutsättningarna för de stödfunktioner som vårt uppdrag handlar om. Men den bild Statskontoret fått i utredningen är att dessa kontakter är ad hoc-artade och långtifrån lika frekvent förekommande som de kontakter som avser förutsättningarna för den operativa verksamheten och den operativa samverkan. Enligt Statskontoret borde förutsättningarna för att realisera den potential för ökad samverkan som kan finnas avseende berörda stödfunktioner rimligen förbättras om de berörda organisationerna regelbundet möts i syfte att presentera och diskutera exempelvis kommande upphandlings- eller underhållsbehov o.d.

Sådana kontakter, som kan vara bi- eller multilaterala, skulle t.ex. kunna ske en gång per år.

Avslutningsvis vill Statskontoret också peka på att arbetet med utredningen har visat på vissa ytterligare utredningsbehov inom området, utöver de som ryms i föreliggande uppdrag. Liksom gjordes i delrapporten vill Statskontoret således framhålla att det enligt vår mening finns skäl för regeringen att framöver överväga utredningsarbete med följande inriktning:

- *Att samlat följa upp effekterna av Kustbevakningens pågående förändringsarbete.* Som framgått av avsnitt 2.2 har Kustbevakningen parallellt med Statskontorets arbete genomfört, eller genomför, flera interna översyner som delvis berör de stödfunktioner som omfattas av Statskontorets uppdrag. Enligt Statskontoret finns det skäl för regeringen att under kommande år samlat följa upp effekterna av dessa förändringar.
- *Att analysera besparingsmöjligheter med tydlig koppling till berörda myndigheters operativa verksamhet och/eller utan hänsyn till befintliga roller och organisation.* Som framgått av avsnitt 2.1 bedömer Statskontoret att det sannolikt finns ytterligare platser i landet där en samlokalisering av sjöverkanande verksamhet skulle kunna ske och att kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster därmed skulle kunna realiseras, *men* att en mer djupgående analys av eventuella möjligheter till ökad samlokalisering måste väga in den operativa verksamhetens förutsättningar. Vidare har, som framgår av delrapporten, flera av de personer som intervjuats i utredningen pekat på att det är svårt att genom samverkan mellan självständiga organ t.ex. samordna och optimera underhållsinsatser m.m. För att skapa goda förutsättningar i dessa hänseenden menar de intervjuade att det egentligen krävs att berörda fartyg hanteras inom en samlad organisation, t.ex. i form av ett samlat statligt rederi. Givet de förutsättningar som anges i regeringens uppdrag till Statskontoret har det inte varit möjligt att inom ramen för föreliggande utredning närmare analysera möjligheter till ökad samlokalisering respektive till att lägga samman två eller flera berörda myndigheters fartyg. Enligt Statskontorets mening finns det dock

skäl för regeringen att framöver initiera ett sådant utredningsarbete.

Den senare av ovanstående två punkter kan dock möjligen vara på väg att tas om hand. I riksdagens interpellationsdebatt den 10 februari 2011 framförde nämligen försvarsminister Sten Tolgfors att Försvarsdepartementet håller på att ta fram ett direktiv till en utredning som ska analysera hur den operativa samverkan och samordningen mellan Sveriges marina resurser och sjöverkande myndigheter kan utvecklas för att få ökad effektivitet. Med marina resurser avses enligt försvarsministern de resurser som till exempel fartyg, anläggningar och ledningscentraler inklusive personal som berörda myndigheter disponerar för att utföra sitt uppdrag. Tanken är att utredningen ska inledas under innevarande år och pågå till sommaren 2012.⁸

⁸ Riksdagens protokoll 2010/11:57.

3 Besparingspotential

I delrapporten angavs att Statskontoret i det fortsatta utredningsarbetet avsåg att beskriva och överslagsmässigt beräkna de kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster som ökad samverkan avseende de aktuella stödfunktionerna kan leda till. Den analys som nu har gjorts har helt utgått från de områden där Statskontoret bedömer att det finns bäst förutsättningar för ökad samverkan, dvs. avseende gemensamma upphandlingar av olika slag (se avsnitt 2.3 ovan).

Inledningsvis bör betonas att analysen är just *överslagsmässig*. Statskontoret har inte haft som ambition att söka i detalj beräkna möjliga effektiviseringar eller besparingar inom berörda områden. Detta bl.a. av det skälet att en analys av besparingspotentialen innehåller ett flertal osäkra komponenter – och dessutom osäkerheter i flera led. Detta hänger bl.a. samman med att Statskontorets analys av tänkbara samverkansområden har hållit sig på en övergripande nivå. Om det i praktiken går att etablera gemensam upphandling av enskilda produkter som i dag inte upphandlas gemensamt, och vad man i sådana fall skulle spara, kan vi inte med säkerhet säga. Innan någon gemensam upphandling avseende en viss produkt kan komma till stånd i praktiken måste fördjupade analyser göras i olika avseenden. Till exempel måste undersökas om de potentiella samverkansparternas produktbehov verkligen är så lika att de kan tillgodoses med ett gemensamt inköp – i fallet med smörjmedel har Kustbevakningen och Sjöfartsverket uppenbarligen gjort den bedömningen, men givetvis kan en detaljerad analys i andra fall även leda till en annan slutsats. För att gemensamma upphandlingar ska kunna ske måste också de potentiella samverkansparternas inköpsbehov ligga rimligt väl i tidsmässig fas med varandra, med hänsyn till att de kontrakt som sluts i upphandlingar i allmänhet löper över en lägre tidsperiod. Till osäkerheterna i analysen bidrar också att det, som framgått av kapitel 2, endast finns ett fåtal exempel på att de sjöverkande myndigheterna faktiskt har genomfört gemensamma upphandlingar, dvs. det empiriska jämförelsematerialet av direkt relevans i sammanhanget är begränsat.

Med hänsyn till de osäkerheter som föreligger har Statskontoret som utgångspunkt för analysen sökt ange en allmän referensram för hur

mycket myndigheter kan antas spara genom gemensam upphandling (denna redovisas i avsnitt 3.1). Referensramen bygger i första hand på en tidigare studie från Statskontoret, i vilken beräknades storleken på de besparingar som uppnås genom den centrala statliga inköpssamordningen.⁹ De gemensamma upphandlingar som sker inom den statliga inköpssamordningen omfattar dock en avsevärt större grupp myndigheter – potentiellt hela statsförvaltningen – än den samverkan som vi här diskuterar. För att komplettera bilden återges därför även vissa erfarenheter som i våra intervjuer har förmedlats om de upphandlingsnätverk som vissa av de sjöverkande myndigheterna har bildat med andra myndigheter, främst med andra myndigheter på den egna orten (se avsnitt 2.1). Mot bakgrund av den allmänna referensramen görs sedan i avsnitt 3.2 en översiktlig bedömning av besparingspotentialen vid ökad samverkan mellan sjöverkande myndigheter.

3.1 Allmän referensram

Besparingar i den centrala statliga inköpssamordningen?

Den statliga sektorns samlade inköp av varor och tjänster uppgår varje år till betydande belopp. Sedan år 1998 finns förordningen (1998:796) om statlig inköpssamordning som anger att det ska finnas ramavtal eller andra gemensamma avtal som effektiviserar upphandlingarna av varor och tjänster som myndigheter upphandlar ofta, i stor omfattning eller som uppgår till stora värden. Den statliga inköpssamordningen är dock ingen ny företeelse, utan motsvarande system har funnits åtminstone sedan 1970-talet.

Syftet med den statliga inköpssamordningen är att åstadkomma besparingar för staten genom att reducera myndigheternas administrativa kostnader för upphandling och skapa ekonomiskt mer förmånliga inköpsvillkor. Inköpssamordningen är en form av samverkan över myndighetsgränser där de statliga myndigheterna får stöd i sina inköp genom att upphandlingen av statliga ramavtal inom ett antal utvalda produktområden sköts centraliserat av en aktör, istället för av var och

⁹ Statskontoret (2009b).

en av myndigheterna. Huvudansvaret för den statliga inköpssamordningen ligger sedan den 1 januari 2011 på Kammarkollegiet.

Den statliga inköpssamordningen omfattar för närvarande ca 400 avtal inom ett hundratal produktområden.¹⁰ Försäljningen på dessa avtal uppgick under år 2008 till 7,5 miljarder kronor, vilket motsvarade knappt 5 procent av statens totala inköp det året.

Jämfört med situationen att varje myndighet upphandlar var för sig antas den statliga inköpssamordningen leda till besparingar av främst två slag:

- *Administrativa besparingar* genom att inte varje myndighet behöver genomföra de arbetsmoment som krävs i en upphandling (såsom framtagande av kravspecifikation, färdigställande av förfrågningsunderlag, anbudsutvärdering och avtalsskrivande etc.), utan att detta istället görs samlat av en aktör.
- *Prisbesparingar* till följd av dels att samordnade, större upphandlingar leder till hårdare konkurrens och därmed lägre priser, dels att större volymer får leverantörerna att ge kvantitetsrabatter.

Traditionellt har den samlade effekten av dessa två typer av besparingar bedömts innebära att myndigheterna sparar mellan 10 och 15 procent av anskaffningsvärdet genom att använda de statliga ramavtalen. Denna bild bekräftades också i huvudsak när Statskontoret år 2009 hade regeringens uppdrag att söka beräkna och redovisa vilka process- och prisbesparingar som uppnås genom den statliga inköpssamordningen.¹¹

I sammanhanget finns också skäl att nämna två andra iakttagelser från Statskontorets studie från år 2009. Den ena är att leverantörer kan vara beredda att ge ganska betydande kvantitetsrabatter redan vid relativt begränsade inköpsvolymer. Detta framkom när Statskontoret intervjuade ett antal leverantörer inom 18 utvalda produktområden – som ingår i den statliga inköpssamordningen – och bad dem uppge vilken rabatt en statlig myndighet skulle få om myndigheten upphandlade produkter

¹⁰ Berörda produktområden m.m. framgår av www.avropa.se.

¹¹ Statskontoret (2009b).

för 200 000 till 300 000 kronor. Undersökningen visade att leverantörerna vid dessa volymer i allmänhet var beredda att ge en relativt kraftig rabatt jämfört med sina officiella listpriser. Prissänkningen var dock inte lika långtgående som i motsvarande ramavtal under den statliga inköpssamordningen – i genomsnitt uppgick den erbjudna rabatten i dessa fall till ca två tredjedelar av rabatten i den statliga inköpssamordningen. Att prisnivåer i närheten av dem som erbjuds genom den statliga inköpssamordningen i vissa fall kan uppnås även vid enskilda upphandlingar omfattande klart mindre inköpsvolymer än i motsvarande upphandlingar i den statliga inköpssamordningen visas även i en nyligen utkommen rapport från Konkurrensverket.¹²

Den andra iakttagelsen som bör nämnas är att Statskontoret i rapporten från år 2009 pekar på att det sedan länge har funnits en medvetenhet om att samordnade upphandlingar av den typ som förekommer i den statliga inköpssamordningen även kan ha vissa negativa effekter. Bland annat kan de stora volymer som aggregeras vid samordnade upphandlingar försvåra för mindre företag att delta, vilket i sin tur kan reducera antalet anbudsgivare och därmed konkurrensen. Detta finns skäl att beakta beträffande i synnerhet ett av de områden som Statskontoret i föreliggande uppdrag har bedömt eventuellt kan lämpa sig för gemensam upphandling mellan de sjöverkande myndigheterna, nämligen avhjälpande fartygsunderhåll, avseende i synnerhet mindre fartyg och båtar. Som framgår av delrapporten har nämligen flera av de sjöverkande myndigheterna angivit till Statskontoret att det för avhjälpande underhåll är väsentligt att ha tillgång till varv i närheten av fartygens hemmahamn, eftersom det blir kostsamt för den berörda myndigheten att transportera fartygen alltför långt bort. Detta till följd av bl.a. bränslekostnad för transporten, längre bortfall av operativ förmåga m.m., dvs. kostnader som inte i sig torde vara att betrakta som underhållskostnader.¹³ Således har t.ex. Kustbevakningen för det avhjälpande underhållet tecknat s.k. prisavtal med ett 25-tal varv – av varierande storlek – utmed den svenska kusten. Om de sjöverkande myndigheterna skulle initiera en samordnad upphandling av av-

¹² Bergman, M. (2010).

¹³ Motsvarande effekter kan för övrigt uppstå även vid planerade översyner/förebyggande underhåll. Som framgått är dock förebyggande underhåll inte ett av de områden som Statskontoret i föreliggande uppdrag har bedömt som eventuellt lämpliga för gemensam upphandling.

hjälpande fartygsunderhåll, så måste den således rimligen bygga på att avtal inte endast kommer att tecknas med ett fåtal större varv.

Besparingar i mindre upphandlingsnätverk?

Som påtalades i delrapporten har vissa av de sjöverkande myndigheterna bildat olika typer av upphandlingsnätverk med andra myndigheter, främst genom upphandlingssamarbete med andra myndigheter på den egna orten. Det mest framträdande exemplet är det samarbete som Sjöfartsverket har etablerat med fem andra myndigheter, som liksom Sjöfartsverket är lokaliserade till Norrköping. Myndigheterna upphandlar gemensamma ramavtal avseende vissa stödtjänster och har delat upp själva upphandlingsarbetet sinsemellan – en myndighet upphandlar ramavtal för samtliga sex. Upphandlingsansvaret för olika tjänster har således delats mellan myndigheterna. Det bör dock betonas att detta alltså inte är ett samarbete som – utöver Sjöfartsverket – omfattar de (sjöverkande) myndigheter som direkt berörs av Statskontorets uppdrag, utan mellan Sjöfartsverket och ett antal andra myndigheter, med lokaliseringen till Norrköping som den gemensamma nämnaren. Ett liknande samarbete finns i Uppsala där Sveriges geologiska undersökning, Livsmedelsverket, Läkemedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt har bildat ett upphandlingsnätverk. Den bild Statskontoret fått av detta nätverk är att det erbjuder en möjlighet till erfarenhetsutbyte, men att det också har resulterat i gemensamma upphandlingar. Upphandlingarna har dock skötts gemensamt av myndigheterna och inte som i Norrköping delats mellan myndigheterna.

Några mer omfattande utvärderingar tycks inte ha gjorts av de upphandlingssamarbeten som beskrivs i föregående stycke. I de kontakter Statskontoret haft med berörda myndigheter i arbetet efter delrapporten har vi dock försökt få en uppfattning om hur stora besparingar samarbetena kan antas leda till. Den bild som därvid förmedlats är att de aktuella upphandlingssamarbetena leder till relativt betydande besparingar, t.ex. uppskattar Sjöfartsverket att besparingen för myndigheten uppgår till ca 10–15 procent av berörda kostnader.

3.2 Besparingspotential om sjöverkande myndigheter upphandlar mer gemensamt?

Enligt Statskontoret talar de erfarenheter som refererats i föregående avsnitt sammantaget för att det sannolikt skulle gå att uppnå besparingar om de sjöverkande myndigheterna genomförde fler gemensamma upphandlingar inom de områden vi pekat ut i delrapporten.

Att bedöma den exakta storleken på denna besparingspotential är visserligen svårt, till följd av bl.a. de osäkerheter som pekades på i inledningen till kapitel 3. Men enligt Statskontoret finns ändå skäl att tro att besparingspotentialen i detta fall är mindre än i den statliga inköpsamordningen, eftersom det handlar om färre myndigheter och mindre inköpsvolym, och även jämfört med de lokala upphandlingssamarbeten vi iakttagit i utredningen. Det senare med hänsyn till att de sjöverkande myndigheternas huvudkontor i flertalet fall är lokaliserade på olika platser och att en samverkan därför torde vara något mer administrativt komplicerad än i fallet med de nämnda lokala upphandlingssamarbetena, där myndigheterna rent geografiskt är närbelägna varandra och nödvändiga möten och andra kontakter därmed underlättas. I sammanhanget bör även poängteras att många av de produkter m.m. som skulle kunna bli aktuella för gemensam upphandling redan i dag köps i relativt stora volymer av myndigheterna var för sig – i enlighet med vad som sades i avsnitt 3.1 kan därför antas att myndigheterna redan erhåller förhållandevis stora kvantitetsrabatter.

Mot denna bakgrund antar Statskontoret – med en grov uppskattning – att besparingspotentialen vid fler gemensamma upphandlingar mellan de sjöverkande myndigheterna inom de områden vi pekat ut i delrapporten kan ligga på ca 5–10 procent av anskaffningsvärdet för berörda produkter eller tjänster. Det skulle då handla om en samlad effekt av minskade administrativa kostnader och något bättre priser.

Statskontoret saknar detaljerad information om samtliga sjöverkande myndigheters årliga inköpsvolym inom berörda områden. En översiktlig bild av detta har dock getts av de intervjuer som gjorts i utred-

ningen.¹⁴ Den översiktliga bilden bör, i kombination med den antagna procentuella sparpotentialen (se ovan), kunna ge en indikation på den samlade besparingspotentialens storlek om de sjöverkande myndigheterna skulle genomföra fler gemensamma upphandlingar inom de områden vi pekat ut i delrapporten.¹⁵ Detta diskuteras i det följande.

Gemensam upphandling av annan, mindre materiel än hela fartyg

I detta fall skulle det i första hand handla om gemensam upphandling av sådana mer standardiserade produkter/produktområden som samtliga sjöverkande myndigheter har behov av i sina roller som fartygsoperatörer, såsom t.ex. smörjmedel, skumsläckare och livräddningsutrustning. Bland de här typerna av produkter finns det framför allt en som de sjöverkande myndigheterna årligen köper för stora belopp, nämligen fartygsdrivmedel – i detta fall uppgår myndigheternas samlade inköp till flera tiotals miljoner kronor per år. Som framgått av avsnitt 2.1 finns dock redan fungerande ramavtal beträffande fartygsdrivmedel, varför Statskontoret förutsätter att den möjliga besparingen på detta område i huvudsak redan har hämtats hem.

Beträffande andra mer standardiserade produkter som samtliga sjöverkande myndigheter har behov av i sina roller som fartygsoperatörer är myndigheternas årliga inköpsvolym betydligt mindre. Utifrån vad som framkommit i våra intervjuer antar vi att de samlade inköpen i dessa fall ligger någonstans i intervallet 5–15 miljoner kronor per år. Men till saken hör då att smörjmedel, som Kustbevakningen och Sjöfartsverket redan har beslutat att upphandla gemensamt, sannolikt utgör en av de större posterna bland dessa produkter. Sammantaget talar detta för att det sannolikt finns en begränsad ytterligare besparingspotential genom gemensam upphandling av sådana mer standardiserade produkter som de sjöverkande myndigheterna har behov av i sina roller som fartygsoperatörer.

¹⁴ Vissa indikationer om de sjöverkande myndigheternas inköpsvolym inom berörda områden ges också av det skriftliga material som använts som underlag i utredningen, t.ex. av Kustbevakningen (2010e).

¹⁵ Med den grova beräkningsmetod som här använts har vi utgått från en uppskattning av de sjöverkande myndigheternas *samlade* inköpsvolym på berörda områden för att uppskatta den *samlade* besparingspotentialens storlek. Det bör dock framhållas att den reella besparingspotentialen sannolikt varierar mellan myndigheterna, t.ex. till följd av att deras nuvarande avtalsvillkor för berörda produkter/tjänster knappast är identiska.

Gemensam upphandling av ramavtal för avhjälpande fartygsunderhåll, i synnerhet avseende mindre fartyg och båtar

De sjöverkande myndigheternas behov av avhjälpande underhåll kan variera relativt mycket mellan olika år. I allmänhet uppgår dock deras samlade inköp av sådana tjänster till betydande belopp, totalt flera tiotals miljoner kronor per år. Med den ovan antagna besparingspotentialen om 5–10 procent av anskaffningsvärdet för berörda produkter eller tjänster, skulle detta tala för att det i detta fall kan finnas en relativt stor besparingspotential i absoluta tal.

Samtidigt talar dock flera omständigheter för att det sannolikt kan vara svårt att i praktiken uppnå så stora besparingar genom gemensam upphandling av ramavtal för avhjälpande fartygsunderhåll. Den viktigaste faktorn i sammanhanget är att en sådan upphandling rimligen måste bygga på att de sjöverkande myndigheterna alltjämt ska ha tillgång till varvsresurser i närheten av fartygens hemmahamn, vilket torde innebära att ett relativt stort antal varv utmed den svenska kusten måste ingå i ramavtalet. Därmed kan den prispressande effekten av upphandlingen möjligen bli mindre än normalt. Till saken hör också att Statskontoret bedömer att det framför allt torde vara avseende mindre fartyg och båtar som det finns förutsättningar för att få till stånd gemensam upphandling av ramavtal för avhjälpande fartygsunderhåll. Visserligen saknar Statskontoret närmare uppgifter om hur stor andel av myndigheternas årliga behov av avhjälpande underhåll som härrör från större fartyg, men det bör kunna antas att denna andel åtminstone inte är helt obetydlig.

Gemensam upphandling, eventuellt genom ramavtal, av underhåll av annan underhållskrävande materiel än fartyg

Enligt delrapporten kan den här typen av materiel bl.a. handla om dykeriutrustning och viss lös utrustning på fartygen, såsom t.ex. brandsläckare. Statskontoret saknar exakta uppgifter om storleken på de sjöverkande myndigheternas samlade årliga inköp av den här typen av underhåll. Mot bakgrund av vad som framkommit vid våra intervjuer antar vi dock att de samlade inköpen knappast ligger högre än intervallet 5–10 miljoner kronor per år. Detta talar för att det sannolikt finns en begränsad besparingspotential genom ökad gemensam upphandling av underhåll av annan underhållskrävande materiel än fartyg.

Sammanfattande slutsats

Som framgår av genomgången ovan är vår samlade bedömning att det knappast finns någon betydande besparingspotential inom de områden – olika typer av gemensam upphandling – där vi bedömer att det finns bäst förutsättningar för ökad samverkan mellan de sjööverkande myndigheterna. Med de grova uppskattningar som gjorts kan den samlade besparingspotentialen antas ligga mellan ca 1 och 5 miljoner kronor per år. Vilken del av intervallet som är mest realistisk torde framför allt bero på vilka förutsättningar som i praktiken finns för att få till stånd gemensam upphandling av ramavtal för avhjälpande fartygsunderhåll.

Det bör dock upprepas att den bedömning av besparingspotentialen som här redovisats utgör en grov uppskattning, baserad på ett flertal osäkra faktorer. En bättre bild av hur mycket som finns att spara i gemensamma upphandlingar torde kunna fås när Kustbevakningen och Sjöfartsverket senare i vår väl har avslutat sin gemensamma upphandling av smörjmedel.

Vidare finns skäl att upprepa vad som sades i avsnitt 2.3, nämligen att en väsentlig förutsättning för att kunna få till stånd ökad samverkan är att de berörda myndigheterna har regelbundna kontakter och informationsutbyte mellan sig. Enligt Statskontoret borde förutsättningarna för att realisera den potential för ökad samverkan som kan finnas avseende berörda stödfunktioner rimligen förbättras om de berörda organisationerna regelbundet möts i syfte att presentera och diskutera exempelvis kommande upphandlings- eller underhållsbehov o.d. Det är givetvis möjligt att myndigheterna genom sådana kontakter kan komma att identifiera fler samverkansområden än de som Statskontoret i denna utredning bedömt som mest framkomliga.

Samtidigt menar vi dock, avslutningsvis, att genomgången av besparingspotential i detta avsnitt ändå i allt väsentligt bekräftar en av huvudslutsatserna i den delrapport som tidigare redovisats i utredningen, nämligen att det sannolikt finns en begränsad potential till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster genom ökad samverkan mellan de sjööverkande myndigheterna avseende de stödfunktioner som uppdraget avser.

Regeringens uppdrag



REGERINGEN

Försvarsdepartementet

Enkelt 1/17

Regeringsbeslut 6

2010-05-06

F62010/846/SSK

STATSKONTORET

M. 100.10.11.11

Ink. 2010-05-18

Dnr. 2010/84-5

Statskontoret

Box 8110

104 20 STOCKHOLM

Uppdrag till Statskontoret att utreda och föreslå åtgärder för ökad resurseffektivitet inom utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda och lämna förslag på hur ökad samverkan mellan i första hand Kustbevakningen, Försvarsmakten och Försvarets materielverk kan bidra till ökad resurseffektivitet för den sjöverkande verksamheten inom utgiftsområde 6, Försvar och Samhällets krisberedskap. Statskontoret ska vidare se över möjligheterna till ökad resurseffektivitet genom samverkan mellan ovanstående myndigheter och andra sjöverkande myndigheter såsom t. ex. Sjöfartsverket. Statskontoret ska föreslå hur och inom vilka områden sådan samverkan kan ske.

Statskontoret ska i sitt arbete utgå från bestämmelsen i 6 § myndighetsförordningen (2007:515) om att myndigheter ska verka för att genom samarbete med andra myndigheter och andra, ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. De områden Statskontoret ska analysera är utbildning, upphandling, underhåll och teknisktöd. Den operativa verksamheten hos myndigheterna omfattas inte av uppdraget. Statskontoret ska utgå ifrån gällande regelverk avseende myndigheternas ansvar och befogenheter. Statskontoret ska beakta Kustbevakningens uppgifter inom ramen för arbetet med samhällets krisberedskap samt myndighetens huvudsakliga uppgifter; miljöräddningstjänst och sjöövervakning.

