



TULL-KUST
Förbundet för anställda
i Tullverket och Kustbevakningen

Ett samhällskritiskt uppdrag med omöjliga förutsättningar

- om resursurholkningen för Kustbevakningen



Kustbevakningsdykare

Foto: Kustbevakningen

Innehåll

Förord: Med höga förväntningar - för hela Sveriges säkerhet	3
1 Sammanfattning	5
2 Det här gör Kustbevakningen	6
Kustbevakningen 2020: några nedslag	8
Räddningsoperationer till sjöss	8
Miljöräddningsberedskap	9
Samverkan med andra myndigheter	11
3 Ökande krav och minskat manöverutrymme	13
Kraftigt underfinansierad verksamhet och allvarlig förmågeförsämring	13
Tydligare brottsbekämpande roll för Kustbevakningen	13
Krisberedskap och totalförsvar	14
Ökad sjötrafik ökar trycket	15
Resurskrävande internationella uppdrag	16
Tilltagande personalbrist i den operativa verksamheten	17
En underdimensionerad utbildning	17
Investeringsbehov i fartyg, lokaler, kajer och modern IT-utrustning	18
4 Konsekvenser - dominoeffekten	20
Konsekvenser för miljö	21
Konsekvenser för sjösäkerhet	23
Konsekvenser för brottsbekämpning	23
Konsekvenser för civilt försvar och krisberedskap	23

Förord: Med höga förväntningar – för hela Sveriges säkerhet

Kustbevakningen är en civil myndighet under Justitiedepartementet, som ansvarar för sjöövervakning och räddningstjänst till sjöss. Kustbevakningens huvudsakliga uppdrag är att vara samhällets plattform till sjöss och att dygnet runt, året om finnas på plats längs hela Sveriges 2400 kilometer långa kust, samt Mälaren, Vänern och Vättern. Utöver detta vida geografiska område bidrar Kustbevakningen med personal och fartyg till internationella insatser av den europeiska gränsmyndigheten FRONTEX.

Det som i dag är Kustbevakningen startade redan år 1638, och kallades då för strandridare vars huvudansvar var att motverka smuggling. Under århundradena har verksamheten utvecklats till att idag vara en modern myndighet med långt fler uppgifter och med över 800 anställda. Den operativa kärnverksamheten bemannas av cirka 550 kustbevakare. Utvecklingen i samhället har gjort att kraven på och uppdragen till Kustbevakningen har ändrats och utökats. Den verksamhet som Kustbevakningens bedriver är idag mycket samhällskritisk.



Fem i topp 2020

1. SMHI	62
2. Kustbevakningen	61
3. Folkhälsomyndigheten	59
4. Konsumentverket	55
5. Läkemedelsverket	54
5. Sjöfartsverket	54

Faksimil:
Kantar Sifo Anseendeindex
Myndigheter 2020

I KantarSifo:s anseendeundersökning för myndigheter 2020 ligger Kustbevakningen näst högst i topp, strax efter SMHI. Det är mycket glädjande, men också något som förpliktar. Allmänheten förväntar sig att myndigheten ska leverera. Nuvarande statsanslag är otillräckligt i förhållande till det uppdrag som myndigheten har, samtidigt som statens och det allmännas förväntan ökar på att Kustbevakningen ska utföra ytterligare resurskrävande uppgifter. För att kunna leva upp till dessa förväntningar och ha förmåga att agera vid

katastrofer och andra pressade situationer är det nödvändigt att Kustbevakningen får kraftiga resursförstärkningar.

Helt central för Kustbevakningen är den kombinationstanke som ligger till grund för utformningen av hela myndighetens verksamhet. Det innebär att beredskapen för miljöräddningstjänst till sjöss kombineras med andra insatser kring till exempel brottsbekämpning i syfte att optimera resurser. När flera uppgifter måste lösas samtidigt drabbar resursbristen aldrig endast en del av verksamheten - utan påverkar alla kombinerade grunduppdrag samtidigt. Utan mer resurser är risken stor att grunduppdragen, miljöbevakning, tillsynsverksamhet och fiskekontroller trängs undan till förmån för nya uppdrag.

Kustbevakningen har också ett nära samarbete med flera andra myndigheter som till exempel Polisen, Tullverket, Havs- och vattenmyndigheten samt EU:s gränsbevakningsmyndighet FRONTEX.

Myndighetens särskilda bevakningsansvar innebär också att dess verksamhet påverkas vid höjt

beredskapsläge. Ett utvidgat EU och en ökande

sjötrafik innebär nya utmaningar för Kustbevakningens personal. Frågor om havsmiljö och säkerhet till sjöss blir alltmer internationella, vilket gör att det krävs fler internationella insatser för att hantera dem.

Sammanfattningsvis har Kustbevakningen fått allt mer att göra utan att få tillräckliga förutsättningar att kunna utföra sitt samhällskritiska uppdrag. Den här rapporten beskriver vilka verksamhetsområden Kustbevakningen har samt de viktigaste utmaningarna som myndigheten står inför. Den gemensamma nämnaren är att verksamheten är kraftigt underfinansierad. Det behövs ett helhetsgrepp kring Kustbevakningens uppdrag och en långsiktighet i anslagen så att Kustbevakningen kan fortsätta finnas på plats dygnet runt, året om – så som allmänheten och samhället förväntar sig.

”När flera uppgifter måste lösas samtidigt drabbar resursbristen aldrig endast en del av verksamheten - utan påverkar alla kombinerade grunduppdrag samtidigt.”

Stockholm maj 2021



Johan Lindgren, förbundsordförande Tull-Kust

TULL-KUST är en sammanslutning av tjänstemän anställda i tullverket och kustbevakningen. Förbundets uppgift är att tillvarata medlemmarnas fackliga intressen. Förbundet företräder medlemmarna och för deras talan självt eller genom sin huvudorganisation TCO. Dessutom sluter förbundet bindande avtal för medlemmarna.

1 Sammanfattning

- Kustbevakningen är kraftigt underfinansierad. Kustbevakningen har fått fler och nya uppgifter som kräver mer resurser. Så sent som i vårbudgeten 2021 förstärkte regeringen anslagen till Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket, Rättsmedicinalverket och Kriminalvården. Kustbevakningen, med sitt utökade ansvar, tilldelades inte några resurser alls.
- Kustbevakningen är beroende av modern utrustning och material för att kunna genomföra sitt uppdrag. Kustbevakningens fartyg och flygplan kräver nya investeringar.
- Det finns ett akut behov av att öka antalet anställda i den operativa verksamheten med 200 fler kustbevakare.
- Det krävs årligt intag till aspirantutbildningen. Personal är, tillsammans med material och utrustning, Kustbevakningens viktigaste resurs. Med stora pensionsavgångar som sker här och nu, är det viktigt att få in en kontinuerlig ström av nya kustbevakare till myndigheten.
- Det behövs ett helhetsgrepp och en långsiktighet i anslagen. Andra myndigheter är beroende av Kustbevakningens verksamhet så det är inte bara Kustbevakningens uppdrag som fallerar vid otillräckliga förutsättningar.

