

ATK

Förändring för effektivare Kustbevakning



2011-04-11
Roland Steen
Per Tengblad

ATK Arbetstagarkonsultation AB

ATK Arbetstagarkonsultation AB
Swedenborgsgatan 2, 2 tr
118 48 Stockholm

Organisationsnummer 556198-6208
Plusgiro 19 10 15-7
Bankgiro 691-8247

Telefon 08-694 04 50
Telefax 08-694 04 51
Hemsida www.atk.se

Innehållsförteckning

SAMMANFATTNING	4
INLEDNING	6
Uppdraget	6
Förändringsförslaget	6
Kustbevakning i förändring	7
Utgångspunkter för granskningen	8
Rapportens uppläggning	9
Del I EN NY REGIONINDELNING – EFFEKTIVITETS- OCH KONSEKVENSANALYS	10
Kapitel 1 Effektivitet i styrning och ledning	10
Om myndighetens utredningsansats	10
Om effektivitetsmått i Kustbevakning	11
Kustbevakningens effektivitet	12
Kapitel 2 Rationaliseringseffekten	14
Frågetecknen	15
En samlad bedömning	18
Kapitel 3 En riskbedömning av förslaget	21
Utgångspunkten	21
1. Kuststationernas situation	21
2. Huvudkontorets styrning	23
3. Budgetosäkerheten	23
4. Kompetensen	24
5. Kustbevakningens många roller och uppdrag	25
6. Arbetsmiljön	26
7. Samverkan med andra organisationer	27
8. Hotbilder	28
Kapitel 4 Framtiden för SMC	30
SMC och kompetens	30
SMC och ny teknik	30

Del II EFFEKTIVARE KUSTBEVAKNING – EN ALTERNATIV LÖSNING OCH EN BÄTTRE PROCESS	32
Kapitel 5 Fyra regionledningar och två ledningscentraler	32
Kapitel 6 Rekommendationer för Kustbevakningens fortsatta effektiviseringsarbete	36
Bristen på en underbyggd attack på effektiviteten	36
Myndighetens mytbildning.....	36
Förändring för effektivisering.....	37
Referenser.....	38

SAMMANFATTNING

Kustbevakningen befinner sig i en period av betydande arbete med att öka effektiviteten i den operativa styrningen och ledningen. Som en del i detta arbete har genomförts en översyn av myndighetens regionala organisation, med huvudsaklig inriktning på att genom färre regioner och ledningscentraler öka antalet kustbevakare i den sjögående verksamheten. Efter utredningen har i myndighetens ledning kommit upp ett förslag om att behålla samverkanskontor i Nord och Syd.

De fackliga organisationerna inom Kustbevakningen har bett ATK Arbetstagarkonsultation att granska utredningen, dess förslag och konsekvenser. Vårt arbete har utmynnats i huvudsakligen fem slutsatser.

1. Den gjorda utredningens arbete och förslag saknar en analys som knyter det lagda förslaget till en tänkt ökad effektivitet i verksamheten. Den saknar mått på hur förslaget ska relateras till myndighetens effektivitet.
2. Utredningens kalkyler över frigjorda resurser av förslaget är bristfälligt underbyggda. Kalkylens hållbarhet diskuteras inte alls, inga osäkra parametrar tas upp. De angivna 16 frigjorda tjänsterna och 21 milj kr frigjorda medlen för sjögående verksamhet är enligt vår granskning överskattade. Det handlar enligt vår analys i realiteten om betydligt mindre.
3. Utredningen har inte berört den riskbild som finns för förslaget och dess implementering. Vår granskning av åtta viktiga riskpåverkande faktorer (se kommentar till tabell nedan) visar på betydande risker. Vi vill bli framhållna den osäkerhet som finns i att idag genomföra förslaget om begärda anslagsmedel för 2012 och framåt inte tillgodoses liksom resultatet av befogenhetsutredningen.
4. Utifrån utredningens huvudsakliga inriktning ”fler kustbevakare i sjötjänst” förordar vi istället ett alternativ där endast ledningscentralerna samordnas (till två platser) och att nuvarande regionindelning behålls (åtminstone i avvaktan på budgetproposition och utredningar). Detta alternativ frigör minst lika mycket eller mer resurser för sjögående verksamhet, med betydligt mindre risker i andra avseenden och till en avsevärt lägre omställningskostnad. Den samlade bilden och kalkylresultaten redovisas i tabellen på nästa sida.
5. Vårt arbete har i hög grad bekräftat och förstärkt den grundläggande utmaning kring styrning och effektivitet som ledningen har tagit tag i, med utredningen och dess förslag som en komponent. Vår bedömning är dock att det nu krävs ett annorlunda arbetssätt för att komma vidare. De bärande komponenterna i detta är framförallt en tydligare operativ styrning från huvudkontoret, en mer utvecklad riskanalysbaserad kontrollverksamhet samt ett systematiskt kvalitets- och förbättringstänkande. Genom att arbeta utifrån och in baserat på en redovisad helhetssyn bör fokus ligga på ledningssystem, processer och arbetssätt där förändringar i organisationen blir en konsekvens snarare än en utgångspunkt.

Den samlade bilden

	Utredarens förslag och kalkyl 2 RL / 2 LC	Vår bedömning		
		Av utredarens förslag	Av ny lösning med samverkanskontor	Vårt alternativ 4 RL / 2 LC
Frigjorda tjänster	16	6	10	13
Frigjorda medel	21 mkr	14 mkr	15 mkr	10-15 mkr
Risksumma (8 faktorer)	-	32	24	16
Omställningskostnader	32 mkr	32 mkr	18,5 mkr	12,7 mkr

RL = Regionledning
LC = Ledningscentral

Risk (faktor) = De åtta riskområdena är

Kuststationernas situation	Huvudkontorets styrning
Budgetosäkerheten	Kompetensen
KBVs många roller	Arbetsmiljön
Samverkan	Hotbilder

Vi har för de åtta diskuterade riskområdena åsatt riskfaktorn 5, där vi bedömer att det är stor risk för negativ påverkan på målet om fler personer i sjögående verksamhet eller för negativa bi-effekter på Kustbevakningens verksamhet i övrigt. Vi har åsatt riskfaktorn 3 om vi bedömer risken vara måttlig. Och vi har åsatt riskfaktorn 1 om vi bedömer den vara ringa.

Omställningskostnader = Bygger på underlag i utredningen

INLEDNING

Uppdraget

ATK Arbetstagarkonsultation AB har fått i uppdrag av de fackliga organisationerna inom Kustbevakningen, Tull-Kust och SRAT, att granska det förslag till förändrad regional ledningsstruktur som ledningen aviserat. I uppdraget har särskilt ingått att analysera den resursöverföring från ledning och administration till sjögående verksamhet som förslaget är tänkt att möjliggöra, risker avseende att fullgöra den samverkan som ligger i myndighetens uppdrag, risker för överföring av administration till kuststationerna samt om den föreslagna dimensioneringen av de nya distrikten är rimlig.

För att fullgöra uppdraget har vi

- tagit del av internt material, framförallt den utredning som lett fram till förslaget, bakomliggande strategidokument och tidigare utredningar, årsredovisningar synpunkter från olika delar av organisationen på förslaget samt kompletterande utredningar bl a ekonomiska analyser och konsekvensanalyser
- genomfört intervjuer med ledningen och representanter för huvudkontoret
- genomfört besök vid regionstaberna i Göteborg, Härnösand, Stockholm och Karlskrona innefattande intervjuer av chefer och medarbetare
- genomfört intervjuer av ett antal stationschefer (flertalet via telefon)
- haft löpande kontakter med våra uppdragsgivare

Denna rapport utgör en sammanfattande beskrivning av den granskning som ingått i uppdraget, del I, samt i del II ett förslag till en alternativ väg att åstadkomma den effektivisering av Kustbevakningen som har varit det huvudsakliga syftet med lagda förändringsförslag. Rapportens innehåll har diskuterats med våra fackliga uppdragsgivare. Bedömningar och slutsatser är dock helt våra egna.

Förändringsförslaget

Det förslag till strukturförändring som vi har haft att granska innebär att fyra regionstablar läggs ner och ersätts av två distrikt samt att två ledningscentraler läggs ner, och de kvarvarande två knyts till de nya distrikten. De nya distrikten skall i princip ha samma roller som de tidigare regionerna med den kompletteringen att respektive distrikt ska ha ett huvudansvar för olika delar av Kustbevakningens verksamhet. Ur ledningens perspektiv är motiven att

- Frigöra resurser för den sjögående verksamheten
- Förbättra ledningen och styrningen av Kustbevakningens operativa verksamhet
- Möjliggöra ett bättre kompetensutnyttjande framförallt inom brottsbekämpningen

Detta är tänkt att ske med bibehållande av Kustbevakningens behov av och nivå på samverkan med andra aktörer/myndigheter och skall heller inte leda till överföring av uppgifter till andra delar av myndigheten. Distriktets roller är i princip jämförbara med de tidigare regionerna fast nu med ett större geografiskt område.

Konsekvenserna av förslaget innebär att två regionkontor (Härnösand och Karlskrona) läggs ner samt de där lokaliserade ledningscentralerna. Viss ökning av de kvarvarande regionstaberna (distriktsstaber i den nya organisationen) sker utifrån det större geografiska område man har att täcka. Den sammanvägda nettobesparingen har beräknats till ca 40 milj kronor. Arbetsmiljökonsekvenser har tagits fram av ledningen (med stöd av Previa), delvis med deltagande av berörd personal.

Förslaget har tagits fram inom ramen för en särskild intern utredning där olika alternativ gått genom. Det är i första hand denna utredning som har varit föremål för vår granskning. Därutöver har vissa kompletteringar (utöver arbetsmiljökonsekvenserna) gjorts inom verksamheten – dels en mer preciserad ekonomisk kalkyl, dels en personalanalys, dels en komplettering kring samverkansformer och resurser för detta.

Kustbevakning i förändring

Utredningen har haft direktiv som särskilt betonat behovet av ett minskat antal regioner och ledningscentraler. Förändringen är ett led i den omorganisering av myndigheten som initierats av GD, där ett första steg har varit omgörningen av centralmyndigheten (Huvudkontoret) med regionöversynen i ett andra steg och där den operativa verksamheten inom kuststationerna tas därefter. En utredning om stationschefsrollen har initierats för detta, som vi uppfattar, tredje steg.

En parallell förändring som genomförts under perioden har varit delegering inom det administrativa området. En utvärdering av detta pågår i skrivande stund.

