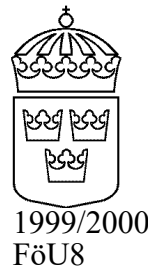


Försvarsutskottets betänkande

1999/2000:FöU8

Logistik- och underhållstjänsten inom Försvarsmakten



Sammanfattning

Utskottet behandlar i detta betänkande vad regeringen i proposition 1999/2000:97 Vissa organisatoriska frågor inom försvarsmakten, m.m. har anfört om utformning av Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet, m.m. Regeringens bedömningar och förslag härom kompletterar det förslag till förändringar av det militära försvaret som förelades riksdagen i proposition 1999/2000:30 Det nya försvaret.

Utskottet behandlar vidare fyra motioner med sex yrkanden som avgivits med anledning av propositionen.

Utskottet godtar utvecklingen av en ny försvarsmaktsgemensam organisation för underhållstjänst och stödverksamhet med de uppgifter och de tidsförhållanden som regeringen anger. Som ett led i denna utveckling bör nuvarande underhållsregementen läggas ned. Innan regeringen eller Försvarsmakten fattar beslut i avgörande strukturfrågor, inklusive frågan om Muskövarvets framtid, bör emellertid regeringen återkomma till riksdagen med ett fullständigt och mer genomarbetat förslag till underhållsorganisation.

Propositionen

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner regeringens förslag att Södra underhållsregementet i Kristianstad, Mellersta underhållsregementet i Strängnäs och Norra underhållsregementet i Boden skall läggas ned,

2. godkänner regeringens förslag att en ny organisationsenhet för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet skall inrättas,

3. godkänner regeringens förslag att verksamheten vid Muskö örlogsvarv i Haninge skall inordnas i den nya organisationsenheten för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet varvid organisationsenheten Muskö örlogsvarv skall avvecklas.

Motionerna

1999/2000:Fö39 Marietta de Pourbaix-Lundin (m) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förut-

sättningarna för att försvaret i orostider totalt och effektivt skall kunna skydda och säkra huvudstadsområdet.

1999/2000:FöU8

1999/2000:Fö41 Henrik Landerholm m.fl. (m) vari yrkas

1. att riksdagen avslår regeringens proposition 1999/2000:97 punkterna 1–3 i enlighet med vad i motionen anförts,
2. att riksdagen hos regeringen begär ett genomarbetat förslag till Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet i enlighet med vad i motionen anförts,

1999/2000:Fö42 Åke Carnerö m.fl. (kd) vari yrkas

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om att beslutanderätten om olika organisationsenheter förs över till regeringen, t.ex. som i fallet Muskö örlogsvarv, (delvis)

1999/2000:Fö44 av Anna Lilliehöök (m) vari yrkas

1. att riksdagen avslår regeringens proposition 1999/2000:97 punkterna 1–3,
2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utformning av försvarets underhållsorganisation och marint underhåll i Stockholmsregionen.

Utskottet

Ärendet och dess beredning

Regeringen anför att den i proposition 1999/2000:30 Det nya försvaret lämnat förslag om Försvarsmaktens framtida utformning. Regeringen anförde samtidigt att ett antal frågor om grundorganisationen behövde utredas ytterligare innan beslut kan fattas i dessa frågor. Regeringen har därför i november 1999 uppdragit åt Försvarsmakten att bl.a. lämna förslag till en underhållsorganisation som är anpassad till den försvarsmaktsorganisation som regeringen föreslagit i proposition 1999/2000:30 Det nya försvaret. Försvarsmakten har redovisat uppdraget den 1 mars i år.

Sammanfattning av propositionen

Regeringen föreslår i propositionen att

- Södra underhållsregementet, Mellersta underhållsregementet och Norra underhållsregementet skall läggas ned den 31 december 2001 eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer.
- en ny organisationsenhet för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet skall inrättas den 1 januari 2002 eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer.
- verksamheten vid Muskö örlogsvarv i Haninge skall inordnas i den nya organisationsenheten för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet varvid organisationsenheten Muskö örlogsvarv skall avvecklas den 1 januari 2002 eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer.