Statskontoret ska beräkna och beskriva vilka kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster förslagen resulterar i för respektive myndighet och för utgiftsområde 6, samt göra en verksamhetsmässig konsekvensanalys av respektive förslag. För de fall Statskontoret lämnar förslag som berör andra utgiftsområden ska motsvarande beräkning lämnas.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Jakobsgatan 9

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-723 11 89

E.post: registrator@defence.mil.se

Statskontoret ska genomföra uppdraget i samverkan med utredningen "Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten" (Fö 2010:01, dir 2010:45) och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Berörda myndigheter ska bistå Statskontoret och lämna de underlag som Statskontoret erfordrar i utredningsarbetet. Statskontoret ska informera Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) under uppdragets genomförande.

Uppdraget ska redovisas i två delar. Senast den 1 november 2010 ska Statskontoret redovisa för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) inom vilka områden möjligheter till kostnadsreduceringar finns genom ökad samverkan samt vilka verksamhetsmässiga effekter förslagen bedöms leda till. Senast den 1 april 2011 ska Statskontoret lämna förslag till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) på ökad samverkan, de beräkningar som ligger till grund för förslagen samt hur förslagen förhåller sig till de förslag som Utredningen "Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten" lämnar (Fö 2010:01, dir 2010:45).

Ärendet

I den av riksdagen antagna propositionen Ett användbart försvar (prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292) anförs att möjligheter till myndigheters samverkan med offentliga aktörer och näringslivet bör utnyttjas för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt resursutnyttjande. Regeringen uppdrog den 14 april 2010 åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att i samverkan med berörda myndigheter förslå hur samordning och samverkan mellan samhällets olika grenar av räddningstjänst fortsatt kan utvecklas (Fö2009/1961/SSK). Enligt samma uppdrag ska MSB i samverkan med berörda myndigheter lämna förslag på hur tillsynen av den statliga räddningstjänstens olika grenar kan utvecklas samt hur MSB kan stödja de ansvariga myndigheterna i deras tillsynsverksamhet. Nationell och internationell samverkan och dess betydelse har särskilt kartlagts i betänkandet Kustbevakningens rättsliga befogenheter (SOU 2008:55). Betänkandet har remissbehandlats och bereds nu i Regeringskansliet.

På regeringens vägnar


Sten Tolgfors


Kristina Bram

Kopia till

Statsrådsberedningen, SAM
Justitiedepartementet, PO
Försvarsdepartementet, ESIS, FMI, FMU och SSP

Finansdepartementet, BA, S 3
Näringsdepartementet, TR,
Jordbruksdepartementet, JFS
Miljödepartementet, Mk, Na
Rikspolisstyrelsen
Försvarmakten
Försvarets materielverk
Kustbevakningen
Sjöfartsverket
Tullverket

Referenser

- Bergman, M. (2010): *Samordnade ramavtal – en empirisk undersökning*. Konkurrensverkets uppdragsforskningsrapport nr 2010:5. Ds 2008:48, *Försvaret i användning*.
- Cell Network (2002): *Kustbevakningens investeringsbehov – möjligheter att samutnyttja resurser*.
- Ekonomistyrningsverket (2008): *Försvarets interna styrning och kontroll*. Rapport 2008:19.
- Försvarets Materielverk (2002): *Försvarets Materielverks yttrande över rapporten ”Kustbevakningens investeringsbehov – möjligheter att samutnyttja resurser”*. Dnr SYST 23 328:25659/02.
- Försvarets Materielverk (2009): *Årsredovisning 2008*.
- Försvarets Materielverk (2010): *Årsredovisning 2009*.
- Försvarsdepartementet (2005): *Dykeri*. Regeringsbeslut. Dnr Fö2003/2827/CIV.
- Försvarmakten (2002): *Försvarets synpunkter på rapport om möjligheterna att samutnyttja resurser för att tillgodose Kustbevakningens investeringsbehov*. Dnr 03 209:66693.
- Försvarmakten (2009): *Försvarets Handbok i dykeritjänst*. Dnr 02 760:54792.
- Försvarets Tekniska Skola (2010): *HMS – Handbok Materiel-förvaltning Sjö*. Preliminärversion.
- Hagberg, L. och Henriksson, T. (2010): *Underhåll i världsklass*. OEE Consultants AB.
- Ivansson, H. (2008): *Bränsleförbrukning styr val av nya övervakningsfartyg till Kustbevakningen*. Ur Försvarets materielverks tidning Protec nr. 4 2008.
- Kommittédirektiv 2010:45, *Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten*.

- Kommittédirektiv 2010:68, *Inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö.*
- Kommittédirektiv 2010:75, *En ny organisation för polisen?*
- Kustbevakningen (1990): *KLO-2000 – översyn av Kustbevakningens lokala organisation.*
- Kustbevakningen (2001a): *Materielplan för Kustbevakningen perioden 2001–2010.* Dnr 03-151/01.
- Kustbevakningen (2001b): *Alternativ materielplan för Kustbevakningen perioden 2001–2010.* Dnr 03-151/01:2.
- Kustbevakningen (2002): *Kustbevakningens yttrande över rapporten ”Kustbevakningens investeringsbehov – möjligheter att samutnyttja resurser”.* Dnr 37-290/02:4.
- Kustbevakningen (2003): *Redovisning av vidtagna åtgärder med anledning av Riksrevisionsverkets rapport (RRV 2002:10) Upphandling vid Kustbevakningen.* Dnr 20-1243/02:6.
- Kustbevakningen (2006): *Processplan för verksamhetsplanering och uppföljning.* Dnr 03-707/06:1.
- Kustbevakningen (2007a): *Årsredovisning 2006.*
- Kustbevakningen (2007b): *Utredning avseende Kustbevakningens rekrytering och utbildning – KRUT-2007 .*
- Kustbevakningen (2008): *Årsredovisning 2007.*
- Kustbevakningen (2009): *Årsredovisning 2008.*
- Kustbevakningen (2009): *GD:s inriktning av styrningen av Kustbevakningen – organisation och arbetsätt.* Intern PM.
- Kustbevakningen (2009): *Övergripande verksamhetsplan för Kustbevakningen 2010–2012.* Dnr 03-1302/09.
- Kustbevakningen (2009): *Kustbevakningens budget för år 2010.* Dnr 20-1016/09:5.
- Kustbevakningen (2009): *Kostnadsfördelning/-rutin mellan Fartygsenheten och Regionerna vid underhåll av fartyg.* Dnr 20-725/09.

- Kustbevakningen (2009): *Rutiner och ansvarsfördelning vad avser Skepps- och Elektroteknik för KBV 001S, VI*. Dnr 00-1063/09.
- Kustbevakningen (2010a): *Årsredovisning 2009*.
- Kustbevakningen (2010b): *Budgetunderlag för åren 2011–2013*.
- Kustbevakningen (2010c): *Generaldirektörens inriktning för 2011–2013*. Dnr 20-411/10.
- Kustbevakningen (2010d): *Kompletterande underlag från Kustbevakningen avseende ökade kostnader, användande av anslags-sparandet och behov av ytterligare anslagstilldelning*.
- Kustbevakningen (2010e): *Inköpsprojektet*. Förstudierapport.
- Kustbevakningen (2010f): *Utredning om ansvar och organisation för fartygsunderhåll m.m.* Dnr 02-1162/09:7.
- Kustbevakningen (2011): *Översyn av Kustbevakningens regionledningar och ledningscentraler*. Dnr 02-755/10:22.
- Kustbevakningens föreskrifter och allmänna råd (KBV FAR 2007:1), *Arbetsordning för Kustbevakningen*.
- Kustbevakningen och Försvarmakten (1999a): *Uppdrag om samordning av Kustbevakningens och Försvarmaktens resurser*. Dnr 03 900:656 25.
- Kustbevakningen och Försvarmakten (1999b): *Uppdrag om fortsatt arbete avseende samordning av Kustbevakningens och Försvarmaktens resurser*. Dnr 314-376/99 och 03 900:72999.
- Kustbevakningen och Sjöfartsverket (2004): *Kustbevakningens och Sjöfartsverkets utredning angående samutnyttjande av fartyg av Vikingklas*. Dnr Kustbevakningen 400-193/04:2, Dnr Sjöfartsverket 0199-04-01360.
- Norstedts svenska ordbok, 1990.
- Proposition 1986/87:95, *Totalförsvarets fortsatta utveckling*. Bilaga 6, Finansdepartementet.
- Proposition 1997/98:1, *Budgetpropositionen för 1998, Utgiftsområde 6 Totalförsvaret*.

- Proposition 1998/99:1, *Budgetpropositionen för 1999, Utgiftsområde 6 Totalförsvaret.*
- Proposition 1999/2000:1, *Budgetpropositionen för 2000, Utgiftsområde 6 Totalförsvaret.*
- Proposition 2000/01:1, *Budgetpropositionen för 2001, Utgiftsområde 6 Totalförsvaret.*
- Proposition 2000/01:53, *Försvarets framtida fartygsunderhåll m.m.*
- Proposition 2001/02:1, *Budgetpropositionen för 2002, Utgiftsområde 6 Totalförsvaret.*
- Proposition 2002/03:1, *Budgetpropositionen för 2003, Utgiftsområde 6 Försvaret samt beredskap mot sårbarhet.*
- Proposition 2003/04:1, *Budgetpropositionen för 2004, Utgiftsområde 6 Försvaret samt beredskap mot sårbarhet.*
- Proposition 2004/05:1, *Budgetpropositionen för 2005, Utgiftsområde 6 Försvaret samt beredskap mot sårbarhet.*
- Proposition 2005/06:1, *Budgetpropositionen för 2006, Utgiftsområde 6 Försvaret samt beredskap mot sårbarhet.*
- Proposition 2006/07:1, *Budgetpropositionen för 2007, Utgiftsområde 6 Försvaret samt beredskap mot sårbarhet.*
- Proposition 2006/07:128, *Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster.*
- Proposition 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008, Utgiftsområde 6 Försvaret samt beredskap mot sårbarhet.*
- Proposition 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009, Utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap.*
- Proposition 2008/09:170, *En sammanhållen svensk havspolitik.*
- Proposition 2009/10:1, *Budgetpropositionen för 2010, Utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap.*
- Proposition 2010/11:1, *Budgetpropositionen för 2011, Utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap.*

- Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Försvarets materielverk.*
- Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarets materielverk.*
- Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försvarets materielverk.*
- Riksdagens protokoll 2010/11:57.
- Riksrevisionen (2004): *Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning.* RiR 2004:6.
- Riksrevisionen (2005): *Samordnade inköp.* RiR 2005:10.
- Riksrevisionen (2006): *Reformen av Försvarets logistik. Blev det billigare och effektivare?* RiR 2006:29.
- Riksrevisionsverket (2000): *Från Hot till Skrot – ny materiel i försvaret.* RRV 2000:23.
- Riksrevisionsverket (2000): *Från Hot till Skrot – ny materiel i försvaret. Sammanfattande slutsatser och förslag.* RRV 2000:26.
- Riksrevisionsverket (2002): *Upphandling vid Kustbevakningen.* RRV 2002:10.
- Sjöfartsverket (2002): *Sjöfartsverkets yttrande angående rapporten "Kustbevakningens investeringsbehov – möjligheter att samutnyttja resurser".* Dnr 1299-02-01700.
- Sjöfartsverket (2008): *Svenskt program för sjöräddningstjänsten – inkluderande handbok i efterforskning och räddning av människoliv till sjöss, hers.*
- Sjöfartsverket (2008): *Sjöräddning – insatser 2007.*
- Sjöfartsverket (2009a): *Sjöräddning – insatser 2008.*
- Sjöfartsverket (2009b): *Årsredovisning 2008.*
- Sjöfartsverket (2009c): *Förslag till organisation avseende statens forsknings- och undersökningsfartyg.*
- Sjöfartsverket (2010): *Sjöräddning – insatser 2009.*
- Sjöfartsverket (2010): *Årsredovisning 2009.*

- Sjöfartsverket (2010): *Treårsplan för 2011–2013*.
- SOU 1989:26, *Kustbevakningens roll i den framtida sjöövervakningen*. Betänkande av kustbevakningskommittén.
- SOU 1996:41, *Statens maritima verksamhet*. Betänkande av Sjöverksamhetskommittén.
- SOU 1996:123, *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd*. Slutbetänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur.
- SOU 1997:112, *En samordnad militär skolorganisation*. Delbetänkande av Utredningen om Försvarsmaktens skolverksamhet.
- SOU 2000:54, *Det militära försvarets materieförsörjning – nuläge och förändringsfaktorer*. Delbetänkande från Materieförsörjningsutredningen.
- SOU 2001:21, *Försvarsmateriel på nya villkor*. Slutbetänkande av Materieförsörjningsutredningen.
- SOU 2002:34, *Muskövarvet – utveckling eller avveckling?* Betänkande av Musköutredningen.
- SOU 2002:39, *STYROM – STYRning och Organisation av Materieförsörjningen för Försvaret*. Betänkande av utredningen om översyn av Försvarets Materielverk.
- SOU 2005:96, *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret*. Betänkande av Försvarsförvaltningsutredningen.
- SOU 2006:27, *Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering*. Betänkande av Utredningen om fiskerikontrollen.
- SOU 2006:28, *Nya upphandlingsregler 2*. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen 2004.
- SOU 2008:39, *Framtidens polisutbildning*. Slutbetänkande av Utredningen om den framtida polisutbildningen.
- SOU 2008:48, *En utvecklad havsmiljöförvaltning*. Slutbetänkande av Havsmiljöutredningen.
- SOU 2008:53, *Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation*. Slutbetänkande av Lotsutredningen.

- SOU 2008:55, *Kustbevakningens rättsliga befogenheter*. Betänkande av Utredningen om Kustbevakningens befogenheter.
- SSPA (2010): *Utredning om Kustbevakningens underhållsorganisation*. Rapport nr 20095436.
- Statskontoret (2000): *Effektivare kustbevakning*. Rapport 2000:1.
- Statskontoret (2002): *Tillsammans i storstaden. En studie av offentlig samverkan inom ramen för de lokala utvecklingsavtalen*. Rapport 2002:23.
- Statskontoret (2006): *Sjögeografisk information till båtnad för samhället – samverkan, samordning och struktur*. Rapport 2006:10.
- Statskontoret (2008): *Försöksanalys av Kustbevakningen*. Arbetsmaterial.
- Statskontoret (2009a): *Omställning av det militära försvaret. Status i juni 2009*. Rapport 2009:11.
- Statskontoret (2009b): *En effektivare statlig inköpssamordning – analys och förslag*. Rapport 2009:12.
- Statskontoret (2010a): *Ökad sjöstödssamverkan?* Promemoria, Dnr 2010/89-5.
- Statskontoret (2010b): *En ny upphandlingsmyndighet*. Rapport 2010:23.
- Stödutredningen (2009): *Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarsmakten*. Rapport från Stödutredningen (Fö 2009:A).
- Wedin, L. (2008): *En maritim strategi för Sverige. Årlig redovisning i Kungl Krigsvetenskapsakademien avd II den 2 september 2008 av Lars Wedin*. Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift.
- Ålander, I. (2008): *Kustbevakningen beställer dyksystem*. Ur Försvarets materielverks tidning Protec nr. 1 2008.

Intervjuade personer

Kustbevakningen

Bjarke, Styrbjörn
Eliasson, Peter
Elmgren, Anna
Friberg, Gert
Grönblad, Markus
Holgersson, Mats
Larsson, Kjell
Lindholm, Torbjörn
Lundin, Ann
Neijnes, Kenneth
Olofsson, Hans
Timan, Hans
Ung Säfström, Helena

Försvarsmakten

Jenvald, Per
Lüning, Magnus
Olkerud, Peggie
Petersson, Lalle
Raun, Kenneth
Rosén, Andreas
Wiberg, Anders

Försvarets materielverk

Bergholm, Mats
Bäckman, Ann
Eriksson, Mats
Ohm, Stefan
Steen, Tobias

Sjöfartsverket

Eriksson, Leif
Eriksson, Noomi
Eriksson, Ove

Hagander, Albert
Årnell, Tomas

Försvarsdepartementet

Bergström Ring, Johan
Bram, Kristina
Gradin, Ulrica
Ljöstad, Reidar
Wolfbrandt, Mikael
Åström, Maria

Övriga

Almesjö, Lisa	Formas
Andreasson, Magnus	Sveriges geologiska undersökning
Arvidsson, Andreas	Sjöräddningssällskapet
Carlberg, Peter	Konkurrensverket
Cato, Marcus	Sveriges Kommuner och Landsting
Jönsson, Anders	Sjöräddningssällskapet
Ling-Vannerus, Clas	Sjöpolisen Stockholm
Lüning, Peter	Trafikverket/Färjerederiet
Magnusson, Ove	Sjöpolisen Västra Götaland
Myrberg, Björn	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nilsson, Mats	Utredningen ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten”
Noaksson, Erik	Jegrelius – Institutet för tillämpad grön kem
Oldenburg, Magnus	Näringsdepartementet
Planmo, Markus	Sveriges Kommuner och Landsting
Rydståle, Emil	Fiskeriverket
Segerberg, Jan	Utredningen ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten”
Werner, Anders	Trafikverket/Färjerederiet

Statskontorets delrapport – Ökad sjöstödssamverkan?

Innehåll

	Sammanfattning	53
1	Uppdraget och dess genomförande	59
1.1	Statskontorets uppdrag	59
1.2	Annat utredningsarbete på området	61
1.3	Vissa definitionsfrågor och arbetets genomförande	65
1.4	Delrapportens syfte och uppläggning	68
2	Berörda myndigheter och organisationer	69
2.1	Kustbevakningen	70
2.2	Försvarsmakten	79
2.3	Försvarets materielverk	86
2.4	Sjöfartsverket	88
2.5	Trafikverket	93
2.6	Polisen, främst Sjöpolisen	94
2.7	Fiskeriverket	97
2.8	Sveriges geologiska undersökning	98
2.9	Tullverket	98
2.10	Sjöräddningssällskapet	99
2.11	Kommunal räddningstjänst	101
3	Dagens samverkan	103
3.1	Upphandling	103
3.2	Underhåll	106
3.3	Utbildning	108
3.4	Annan samverkan av relevans i sammanhanget	111
3.5	Sammanfattande kommentarer	111

4	Potential för ökad samverkan	113
4.1	Förutsättningar för analysen	113
4.2	Bedömning av potential	115
4.3	Faktorer som kan underlätta ökad samverkan	124
5	Fortsatt arbete i utredningen	127

Sammanfattning

På uppdrag av regeringen utreder Statskontoret möjligheter till ökad samverkan avseende stödfunktioner mellan i första hand sjöverkande myndigheter. Utgångspunkten är att söka identifiera områden där ökad samverkan kan leda till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster. Utredningen avser primärt stödfunktionerna upphandling, underhåll och undervisning. I uppdragstexten anges uttryckligen att den operativa verksamheten hos myndigheterna *inte* omfattas av uppdraget.

Enligt uppdraget ska Statskontoret redovisa utredningen i två steg. Slutrapportering ska ske senast den 1 april 2011. En delrapportering – som sker genom föreliggande promemoria – ska lämnas senast den 1 november 2010. I delrapporten ska Statskontoret i första hand redovisa inom vilka områden det kan finnas möjligheter till kostnadsreduceringar genom ökad samverkan. Som underlag för delrapporten har Statskontoret tagit del av en stor mängd skriftligt material samt intervjuat ett 50-tal personer, vilka företräder berörda departement, myndigheter och andra svenska organ.

Vilka är de sjöverkande myndigheterna?

Enligt regeringens uppdrag ska utredningen i första hand omfatta Kustbevakningen, Försvarmakten och Försvarets materielverk samt därtill andra sjöverkande myndigheter såsom t.ex. Sjöfartsverket. Försvarets materielverk är inte en sjöverkande myndighet, utan har främst upphandlingsstödande uppgifter. Men i övrigt visar utredningen att det är just Kustbevakningen, Försvarmakten och Sjöfartsverket, samt även Trafikverket med sina vägfärjor, som är de myndigheter som har sjöverkande resurser av mer betydande omfattning, vad avser både antal och storlek på fartyg. I övrigt är det framför allt Polisen som har sjöverkande resurser av någon nämnvärd omfattning, främst i form av mindre fartyg och båtar. Därtill finns omkring en handfull myndigheter som har något eller några enstaka fartyg vardera. Flertalet av dessa avser dock undersöknings- och forskningsfartyg som, i enlighet med

ett aktuellt utredningsförslag, framöver kan komma att inordnas i Sjöfartsverkets rederi.¹

Dagens samverkan

Statskontorets övergripande bild är att de berörda myndigheterna i dag har en totalt sett begränsad samverkan avseende de aktuella stödfunktionerna. Vidare tycks den samverkan som ändå förekommer ofta uppstå relativt ad hoc-artat.

Beträffande *upphandling* är det relativt ovanligt att de berörda myndigheterna går samman – bi- eller multilateralt – för att upphandla enskilda produkter, i synnerhet större materielsystem. Någon sådan samverkan tycks t.ex. inte ske mellan sjöverkande myndigheter avseende nyanskaffning av fartyg. Däremot förekommer det i vissa fall gemensam upphandling av mindre materielsystem och av vissa ramavtal. Andra exempel på förekommande samverkan är att Försvarets materielverk används som upphandlingsstöd av i första hand Försvarmakten. Vissa av de berörda myndigheterna har också bildat olika typer av upphandlingsnätverk med andra myndigheter – i de fall Statskontoret noterat sker dock dessa kontakter med andra myndigheter än just de sjöverkan- de, t.ex. genom upphandlingssamarbete med andra myndigheter på den egna orten.

Att nyanskaffning av fartyg inte sker i samverkan tycks bl.a. bero på att myndigheternas fartyg – i synnerhet de större – har så pass olika användningsområden, och därmed utföranden, att upphandlingen är svår att samordna. En annan förklaring är att samordnad nyanskaffning av fartyg – om det bedöms vara tekniskt och operativt möjligt – i praktiken endast kan ske om två eller flera myndigheter ligger i tidsmässig fas med sina investeringsbehov. Fartyg är i högsta grad sällanköpsprodukter, med lång förväntad livstid, och när en investering väl har gjorts kan det därför dröja lång tid innan nya investeringsbehov uppstår.

¹ Det finns även andra organ med fartygsresurser som regelmässigt används i uppdrag av samhällsnyttig karaktär, ofta i samverkan med sjöverkande myndigheter. De mest framträdande exemplen är den ideella föreningen Sjöräddningssällskapet och dess roll i sjöräddningen samt den kommunala räddningstjänstens roll i miljöräddning.

Vad gäller *underhåll* tycks det i dag inte ske någon egentlig samverkan mellan de berörda myndigheterna. Beträffande fartygsunderhåll arbetar såväl Kustbevakningen som Försvarsmakten och Sjöfartsverket enligt huvudprincipen att enklare, löpande underhåll sköts av myndigheten själv (i allmänhet/ofta av fartygens besättningar), medan större underhåll (såväl avhjälpande som förebyggande) upphandlas av externa varv på marknadsmässiga villkor. Ingen av dessa myndigheter har egna varvsresurser. Inom respektive myndighet upphandlas i synnerhet förebyggande underhåll/större översyner för åtminstone de större fartygen i dag fartygsspecifikt; per enskilt fartyg eller per fartygsserie. Enligt vad myndigheterna framfört till Statskontoret beror detta bl.a. på att underhållsbehoven varierar mellan olika fartyg/fartygsserier, med hänsyn till såväl fartygens grundläggande konstruktion och utförande som det slitage de utsätts för. Enligt myndigheterna är det därför för åtminstone de större fartygen inte rationellt att samlat upphandla förebyggande underhåll/större översyner för olika fartyg/fartygsserier.

Det område där samverkan är vanligast i dag är *utbildning*. Det förekommer relativt ofta att myndigheterna medverkar i varandras utbildningar, som föreläsare och/eller kursdeltagare. Inte sällan handlar dock denna samverkan om att en myndighet på marknadsmässiga villkor upphandlar en föreläsare eller en hel kurs från en annan myndighet.

Det bör noteras att dagens samverkan avseende de berörda stödfunktionerna relativt ofta handlar om marknadsmässiga relationer – utöver att myndigheter köper utbildningskompetens av varandra, kan det t.ex. handla om köp av upphandlingsstöd från Försvarets materielverk. I utredningen har Statskontoret sett klart färre exempel på mer genuin samverkan, dvs. att myndigheterna i de berörda stödfunktionerna handlar gemensamt utifrån ett visst, gemensamt syfte. Även sådan samverkan förekommer dock, t.ex. i form av viss arbetsdelning i de upphandlingsnätverk som nämndes ovan.

Utöver de stödfunktioner som är utpekade i uppdraget, har Statskontoret funnit framför allt en typ av samverkan som delvis berör stödverksamhet och som därför är av relevans i utredningen – nämligen *samlökalisering av verksamhet*. Flera av de sjöverkande myndigheterna har verksamhet som täcker hela landets kust och de största insjöarna och har fysisk närvaro i form av lokalkontor e.d. på relativt många platser.

Det är dock ovanligt att de olika myndigheternas verksamhet har samlokaliserats, även om enstaka exempel finns på detta.

Potential för ökad samverkan

Vid en samlad bedömning menar Statskontoret att det finns begränsad potential till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster genom ökad samverkan mellan berörda myndigheter avseende de aktuella stödfunktionerna. Några betydande besparingar lär knappast kunna realiseras genom ökad samverkan, i synnerhet inte sett i relation till myndigheternas samlade budget inom dessa områden.