Kustbevakningen har under senare år utökat sin verksamhet. Exempel har varit en vidgning av Kustbevakningens roll när det gäller kontroll och utredning av sjöonykterhet och i kölvattnet av detta den sk befogenhetsutredningen där ytterligare brottsbekämpande insatser diskuteras. Tre nya större fartyg har upphandlats och introducerats – inte utan ekonomiska problem. I budgetäskandet för 2012 har man tagit upp behov av ytterligare 200 milj kronor till verksamheten. Detta menar vi vara en viktig del i behovet av att genomföra rationaliseringar för att ytterligare skapa resurser till den operativa verksamheten. I en situation när man begär extra medel från regeringen är det naturligtvis viktigt att visa upp egna initiativ och effektiviseringsåtgärder. Samtidigt har man vissa problem med personalförsörjningen efter att under några år inte haft några aspirantutbildningar. En ny utbildningsomgång ska starta till hösten, men kommer inte att generera kompetens till sjön förrän om två-tre år.

Med en utvidgad verksamhet och flera olika uppdrag att hantera ställs naturligen större krav på ledning och styrning av verksamheten – både former för planering (informationsinsamling/underrättelseverksamhet) och resultatuppföljning (relevanta mått och metoder). Vidare innebär flertalet uppgifter behov av nära samverkan med t ex sjöräddning, tull och polis.

Utgångspunkter för granskningen

Vår syn på förändring och organisering

Vår egen syn på rationalisering och utveckling liksom ledning och styrning av verksamhet i allmänhet och statliga myndigheter i synnerhet grundar sig på erfarenhet av förändringsarbete och styrformer inom såväl privata företag som offentliga förvaltningar. Några sådana som vi menar är relevanta i detta sammanhang är:

- Förändringsarbete måste ta sin utgångspunkt i verksamhetens och kundernas behov – i offentliga verksamheter det eller de uppdrag myndigheten har att lösa och de krav som medborgare och avnämare kan ställa på verksamheten
- Stora ambitioner finns att åstadkomma en styrning mot mål och resultat inom offentliga verksamheter. Detta kräver stor omsorg i att diskutera uppdrag och relevanta nyckeltal för att identifiera måluppfyllelse eller indikationer på detta.
- En effektiv ledning av verksamheter kräver en balans mellan central (strategisk) styrning och lokal (operativ) självständighet som behöver hänga samman i en helhet byggd på bl a gemensamma visioner, mål och värdegrunder väl förankrade i organisationen
- Informations- och kommunikationsteknologin skapar många möjligheter att på olika sätt hålla samman kompetens, lokalisera verksamheter och åstadkomma samverkan inom och utom organisationen
- Organisering av verksamheter måste medge ett effektivt utnyttjande av organisationens kompetens samtidigt med att medarbetarnas egen utveckling säkerställs inom ramen för en verksamhetsbaserad strategi för kompetensförsörjning
- Förändringsarbete bör präglas av tydlighet och transparens, tillit och trygghet, tid och tålamod och ske i delaktighet och samverkan vilket kräver en hög grad förändringskompetens hos involverade aktörer, inte minst ledningen.

Vår analysmodell

Det är mot denna bakgrund som vi analyserar förslaget och diskuterar alternativa lösningar. Vi har som huvudfrågor betraktat att de förändringar som genomförs ska

- ✓ Åstadkomma rationaliseringar och besparingar för att stärka den operativa delen av Kustbevakningen (vilket inte enbart, enligt vår mening, är sjögående verksamhet) till en så låg omställningskostnad som möjligt
- ✓ Möjliggöra en tydligare styrning samtidigt som den operativa verksamheten ges ett så effektivt stöd som möjligt
- ✓ Ge förutsättningar för en effektiv samverkan med andra aktörer för att nyttja de samlade offentliga resurserna så effektivt som möjligt
- ✓ Hushållning med den för verksamheten nödvändiga kompetensen i relation till kompetensbehov, lokalisering och utvecklingsmöjligheter för alla medarbetare
- ✓ En förändring som skapar så goda arbetsförhållanden som möjligt och minimerar negativa arbetsmiljörisiker.

Rapportens uppläggning

Vårt arbete är utifrån detta disponerat i två delar.

I den första delen granskar vi det lagda förslaget och dess innebörd. Vi granskar synen på effektivitet och effektivisering i utredningen och inom Kustbevakningen. Därefter går vi igenom den potentiella rationalisering som är tänkt att skapa resurser till den sjögående verksamheten. Vi redovisar en riskanalys för förslagens genomförande. Avslutningsvis diskuterar vi den speciella frågan rörande SMCs framtida roll och lokalisering, Kustbevakningens förhållningssätt till framtiden för denna verksamhet.

I den andra delen beskriver vi och analyserar en alternativ väg att uppnå de syften som Kustbevakningens utredning syftat till. Vi för där fram ett förslag som vi granskar och värderar med samma måttstockar som vi tillämpat i rapportens första del, för att bedöma utredningens förslag. Vi bedömer där förväntad rationaliseringseffekt, riskbilden vid ett genomförande av förslaget samt omställningskostnadernas storlek.

Del I

EN NY REGIONINDELNING – EFFEKTIVITETS- OCH KONSEKVENSANALYS

Kapitel 1 Effektivitet i styrning och ledning

Om myndighetens utredningsansats

Det grundläggande syftet för utredningen om regionledning och ledningscentraler har, som vi har uppfattat det, varit att effektivisera Kustbevakningens operativa ledning. Från denna utgångspunkt har angivits att utredningens inriktning ska vara att myndighetens struktur för ledning av den operativa verksamheten inryms i färre organisatoriska enheter. Resultatet av de alternativ som på detta sätt analyseras och föreslås ska i slutänden syfta till att öka antalet anställda i sjögående verksamhet.

För att uppläggnings av en utredning enligt detta sätt ska vara ändamålsenlig och resultaten kunna vara relevanta, förutsätts fyra saker;

1. Att det finns ett samband mellan antalet organisatoriska enheter och effektiviteten i den operativa styrningen och ledningen
2. Att frågan om antalet organisatoriska enheter är rimligt viktig att åtgärda även sedd i ljuset av att andra förhållanden kan ha bäring på effektiviteten
3. Att färre organisatoriska enheter verkligen frigör resurser
4. Att man har klart för sig vad man menar med och hur man mäter nyckelbegreppen effektiv och sjögående, hur man bedömer lagda förslag gentemot dessa mått.

Dessa förutsättningar har inte diskuterats i utredningen. Utredaren har gått rakt på frågan om färre enheter och har alltså utgått från att samtliga ovan nämnda förutsättningar är klarlagda. I en kort passus konstateras endast att ”förändring av organisationen bara är ett av verktygen för att åstadkomma en effektivare operativ ledning”.

Dilemmat med en utredningsansats av det här slaget är, att det är mycket svårt att föra i bevis att föreslagen lösning verkligen når sitt syfte.

Denna typ av utredningar är inte ovanliga när man redan i utgångspunkten bestämt vilken lösning som skall provas och uppnås. I effektiviseringen av en organisations verksamhet blir det här alltför ofta den enkla vägen till en förändring. Detta betyder nästan alltid en omorganisering, i stället för den mer komplexa vägen över ledarskap, attityder, styrsystem och arbets sätt. Karaktäristiskt är också att analysen går uppifrån och ner i stället för utifrån och in, dvs ett centralistiskt perspektiv, i stället för att börja med att ta reda på vad som sker eller bör ske i operationerna längst ut. Typiskt är också att ta en sak i taget, trots att sammanhangen i en organisation hänger samman. McKinseys numera allmänt vedertagna sk Seven S-modell

illustrerar det här väl. Karaktäristiskt är också att ge sig i kast med saker utan att klargöra vad man menar. Vilket både gör effekter av förslag svårbedömbara och tolkningarna av resultat många.

Om effektivitetsmått i Kustbevakning

En komplex organisation

Kustbevakningen är en komplex organisation att styra och leda. Den är geografiskt utspridd och de olika geografiska områdena har sin särprägel för genomförandet av Kustbevakningens operationer. Verksamheten handhar många uppgifter parallellt, från högsta ledningen ner till sista patrullbåt. Dessutom ligger sektoransvaret för nästan alla dessa uppgifter hos andra myndigheter.

Därför är det ofrånkomligt att det inom organisationen förekommer så många skiftande tolkningar på vad som är Kustbevakningens ”kärnverksamhet”. Här nödgas organisationen att botten med en problematik och en utmaning som riskerar att ge en otydlig plattform för att bedöma och utveckla sin effektivitet i operativ styrning och ledning.

För organisationer som har svårt att måttsätta och bedöma sina prestationer blir inputmått mer hanterliga än outputmått, såsom hos Kustbevakningen antalet personer på viss plats (en station), antalet patrulltimmar eller antal kontrollåtgärder. Men med kompletterande utfallsmått, såsom för Kustbevakningen i t ex lagföringar eller uppsamlat oljespill, kan man ändå få en rimligt träffsäker grund för bedömning av effektivitet.

En utredning som inte anger måttet

Utredningen har i de här avseendena tyvärr inget alls att säga. Där har inte klargjorts någon som helst måttstock relaterad till den effektivitet man är satt att förbättra. Utredningen har inte ens nämnt problematiken.

Vad ska menas med sjögående verksamhet? Handlar det om antal patrulltimmar? Handlar det om antalet anställda på stationerna? Handlar det om antalet anställda som ”kör båt”?

Hur ska man bäst tillgodose behovet av flera personer i sjötjänst? Handlar det om att lägga ner verksamheter på land och tillföra nya tjänster? Eller handlar det om att se till att bemanna de vakanser som faktiskt finns? Är vakanserna uttryck för ett rekryteringsproblem, är det i så fall lösningen på det problemet som är mest effektivitetshöjande?

Vad är sambandet mellan sjögående verksamhet och landbaserad verksamhet? Är det bäst för effektiviteten med ytterligare en person i fartygstid eller en person i underrättelse- eller riskanalys? Är det bättre med en person till på fartygen, en FuL på stationen eller en brottsutredare i regionledningen? Är det större effektivitetsökning att avlasta stationerna administrativa uppgifter till förmån för båtkörning än att föra över fler tjänster?

Polisens kritiserade utveckling under de allra senaste åren bör kunna tjäna som en viktig referenspunkt för Kustbevakningens effektiviseringsarbete. Antalet polistjänstemän har ökat

betydligt (jämfört med tidigare decennier), men utvärderingar visar nu att färre brott klaras upp och att utryckningstiderna har blivit längre. Stödpersonal har tagits bort, med påföljd att ett växande antal poliser nu får sätta sig vid skrivbord och telefon för att ta emot anmälningar.

Kustbevakningens effektivitet

Mot den här bakgrunden är det viktigt att ställa sig frågan om hur effektiv Kustbevakningen faktiskt är och vad som möjligen kan indikeras som primära förbättringsområden för ökad ”effektivitet i operativ styrning och ledning”.

Det finns av tidsskäl förstås ingen möjlighet att göra en sådan självständig, genomarbetad bedömning inom ramen för vår granskning. Vi har därför varit hänvisade till dels myndighetens årsredovisning från 2009, dels de intervjuer vi genomfört i vårt arbete, på många nivåer och med personer i olika funktioner. Vi får då två motstridiga budskap.

Kustbevakningens årsredovisning

Av de åtta redovisade målen bedöms i årsredovisningen samtliga uppfyllda. Efter vilken ambition för verksamheter och effektivitet som målen har satts framgår inte.