2 Det här gör Kustbevakningen

Kustbevakningen har ett brett verksamhetsområde inom kontroll och tillsyn i havsmiljö och är den enda brottsbekämpande civila myndigheten med maritim närvaro. Myndighetens huvuduppgifter omfattar:

- Räddningstjänst till sjöss
- Sjöövervakning
- Krisberedskap och totalförsvaret
- Brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet
- Kontroll- och tillsynsverksamhet

Kustbevakningens ansvarsområde är stort, både geografiskt och sett till antal uppgifter. Myndigheten ansvarar för att rädda liv och miljö till sjöss, bekämpa brott och gränsbevakning. Dess verksamhet har en central roll i totalförsvaret och samhällets krisberedskap. Uppgifterna förändras och växer i takt med samhällsutvecklingen. Många andra myndigheter, såsom Polisen, Tullverket, Transportstyrelsen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Havs- och vattenmyndigheten samt många av landets länsstyrelser, är direkt eller indirekt beroende av Kustbevakningens verksamhet för att effektivt kunna utföra sina respektive uppdrag.



Kontroll av container i samverkan med Arbetsmiljöverket.

De senaste åren har uppdragen till Kustbevakningen ändrats och utökats till att bland annat omfatta en utökad roll för brottsbekämpning och nya uppgifter inom totalförsvaret.

Kustbevakningen är dessutom en myndighet som har ett så kallat särskilt bevakningsansvar, vilket innebär att dess verksamhet påverkas vid höjt beredskapsläge. Framgent kommer Kustbevakningens roll troligen fortsätta bli än viktigare.



Kustbevakningens närvaro

Bild: Kustbevakningen

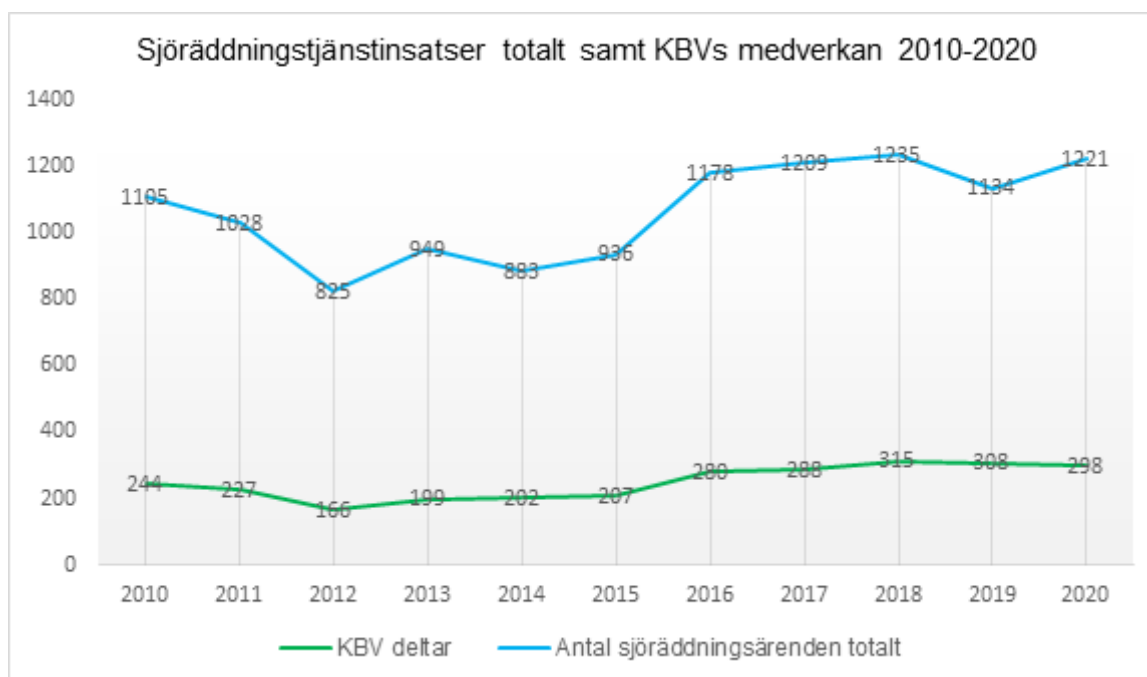
Kustbevakningen 2020: några nedslag

Nedan följer ett antal nedslag från verksamhetsåret 2020 som trots en allvarlig resursbrist lyckats väl.

Räddningsoperationer till sjöss

Kustbevakningen har beredskap för och deltar på begäran av räddningsledare i sjöräddningstjänst och annan räddningstjänst. Under året har Kustbevakningen haft en nära samverkan med Sjöfartsverket och Sjöräddningssällskapet för att stärka beredskapen för räddningstjänst till sjöss. Under 2020 medverkade Kustbevakningen i cirka en fjärdedel av alla drygt 1200 sjöräddningar i Sverige. Genom sina insatser har Kustbevakningen bidragit till att människoliv räddats, sjösäkerheten ökat och personskador begränsats.

Nedanstående graf visar det totala antalet sjöräddningsärenden från 2010 till 2020 i relation till Kustbevakningens medverkan och baseras på data från Sjöfartsverket och Kustbevakningen. Antalet sjöräddningsärenden där Kustbevakningen har deltagit i har nästan fördubblats sedan 2012. Långsiktigt indikerar data att ärendena kommer bli allt fler.



Inom den nationella räddningstjänstberedskapen utgör Kustbevakningens flyg och fartyg viktiga resurser, exempelvis vid sök, markering, fällning av flottor och koordinering av helikopterinsatser. Kustbevakningsflyget kan också i mån av tillgänglighet bistå vid flygräddning, fjällräddning och försvunnen person på land när lokal räddningsledare begär biträde.



Sjöräddning med vattenskoter.