Mot bakgrund av de iakttagelser som gjorts i utredningen bedömer Statskontoret att det i första hand är inom följande områden som det finns skäl att fortsatt studera möjligheter till ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna (bi- eller multilateralt):

- Gemensam upphandling av annan, mindre materiel än hela fartyg. Beroende på inköpsbehovens karaktär torde det kunna handla om såväl upphandlingar av engångskaraktär som upphandling av gemensamma ramavtal.
- Gemensam upphandling av ramavtal för avhjälpande fartygsunderhåll, i synnerhet avseende mindre fartyg och båtar.
- Gemensam upphandling, eventuellt genom ramavtal, av underhåll av annan underhållskrävande materiel än fartyg.
- Ökad samlokalisering av sjöverkande verksamhet på vissa orter i landet.

Det måste dock betonas att den analys som Statskontoret presenterar i denna delrapport håller sig på en övergripande nivå. Innan någon ökad samverkan kan komma till stånd i praktiken måste fördjupade analyser göras i olika avseenden. Till exempel ser vi det som väsentligt att myndigheterna återkommande genomför systematiska, gemensamma inventeringar av sina upphandlings- eller underhållsbehov o.d. och av möjligheter till samordning av dessa. För att säkerställa att den potential för ökad samverkan som kan finnas avseende berörda stödfunktioner verkligen realiseras, anser Statskontoret också att Regerings-

kansliet bör skicka en tydlig signal till myndigheterna om att samverkan bör ske när så bedöms lämpligt.

Fortsatt arbete i utredningen

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret i slutrapporten den 1 april 2011 lämna förslag på ökad samverkan och redovisa de beräkningar som ligger till grund för förslagen.

Mot bakgrund av de iakttagelser och överväganden som redovisas i föreliggande delrapport anser Statskontoret dock att det inte vore meningsfullt att ägna det fortsatta arbetet åt att söka i detalj beräkna möjliga effektiviseringar eller besparingar inom de områden uppdraget omfattar. För detta talar *dels* att vi bedömer potentialen för ökad samverkan som begränsad, *dels* att mer exakta beräkningar av möjliga effektiviseringar eller besparingar skulle kräva att en rad relativt långtgående antaganden görs, inte minst eftersom myndigheterna själva för närvarande vidtar ett antal förändringar inom berörda områden. Beräkningarna skulle således komma att innehålla många osäkerheter.

Mot denna bakgrund avser Statskontoret att fokusera det fortsatta utredningsarbetet på att *överslagsmässigt* beskriva och beräkna de kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster som ökad samverkan avseende de aktuella stödfunktionerna kan leda till samt att därutöver genomföra vissa kompletterande utredningsinsatser avseende de utpekade områdena. Statskontoret bedömer att dessa utredningsaktiviteter inte på något markant sätt kommer att påverka den övergripande bild som förmedlas i delrapporten.

1 Uppdraget och dess genomförande

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringen gav den 6 maj 2010 Statskontoret i uppdrag att utreda och föreslå åtgärder för ökad resurseffektivitet inom utgiftsområde 6, Försvaret och samhällets krisberedskap.

Uppdraget handlar om att Statskontoret ska analysera möjligheter till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster genom ökad samverkan mellan några i uppdraget utpekade myndigheter avseende vissa stödfunktioner. Enligt uppdraget ska Statskontoret således utreda och lämna förslag på hur ökad samverkan mellan i första hand Kustbevakningen, Försvarmakten och Försvarets materielverk kan bidra till ökad resurseffektivitet för den sjöverkande verksamheten inom Utgiftsområde 6, Försvaret och Samhällets krisberedskap. Vidare ska Statskontoret se över möjligheterna till ökad resurseffektivitet genom samverkan mellan ovanstående myndigheter och andra sjöverkande myndigheter såsom t.ex. Sjöfartsverket. Statskontoret ska föreslå hur och inom vilka områden sådan samverkan kan ske.

Enligt uppdraget ska Statskontoret beräkna och beskriva vilka kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster förslagen resulterar i för respektive myndighet och för Utgiftsområde 6 samt göra en verksamhetsmässig konsekvensanalys av respektive förslag. För de fall Statskontoret lämnar förslag som berör andra utgiftsområden ska motsvarande beräkning lämnas.

Vissa väsentliga förutsättningar och avgränsningar gäller för utredningen, varav följande framgår i uppdragstexten:

- Uppdraget avser eventuella möjligheter att uppnå ökad resurseffektivitet genom ökad *samverkan*, dvs. möjligheter till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster som endast berör en myndighet omfattas inte av uppdraget.

- Uppdraget avser samverkan avseende vissa *stödfunktioner*. I uppdragstexten anges uttryckligen att ”de områden Statskontoret ska analysera är utbildning, upphandling, underhåll och teknikstöd”.
- I uppdragstexten anges uttryckligen att den operativa verksamheten hos myndigheterna *inte* omfattas av uppdraget. Vidare anges att Statskontoret ska utgå ifrån gällande regelverk avseende myndigheternas ansvar och befogenheter.
- Av uppdragstexten framgår att utredningen primärt ska omfatta *sjöverkande verksamhet*. Detta begrepp definieras inte i uppdraget. I annat sammanhang har dock ”sjöverkande myndighet” beskrivits som ”en myndighet som har verksamhet till havs”,² dvs. som i någon del av sin verksamhet fysiskt befinner sig till havs med hjälp av någon form av fartyg. Med hänsyn till att Kustbevakningen bedriver verksamhet både till havs och på landets största sjöar har Statskontoret dock förutsatt att sjöverkande verksamhet kan avse verksamhet på såväl havet som sjöar.

Utöver ovanstående har uppdragsgivaren också till Statskontoret muntligen framfört att det är Kustbevakningen som är utgångspunkten för uppdraget. I uppdraget ingår således inte att t.ex. undersöka möjligheter till ökad samverkan mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk, i synnerhet inte beträffande icke sjöverkande verksamhet. Av de muntliga kontakterna med uppdragsgivaren har Statskontoret även dragit slutsatsen att det som i uppdraget avses med *teknikstöd* för Kustbevakningens del i allt väsentligt torde rymmas inom vad myndigheten gör inom upphandling och underhåll. Detta har också bekräftats av Kustbevakningen. Statskontoret har därför valt att inte behandla teknikstöd som en särskild kategori. I den fortsatta framställningen behandlas berörda stödfunktioner istället i termer av upphandling, underhåll, utbildning samt övrig verksamhet av relevans i sammanhanget.

Uppdraget ska redovisas i två delar. Senast den 1 november 2010 ska Statskontoret redovisa för Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) inom vilka områden möjligheter till kostnadsreduceringar finns genom

² Se Wedin, L. (2008), s. 35, som behandlar Ds 2008:48.

ökad samverkan samt vilka verksamhetsmässiga effekter förslagen bedöms leda till. Senast den 1 april 2011 ska Statskontoret lämna förslag till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) på ökad samverkan, de beräkningar som ligger till grund för förslagen samt hur förslagen förhåller sig till de förslag som lämnas av Utredningen ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten” (Fö 2010:01, dir. 2010:45).

Uppdragstexten återges i sin helhet i bilaga 1.

1.2 Annat utredningsarbete på området

Som framgår av den bifogade referenslistan (se bilaga 2) har det under de senaste 20–25 åren gjorts ett stort antal utredningar som – i vid mening – kan sägas ha berört de frågor som tas upp i Statskontorets uppdrag. Således har såväl frågan om möjligheter till ökad samverkan – dock oftast avseende olika delar av berörda myndigheters operativa verksamhet – som frågan om möjligheter till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster i berörda myndigheters stödfunktioner behandlats av ett flertal utredningar. Ett par nyligen gjorda exempel på det förstnämnda är *Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering* (SOU 2006:27) och *Kustbevakningens rättsliga befogenheter* (SOU 2008:55). Exempel på det senare är flera utredningar som bl.a. behandlat olika aspekter på stödet till Försvarsmakten, se *En effektiv förvaltning för insatsförsvaret* (SOU 2005:96), Stödutredningens rapport från år 2009 *Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarsmakten* och den nu pågående Utredningen (Fö 2010:1) ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten”. Den sistnämnda utredningen ska föreslå hur reduktioner kan genomföras av Försvarsmaktens logistikverksamhet och det stöd till Försvarsmakten som Försvarets materielverk, Försvarshögskolan och Totalförsvarets forskningsinstitut lämnar när det gäller materiel- och logistikförsörjning samt forskning och utveckling. Utredningen, som ska vara klar senast den 1 april 2011, ska föreslå kostnadsminskningar som ska uppgå till minst två miljarder kronor årligen jämfört med utfallet år 2008.

Även med ett snävare synsätt – att det bör handla om utredningar som har analyserat möjligheter till ökad samverkan avseende stödfunktioner mellan de berörda myndigheterna och med utgångspunkt i Kustbevak-

ningen – går det att finna flera exempel på tidigare utredningar. Faktum är att frågan om möjligheter till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster genom ökad samverkan i stödfunktioner lyftes fram redan i den proposition som låg till grund för att Kustbevakningen – genom utbrytning från Tullverket – blev en fristående myndighet år 1988, vilket framgår av följande citat:

Det finns en ”mängd områden där kustbevakningen och marinen har verksamheter som i dag löper parallellt. Väsentliga rationaliserings- och effektiviseringsvinster går att nå inom sådana områden som gemensam materialanskaffning, materielunderhåll, system för ledning, samband och kommunikation, förrådshållning, utbildning och operativt samutnyttjande av resurser.”
(Prop. 1986/87:95, bilaga 6, s. 56)

Av gjorda utredningar bör – i kronologisk ordning – först nämnas att regeringen år 1999 gav Kustbevakningen och Försvarmakten i uppdrag att gemensamt utreda möjligheter till ökad resurssamverkan mellan myndigheterna. I myndigheternas avrapportering genomlystes samordningsmöjligheter inom områdena infrastruktur, ledningsresurser, materiel och teknik, verksamhetsplanering samt personal och utbildning.³ Myndigheterna pekade också på vikten av att hålla regelbundna informationsmöten, t.ex. angavs att myndigheterna avsåg att hålla en årlig gemensam beredning på central nivå i syfte att ömsesidigt informera om planerad långsiktig materielanskaffning. Enligt regeringen avsåg myndigheterna därefter att inom de områden där samordningsmöjligheter påvisats successivt vidta åtgärder för att genomföra dessa.⁴

År 1999 gav regeringen också i uppdrag till Statskontoret att göra en genomlysning av Kustbevakningens organisation och arbetsrutiner i syfte att identifiera effektiviserings- och besparingsmöjligheter i Kustbevakningens verksamhet.⁵ I rapporten pekade Statskontoret bl.a. på vissa ökade samverkansmöjligheter avseende de stödfunktioner som behandlas i det nu aktuella uppdraget, t.ex. att inrätta en delvis gemensam grundutbildning för Kustbevakningen, Polisen och Tullverket.

³ Kustbevakningen och Försvarmakten (1999a och 1999b).

⁴ Prop. 2000/01:1, UO6, s. 104.

⁵ Statskontoret (2000).

Tanken var att det skulle inrättas en gemensam förberedande grundutbildning – med gemensam antagning – om en eller två terminer, som skulle omfatta bl.a. juridik, beteendevetenskap, kommunikation och konflikthantering, föredragnings- och presentationsteknik samt svensk språkbehandling. Efter den gemensamma grundutbildningen skulle respektive myndighet sedan var för sig, utifrån sina individuella krav, göra urval och antagning till en myndighetsspecifik aspirantutbildning. Den gemensamma grundutbildningen föreslogs vara studiemedelsfinansierad. För Kustbevakningen bedömdes en stor fördel med förslaget därför bli att myndigheten inte längre skulle behöva betala lön för aspiranterna under den delvis gemensamma grundutbildningen.

Som en följd av Statskontorets rapport gav regeringen år 2000 Kustbevakningen i uppdrag att förbereda en övergång till studiemedelsfinansiering av myndighetens grundutbildning. I Kustbevakningens redovisning av uppdraget år 2001 gjordes dock bedömningen att en studiemedelsfinansierad grundutbildning av det slag som låg till grund för regeringens uppdrag till Kustbevakningen av olika skäl inte skulle vara positivt för myndighetens verksamhet. Mot denna bakgrund beslutade regeringen i maj 2002 att det inte var aktuellt att införa en studiemedelsberättigande utbildning, eftersom regeringen inte såg några fördelar med detta ur vare sig verksamhets- eller finansieringssynpunkt.⁶

Mot bakgrund av den tioåriga materielplan som Kustbevakningen redovisade i mars 2001⁷ gav Regeringskansliet i slutet av år 2001 en konsult i uppdrag att se över eventuella samordningsmöjligheter med andra myndigheter i materielplanen. I redovisningen av uppdraget gjorde konsulten bedömningen att det fanns viss materiel hos Försvarsmakten som skulle kunna överföras till Kustbevakningens verksamhet.⁸

Efter bl.a. remissbehandling av konsultrapporten gjorde regeringen några år senare bedömningen att det kunde finnas en begränsad mängd materiel som skulle bli övertalig i och med Försvarsmaktens nya orga-

⁶ Innehållet i såväl Kustbevakningens uppdrag som regeringens beslut har här refererats från Kustbevakningen (2007b).

⁷ Kustbevakningen (2001a och 2001b).

⁸ Cell Network (2002).

nisation och som skulle kunna användas i Kustbevakningens verksamhet.⁹ Enligt regeringens bedömning rörde det sig framför allt om mindre fartyg samt viss annan materiel. Regeringen avsåg därför att lämna ett uppdrag till Försvarsmakten och Kustbevakningen att se över om det fanns övertalig materiel som kunde användas i Kustbevakningens verksamhet och där det för staten skulle vara fördelaktigt att åta sig de anpassningskostnader som är förenade med ett sådant övertagande. Såvitt Statskontoret kunnat utröna blev det huvudsakliga resultatet av detta att Kustbevakningen övertog ett litet antal mindre fartyg från Försvarsmakten.

På uppdrag av regeringen utredde Kustbevakningen och Sjöfartsverket tillsammans år 2004 förutsättningarna för att samutnyttja vissa isbrytare (av Viking-klass) istället för att Kustbevakningen skulle göra den investering i tre nya, stora kombinationsfartyg (av 001-klass), vilken myndigheten sedermera genomförde.¹⁰ I myndigheternas rapport konstaterades att det fanns tekniska möjligheter att anpassa Vikingfartygen enligt Kustbevakningens kravspecifikation, så att de skulle ges likvärdig kapacitet och förmåga som de planerade fartygen i 001-serien. De ombyggda Vikingfartygen bedömdes dock få en del icke önskvärda egenskaper jämfört med fartygen i 001-serien, t.ex. skulle de bli väl stora. Alternativet att bygga om och samutnyttja Vikingfartygen bedömdes också bli mindre fördelaktigt ekonomiskt sett.

Möjligheter till samverkan i grundutbildningen mellan Kustbevakningen, Polisen och Tullverket utreddes på nytt av Kustbevakningen år 2007.¹¹ I rapporten diskuterades bl.a. möjligheter att lokalisera grundutbildningen till de skolor där Polisen och Tullverket bedriver utbildning samt att samordna själva utbildningen med dessa myndigheter. Ett samarbete med Tullverket bedömdes vara mindre lämpligt i dessa hänseenden. Beträffande Polisen sades däremot i rapporten att det både skulle vara möjligt att förlägga Kustbevakningens grundutbildning till Polishögskolan i Stockholm (Sörentorp) och att de båda myndigheternas grundutbildningar har så pass många likvärdiga inslag att det borde vara möjligt för Kustbevakningens och Polisens aspiranter att läsa åtminstone en termin gemensamt. Vad avser möjligheter till samlokali-

⁹ Prop. 2004/05:1, UO6, s. 96.

¹⁰ Kustbevakningen och Sjöfartsverket (2004).

¹¹ Kustbevakningen (2007b).

sering konstaterades dock samtidigt att Kustbevakningen skulle kunna få möjlighet att hyra utbildningslokaler vid Polishögskolan först efter det att Polisen klarat av den särskilda satsning på fler poliser som skett under senare år, vilket bedömdes innebära att Kustbevakningen skulle kunna få tillgång till utbildningslokaler först år 2010.

I sammanhanget bör också nämnas att Kustbevakningen parallellt med Statskontorets arbete har genomfört, eller genomför, flera interna översyner som berör de stödfunktioner som omfattas av Statskontorets uppdrag. Dessa utredningar handlar om hur Kustbevakningens underhåll av fartyg, räddningsmateriel m.m. ska organiseras vad avser centrala respektive regionala funktioner, om hur myndighetens upphandlingsfunktion kan förbättras samt om hur myndighetens regionala organisation bör se ut framöver.

1.3 Vissa definitionsfrågor och arbetets genomförande

Statskontorets utgångspunkt har varit att, i enlighet med regeringens uppdrag, koncentrera utredningen till samverkan avseende vissa stödfunktioner (primärt utbildning, upphandling och underhåll) och att i möjligaste mån inte diskutera myndigheternas operativa verksamhet – utöver vad som sker i de rena beskrivningarna av myndigheterna (se kapitel 2). Samtidigt ska dock sägas att det inte alltid är helt enkelt att dra en gräns mellan stödfunktioner och operativ verksamhet. *Dels* finns givetvis en tydlig koppling dem emellan i så måtto att stödfunktionerna inte är något självändamål, utan ska svara upp mot behov hos den operativa verksamheten. Till exempel förutsätter materielupphandling – där genomförandet av själva upphandlingen i och för sig kan ses som en stödfunktion – att kraven på den aktuella materielen har specificerats av, eller i nära samarbete med, operativt ansvariga. *Dels* bedriver de berörda myndigheterna vissa aktiviteter som är svåra att entydigt klassificera som stödfunktioner eller operativ verksamhet – detta gäller t.ex. övningsverksamhet inom miljö- och sjöräddning. Statskontoret har valt att hantera detta genom att i den löpande texten genomgående markera när vår analys eventuellt börjar tangera den operativa verksamheten.

Uppdraget handlar alltså om möjligheter till ökad ”samverkan”. Någon närmare definition av detta begrepp ges dock inte i uppdragstexten, utan där synes ”samverkan” i princip användas som ett generellt begrepp för alla former av samarbete som Kustbevakningen m.fl. deltar i. Semantiskt sett är dock samverkan knappast en synonym för samarbete, utan har en snävare betydelse – enligt en ordbok betyder samverkan t.ex. ”gemensamt handlande för visst syfte”.¹² Samarbete/samverkan mellan olika parter kan också se mycket olika ut med avseende på art, djup och form/grad av formalisering. I synnerhet i utredningens kartläggande delar har dock Statskontoret valt att utgå från en vid och inkluderande definition av begreppet samverkan. När vi t.ex., i kapitel 3, beskriver dagens samverkan tar vi upp exempel på olika typer av samarbete, varav vissa knappast ryms i den ordboksmässiga definitionen av begreppet samverkan. I sammanhanget har vi dock sökt att om möjligt förtydliga genom att ange vilken typ/grad/etc av samarbete/samverkan som de olika exemplen handlar om. I samband med att vi sedan gör en mer analytisk bedömning av potentialen för ökad samverkan (kapitel 4) har vi också som utgångspunkt sökt att något problematisera begreppet samverkan.

Arbetet inför delrapporten har i mycket handlat om att kartlägga hur de berörda myndigheterna bedriver de aktuella stödfunktionerna och vilken samverkan som finns i dag samt att söka översiktligt bedöma vilken potential som finns för ökad samverkan avseende stödfunktioner.

Enligt uppdragstexten ska Statskontoret analysera möjligheter till ökad samverkan avseende vissa stödfunktioner mellan i första hand Kustbevakningen, Försvarmakten och Försvarets materielverk, samt även mellan dessa myndigheter och andra sjöverkande myndigheter såsom t.ex. Sjöfartsverket. Jämfört med vad som anges i uppdraget har Statskontoret dock funnit att utredningens perspektiv behöver breddas något. Med hänsyn till att det är Kustbevakningen som är utgångspunkten för uppdraget kan det således finnas skäl att – framför allt beträffande utbildning – beakta möjligheter till ökad samverkan även med vissa andra myndigheter än de som är sjöverkande. Vidare kan det enligt Statskontoret finnas skäl att beakta möjligheter till ökad samver-

¹² Norstedts svenska ordbok från år 1990.

kan även med vissa andra sjöverkande organ än just statliga myndigheter, t.ex. den ideella föreningen Sjöräddningssällskapet.

Mot denna bakgrund har Statskontoret genomfört intervjuer med ett flertal företrädare för de närmast berörda myndigheterna och även inhämtat synpunkter från vissa andra organ. Med hänsyn till den breddning utredningen fått jämfört med uppdragstexten (se föregående stycke) kan dock den bild som dessa kontakter hittills gett eventuellt behöva kompletteras i det fortsatta utredningsarbetet genom kontakter med ytterligare några organ. De hittillsvarande kontakterna har oftast skett i form av personliga möten, men i några fall via telefon eller e-post. I arbetet inför delrapporten har Statskontoret haft kontakter med ett 50-tal personer, vilka företräder följande organ:

- *Departement:* Försvarsdepartementet, Näringsdepartementet
- *Centrala myndigheter:* Fiskeriverket, Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande (Formas), Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Konkurrensverket, Kustbevakningen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sjöfartsverket, Sjöpolisen i Stockholm respektive Västra Götaland, Sveriges geologiska undersökning, Trafikverket
- *Övriga svenska organ:* Jegrelius – Institutet för grön kemi, Sjöräddningssällskapet, Sveriges Kommuner och Landsting, Utredningen (Fö 2010:1) ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten”

Vilka personer dessa kontakter har avsett framgår av bilaga 3.

Som underlag för arbetet har Statskontoret också tagit del av en stor mängd skriftligt material – se referenslista i bilaga 2.

Uppdraget genomförs av en projektgrupp bestående av Svante Eriksson (projektledare), Jörgen Lindström och Hedvig Tängdén. En intern referensgrupp, bestående av Rebecca Hort, Ola Norr och Patrik Olofsson, är knuten till projektet och har lämnat kommentarer till utkast av delrapporten.

1.4 Delrapportens syfte och uppläggning

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret i denna delrapport redovisa inom vilka områden möjligheter till kostnadsreduceringar finns genom ökad samverkan samt vilka verksamhetsmässiga effekter förslagen bedöms leda till. Som framgått av avsnitt 1.3 har arbetet inför delrapporten därför i mycket handlat om att kartlägga hur de berörda myndigheterna bedriver de aktuella stödfunktionerna och vilken samverkan som finns i dag samt att söka översiktligt bedöma vilken potential som finns för ökad samverkan avseende stödfunktioner.

Mot denna bakgrund har den fortsatta framställningen disponerats på följande sätt.

I *kapitel 2* ges en översiktlig beskrivning av berörda myndigheter och organisationer.

I *kapitel 3* beskrivs dagens samverkan avseende de stödfunktioner som uppdraget omfattar samt annan samverkan av relevans i sammanhanget.

I *kapitel 4* redovisas Statskontorets bedömning av potentialen för ökad samverkan.

I *kapitel 5* redogörs för hur Statskontoret avser att arbeta vidare med uppdraget.

Som bilagor till delrapporten har fogats regeringens uppdrag till Statskontoret (*bilaga 1*), en referenslista (*bilaga 2*) samt en lista med de personer Statskontoret varit i kontakt med i uppdraget (*bilaga 3*).

2 Berörda myndigheter och organisationer

I detta kapitel ges en översiktlig beskrivning av berörda myndigheter och vissa andra organisationer – med särskilt fokus på hur de bedriver de aktuella stödfunktionerna.

Kapitlet har disponerats med hänsyn till hur regeringens uppdrag till Statskontoret är formulerat. Först behandlas, i avsnitten 2.1 till 2.3, de myndigheter som uppdraget i första hand berör, dvs. Kustbevakningen, Försvarmakten och Försvarets materielverk. Därefter behandlas andra sjöverkande statliga myndigheter (2.4 till 2.8). Som framgått av avsnitt 1.3 har Statskontoret funnit att det därtill finns skäl att i utredningen beakta även vissa andra tänkbara samverkansparter än de aktörer som anges i uppdraget. I kapitlet beskrivs därför även vissa icke sjöverkande statliga myndigheter (2.9) och några andra sjöverkande organisationer än myndigheter (2.10 till 2.11).

För att ge en inledande överblick kan i korthet sägas att kapitlet visar att det finns fyra statliga, sjöverkande myndigheter med mer betydande fartygsresurser: Kustbevakningen, Försvarmakten, Sjöfartsverket och Trafikverket. Av övriga sjöverkande myndigheter är det framför allt Polisen som har sjöresurser av någon större omfattning, främst i form av mindre fartyg och båtar. Vidare finns det ytterligare cirka en handfull statliga myndigheter som har något eller några enstaka fartyg vardera. Flertalet av dessa avser dock undersöknings- och forskningsfartyg som framöver kan komma att – i enlighet med ett aktuellt utredningsförslag – inordnas i Sjöfartsverkets rederi. Utöver statliga, sjöverkande myndigheter finns i samhället även andra organ med fartygsresurser som regelmässigt används i uppdrag – ofta i samverkan med statliga, sjöverkande myndigheter – av samhällsnyttig karaktär. De mest framträdande exemplen på detta är den ideella föreningen Sjöräddningssällskapet och dess roll i sjöräddningen samt den kommunala räddningstjänstens roll i miljöräddning.