På de tre angivna resultatindikatorerna anges värden där man ligger inom angivet börintervall, med endast blygsam avvikelse för en indikator. Efter vilka ambitioner för verksamheter och effektivitet som börvärdena har fastställts framgår dock inte.

Våra intervjuer

I våra intervjuer får vi en helt annan bild av effektivitet och resursutnyttjande i Kustbevakningens organisation.

Vi har genomfört ett trettiotal intervjuer, i alla fyra regioner och på HK. Vi har samtalat med såväl avdelnings- och regionchefer som handläggare, regioninspektörer, stationschefer och administrativ personal. Vi har genomgående strävat efter att också få konkreta exemplifieringar.

Ur dessa intervjuer växer en annan och på det hela taget samstämmig bild av effektiviteten i arbetssätten i organisationen. Det handlar framför allt om två förhållanden.

Otydlighet i styrning och ledning

Ordergivning och prioritering från såväl HK som regionledning är otillräcklig i ljuset av den mängd uppdrag organisationen har att hantera parallellt. Enskilda chefer lämnas att själva tolka hur övergripande mål och uppgifter ska omsättas i arbetet, när, hur och i vilken ordning dessa många och ibland motstridiga uppgifter ska lösas. Den egna erfarenheten får vägleda, snarare än en prioriteringsordning som optimerar organisationens samlade resursanvändning. Istället för ett ytterligare utvecklat systematiskt riskanalysbaserat kontrollarbete, är det enskilda tjänstemäns personliga (och

förvisso omfattande) erfarenheter som får bli prioriteringsinstrumentet. Det är mycket händelsebaserad styrning.

Ärendehanteringssystemet är opraktiskt och utgör ett dåligt stöd. Det förekommer mycket oklarheter om vem som äger en fråga (region eller station), vem som ska betala och bemanna en båt. Ekonomisk och operativ styrning går för dåligt hand i hand, i situationer när medel blir över på ett håll, men saknas på ett annat.

Ur dessa förhållanden synes ha vuxit en karaktärisering av Kustbevakningens organisation som numera används på alla nivåer och alla delar av verksamheten – ”fyra myndigheter i en”. I skärningen mellan å ena sidan otydlighet i styrning och ledning och å andra sidan en personal som vill göra ett gott arbete uppstår oundvikligen egna tolkningar och tillämpningar för att fullgöra uppgiften. Men ”fyra myndigheter i en” förefaller dock knappast vara en orsak till problem med styrning och ledning inom myndigheten. Det synes snarare vara en konsekvens, med sin upprinnelse i många år av otydlighet.

Vi återkommer till den här frågan i riskanalysen.

Otillfredsställande rapportering och uppföljning

Det är svårt att med hjälp av systemen i myndigheten system förstå hur effektivt den faktiskt arbetar. Systemen ger otydliga återkopplingar. Myndigheten anses centralt ha ett svagt grepp om hur det faktiskt fungerar ”där ute”. FAR och policies av olika slag kommer ut från HK, men uppföljningen av hur det faktiskt fungerar är otillräcklig.

KIBS är gammalt, var byggt för andra syften och är numera otillräckligt som stöd för ett effektivt arbete. Många aktiviteter kommer inte alls in i KIBS. Det förmår inte att hantera avvikelser. Systemet tror att patrullen har gjort det man har sagt att den ska göra. Det är svårt att koppla till målen. Systemet har svårt att skilja de olika uppdragen i samma patrull. Problemen med KIBS har pratats om under snart tio år.

Åtterrapporing är oklar. Det har under lång tid talats om en ny mall, som man ännu inte sett. Organisationen saknar kvalitetssystem.

Utredningen

Utredningens arbete berör inte och har i sitt uppdrag och sitt genomförande föga att göra med den här problematiken. Dess förslag påverkar inte i något synbart avseende den här beskrivna situationen i Kustbevakningens organisation. Det är tvärtom kanske en risk att den föreslagna omorganisationen förvärrar situationen. I dagsläget har personalen på alla nivåer anpassat sig till att efter bästa förmåga lösa sin uppgift, trots en otydlig styrning och återkoppling. Genom att bara röra om i organisationen, riskerar dessa kompensatoriska lappanden att rivas upp.

Kapitel 2 Rationaliseringseffekten

Utgångspunkten

En central punkt i den gjorda utredningen är överföring av resurser till den sjögående verksamheten. Det görs i utredningen ingen tolkning av vad som ska avses med begreppet sjögående verksamhet. Utifrån myndighetens angivna syften med den eftersträvade förändringen har vi valt att förstå det som mer resurser för patrullverksamhet.

I utredningen och de efterföljande konsekvensbeskrivningarna har det varit oklart hur stora de ekonomiska effekterna beräknats bli. I utredningen förekommer en samlad kalkyl på 61 milj kr som frigörs vid avvecklingen av två regioner, att fördelas med 40 milj kr på förstärkning av de nya distrikten och 21 milj kr till kuststationerna. I det kompletterande ekonomiska bedömningsunderlaget beräknas den samlade besparingen av nedläggning av Nord och Syd till 43 milj kr. En senare genomgång visade därpå att felaktiga löneomräkningar innebar en ytterligare reduktion, till 39 milj kr.

Oavsett vilka nivåer som har gällt för tillfället, har dock ett tillskott till sjögående verksamhet på 21 milj kr angivits. Innebörden av detta är följaktligen att utrymmet för förstärkningar på de två nya, samlade distrikten minskas i takt med att totalbesparingen räknas ner. Totalbeloppet är viktigt, inte bara den del som tänkes gå till den sjögående verksamheten, eftersom förändringen av organisationen bygger på att de två nya distrikten fullt ut kan göra och stödja stationerna med vad de fyra regionerna tidigare svarat för.

Mot den här bakgrunden har vi funnit det viktigt att granska ekonomin i förändringen och bedöma hur mycket resurser som faktiskt kan förväntas bli frigjorda för sjögående verksamhet.

Bemanningskalkylen

I utredningen föreslås 96 tjänster i nuvarande regionorganisation bli 80 i de två nya distrikten.

	<u>4 regioner</u>	<u>2 distrikt</u>	<u>Netto</u>
Chef + stf	7	4	-3
Regioninspektörer	9½	6	-3
Handläggare	22½	23	-
Planör	3	2	-1
Ekonomi adm	2	6	+4
Personal adm	3	2	-1
Kontorsstöd	9	5	-4
Ledningscentral (inkl SMC)	41	31	-10
Övrig (?)	-	1	+1
Totalt	96	80	-16

Efter utredningen har på GDs uppdrag avdelningschefer gjort konsekvensanalyser och bedömningar som lett fram till kompletterande och tydliggjorda bilder av förändringen. Men det har också tagits upp från utredningen avvikande förslag.

Frågetecknen

1. Regioninspektörerna

Dagens resurs med 9½ tjänst föreslås reduceras med nästan 40% till 3 + 3 tjänster. Visserligen finns här en diskussion om hur tjänster i regionledningarna besätts, med numera inte bara kustbevakare utan även specialister från annat håll, dvs att kompetensen kan vara olika. I kalkylen har utredaren räknat med att de nya distriktsledningarna behöver vardera tre årsarbetskrafter som kompetensmässigt kräver utbildning som kustbevakningstjänsteman.

Men samtidigt har i utredningen inte visats hur man ska hantera de arbetsuppgifter som utförs av de 40% av tjänsterna som tas bort från den nya organisationen. Det framgår inte om dessa uppgifter "försvinner" från myndigheten, om det finns någon slags "skalekonomi" i hanteringen (vilket det knappast kan göra) eller om uppgifter ska läggas på kuststationerna (vilket skulle motverka utredningens syfte). Handläggartabens volym anges oförändrad, varför inga av uppgifterna rimligen kan läggas i den gruppen.

2. Ekonomi- och personaladministratörer, planörer

I utredningen har vi inte heller på den här punkten hittat någon förklaring eller några argument för föreslagen bemanning. Särskilt förvånande är att man ändrar i dagens situation med tanke på att delegeringsutredningen är i begrepp att inom kort tid redovisa sin utvärdering. Detta kan komma att leda till andra avvägningar.

Den ekonomiadministrativa personalen föreslås dras upp med 4 tjänster, medan den personaladministrativa resursen dras ner med en tjänst. Såvitt vi har kunnat förstå, utförs vissa ekonomiska sysslor idag av också andra personer än just de två ekonomitjänster som är upptagna i dagens bemanningslista. Omfattningen av detta har vi inte fått klarlagt. Vi bedömer att det rimligen inte kan vara av annat än marginell omfattning i dessa andra tjänsters ordinarie uppdrag. Det är svårt att tro att det sammantaget kan röra sig om mer än en heltidstjänst.

Den personaladministrativa personalen föreslås å andra sidan att dras ned, från 3 till 2 tjänster (oklart hur utredaren tänkt, men lösningen har ifrågasatts från HK Personalchef).

Utredarens förslag förefaller inte följa Ekonomistyrningsverkets (ESVs) riktmärken för hur ekonomi- och personalfunktioner påverkas av förändringar i verksamhetens volym. Det är svårt att dra enkla slutsatser utifrån ESVs riktmärken, beroende på bl a graden av decentralisering och delegering. Men med allt annat givet, dvs inga förändringar inom Kustbevakningen i övrigt, förefaller som att en ny organisation enligt utredarens förslag tillräckligt skulle kunna bemannas med 4 ekonomiadministratörer, inte med 6. Det gäller då under förutsättning att de ekonomiuppgifter som, enligt uppgifter till oss, ligger på andra personer plockas åter till ekonomitjänsterna. Om de inte plockas åter, skulle det räcka med 3 ekonomitjänster i den nya organisationen.

På samma sätt borde den nya organisationen med ESVs riktvärden, vid en nästan fördubbling av dessa tjänsters volym, bemannas med 3 personaladministratörer, inte 2.

Neddragningen av den personaladministrativa sidan är svår att förstå även av ett annat skäl. I en period av stora organisationsförändringar, när personal kommer att vara speciellt utsatt för omställningar och en del t o m bli uppsagda, kommer personalfunktionen att vara mer belastad än någonsin. Både det aktuella organisationsförslaget och effekterna av att eventuellt myndigheten inte får igenom sina budgetäskanden kommer att slå hårt på Kustbevakningens personal och dess arbetssituation.

Antalet planörer föreslås reduceras från 3 till 2 årsarbetskrafter. Vi har inte haft möjlighet att närmare analysera den här tjänsten. Vi ställer oss dock starkt tveksamma till om det verkligen är möjligt för en ensam planör att, såsom är tänkt för det nya Distrikt Väst, hantera en dubbelt så stor personalstyrka.

3. Förändringen i handläggarkonstrukturen

Bemanningsstrukturen förändras på två punkter. Antalet tjänster ökas med 4 inom brottsbekämpning och brottsutredning. Räddningstjänsten minskas med 2 befattningar. Utredningen innehåller en utvecklad argumentation runt Kustbevakningens situation inom brottsbekämpning och brottsutredande, däremot inte när det gäller räddningstjänsten.