Regeringen bedömer att den nya organisationsenheten för underhållstjänst och stödverksamhet bör överta vissa uppgifter från Försvarsmaktens underhållscentrum. Den närmare utformningen av organisationsenheten bör bestämmas av regeringen.

Regeringen redovisar skälen för sina förslag och för sin bedömning och anför därvid bl.a. följande.

Bakgrund

En del i den förestående nya inriktningen av Försvarsmakten består i att med utgångspunkt från dagens underhållsregementen utveckla en ny underhålls- och stödorganisation. Regeringen framhöll detta i proposition 1999/2000:30 Det nya försvaret. Strukturen för en sådan underhålls- och stödorganisation behövde dock utredas ytterligare och i avvaktan härpå borde underhållsregementena behållas. Ett första steg mot en ny underhålls- och stödorganisation borde, anförde regeringen, tas tidigt genom att stöduppgifterna övertas av underhållsregementena när försvarsområdesstaberna läggs ned. Den operativa underhållsledningen borde inordnas i Operativa insatsledningen.

Regeringen uppdrog i november 1999 åt Försvarsmakten att med utgångspunkt i de organisationsförändringar som föreslagits i proposition 1999/2000:30 göra en översyn av underhålls- och stödorganisationen. Försvarsmaktens förslag till regeringen innebär att en ny sådan organisation successivt utvecklas fram till år 2002. Den nya underhålls- och stödorganisationen skall därvid utvecklas ur dagens underhållsregementen och stödenheterna vid förband m.m. Organisationen skall dels kunna stödja Försvarsmaktens grundorganisation, dels kunna lämna stöd vid nationella och internationella insatser.

Enligt regeringens mening innebär Försvarsmaktens förändrade inriktning, med nya krav på operativ förmåga och förmåga till anpassning, ändrade förutsättningar även för underhålls- och stödverksamheten. Detta innebär, säger regeringen, en förändring jämfört med det tidigare invasionsförsvarets behov. Den förändrade inriktningen av Försvarsmakten ställer också krav på en rationellare drift och kostnadsreduceringar inom underhålls- och stödverksamheten.

Enligt regeringens mening behöver därför dagens organisation, där stödverksamheten i allt väsentligt är en integrerad del av förbanden och försvarsområdesstaberna, omprövas. Den nya underhålls- och stödorganisationen bör utgå från en helhetssyn på området. Den bör präglas av flexibilitet inför förändrade behov och vara utformad som en *sammanhållen försvarsmaktsgemensam resurs*. Den skall kunna stödja såväl nationella som internationella insatser och grundorganisationens verksamhet.

Utformningen av den nya organisationen

Försvarsmakten behöver ett effektivt underhållstöd under omstrukturingsperioden de närmaste åren. Regeringen bedömer därför det vara viktigt att

arbetet med att utveckla den nya underhålls- och stödverksamheten säkerställer ett tillräckligt och effektivt sådant stöd de närmaste åren.

Med beaktande av detta anser regeringen att den nya underhålls- och stödorganisationen skall utvecklas successivt under åren 2000 till 2002. Inledningsvis skall under år 2000 *lokala stödenheter* organiseras. Under ett övergångsskede skall dessa ledas av underhållsregementena eller utbildningsförbanden. De lokala stödenheterna skall *organiseras garnisonsvis efter produkt- och tjänsteområden* såsom försörjning, verkstäder och administrativ service. Dimensioneringen av de lokala stödenheterna skall vara efterfrågestyrd. Verksamheten skall utformas i dialog med utbildningsförbanden och andra beställare.

Visst utbildnings- och ledningsstöd skall enligt regeringen även i fortsättningen vara integrerat med utbildningsförbanden och därmed inte ingå i den nya organisationsenheten. Till sådant stöd räknas verksamhet som direkt sammanhänger med utbildning av insatsförband och officerare som t.ex. drift av simulatorer, utbildningsanordningar och övnings- och skjutfält.