2.1 Kustbevakningen

Enligt sin instruktion har Kustbevakningen till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss.¹³ *Sjöövervakningen* omfattar ett antal uppgifter, bl.a. att förebygga och ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken, att förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, att ingripa vid misstanke om brott samt utreda och beivra brott, bedriva tillsyns- och kontrollverksamhet avseende bl.a. sjösäkerhet, farligt gods, in- och utförsel av varor, fiske samt personers inresa i, utresa från och vistelse i Sverige. *Räddningstjänsten* omfattar dels att Kustbevakningen ansvarar för miljöräddningstjänst till sjöss i syfte att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp, dels att myndigheten deltar i sjöräddningen, för vilken Sjöfartsverket är ansvarig myndighet. Vidare har Kustbevakningen bl.a. ansvar för att samordna civila behov av sjöövervakning och förmedla civil sjöinformation till berörda myndigheter.

Kustbevakningen är verksam inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon. När det gäller sjöar, kanaler och vattendrag omfattar verksamheten enbart Väneren och Mälaren samt i fråga om miljöräddningstjänst även Vättern.

Kustbevakningen sorterar under Försvarsdepartementet. Verksamheten spänner dock över ett flertal departementsområden och styrs av ett stort antal lagar, förordningar, myndighetsföreskrifter och gemenskapsrättsliga regler. I sin operativa verksamhet samverkar Kustbevakningen med en rad svenska myndigheter och organisationer, andra länder och internationella organisationer. I samverkan med svenska organ varierar Kustbevakningens roller mellan olika verksamhetsområden – vissa uppgifter har myndigheten huvudansvar för, men i många fall ska man bidra till någon annan myndighets resultat. Till viss del handlar den operativa samverkan om att Kustbevakningen fungerar som ”förlängd arm” åt andra civila myndigheter som saknar eller har otillräckliga resurser att verka till sjöss, t.ex. utför Kustbevakningen fiskeri- och tullkontroll till sjöss, dvs. frågor som Fiskeriverket respektive Tullverket har det övergripande ansvaret för.

¹³ Förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen.

Kustbevakningens verksamhet finansieras i huvudsak via myndighetens ramanslag.¹⁴ För år 2010 uppgår detta till ca 990 miljoner kronor. Anslaget storlek har ökat relativt kraftigt under senare år – år 2005 uppgick anslaget exempelvis till ca 638 miljoner kronor. För år 2011 har regeringen föreslagit att ramanslaget ska uppgå till 999 miljoner kronor.¹⁵

Även Kustbevakningens låneram har ökat kraftigt under senare år – mellan åren 2005 och 2010 ökade den t.ex. från 820 miljoner kronor till 2 450 miljoner kronor. Denna ökning avspeglar att Kustbevakningen på senare år har genomfört, och genomför, omfattande nyinvesteringar i sin fartygs- och flygplansflotta. Av de hittills gjorda investeringarna avser de största tre större kombinationsfartyg (i 001-serien), av en typ och storlek som myndigheten tidigare inte har haft, samt tre flygplan, som ersatt myndighetens tidigare flygplan. Därtill har Kustbevakningen tecknat avtal om fyra nya kombinationsfartyg, mindre än de ovan nämnda, som ska börja levereras under år 2011.

Överhuvudtaget är Kustbevakningen – till följd av sitt uppdrag – en materiel tung myndighet. Kustbevakningens sjöverkande resurser kan beskrivas enligt följande:

- Ett 40-tal större fartyg, fördelat på drygt 20 *övervakningsfartyg*, varav ett också har viss oljebekämpningskapacitet, ca 10 *miljöskyddsfartyg*, vilka i första hand används för oljebekämpning och i andra hand för övervakning, fem *kombinationsfartyg* (däribland de ovan nämnda i 001-serien), vilka kombinerar egenskaper från både miljöskydds- och övervakningsfartyg, ca fem *svävare* samt en större *pråm* (för lagring av upptagen olja).
- Drygt 130 mindre fartyg och båtar, i form av *högfartsbåtar*, *ribbåtar*, *arbetsbåtar*, *strandbekämpare* och *vattenskotrar*. Därtill har Kustbevakningen även ca 30 *sjösläp*.

¹⁴ Kustbevakningen har även vissa övriga intäkter, t.ex. från bidrag och uppdragsverksamhet avseende bl.a. dykeri- och transportuppdrag (år 2009 uppgick uppdragsintäkterna till knappt 5 miljoner kronor). År 2009 hade myndigheten även relativt stora intäkter av mer extraordinär karaktär, i form av vitesersättning för försenade leveranser (40 miljoner kronor) och realisationsvinst vid försäljning av anläggningstillgångar (ca 24 miljoner kronor).

¹⁵ Prop. 2010/11:1, UO6.

Kustbevakningen har också tre *flygplan*, drygt 100 *motorfordon*, ett 60-tal *släpfordon* och ca 10 *snöskotrar*.

Kustbevakningens centrala ledning är lokaliserad till Karlskrona. Den operativa verksamheten bedrivs i övrigt inom fyra regioner (med regionkontor i Härnösand, Stockholm, Göteborg respektive Karlskrona) samt kustbevakningsflyget, som är lokaliserat till Skavsta men som verkar över hela Sverige. Vid respektive regionkontor finns en ledningscentral, varifrån den dagliga operativa verksamheten styrs och där det dygnet runt finns ett vakthavande befäl i tjänst. Vidare finns i varje region ett antal kuststationer – totalt 25 stycken. Kuststationerna varierar i storlek, mellan ca 10 och ca 50 anställda.

Under år 2009 hade Kustbevakningen i genomsnitt 775 anställda, motsvarande 757 årsarbetskrafter. Omkring 80 procent av de anställda arbetar i de fyra regionerna, inklusive kuststationerna, samt kustbevakningsflyget och resten vid den centrala ledningen. Av myndighetens totala personal är drygt 60 procent kustbevakningstjänstemän, vilket innebär att de har genomgått myndighetens grundutbildning som – beroende på förkunskaper – omfattar 3–4 terminer.

I det följande beskrivs Kustbevakningens upphandling, underhåll och utbildning. Som framgått av avsnitt 1.2 har dock Kustbevakningen parallellt med Statskontorets arbete genomfört, eller genomför, flera interna översyner som berör de stödfunktioner som omfattas av vårt uppdrag. Statskontoret har inte haft som ambition att i detalj redogöra för detta interna förändringsarbete. Förväntade förändringar av relevans i sammanhanget berörs dock i den löpande framställningen nedan.

Upphandling

I en materiell myndighet som Kustbevakningen har de större inkösposterna ofta koppling till teknik. Det kan handla om nyanskaffning av teknisk materiel av varierande storlek, men även om återkommande inköp avseende sådant som krävs för att driva den tekniska materielen – årligen är t.ex. underhåll och drivmedel stora inkösposter för Kustbevakningen. Därtill upphandlar myndigheten givetvis regelbundet en mängd varor och tjänster som krävs för att hålla verksamheten igång, såsom olika typer av förbrukningsartiklar,

städning, m.m. År 2009 hade Kustbevakningen ca 2 400 olika leverantörer, med ett totalt fakturerat belopp om ca 330 miljoner kronor.¹⁶

Ansvar för upphandling är uppdelat mellan central, regional och lokal nivå inom Kustbevakningen – i huvudsak utifrån upphandlingens omfattning. På central nivå har upphandlingsfunktionen hittills haft relativt liten bemanning, med en heltidstjänst för rena upphandlingsfrågor. Därtill är dock sakansvariga avdelningar och enheter inblandade i upphandlingsarbetet, t.ex. i samband med att kravspecifikationer tas fram.

Investeringsbehoven avseende teknisk materiel identifieras genom en årlig process, i vilken identifierade behov från alla nivåer inom Kustbevakningen kan lyftas fram och prövas. Processen innebär att ansvariga chefer anmäler sina prioriteringar av prioriterade behov till Kustbevakningen centralt. Efter beredning fastställer sedan GD en investeringsplan för den kommande treårsperioden. I den planen ges de yttersta ramarna för investeringarna samt fastställs fördelningen på övergripande nivå mellan berörda ansvariga chefer. Dessa har sedan möjlighet att omprioritera inom sin del av investeringsbudgeten/planen. Vid större oförutsedda förändringar och behov, får investeringsplanen istället på nytt underställas GD för beslut om omprioriteringar.

Vid nyanskaffning av teknisk materiel förekommer det att Kustbevakningen anlitar Försvarets materielverk som upphandlingsstöd, t.ex. var det fallet vid anskaffningen av myndighetens flygplan. Enligt vad Kustbevakningen uppgivit till Statskontoret var dock myndigheten själv mycket engagerad i denna upphandling, t.ex. i arbetet med att ta fram kravspecifikationer. Över tiden tycks dock tendensen vara att Kustbevakningen anlitar Försvarets materielverk allt mera sällan – att döma av vad de båda myndigheterna har uppgivit för Statskontoret.

I sammanhanget bör också nämnas att Kustbevakningen för närvarande genomför en intern översyn av hur myndighetens upphandlingsfunktion kan förbättras. Kustbevakningen har fått indikationer på att inköp har genomförts utan korrekta upphandlingsförfaranden och att andelen avrop från ramavtal kan ökas. Det senare bedöms bero dels på att ram-

¹⁶ Kustbevakningen (2010e).

avtal saknas för vissa områden, dels på bristande kännedom om existerande ramavtal och hur man använder dem samt vana att göra på annat sätt. Mot denna bakgrund är målet för översynen att öka Kustbevakningens efterlevnad av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och myndighetens interna regelverk för upphandling. I den förstudierapport som lämnats från översynen¹⁷ redovisas bl.a. följande förslag:

- Ny upphandlings-/avropsorganisation: Den centrala upphandlingsfunktionen föreslås bl.a. utvidgas till tre personer. Vidare föreslås att Kustbevakningen skapar ett internt upphandlings- och avropsnätverk.
- Öka andelen korrekta upphandlingar: Kustbevakningen föreslås ingå egna ramavtal och kontrakt inom ett antal prioriterade områden, om möjligt ansluta sig till kommande eller befintliga statliga ramavtal där så inte redan sker samt aktivt bygga upphandlingsnätverk med andra myndigheter. De ”prioriterade områdena” har valts ut med hänsyn bl.a. till myndighetens kostnader och är tio till antalet. Högst prioritet har getts till områdena ”varvskostnader samt reservdelar” (för landsomfattande täckning föreslås en geografiskt indelad upphandling med en andra konkurrensutsättning) samt ”drivmedel”. I rapporten anges att det finns ett statligt ramavtal för drivmedel, men att endast ca hälften av Kustbevakningens drivmedelsbehov (som per år sägs motsvara ca 30 miljoner kronor) i dag köps via detta ramavtal.
- Informera och utbilda om upphandlingsfrågor inom Kustbevakningen samt genomföra en översyn av myndighetens rutiner, arbetssätt, ansvar och befogenheter på området.

Beslut om i vilken mån, och hur, Kustbevakningen ska genomföra ovanstående förslag förväntas fattas i närtid (sannolikt under oktober 2010).

¹⁷ Kustbevakningen (2010e).

Underhåll

Som sades ovan är Kustbevakningen en materiel-tung myndighet, vilket också medför relativt omfattande behov av underhåll. Hur underhållsarbetet är organiserat – med avseende bl.a. på vad Kustbevakningen gör själv och vad som köps av externa leverantörer – varierar mellan olika typer av materiel, enligt följande.

Fartyg

Som en utgångspunkt för Kustbevakningens fartygsunderhåll gäller att enklare underhåll av löpande karaktär (t.ex. olje- och filterbyten) hanteras av fartygens besättningar, främst maskinansvariga, medan större underhållsinsatser (såväl avhjälpande som förebyggande underhåll¹⁸) köps av externa leverantörer/varv. Kustbevakningen har inga egna varvsresurser.

Fartygens besättningar är dock kustbevakningstjänstemän i första hand och ska som sådana delta i de kontroller m.m. som är myndighetens uppgift, varför tiden för att utföra underhållsinsatser är begränsad. För flertalet fartygstyper gäller att även de maskinansvariga är kustbevakningstjänstemän. För de allra största fartygen (i första hand de tre i 001-serien) är situationen något annorlunda, eftersom de maskinansvariga i dessa fall är specialister och inte allmänna kustbevakningstjänstemän i första hand. Mot denna bakgrund har de allra största fartygen ett större eget underhållsansvar.

För det avhjälpande underhållet har Kustbevakningen tecknat s.k. prisavtal med ett 25-tal varv – av varierande storlek – utmed den svenska kusten. Avtalen innebär att varven garanterar ett visst pris under en viss period (t.ex. ett år) och i övrigt åtar sig att leva upp till eventuella specialkrav Kustbevakningen kan ha. Kustbevakningen har framfört till Statskontoret att det är väsentligt att ha tillgång till varv i närheten av fartygens hemmahamn, eftersom det blir kostsamt för myndigheten

¹⁸ Avhjälpande underhåll sker när ett fel har upptäckts som kräver en akut åtgärd. Förebyggande underhåll sker vid förutbestämda intervall eller enligt förutbestämda kriterier och i avsikt att minska sannolikheten för fel eller degradering av en enhets funktion. För fartyg gäller t.ex. att de med viss periodicitet (varje år, vart femte år e.d.) genomgår översyner av olika omfattning. Avhjälpande underhåll måste av naturliga skäl ske med kort varsel. Förebyggande underhåll kan däremot planeras långt i förväg.

att transportera fartygen alltför långt bort (till följd av bl.a. bränsle- kostnad för transporten, längre bortfall av operativ förmåga, m.m.).

Större översyner av fartygen, som kan ta upp till flera månader att utföra, upphandlas per översyn. Upphandlingarna sker per enskilt fartyg eller per fartygsserie – enligt vad Kustbevakningen angivit till Statskontoret planerar myndigheten t.ex. att upphandla det förebyg- gande underhållet för de tre fartygen i 001-serien gemensamt. Vilka varv som anlitas för de större översynerna beror delvis på fartygens storlek – för mindre fartyg kan många varv komma ifråga, men för t.ex. fartygen i 001-serien är det sannolikt endast ett fåtal svenska varv som har tillräcklig kapacitet.

Budgeten för Kustbevakningens fartygsunderhåll uppgår år 2010 till ca 50 miljoner kronor.

Kustbevakningen genomför för närvarande en intern översyn av hur myndighetens regionala organisation bör se ut framöver. Denna över- syn, som ska vara klar till årsskiftet 2010/2011, handlar inte primärt om underhållsfrågor. Beroende på utfallet av översynen (hur många och hur stora regionerna bör vara) kan den dock eventuellt komma att påverka förutsättningarna för hur underhållsansvaret bör fördelas mel- lan central och regional nivå i myndigheten – i förlängningen kan det möjligen också påverka förutsättningarna för eventuell samverkan med andra myndigheter avseende underhåll.

Flygplan

På flygområdet finns ett detaljerat offentligt regelverk kring underhål- lets inriktning, omfattning och utförande. Liksom i all flygverksamhet är tyngdpunkten i betydligt högre grad än för t.ex. fartyg fokuserad mot tidsstyrt förebyggande underhåll baserat på antalet flygtimmar.

Kustbevakningens flygplansflotta består av tre flygplan av typen Dash 8 Q-300, vilka anskaffades för ett fåtal år sedan och då ersatte tidigare flygplan. I dagsläget köper Kustbevakningen hela flygunderhållet från leverantören av flygplanen, Field Aviation, vilken i sin tur anlitar SAAB Aviation i Linköping för att utföra särskilda underhållstjänster. Enligt vad Kustbevakningen uppgivit till Statskontoret överväger myn-

digheten dock – av kostnadsskäl – att på sikt själv ta över vissa delar av flygunderhållet.

Enligt SSPA (2010) uppgår Kustbevakningens budget för ”underhåll och avtal” på flygområdet för närvarande till 43 miljoner kronor per år.

Miljöskyddsmateriel och dykeriutrustning

Som stöd till Kustbevakningens miljöräddningsuppgifter har myndigheten fem miljöskyddsförråd runt om i Sverige. I miljöskyddsförråden ska förvaras miljöskyddsmateriel och utrustning för undervattensverksamhet, som t.ex. materiel för persondyk¹⁹ och fjärrstyrda undervattensfarkoster (ROV). Förråden fungerar som depåer för miljöskyddsmateriel till fartygen i en situation då olja har kommit ut i havet.

Kustbevakningen underhåller i huvudsak den förrådshållna materielen på egen hand. Detta arbete utförs av myndighetens åtta servicetekniker, som är placerade vid de fem miljöskyddsförråden. Till skillnad från vad som gäller på fartygsområdet har Kustbevakningen egna verkstäder för underhållet av miljöskyddsmateriel och dykeriutrustning. Verkstäderna används också i begränsad omfattning till underhåll av fartygen, t.ex. för mindre svetsarbeten.

Enligt SSPA (2010) uppgår Kustbevakningens underhållsbudget för miljöskyddsmateriel och dykeriutrustning till ca 3 miljoner kronor per år.

Utbildning

Den utbildning som bedrivs vid Kustbevakningen kan i huvudsak indelas i två typer: grundutbildning och vidareutbildning.

Som framgått ovan har drygt 60 procent av Kustbevakningens personal genomgått myndighetens *grundutbildning*, och är därmed utbildade kustbevakningstjänstemän. Normalt brukar 25–30 personer antas till grundutbildningen varje år, åren 2006 och 2007 hölls dock dubbla antagningar. Åren 2009 och 2010 har ingen antagning skett. Beslut om att genomföra en ny *rekrytering förväntas tidigast vid årsskiftet*

¹⁹ Kustbevakningen bedriver en omfattande dykeriverksamhet och har ca 80 dykare.

2010/2011. Kostnaden för grundutbildningen har hittills legat på ca 4–5 miljoner kronor per år, exklusive aspiranternas löner.²⁰ De antagna aspiranterna har hittills anställts i Kustbevakningen, med lön under utbildningen.

Grundutbildningen har hittills varit uppdelad i två delar:

- Kustbevakningsutbildning, som omfattar två terminer teoretisk utbildning inom de områden där myndigheten verkar samt sex månaders sjöpraktik på myndighetens enheter. Som utbildare fungerar dels personal från Kustbevakningen, dels externa föreläsare. De senare kommer t.ex. från andra myndigheter, bl.a. Polisen, Tullverket eller högskolor.
- Fartygsbefäl klass 7 och/eller Maskinbefäl klass 7: Många av dem som antagits till grundutbildningen har redan haft dessa förkunskaper, som ansetts meriterande. En antagen som har saknat dessa förkunskaper har dock efter de tre första terminerna av grundutbildningen fått läsa in behörigheten på högskola (med lön från Kustbevakningen).

Inför nästa rekryteringsomgång förväntas flera förändringar ske av grundutbildningen. Behörigheten Fartygsbefäl klass 7 planeras att framöver vara ett antagningskrav, varför den kursen inte längre kommer att bekostas av Kustbevakningen. I fortsättningen kommer Kustbevakningen inte heller att stå för boendekostnaderna under grundutbildningen, vilket man hittills gjort. Vidare har Kustbevakningen tillsammans med Blekinge Tekniska Högskola (BTH) nyligen lämnat in en ansökan till Myndigheten för yrkeshögskolan om att grundutbildningen ska omformas till en yrkeshögskoleutbildning, för vars bedrivande statsbidrag ska kunna utgå. Tanken är att BTH formellt ska vara ansvarig utbildningsanordnare, men att utbildningen ska genomföras i samarbete med bl.a. Kustbevakningen. Om ansökan godkänns – beslut om detta förväntas komma i januari 2011 – är tanken också att aspiranterna inte som hittills ska vara avlönade av Kustbevakningen under utbildningstiden, utan istället bli berättigade till studiemedel.

²⁰ Kustbevakningen (2007b).

Vidareutbildningen inom Kustbevakningen anordnas, eller upphandlas, dels centralt (genom myndighetens personal- och utbildningsavdelning), dels inom respektive region. För den vidareutbildning som anordnas eller upphandlas centralt, uppgår budgeten till ca 19 miljoner kronor år 2010. Detta ska täcka utbildningskostnaden, resor och boende men inte lön för de deltagande. Bland de kurser som myndighetens anställda deltar i kan t.ex. nämnas (vidare-)utbildning i sjöräddning, hantering av farligt gods, dykeriverksamhet, ledarskaps- och chefsutveckling m.m. I vissa fall leds utbildningen av kustbevakningspersonal. Merparten upphandlas dock externt, bl.a. från andra myndigheter. Exempelvis utbildar Försvarsmakten Kustbevakningens dykare. Större delen av denna upphandling sker på marknadsmässiga villkor, även när den externa utbildaren är en annan myndighet. Det finns dock exempel på att kustbevakningspersonal utbildas av andra myndigheter till rabatterat pris eller helt utan kostnad – detta är t.ex. fallet avseende viss grundläggande sjöräddningsutbildning som Sjöfartsverket tillhandahåller inom ramen för sitt uppdrag. Den utbildning som anordnas inom Kustbevakningens regioner har ofta karaktären av ”repetitionsövningar”, t.ex. återkommande skjutövningar, självskyddskurser m.m. Även i dessa fall kommer instruktörerna ibland från Kustbevakningen själv och i vissa fall från andra myndigheter m.fl.

2.2 Försvarsmakten

Försvarsmaktens uppgift²¹ är att förebygga och hantera konflikter och krig, ytterst genom väpnad strid. Försvarsmakten ska enskilt och tillsammans med andra länder, myndigheter och organisationer och med tydligt insatsfokus:

- Försvara Sverige, värna svenska intressen och främja säkerheten genom insatser på vårt eget territorium, i närområdet och globalt.
- Upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna Sveriges suveränitet och nationella intressen i områden utanför detta.

²¹ Se <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Om-Forsvarsmakten/uppdrag/Forsvarsmaktens-verksamhetside/>, läst 2010-08-19.

- Med befintliga förmågor och resurser vid behov bistå övriga samhället.

För att kunna göra detta har Försvarsmakten armé-, marin- och flygförband. I det här aktuella sammanhanget är primärt marinförbanden av intresse och dessa delas in i följande slag:²²

- Sjöstridsflottiljer med förmåga till insatser mot mål såväl på, över som under havsytan, i kustnära farvatten och på öppet hav, förmåga till minröjning samt kontroll av havsområde och skydd av sjöfart och fiske.
- Ubåtsflottilj med förmåga till insatser mot mål såväl på som under ytan, förmåga att dolt kontrollera havsområde samt att samla in underrättelser.
- Amfibiebataljon med förmåga till kontroll av kustområde och skärgård samt insatser mot mål såväl på som under havsytan.
- Marinbas med Basbataljon och Sjöinformationsbataljon med förmågor att övervaka svenskt territorialhav samt understödja andra förband med bland annat förnödenheter.
- Ledningsförband som leder sammansatta styrkor av olika marina förband.

Huvuddelen av verksamheten bedrivs i eller från Karlskrona samt Berga utanför Stockholm. Sammantaget sysselsätter dessa förband närmare 1 700 personer. Till detta kan också läggas Sjöstridsskolan i Karlskrona med runt 200 anställda samt den stödverksamhet som bedrivs inom ramen för förbandet Försvarsmaktens logistik (FMLOG). Det senare förbandet ansvarar för logistiskt stöd till hela Försvarsmakten i form av bland annat förråd, transporter, verkstäder, reservmaterielshantering, IT-stöd, upphandling, ekonomi- och löneredovisning, reseadministration, expeditioner, tryck och lokalvård. Totalt

²² Beskrivningen av förbanden nedan är ett direkt citat från <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Forband-och-formagor/Marinen/Om-marinen/>, läst 2010-08-19. Övrig information nedan om lokalisering och storlek på förbanden är också den hämtad från Försvarsmaktens webb-plats.

sysselsätter FMLOG drygt 3 500 personer, men någon uppgift om hur stor del av detta som kan anses stödja marinen eller den sjöverkande verksamheten föreligger inte.

Sammantaget har Försvarmakten flera hundra örlogsfartyg av flera olika typer, ett stort antal båtar av olika storlek och anpassade för olika uppgifter (bevaknings-, bogser-, dykarbetsbåtar med mera) samt ett mindre antal svävare och ubåtar.

Anskaffning och underhåll av marin materiel

Fartyg, båtar och annan materiel till Försvarmakten anskaffas normalt av Försvarets materielverk och överlämnas sedan efter en fastställd process till Försvarmakten. I samband med nyanskaffning tas en omfattande underhållslösning fram, inkluderande bland annat systemkrav, beskrivningar av vad som ska gälla för olika typer av underhåll, vilka underhållsresurser som ska användas, kostnadskalkyler med mera.

När materielen överlämnas till Försvarmakten övergår också ägaransvaret. Vad gäller fartygsmateriel utövas ägaransvaret inom Försvarmakten av Tekniskontor Fartyg, som är organiserat inom den marina basbataljonen.²³ FMV behåller dock normalt det så kallade tekniska designansvaret, vilket innebär att FMV ansvarar för att materielens konfiguration överensstämmer med lagkrav, fastställda målsättningar och övriga krav som kan ha uppställts i samband med anskaffningen. Denna rollfördelning får som konsekvens att Försvarmakten inte får göra några ändringar i fartygens eller övriga materiels konfiguration utan ett godkännande av FMV.

I det ägaransvar som alltså utövas av Tekniskontor Fartyg ligger bland annat att styra, samordna och analysera drift och underhåll samt att kontrollera att berörda system har tillåtna konfigurationer. I Teknikkontorets roll ligger att på bästa sätt balansera materielns tillgänglighet, förmåga, taktiska anpassning, ekonomi och driftsäkerhet.