Befogenhetsutredningen och den kommande propositionen är avgörande för myndighetens roll och resurser för uppgiften, liksom vad budgetpropositionen kommer att innehålla. Vilka uppgifterna och resurserna kommer att bli framöver är alltså här högst oklara. Så länge myndigheten verkligen anpassar sina kommande åtaganden inom brottsbekämpning till resurserna, så finns det inte här någon välgrundad anledning att invända mot utredningens bedömning. Men om myndigheten skulle komma att glida på sina åtaganden och göra mer än vad som avsatts resurser för, finns betydande risk för att kuststationerna får ett merarbete.

Möjligt för att inte utöka den totala bemanningen och försämra den totalekonomiska kalkylen, har 2 tjänster som räddningshandläggare dragits in. Motiveringen för detta är svår att förstå. Någon synbar argumentation finns inte. Chefen Räsjö har i ett underlag bedömt förslaget som mycket olyckligt. Miljöräddningstjänsten är ett sektoransvar (vilket inte brottsbekämpning är) med unik kompetens. Till bilden hör också att antalet räddningsingenjörer vid tidigare omorganisationer dragits ner från fyra till två. Dessa två personer har dessutom, enligt den information vi har, idag fått andra arbetsuppgifter.

4. Distriktsinspektörer och samverkanskontor

Den fråga i utredningen som kanske tilldragit sig mest uppmärksamhet – och kritik – handlar om Kustbevakningens samverkan med andra myndigheter och aktörer. Myndigheten är i högsta grad en samverkansorganisation, där merparten av uppdragen bygger på samarbete med annan organisation. Man har sektoransvar på bara två av tiotalet uppgifter.

Utredningen har lagt ett inte särskilt utvecklat förslag om distriktsinspektörer. Inom myndighetens ledning har därefter förts fram förslag om regionala samverkanskontor i Nord och Syd.

Vi har tolkat denna interna diskussion som att idén om samverkanskontor kommer att vinna gehör som förändring av utredarens förslag.

Samverkanskontorens innebörd är dock ännu oklar och outredd. Det föreligger bara övergripande tankar och skisser om uppgifter och bemanningen i stort. Såvitt vi har förstått, handlar det om att i Nord resp Syd behålla en stab av kanske 4 tjänster. Det har förekommit i diskussionen en inriktning där kontoret ska ha "handläggare" eller "regioninspektörer", de senare mer erfarna personer med kustbevakningskompetens. Det handlar om kompetens inom områdena räddningstjänst, förundersökning, sjöövervakning och underrättelse.

Påverkan på det lagda utredningsförslaget blir naturligtvis stor av en lösning av det här slaget. Det innebär två saker.

För det första sker en återföring av personal från bemanning i distriktsledningen till samverkanskontoret. Det handlar här om (tänkt) 4 personer med handläggare- eller regioninspektörsinriktning. Detta innebär inte någon nettoeffekt i förhållande till utredningen eftersom det blir tjänster som annars funnits geografiskt i distriktsledningen. Det är mer en fråga om var tjänster geografiskt placeras.

För det andra uppkommer behov av kompletterande resurser för att organisera samverkanskontor enligt den nya skisserade lösningen. Det handlar inte bara om ett administrativt stöd, utan också om sådana basresurser som lokaler, IT osv.

Här finns inga kostnadskalkyler att gå på. Som en utgångspunkt kan man möjligen ha dagens kostnader för regionledning idag, utöver personalkostnaderna. Dessa uppgick år 2009 till ca 200 000 kr per anställd.

En utestående fråga handlar härutöver om bemanningens storlek i Syd respektive Nord. Det talas nu om två likartat uppbyggda samverkanskontor med vardera 4 tjänster. Detta skiljer sig från idag, där Syd har 7 tjänster (handläggare) och Nord har 5 tjänster (inspektörer och handläggare). Varför är denna skillnad inte längre relevant?

5. Uppgifterna för kuststationerna

Trots att kuststationerna är den centrala målgruppen och fokus för förslaget till förändringar, så berörs i utredningen inte på något sätt dessas situation och behov. Trots att det är kuststationernas sjögående verksamhet som ska stödjas, så diskuteras och analyseras inte konsekvenserna för stationerna av förslaget.

Vi kommer att utförligare diskutera riskerna för kuststationerna av utredningens förslag i riskanalysen i nästa kapitel. Här ska vi bara peka på den faktiskt kontraproduktiva effekt som utredningens förslag har på tillgänglig tid för sjögående verksamhet på berörda kuststationer.

Utredningen

Utredningens förslag innebär påtagliga risker att den landbaserade verksamheten ökar på kuststationerna. Risken för ökad belastning på stationen med planering och samverkansarbete är stor. Delvis sjögående stationschefer kommer att gå iland. Enbart om berörda stationschefer

skulle minska sin båttid med motsvarande en halvtid (vilket vi bedömer är det som lägst bör kalkyleras med), förloras 6 tjänster i sjögående verksamhet. På stationer såsom Helsingborg, där redan nuvarande situation kräver 100% närvaro på land av stationschefen, betraktar vi det som oundvikligt att även annan personal tas i bruk för landbaserade uppgifter.

Samverkanskontoren

De på senaste tiden diskuterade samverkanskontoren är, jämfört med utredningens förslag, en påtaglig förbättring av kuststationschefernas arbetssituation och möjlighet att delta i patruller.

En samlad bedömning

Bristfällig kalkyl

Redovisningen av den föreslagna lösningens innebörd för att frigöra tjänster eller ekonomiska resurser för den sjögående verksamheten förefaller bristfällig och otillräckligt underbyggd. Det saknas underlag och beskrivningar om vad som avses och hur man resonerat i utredningen. Frågor om kalkylens hållbarhet diskuteras inte alls. Siffror synes på sina håll präglas mer av gissningar än av fakta. Vedertagna kalkylnormer för administrativ verksamhet har inte använts.

Överskattad besparing

De resurser som med utredarens förslag tänkes bli frigjorda för sjögående verksamhet kan beskrivas i termer av frigjorda tjänster eller i form av ekonomiska medel.

Tjänster

Den nettobesparing i tjänster som utredningen med sitt valda alternativ kommer fram till är 16 tjänster. I vår genomgång har vi på skäliga grunder ifrågasatt neddragningar där utredningen saknat argumentation och motiveringar. I ett par fall gör vi detta med stöd för den ståndpunkten också från verksamhetsansvariga i Kustbevakningens ledning.

Vår sammantagna bedömning av genomgången ovan är, att utredningen underskattat behovet av resurser på andra håll än i ”den sjögående verksamheten” med motsvarande ca 10 tjänster.

Regioninspektörer	2½ tjänst saknas
Ekonomi	2 tjänster för mycket
Personal	1 tjänst för lite
Planör	½ tjänst för lite
Räddningstjänst	2 tjänster för lite
Kuststationerna	6 landtjänster för lite (minst)

Kvar av utredningens bedömda frigörande av 16 tjänster återstår således bara frigjord kapacitet motsvarande 6 tjänster.

Med det nya förslaget om samverkanskontor förändras bilden så till vida att stationscheferna förväntas bli avbördade den annars påtagliga ytterligare administrativa belastningen. Men likväl kvarstår en underskattning av vilka resurser som frigörs för ”den sjögående verksamheten”, eftersom de tänkta samverkanskontoren nu ska bemannas. Visserligen handlar det i allt väsentligt om att fyra tjänster bara flyttas geografiskt från distriktsledningen. Men det handlar även om det direkta administrativa stödet för samverkanskontorets verksamhet.

Samverkanskontor Administrativt stöd 2 tjänster för lite

Kvar står alltså en nettobesparing vid denna lösning med ca 10 tjänster.

Ekonomi

Utredningen har angivit den ekonomiska besparing som är möjlig att disponera för den sjögående verksamheten till 21 milj kr. Utifrån de frågetecknen som såväl vi som ansvariga inom myndigheten ställt för delar av utredningens förslag, så bör den ekonomiska kalkylen för frigjorda resurser också justeras.

Även om vi saknar det underlag vi önskat för en korrekt analys, innehåller utredningen tillräcklig information för att vi ska kunna överslagsvis översätta frågetecknen i utredningens förslag till ekonomiska värden.

Det finns ett bemanningsbehov som vi enligt genomgången ovan menar kommer att behöva tillgodoses för att arbetsuppgifter, funktioner och kvalitet ska kunna upprätthållas. Utifrån detta bör kalkylen över utredningens beräknade överskott reduceras från 21 milj kr till 14 milj kr.

Kalkylen är gjord utifrån genomsnittlig lönekostnad på 560 000 kr, verksamhetskringkostnader på regionerna på 200 000 kr per anställd, samt en löneandel på kuststationerna på 75%. De båda förstnämnda värdena hämtade från utredningen, det sistnämnda från en kuststation.

Distriktsledning	4 tjänster	$660\,000^{*}) \times 4 = 2,5$ milj kr
Kuststationer	6 tjänster	$750\,000 \times 6 = 4,5$ milj kr

Med det nya förslaget om samverkanskontor förändras bilden så till vida att den bedömda merkostnaden på berörda kuststationer ersätts av en kostnad för samverkanskontoren. Sammantaget blir justeringen av utredningens kalkyl något mindre, från 21 milj kr till ca 15 milj kr.

Distriktsledning	4 tjänster	$660\,000^{*}) \times 4 = 2,5$ milj kr
Samverkanskontor (adm)	2 tjänster	$760\,000 \times 2 = 1,5$ milj kr
Samverkanskontor (RI)	kringkostn	$200\,000 \times 8 = 1,5$ milj kr
Kuststationer	-	

En mycket kostsam omställning

Omställningskostnaderna för det av utredningen lagda förslaget har i utredningen kalkylerats till 32 milj kr. I ljuset av den nettobesparing av tjänster att föra över i sjögående verksamhet som vi nu talar om, framstår denna kostnad som stor.

^{*)} Kringkostnaderna på marginalen här bara satta till hälften, 100 000 kr, i en försiktig kalkyl

Kapitel 3 En riskbedömning av förslaget

Utgångspunkten

En riskanalys

Vi saknar en riskanalys i utredningen. Det blir därför svårt att med utredningen som bas granska hållbarheten i det förslag man har landat i. Å andra sidan är det inte möjligt för oss att i vår granskning, på den tid som står till förfogande, ta fram det underlag och göra den analys som utredningen borde ha redovisat.

Vi har därför valt en annan väg. Vi gör en genomgång så långt det låter sig göras av faktorer, omständigheter och förhållanden som berörs vid ett genomförande av förslaget vill vi försöka förstå hur ”robust” förslaget är. Genom att samla bilden av vad som påverkas av och vad som inverkar på förslagets förverkligande, kan vi få en indikation på lämpligheten att genomföra det, i sin helhet eller i delar.