Verksamheten vid *underhållsregementena* och *Försvarets underhållscentrum* skall under åren 2000 och 2001 anpassas till och fortlöpande integreras i den nya underhålls- och stödorganisationen. Därefter bör den nya organisationen vara fullt utvecklad och underhållsregementena läggas ned den 31 december 2001.

Den 1 januari 2002 bör en *ny organisationsenhet* för Försvarets underhålls- och stödverksamhet inrättas. Verksamheten vid Muskö örlogsvarv bör enligt regeringen inordnas i denna nya organisationsenhet varvid den nuvarande organisationsenheten Muskö örlogsvarv avvecklas den 1 januari 2002.

Likaså anser regeringen att verksamheten vid Försvarets flygverkstäder i Uppsala och Militära servicekontoret i Stockholm bör inordnas i den nya organisationsenheten för Försvarets underhållstjänst och stödverksamhet, varvid även organisationsenheterna Försvarets flygverkstäder och Militära servicekontoret avvecklas den 1 januari 2002.

Regeringen anser vidare att det bör *ankomma på regeringen* att bestämma den närmare utformningen av den nya organisationsenheten för Försvarets underhållstjänst och stödverksamhet. Regeringen bedömer att ett fortsatt utredningsarbete behövs, dels avseende den närmare utformningen av organisationsenheten, dels för att pröva om ytterligare verksamheter kan ingå i organisationsenheten, t.ex. lokalförsörjning. Regeringen avser att ge Försvaretsmakten i uppdrag att utreda dessa frågor.

Sammanfattning av motionerna

I Moderata samlingspartiets *kommittémotion Fö41* påpekas att Försvaretsmakten förvaltar ansevärd materiella och ekonomiska resurser. Formerna för denna förvaltning sägs vara av stor betydelse för en kostnadseffektiv drift av Försvaretsmakten. De sägs också vara av stor betydelse för den dagliga driften vid förbanden och frågan om huruvida Försvaretsmakten skall kunna förändras från ett mobiliserande invasionsförsvar till ett insatsförsvar.

Motionärerna anser att propositionens förslag innebär att den dagliga verksamheten vid förbanden blir beroende av ytterligare en centraliserad ledning, nämligen för underhåll och stöd, vilket inte anses acceptabelt från effektivitetssynvinkel. I motionen föreslås därför att riksdagen avslår regeringens förslag dels att lägga ned underhållsregementena, dels att inrätta en ny organisationsenhet för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet, dels att inordna verksamheten vid Muskö örlogsvarv i den nya enheten för underhållstjänst och stödverksamhet (*yrkande 1*). Motionärerna föreslår vidare att regeringen ges i uppdrag att återkomma med ett genomarbetat förslag till Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet (*yrkande 2*).

Liknande resonemang förs i *motion Fö44* av Anna Lilliehöök (m). Utformningen av underhållsorganisationen sägs vara så avgörande för försvarets verksamhet att riksdagen, inte regeringen, bör besluta i frågan.

En viktig del fråga i sammanhanget sägs vara underhållsverksamheten vid Muskö örlogsvarv. Marint fartygsunderhåll måste, säger motionären, säkerställas i Stockholmsområdet. Det är då illavarslande att låta frågan avgöras av regeringen utan att riksdagen ges möjlighet att ta ställning.

I motionen föreslås därför att riksdagen avslår regeringens förslag dels att lägga ned underhållsregementena, dels att inrätta en ny organisationsenhet för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet, dels att inordna verksamheten vid Muskö örlogsvarv i den nya enheten för underhållstjänst och stödverksamhet (*yrkande 1*). Motionären föreslår vidare att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om utformning av försvarets underhållsorganisation och marint underhåll i Stockholmsregionen (*yrkande 2*).