²³ Försvarmakten har en komplex organisation i vilken det finns många roller som innehas av olika individer och enheter. Den beskrivning som ges här är förenklad och omfattar endast de delar som ansetts relevanta för föreliggande rapport. En mer fullständig bild ges t.ex. i Försvarmaktens Tekniska Skola (2010).

Åtminstone på marinens större fartyg finns såväl egna reservdelsförråd som teknisk personal med kompetens att åtgärda det mesta inom det löpande materielunderhållet. Strävan är att i möjligaste mån genomföra nödvändigt underhåll med förbandets egna resurser. När detta inte räcker till används i första hand övriga resurser inom Försvarmakten. I detta sammanhang kan dock noteras att Försvarmakten aktivt strävar efter att minska de egna, centrala resurserna för underhåll. Sålunda har man inte längre några egna varvsresurser. Dock har man behållit vissa centrala underhållsresurser i form av en vapenverkstad på Muskö samt verkstäder för torpeder, minor och ”flytetyg” (livflottar m.m.) i Karlskrona. Där kan också mindre fartyg repareras i viss omfattning.

Försvarmaktens egna resurser kompletteras slutligen genom underhållsavtal med industrin, vilka kan avse såväl förebyggande som avhjälpanande underhåll. De stora och mer övergripande avtalen med industrin sluts av FMV, medan avrop på avtalen sedan kan göras av såväl Tekniskontor Fartyg som FMLOG. När det gäller delsystem, t.ex. avseende underhåll av GMDSS²⁴ och navigationssystem eller inspektion av brandsläckarutrustning, träffas industriavtalen ibland av FMLOG och ibland av FMV. Några tydliga gränser för vem som ska sluta vilka avtal finns i praktiken inte.

Det bör också noteras att större översyner av fartyg i allmänhet upphandlas separat för det unika tillfället. Detta gäller t.ex. så kallade generalöversyner som görs vart sjätte år (om inte särskilda anledningar, t.ex. en förestående internationell insats, påkallar ett tätare förlopp).

Annan upphandling

Som har framgått ovan ansvarar FMV för upphandlingar och inköp av nya fartyg, ny materiel och större underhållskontrakt till marinen. Alla övriga upphandlingar och inköp administreras av FMLOG, med det bistånd från Tekniskontor Fartyg som är nödvändigt i form av sakkunskap med mera. Det handlar här om så skilda saker som drivmedel, kanalavgifter i Göta kanal, bunkring och sophämtning i samband med övningar, skeppsmäklartjänster i samband med insatser utomlands osv.

²⁴ Global maritime distress and safety system.

Avseende fartygsdrivmedel kan konstateras att Försvarmakten har ett centralt ramavtal för detta, som upphandlas av FMLOG. Till Statskontoret har FMLOG uppgivit att avtalet är ett statligt ramavtal, som det står fritt även för andra statliga myndigheter än Försvarmakten att utnyttja. Såväl Kustbevakningen som Sjöfartsverket använder också avtalet för att köpa hela eller delar av sina behov av fartygsdrivmedel.

Utbildning

Försvarmaktens utbildningssystem är till del under omstöpning, bland annat som en följd av att värnplikten har gjorts vilande och personalförsörjningssystemet därmed har förändrats. Det bör också noteras att blivande officerare (till skillnad från blivande specialistofficerare²⁵) inte utbildas av Försvarmakten utan av den fristående myndigheten Förvarshögskolan (FHS), även om det i denna utbildning ingår två ”verksamhetsförlagda” terminer för vilka Försvarmakten ansvarar.

Med dessa iakttagelser gjorda, kan konstateras att det huvudsakligen finns två organisationsenheter inom Försvarmaktens utbildningssystem som är relevanta för här föreliggande rapport; Sjöstridsskolan respektive Försvarmaktens Dykeri och navalmedicinska centrum (DNC).

Sjöstridsskolan

I dagsläget ansvarar Sjöstridsskolan primärt för två typer av utbildning. För det första grundläggande officersutbildning, huvudsakligen i form av en tre terminer lång utbildning till specialistofficer. Här utbildas i storleksordningen 65 officerare per år inom någon av tio specialistgrenar. Till den grundläggande officersutbildningen kan också räknas att Sjöstridsskolan ansvarar för de två verksamhetsförlagda terminerna inom ramen för FHS officersprogram, inriktningarna med Nautisk profil eller Krigsvetenskaplig profil inriktning Amfibie. Sammantaget ligger detta åtagande i storleksordningen 15 elever per år. För det andra svarar Sjöstridsskolan för befattningsutbildning, det vill säga kortare eller längre yrkes- eller befattningskurser för personal vid förbanden i insatsorganisationen.

²⁵ Specialistofficersutbildningen är en kortare och mer yrkesinriktad utbildning, med syftet att förse Försvarmakten med specialister inom olika områden.

Det finns ett flertal kurser och moment i den utbildning som Sjöstridsskolan ger som är tillämpbara även utanför Försvarmakten, i det att de är civilt behörighetsgrundande och certifierande. Sjöstridsskolan har bland annat ett väl utvecklat samarbete med Linnéuniversitetet, där man följer kursplaner ur universitetets sjökaptensutbildning och låter kurser examineras av examinator från universitetet.

Den utbildning som i dag bedrivs vid Sjöstridsskolan utgår dock helt och hållet från de behov som finns i Försvarmaktens insatsorganisation, det vill säga i princip hos de marina förbanden. Det förs inte några aktiva dialoger med någon utanför Försvarmakten i dag (med det undantag som Linnéuniversitetet kan sägas vara) och utbildningarna erbjuds inte heller utanför Försvarmakten.

Försvarmaktens Dykeri och navalmedicinska centrum (DNC)

DNC har drygt 20 medarbetare, sorterar under Marinbasen och fungerar som Försvarmaktens kompetenscentrum för dykeritjänst och navalmedicin.²⁶ Försvarmakten är certifierande myndighet för all yrkesdykning i Sverige²⁷, vilket bland annat betyder följande:

- DNC själva ger sådan utbildning som leder fram till certifikat. Målgruppen är främst Försvarmaktens egen personal, men kurserna är också öppna för andra myndigheter, kommuner och civila yrkesdykare.
- DNC är kvalitetsgranskare och godkännande instans för Räddningsdykarskolorna i Göteborg och Stockholm. Vid sidan av DNC är dessa de enda två aktörerna som ger yrkesdykarutbildning i Sverige.
- DNC skriver de kursplaner som ligger till grund för de två kurser som krävs för ett första certifikat (en grundutbildning på två veckor följt av en vidareutbildning på 4–5 veckor som ger rätt att

²⁶ Navalmedicin berör medicinska frågor med koppling till de speciella förhållanden som råder till sjöss. Ett viktigt område utgör studiet av frågor i samband med dykning, uppstigning från ubåt, längre tids vistelse i vatten osv.

²⁷ Bakgrunden till att DNC har certifieringsansvaret för yrkesdykare beskrivs i Försvarmakten (2009).

dyka ned till 30 meter). Dessa två kurser ser exakt likadana ut hos samtliga tre utbildningsgivare.

Försvarsmakten har egna regler och lyder inte under Arbetsmiljöverkets föreskrifter för dykeriarbete, som bland annat reglerar vilka certifikat man måste ha i olika situationer. Alla andra, inklusive Kustbevakningen, lyder dock under dessa föreskrifter och måste följaktligen vara vederbörligt certifierade. Kustbevakningen har valt att certifiera sina dykare genom att låta dem delta i DNC:s kurser. Man har också, tillsammans med DNC, utvecklat en tillämpad utbildning för Kustbevakningens dykare som dels tar upp vissa speciella kunskaper och färdigheter som dessa behöver, dels ger rätt att dyka ned till 40 meter. Kustbevakningen tar också del av annan utbildning hos DNC, t.ex. till dykledare.

DNC ger sin utbildning i blandade grupper. Såväl Försvarsmaktens egen personal som personer från andra myndigheter, kommunala räddningstjänster och det privata näringslivet blandas i grupperna vid samma tillfälle. Det finns en fastställd prislista för utbildningen och den är densamma för alla aktörer utanför Försvarsmakten, inklusive Kustbevakningen.

Vad gäller utbildning kan också noteras att det finns ett Nätverk Svensk Dykning. I detta ingår flera olika typer av aktörer, såväl myndigheter som räddningstjänster, forskningsaktörer och det privata näringslivet. Detta nätverk träffas ett par gånger om året och diskuterar gemensamma frågor. Bland annat hemställde man år 2003 att regeringen skulle låta utreda inrättandet av en statlig dykskola, något regeringen efter att ha remitterat ärendet till berörda myndigheter sedermera (mars 2005) avslog.²⁸

Vid sidan om sin utbildande roll har DNC också en utvecklingssektion. Denna bedriver prov- och försöksverksamhet på dykeriutrustningar, nya gaser med mera, bearbetar och sammanställer alla avvikelser inom Försvarsmaktens dykeritjänst samt genomför tekniska haveriundersökningar på Försvarsmaktens utrustningar (liksom på uppdrag åt Polisen). Man har också en navalmedicinsk sektion som genomför undersökningar, deltar i prov- och försöksverksamhet med mera.

²⁸ Försvarsdepartementet (2005).

DNC:s verksamhet med prov och försök samt inom navalmedicin genomförs, enligt uppgift från DNC, i nära samarbete med FMV och Kungliga Tekniska Högskolan (KTH). Inom Försvarmakten finns avancerade utrustningar och anläggningar för den typen av verksamhet. Andra myndigheter, inte minst Kustbevakningen, drar enligt DNC nytta av resultaten från dessa verksamheter. Det sker till exempel i samband med nyanskaffning av utrustning, då dessa myndigheter utan egen insats kan dra lärdom av Försvarmaktens genomförda prov och försök.

2.3 Försvarets materielverk

Enligt sin instruktion har Försvarets materielverk (FMV) till uppgift att ”anskaffa, vidmakthålla, destruera och kassera materiel och förnödenheter på uppdrag av Försvarmakten samt inom detta område biträda Försvarmakten i fråga om långsiktig materielförsörjningsplanering och materielsystemkunskap”.²⁹ FMV:s huvudsakliga uppgift är att bistå Försvarmakten och se till att Försvarmaktens materielbehov tillgodoses. Men FMV kan också, enligt 6 §, ”inom sitt verksamhetsområde även tillhandahålla tjänster åt andra än Försvarmakten”. Utöver Försvarmakten, som är FMV:s dominerande kund (år 2009 stod Försvarmakten för 82 procent av den totala volymen³⁰), vänder sig myndigheten främst till civila myndigheter inom säkerhetssektorn, exempelvis Polisen, Tullverket och Kustbevakningen.

Även om FMV utför uppdrag åt civila myndigheter är Försvarmakten FMV:s huvudkund. Enligt vad FMV har uppgivit till Statskontoret kan det finnas situationer då huvudkundens behov måste gå före andra kunders. Ett exempel är om utlandsstyrkan snabbt har behov av visst materiel – i en sådan situation kan FMV behöva prioritera dessa leveranser framför andra kunders. Detta kan medföra ett visst mått av osäkerhet för FMV:s civila kunder.

FMV ska agera affärsmässigt och erbjuda sina tjänster till marknads-mässiga priser. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i Stockholm, men även på ett antal platser runt om i landet.³¹ År 2009 hade FMV i

²⁹ 1 § Förordning ((2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

³⁰ Åren 2007 och 2008 var motsvarande siffror 82 respektive 79 procent.

³¹ Bland annat i Arboga, Enköping, Karlsborg, Linköping och Östersund.

genomsnitt 1 563 anställda (1 516 årsarbetskrafter). FMV sorterar under Förvarsdepartementet.

FMV är till skillnad från flertalet övriga myndigheter som ingår i detta uppdrag inte en sjöverkande myndighet. Verksamheten har dock bäring på de delar av uppdraget som berör upphandling och underhåll.

Inom FMV finns sex så kallade Anskaffningskontor (AK), vilka ansvarar för materielanskaffningen inom olika områden. Av intresse för föreliggande uppdrag är framför allt *AK Sjö*, som har till uppgift att anskaffa produkter och system av produkter för Försvarens sjöstridsförmåga, *AK Logistik*, vars huvuduppgift är att utveckla, anskaffa och vidmakthålla materiel samt leverera tjänster till Försvarens logistikfunktion (FMLOG), samt ett anskaffningskontor för vissa *gemensamma uppdrag*. I det sistnämnda finns bland annat FMV:s kontaktyta mot andra kunder än Försvarensmakten.

FMV arbetar som nämnts ovan främst med anskaffning till Försvarensmakten, men samarbetar även med civila myndigheter som har behov av liknande materiel. Några exempel på detta är anskaffning av värmekameror till Räddningsverket (nuvarande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap), optikutrustning till Polisen och hjälmlydssystem till Kustbevakningen. Vid dessa tillfällen har den civila myndighetens och Försvarensmakts behov samordnats. Kustbevakningen har vid ytterligare tillfällen gett FMV i uppdrag att genomföra upphandlingar, bl.a. av de tre flygplan som Kustbevakningen införskaffade år 2008. Utvecklingen över tid är dock att Kustbevakningen i allt mindre utsträckning vänt sig till FMV. Kustbevakningen har under samma period byggt upp större egen kompetens avseende projektering och upphandling. Den kompetens som FMV besitter finns i dag också i större utsträckning tillgänglig på den privata marknaden.

Under ett antal år har det i regleringsbrevet ställts krav på FMV att fortsätta arbeta för att öka civila och militära synergieffekter inom de områden där myndigheten bedömer det som lämpligt. Vidare ska FMV verka för att en kontinuerlig och formaliserad dialog upprättas med sådana myndigheter som för sin verksamhet kan antas ha behov av liknande materiel och systemlösningar som Försvarensmakten.³² FMV:s

³² Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Försvarets materielverk.

återrapportering av detta uppdrag återfinns i årsredovisningen. Internt har FMV också arbetat med att utveckla kontakterna mot andra myndigheter. En särskild kontaktperson utsågs som skulle arbeta med att mer aktivt söka nya uppdrag från andra kunder än Försvarmakten. Förändringar inom såväl Försvarmakten som FMV har dock medfört att FMV nu fokuserar allt mer på huvudkunden. Den bild Statskontoret fått i utredningen är att FMV:s ambitioner att söka attrahera civila myndigheter som kunder därmed torde komma att minska under de kommande åren.

Inom FMV pågår för närvarande ett förändringsarbete. Internt har man beslutat om ett handlingsprogram som till år 2012 ska minska ledtiderna med 25 procent och ge 500 miljoner kronor i besparingar. Myndigheten och dess verksamhet kommer också att påverkas av de resultat som den pågående Utredningen (Fö 2010:1) ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten” kommer fram till (se avsnitt 1.2 för en beskrivning av utredningens uppdrag).

2.4 Sjöfartsverket

Sjöfartsverket ska enligt sin instruktion verka för att de transportpolitiska målen uppnås.³³ Huvuduppgiften är att verka för goda förutsättningar för sjöfarten i Sverige och för svensk sjöfart. I detta ligger bland annat att:

- Främja en säker, miljöanpassad och effektiv sjöfart.
- Svara för sjöfartens behov av infrastrukturtjänster i form av sjövägar, lotsning, isbrytning, nautisk information, kommunikation och service.
- Ansvara för sjö- och flygräddningstjänsterna.
- Bevaka den svenska sjöfartsnäringens konkurrenskraft.

Den huvudsakliga inriktningen är handelssjöfarten, men Sjöfartsverket ska också beakta fritidsbåtstrafikens, fiskets och marinens intressen.

³³1§ Förordning (2007:1161) med instruktion för Sjöfartsverket.

Sjöfartsverket är ett affärsverk. Verksamheten finansieras huvudsakligen genom avgifter på handelssjöfarten, men delvis också via anslag på statsbudgeten. År 2009 uppgick Sjöfartsverkets totala intäkter till ca 1 700 miljoner kronor, varav anslag stod för ca 12 procent. Avgifterna på handelssjöfarten tas ut per avgiftspliktigt anlop och baseras på fartygets bruttodräktighet samt lastat eller lossat gods. Dessutom tas avgifter ut för lotsning. När godsvolymer och antal lotsningar gick ned som en följd av lågkonjunktur och finanskris åren 2008 och 2009 fick detta direkta konsekvenser för Sjöfartsverkets intäkter. Sjöfartsverket sorterar under Näringsdepartementet.

Sjöfartsverket finns över hela landet, men har sitt huvudkontor i Norrköping. Den regionala organisationen, som är indelad i sex s.k. sjötrafikområden, är koncentrerad till den svenska kusten och de stora insjöarna. Utöver dessa finns en sjö- och flygräddningscentral i Göteborg. År 2009 hade Sjöfartsverket 1 170 anställda, motsvarande 999 årsarbetskrafter. Omkring 250 personer finns på huvudkontoret i Norrköping.

Den operativa verksamheten är uppdelad i två avdelningar, Farled och Sjötrafik. Farledsavdelningen ansvarar för genomförandet av beslutade infrastrukturåtgärder avseende farleder, isbrytning och sjögeografisk information. Sjötrafikavdelningen leder och samordnar sjötrafikområdenas verksamhet avseende lotsning, sjötrafikinformation och sjöräddning. Sjöfartsinspektionen, som tidigare var en del av Sjöfartsverket, övergick den 1 januari 2009 till Transportstyrelsen.

Sjöfartsverket är ansvarig myndighet för sjö- och flygräddningen i Sverige. Administrativa frågor gällande policy- och myndighetsärenden samt operativa frågor hanteras inom Infrastrukturavdelningen vid huvudkontoret i Norrköping. Den operativa ledningen av räddningsinsatser sker från ledningscentralen JRCC (Joint Rescue Coordination Centre) i Göteborg, vilken är gemensam för sjö- och flygräddning.

Beträffande sjöräddningen kan för övrigt nämnas att det operativa genomförandet av denna inkluderar insatser från ett antal olika organisationer. Utöver Sjöfartsverkets egna resurser som lotsbåtar och VTS (Vessel Traffic Service/sjötrafikinformationscentraler) deltar i första

hand båtar och flygande enheter från Sjöräddningssällskapet, Kustbevakningen, Polisen, Försvarsmakten, Norrlandsflyg på uppdrag av Sjöfartsverket och kommunerna i räddningsinsatserna. En enskild räddningsinsats kan omfatta deltagare från en eller flera organisationer. Som framgår av tabell 2.1 nedan är Sjöräddningssällskapet (SSRS) den aktör som deltar i flest sjöräddningsinsatser per år.

Tabell 2.1 Antal sjöräddningsfall som olika organisationer medverkat i åren 2007–2009.

	SjöV	SSRS	KBV	kommun/landsting	FM	RPS	Övriga
2007	184	818	363	106	26	64	237
2008	290	680	269	106	20	36	34
2009	327	745	289	121	31	73	50

Källa: Sjöfartsverket³⁴

Av särskilt intresse för detta uppdrag är Sjöfartsverkets Rederi. Detta är en separat resultatenhet och ansvarar för Sjöfartsverkets fartygsverksamhet oavsett om fartygen drivs i egen regi eller av externt driftsbolag eller är inhyrda. Inom rederiet finns samtliga av Sjöfartsverkets fartygsresurser, dvs. isbrytare, större arbetsfartyg och sjömättningsfartyg. Utöver dessa har Sjöfartsverket också ett antal mindre farledsfartyg och ett stort antal lotsbåtar, men de hör organisatoriskt till Sjötrafikavdelningen. Totalt har Sjöfartsverket cirka 110 fartyg/båtar. Rederiet har det övergripande ansvaret för fartygens säkerhet, utrustning och gemensam standard. I ansvaret ligger samordning av investeringsfrågor för fartygen. Avdelningen ansvarar för samordning av tillgänglig fartygstid, så att fartygen i den mån de inte behövs i Sjöfartsverkets verksamhet, kan hyras ut för externa uppdrag.

Upphandling

All upphandling inom Sjöfartsverket sköts centralt av Inköpsenheten.³⁵ Enheten har totalt nio anställda, varav en arbetar med entreprenad (större arbeten exempelvis slussar) och en med fartyg. Tidigare

³⁴ Sjöfartsverket (2008, 2009a och 2010).

³⁵ Det finns vissa undantag, t.ex. får avdelningarna göra egna avrop på ramavtal upp till 200 000 kronor och göra egna direktupphandlingar på upp till två basbelopp om det saknas ramavtal och behovet inte är återkommande.

använde man sig också av externa upphandlare, men nu sköts allt internt. Vid upphandling av exempelvis fartyg tar Rederiet fram kravspecifikationen och övervakar byggnationen, medan Inköpsenheten sköter själva upphandlingen. Fartygsdrivmedel upphandlas av Inköpsenheten genom avrop på det ramavtal som tecknas av Försvarmakten/FMLOG (se avsnitt 2.2).

Sjöfartsverket deltar i ett lokalt upphandlingsnätverk, Visam, bestående av sex myndigheter lokaliserade till Norrköping. Myndigheterna har gått samman för att underlätta upphandlingen av exempelvis hotellnätter, kontorsmateriel m.m. Vid kontakterna med Statskontoret har Sjöfartsverket pekat på flera fördelar med detta samarbete, t.ex. att den samlade upphandlingsvolymen ökar och att priset per enhet därmed i regel blir lägre. Den största fördelen sägs dock vara den arbetsdelning som samarbetet innebär, dvs. att en myndighet kan upphandla en vara/tjänst åt alla de medverkande myndigheterna. På det sättet minskar arbetsbelastningen för respektive inköpsavdelning, vilket i sig innebär en besparing.

Underhåll

Sjöfartsverkets rederi har underhållsansvar för samtliga Sjöfartsverkets fartyg. Ett undantag utgörs dock av de isbrytare vars drift lagts ut på en extern operatör. Företaget som bemannar isbrytarna har även underhållsansvar för dessa fartyg. På övriga fartyg utför Sjöfartsverkets personal (besättningen) själv enklare underhåll, medan större arbeten läggs ut på externa varv.

Sjöfartsverket har inga egna varv. Eftersom Sjöfartsverket bedriver verksamhet längs hela den svenska kusten är verket – enligt vad man uppgivit till Statskontoret – beroende av att kunna köpa varvstjänster längs hela kusten och inte bara vid de större hamnarna. Närheten sägs ha betydelse för att man snabbt ska kunna få hjälp, men också för att transporter innebär kostnader.

Upphandlingen av större underhåll görs i regel per fartyg. Enligt vad Sjöfartsverket har uppgivit till Statskontoret är behovet av underhåll mycket individuellt, eftersom fartygen slits olika. I synnerhet beträffande större fartyg är det därför svårt att upphandla underhåll för flera

fartyg samtidigt. Underhåll för mindre båtar, exempelvis lotsbåtarna, är lättare att samordna.

Även om Sjöfartsverket saknar egna varvsresurser, så finns det inom Farledsavdelningen vissa egna verkstäder. Dessa har främst till uppgift att utföra underhåll av materiel som är specifik för Sjöfartsverkets verksamhet, som t.ex. bojor och prickar. I viss utsträckning används verkstäderna dock för mindre reparationer även på fartyg och båtar.

Utbildning

Sjöfartsverket äger och driver Arkö kurs- och konferensanläggning, vilken främst används för sjöräddningskurser och nautiska utbildningar som delvis utförs i en simulatoranläggning. Drygt 20 procent av den totala omsättningen kommer från verksamhet utanför Sjöfartsverket. Sedan år 1987 tillhandahåller Sjöfartsverket grundläggande sjöräddningsutbildning utan kostnad till de aktörer som ingår i sjöräddningsorganisationen och som anses vara en lämplig stadigvarande resurs i densamma. Bakgrunden är att det från statens sida har ansetts väsentligt att utbildningen tillhandahålls och att deltagandet inte får hindras av att medel saknas i berörda organisationer. Att tillhandahålla utbildningen ingår i Sjöfartsverkets uppdrag som ansvarig myndighet för sjö- och flygräddning.

Utbildningsverksamheten har hittills bedrivits i egen regi. Under ett antal år har dock verksamheten uppvisat underskott, varför Sjöfartsverket nu ser över möjligheten att sälja anläggningen. Den utbildning Sjöfartsverket framöver har behov av planerar man på sikt att upphandla från externa aktörer.

En gemensam forskningsflotta

År 2009 fick Sjöfartsverket i uppdrag av regeringen att förbereda ett övertagande av ansvaret för att försörja statliga myndigheter med forsknings- och undersökningsfartyg. Uppdraget har sin bakgrund i förslag från Havsmiljöutredningen (SOU 2008:48) och regeringens behandling av denna i propositionen *En sammanhållen svensk havspolitik* (prop. 2008/09:170). I propositionen framhöll regeringen att de fartyg som Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Sveriges meteorologiska

och hydrologiska institut (SMHI), universitet och högskolor samt mindre statliga aktörer använder för marin forsknings- och undersökningsverksamhet borde samlas i en och samma organisation och att Sjöfartsverkets rederi var en lämplig kandidat för att ta hand om dessa fartyg. Totalt rör det sig om fem fartyg.³⁶ Sjöfartsverkets förslag lämnades i november 2009.³⁷ Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Förändringar på lotsområdet

Sjöfartsverket tillhandahåller lotsning och biträde av lots till fartyg inom svenskt sjöterritorium. I genomsnitt utförs cirka 38 000 lotsningar per år. Lotsningsverksamheten organiseras under Sjötrafikavdelningen i verkets sex sjötrafikområden, vilka leds av var sin sjötrafikområdeschef. Sjöfartsverket har 80 lotsbåtar och runt 215 lotsar anställda uppdelade på 24 stycken lotsstationer.