Två risktyper

Utredningens uppdrag är oklart till sitt egentliga syfte - att dra ner antalet regioner, att öka antalet anställda i sjögående verksamhet eller att effektivisera operativ styrning och ledning. Detta är analysmässigt tre helt olika saker. Utgångspunkten för vår riskanalys har fått bli det som C Räsjö i sitt PM om utredningen beskriver som dess huvudsakliga inriktning, ”fler kustbevakningstjänstemän i sjötjänst” .

Vi kan tala om två risktyper. För det första finns den risk som handlar om att inte nå det med förslaget avsedda syftet enligt denna huvudsakliga inriktning, mer personal i sjötjänst. För det andra handlar det om risker för icke önskvärda bieffekter av förslaget.

Underlaget

Underlaget för våra bedömningar kommer från det förhållandevis rikliga material vi har fått från myndigheten, relaterat till utredningens förslag såväl som till Kustbevakningens verksamhetssituation i stort. Det kommer också från det trettiofem intervjuer vi har genomfört i organisationen. Genomgången här sammanfattar vår bedömning utifrån denna information.

1.Kuststationernas situation

Kuststationerna och kuststationscheferna är en av nyckelfaktorerna för utredningens syften och dess förslag.

Utredningen

Förslaget innebär en påtaglig risk att kuststationerna i Nord och Syd kommer att påföras mer administrativa uppgifter och mer tid för framför allt extern samverkan, men också för plane-

ring och intern samverkan. Det riskerar att ta bort tid från sjögående verksamhet hos stationschefen och, i några fall (t ex Helsingborg), även annan kustbevakare på stationen.

För kuststationschefer i Nord och Syd riskerar detta att leda till ökad arbetsbelastning och ett större avstånd till såväl sjögående uppgifter och manskap som till chef och handläggargrupp i regionledning. Möjligheterna att ha tid för att hålla sig uppdaterad på lagstiftning riskerar att krympa ytterligare, en redan knapp tid.

Ett tillkommande riskmoment är också, att kuststationscheferna har antagits få rollen att ”sälja in” förslaget hos sin personal. Med tanke på den tveksamhet som förslaget har mött hos stationscheferna bör man räkna med att frustrationen kan bli stor inför ett sådant ”insäljningsuppdrag” (i Nord och Syd).

Mot den här bakgrunden är det en högst sannolik riskbedömning att sjögåendetid kommer att förloras på berörda kuststationer. Berörda kuststationschefers arbetsinsats kommer att påverkas negativt och kanske också äventyra någones intresse för fortsatt anställning. Kuststationschefernas hela perspektiv förefaller vara det mot utredningen totalt motsatta, att få frigöras från uppgifter som tar bort tid från sjötjänst och patruller snarare än att påföras mer sådan tid.

Samverkanskontoren

Med de samverkanskontor som föreslagits efter utredningen och med det samverkans-, och planeringsunderstöd de kan ge, bör de ovannämnda riskerna kunna reduceras avsevärt.

Varför så bråttom?

Stora externa utredningar och beslut, såsom befogenhetsutredningen och budgetpropositionen, kommer att påverka Kuststationernas verksamhet under närmaste åren. Åt dessa kan myndigheten inte göra så mycket annat än att i möjligaste mån och på bästa sätt anpassa sig till de givna omständigheterna.

För myndighetens egna utredningar och beslut är det däremot inte helt begripligt varför inte dessa avvaktas och förtydligas innan man lägger fast en regional organisation.

Decentraliseringsutredningen handlar om vad som ska ligga lokalt resp regionalt när det gäller personal- och ekonomifrågor. Detta har en klar bäring på samspelet mellan region och station.

Stations- eller stationschefsutredningens inriktning och syfte är oklart för oss. Vi föreställer oss att den anknyter till frågor om effektivitet och resurser i den sjögående verksamheten. Även detta arbete har alltså en tydlig bäring på relationen region – station.

Spaningsprojektet är tänkt som en översyn för att stärka och skapa likformighet i den brottsbekämpande verksamheten. Här talas om en annan och enhetligare organisation. Också den här analysen kommer att ha bäring på samspelet mellan region och station.

2. Huvudkontorets styrning

Styrningen från Kustbevakningens huvudkontor i Karlskrona förefaller otydlig och når inte ut i organisationen på ett likartat sätt. Begreppet ”fyra myndigheter i en” förekommer i olika versioner på alla nivåer inom organisationen. Det här förefaller vara den centrala frågan för hela styrningen av verksamheten. Chefer och övriga anställda på alla nivåer är frustrerade över situationen. Givet de geografiska skillnader som med nödvändighet måste finnas i organisationen, uppenbaras det vid en redan ytlig granskning effektivitetssänkande olikheter i arbetssätt – eller värdeförlösande arbetssätt som man skulle säga i ett lean-arbete.

Vi kan vid det här laget göra en avsevärd listning över alla de områden och uppgifter där det finns påtagliga olikheter i arbetssätt och tillämpningen av policies, FAR osv. Det handlar om ansvar och befogenheter, om tillvägagångssätt i operationer, om administrativa rutiner, hantering av skrivelser ...

Endast med ett kort påpekande i slutet konstaterar utredningen att ”förändring av organisationen bara är ett av verktygen för att åstadkomma en effektivare operativ ledning”. I ljuset av den förhärskande bilden ”fyra myndigheter i en” som kännetecken för styrning och ledning i Kustbevakningen, framstår detta konstaterande närmast som ironiskt. Vi bedömer att det föreligger en påtaglig risk att utredningen avsevärt underskattat den här frågans betydelse för förslagets genomförande och värde.

Huvudkontorets hantering av den förändringsprocess man vill dra igång utifrån förslaget förefaller därutöver dåligt genomtänkt och riskerar i sig att förta engagemang och effektivitet i organisationen. Viktiga berörda personalkategorier har beretts få eller inga möjligheter att delta i förslagets framtagning. Berörda verksamheter har inte heller efteråt känt något gehör för sina synpunkter. I utredningens förslag ligger därutöver det tveksamma i att, just i en tänkt organisationsförändring, dra ner på personalfunktionen.

Vi bedömer att riskerna är betydande för att kalkylerade förtjänster av det lagda förslaget äts upp av ytterligare effektivitetsförluster i en redan otydligt styrd organisation. Trovärdighet i åtgärders utformning och inriktning är en förutsättning för att en organisation med positiv och konstruktiv förändringsvilja ska vilja och orka gå framåt. Om vi bara föreställer oss bara ett blygsamt ett tapp av arbetsenergi och effektivitet hos berörda personalkategorier (kuststationer och regionkontor), så har snart större delen av varje kalkylerad ”förtjänst” av förslaget ätits upp.

3. Budgetosäkerheten

Kustbevakningen står inför ett hot om dramatiskt försämrade ekonomiska förutsättningar. Myndigheten har i sin anslagsframställning begärt ca 200 milj kr i tillskott. Bakom detta behov finns en lång rad både aktuella och ackumulerade förhållanden.

Hur budgetprocessen kommer att avlöpa är oklart. Inom myndigheten pågår ett arbete för att försöka bedöma hur verksamheten skulle påverkas och behöva förändras om det värsta scenariot (eller något däremellan) skulle falla ut.

Oklarheten om utfallet av den här processen innebär en avsevärd risk för utfallet och värdet av utredningens förslag. Givet de nya förutsättningar som ett helt eller delvis icke beviljat resurstillskott skulle ge, tar sig denna risk två former.

För det första kan det visa sig att myndigheten med förslaget har gått i fel riktning. Det finns inga bärande argument för att det av utredningen framlagda förslaget i någon mening skulle vara ”oberoende” av utfallet av budgetprocessen. Nya förutsättningar skulle kräva att kustbevakningen ställer mycket ifråga, även de förändringsspår som utredningen valt. Det kommer att fordras framtagning av ett hållbart sakunderlag och av den genomarbetade analys som utredningen aldrig gjorde.

För det andra finns risken att utredningens förslag, givet den sämre ekonomiska situationen, inte är tillräcklig långtgående. Kanske finns det t ex bara utrymme för en (1) ledningscentral, kanske krävs helt andra styrformer med en mer kraftfull direkt operativ styrning från HK (inte från regionledningar) eller med ett mindre HK ... osv. Om man då har flyttat personal för att ingå i nya konstellationer och anställt på nya orter, så har man att göra ytterligare en omställning, med ytterligare påfrestning på organisationen – och med ytterligare en omgång omställningskostnader på 32 milj kr eller vad det den gången kan landa på.

Det ligger ett påtagligt risktagande i att anamma och att sjösätta utredningsförslaget innan man vet vilka tunga ingångsvärden organisationen har i övrigt. Det förefaller orationellt och onödigt. Det är inte ens någon brådska, propositionen kommer inom ett halvår. Nu blir istället en risk att myndigheten gör fel sak, att man får göra om, att man i onödan sliter på sin personal, att man drar på sig extra, onödiga omställningskostnader.

Märkligt nog gör utredningen själv en sådan typ av riskbedömning i en annan fråga, när man säger att det är rationellt att avvakta Single Window-utredningen innan man ev flyttar på SMC. Att avvakta resultatet av budgetprocessen (och pågående utredningar) innan beslut tas förefaller vara än mer relevant för utredningen i sin helhet.

4. Kompetensen

Utredningen resonerar om kompetenser i meningen dels vad som saknas vid ett genomförande av förslaget (ex IT-kompetens i ledningscentralen), dels vad som kan ökas genom att en kritisk massa i ärendehantering uppnås (ex i ledningscentralerna eller för brottsutredarna).

Däremot har utredningen förbigått risken för att kompetens tappas vid en förändring enligt förslaget.

Vi har på annat håll berört den kapacitet som tappas när det gäller kompetens inom räddningstjänst och inom personalfrågor. Här har utredningen själv föreslagit neddragningen, utan att

ens kommentera, än mindre analysera, vad den kompetensförlusten kan innebära för Kustbevakningen.

Här finns också riskerna att personal med specialkompetenser inom t ex underrättelse- och spaningsverksamhet bedömer att avvikelserna nu från tidigare uppsatta ambitioner i Kustbevakningen blir så stora att förutsättningarna för deras arbete försvinner. Här finns också riskerna att chefer inom den sjögående verksamheten bedömer sina arbetsförutsättningar som otillräckliga.

Det blir färre och geografiskt mer begränsade tjänster som ledningscentraloperatörer, genom vilka man skulle kunna rotera personal från kuststationerna, i utbildnings- eller karriärsyfte. Också formerna för detta blir jämförelsevis omständligare, eftersom fler personer skulle komma att behöva resa längre för denna rotation i stabstjänst. Det riskerar därmed att bli en mindre omfattning på just den kompetensutveckling som man inom myndigheten annars fäster så stort värde vid.

SMC utgör också ett speciellt riskområde. I utredningens förlängning har det diskuterats att flytta verksamheten till Stockholm, trots att anlöpsstatistiken visar på ett närmare samband för SMC med Region Väst. Utredningen har dock inte i något avseende berört frågan om den bas för riskanalyser i form av mångårigt uppbyggd kompetens som då riskerar att försvinna. (Vi kommer att behandla SMCs situation utförligare i ett särskilt avsnitt).