Kristdemokraterna säger i sin *kommittémotion Fö42* att de ställer sig avvisande till regeringens förslag att det skall vara regeringen som skall ha beslutanderätten över ett antal olika organisationsenheter (*yrkande 2 i denna del*). Som ett exempel anför Muskö örlogsvarv. Motionärerna beskriver Musköanläggningens uppgifter och betydelse. De anser att Muskövarvet är en nationell tillgång såväl i fredstid som i en eventuell krigssituation. De ser en stor fara i att Muskö örlogsvarv inordnas i den nya organisationsenheten för Försvarsmaktens underhållstjänst och därmed blir något som enbart regeringen beslutar om.

Även i *motion Fö39* av Marietta de Pourbaix-Lundin konstateras att regeringen föreslår att Muskö örlogsvarv upphör som självständig organisationsenhet och inordnas i den nya organisationen för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet. Motionären pekar på kvarstående osäkerheter rörande utformningen av, innehållet i, och omfattningen av Försvarsmaktens framtida verksamhet på Berga och Muskö. Hon menar att det vore ett stort misstag om den svenska ostkusten avlövas denna verksamhet och hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om förutsättningarna för att försvaret i orostider totalt och effektivt skall kunna skydda och säkra huvudstadsområdet.

Det dimensionerande kravet för Försvarsmaktens underhållstjänst har hittills varit att kunna understödja omfattande militära operationer med mobiliserade förband insatta för försvar av svenskt land-, sjö- och luftterritorium. Detta krav har medfört att mobiliseringsbara underhållsförband i stor numerär och med hög beredskap har organiserats.

Riksdagen har nyligen beslutat (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 168) om väsentliga förändringar av Försvarsmaktens uppgifter och organisation. Den omdanade Försvarsmakten, under fortsatt successiv utveckling, kommer att ha behov av ett annat slags underhållsstöd än tidigare. Det är sålunda logiskt att regeringen föreslår en ny och förändrad underhållsorganisation. Utskottet gör därför i ett flertal avseenden samma bedömning som regeringen i den nu föreliggande propositionen, exempelvis:

- Uppgifter och organisation för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet behöver förändras på ett sätt som stämmer överens med Försvarsmaktens omdaning.
- Den nya underhållsorganisationen skall vara en för Försvarsmakten gemensam resurs. Den skall flexibelt dels kunna stödja verksamheten i Försvarsmaktens grundorganisation, dels kunna lämna stöd vid nationella och internationella insatser.
- Den operativa underhållsledningen bör inordnas i den operativa insatsledningen.
- Någon form av stödenheter kommer att behövas på lokal nivå. Dimensioneringen av dessa delar av den nya underhållsorganisationen bör vara efterfrågestyrd.
- Den nya underhållsorganisationen skall vara rationell och leda till kostnadsreduceringar.

Utskottet delar regeringens bedömning att de nuvarande *underhållsregementena* behöver läggas ned som ett led i utvecklingen av den nya underhållsorganisationen.

Utskottet kan emellertid konstatera att den *organisation för underhållstjänst och stödverksamhet* som regeringen nu föreslår, med akronym benämnd FORGUS, ännu inte är färdigutredd, vare sig beträffande den närmare organisationen eller när det gäller dess arbetssätt. Utskottet ser därför regeringens redovisning i propositionen mer som en beskrivning av läget i en pågående och nödvändig process än som ett färdigt förslag.

Liksom motionärerna i kommittémotion Fö41 (m) är därför inte utskottet nu berett att godta att regeringen, utan ytterligare möjligheter för riksdagen att påverka utformningen, får bestämma den närmare utformningen av organisationen för Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet. Denna utskottets tveksamhet förstärks av det faktum att FORGUS kommer att bli Försvarsmaktens enskilt största enhet. Den kommer att bestå av drygt 4 500 personer. Storleken i sig gör att riksdagen bör ha ett fortsatt inflytande på organisationsutvecklingen.