Lotsningsverksamheten är dock på väg att förändras. Planerade förändringar i Lotslagen innebär att Sjöfartsverket inte längre ska ha monopol på att bedriva lotsning. Förändringarna förväntas träda i kraft år 2012. Vilka konsekvenser detta kommer att få för Sjöfartsverkets verksamhet och lokalisering är det i dagsläget svårt att uttala sig om.

2.5 Trafikverket

Trafikverket bildades den 1 april 2010 genom att huvuddelen av verksamheterna vid Vägverket och Banverket, samt vissa verksamheter vid Sjöfartsverket, Transportstyrelsen och SIKÄ, lades samman i en myndighet.³⁸ Trafikverket ansvarar för den samlade långsiktiga infrastrukturplaneringen samt för byggande, drift och underhåll av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket har ca 6 500 anställda och har sitt huvudkontor i Borlänge.

³⁶ Två från Fiskeriverket, ett från Sveriges geologiska undersökning, ett från Göteborgs universitet och ett som ägs av Sjöfartsverket, men hyrs av Stockholms Marina Forskningscentrum.

³⁷ Sjöfartsverket (2009c).

³⁸ När Trafikverket startade avvecklades samtidigt Vägverket, Banverket och SIKÄ.

Den del av Trafikverket som är av intresse i det här sammanhanget är verksamheten vid myndighetens *färjerederi*. Färjerederiet är en resultatenhet inom Trafikverket, vilket bl.a. innebär att verksamheten ska bedrivas på affärsmässiga grunder och i bolagsliknande former. Färjerederiet främsta uppgift är att – på knappt 40 platser med spridning över hela landet – trafikera vägfärjeleder i det allmänna vägnätet. För detta ändamål har färjerederiet ett drygt 60-tal vägfärjor, vilka under år 2009 transporterade omkring 12 miljoner fordon och 22 miljoner passagerare. Färjerederiet, vars huvudkontor finns i Vaxholm, har ca 420 tillsvidareanställda och därtill ett antal tim- och säsonganställda.

Upphandling och underhåll

Trafikverket upphandlar drivmedel till färjorna via ramavtal som verket tecknat med flera olika (f.n. tre) leverantörer. Leverantörerna åtar sig att vid bunkring leverera drivmedlet till berörd färja.

Inom färjerederiet finns också två egna varv, Tenövarvet utanför Vaxholm samt Fridhems varv i Lysekil. Båda varven, som arbetar på marknadsmässiga villkor, tar emot Trafikverkets egna fartyg och externa kunder för underhåll, bottenbesiktningar och ombyggnationer. Bland varvens externa kunder förekommer t.ex. såväl Kustbevakningen som Sjöfartsverket. De egna varven hanterar dock inte allt underhåll av Trafikverkets vägfärjor, bl.a. därför att vissa av vägfärjorna är så pass stora att de egna varven inte har kapacitet att utföra alla typer av underhåll på dem. Trafikverket upphandlar därför också relativt stora underhållsvolymer från externa varv.

2.6 Polisen, främst Sjöpolisen

Till Polisens uppgifter hör bland annat att förebygga brott, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten, bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal, samt att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

Polisen består centralt av Rikspolisstyrelsen (inklusive Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen) och Statens kriminaltekniska laboratorium samt av 21 polismyndigheter, en i varje län. De länsvisa polis-

myndigheterna varierar kraftigt i storlek; från drygt 100 anställda i polismyndigheten på Gotland till närmare 7 000 anställda i polismyndigheten i Stockholm. Totalt sysselsätter polisverksamheten nästan 27 000 anställda.³⁹

Av särskilt intresse för föreliggande rapport är Sjöpolisen som svarar för den allmänna ordningen och säkerheten till sjöss och arbetar för ökad sjösäkerhet. Till Sjöpolisens uppgifter hör att förebygga och ingripa mot sjöfylleri, fartöverträdelser och vårdslöshet i sjötrafiken. Sjöpolisen ska också förebygga och ingripa mot stölder av båtmotorer, båtar och andra vattenfordon. Vidare ska man utöva jakt- och fisketillsyn, utreda brott mot fiskerilagen samt delta i räddningsinsatser och utreda olyckor på sjön. I sin verksamhet samverkar Sjöpolisen med ett antal myndigheter, exempelvis Sjöfartsverket, Kustbevakningen, Tullverket och kommunal räddningstjänst.

Sjöpolisen utgör inte en egen myndighet, utan är en del av polismyndigheterna i berörda län. I dag finns sjöpolisenheter inom Polismyndigheten i Stockholms län (Nacka) och Polismyndigheten i Västra Götaland (Göteborg). Totalt finns det drygt 75 sjöpoliser i Sverige, varav ca tre fjärdedelar i Stockholm och ca en fjärdedel i Västra Götaland. Hälften av dem arbetar som sjöpoliser enbart under sommaren. I Stockholms län finns nio polisbåtar och i Västra Götaland tre. Sjöpolisen använder ribbåtar och mer traditionella polisbåtar. Utöver dessa har man också ett antal civila båtar för spaningsuppdrag.

Sjöpolisen i Stockholm sitter i Nacka Strand. Sjöpolisen i Västra Götaland är lokaliserad i Tånguddens hamn där man delar lokaler med Kustbevakningen. I hamnen finns även Fiskeriverket och Sjöfartsverket.

Upphandling och underhåll

Sjöpolisen i Stockholm har egen budget för drift och underhåll. För större inköp, t.ex. nya båtar, äskas medel centralt. I denna typ av upphandlingar har Sjöpolisen stöd av Rikspolisstyrelsen, men man har också haft kontakter med och hjälp av FMV. En handfull av de båtar

³⁹ I sammanhanget bör noteras att en parlamentarisk kommitté f.n. ser över Polisens organisation (dir. 2010:75). Kommitténs arbete ska redovisas senast den 31 mars 2012.

man har i dag utgörs av båtar som bygger på Stridsbåt 90, men som anpassats för polisens ändamål. Detta medför att man även haft hjälp av både Försvarmakten och FMV vad gäller reservdelar. När Försvarmakten hade varvsresurser använde Sjöpolisen dessa, men nu är man hänvisade till privata varv.

Avseende drivmedel har Polisen ramavtal med en leverantör av fordonsbränsle. Det förekommer dock även att Sjöpolisen i Stockholm bunkrar vid Försvarmaktens anläggning i Berga, där Sjöpolisen även har vissa enheter placerade.

Utbildning

Polisutbildning bedrivs såväl vid Polishögskolan i Stockholm (Sören-
torp) som i form av uppdragsutbildning vid universiteten i Umeå och
Växjö. Grundutbildningen, som är studiemedelsfinansierad, omfattar
först fyra terminers heltidsstudier och därefter en sex månaders prak-
tikutbildning vid en polismyndighet. Utöver detta bedriver Polishög-
skolan såväl vidareutbildning för personal inom Polisen som extern
uppdragsutbildning.

I april 2008 presenterade Utredningen om den framtida polisutbild-
ningen (Ju 2006:12) sitt slutbetänkande *Framtidens polisutbildning*
(SOU 2008:39). Här föreslogs att polisutbildningen skulle göras om till
en treårig högskoleutbildning, inklusive två så kallade verksamhetsför-
lagda praktikterminer, och leda till en ny högskoleexamen, polis-
examen. Frågan bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Mot bakgrund av regeringens målsättning om att det år 2010 ska finnas
20 000 poliser i Sverige har antagningen till Polishögskolan varit större
än normalt under en period. Under år 2009 antogs t.ex. 656 sökande till
polisutbildningen. När regeringens mål är uppfyllt vid halvårsskiftet
2010 gör Polishögskolan ett uppehåll i nyintagningen för att i stället
fokusera resurserna på vidareutbildning.

Sjöpolis rekryteras bland färdiga poliser och de sökande ska ha minst
fem års erfarenhet inom yrket. Efter provtjänstgöring genomgår de
sökande en sjöpolisutbildning som omfattar både teori (speciallagstift-

ning o.d.) och praktik (sjöpraktik, högfartsutbildning m.m.). I Stockholm genomförs utbildningen med egna instruktörer.

Sjöpolisen deltar bl.a. i de grundläggande sjöräddningsutbildningar som Sjöfartsverket anordnar inom ramen för sitt uppdrag. Utöver detta har instruktörer från Sjöpolisen anlitats som lärare av Sjöfartsverket vid högfartsutbildningar.

2.7 Fiskeriverket

Fiskeriverket är den statliga myndighet som har ansvar för bevarande och nyttjande av fiskresurserna.⁴⁰ Myndigheten har ett samlat ansvar (sektorsansvar) för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter. I Fiskeriverkets arbetsuppgifter ingår bl.a. att ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen, vilket – som framgått av avsnitt 2.1 – sker i samverkan med Kustbevakningen. Fiskeriverket har ca 360 anställda på 13 orter i Sverige. Huvudkontoret ligger i Göteborg.

I det här sammanhanget är det framför allt Fiskeriverkets forskningsverksamhet som är av intresse, och då i synnerhet den insamling av data om fiskbestånd och miljö som verket gör inom ramen för denna. För arbetet med datainsamlingen har Fiskeriverket två forskningsfartyg. Som framgått av avsnitt 2.4 bereder regeringen f.n. ett förslag om att inordna statens forsknings- och undersökningsfartyg, däribland Fiskeriverkets, i Sjöfartsverkets rederi.

I sammanhanget bör också nämnas att Fiskeriverket kommer att avvecklas den 30 juni 2011, då huvuddelen av verksamheten istället överflyttas till den nya havsmiljömyndighet som ska inleda sin verksamhet den 1 juli 2011. Inrättandet av den nya myndigheten förbereds f.n. av Utredningen (M 2010:03) om inrättande av en myndighet för havs- och vattenmiljö (dir. 2010:68).

⁴⁰ Förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket.

2.8 Sveriges geologiska undersökning

Sveriges geologiska undersökning (SGU) är den myndighet som ansvarar för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. I SGU:s uppdrag ingår bl.a. att tillhandahålla geologisk information för samhällets behov på kort och lång sikt.⁴¹ SGU har sitt huvudkontor i Uppsala och filialer i Göteborg, Lund, Malå och Stockholm. Under år 2009 hade SGU i genomsnitt 265 anställda, motsvarande 252 årsarbetskrafter.

Det som är av intresse i det här sammanhanget är i första hand SGU:s arbete med maringeologisk information, där myndigheten bl.a. ansvarar för att utforska och kartlägga bottenförhållandena inom Sveriges territorialhav och ekonomiska zon. För kartläggningen av havsbotten har SGU ett specialutrustat undersökningsfartyg samt en mindre arbetsbåt för grunda vatten. Som framgått av avsnitt 2.4 har även SGU:s fartyg funnits med i diskussionerna om att inordna statens forsknings- och undersökningsfartyg i Sjöfartsverkets rederi.

I fråga om upphandling bör i sammanhanget också nämnas att SGU har bildat ett upphandlingsnätverk tillsammans med några andra myndigheter i Uppsala, nämligen Livsmedelsverket, Läkemedelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. Nätverket fungerar som en arena för erfarenhetsutbyte, men myndigheterna har också genomfört ett antal gemensamma upphandlingar.⁴² Syftet har varit att myndigheterna genom att gå samman ska få upp volymerna och på så sätt få ned priset. Upphandlingen har gjorts gemensamt av de medverkande myndigheterna.

2.9 Tullverket

Tullverkets huvudsakliga uppgift är att svara för tullfrågor. Detta arbete omfattar att fastställa och ta ut tullar, mervärdesskatt samt andra skatter och avgifter så att en riktig uppbörd kan säkerställas, och att

⁴¹ Förordning (2008:1233) med instruktion Sveriges geologiska undersökning.

⁴² Exempel på varor/tjänster som upphandlats gemensamt är kontorsmateriel och resebyråttjänster.

övervaka och kontrollera trafiken till och från utlandet så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs.⁴³

Tullverkets huvudkontor ligger i Stockholm, men av förklarliga skäl finns verksamhet på relativt många platser runt om i landet. Under år 2009 hade Tullverket i medeltal drygt 2 100 anställda, motsvarande ca 1 900 årsarbetskrafter. År 2009 uppgick Tullverkets intäkter till ca 1 500 miljoner kronor, varav ca 98 procent kom från anslag över statsbudgeten.

Tullverket är inte en sjöverkande myndighet. Verket har dock operativ samverkan med Kustbevakningen. Som framgått av avsnitt 2.1 kan Kustbevakningen sägas fungera som ”förlängd arm” åt Tullverket till sjöss, och utför där bl.a. tullkontroller.

Utbildning

Det som i första hand kan vara av intresse för föreliggande utredning är eventuella möjligheter till ökad samverkan avseende utbildning mellan främst Kustbevakningen och Tullverket. För nya medarbetare inom Tullverket finns en grundutbildning, som visserligen skiljer sig åt beroende på vilken del av verksamheten man ska arbeta inom, men som vanligen omfattar ca ett års utbildning plus praktik ute på orten där man ska arbeta. Efter genomförd praktik återkommer man till Tullskolan för att genomföra slutprov och examination. Den som genomgår grundutbildningen är anställd som elev/aspirant i Tullverket och har lön under utbildningen.⁴⁴

2.10 Sjöräddningssällskapet

Sjöräddningssällskapet (SSRS)⁴⁵, är en ideell förening som bildades år 1907. SSRS arbetar med att rädda liv på sjön. Detta innefattar sjöräddning, men även t.ex. viss sjöambulansverksamhet och sedan några år tillbaka också insatser inom miljöräddning. Som framgått av avsnitt 2.4 är SSRS den aktör i Sverige som deltar i flest sjöräddningsinsatser

⁴³ Förordning (2007:782) med instruktion för Tullverket.

⁴⁴ Beskrivningen av Tullverkets grundutbildning har hämtats från verkets hemsida (tullverket.se) per 2010-10-04.

⁴⁵ Egentligen Svenska Sällskapet för Räddning af Skeppsbrutne.

per år. SSRS har ca 25 anställda och huvudkontor i Göteborg. Finansieringen bygger helt på frivilliga bidrag och verksamheten drivs utan statliga bidrag.

Den operativa verksamheten sköts i första hand av ca 2 000 ideella sjöräddare, vilka står i beredskap under sin lediga tid eller under det att de utför sina vanliga arbeten. Sjøräddarna utgår från de 68 räddningsstationer, som SSRS har utmed den svenska kusten samt i Hjälmaren, Mälaren, Vänern och Vättern. I möjligaste mån förlägger SSRS sina stationer till platser där de sjöverkande myndigheterna *inte* finns, med motiveringen att sjöräddningens olika aktörer då samlat kan täcka en så stor yta som möjligt med så korta insatstider som möjligt.

Totalt förfogar SSRS över omkring 200 räddningsbåtar av olika slag, allt ifrån så kallade Rescuerunners (en specialutvecklad sjöräddningskoter) till sjöräddningsbåtar på ca 20 meter. Man har även ett antal svävare av olika slag och i ökande utsträckning också materiel för miljöräddning. Enligt vad Kustbevakningen uppgivit till Statskontoret lånar SSRS bl.a. viss miljöskyddsmateriel från Kustbevakningen, för vilken SSRS också har underhållsansvaret. SSRS finansierar också viss materielutveckling och innovationsverksamhet. I denna del söker man ibland kontakt och eventuellt samarbete med sjöverkande myndigheter.

Upphandling och underhåll

SSRS har inte haft någon med myndigheterna gemensam anskaffning av båtar eller övrig materiel. Detta förklarar SSRS såväl med att kraven är olika som med att myndigheterna är bundna av ett regelverk som inte gäller för SSRS. Det bör dock i detta sammanhang noteras att SSRS förfogar över ett flertal Stridsbåt 90 som man till mycket förmånligt pris har övertagit från Försvarmakten. Till dessa köper SSRS också en hel del reservdelar från Försvarmakten. Vidare kommer de sjösläp som SSRS använder också från Försvarmakten.

Underhållet av båtar och övrig materiel sköts inom SSRS till stor del av de frivilliga sjöräddarna. Sjøräddningssällskapet stöds också med specialkompetenser från olika leverantörer som närmast kan ses som samarbetspartners till SSRS. När båtarna behöver underhållas på varv – oavsett om det är fråga om förebyggande eller avhjälpande underhåll

– nyttjas ett fåtal varv. Det innebär att båtarna ibland måste transporteras längre sträckor antingen till sjöss eller med lastbil för att komma till varv. Det viktiga för SSRS är dock att båten så snabbt som möjligt kan komma tillbaka till operativ verksamhet och därför nyttjar man det varv som snabbast kan ta hand om båten. När det uppstår luckor vid någon räddningsstation på grund av att båten/båtarna där är på varv, så täcks detta i möjligaste mån genom överflyttning av båtar som för tillfället inte används vid någon annan station. Det förekommer också att SSRS lånar t.ex. en lotsbåt från Sjöfartsverket och bemannar den med sina frivilliga.

Utbildning

Utbildningen av sjöräddarna sker bland annat genom ett av SSRS samägt utbildningscentrum på Öckerö, men också på andra sätt. SSRS utbildar bara sina egna frivilliga och har inga utbildningar som är öppna för andra. I förekommande fall har man dock utbildare från andra organisationer, t.ex. förekommer det att Kustbevakningspersonal utbildar SSRS frivilliga i miljöräddning.

2.11 Kommunal räddningstjänst

Som framgått av avsnitt 2.1 ansvarar Kustbevakningen för den statliga miljöräddningstjänsten till sjöss. Kustbevakningens räddningstjänst ska träda i funktion när olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i vattnet eller det föreligger en överhängande fara för detta, förutsatt att vissa allmänna kriterier för en räddningsinsats är uppfyllda.⁴⁶ Kustbevakningens ansvar omfattar havet, ut till och med den ekonomiska zonen, samt Vänern, Vättern och Mälaren.

Om däremot olja eller andra skadliga ämnen har kommit ut i svenska vattendrag, kanaler, hamnar eller andra insjöar än Vänern, Vättern och Mälaren, så ligger ansvaret istället på berörd kommun. Juridiskt sett går gränsen mellan Kustbevakningens och kommunernas ansvar vid

⁴⁶ Dessa kriterier framgår av lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, som reglerar statens och kommunernas ansvar för räddningstjänst. I lagen anges bl.a. att en räddningsinsats endast ska vidtas om det är motiverat med hänsyn till behovet av ett snabbt ingripande, det hotade intressets vikt, kostnaderna för insatsen och omständigheterna i övrigt.

strandlinjen, men i praktiken är gränsen flexibel och hänsyn tas till vilka praktiska förutsättningar respektive part har.⁴⁷ Om oljan nått stranden och skadan inte kan förvärras är insatsen en fråga om sanering. Sanering av stränder är inte författningsreglerad, men praxis är att kommunen ansvarar för sitt geografiska område.

För sitt arbete med miljöräddning använder berörda kommuner olika typer av materiel, även sjöverkande sådan. Enligt vad Kustbevakningen uppgivit till Statskontoret finns också exempel på att kommuner lånar båtar av typen strandbekämpare från Kustbevakningen, vilket även inkluderar att den berörda kommunen då tar på sig underhållsansvaret för aktuell materiel.

⁴⁷ I sammanhanget bör också påpekas att regeringen enligt lagen om skydd mot olyckor får föreskriva, eller i särskilda fall bestämma, att länsstyrelsen övertar ansvaret för den kommunala räddningstjänsten inom en eller flera kommuner. Detta kan exempelvis ske vid större oljeolyckor. Om räddningsinsatserna även omfattar statlig räddningstjänst ska länsstyrelsen svara för att de samordnas.

3 Dagens samverkan

I detta kapitel beskrivs dagens samverkan mellan berörda myndigheter m.fl. avseende aktuella stödfunktioner. Beträffande upphandling, underhåll och utbildning, som i tur och ordning behandlas i avsnitten 3.1 till 3.3, har Statskontoret funnit att den samverkan som i dag förekommer i huvudsak kan indelas i två typer: att myndigheter gemensamt upphandlar en viss produkt eller tjänst från en extern part respektive att myndigheter samarbetar i utförandet av stödfunktionen i fråga. Avsnitten 3.1 till 3.3 har därför disponerats utifrån denna kategorisering. Avslutningsvis behandlas även annan samverkan av relevans i sammanhanget (3.4) samt redovisas vissa sammanfattande kommentarer (3.5).

Beskrivningen i kapitlet gör inte anspråk på att vara fullständigt uttömmande. Statskontorets ambition har i första hand varit att ge en övergripande bild av samverkans karaktär och omfattning samt att söka konkretisera framställningen med ett antal exempel. Inledningsvis bör också upprepas att Statskontoret, som framgått av avsnitt 1.3, har valt att i de beskrivande delarna av utredningsarbetet utgå från en vid och inkluderande definition av begreppet samverkan. Detta innebär att vi i detta kapitel till en del tar upp exempel på samarbete som egentligen kanske inte rymms i en strikt semantisk definition av begreppet samverkan. I syfte att förtydliga har vi dock sökt att i möjligaste mån ange vilken typ/grad/etc av samarbete/samverkan som de olika exemplen handlar om.

3.1 Upphandling

Gemensam upphandling?

De erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet talar för att det är relativt ovanligt att de berörda myndigheterna går samman – bi- eller multilateralt – för att upphandla enskilda produkter eller tjänster. Någon sådan samverkan tycks t.ex. inte ske mellan sjöverkande myn-

digheter avseende nyanskaffning av fartyg⁴⁸ eller upphandling av fartygsunderhåll (underhåll behandlas närmare i avsnitt 3.2). Detta tycks bl.a. bero på att myndigheternas fartyg – i synnerhet de större – har så pass olika användningsområden, och därmed utföranden, att upphandlingen kan vara svår att samordna.

Statskontoret har dock i utredningsarbetet stött på några enstaka exempel på gemensam, eller åtminstone i viss mening samordnad, materielanskaffning. Dessa exempel har främst handlat om mindre materiel-system. Till exempel köpte Kustbevakningen och Försvarmakten för ett par år sedan, med hjälp av Försvarets materielverk (FMV), samma hjälmdyksystem.⁴⁹ Den bild Statskontoret fått är dock att dessa fall inte varit frukten av att myndigheterna bedrivit systematisk, gemensam inventering av sina inköpsbehov och möjligheter till samordning av dessa. De tycks istället mer ha varit av slumpkaraktär och uppstått genom att enskilda personer vid olika myndigheter har råkat ingå i samma personnätverk.

Ett annat exempel på samverkan av detta slag är att myndigheter i vissa fall gemensamt upphandlar enskilda eller gruppvisa ramavtal – alltså vid sidan av de ramavtal som tecknas inom ramen för statens inköps-samordning och som omfattar hela statsförvaltningen.⁵⁰ Det mest framträdande exemplet som framkommit i utredningen är det samarbete som Sjöfartsverket har etablerat med fem andra myndigheter, som liksom Sjöfartsverket är lokaliserade till Norrköping. Myndigheterna upphandlar gemensamma ramavtal avseende vissa stödtjänster och har delat upp själva upphandlingsarbetet sinsemellan – en myndighet upphandlar ramavtal för samtliga sex. Upphandlingsansvaret för olika tjänster har således delats mellan myndigheterna. Det bör dock betonas att detta alltså inte är ett samarbete som – utöver Sjöfartsverket – om-

⁴⁸ I sammanhanget bör dock nämnas att det har förekommit enstaka exempel på samverkan mellan sjöverkande myndigheter vid anskaffning av fartyg, i den meningen att en myndighet har köpt/övertagit begagnade fartyg från en annan myndighet. Som framgått av avsnitt 1.2 ledde t.ex. de utredningar som i slutet av 1990-talet/början av 2000-talet gjordes om möjligheter till olika typer av samordning mellan Försvarmakten och Kustbevakningen (i form av regeringsuppdrag till myndigheterna gemensamt respektive till en konsult) i förlängningen bl.a. till att Kustbevakningen övertog ett litet antal mindre fartyg från Försvarmakten. Ett annat exempel är att Kustbevakningen år 1993 köpte fartyget Fyrbjörn från Sjöfartsverket och sedan lät bygga om det till ett miljöskyddsfartyg.

⁴⁹ Se Ålander, I. (2008).

⁵⁰ Avtalen av den senare typen framgår av www.avropa.se.

fattar de (sjöverkande) myndigheter som direkt berörs av Statskontorets uppdrag, utan mellan Sjöfartsverket och ett antal andra myndigheter, med lokaliseringen till Norrköping som den gemensamma nämnaren. Ett liknande samarbete finns i Uppsala där Sveriges geologiska undersökning (SGU), Livsmedelsverket, Läke­medelsverket och Statens veterinärmedicinska anstalt bildat ett upphandlingsnätverk. Den bild Statskontoret fått av detta nätverk är att det erbjuder en möjlighet till erfarenhetsutbyte, men att det också resulterat i gemensamma upphandlingar. Upphandlingarna har dock skötts gemensamt av myndigheterna och inte som i Norrköping delats mellan myndigheterna.