Det borde alltså ha funnits anledning för utredningen att på flera punkter ta upp kompetensfrågor och fundera över konsekvenserna för Kustbevakningens effektivitet. Den här frågan har stor relevans för myndigheten. Det är därför förvånande att den lyser med sin frånvaro och därmed inte korrekt belyser förslagets innebörd för myndigheten. Riskerna för kompetenstapp inom viktiga fält måste anses vara betydligt större än ”försumbara”.

5. Kustbevakningens många roller och uppdrag

Ett grundläggande men också problematiskt förhållande för Kustbevakningen är de många uppdrag som löper parallellt i verksamheten. Myndigheten har där i nästan alla fall också bara en sekunderande roll utan sektoransvar. Det har funnits en ofta naturlig utveckling åt det här hållet, att använda Kustbevakningsresursen där den ändå finns till hands.

Det här bör rimligen ha bidragit en hel del till att verksamheten blivit allt svårare att styra effektivt. Det har gett konsekvenser i möjligheten att effektivt eller ibland ens korrekt återrapportera, följa upp, utvärdera och förbättra.

I anslutning till utredningen finns det här två riskförhållanden att kommentera.

För det första har en rad av dessa tillkommande uppgifter fört alltmer av Kustbevakningsverksamheten upp på land. Det har handlat t ex om farligt gods, GOB och underrättelseverksamhet. Det har blivit mer juridik i verksamheten. Det här har bidragit till att minska den sjögående verksamhetens andel av organisationens resurser.

Utredningen har i allt väsentligt glidit förbi den här problematiken och därmed lämnat öppen frågan om hur den sjögående verksamheten i den föreslagna organisationen ska kunna ”skyddas” från ytterligare urholkning genom ännu flera parallella uppdrag och få stå tillbaka för ännu mer landbaserad verksamhet. Ju mindre resurser i landbaserade regionala stödfunktioner, desto mer av kuststationernas tid riskerar att få gå till annat än patrulltid och kontrollåtgärder.

För det andra väntar myndigheten idag på regeringens proposition utifrån Befogenhetsutredningen. I tidigare remissvar har myndigheten ställt sig positiv till utredningens förslag, men angivit behov av ett betydande resurstillskott. Det beskrevs i remissvaret som 10 tjänster, men också utbildning, utrymmen, säkra fordon, nya diaries, koppling till polisens nätverk ... osv.

Utredningen har intagit en slags halv ståndpunkt till detta och såvitt gäller tjänster endast blygsamt dimensionerat för detta (2 av 10 tjänster, inget om utbildning, utrymmen etc). Utredningen lämnar däremot helt öppen frågan om den sjögående verksamhetens del i den här problematiken, riskerna med ytterligare ökad komplexitet i patrulluppdraget och ytterligare begränsningar i tid för patruller och kontrollåtgärder. Ju mindre resurser i landbaserade regionala stödfunktioner, desto mer av kuststationernas tid riskerar att få gå till annat än sjögående aktiviteter.

6. Arbetsmiljön

Med underlag från Previa har gjorts en intern genomgång av möjliga arbetsmiljökonsekvenser av det lagda förslaget. I vissa av dessa genomgångar har en facklig organisation eller skyddsombud medverkat. Riskerna har sammanställts i verksledningen.

Sammanställningen som har gjorts centralt har enligt vår mening tappat fyra viktiga, relevanta risker.

- Så som vi redovisade i bemanningskalkylen ovan kommer det att saknas tillräcklig bemanning för flera funktioner på de föreslagna distriktsledningarna. Den här frågan berörs inte av vare sig utredningen eller i PU-avdelningens riskbedömning. Det kommer att sätta en oerhörd press på flera befattningshavare, eftersom arbetsuppgifterna trots en uppenbar underbemanning likväl måste utföras,
- Personalfrågornas hantering kan, med den mindre personalresursen och de längre avstånden sammantagna, förväntas bli en kommande källa till stor irritation och risk för felbeslut i personalfrågor,
- Arbetspass och arbetsbelastning för VB i ledningscentralerna får en omfattning som dels riskerar leda till ohälsa, dels förefaller riskera den räddningsledande kapaciteten i slutet av långa pass,
- För kuststationscheferna i Nord och Syd kommer arbetssituationen att undergå avsevärda förändringar. Redan att detta inte ens diskuterats i utredningen är en

stor brist. Dessa nyckelpersoner riskerar att få en arbetssituation som urholkar kärnan i deras arbete. Arbetsinriktning och arbetsinnehåll kommer att förändras.

Det förtjänar möjligen att här påpekas, att arbetsmiljöområdet är det enda område där myndigheten (åtminstone) i de efterföljande kompletterande arbetena gjort en riskanalys. Det är oväntat att en organisation vars hela bas måste bygga på riskanalysmetodik och vana att diskutera risker, utelämnar sådant riskanalysarbete i utredningen. Vi återkommer till detta förhållande under avsnittet om Hotbilder nedan.

7. Samverkan med andra organisationer

Kustbevakningen är i högsta grad en samverkansaktör. Övergripande samverkan sker på nationell nivå, operativ samverkan i hög grad på stationsnivå. Viktig samverkan finns på regionalnivå, för planering och disponering av gemensamma resurser över längre och kortare perioder, för uppdrag, pådrag, övningar osv.

Även i denna del har utredningens förslag påtagliga risker. Dessa handlar inte enbart om risken för övervältring av arbetsuppgifter på kuststationerna, vilket i sig även motverkar utredningens själva uppdrag. Det handlar också i betydande grad om förhållningssättet mot andra, de externa samverkande aktörerna.

Det här är ett synsätt som riskerar att skapa sämre kontakter och större ineffektivitet i de etablerade regionala samverkansnäten. Obefintliga, marginella resurser ("distriktsinspektörer") eller jämfört med idag urholkade resurser ("samverkanskontor") skapar oklarhet gentemot andra regionala aktörer. Vad har Kustbevakningsföreträdaren för mandat? Hur konkret kan planeringen göras? Hur väl insatt är tjänstemannen i regionen och frågeställningarna? Har han/hon tid att närvara vid viktiga möten?

Tullverket tjänar som ett bra och bekant exempel på hur olyckligt det kan vara när man drar bort regional kompetens och resurs, i det fallet från Norrland. Även Kustbevakningen reagerade den gången på Tullens neddragning av den regionala närvaron. Ledning lades ut på enskilda gruppchefer som hade vare sig kompetens eller resurser, verksamheten blev mer adhoc-inriktad än underrättelsestyrd och målinriktad, samverkande myndigheter saknade en motpart.

Tullverket har idag backat på frågan och med ett betydande resurstillskott åter etablerat sig i Umeå, med en ledning för Norrlandsfunktionen. Också Försvaret har nu inlett en process åter i riktning mot mer regional närvaro och etablerar nu fyra (!) regionala staber. Argumentet har från Förvarets sida varit att man vill stärka den regionala samverkan.

Närhetsfaktorn, den regionala förankringen är viktig för de samverkande organen. Detta framhölls tidigare även av Kustbevakningen i remissvar på Tullens tidigare neddragning i Norrland. Det handlar om såväl kompetens och kännedom om de regionala förutsättningarna, som om tillgänglighet, att utan långt resande kunna finnas till hands. Möjligheterna till rekrytering i regionen underlättar också samverkan med andra regionala aktörer.

Samverkanspartners kritiska till förslaget

Utredningen har i sitt arbete intervjuat några samverkande aktörer. Det redovisade materialet är tunt. Det framgår inte heller vad man har frågat om. Kommentarer om den regionala samverkanskonsekvensen av utredningens förslag är dock genomgående kritiska (flest kommentarer).

Detta förhållande stärker vår uppfattning om påtagliga risker för att effektiviteten i samverkansuppgifterna skulle sjunka om utredningens förslag gick till genomförande. Etablering av samverkanskontor enligt senare tids diskussion skulle troligen avsevärt reducera dessa risker.

8. Hotbilder

All kustbevakningsverksamhet handlar om att arbeta mot hotbilder. Underrättelsearbete är en viktig del i verksamheten. Riskanalysbaserat kontrollarbete har blivit en allt mer diskuterad om än, som det förefaller, ännu inte helt fullföljd systematisk arbetsinriktning. Likväl spelar i utredningen frågan om hotbilder som underlag för analysen och förslaget i det närmaste ingen roll alls. På en enda punkt, såvitt gäller ”redundans i ledningscentralfunktionen” kommer frågan upp. Där blir den dock ofullständigt hanterad. Den kritiska och synnerligen ”oredundanta” IT-frågan avförs tämligen snabbt.

Några erfarenheter från andra organisationers sätt att organisera sin operativa ledning kommer aldrig upp. Argumentationen är både ofullständig och tunn för två ledningscentraler i stället för enbart en central. Utredaren förefaller ha bestämt sitt vägval även utan analys.

När det gäller de externa hotbilderna, själva ”marknaden” för Kustbevakningens verksamhet, lämnar utredningen ett tomrum. Det är från analysteknisk utgångspunkt svårt att förstå grunden att utredningen läggs upp så. Det är dock i linje med att utredningen också utelämnat allt annat som handlar om myndighetens styrning och effektivitet. Utredningen snuddar vid frågan när man i korta drag konstaterar att Region Ost har en tyngd och erfarenhet på Gränskontroll och GOB, medan Väst har ett traditionellt fokus på Fiske.

Däremot saknas helt frågan såvitt gäller Kustbevakningens kärnaffär, miljöräddning.

Kustbevakningen och miljöansvaret

Vi har alldeles för lite information och tid för att kunna utveckla frågan om hotbilder på det sätt vi anser att utredningen borde ha gjort. Vi vill dock särskilt och med tyngd lyfta fram, att utredaren valt att inte alls ta upp just hotbilden mot miljön i t ex antalet fartygspassager. Här redovisar för 2009 Region Syd hela 180 000 fartygspassager, Region Väst mindre än hälften av detta 78 000 och Region Ost bara 46 000.

Miljöräddning är det enda sektoransvaret, ”kärnaffären” för Kustbevakningen. Att utredaren har utelämnat miljökomponenten till förmån för en jämförelsevis utförlig diskussion om sekundära tillika-uppgifter inom gränskontroll och fiske är förvånansvärt.

Vår bedömning är, att utredaren med sitt förslag skapar risker inom Kustbevakningens sektoransvar inom miljö. Fokus har hamnat i så hög grad på att lyfta fram Region Ost och Region Väst, att till och med kärnaffären har fått stå tillbaka. Sett från KBVs och dess uppdragsgivares synpunkt borde frågan om miljöräddning ha ställts tidigt och med prioritet.

Vi noterar också att utredningen inte på något sätt berört, än mindre diskuterat, innebörden av sitt förslag i förhållande till Tullverkets hotbildsanalys avseende illegal införsel. Här står södra regionen för 85%. Vi har också noterat att inom myndigheten står Region Syd för 65% av myndighetens underrättelseärenden.

