

Hinder för tidseffektiv materielltillväxt

-en intervjustudie om interaktionen mellan
Försvarmakten och Försvarets Materielverk
inom materielförsörjningsprocessen

ULF JONSSON, HERMAN ANDERSSON,
TOBIAS JUNERFÄLT, JENS LUSUA OCH MICHAŁ BUDRYK



Ulf Jonsson, Herman Andersson, Tobias
Junerfält, Jens Lusua och Michał Budryk

Hinder för tidseffektiv materielltillväxt

- en intervjustudie om interaktionen mellan Försvarmakten och
Försvarets Materielverk inom materielförsörjningsprocessen

Titel	Hinder för tidseffektiv materieltillväxt – - en intervjustudie om interaktionen mellan Försvarmakten och Försvarets Materielverk inom materielförsörjningsprocessen
Title	Obstacles to a time efficient materiel growth - - an interview study on the interaction between the Swedish Armed Forces and the Defense Materiel Administration in the materiel procurement process
Rapportnr	FOI-R--5442--SE
Månad	April
Utgivningsår	2023
Antal sidor	72
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Försvarsekonomi
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A12318
Godkänd av	Malek Finn Khan
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: Shutterstock

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Det försämrade säkerhetspolitiska läget har lett till en politisk vilja att snabbt öka den militära förmågan. Vikten av att kunna bygga militär förmåga snabbare framstår som central och materielförsörjningen behöver präglas av ett ökat fokus på att förkorta ledtider och på att säkerställa leveranser för operativ effekt i närtid.

Syftet med denna studie är att med ett fokus på snabbhet identifiera och analysera effektivitetsbrister i interaktionen mellan Försvarmakten och FMV, samt att rekommendera åtgärder för att minska de identifierade bristerna.

Tre centrala fördjupningsområden inom materielförsörjningsprocessen har valts ut för analys: processerna för framtagning Systemmålsättning 1; Systemmålsättning 2; samt överlämningsprocessen. Systemmålsättningarna konkretiserar Försvarmaktens förmågekrav.

Studien grundas teoretiskt i forskning om vilka faktorer som främjar respektive hindrar interorganisatoriska samarbetens effektivitet.

Från studiens intervjuer har sju delvis separata problemområden identifierats

- *Behov av mer samverkan tidigt i materielförsörjningsprocessen*
- *Bristande processefterlevnad*
- *Bristfällig styrning och ledning*
- *Personal- och kompetensbrist*
- *Bristande samsyn inom och mellan organisationerna*
- *Bristande kommunikation*
- *Avsaknad av gemensamt ledningsstödsystem*

Studiens slutsatser formuleras under de sammanfattande rubrikerna *Kompetens*, *Samverkan* och *Personkemi*, medan studien lämnar fyra övergripande åtgärdsförslag:

- *Tidigt deltagande från både Försvarmakten och FMV samt bred samverkan*
- *Tydligare direktiv för bättre processefterlevnad*
- *Kontinuitetsplanering för kompetens*
- *Ett utvecklat ledningsstödsystem mellan exempelvis Försvarmakten och FMV*

Nyckelord: Materielförsörjning, materielförsörjningsprocess, FMV, Försvarmakten

Summary

The deteriorating security situation has led to a political will to rapidly increase the Swedish military capability. The importance of building military capability faster than before, also appears to be central.

The purpose of this study is to, focusing on speed, identify and analyse efficiency gaps in the interaction between the Armed Forces and the Defence Materiel Administration, and recommend measures to reduce identified gaps.

Three central areas of in-depth study within the materiel supply process have been selected for analysis: two processes for capability requirements formulation, and the handover process.

The study is based on research into which factors promote or hinder the effectiveness of inter-organizational collaboration.

From the study's interviews, seven problem areas have been identified

- Need for more collaboration early in the materiel supply process
- Lack of process compliance
- Inadequate governance and management
- Personnel and skills shortages
- Lack of consensus within and between the organisations
- Lack of communication
- Lack of common management support system

The study formulates four overarching proposals:

- Ensure early participation from both the Armed Forces and the Defence Materiel Administration and broad cooperation
- Develop clearer directives for better process compliance
- Establish continuity planning for competence
- Install a management support system

Keywords: Materiel supply, procurement, defence materiel investment, Defence Materiel Administration, Swedish Armed Forces

Förord

Denna rapport har skrivits inom projektet Försvarsekonomi och materielförsörjning med Försvarsdepartementet som uppdragsgivare. Projektet syftar till att bistå Försvarsdepartementet med studier kring bland annat materielförsörjning, internationella försvarsutgifter och industribedömningar men också kring Försvarsmaktens långsiktiga ekonomi samt tillväxtfrågor som svenskt försvar nu står inför. Den här rapporten fokuserar på det sistnämnda och mer specifikt vilka hinder som finns för att materielförsörjningen ska kunna öka i takt enligt gällande försvarsbeslut.