Foto: Kustbevakningen

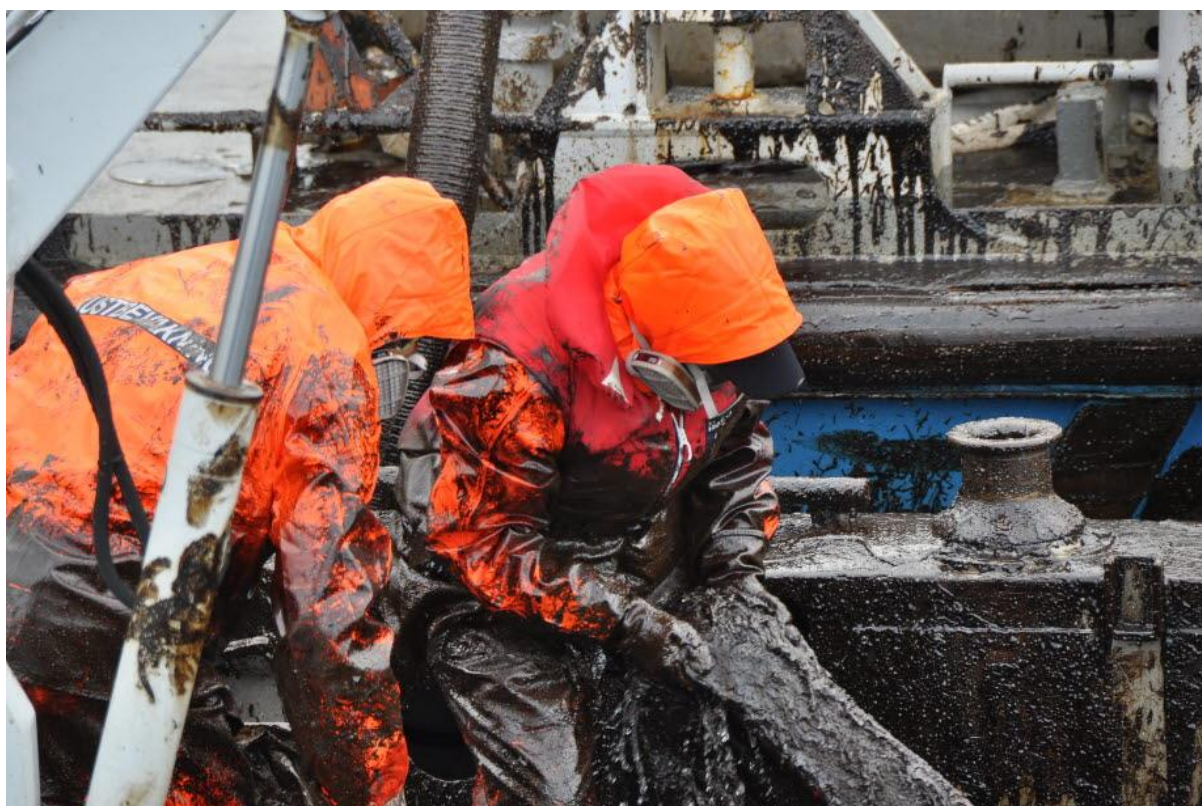
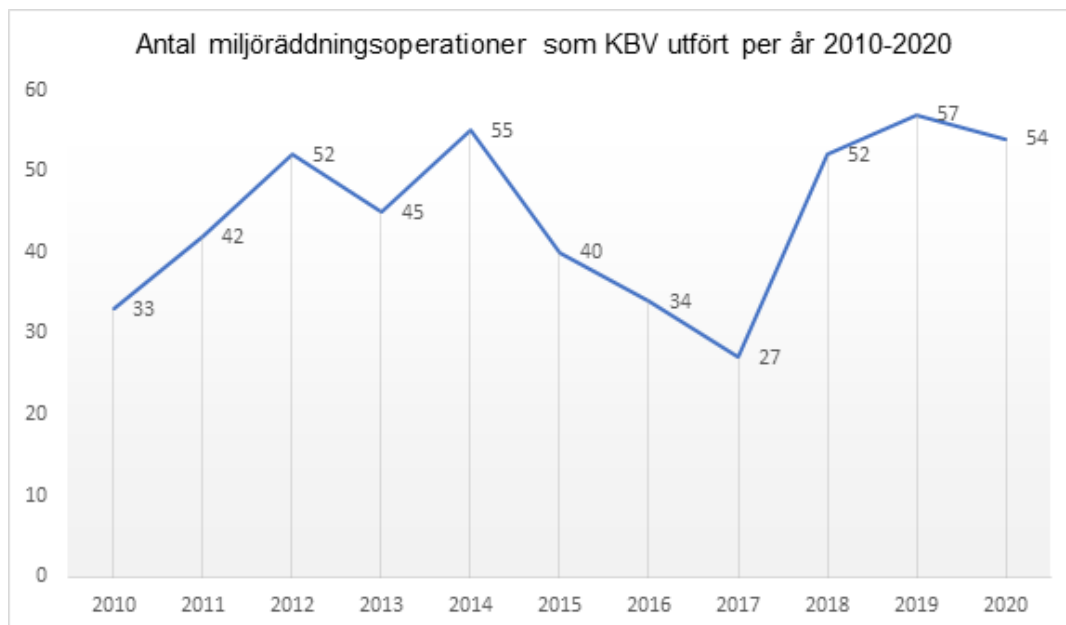
Miljöräddningsberedskap

Kustbevakningen har huvudansvaret för miljöräddningstjänst till sjöss med uppdrag att begränsa konsekvenserna av olyckor och utsläpp. Kustbevakningen är därför i ständig beredskap med miljöskyddsfartyg och flygplan för havsövervakning.

När ett utsläpp av olja sker i havet eller i de stora insjöarna Vänern, Vättern och Mälaren är det Kustbevakningens huvudansvar att ta upp och ta hand om oljan. Eftersom havet är en gemensam angelägenhet samverkar Kustbevakningen både med andra myndigheter och deltar i ett omfattande internationellt samarbete. Inom ramen för dessa övar Kustbevakningen regelbundet för att utveckla förmågan vid miljöolyckor till havs.

Under 2020 gjordes stor mängd insatser inom miljöräddningsberedskapen som bidragit till en friskare havsmiljö i Sverige. Tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten har Kustbevakningen exempelvis arbetat med att undersöka, dokumentera och bärga miljöfarliga ämnen från vrak. Under 2020 gjordes detta bland annat på västkusten i samband med en operation gällande två sänkta ubåtar från andra världskriget och ett fiskefartyg som förliste 2006.

Grafen visar Kustbevakningens insatser inom miljöräddning per år sedan 2010. Trenden visar att verksamheten är ojämn, svår att förutse och resurskrävande. Avgörande är hur ofta miljöincidenter inträffar samt hur möjligheterna för Kustbevakningen att hantera incidenter ser ut.



Oljebekämpning i samband med utsläppet på Tjörn 2011. Foto: Håkan Karlsson/Kustbevakningen

Samverkan med andra myndigheter

De samhällsviktiga funktionerna i Sverige och internationellt baseras på lagarbete, och i de samarbetena utgör Kustbevakningen en viktig kugge. Det innebär att Kustbevakningens möjlighet att fullgöra sitt uppdrag är centralt även för att andra myndigheter ska kunna utföra sina uppdrag.

Under 2020 gjordes en rad samverkansoperationer med internationella aktörer med goda resultat. Bland annat arbetar Kustbevakningen inom HELCOM – ett omfattande internationellt samarbete mellan Östersjöländerna inom Helsingforskommissionen – och Europeiska sjösäkerhetsbyrån EMSA. Inom ramen för arbetet bedrivs exempelvis samordning och övningar kring sjöfart och olje- och kemikalieutsläpp. Andra viktiga delar är underrättelseverksamhet och utvecklandet av gemensamma system inom Östersjöregionen och EU, med målsättning att utveckla gränsskyddet och bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Också i Sverige är myndighetssamverkan centralt, och under 2020 fördjupades samarbetet med andra aktörer inom flera områden. Exempelvis stärktes den gemensamma beredskapen för räddningstjänst till sjöss med Sjöfartsverket men också med Sjöräddningssällskapet. Även närmre samverkan med Polismyndigheten och Tullverket initierades i februari 2020, i syfte att uppnå samordning och inriktning i den brottsbekämpande verksamheten.