Frågan om organisationstillhörighet och verksamhetsformer för *Muskö örlogsvarv* har prövats flera gånger under 1990-talet. År 1992 bemyndigade

sålunda riksdagen regeringen att sälja Muskövarvet till ett statligt eller privat aktiebolag (prop. 1992/93:100 bil. 5, bet. 1992/93:FöU9, rskr. 1992/93:333).

Sedan de militära myndigheterna den 1 juli 1994 omorganiserats till en enda myndighet är Muskö örlogsvarv en självständig resultatenhet i Försvarsmakten.

I juni 1994 tillsattes en utredning (f.d. gendir. Carl-Olov Ternryd) för att närmare granska förutsättningarna för ett ändrat huvudmannskap. Utredningen fann att Muskövarvets verksamhet – inne i den komplexa Musköanläggningen – inte lämpar sig för drift utanför försvarets ägo. Utredaren ansåg det inte möjligt för ett aktiebolag – statligt eller privat – att operera på ett marknadsmässigt och företagsmässigt sätt med de stora begränsningar som därvid skulle behöva gälla.

Hösten 1995 behandlade åter riksdagen (prop. 1995/96:11) Muskö örlogsvarvs framtid. Utskottet föreslog (bet. 1995/96:FöU2) att verksamheten vid Muskö örlogsvarv skall förbli under statligt huvudmannskap. Inriktningen borde sålunda vara att inte bolagisera eller privatisera varvsverksamheten, vilket dittills varit riksdagens avsikt. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag.

I prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret (s. 69) anför regeringen:

För att få en rationell verksamhet framöver krävs dock att det marina fartygsunderhållet koncentreras. En viktig resurs i sammanhanget är kompetens för produktion av nya fartyg och fartygstyper. Denna produktionsresurs finns i dag vid Kockums AB i Karlskrona. Regeringen anser att det är av vikt att produktion och underhåll så långt möjligt hålls samman för att på bästa sätt utveckla dessa kompetenser. Inriktningen bör därför vara att ansvaret för att genomföra det framtida marina fartygsunderhållet läggs på civil varvsindustri.

Regeringen anför vidare:

Vissa frågeställningar bör dock klaras ut. Den viktigaste frågan är hur nödvändiga resurser för underhåll kan säkerställas i anslutning till de framtida fartygsförbandens baseringar. Regeringen har därför gett Försvarsmakten i uppdrag att i samverkan med Försvarets materielverk redovisa under vilka förutsättningar och till vilka kostnader civil varvsindustri kan svara för genomförandet av det marina fartygsunderhållet i anslutning till de i denna proposition föreslagna marina fartygsbaserna. Vidare skall redovisas hur de verksamheter som i dag bedrivs inom och i anslutning till Musköanläggningen, t.ex. verkstads- och vapenfunktionerna samt reservdelsförråd och sjöbevakningscentral påverkas om ansvaret för genomförandet av det marina fartygsunderhållet läggs på civil varvsindustri och om Ostkustens marin-kommando läggs ned i enlighet med regeringens förslag i denna proposition.

Utskottet tog inte ställning (bet. 1999/2000:FöU2) till regeringens bedömning i dessa delar utan sade sig invänta regeringens förslag i frågan.

Regeringen föreslår nu i den föreliggande propositionen att verksamheten vid Muskö örlogsvarv inordnas i den nya organisationsenheten för Försvarsmaktens stödverksamhet varvid organisationsenheten Muskö örlogsvarv skall avvecklas.