Beträffande ramavtal finns också exempel på att en myndighet har tecknat ramavtal på eget initiativ och primärt för eget bruk, men där andra myndigheter i efterhand ändå kunnat utnyttja ramavtalet. Ett sådant exempel är det avtal för fartygsdrivmedel som FMLOG primärt tecknar för Försvarsmaktens räkning. Till Statskontoret har FMLOG dock uppgivit att avtalet är utformat som ett statligt ramavtal, som det står fritt även för andra statliga myndigheter än Försvarsmakten att utnyttja. Såväl Kustbevakningen som Sjöfartsverket använder också avtalet för att köpa hela eller delar av sina behov av fartygsdrivmedel.⁵¹ Vidare har Kustbevakningen på senare tid sökt att systematiskt bygga upp nätverk/samarbete med myndigheter med liknande verksamhet för att eventuellt kunna samarbeta om upphandlingar. Därigenom har Kustbevakningen enligt uppgift även kunnat ansluta sig till vissa ramavtal som varit på väg att upphandlas, t.ex. ett järnhandelsavtal som tecknas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Samarbete i utförandet av stödfunktionen?

Tre exempel på samarbete i utförandet av själva stödfunktionen upphandling har redan nämnts ovan – Sjöfartsverkets och SGU:s samverkan med andra myndigheter i Norrköping respektive Uppsala och Kustbevakningens strävan att bygga upp nätverk/upphandlingssamarbete med myndigheter med likartad verksamhet. Beträffande det senare har Kustbevakningen för övrigt för Statskontoret påpekat vikten av att om man önskar samarbeta med andra myndigheter – och om möjligt ansluta till ramavtal som de är på väg att upphandla – så förut-

⁵¹ Att döma av Kustbevakningen (2010e) köper Kustbevakningen ca hälften av sitt behov av fartygsdrivmedel via detta avtal.

sätter det i praktiken att man också ”bjuder tillbaka”, genom att ge andra myndigheter samma möjlighet i sina egna upphandlingar.

En annan typ av upphandlingssamarbete – som möjligen kan beskrivas som ett exempel på samarbete i utförandet av själva stödfunktionen – är att FMV används/kan användas som stöd i, eller för att genomföra hela, upphandlingar. För Försvarmaktens del är FMV en samverkanspart som regelmässigt anlitas i myndighetens upphandlingsarbete. Av övriga myndigheter som berörs av uppdraget är det framför allt Kustbevakningen som ibland anlitar FMV som stöd i sina upphandlingar. Till exempel var det fallet när myndigheten för några år sedan anskaffade sina nya flygplan. Som framgått av avsnitt 2.1 tycks dock tendensen över tiden vara att Kustbevakningen anlitar FMV allt mera sällan. Till denna utveckling torde flera omständigheter ha bidragit. Den bild Statskontoret fått i utredningen är t.ex. att Kustbevakningen inte alltid varit helt nöjd med det stöd man fått från FMV och av bland annat detta skäl sett behov av att bygga upp en större egen kompetens. En bidragande orsak torde också vara att FMV i första hand ska prioritera Försvarmakten som kund och att andra kunder därför kan uppleva att de kommer i andra hand.

I sammanhanget bör påpekas att ovan nämnda exempel skiljer sig åt sett som samverkansrelationer. Exempelvis är Sjöfartsverkets samarbete med andra norrköpingsmyndigheter rimligen att betrakta som genuin samverkan, i så måtto att myndigheterna helt enkelt har valt att dela på arbetsuppgifter som de annars torde ha tvingats genomföra var för sig. Att anlita FMV som upphandlingsstöd handlar däremot om att man köper en tjänst (av konsultkaraktär) på marknadsmässiga villkor.

3.2 Underhåll

Gemensam upphandling?

Den bild Statskontoret fått i utredningen är att det i dag inte sker någon egentlig samverkan avseende underhåll mellan berörda myndigheter.

Beträffande fartygsunderhåll arbetar såväl Kustbevakningen som Försvarmakten och Sjöfartsverket enligt huvudprincipen att enklare, löpande underhåll sköts av myndigheten själv (i allmänhet/ofta av

fartygens besättningar), medan större underhåll (såväl avhjälpande som förebyggande⁵²) upphandlas av externa varv på marknadsmässiga villkor. Dessa upphandlingar sköts av respektive myndighet var för sig, men i princip på samma sätt i de olika myndigheterna:

- Avhjälpande underhåll: För att ha tillgång till varvsresurser i närheten av fartygens hemmahamnar har myndigheterna avtal med ett relativt stort antal varv, vilka samlat täcker hela den svenska kusten. Detta gäller i första hand för Kustbevakningen och Sjöfartsverket, som båda har lokal verksamhet på relativt många orter.
- Förebyggande underhåll/större översyner: Upphandlingarna sker per översyn, antingen fartygsspecifikt eller möjligen per fartygs-serie.

En avvikelse från ovanstående utgör Trafikverket, som till skillnad från Kustbevakningen, Försvarmakten och Sjöfartsverket har egna varvsresurser. Trafikverket har två egna varv, vilka i första hand används för att underhålla verkets egna fartyg (vägfärjor), men som även – på marknadsmässiga villkor – tar emot externa kunder för underhåll, bottenbesiktningar och ombyggnationer. Som framgått av avsnitt 2.5 hanterar de egna varven dock inte allt underhåll av Trafikverkets vägfärjor, bl.a. därför att vissa av vägfärjorna är så pass stora att de egna varven inte har kapacitet att utföra alla typer av underhåll på dem. Trafikverket upphandlar därför också relativt stora underhållsvolymer från externa varv.

I sammanhanget bör också nämnas de förändringar som kan komma att ske beträffande statens undersöknings- och forskningsfartyg. Som framgått av avsnitt 2.4 kan flertalet av dessa fartyg, som i dag ligger under flera olika myndigheter, komma att inordnas i Sjöfartsverkets rederi, varefter underhållsbehoven (t.ex. nödvändiga upphandlingar från externa varv) kommer att hanteras av Sjöfartsverket. Inte heller i detta fall kommer det således att handla om en gemensam upphandling

⁵² Avhjälpande underhåll sker när ett fel har upptäckts som kräver en akut åtgärd. Förebyggande underhåll sker vid förutbestämda intervall eller enligt förutbestämda kriterier och i avsikt att minska sannolikheten för fel eller degradering av en enhets funktion. För fartyg gäller t.ex. att de med viss periodicitet (varje år, vart femte år e.d.) genomgår översyner av olika omfattning. Avhjälpande underhåll måste av naturliga skäl ske med kort varsel. Förebyggande underhåll kan däremot planeras långt i förväg.

som flera myndigheter gör i samverkan, utan utgångspunkten är att en och samma myndighet (Sjöfartsverket) ska ansvara för samtliga berörda fartyg.

Utöver själva fartygen har flera av de sjöverkande myndigheterna också viss annan materiel som kräver regelbundet underhåll, bl.a. dykeriutrustning, vissa delsystem på fartygen och viss lös utrustning på fartygen, såsom t.ex. brandsläckare. Inte heller beträffande sådant underhåll tycks det dock ske annat än begränsad samverkan. I de fall underhållet upphandlas externt tycks det t.ex. ske av varje myndighet för sig.

Samarbete i utförandet av stödfunktionen?

Enligt vad som framkommit i utredningen sker det inte någon egentlig samverkan avseende utförandet av underhållstjänster mellan de berörda myndigheterna. Däremot finns exempel på att myndigheter – på marknadsmässiga villkor – köper underhållstjänster av varandra. Ett exempel är att såväl Kustbevakningen som Sjöfartsverket förekommer bland Trafikverkets varvs externa kunder. Ett annat exempel sammanhänger med att såväl Kustbevakningen som Försvarsmakten och Sjöfartsverket visserligen saknar egna varv, men däremot har vissa egna verkstadsresurser, vilka primärt används för att underhålla olika typer av myndighetsspecifik materiel – för Kustbevakningen främst miljöskyddsmateriel, för marinen t.ex. torpeder, för Sjöfartsverket t.ex. teknik kopplad till verkets fyrar. Statskontorets kontakter med myndigheterna har visat att Sjöfartsverket inom ramen för denna verksamhet även gör vissa externa insatser, på affärsmässiga grunder, t.ex. vissa broarbeten åt Trafikverket.

3.3 Utbildning

Gemensam upphandling?

I utredningen har Statskontoret sett få, om ens något, exempel på att de berörda myndigheterna gemensamt upphandlar eller gemensamt anordnar utbildningar. Däremot är det relativt vanligt förekommande att myndigheterna medverkar i varandras utbildningar, som föreläsare

och/eller kursdeltagare (se vidare nästa avsnitt). Möjligen kan dock de gemensamma övningar som återkommande genomförs inom miljö- och sjöräddningen ses som en form av gemensamt anordnad utbildning.

Frågan om förutsättningar för att gemensamt anordna utbildningar (som skulle kunna utföras i egen regi eller eventuellt upphandlas externt) har dock avhandlats vid ett flertal tillfällen. I det här sammanhanget finns det skäl att särskilt nämna de diskussioner som förts om att eventuellt samordna Kustbevakningens grundutbildning med Polisens och/eller Tullverkets motsvarande utbildningar. Som framgått av avsnitt 1.2 har denna fråga utretts flera gånger under det senaste decenniet, bl.a. så sent som år 2007 av Kustbevakningen.⁵³ I den aktuella rapporten diskuterades bl.a. möjligheter att lokalisera Kustbevakningens grundutbildning till de skolor där Polisen och Tullverket bedriver utbildning samt att samordna själva utbildningen med dessa myndigheter. Som framgått av avsnitt 1.2 bedömde Kustbevakningen att ett samarbete med Tullverket var mindre lämpligt i dessa hänseenden. Beträffande Polisen sades däremot i rapporten att det både skulle vara möjligt att förlägga Kustbevakningens grundutbildning till Polishögskolan i Stockholm (Sörentorp) och att de båda myndigheternas grundutbildningar har så pass många likvärdiga inslag att det borde vara möjligt för Kustbevakningens och Polisens aspiranter att läsa åtminstone en termin gemensamt. Vad avser möjligheter till samlokalisering konstaterades dock samtidigt att Kustbevakningen skulle kunna få möjlighet att hyra utbildningslokaler vid Polishögskolan först efter det att Polisen klarat av den särskilda satsning på fler poliser som skett under senare år, vilket bedömdes innebära att Kustbevakningen skulle kunna få tillgång till utbildningslokaler först år 2010.

Den bild Statskontoret fått i utredningen är att det därefter inte närmare har diskuterats en eventuell samordning och/eller samlokalisering av Kustbevakningens och Polisens grundutbildningar. Som framgått av avsnitt 2.1 förväntas däremot flera andra förändringar av Kustbevakningens grundutbildning komma att ske inför nästa rekryteringsomgång. Förutsatt att Myndigheten för yrkeshögskolan ger sitt godkännande kommer bl.a. grundutbildningen att omformas till en yrkeshögskoleutbildning som ska ges av Blekinge Tekniska Högskola i sam-

⁵³ Kustbevakningen (2007b).

arbete med bl.a. Kustbevakningen och för vilken aspiranterna ska finansiera sitt deltagande genom studiemedel, istället för att som hittills vara avlönade av Kustbevakningen under utbildningstiden. Som framgått av avsnitt 2.6 kan även Polisens grundutbildning stå inför vissa förändringar.

Samarbete i utförandet av stödfunktionen?

Som nämndes ovan är det relativt vanligt förekommande att de myndigheter som berörs av Statskontorets uppdrag medverkar i varandras utbildningar, som föreläsare och/eller kursdeltagare. Några exempel på detta nämndes i beskrivningen av Kustbevakningen i kapitel 2, såsom att personer från andra myndigheter (bl.a. Polisen och Tullverket) medverkar som föreläsare i Kustbevakningens grundutbildning, att personer från Kustbevakningen regelmässigt deltagit i grundläggande sjöräddningsutbildningar som Sjöfartsverket hållit och att Försvarmakten utbildar Kustbevakningens dykare. Omvänt förekommer också att personer från andra myndigheter deltar i kurser som Kustbevakningen anordnar med egen personal som föreläsare, t.ex. om hantering av farligt gods.

I termer av samverkansrelationer bör betonas att de samarbeten som förekommer av detta slag ofta – kanske t.o.m. i normalfallet – handlar om att en myndighet upphandlar en föreläsare eller en hel kurs från en annan myndighet och att denna upphandling sker på marknadsmässiga villkor. I princip skulle tjänsten i dessa fall likaväl ha kunnat upphandlas från en privat utbildare, men av naturliga skäl finns den efterfrågade kompetensen ofta hos andra myndigheter.

Som framgått av kapitel 2 har vi dock i utredningen även sett exempel på att en myndighet erbjuder andra myndigheter utbildning till rabatterat pris eller helt utan kostnad. Det kan t.ex. vara fallet om den myndighet som erbjuder utbildningen ser att dess egen verksamhet ges bättre förutsättningar om andra myndigheter delges viss kunskap. Det kan också, som i fallet med Sjöfartsverkets grundläggande sjöräddningsutbildning, ingå i myndighetens uppdrag att till vissa organ tillhandahålla utbildning utan krav på ersättning. Men i vissa fall tycks det även kunna handla om att en myndighet helt enkelt ”fått platser över” i en planerad utbildning.

3.4 Annan samverkan av relevans i sammanhanget

Utöver de stödfunktioner som är utpekade i uppdraget, har Statskontoret funnit framför allt en typ av samverkan som delvis berör stödverksamhet och som därför är av relevans i utredningen – nämligen samverkan mellan berörda myndigheter m.fl. i form av *samlokalisering av verksamhet*.

Flera av de sjöverkande myndigheterna har verksamhet som täcker hela landets kust och de största insjöarna och har fysisk närvaro i form av lokalkontor e.d. på relativt många platser. Detta gäller framför allt för Kustbevakningen och Sjöfartsverket, och i någon mån för Försvarmakten. Därtill har även den ideella föreningen Sjöräddningssällskapet verksamhet på många platser längs den svenska kusten och i de största insjöarna. Likaså har många kommuners räddningstjänst vissa sjöverkande resurser. I relativt många fall har dessa organisationer verksamhet som är lokaliserad till samma eller närliggande orter.

Samtidigt är det ganska ovanligt att de olika organisationernas verksamhet har samlokaliserats. Exempel finns dock på detta, främst i Göteborg, där flera av de sjöverkande myndigheterna delar kaj- och andra anläggningar.

3.5 Sammanfattande kommentarer

Statskontorets övergripande bild är att dagens samverkan mellan de berörda myndigheterna avseende aktuella stödfunktioner totalt sett är av begränsad omfattning och att den samverkan som förekommer i huvudsak inte bygger på att myndigheterna gör gemensamma, systematiska behovsinventeringar e.d.

Samtidigt bör dock poängteras att det, som kapitlet visat, finns ett antal exempel på olika former av samarbete mellan de berörda myndigheterna – bi- eller multilateralt – avseende de aktuella stödfunktionerna. Vanligast är samarbete inom utbildningsområdet. Inom upphandling förekommer samarbete ibland avseende t.ex. anskaffning av mindre materielsystem och upphandling av ramavtal, medan det däremot inte

tycks ske vid anskaffning av, i synnerhet större, fartyg (med undantag för att Försvarets materielverk används/kan användas som upphandlingsstöd i dessa fall). Beträffande underhåll är samarbete relativt ovanligt mellan de sjöverkande myndigheterna. Exempel finns också på samverkan i form av samlokalisering.

Bilden av att dagens samverkan totalt sett är av begränsad omfattning förstärks också av att det samarbete som sker ofta handlar om marknadsmässiga relationer, t.ex. att en myndighet köper upphandlingsstöd från FMV eller att en myndighet köper utbildningskompetens från en annan myndighet. I utredningsarbetet har Statskontoret stött på klart färre fall av mer genuin samverkan, dvs. att myndigheterna i de berörda stödfunktionerna handlar gemensamt utifrån ett visst, gemensamt syfte. Som framgått av avsnitten 3.1 till 3.4 finns det dock några exempel på sådan genuin samverkan, vilka i korthet kan sägas handla om följande:

- Att myndigheter i vissa fall gemensamt har identifierat liknande behov av materiel, vilket lett till gemensam upphandling av ramavtal eller enskilda produkter/tjänster.
- Att myndigheter genomför arbetsdelning avseende upphandling, på så vis att upphandlingsansvaret för olika produkter eller tjänster har delats mellan myndigheterna.
- Att myndigheter deltar i varandras utbildningar till inget eller rabatterat pris. Detta torde normalt ske i situationer där den myndighet som håller i utbildningen har ett egenintresse av att den andra myndigheten får förbättrad kompetens, i så måtto att utförandet av den egna myndighetsuppgiften påverkas av den andra myndighetens kompetens. Det kan också ingå i en myndighets uppdrag att till vissa organ tillhandahålla utbildning utan krav på ersättning.
- Att olika myndigheters verksamhet samlokaliserats.

4 Potential för ökad samverkan

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret i denna delrapport redovisa inom vilka områden vi ser möjligheter till kostnadsreduceringar genom ökad samverkan samt vilka verksamhetsmässiga effekter förslagen bedöms leda till. I detta kapitel redovisas Statskontorets bedömning av potentialen för ökad samverkan mellan de berörda myndigheterna avseende aktuella stödfunktioner. Först anges vissa förutsättningar för analysen (4.1). Därefter redovisas Statskontorets bedömningar (4.2) samt diskuteras faktorer som kan antas underlätta ökad samverkan (4.3).

4.1 Förutsättningar för analysen

Statskontorets uppdrag är att analysera möjligheter till kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster genom ökad samverkan avseende vissa stödfunktioner, primärt upphandling, underhåll och utbildning. Enligt regeringens uppdrag ska vi undersöka möjligheter till samverkan mellan i första hand Kustbevakningen, Försvarmakten och Försvarets materielverk och i andra hand mellan dessa myndigheter och andra sjöverkande myndigheter såsom t.ex. Sjöfartsverket. Därtill har Statskontoret funnit att det även finns skäl att beakta eventuella samverkansmöjligheter gentemot vissa andra myndigheter än de direkt sjöverkande och med vissa andra sjöverkande organ än just statliga myndigheter.

Som framgått av avsnitt 1.1 gäller några väsentliga avgränsningar för utredningen. Således anges i regeringens uppdrag till Statskontoret bl.a. att den operativa verksamheten hos myndigheterna *inte* omfattas av uppdraget samt att vi i arbetet ska utgå ifrån gällande regelverk avseende myndigheternas ansvar och befogenheter. Det bör dock poängteras att det förekommer operativ samverkan mellan de berörda myndigheterna, men det ingår alltså inte i Statskontorets uppdrag att undersöka i vilken mån det eventuellt finns möjligheter att ytterligare öka den formen av samverkan. Med hänsyn till att Statskontoret enligt uppdraget ska utgå från myndigheternas befintliga roller har vi heller inte analyserat vissa samverkansmöjligheter med tydliga kopplingar till stödfunktioner, men som skulle kräva genomgripande förändringar av

dagens organisation. Detta innebär att vi bl.a. inte närmare har analyserat om det eventuellt finns förutsättningar för att lägga samman de olika myndigheternas fartygsflottor i ett samlat, statligt rederi och vilka konsekvenser det i sådana fall skulle medföra beträffande t.ex. upphandling och underhåll. Det kan dock noteras att idéer med liknande innebörd har framförts i andra sammanhang.⁵⁴

Statskontorets uppdrag handlar alltså om möjligheter till ökad samverkan. Någon närmare definition av detta begrepp ges dock inte i regeringens uppdrag, utan där synes ”samverkan” i princip användas som ett generellt begrepp för alla former av samarbete som Kustbevakningen m.fl. deltar i. Som påpekats i avsnitt 1.3 är dock samverkan semantiskt sett knappast en synonym för samarbete, utan har en snävare betydelse – enligt en ordbok betyder samverkan t.ex. ”gemensamt handlande för visst syfte”.⁵⁵ Samarbete/samverkan mellan olika parter kan också se mycket olika ut med avseende på art, djup och form/grad av formalisering. Som framgått har vi dock i utredningens kartläggande delar (se kapitlen 2 och 3) valt att utgå från en vid och inkluderande definition av begreppet samverkan, och där även tagit med exempel på samarbete avseende stödfunktioner som knappast ryms i den ordboksmässiga definitionen av begreppet samverkan. Som framgått av avsnitt 3.5 är Statskontorets bild dock att de exempel vi redovisat i större utsträckning handlar om marknadsmässiga relationer (t.ex. att en myndighet köper upphandlingsstöd från FMV eller att en myndighet köper utbildningskompetens från en annan myndighet) än om mer genuin samverkan, låt vara att vi även sett exempel på den senare formen av samverkan.

Inte heller i detta kapitel har vi sett skäl att strikt avgränsa analysen av samverkansmöjligheter till sådant som kan betecknas som genuin samverkan. Med hänsyn till att Statskontorets uppdrag handlar om att finna möjligheter till kostnadsreduceringar genom ökad samverkan finns dock skäl att understryka att den samverkan som hittills förekommit

⁵⁴ Till exempel har Försvarsberedningen – utifrån operativa överväganden – framfört att det på nationell nivå bör ske en ökad integrering mellan de sjöverkande myndigheterna. Försvarsberedningen har därför föreslagit att en gemensam myndighet för icke-militära och statligt ägda sjöverkande förmågor bör bildas och att ansvaret för att övervaka Sveriges havsområden samordnas och övertas av denna myndighet. Se Ds 2008:48, s. 67.

⁵⁵ Norstedts svenska ordbok från år 1990.

mellan berörda myndigheter – med vårt sätt att beskriva den – till betydande del har handlat om marknadsmässiga köp mellan myndigheterna. Enligt vår mening framstår det långtifrån som givet att en ökad användning av marknadsmässiga köp mellan myndigheter skulle vara lika kostnadsreducerande som om – för att nämna ett av de exempel på mer genuin samverkan som vi noterat – en grupp myndigheter väljer att göra gemensamma upphandlingar och därvid fördelar upphandlingsansvaret för olika produkter och tjänster sig emellan.

Inledningsvis bör också påpekas att bedömningen av samverkansmöjligheter för närvarande kompliceras av att det parallellt med Statskontorets utredning pågår annat utredningsarbete som berör de aktuella myndigheternas stödfunktioner – i form av Utredningen (Fö 2010:1) ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten” och, framför allt, vissa interna översyner inom Kustbevakningen. Statskontorets bedömningar måste därför delvis göras utifrån ”rörliga mål”.

4.2 Bedömning av potential

I detta avsnitt diskuterar Statskontoret inom vilka områden det torde finnas störst möjligheter till ökad samverkan mellan berörda myndigheter m.fl. avseende de aktuella stödfunktionerna. Mot bakgrund av hur regeringens uppdrag är formulerat har redogörelsen delats in i fyra avsnitt: upphandling, underhåll, utbildning samt annan samverkan av relevans i sammanhanget. Avslutningsvis redovisas också vissa sammanfattande kommentarer.

Inledningsvis bör dock påpekas att upphandling – som visats av bl.a. kapitel 3 – delvis kan ses som ett överordnat begrepp i förhållande till underhåll och utbildning, i så måtto att de (samverkans-)aktiviteter som – i termer av stödfunktioner – rymms under underhåll och utbildning ofta avser just upphandling av dessa tjänster. Med den uppdelning mellan olika områden som följer av regeringens uppdrag, är det därför ofrånkomligt att upphandlingsfrågor delvis kommer att behandlas även under underhåll och utbildning.

Upphandling

Fartyg

Som framgått av avsnitt 3.1 är den bild Statskontoret fått i utredningen att det i dag är mycket ovanligt – om det ens överhuvudtaget förekommer – att sjöverkande myndigheter går samman – bi- eller multilateralt – för att gemensamt upphandla fartyg. Inte heller vid en ”historisk” betraktelse (sett till de senaste två–tre decennierna) har vi funnit annat än enstaka exempel på att det har förekommit.

Beträffande nyanskaffning av större fartyg är Statskontorets bedömning att det heller inte framgent finns skäl att tro att samordnad upphandling av själva fartygen är en framkomlig väg, annat än undantagsvis. Med de olika roller och arbetsuppgifter myndigheterna har, kan antas att de större fartygens användningsområden – och därmed deras konstruktion och utförande – påtagligt skiljer sig från varandra. De riktigt stora fartygen – som t.ex. de tre kombinationsfartyg i 001-serien som Kustbevakningen nyligen anskaffat – är också relativt få till antalet, varför möjligheterna att hitta en lösning som passar alla/flera myndigheter torde vara begränsade.

Avseende mindre fartyg, och i synnerhet för rena arbetsbåtar o.d., torde det finnas bättre förutsättningar för samordnad nyanskaffning av själva fartygen. För denna typ av objekt är det sannolikt lättare att hitta likvärdiga alternativ som kan passa flera myndigheters syften och behov.

En förutsättning för att upphandling av nya fartyg eller båtar ska kunna samordnas – oavsett objektens storlek – är att det sker tidiga samråd om materielanskaffningsbehov o.d. mellan myndigheterna. Framförhållningen måste i detta hänseende vara så pass lång att man i ett tidigt skede kan se över vilka behov som finns och om dessa kan tillgodoses i en gemensam kravspecifikation och upphandling.

Tidsaspekten har också betydelse i den bemärkelsen att samordnad nyanskaffning av fartyg – om det bedöms vara tekniskt och operativt möjligt – i praktiken endast torde kunna ske om två eller flera myndigheter ligger i fas med sina investeringsbehov, när ”ett tidsmässigt fönster är öppet”. Fartyg är i högsta grad sällanköpsprodukter, med lång förväntad livstid. När en investering väl har gjorts kan det därför

dröja lång tid innan nya investeringsbehov uppstår. I sammanhanget bör till exempel påpekas att åtminstone Kustbevakningens behov av att nyanskaffa större materielsystem sannolikt kommer att vara begränsat för relativt lång tid framöver, eftersom myndigheten på senare år redan har genomfört, och i viss mån genomför, omfattande nyinvesteringar i sin fartygs- och flygplansflotta.