500

Ungefär så många utredningar har Kustbevakningen avlastat Polisen med sedan den nya kustbevakningslagen trädde i kraft i april 2019

Ett av Kustbevakningens mest uppmärksammade samverkansuppdrag följer av den nya kustbevakningslagen som infördes den 1 april 2019. Lagen innebär ett breddat uppdrag för Kustbevakningen, där den största förändringen är att Kustbevakningen fått utökad självständighet och fler rättsliga befogenheter kopplat till brottsbekämpning. Konkret innebär detta att Kustbevakningen

har fått ett direkt verksamhetsområde där myndigheten har befogenhet att förebygga och förhindra brottslig verksamhet, samt ingripa vid transport av farligt gods.

Genom den nya lagen ingår Kustbevakningen tydligt bland de brottsbekämpande myndigheterna och biträder Polisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Bland annat avlastar Kustbevakningen dessa myndigheter genom att utföra egna förundersökningar och utredningar för ärenden kopplade till sjön. Under 2020 biträdde Kustbevakningen Polisen och Åklagarmyndigheten vid 61 tillfällen och utförde över hundra timmars dykning samt

flygspaning, transportstöd och annan logistik. Under 2020 ledde också samverkan med Tullverket, Polismyndigheten och dansk polis till ett flertal större narkotikabeslag, bland annat ett som resulterade i beslag av 60 kilo narkotika.

3 Ökande krav och minskat manöverutrymme

Kustbevakningen får allt mer att göra och har inte tillräckliga förutsättningar att kunna utföra sitt samhällskritiska uppdrag.

Kraftigt underfinansierad verksamhet och allvarlig förmågeförsämring

Kustbevakningens verksamhet är kraftigt underfinansierad. Finansieringen av verksamheten har under flera år vilat på ett anslagssparande, vilket innebär att myndigheten fått behålla överskott från tidigare år. Resurstilldelningen har varit otillräcklig, ryckig och kortsiktig, vilket har påverkat myndighetens förmåga att lösa sina arbetsuppgifter. Läget är så pass allvarligt att Kustbevakningen knappt har kapacitet att genomföra sina nuvarande ursprungliga uppdrag och än mindre klara av att utföra de nya och utökade uppgifter som tillkommit. Grunduppgifterna som miljöbevakning, tillsynsverksamhet och fiskekontroller trängs undan till förmån för nya uppdrag. Resultatet blir att hela verksamheten blir lidande och drabbas av brister i måluppfyllelse.

Under 2020 har Kustbevakningen inte fullt ut kunnat upprätthålla beredskap och närvaro till sjöss och i luften, vilket bland annat lett till för lång inställetid vid oljeutsläpp samt begränsat vilka uppdrag som kunnat genomföras. Den långsiktiga planeringen av verksamheten har försvårats och Kustbevakningens fartyg, flygplan och annan viktig materiel är åldrande.

Obalansen mellan Kustbevakningens ekonomi och verksamhetskrav är mycket allvarlig och har inte lösts genom den senaste statsbudgetens begränsade resurstillskott. När myndigheten samtidigt får väsentligt utökade uppgifter minskar Kustbevakningens operativa förmåga markant och arbetsmiljön för personalen försämras drastiskt. En kraftig utökning av såväl förvaltnings- som investeringsanslagen behövs skyndsamt.

Tydligare brottsbekämpande roll för Kustbevakningen

En rad åtgärder har på senare tid inneburit att myndigheten getts en mer central funktion i det myndighetsöverskridande och alltmer prioriterade arbetet att få bukt med den organiserade brottsligheten. Som tidigare nämnts innebär den nya kustbevakningslagen från 2019 ett breddat uppdrag för Kustbevakningen. Den största skillnaden är att Kustbevakningen fått utökad självständighet och fler rättsliga befogenheter kopplade till brottsbekämpning och lagföring.

”Genom den nya lagen ingår Kustbevakningen tydligt bland de brottsbekämpande myndigheterna (...)”

Vidare har Kustbevakningens indirekta brottsbekämpningsområde utökats, vilket innebär ett större ansvar för Kustbevakningens att biträda och samverka med andra myndigheter. Kustbevakningen är nu en allmän ”anmälningmottagningsmyndighet”,

med ett öppet anmälninginflöde från olika tillsynsmyndigheter och enskilda. Det innebär att Kustbevakningen ska vara redo att stå till åklagarens och kriminalvårdens förfogande i större utsträckning än tidigare. Detta förväntas öka inflödet av anmälningar även från andra tillsynsmyndigheter, som till exempel länsstyrelser, Havs- och vattenmyndigheten, Transportstyrelsen eller Sjöfartsverket. Allt detta innebär behov av ökade resurser, ny kompetens och att till exempel digitalisera fler delar i verksamheten, för att kunna samverka på rätt sätt med andra myndigheter.

Dessa förändringar syftar bland annat till att avlasta Polismyndigheten vad gäller visst utredningsarbete och ge Kustbevakningen bättre verktyg att lösa sina befintliga uppdrag. Ur ett samhällsperspektiv har utfallet blivit bättre med de nya befogenheterna samtidigt som de för Kustbevakningen än så länge främst lett till undanträngning av den operativa kapaciteten i övrigt. Utan att kompensera Kustbevakningen för de nya resurs- och kompetensbehov som uppstår, är det enda som uppnås att andra myndigheter avlastas genom att uppgifter vältras över till Kustbevakningen.

Så sent som i vårbudgeten 2021 förstärkte regeringen anslagen till Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Domstolsverket, Rättsmedicinalverket och Kriminalvården med drygt 250 miljoner kronor i syfte att stärka den rättsvårdande och brottsbekämpande myndighetssfären. I det sammanhanget är det anmärkningsvärt att Kustbevakningen, med sitt utökade ansvar i det brottsbekämpande arbetet inte tilldelas några resurser alls trots skriande behov.

Krisberedskap och totalförsvar

Kustbevakningen har en bred roll inom Sveriges civila försvar. Med de senaste årens ökade politiska tryck för att stärka och utveckla totalförsvaret, följer att planering för och operationalisering av dessa förmågor blir alltmer resurskrävande för Kustbevakningen.

Genom förordning (2015:1052) har Kustbevakningen tillsammans med ett antal andra myndigheter blivit utpekade som särskilt bevakningsansvariga av regeringen där länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges en samordnande roll. Det innebär att myndigheten har ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för

att skapa förmåga att hantera en kris, förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. Genom förordning (2015:1052) har Kustbevakningen tillsammans med ett antal andra myndigheter blivit utpekade som särskilt bevakningsansvariga av regeringen där länsstyrelserna och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ges en samordnande roll.