Författarna analyserar interaktionen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk. Studien bidrar till att belysa brister i interaktionen mellan myndigheterna samt att identifiera konkreta åtgärder som skulle kunna förbättra effektiviteten i materielförsörjningen.

Projektet och författarna till rapporten vill rikta ett särskilt tack till Sanna Dalberg för väsentliga bidrag i inledningen av studien, avseende studiens upplägg och utformning av intervjuguider. Sanna har också lämnat ett stort bidrag i texten om verksamhetsövergångar.

Tack också till Martin Lundmark, FHS, för en väl utförd granskning av rapporten.

Maria Ädel
Projektledare, Försvarsekonomi och materielförsörjning
Stockholm, april 2023

Ord- och begreppslista

Nedan följer en lista över ord och begrepp, samt tillhörande förklaringar, som är av särskild betydelse för rapportens fokusområde. Vissa av begreppen är allmänt förekommande begrepp, men berörs i den här listan då den allmänna användningen av begreppen inte överensstämmer med hur de används inom materielförsörjningsområdet i Sveriges försvarssektor.

Begrepp	Förklaring
Beställning	Hos FMV kan detta specificeras som Kund- respektive Leverantörsbeställning. Kundbeställning från Försvarmakten och Leverantörsbeställning till (kommersiell) leverantör.
Kravelement	Kravelement är materieldata som Försvarmakten eller FMV i samband med materielöverlämning ansvarar för att tillhandahålla samt kvalitetssäkra. ¹
Kravelementlista (KEL)	KEL är en förteckning över relevanta kravelement för anskaffning eller modifiering av materielsystem. Försvarmakten överlämnar KEL till FMV i samband med beställningar. ²
Materielleverans (även leverans)	Materielleverans avser i en materielförsörjningskontext den fysiska överlämningen av det anskaffade eller modifierade materielsystemet, det vill säga då materielen förflyttas från tillverkaren eller FMV till Försvarmakten. ³ Bör ej förväxlas med materielöverlämning eller systemöverlämning (se nedan).
Materielobjekt	En indelning av materiel inom ramen för styrning och uppföljning inom materielförsörjningen. Materielobjekt är en delmängd av ett materielområde eller omvänt så är materielområden ett antal materielobjekt.
Materielområdesansvarig (MOA)	Roll i Försvarmakten inom materielförsörjningsprocessen.
Materielöverlämning, (MÖL)	MÖL är benämningen på processen då FMV tillhandahåller Försvarmakten nödvändig materieldata för användning och förvaltning av specifika individuella materielsystem som anskaffats eller modifierats. MÖL är inte fristående från SÖL (se nedan), utan ett flertal aktiviteter delas mellan de två processerna. MÖL och SÖL utgår ifrån samma kravelementlista. ⁴
Målsättning	En fastställd beskrivning av materielbehov i form av Systemmålsättning (SMS), eller en fortfarande giltig, tidigare utgiven, Taktiskt Teknisk Ekonomisk Målsättning (TTEM).
Restpunkt	En restpunkt är ett kravelement som inte är uppfyllt till fullo vid tidpunkten för materielöverlämningen. ⁵

¹ Försvarmakten, 2022a: s. 22.

² Försvarmakten, 2022a: s. 23.

³ Försvarets materielverk, 2022a.

⁴ Försvarmakten, 2022a: s. 24.

⁵ Försvarmakten, 2022a: s. 25.