Kapitel 4 Framtiden för SMC

Utredningen föreslår att SMC ligger kvar i Härnösand i avvaktan på att utredningen om Single Window blir klar. I utredningens förlängning har diskuterats förflyttning till Stockholm ^{*)}.

Det finns emellertid skäl att redan nu i vår granskning ta upp några viktiga aspekter på kommande beslut rörande SMC. Vi befärar annars att dessa kan komma bort i senare resonemang och beslut inom Kustbevakningen. De handlar om kompetens, om myndighetens förhållningsätt till ny teknik resp om ambitioner när det gäller systematisk riskanalysbaserad kontrollverksamhet.

SMC och kompetens

Inom SMC har hos de anställda som arbetat länge i verksamheten byggts upp ett kunnande och en erfarenhet som går långt utöver den mekaniska registreringen av fartygspassager in till svenska hamnar. Här har idag flertalet av de anställda arbetat i 5-10 år. Det betyder att man har arbetat upp såväl en konkret erfarenhet som en ”magkänsla” för sitt område, av samma natur som vägleder patruller i den sjögående verksamheten till vilka platser och vilka tider man bör koncentrera sin närvaro.

Man har idag inga beslutsstödsystem till sin hjälp, förutom vissa flaggningar som kommer upp i KIBS. Bara i den personliga erfarenheten sitter förmågan att dra en slutsats av att t ex ett visst fartyg med en oförklarlig regelbundenhet verkar ankomma på en viss tidpunkt eller med en besättning som inrymmer en nationalitet som inte brukar finnas där osv. Det handlar om företeelser som avviker från det normala eller om till synes oskyldiga sammanhang som hopkopplade till varandra kan ge signal om en risk- eller hotbild för det tränade ögat.

Mot den här bakgrunden förefaller varje beslut som utan en ordentlig analys avhänder Kustbevakningen den här erfarenheten och kompetensen som ett för myndigheten oklokt beslut.

Att flytta verksamheten från Härnösand till Stockholm skulle med stor sannolikhet innebära att Kustbevakningen förlorade merparten av denna kompetens. Myndigheten skulle behöva bygga upp den igen och under en tid av minst ett par år ha tagit ett påtagligt steg bakåt för underlaget för såväl riskanalys- som underrättelseverksamheten.

SMC och ny teknik

Ny teknik, framför allt informationsteknologin, påverkar SMCs verksamhet på två viktiga sätt. Det ena handlar om kompetenssäkring, det andra om att frigöra resurser och effektivisera Kustbevakningens kontrollverksamhet.

^{*)} Trots att anlöpsstatistiken visar på ett närmare samband för SMC med Region Väst.

Säkra kompetens, vara distansoberoende

Ny informationsteknik har med framgång använts av många myndigheter och företag för att säkra kompetens genom att kunna verka distansoberoende. Framför allt har det handlat om individers möjligheter till distansarbete. IT har för myndigheter med en policy för sin roll i samhället (sk CSR, corporate social responsibility) också använts för att förlägga verksamheter till platser där det annars kan vara en svår arbetsmarknad. På sådana platser har myndigheten även kunnat påräkna en ofta betydligt större stabilitet i personalstyrkan.

Goda exempel på hur myndigheter på det här sättet visar sin roll i samhället med hjälp av ett modernt IT-stöd är Tullens lokalisering av en sambandscentral till Kiruna, Stockholmspolisens lokalisering av en brottsanmälningsjour till Sandhamn och Länsarbetsnämndens i Stockholm lokalisering av sin telefonväxel till Östersund.

Det förefaller för SMCs verksamhet inte finnas några starka argument att fysiskt samlokalisera den med t ex MUC (som diskuterats) och inte heller med nödvändighet med en ledningscentral. Verksamheten är distansoberoende. Kompetens kan säkras och Kustbevakningens samhälleliga ansvar som arbetsgivande myndighet kan utövas genom en fortsatt lokalisering i Härnösand.

Det är noterbart att i det till utredningen kompletterande materialet om vissa risker med utredningens förslag (Bjarke), framhålls just modern IT som ett sätt att i andra avseenden överkomma distansproblem. Videokonferenser och annan IT åberopas som starka hjälpmedel för att göra saker distansoberoende. För SMCs vidkommande är det här synsättet minst lika relevant.

Automatisera, frigöra resurser för risanalyser baserad kontrollverksamhet

Som en del i Single Window är tänkt en framtida automatisering och sammanläggning av fartygsdata från såväl KBV som Tullen och Sjöfartsverket. Denna automatisering kan av Kustbevakningen mötas med olika ambitioner.

Myndigheten kan välja att dra ner på SMC-resursen, säga upp personal och överföra frigjorda resurser till annan del av verksamheten. Då förloras helt den kompetens som byggts upp vid SMC-verksamheten när den var manuellt driven. En sådan kompetens kommer med det automatiserade systemet aldrig mer att kunna byggas upp. Det är ett "hantverk" som försvinner.

Myndigheten kan också välja att säkra denna kompetens för utveckling av den systematiska riskanalyser baserade kontrollverksamhet som man så länge förefaller ha talat om men ändå ännu inte har landat.

Kompetensen vid SMC skulle kunna nyttjas för att utveckla, sortera och bereda fartygsinformation för en stark plattform för riskanalyser och underrättelseverksamhet. Man har 30 000 objekt per år att arbeta med. Verksamheten har redan idag huvuddelen av den infrastruktur som behövs för att kunna arbeta på det här viset.

Del II

EFFEKTIVARE KUSTBEVAKNING – EN ALTERNATIV LÖSNING OCH EN BÄTTRE PROCESS

Vi har i vår granskning av det aktuella förslaget kunnat konstatera inte bara begränsade rationaliseringseffekter och i slutänden förmodligen betydligt mindre än uppgivna tillskott av resurser till den sjögående verksamheten. En realisering av förslaget har också visat sig förknippat med avsevärda risker i Kustbevakningens verksamhet. Till detta ska också läggas en omställningskostnad av betydande mått.

Med utgångspunkt i myndighetens huvudsakliga inriktning med det lagda utredningsuppdraget, ”fler kustbevakningstjänstemän i sjötjänst”, finns det till synes uppenbara alternativa och bättre lösningar än den föreslagna. Vi har här prioriterat en bedömning av det närmast till hands liggande alternativet. Denna analys redovisas i det första av dessa två avslutande kapitel.

Vi har i vår granskning också kunnat konstatera stor oklarhet i sambandet mellan å ena sidan utredningen, dess uppdrag och genomförande, och å andra sidan den grundläggande problematik som Kustbevakningen står inför när det gäller att öka effektiviteten i den operativa styrningen och ledningen.

Mot den bakgrunden kommer vi i det avslutande kapitlet att redovisa vår uppfattning om hur myndighetens ansats för ökad effektivitet skulle kunna formas, grundat i forskning såväl som praktiska erfarenheter i myndigheter och näringsliv.

Kapitel 5 Fyra regionledningar och två ledningscentraler

Vi har av naturliga skäl inte haft den tid som erfordras för att ge en acceptabelt underbyggd bild och värdering av alternativ. Dock har vi valt att så gott det låter sig göras, granska ett särskilt, och som det förefaller, rimligt alternativ. Det alternativet innebär

- att endast genomföra utredningens förslag i den del som avser neddragningen av antalet ledningscentraler från 4 till 2.

Vi ska i det följande, så långt det är möjligt här, granska en sådan lösning med avseende på rationaliseringseffekter och risker vi tidigare gått igenom för utredningens förslag (inkl tillägget om samordningskontor). Omställningskostnaden är också en komponent att behöva överblicka.

I den här alternativanalysen tar vi inte upp frågan om det finns skäl att rentav närmare skärskåda alternativet med neddragning till endast en (1) ledningscentral, i stället för förslagets två. Vi tror i och för sig att det finns betydligt godare grunder att överväga denna än vad utredningen angivit – i synnerhet om man går igenom rationaliseringseffekter och risker gentemot inriktningen ”fler kustbevakare i sjötjänst”. Men vi har inte underlag att här analysera en sådan alternativlösning.

Rationaliseringseffekten

Tjänster

Utifrån den bemanningskalkyl (sid 11) vi tidigare haft som utgångspunkt kommer i detta alternativ att frigöras 10 tjänster i utgångskalkylen i ledningscentralfunktionen.

Därutöver bör en del av stödfunktionen i Nord och Syd kunna reduceras, eftersom personalen på plats reduceras med närmare 40%. Det handlar om administrativa tjänster såväl som om stabschefstjänster, vilka knappast kan vara behövliga om bara regionledningsdelen kvarstår (varvid stabschefen i Nord rimligen bör gå upp till regionchef). För de administrativa uppgifterna kanske en relativt större neddragning kan göras i Syd, som har en fördel i sin närhet till HKs administrativa resurser. Den sammantagna reduktionen av ”stödpersonal” kan med det lilla underlag vi har tillgång till inte korrekt bedömas. Kanske kan det röra sig om 3 tjänster.

Sammanlagt talar vi alltså om att här frigörs motsvarande ca 13 tjänster.

Vi diskuterade tidigare fem olika frågetecken kring utredarens förslag. Dessa frågetecken ledde till betydande behov av att omkalkylera bemanningsbehoven och omvärdera konsekvensen för det möjliga tillskottet av antal personer i sjögående verksamhet. Inget av dessa frågetecken kvarstår i denna alternativa lösning. Frågetecknen och problemen är inte i något avseende hänförliga till förändringen i ledningscentralfunktionen.

En positiv faktor som ska bokföras på detta alternativ är, att det just är från ledningscentralerna som merparten av den personal finns som kan gå ut i sjögående verksamhet.

Ekonomi

I detta alternativ frigörs resurser för sjögående verksamhet uteslutande genom att ledningscentralernas samlade kostnader dras ner.

Vi saknar underlag från utredningen för att kunna korrekt räkna på den ekonomiska besparingen vid nedläggning av ledningscentralerna i Nord och Syd. En indikativ uppfattning kan vi få av att utgå från hur stor del av verksamheten/bemanningen i en regionledning/ledningscentral som är hänförlig till just ledningscentralen. Ett sådant sätt att bedöma är förenat med stora vanskligheter. Det kan finnas faktorer som påverkar en sådan kalkyl avsevärt, åt båda håll. Likväl vill vi lyfta fram den här indikativa bedömningen för att peka på vikten av att myndigheten gör en sådan korrekt kalkyl, innan man går till beslut.

Personalmässigt svarar ledningscentralerna för ca 40% av personalen i Region Nord och Syd. Vissa faktorer talar för att regionledningen svarar för en proportionellt större del av verksamhetens kostnader (t ex resor). Vissa faktorer, förmodligen de tyngsta, talar för att ledningscentralen svarar för en proportionellt större del av kostnaderna (t ex lokaler och utrustning).