Av förordning (1982:314) om utnyttjande av Kustbevakningen inom Försvarsmakten följer även att Kustbevakningen under krig och höjd beredskap ska gå in i en reglerad samverkan med Försvarsmakten. I förordningen anges att Försvarsmakten är den myndighet som ska stå för kostnaderna i samband med utnyttjande av andra myndigheter. Resursbristen hos Kustbevakningen påverkar dock myndighetens möjligheter att planera och anpassa verksamheten inför sådan samverkan.

Det kan konstateras att Polisen, Tullverket och Försvarsmakten under de senaste åren har beretts betydande och välkomna resursförstärkningar, för att möta de utökade myndighetsansvar dessa myndigheters verksamheter givits för att möta och hantera samhällsutmaningar. Det kan samtidigt noteras att Kustbevakningens ansvar har utökats både till följd och oberoende av dessa myndigheters nya uppgifter, medan någon jämförbar anslagshöjning inte tillkommit.

Ökad sjötrafik ökar trycket

Cirka 90 procent av landets export- och importgods transporteras till sjöss, vilket gör sjöfarten till det viktigaste trafikslaget för utrikeshandeln. För vissa varor är sjötransporten det enda möjliga trafikslaget. Detta gäller till exempel transport av stora volymer av

Cirka 90 procent av landets export- och importgods transporteras till sjöss, vilket gör sjöfarten till det viktigaste trafikslaget för utrikeshandeln.

järnmalm och råolja samt oljeprodukter som bensin, diesel och eldningsolja. Med hänsyn till att nästan 90 procent av sjötransportarbetet på svenskt territorium kan kopplas till internationella transporter, är hamnar viktiga infrastrukturnoder. Av den samlade mängden lastat och lossat gods står importen för cirka 54 procent och exporten för cirka 46 procent.¹

Vid sidan om de redan omfattande transporterna av gods till sjöss lyfts återkommande frågan hur sjöfarten skulle kunna bidra till att avlasta transportsystemet på land, och då främst godstransporter. Vi befinner oss i en utveckling där leder och transportvägar till sjöss byggs ut så att farleder blir både bredare och djupare för att möjliggöra ökad sjötrafik. Ökad

¹ Underlagsrapport till Inriktningsbeslut 2018-2029 Sjöfart, Trafikverket (2015)

kommersiell sjötrafik och fler privatpersoner till havs ökar risken för bland annat utsläpp och oförutsedda händelser, vilket i sin tur innebär ökade arbetsuppgifter för Kustbevakningen.

Resurskrävande internationella uppdrag

Kustbevakningen är förbunden att bidra med sjöövervakning, miljöräddning och bekämpning av gränsöverskridande brottslighet inom ramen för ett antal internationella samarbeten. De flesta av dessa är verksamma i Östersjöregionen och inom EU.

Genom Schengensamarbetet har Sverige förbundit sig att bidra med personal och utrustning för att upprätthålla även Schengens yttre gräns om behovet är större än vad ett enskilt medlemsland kan hantera. Uppgifterna är att bevaka Europas yttre gräns, förhindra smuggling och rädda liv. Vid sådana uppdrag har Kustbevakningens personal befogenhet att utföra till exempel gränskontroller för att förhindra smuggling av människor och narkotika.

Kustbevakningen har i deltagit i EU-ledda insatser i nästan 10 år, men det är först på senare tid i samband med de stora flyktingströmmarna i världen som insatserna har fått stor medial och politisk uppmärksamhet. De senaste årens tryck att bidra och delta i FRONTEX-koordinerade insatser i Medelhavet verkar dock inte mattas av.

När Kustbevakningen deltar i insatser som koordineras av FRONTEX får myndigheten ekonomisk ersättning av FRONTEX som bland annat täcker bränsle och viss utrustning. Maximal ersättning från FRONTEX är 10 procent av den totala kostnaden. Denna marginella ersättning ska beaktas mot att verksamheten innebär att binda upp både personal och fartyg under en lång tid, då de befinner sig i Medelhavet under ett par, tre månader per insats.

Ett stort fartyg, som det handlar om i FRONTEX-operationer, behöver cirka 100 kustbevakare i löpande bemanning. Utöver detta måste det beaktas att FRONTEX-operationerna som numer äger rum året runt, med en intensifiering under sommaren då myndigheten också måste planera för den vanliga semestern för personalen. Som jämförelse kan nämnas att det för arbetet med att hantera oljeutsläppet utanför Västervik sommaren 2018 krävdes 100 personer från Kustbevakningen som arbetade i

*100 kustbevakare
i löpande bemanning behövs i en
FRONTEX-operation.*

*100 kustbevakare
behövdes för att hantera oljeutsläppet i
Västervik 2018.*

skift. Om en FRONTEX-operation hade ägt rum samtidigt som utsläppet, hade Kustbevakningen inte haft tillräcklig beredskap på hemmaplan för att klara av att hantera utsläppet. Vidare har personal som deltagit i internationella insatser långa perioder av ledighet/semester att ta ut när de kommer hem, vilket i sin tur påverkar arbetstidsförläggningen i Kustbevakningens övriga verksamhet.

Givet den oroliga omvärldsutvecklingen och EU-kommissionens förslag om att inrätta en permanent gränskontrollkapacitet hos EU kommer sannolikt efterfrågan på fler internationella insatser fortsatt vara stor de kommande åren.

Tilltagande personalbrist i den operativa verksamheten

Det mest trängande resursbehovet för att säkerställa Kustbevakningens grundläggande operativa förmåga är en betydande förstärkning av antalet kustbevakare.

Befattningsplanen, som reglerar hur många anställda myndigheten måste ha i den operativa verksamheten som ett minimum, fastslår i Kustbevakningens verksamhetsplan för 2018 att 638 kustbevakare krävs i den operativa verksamheten. Sedan dess har antalet uppgifter stadigt ökat.