Restpunktlista (även restlista)	Restpunktlistan innehåller en förteckning över restpunkter, identifierade i KEL. För varje restpunkt redovisas åtgärdsplan, ekonomi med koppling till specifikt anslag, samt ansvarsfördelning. ⁶
Systemmålsättning (SMS)	SMS fastställs för att fungera som utgångsvärde vid kravställning på tekniska system som Försvarmakten har beslutat om att anskaffa. SMS grundar sig i identifierade behov, i sin tur kopplade till exempelvis förbandsmålsättningar eller försvarmaktsgemensamma materielbehov. ⁷
Systemöverlämning (SÖL)	SÖL är benämningen på processen då FMV tillhandahåller Försvarmakten nödvändig designdefinierande materieldata för användning, förvaltning samt övertagande av designansvar av materielsystem som anskaffats eller modifierats. SÖL är inte fristående från MÖL, utan ett flertal aktiviteter delas mellan de två processerna. SÖL och MÖL utgår ifrån samma kravelementlista. ⁸
Teknisk specifikation	Dokument som tas fram av FMV och som syftar till att specificera funktionella systemkrav i en upphandling. ⁹
Tekniskt system	Ett tekniskt system är ett samlingsbegrepp för komponenter, förbrukningsmateriel, programvaror, materieldokumentation samt teknisk data som sammantaget har som funktion att uppfylla ett eller flera syften i en särskild kontext. ¹⁰
Uppdrag	Uppdrag är den verksamhet som FMV finansierar med anslag på uppdrag av FM
Verksamhetsområde (VerkO)	VerkO är en organisatorisk del av FMV.
Överlämning	Verksamhet som huvudsakligen omfattar överlämningsberedning, kravelementdialog, kravuppföljning, sammanställning och bedömning av kravelementsuppfyllelse, distribution och kallelse till överlämningsförrättning, överlämningsförrättning, restpunktshantering och restpunktsbevakning. Överlämning ska inte förväxlas med materielleverans och annan fysisk hantering av materiel.

⁶ Försvarmakten, 2022a: s. 25.

⁷ Försvarmakten, 2022b: s. 208.

⁸ Försvarmakten, 2022a: s. 26.

⁹ Försvarets materielverk, 2021a: s. 8.

¹⁰ Försvarmakten, (2022b: s. 209.

Innehåll

Rapporten i sammandrag	10
Inledning	15
1.1 Syfte och frågeställningar	16
1.2 Avgränsningar	16
1.3 Disposition.....	17
2 Metod	18
2.1 Studiens upplägg	18
2.2 Studiens referensgrupp.....	19
2.3 Respondenter och datakällor	20
3 Teoretiskt ramverk	22
3.1 Effektmål och projekttriangeln	22
3.2 Effektivitet i interorganisatoriskt samarbete	24
3.2.1 Kategorier av faktorer som främjar och hindrar samarbetens effektivitet	26
3.3 Tidsmässig effektivitet i materieförsörjningsprocessen	31
4 Tidigare utredningar	33
5 Intervjuresultat.....	36
5.1 Empiri för Försvarsmakten.....	36
5.1.1 Tillit	36
5.1.2 Ledarskap.....	37
5.1.3 Målsättningar och planering	37
5.1.4 Ömsesidigt beroende	39
5.1.5 Kommunikation.....	40
5.1.6 Organisationsstruktur	41
5.1.7 Gemensamma resurser	43
5.2 Empiri för Försvarets materielverk.....	43
5.2.1 Tillit	43
5.2.2 Ledarskap.....	44
5.2.3 Målsättningar och planering	44
5.2.4 Ömsesidigt beroende	45
5.2.5 Kommunikation.....	46
5.2.6 Organisationsstruktur	47
5.2.7 Gemensamma resurser	48
6 Analys	49
6.1 Behov av mer samverkan tidigt i materieförsörjningsprocessen	49
6.2 Bristande processefterlevnad	50
6.3 Bristfällig styrning och ledning	52
6.4 Personal- och kompetensbrist	53
6.5 Bristande samsyn inom och mellan organisationerna.....	54

6.6	Bristande kommunikation	55
6.7	Avsaknad av gemensamt ledningsstödsystem	56
7	Slutsatser och rekommendationer.....	58
7.1	Slutsatser	58
7.2	Förslag till åtgärder	60
7.2.1	Tidigt deltagande och bred samverkan	60
7.2.2	Tydligare direktiv för bättre processefterlevnad	60
7.2.3	Kontinuitetsplanering för kompetens	61
7.2.4	Ett utvecklat ledningsstödsystem.....	61
8	Referenser.....	62
	Bilaga 1 Övergripande beskrivning av materielförsörjningsprocessen	65
	Bilaga 2 Intervjuguide	69
	Intervjuguide – SMS1.....	69
	Under SMS1-arbetet.....	69
	Före SMS1-arbetet (från "generera alternativa lösningar").....	69
	Efter SMS1-arbetet (fram till "offertförfrågan i förberedelsefasen")	69
	Bonus (i mån av tid).....	69
	Bilaga 3 Verksamhetsövergångar	71