Utskottet konstaterar att riksdagen med utgångspunkt i rådande specifika förutsättningar har beslutat att verksamheten vid Muskö örlogsvarv inte bör bolagiseras eller privatiseras. Även om regeringens förslag innebär att verksamheten vid Muskö örlogsvarv kommer att finnas kvar inom Försvarsmak-

ten skulle ett bifall till förslaget öppna för en kommande försäljning eller en bolagisering utan att riksdagen får möjlighet att påverka ett sådant beslut. Med hänsyn till vad som har förevarit i ärendet kan utskottet inte godta en sådan ordning. Utskottet är sålunda, liksom motionärerna i motionerna Fö39 (kd), Fö42 (m) och Fö44 (m), inte nu berett att förorda att beslutsrätten beträffande förändringar av huvudmannskapet för Muskö örlogsvarv överlämnas till regeringen. Utskottet vill i sammanhanget hänvisa till de överväganden som görs av utskottet om riksdagens respektive regeringens beslutsrätt i organisatoriska frågor i betänkandet 1999/2000:Fö7 Organisations- och ledningsfrågor i Försvarsmakten.

Vad utskottet här har anfört med anledning av proposition 1999/2000:97 förslag 2 och 3 och motionerna Fö39 (kd), Fö41 (m) yrkande 2, Fö42 (kd) yrkande 2 i denna del och Fö44 (m) yrkande 2 innebär sammanfattningsvis att utskottet godtar utvecklingen av en ny försvarsmaktsgemensam organisation för underhållstjänst och stödverksamhet med de uppgifter och med de tidsförhållanden som regeringen anger. Härvid bör nuvarande underhållsregementen läggas ned som ett led i utvecklingen. Innan bindande beslut fattas av regeringen eller Försvarsmakten i de avgörande strukturfrågorna för den nya organisationen, inklusive i fråga om Muskövarvets framtid, bör regeringen emellertid återkomma till riksdagen med ett fullständigt och mer genomarbetat förslag till ny underhållsorganisation. Av detta bör bl.a. framgå hur organisationen skall ledas och hur den skall arbeta, dels i fråga om den operativa och taktiska underhållstjänsten, dels när det gäller stödet till utbildningsförband och skolor. Vidare bör ledningens lokalisering framgå.

Vad utskottet här har anfört om en ny organisation för underhållstjänst och stödverksamhet bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Utskottet föreslår vidare bifall till *proposition 1999/2000:97 förslag 1* och avslag på *motionerna Fö42 (m) yrkande 1 och Fö44 (m) yrkande 1*.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *nedläggning av underhållsregementen*

att riksdagen med bifall till propositionens förslag 1 och med avslag på motionerna 1999/2000:Fö41 yrkande 1 i denna del och 1999/2000:Fö44 yrkande 1 i denna del godkänner förslaget att lägga ned Södra underhållsregementet i Kristianstad, Mellersta underhållsregementet i Strängnäs och Norra underhållsregementet i Boden,

2. beträffande *Försvarsmaktens underhållstjänst och stödverksamhet*

att riksdagen med anledning av proposition 1999/2000:97 yrkandena 2 och 3 och motionerna 1999/2000:Fö39, 1999/2000:Fö41 yrkande 2, 1999/2000:Fö42 yrkande 2 i denna del och 1999/2000:Fö44 yrkande 2 samt med avslag på motionerna 1999/2000:Fö41 yrkande 1 i denna del och 1999/2000:Fö44 yrkande 1 i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Henrik Landerholm

I beslutet har deltagit: Henrik Landerholm (m), Christer Skoog (s), Karin Wegestål (s), Stig Sandström (v), Åke Carnerö (kd), Olle Lindström (m), Rolf Gunnarsson (m), Ola Rask (s), Håkan Juholt (s), Berit Jóhannesson (v), Margareta Viklund (kd), Anna Lilliehöök (m), Lars Ångström (mp), Erik Arthur Egervärn (c), Runar Patriksson (fp) och Laila Bäck (s).

Sammanfattning.....	1
Propositionen.....	1
Motionerna	1
Utskottet	2
Ärendet och dess beredning	2
Sammanfattning av propositionen.....	2
Bakgrund.....	3
Utformningen av den nya organisationen.....	3
Sammanfattning av motionerna	4
Utskottets överväganden	6
Hemställan	8