”Verksamheten behöver akut minst

200 *nya kustbevakare
för operativ tjänst.”*

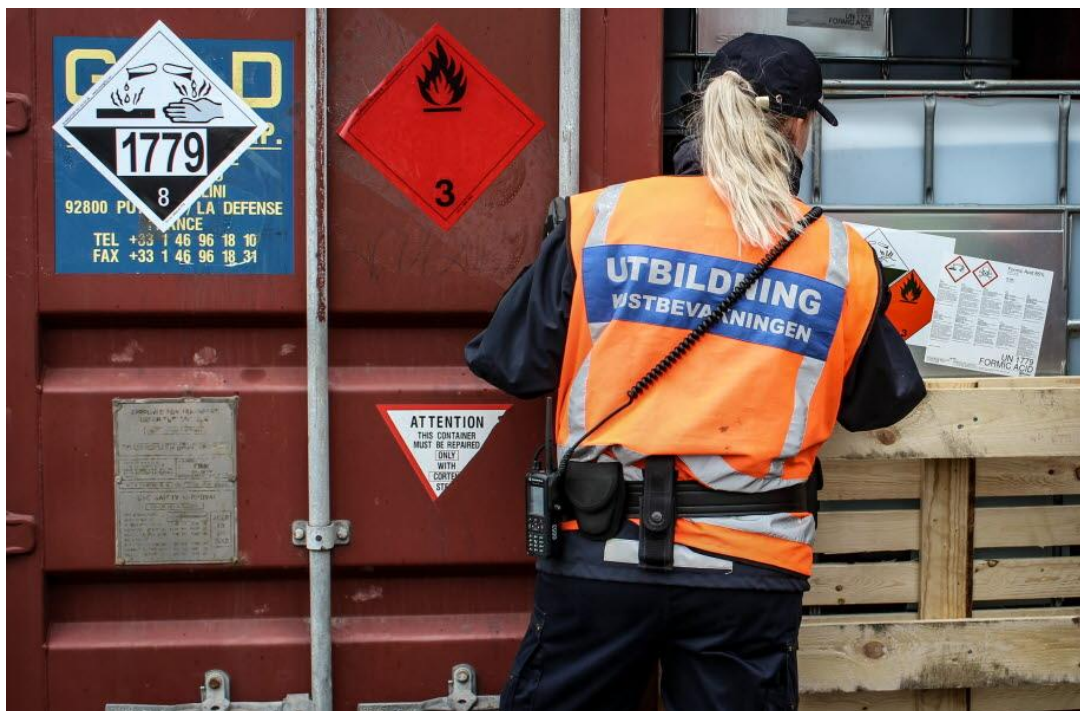
Redan idag är det svårt att nå upp till bemanningskraven som fastställs i planen. Under 2020 har verksamheten begränsats på grund av bristande möjlighet till bemanning. Bristen på personal hanteras med stora övertidsuttag, underbemannade enheter eller inställda patruller. Underdimensioneringen av personalstyrkan leder till sämre och mer riskfylld arbetsmiljö och försämrad operativ förmåga i den verksamhet som myndigheten är ålagd att utföra. Verksamheten behöver akut minst 200 nya kustbevakare för operativ tjänst.

Utvecklingen med fler uppgifter och stort bemanningsbehov sker dessutom samtidigt som allt mer personal behövs i administrativa och IT-relaterade befattningar i land. Därmed minskar besättningskapaciteten och den operativa förmågan att lösa uppgifter till sjöss urholkas.

En underdimensionerad utbildning

För att bli Kustbevakare måste man genomgå myndighetens två-åriga aspirantutbildning som omfattar fyra terminers utbildning. Endast ett tjugotal aspiranter antas per utbildningsomgång. Antagningen växlar i dagsläget mellan intagning på våren ena året, och på hösten året därpå. Ledtiden för att få in nya kustbevakare i myndigheten är därför lång,

eftersom det tar 1,5 år mellan varje ny omgång aspiranter som ska genomgå två års utbildning innan dessa kan komma in i verksamheten.



Aspirant kontrollerar lastbärare med farligt gods.

Foto: Kustbevakningen

Enbart planerade pensionsavgångar t.o.m. 2023 motsvarar en hel årskull aspiranter. Dessutom medför FRONTEX-samarbetet ett krav på att Sveriges bidrag successivt ökar med ytterligare 35 kustbevakare fram till 2027. Vidare förutsätter de uppgifter som är kopplade till Havs- och vattenmyndighetens arbete ytterligare 25 personer. Den rådande resursbristen innebär i sig utmaningar för att behålla och nyrekrytera nödvändig personal. Ett än större problem är att det helt enkelt inte finns tillräckligt många anställningsbara kustbevakare. För att dessutom möta kommande pensionsavgångar krävs ett kontinuerligt rekryteringsarbete och ett anpassat utbildningssystem. Både antagningsintervall och dimensionering av aspirantutbildningen måste utformas för att det ska vara möjligt att strukturellt och långsiktigt säkra Kustbevakningens personalförsörjningsbehov. Det som krävs är årlig antagning till aspirantutbildningen och en dubbling av antalet årligen antagna aspiranter.

Investeringsbehov i fartyg, lokaler, kajer och modern IT-utrustning

Kustbevakningen har stora behov av investeringar i fartyg och IT-material de kommande åren. Kustbevakningens äldsta fartyg är närmare 40 år gamla och har nått slutet av sin tekniska livslängd. Dessa fartyg kan inte längre bidra till rätt förmåga för myndigheten och kräver allt mer underhåll för att upprätthålla förmåga, sjösäkerhet och arbetsmiljö. Därför ökar ständigt både kostnader och tidsåtgång för underhåll inom myndigheten.



Kombinationsfartyg KBV 032

Foto: Kustbevakningen

Myndigheten är beroende av såväl fartyg som flygplan för att kunna fullgöra sina uppgifter, vilket innebär höga investeringskostnader. Med en underfinansierad verksamhet kan

”Kustbevakningen behöver investera i fartyg, IT och material för att kunna fullgöra sitt uppdrag på ett säkert sätt.”

myndigheten antingen tvingas avstå från att investera i nya fartyg och flygplan, eller i värsta fall, sälja av sina befintliga. Skulle behov sedan uppstå av nya båtar eller plan så är upphandlings- och leveranstiderna mycket långa. Utöver detta tillkommer kostnader för ökande bränslepriser.

I Kustbevakningens budgetunderlag för 2020 meddelas att investeringar omgående krävs i fem miljöskyddsfartyg för att bibehålla nuvarande materiell förmåga och ambitionsnivå. Fartygen behöver livstidsförlängas för att hållas säkra och operativt tillgängliga under ytterligare tio år. Därefter måste de bytas ut. Det krävs även investeringar i lokaler och kajer på flera av Kustbevakningens verksamhetsorter, inte minst de stora kuststationerna i Karlskrona och Göteborg. I takt med att hamnområden exploateras för såväl ökad sjötrafik som bostäder, ökar också hyreskostnader då kajer samt lokaler omsätts. Till detta kommer att regeringens klimatmål ställer krav på en resurskrävande omställning kopplad till hur myndighetens plattformar och driften av båtar och fartyg ska kunna bli fossilfri. Kraven på fortsatt digitalisering och samverkan mellan myndigheter gör också att investeringar behövs inom IT-verksamheten.

4 Konsekvenser - dominoeffekten

Kustbevakningen har redan idag svårigheter att klara uppställda mål. I ett läge då myndigheten inte får en långsiktigt hållbar finansiering för att kunna lösa alla de uppgifter den förväntas utföra kommer den att behöva prioritera. Risken är då överhängande att viktiga resurskrävande arbetsuppgifter som patrullering och miljöberedskap, trängs undan till förmån för mindre

resurskrävande och mer reaktiv verksamhet som utredning och sjötrafikkontroller.

Vidare innebär obalansen mellan uppgifter och resurstilldelning att myndigheten har svårigheter att organisera sig effektivt samt att en i grunden riskfylld arbetsmiljö försämras.