Med dessa indikativa 40% av kostnaderna som utgångspunkt, skulle inbesparade kostnader vid en nedläggning av ledningscentralerna i Nord och Syd kunna skattas till sammantaget någonstans i intervallet 15-20 milj kr. Med en i utredningen angiven kapitalkostnad på ca 1 milj kr (824 000 kr) och en ökad personalkostnad i Ost och Väst för totalt ca 8 anställda inkl

verksamhetskringskostnader på 5-6 milj kr, kan en nettobesparing möjligen ligga i intervallet 10 -15 milj kr.

Riskbilden

Vi granskade för utredarens förslag åtta olika risker. Om dessa risker kan vi för den alternativa lösningen konstatera följande (också illustrerat i den följande tabellen).

Riskerna för kuststationernas arbetssituation, för kritiska kompetensförluster, för samverkansproblem gentemot andra liksom för att tappa i fokuset på viktiga hotbilder är samtliga helt undanröjda med det här alternativet. Dessa risker var i sin helhet kopplade till förslaget i de delar som handlade om regionledningarna, inte ledningscentralerna. För övriga faktorer i riskanalysen är risknivån i samtliga fall måttlig eller skiljer sig bara lite från utredarens förslag.

För illustrationens skull har vi samlat bedömningarna enligt de olika lösningarna i tabellen nedan. Den får tjäna mest som en överblick för sådant som naturligtvis borde analyseras betydligt närmare. Vi har åsatt riskfaktorn 5, där vi bedömer att det är stor risk för negativ påverkan på målet om fler personer i sjögående verksamhet eller för negativa bieffekter på KBVs verksamhet i övrigt. Vi har åsatt riskfaktorn 3 om vi bedömer risken vara måttlig. Och vi har åsatt riskfaktorn 1 om vi bedömer den vara ringa.

	Utredarens förslag 2 RL / 2 LC	Vår bedömning	
		Med samverkanskontor	Alternativet 4 RL / 2 LC
1. Kuststationerna	5	3	1
2. Huvudkontoret	3	3	3
3. Budgetsäkerheten	5	3	3
4. Kompetensen	5	3	1
5. De många rollerna	3	3	3
6. Arbetsmiljön	3	3	3
7. Samverkan	5	3	1
8. Hotbilder	3	3	1
Sammantaget	32	24	16

RL = Regionledning LC = Ledningscentral

Omställningskostnad

För att bedöma omställningskostnader har vi endast haft den av utredningen i bilaga 2 redovisade kalkylen samt texten i avsnitt 10.3 att utgå från. Med utredningens redovisning av vad man avser med sina värden har det varit möjligt att i viss utsträckning räkna om till annat alternativ.

I tabellen nedan har vi ställt utredarens kalkyl för sitt förslag mot en bedömning av hur kalkylen påverkas om man går på det nya förslaget om samverkanskontor resp alternativet med 4 regionledningar och 2 ledningscentraler.

Vissa kostnader kvarstår helt, såsom att helt skriva ner två nedlagda ledningscentraler. Vissa kostnader reduceras i proportion till volym, t ex antalet möjligen berörda av övertalighet. Andra kostnader reduceras genom en mer svårbedömbär överslagsbedömning av hur stor den faktiska ekonomiska effekten kan bli, såsom för kostnaden att ta sig ur eller omförhandla befintliga hyreskontrakt och att mer eller mindre återställa befintliga lokaler.

Värdena anges i miljoner kronor.

Kostnader	Utredarens förslag 2 RL / 2 LC	Vår bedömning	
		Med samverkanskontor	Alternativet 4 RL / 2 LC
Personalrelaterade*)	16	8	4
Rekrytering	0,4	0,4	-
Pendling	0,7	0,4	0,2
Etablering	0,2	-	-
Bef. hyreskontrakt	7,1	3,5	3,5
Trp bef. utrustning	0,8	0,4	0,4
Återst. bef. lokaler	4,0	3,0	2,0
Kapitalkostn bef LC	2,8	2,8	2,8
Sammantaget	32	18,5	12,7

*) Övertalighet x schablon

Sammanfattande bedömning

Vi har försökt att granska alternativet med fyra regionledningar och två ledningscentraler utifrån samma förutsättningar som vi granskat utredarens förslag. Bilden blir tämligen entydigt att utredarens förslag till förändring i Kustbevakningen står sig dåligt i förhållande till det alternativ vi förordar.

Det alternativ som vi har fört fram ger bättre utfall i den centrala målsättningen att öka antalet personer i sjögående verksamhet, bättre eller lika bra, beroende på hur man mäter. Det ”halverar” riskbilden förknippad med utredarens förslag. Och det sänker omställningskostnaden för att uppnå sitt resultat till bara drygt en tredjedel.

Den samlade bilden

	Utredarens förslag och kalkyl 2 RL / 2 LC	Vår bedömning		
		Av utredarens förslag	Av ny lösning med samverkanskontor	Vårt alternativ 4 RL / 2 LC
Frigjorda tjänster	16	6	10	13
Frigjorda medel	21 mkr	14 mkr	15 mkr	10-15 mkr
Risksumma (8 faktorer)	(saknas)	32	24	16
Omställningskostnader	32 mkr	32 mkr	18,5 mkr	12,7 mkr

Kapitel 6 Rekommendationer för Kustbevakningens fortsatta effektiviseringsarbete

Bristen på en underbyggd attack på effektiviteten

Inom Kustbevakningen pågår sedan ett par år ett avsevärt arbete på att öka effektiviteten i verksamheten på alla plan. En central fråga i det arbetet synes vara effektiviteten i den operativa styrningen och ledningen. Utgångspunkten för den strategin förefaller dock inte vara någon klagörande och underliggande analys av var de ”värdeslösande” aktiviteterna ligger. Det talas mer allmänt om ”otydlig styrning”, ”fyra myndigheter i en” och liknande. Runt de förhållandena tycks det dock råda en stor konsensus, på alla nivåer och i alla delar av myndigheten.

Det finns två nyckeldokument som anges såsom grundläggande för det pågående arbetet. Det ena är en förstudie om KBVs arbete, genomförd under C Räsjö Dan Thorells ledning. Det andra är ett principdokument framtaget av GD Judith Melin. Inte i något av dessa dokument finns dock en genomarbetad analys av var egentligen Kustbevakningens problem och utmaningar med sin operativa effektivitet finns. De anger i första hand riktning framåt, åtgärder, men utan att klargöra utifrån vilken analys.

Det är gott nog att vara kraftfullt handlingsinriktad. Men fort riskerar att bli fel utan en korrekt analys.

Myndighetens mytbildning

Vi menar att det är en högst riskabel väg som myndigheten därmed har anträtt för sitt viktiga arbete att uppnå ökad effektivitet. Istället för att med en redovisad metodisk analys beskriva och förstå de aktuella problemen och behoven, synes myndigheten sjösätta en räcka åtgärder på mer oklara grunder.

Det kanske allra mest tydliga uttrycket för hur fel en sådan, vagt underbyggd ansats kan leda, är den i myndigheten förhärskande uppfattningen att ”fyra myndigheter i en” är en orsak bakom Kustbevakningens svårigheter att nå den effektivitet man tror sig ha potential för. Detta är ingen orsak, det är en konsekvens.

Att behandla en konsekvens som om vore det en orsak kan få förödande verkningar på hur man tar itu med organisationens behov att öka sin effektivitet. Man kommer t ex att riskera att prioritera åtgärder som skjuter in på konsekvensen istället för den egentliga orsaken. Redan den framlagda utredningen visar sig vara ett exempel på detta, i sitt uppdrag såväl som i sitt förslag. En omorganisation så som utredningen har ombetts göra (och också har gjort), har i det närmaste ingen som helst bäring på det underliggande problemet med otydlig styrning och ledning.

Förändring för effektivisering

Vi rekommenderar myndighet, fackliga organisationer och personal inom Kustbevakningen att, gemensamt, ta ett nytt grepp på det utvecklingsarbete som hela organisationen uppenbarligen efterfrågar. Inga av de personer som vi har intervjuat, inte på någon nivå eller i någon del, har visat oro för förändringar. De har visat oro, besvikelse och ilska över förslag till förändringar som man tycker har föga att göra med det som alla upplever som verkligen behöver förändras.

Vår rekommendation till en bärande ansats för myndighetens fortsatta strategiarbete för ökad effektivitet i operativ styrning och ledning har följande angreppspunkter.

1. Den operativa styrningen från huvudkontoret
 - , formerna, tydligheten, uppföljningen
 - , nyckelfråga i varje organisation, men speciellt kritisk fråga i en organisation med många parallella uppdrag
2. En systematiskt riskanalysbaserad kontrollverksamhet
 - , myndighetens absolut viktigaste stöd för prioritering och därmed för möjligheterna att åstadkomma bättre utfall på given kontrollinsats
3. Kvalitets- och förbättringstänkande
 - , genom ett professionellt stött leanarbete kan myndigheten få processer, system, arbetssätt etc effektivare och få bort värdeslösande aktiviteter och företeelser
4. Starta i rätt ände - utifrån
 - , arbetet med effektiviseringen måste gå utifrån och in, inte inifrån och ut
 - , att starta utifrån är att börja i kärnan, i den sjögående verksamheten, dess roll, dess mål och målkonflikter ...
5. Ha ett helhetstänkande
 - , helhetsbilden måste vara klar för dem som leder effektiviseringen, även om man i det konkreta arbetet med dessa saker behöver ta en komponent i taget
 - , helhetsbilden måste vara klar för personal (inkl chefer), då ser man var saker passar in, då förstår man sammanhang.
6. Organisationsfrågan kommer sist
 - , det är först när man vet vad man ska göra som det är dags att organisera
 - , organisation är bara ett sätt att strukturera resurserna för det man har bestämt sig för att göra
 - , bara med en god analys och ett öppet förhållningssätt kan en effektiv organisatorisk struktur byggas (färre regioner eller inga regioner alls, bibehållande av eller förändringar i organisering och lokalisering av kuststationer, centrala eller regionala resurser för särskilda verksamheter och verksamhetsstöd osv)

Referenser

Genomförda intervjuer

GD, stabschef och Regionchefer (3), ekonomi- och personalchef, C Räsjö
Fackliga företrädare regionalt/centralt (5)
Medarbetare regionkontor/ledningscentraler Syd, Nord, Väst (ca 15)
Stationschefer (5)

Underlagsmaterial

Årsredovisning 2009
Regleringsbrev för 2011
Budgetunderlag 2012-2014
GDs inriktning av styrningen av Kustbevakningen – organisation och arbetssätt (2009-11-13)
Kustbevakningens regionledningar och ledningscentraler, Översyn 2011-01-12
Synpunkter från personalen i Nord och Syd
Förhandlingsunderlag
Kompletterande underlag verksledning
 Kompletterande åtgärder inför beslut om regionalomställning
 Sammanställning av riskbedömningar (samt regionernas underlag)
 Övergripande personalkonsekvenser
 Bedömningar av ekonomiska beräkningar