I sammanhanget vill Statskontoret också peka på att samverkan avseende fartygsupphandling även kan omfatta andra aspekter än samordnad upphandling av själva fartygen. I investerings- och upphandlingshänseende har de sjöverkande myndigheterna rimligen vissa kompetensbehov och erfarenheter som liknar varandra, men som skiljer sig från större delen av övriga statsförvaltningen. Redan att återkommande, men ganska sällan, upphandla objekt av den storlek som de större fartygen representerar torde vara ovanligt bland statliga myndigheter. Att upphandla just objektstypen fartyg är därtill en aktivitet som naturligtvis inga andra myndigheter än de sjöverkande, och Försvarets materielverk, har behov eller erfarenhet av. Mot denna bakgrund kan en ökad form av samverkan mellan berörda myndigheter möjligen vara att de – i större utsträckning än vad som i dag tycks ske, att döma av vad som framkommit i utredningen – finner former för ett systematiskt kompetens- och erfarenhetsutbyte sinsemellan. Ett sådant utbyte kanske också kan innebära att vid behov bistå varandra med kompetens i enskilda upphandlingar.

Annan materiel

Som framgått av avsnitt 3.1 har Statskontoret i utredningen inte heller beträffande annan/mindre materiel än hela fartyg stött på annat än enstaka exempel på att de sjöverkande myndigheterna bedriver gemensam eller samordnad upphandling. Situationen ser dock lite olika ut beträffande produkter där upphandlingsbehovet varit mer av engångskaraktär och produkter för vilka upphandlingsbehoven är återkommande och där ramavtal därför kan vara en lämplig lösning. Det mest framträdande exemplet på den förstnämnda typen är att Kustbevakningen och Försvarmakten för ett par år sedan, med hjälp av Försvarets materielverk, köpte samma hjälmdyksystem. Beträffande ramavtal tycks det finnas något fler exempel på att flera myndigheter utnyttjar samma ramavtal – alltså även utöver de avtal som ingår i den centrala, statliga inköpssamordningen. Det bästa exemplet torde vara det ram-

avtal som Försvarsmakten tecknat för fartygsdrivmedel och som även Sjöfartsverket och Kustbevakningen använder.

Med hänsyn till att de sjöverkande myndigheternas verksamhet har stora likheter i vissa avseenden – framför allt att de samtliga är fartygsoperatörer – menar Statskontoret att det rimligen borde finnas ett flertal produkter/produktområden som flera/samtliga myndigheter har behov av och för vilka gemensam anskaffning skulle kunna vara en rationell lösning. Det torde – beroende på inköpsbehovens karaktär – kunna handla såväl om ytterligare fall av upphandlingar av engångskaraktär som om upphandling av ytterligare gemensamma ramavtal. Statskontoret har inte haft möjlighet att analysera myndigheternas inköpsbehov på sådan detaljnivå att vi kan lämna förslag på enskilda produkter/produktområden som lämpar sig för gemensam upphandling. Men i våra intervjuer med de berörda myndigheterna har det framförts vissa tentativa idéer om sådana produkter/produktområden, bl.a. olika typer av smörjmedel, skumsläckare och livräddningsutrustning.

Ett väsentligt skäl till att inte fler gemensamma upphandlingar hittills har genomförts av de sjöverkande myndigheterna torde vara att de hittills inte har bedrivit någon systematisk, gemensam inventering av sina inköpsbehov och möjligheter till samordning av dessa. Som framgått av avsnitt 3.1 tycks nämligen de fall som ändå har förekommit, såsom upphandlingen av samma hjälmdyksystem till Kustbevakningen och Försvarsmakten, oftast ha uppstått närmast av en slump, genom att enskilda personer vid olika myndigheter har råkat ingå i samma personnätverk. Enligt Statskontorets mening finns dock skäl att anta att man skulle upptäcka flera produkter/produktområden som kan användas av flera av de berörda myndigheterna – och som kan upphandlas gemensamt – om myndigheterna systematiskt genomförde samordnade behovsinventeringar. Mot denna bakgrund förordar Statskontoret att de sjöverkande myndigheterna söker etablera lämpliga former för att regelbundet genomföra systematiska, gemensamma inventeringar av sina inköpsbehov och möjligheter till samordning av dessa.

Underhåll

Fartyg

Som framgått av avsnitt 3.2 är Statskontorets bild att det i dag inte sker någon egentlig samverkan avseende fartygsunderhåll mellan berörda myndigheter. Varken Kustbevakningen, Försvarmakten eller Sjöfartsverket har egna varvsresurser. Istället arbetar myndigheterna utifrån huvudprincipen att enklare, löpande underhåll sköts av myndigheten själv (i allmänhet/ofta av fartygens besättningar), medan större underhåll (såväl avhjälpande som förebyggande) upphandlas av externa varv på marknadsmässiga villkor.

Beträffande större fartyg är Statskontorets bedömning att det sannolikt finns begränsade möjligheter till ökad samverkan avseende underhåll. Även inom en och samma myndighet upphandlas underhållet för de större fartygen – i synnerhet förebyggande underhåll/större översyner – i dag fartygsspecifikt, dvs. per enskilt fartyg eller per fartygsserie. Detta beror bl.a. på att underhållsbehoven varierar mellan olika fartyg/fartygsserier, med hänsyn till såväl fartygens grundläggande konstruktion och utförande som det slitage de utsätts för. Den bild Statskontoret fått i utredningen är därför att det beträffande myndigheternas större fartyg i huvudsak inte är rationellt att samlat upphandla förebyggande underhåll/större översyner för olika fartyg/fartygsserier. Potentialen för effektivitetsvinster genom ökad samverkan mellan myndigheterna på detta område torde därför vara relativt små.

För de mindre fartygen och även för arbetsbåtar m.m. bedömer Statskontoret att det finns en större potential för samverkan. Som sades i föregående avsnitt är de mindre fartygen, och i synnerhet de arbetsbåtar m.m. som myndigheterna använder, rimligen mera lika varandra än de större fartygen. Beträffande mindre fartyg och båtar borde det därför vara lättare att inom de olika myndigheterna hitta likvärdiga objekt för vilka större översyner skulle kunna upphandlas gemensamt.

Statskontoret ser också en möjlig potential i gemensamma ramavtal för avhjälpande underhåll för i synnerhet mindre fartyg och båtar. I en sådan eventuell upphandling är det dock viktigt att ta hänsyn till behovet av täckning över landet. Som framgått av bl.a. avsnitt 2.1 är det nämligen väsentligt att ha tillgång till varv i närheten av fartygens

hemmahamn, eftersom det blir kostsamt för den berörda myndigheten att transportera fartygen alltför långt bort (till följd av bl.a. bränslekostnad för transporten, längre bortfall av operativ förmåga, m.m.).

I likhet med vad som sades om möjligheter till gemensam materielupphandling i föregående avsnitt, torde en väsentlig förutsättning för att kunna realisera eventuella samverkansmöjligheter avseende underhåll vara att organisationerna regelbundet stämmer av förestående underhållsbehov med varandra.

Annan materiel

De sjöverkande myndigheterna har i flera fall annan materiel som kräver regelbundet underhåll, bl.a. dykeriutrustning, vissa delsystem på fartygen och viss lös utrustning på fartygen, såsom t.ex. brandsläckare. Som framgått av avsnitt 3.2 är Statskontorets bild att det inte heller beträffande sådant underhåll sker annat än begränsad samverkan mellan myndigheterna. I de fall underhållet upphandlas externt tycks det t.ex. ske av varje myndighet för sig.

Enligt Statskontorets mening finns det dock skäl att anta att underhållet avseende den här typen av produkter i vissa fall skulle kunna upphandlas gemensamt av myndigheterna. För att närmare undersöka förutsättningarna för sådan samverkan torde dock krävas – i likhet med vad som sades i föregående avsnitt – att myndigheterna genomför systematiska, gemensamma inventeringar av sina underhållsbehov.

Utbildning

På utbildningsområdet har myndigheterna redan, som framgått av beskrivningarna i kapitlen 2 och 3, en hel del samverkan dels genom att t.ex. en myndighet ordnar kurser/utbildningar som andra myndigheter deltar i, dels genom att en myndighet anlitar lärare från en annan myndighet. I det senare fallet är det dock inte i första hand fråga om mer genuin samverkan, utan om extern upphandling av en kompetens som saknas internt.

Som framgått av avsnitt 3.3 har Statskontoret däremot i utredningen sett få, om ens något, exempel på att de berörda myndigheterna gemensamt upphandlar eller gemensamt anordnar utbildningar. Det finns

dock områden där sådan samverkan har diskuterats, framför allt i form av de utredningar som har gjorts om möjligheter till samordnad grundutbildning mellan Kustbevakningen, Polisen och Tullverket. Mot bakgrund av den utredning Kustbevakningen gjorde så sent som år 2007 (se avsnitt 3.3) bedömer Statskontoret att det möjligen kan finnas viss potential för ökad samverkan mellan Kustbevakningen och Polisen avseende myndigheternas grundutbildningar, medan Tullverket däremot knappast är en lämplig samverkanspart i detta hänseende. Möjligheter till ökad samverkan avseende utbildning kan också t.ex. finnas mellan Kustbevakningen och Sjöstridsskolan.

Med hänsyn till att det, enligt vad uppdragsgivaren muntligen har framfört till Statskontoret (se avsnitt 1.1), är Kustbevakningen som är utgångspunkten för uppdraget, är det dock i dagsläget svårt att bedöma potentialen för ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna på utbildningsområdet. Detta då Kustbevakningens grundutbildning för närvarande står inför betydande förändringar, både vad gäller utformning och innehåll.

Annan samverkan av relevans i sammanhanget

Möjligheter till ökad samlokalisering

Som nämdes i avsnitt 3.4 har flera av de sjöverkande myndigheterna verksamhet som täcker hela landets kust och de största insjöarna och har fysisk närvaro i form av lokalkontor e.d. på relativt många platser. Detta gäller framför allt för Kustbevakningen och Sjöfartsverket, och i någon mån för Försvarsmakten. Därtill har även den ideella föreningen Sjöräddningssällskapet verksamhet på många platser längs den svenska kusten och i de största insjöarna. Likaså har många kommuners räddningstjänst vissa sjöverkande resurser. I relativt många fall har dessa organisationer verksamhet som är lokaliserad till samma eller närliggande orter. Det är dock ganska ovanligt att de olika organisationernas verksamhet har samlokaliseras, låt vara att exempel finns på detta, främst i Göteborg.

Enligt Statskontorets mening finns skäl att anta att det finns flera platser i landet där en samlokalisering av sjöverkande verksamhet skulle kunna ske och att kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster därmed skulle kunna realiserars. För detta talar t.ex. att företrädare för

några av de berörda myndigheterna oberoende av varandra har framfört till Statskontoret att ökad samlokalisering borde vara möjlig i några fall – och därvid delvis pekat på samma orter. Samlokalisering skulle kunna ge synergier i form av exempelvis effektivare lokal- och kajutnyttjande, lägre städ- och andra driftskostnader, enklare bevakning, m.m.

Eventuella möjligheter till samlokalisering måste dock analyseras i detalj och platsspecifikt. I synnerhet måste den operativa verksamhetens förutsättningar studeras mer ingående än vad som varit möjligt givet regeringens uppdrag till Statskontoret, som ju uttryckligen anger att den operativa verksamheten hos myndigheterna *inte* omfattas av uppdraget. Operativa förutsättningar som kan försvåra möjligheter till samlokalisering kan exempelvis vara om någon myndighet har oavvisliga säkerhetsmässiga krav som går utöver vad en annan myndighet kan acceptera eller att en samlokalisering leder till en oacceptabel förlängning av en myndighets gångtider till berörda insatsområden. Vidare är det tveksamt om det – annat än undantagsvis – är meningsfullt att söka samlokalisering med Sjöräddnings-sällskapet. Till Statskontoret har nämligen företrädare för organisationen påpekat att SSRS medvetet försöker lokalisera sig till platser där andra aktörer i sjöräddningen inte finns, för att man gemensamt ska täcka en så stor yta som möjligt med så korta insatstider som möjligt. Eventuellt kan det också finnas vissa formella krav i de regelverk som styr myndigheternas verksamhet, som skapar hinder mot samlokalisering – inom ramen för det hittillsvarande arbetet har Statskontoret dock inte haft möjlighet att närmare undersöka detta.

Sammanfattande kommentarer

Som framgått av ovanstående redogörelse bedömer Statskontoret att det inom några områden finns viss potential för ökad samverkan avseende stödverksamhet mellan de myndigheter som ingår i uppdraget. Enligt vår mening är det i första hand inom följande områden som det finns skäl att fortsatt studera möjligheter till ökad samverkan mellan de sjöverkande myndigheterna (bi- eller multilateralt):

- Gemensam upphandling av annan, mindre materiel än hela fartyg. Beroende på inköpsbehovens karaktär torde det kunna handla såväl

om fall av upphandlingar av engångskaraktär som om upphandling av gemensamma ramavtal.

- Gemensam upphandling av ramavtal för avhjälpande fartygsunderhåll, i synnerhet avseende mindre fartyg och båtar.
- Gemensam upphandling, eventuellt genom ramavtal, av underhåll av annan underhållskrävande materiel än fartyg.
- Ökad samlokalisering av sjöverkande verksamhet på vissa orter i landet.

Det måste dock betonas att den analys som Statskontoret presenterat i denna delrapport håller sig på en övergripande nivå. Innan någon ökad samverkan kan komma till stånd i praktiken måste fördjupade analyser göras i olika avseenden. Som flera gånger påpekats i avsnitt 4.2 menar vi t.ex. att det är väsentligt att myndigheterna genomför systematiska, gemensamma inventeringar av sina inköpsbehov och möjligheter till samordning av dessa. Sannolikt finns även andra faktorer som kan underlätta ökad samverkan (se vidare avsnitt 4.3 nedan).

Med hänsyn till den övergripande karaktären på Statskontorets analys och rekommendationer i föreliggande delrapport, har vi bedömt att det i det här skedet av utredningsarbetet inte är meningsfullt vare sig att söka närmare uppskatta storleken på samverkanspotentialen i kronor räknat, eller att söka bedöma vilka verksamhetsmässiga effekter rekommendationerna skulle leda till.

Även om Statskontoret således inte sökt att närmare beräkna hur stora kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster som kan nås genom ökad samverkan mellan berörda myndigheter avseende de aktuella stödfunktionerna, så är vår samlade bedömning utifrån de iakttagelser som gjorts i utredningen ändå att denna potential sannolikt är relativt begränsad. Några betydande besparingar lär knappast kunna realiseras genom ökad samverkan, i synnerhet inte sett i relation till myndigheternas samlade budget inom dessa områden.

Avslutningsvis bör också betonas att de bedömningar som redovisats ovan baseras på de förutsättningar som gäller för uppdraget, dvs. att det ska handla om samverkan mellan berörda myndigheter och att vi

ska utgå från myndigheternas befintliga roller och befintlig organisation. Det finns dock skäl att även lyfta fram att flera av de personer som intervjuats i utredningen har pekat på att det är svårt att genom samverkan mellan självständiga organ t.ex. samordna och optimera underhållsinsatser m.m. För att skapa goda förutsättningar i dessa hänseenden menar man att det egentligen krävs att berörda fartyg hanteras inom en samlad organisation. Detta är också ett av motiven för den förändring som framöver kan komma att ske beträffande flertalet av statens undersöknings- och forskningsfartyg, då de eventuellt kommer att inordnas i Sjöfartsverkets rederi.⁵⁶

4.3 Faktorer som kan underlätta ökad samverkan

I avsnitt 4.2 pekade Statskontoret flera gånger på att ökade kontakter – av varierande slag – mellan de berörda myndigheterna kan vara en väsentlig förutsättning för att få till stånd ökad samverkan. I det här avsnittet utvecklas det resonemanget något, samtidigt som vi även pekar på att tydliga signaler från Regeringskansliet också kan underlätta ökad samverkan.

Väsentligt med regelbundna myndighetskontakter

Som påpekats i bl.a. avsnitt 4.1 förekommer det operativ samverkan mellan de myndigheter som berörs av vårt uppdrag. Myndigheterna tycks också ha relativt frekventa kontakter mellan sig, med huvudsakligt fokus på att diskutera förutsättningarna för den operativa verksamheten och den operativa samverkan. Dessa kontakter kan vara mer eller mindre formaliserade och bi- eller multilaterala. Ett exempel på en formaliserad, multilateral kontaktform är det samrådsorgan för civil sjöövervakning och sjöinformation som Kustbevakningen enligt sin instruktion ska ha ("Sjöövervakningsrådet"). I rådet sitter företrädare för flera av de myndigheter som berörs av Statskontorets uppdrag.

I Statskontorets intervjuer har flera av de berörda myndigheterna pekat på att det då och då även förekommer kontakter (oftast bilaterala) och diskussioner mellan myndigheterna om förutsättningarna för de stöd-

⁵⁶ Se Sjöfartsverket (2009c).

funktioner som vårt uppdrag handlar om. Den bild Statskontoret fått i utredningen är dock att dessa kontakter är ad hoc-artade och långtifrån lika frekvent förekommande som de kontakter som avser förutsättningarna för den operativa verksamheten och den operativa samverkan.

Enligt Statskontorets mening finns skäl att anta att förutsättningarna för att realisera den potential för ökad samverkan som kan finnas avseende berörda stödfunktioner bör förbättras om de berörda organisationerna regelbundet möts i syfte att presentera och diskutera exempelvis förestående upphandlings- eller underhållsbehov o.d. Sådana kontakter, som kan vara bi- eller multilaterala, skulle t.ex. kunna ske en gång per år.

Såvitt Statskontoret kan bedöma motsvarar den typ av regelbundna kontakter vi här efterlyser i huvudsak vad Försvarsmakten och Kustbevakningen år 1999 föreslog i sitt gemensamma regeringsuppdrag om att utreda möjligheter till ökad resurssamverkan mellan myndigheterna. Som framgått av avsnitt 1.2 pekade myndigheterna således i sin avrapportering på vikten av att hålla regelbundna informationsmöten, t.ex. angavs att myndigheterna avsåg att hålla en årlig gemensam beredning på central nivå i syfte att ömsesidigt informera om planerad långsiktig materielanskaffning.⁵⁷

Tydlig signal från Regeringskansliet kan underlätta samverkan

Genom åren har ett antal initiativ tagits för att på olika sätt få till stånd ökad samverkan avseende stödfunktioner mellan de myndigheter som omfattas av Statskontorets uppdrag. Som framgått av avsnitt 1.2 har t.ex. på regeringens uppdrag ett flertal utredningar med sådan inriktning genomförts under de senaste 10–15 åren.

Även om frågan således inte är ny, bedömer Statskontoret ändå att det – för att säkerställa att den potential för ökad samverkan som kan finnas avseende berörda stödfunktioner verkligen realiseras – är väsentligt att det från Regeringskansliet skickas en tydlig signal till myndigheterna om att samverkan bör ske när så bedöms lämpligt. Ett

⁵⁷ Kustbevakningen och Försvarsmakten (1999a och 1999b).

första steg i detta kan vara att respektive departement i sina årliga resultatdialoger med berörda myndigheter muntligen pekar på vikten av ökad samverkan. För det fall att det även bedöms lämpligt att ställa mer formella, skriftliga krav på myndigheterna om ökad samverkan avseende berörda stödfunktioner, kan Statskontoret se flera tänkbara modeller för detta, till exempel:

- Ett stående uppdrag i berörda myndigheters regleringsbrev om att de ska sträva efter att när så bedöms lämpligt samverka med andra organisationer och att myndigheterna gemensamt ska värdera förutsättningarna för sådan samverkan genom regelbundna kontakter. Rimligen bör uppdrag av detta slag även inkludera krav på att myndigheterna regelbundet, t.ex. i sina årsredovisningar, rapporterar om vilken samverkan som bedrivs och vilka förutsättningar som finns för ökad samverkan.
- Ett temporärt, tidsbegränsat uppdrag till ett par eller flera av de berörda myndigheterna att gemensamt analysera förutsättningarna för samverkan avseende stödfunktioner mer i detalj. Ett sådant uppdrag, som rimligen skulle kunna ta Statskontorets rapport som utgångspunkt, skulle alltså i stort sett motsvara det gemensamma regeringsuppdrag som år 1999 gavs till Försvarmakten och Kustbevakningen om att utreda möjligheter till ökad resurssamverkan mellan myndigheterna.

5 Fortsatt arbete i utredningen

Enligt regeringens uppdrag ska Statskontoret – mot bakgrund av den redovisning som görs i denna delrapport – bedriva det fortsatta utredningsarbetet på sådant sätt att vi senast den 1 april 2011 kan lämna förslag till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) på ökad samverkan, de beräkningar som ligger till grund för förslagen samt hur förslagen förhåller sig till de förslag som lämnas av Utredningen ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarsmakten” (Fö 2010:01, dir. 2010:45).

Mot bakgrund av de iakttagelser och överväganden som redovisats i föreliggande delrapport anser Statskontoret att det inte vore meningsfullt att ägna det fortsatta arbetet åt att söka i detalj beräkna möjliga effektiviseringar eller besparingar inom de områden uppdraget omfattar. För detta talar en samlad bedömning av framför allt två omständigheter. *För det första* att det, som framgått av kapitel 4, visserligen torde finnas vissa möjligheter till ökad samverkan avseende samtliga de stödfunktioner som uppdraget omfattar, men att de resurseffektiviseringar som kan följa av ytterligare samverkan ändå kan bedömas vara förhållandevis begränsade. *För det andra* att mer exakta beräkningar av möjliga effektiviseringar eller besparingar skulle kräva att en rad relativt långtgående antaganden görs, inte minst eftersom myndigheterna själva för närvarande vidtar ett antal förändringar inom berörda områden. Beräkningarna skulle således komma att innehålla många osäkerheter.

Mot denna bakgrund avser Statskontoret att fokusera det fortsatta utredningsarbetet på i första hand följande aktiviteter:

- att *överslagsmässigt* beskriva och beräkna de kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster som ökad samverkan avseende de aktuella stödfunktionerna kan leda till, samt
- att därutöver genomföra vissa kompletterande utredningsinsatser avseende de utpekade områdena. Det kan t.ex. handla om att se närmare på regelverket för upphandling och vilka möjligheter och restriktioner detta erbjuder för ökad samverkan.

Statskontoret bedömer att ovanstående aktiviteter inte på något markant sätt kommer att påverka den övergripande bild som förmedlats i delrapporten. Sannolikt kommer Statskontoret också att kunna slutredovisa uppdraget tidigare än den 1 april 2011.

I det fortsatta arbetet kan också ingå att bedöma hur Statskontorets förslag förhåller sig till de förslag som lämnas av Utredningen ”Ny organisationsstruktur för stödet till Försvarmakten” (Fö 2010:01, dir. 2010:45). Samtidigt bör dock poängteras att de kontakter Statskontoret haft med denna utredning talar för att våra respektive utredningar i praktiken har relativt få beröringspunkter.

Avslutningsvis vill Statskontoret också framhålla att det hittillsvarande arbetet har visat på vissa ytterligare utredningsbehov inom området, utöver de som ryms i föreliggande uppdrag. Enligt Statskontoret finns det således skäl för regeringen att framöver överväga utredningsarbete med följande inriktning:

- *Att samlat följa upp effekterna av Kustbevakningens pågående förändringsarbete.* Som framgått av föreliggande rapport har Kustbevakningen parallellt med Statskontorets arbete genomfört, eller genomför, flera interna översyner som berör de stödfunktioner som omfattas av Statskontorets uppdrag. Dessa utredningar behandlar bl.a. Kustbevakningens underhållsorganisation, upphandlingsfunktion och regionala organisation. Därtill torde betydande förändringar komma att ske beträffande myndighetens grundutbildning. Enligt Statskontoret finns det skäl för regeringen att under kommande år samlat följa upp effekterna av dessa förändringar.
- *Att analysera besparingsmöjligheter med tydlig koppling till berörda myndigheters operativa verksamhet och/eller utan hänsyn till befintliga roller och organisation.* Som framgått av kapitel 4 bedömer Statskontoret att det sannolikt finns flera platser i landet där en samlokalisering av sjöverkande verksamhet skulle kunna ske och att kostnadsreduceringar och rationaliseringsvinster därmed skulle kunna realiserars, *men* att en mer djupgående analys av eventuella möjligheter till samlokalisering måste väga in den operativa verksamhetens förutsättningar. Vidare har av kapitel 4 också framgått att flera av de personer som intervjuats i utredningen har pekat

på att det är svårt att genom samverkan mellan självständiga organ t.ex. samordna och optimera underhållsinsatser m.m. För att skapa goda förutsättningar i dessa hänseenden menar de intervjuade att det egentligen krävs att berörda fartyg hanteras inom en samlad organisation, t.ex. i form av ett samlat statligt rederi. Givet de förutsättningar som anges i regeringens uppdrag till Statskontoret har det inte varit möjligt att inom ramen för föreliggande utredning närmare analysera möjligheter till ökad samlokalisering respektive till att lägga samman två eller flera berörda myndigheters fartyg. Enligt Statskontorets mening finns det dock skäl för regeringen att framöver initiera ett sådant utredningsarbete.