**Johan Quist, universitetslektor vid Karlstads Universitet,
vice ordförande för Centrum för tjänsteforskning
och ledamot i Kustbevakningens insynsråd:**

”Det kan vara svårt att överblicka hur olika resurser hänger samman inom förvaltningen. Just därför är det viktigt med en systemsyn när man bedömer skadan av en utebliven förstärkning i en del. De negativa effekterna tenderar att sträcka sig bortom den funktion där bristen finns.”

På övergripande nivå är följande exempel viktiga konsekvenser för Kustbevakningen:

- Färre flygtimmar, färre gångtimmar för fartygen, neddragning av kontrollverksamhet
- Arbetsmiljörisker till följd av föråldrade fartyg och utrustning, nya arbetsuppgifter samt stora overtidsuttag
- Utbildning, övning, underhåll och investeringar bromsas trots stort behov av modernisering, nyanskaffning och kompetensutveckling
- Risk att myndigheten tvingas till varsel trots stora vakanser, kraft får läggas på avveckling av kuststationer och omstrukturering av organisationen
- Möjligheterna till organisatoriskt stöd och samverkan både nationellt och internationellt försämras. Myndigheter (till exempel Polisen och Havsmyndigheten) som är beroende av Kustbevakningen förhindras därmed att fullgöra sina uppdrag.

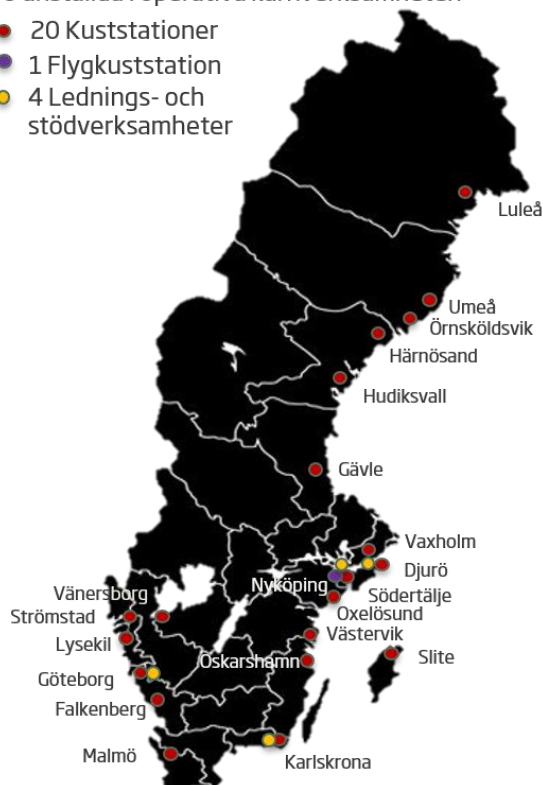
Detta innebär i sin tur konsekvenser för samhället eftersom sårbarheten ökar då det på flera områden och platser inte finns någon annan aktör än Kustbevakningen med förmåga att agera till sjöss. Utan en långsiktig lösning av situationen kommer inte Kustbevakningen att kunna fullgöra sitt uppdrag och i förlängningen riskerar Sverige att misslyckas med att leva

upp till åtaganden inom ramen för EU-samarbetet när det gäller exempelvis räddningsinsatser på Medelhavet.

Nuläge

En av Europas längsta kuster
566 anställda i operativa kärnverksamheten

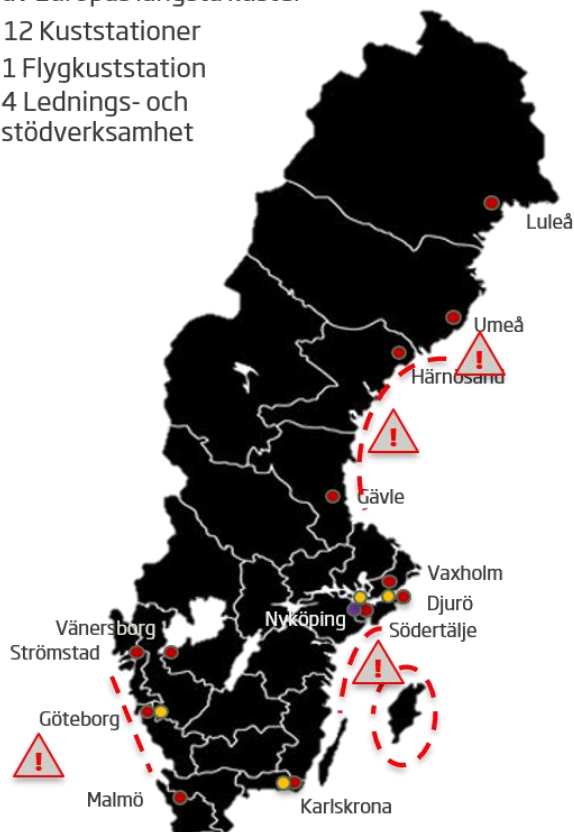
- 20 Kuststationer
- 1 Flygkuststation
- 4 Lednings- och stödverksamheter



Riskläge

En av Europas längsta kuster

- 12 Kuststationer
- 1 Flygkuststation
- 4 Lednings- och stödverksamheter



Mot bakgrund av Kustbevakningens breda ansvar, går även resursbristen specifikt ut över flera viktiga samhällsintressen. Exempelvis finns stor risk att de nya uppgifterna inom det brottsbekämpande arbetet tränger undan kapaciteten på miljöräddningsområdet. Att kunna upprätthålla en funktionell närvaro av sjöräddning och -övervakning har även en stor betydelse för landets kommuner. I de fall kuststationer tvingas avvecklas och antalet gång- och flygtimmar för fartyg och flygplan minskar, går det i första led ut över den lokala sjösäkerheten.

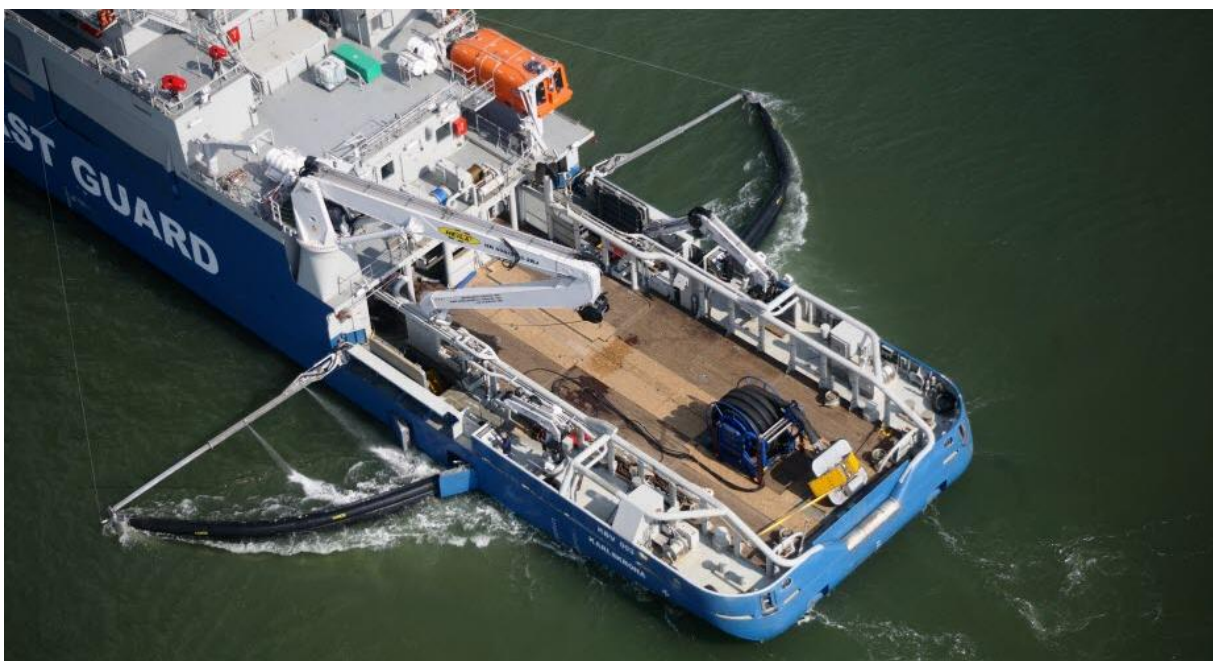
Konsekvenser för miljö

Kustbevakningen arbetar utifrån en så kallad *kombinationstanke*, som innebär att beredskapen för miljöräddningstjänst till sjöss kombineras med olika insatser kopplat till sjöräddning och sjöövervakning, brottsbekämpning och krisberedskap i syfte att effektivt använda resurser. Kombinationstanken innebär dock att resursbrist inte på ett enkelt sätt kan kopplas till specifika uppdrag, utan i stället att förmågan inom samtliga uppdrag påverkas.

Som konstateras i Kustbevakningens årsredovisning har svårigheterna med att upprätthålla miljöberedskapen ökat. Under 2020 kunde Kustbevakningens största kombinationsfartyg genomföra 87 procent av de planerade patrullerna, och av dessa genomfördes en fjärdedel utan fulltalig besättning vilket leder till negativa konsekvenser för patrullernas förmåga. Även förmågan att verka med uthållighet vid händelse av en stor utsläppsoolycka är begränsad. I 2020 års årsredovisning lyfter även generaldirektör Therese Mattsson att försämrade miljöräddningsberedskap kan bli en konsekvens om inte resurserna till Kustbevakningen ökar.

”Under 2020 kunde Kustbevakningens största kombinationsfartyg genomföra 87 procent av de planerade patrullerna, och av dessa genomfördes en fjärdedel utan fulltalig besättning (...)”

De ökade trafikvolymerna till sjöss påverkar ytterligare riskbilden och prognoser indikerar att sjötransporterna kommer att öka kommande år. Åtgärder för att styra över godstransporter från land till sjöss väntas bidra till ökad inrikes sjötrafik vilket påverkar riskbilden för de stora sjöarna. Jämfört med öppet hav anses utsläpp i insjöarna utgöra ett större hot mot befolkningen, då de stora sjöarna försörjer omkring en tredjedel av Sveriges befolkning med dricksvatten. Dessvärre finns också en brist i dimensionering i beredskap i förhållande till hotbilden i Vänern, Vättern och Mälaren, men också på Norrlandskusten och på Gotland. Dessa bedöms vara sårbarheter i miljöövervakningsförmågan och stora utsläpp här kan ge oöverblickbara konsekvenser.



Kombinationsfartyg med utfällda sveparmar för oljeupptagning.

Konsekvenser för sjösäkerhet

Kustbevakningens bidrar till sjösäkerheten genom att ansvara för eller bistå andra myndigheter med övervakning, brottsbekämpande verksamhet samt kontroll och tillsyn. Därutöver ansvarar Kustbevakningen för räddningstjänst vid olyckor till sjöss.

Kustbevakningens sjöövervakning bedrivs genom att patrullera längs hela den svenska kusten, inklusive i Mälaren, Vänern och Vättern, med såväl fartyg som flygplan. På detta sätt kan Kustbevakningen ingripa mot störningar av ordningen i sjötrafiken, samt på olika sätt förhindra och ingripa vid misstanke om brott.

All denna viktiga verksamhet blir lidande när de ansträngda personal- och materialresurserna, i kombination med den stora geografiska ytan som ska täckas, innebär en risk att Kustbevakningen inte kan vara på plats när det behövs.

Konsekvenser för brottsbekämpning

Både Polisen och Tullverket avlastas av Kustbevakningen. Dels utför Kustbevakningen genom sina utökade befogenheter nu uppgifter som andra myndigheter inte längre behöver kompensera för. Dels kan senare brottslighet undanröjas genom de brott som Kustbevakningen upptäcker, hindrar och utreder. Den myndighetsöverskridande samverkan som bedrivs inom exempelvis utredningsarbetet, ökar också effektiviteten i exempelvis Polisens arbete att hindra kriminalitet och lagföra misstänkta.

Att upptäcka och reagera på misstänkt brottslighet är den centrala förmågan för Kustbevakningens brottsbekämpande uppgifter. Så länge Kustbevakningens operativa kapacitet begränsas av resursbrist blir de andra brottsbekämpande myndigheternas arbete blir mindre effektivt än det skulle kunna vara. Fler kustbevakare innebär kapacitet till en högre närvaro till havs än vad som är möjligt med dagens förutsättningar, vilket i sammanhanget kan jämföras med betydelsen av patrullerande poliser på gator och vägar.

Konsekvenser för civilt försvar och krisberedskap

Utöver att bristen på adekvat materiel- och personalförsörjning går ut över Kustbevakningens egna verksamhetsområden, drabbar de i detta sammanhang även bredare delar av totalförsvarsorganisationen.

Kustbevakningen är av central betydelse för Sveriges krisberedskap och robustheten i landets både civila och militära försvar. Vid höjd beredskap eller då regeringen beslutar har Kustbevakningen till uppgift att gå in i reglerad samverkan med flera andra myndigheter inom ramen för totalförsvaret. Det stående hotet att behöva lägga ned befintliga kuststationer och den begränsade kapaciteten för stabs- och ledningsfunktioner begränsar Kustbevakningens möjligheter att stödja dessa myndigheter. Detta går direkt ut över

exempelvis Försvarsmakten, Polisen och Transportstyrelsen, när det gäller deras förmåga att utföra sina uppgifter inom totalförsvaret. Vidare är kommuner och regioner beroende av Kustbevakningens förmåga och löpande samverkan med myndigheten. Såväl förutsättningar som behov för den lokala beredskapen skiljer sig dock åt mellan regioner och myndighetens möjligheter till effektivt deltagande i planerings- och samordningsarbete är avgörande för respektive länsstyrelse.