Rapporten i sammandrag

Bakgrund

Det försämrade säkerhetspolitiska läget har lett till en politisk vilja att snabbt öka den militära förmågan. Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2020, innebar bland annat att Försvarsmakten ska tillväxa såväl organisatoriskt som personellt och materiellt under perioden fram till 2030.¹¹

Vikten av att kunna bygga militär förmåga snabbare framgår av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2023. Myndigheten gör bedömningen att materielförsörjningen behöver präglas av ett ökat fokus på att förkorta ledtider och på att säkerställa leveranser som ger operativ effekt i närtid.¹²

Syfte och frågeställning

Syftet med studien är att identifiera och analysera tidsmässiga effektivitetsbrister i interaktionen mellan Försvarsmakten (FM) och FMV, samt att rekommendera åtgärder för att minska de identifierade bristerna. Följande frågeställningar används:

1. Vilka tidsmässiga effektivitetsbrister går att identifiera i interaktionen mellan Försvarsmakten och FMV inom ramen för materielförsörjningsprocessen?
2. Hur skulle de identifierade tidsmässiga effektivitetsbristerna kunna åtgärdas, vilka avvägningar mellan olika effektivitetsfaktorer innebär detta, och vad kan det ha för effekt på materielförsörjningsprocessen ur ett helhetsperspektiv?

Metod

Studien har delats upp i ett antal steg. I det första steget har en kartläggning av materielförsörjningsprocessen med fokus på interaktionen mellan Försvarsmakten och FMV genomförts för att identifiera relevanta interaktionsmoment.

I ett andra steg har tre centrala fördjupningsområden inom materielförsörjningsprocessen valts ut för närmare analys. Dessa områden är: processerna för framtagning av två typer av målsättningsdokument, Systemmålsättning 1 (SMS1) och Systemmålsättning 2 (SMS2), samt överlämningsprocessen. Systemmålsättningarna konkretiserar Försvarsmaktens förståelsekrav på materiel som anskaffas eller modifieras, och överlämningsprocessen omfattar aktiviteter kring överlämnningen av anskaffad materiel från FMV till Försvarsmakten. Övriga delar av materielförsörjningsprocessen har inte studerats närmare.

Sammanlagt 15 intervjuer har genomförts vid de två myndigheterna, på såväl chefs- som handläggarnivå.

I ett tredje steg av studien togs övergripande slutsatser fram tillsammans med ett antal förslag på åtgärder i syfte att förbättra interaktionen myndigheterna emellan, och därmed göra processen snabbare.

Teori

Studiens teoretiska ramverk utgörs i förstaste av teorier om effektmål. En verksamhets totala prestation eller effekt kan följas upp eller inriktas via effektmål, vilka samspelar med och påverkar varandra.

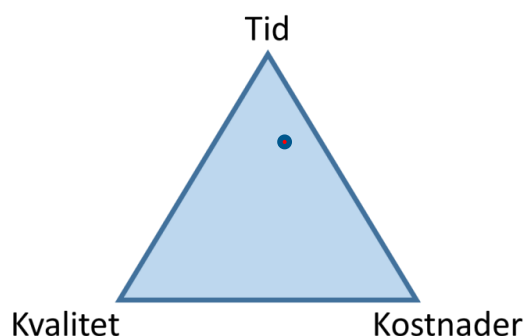
En enkel modell för effektmål utgår från målen *tid*, *kvalitet* och *kostnad*. Dessa mål beskriver de tre normalt viktigaste begränsningarna i projektstyrning: tid, kostnader och kvalitet.¹³ Enligt modellen kräver projektstyrningen att avvägningar mellan dessa aspekter görs: för att

¹¹ DS 2019:8.

¹² Försvarsmakten, 2022c: Bilaga 1, s. 37.

¹³ Gardiner & Stewart, 2000.

kunna förbättra prestanda inom en aspekt behöver man kompensera för detta med försämringar i en (eller båda) av de övriga. Det är inte möjligt att samtidigt fokusera på att vara såväl snabbast som att ha högst kvalitet och vara billigast.



Figur S1 Illustration av den s.k. projekttriangeln

Studiens andra teoretiska fundament, mot vilket empirin från genomförda intervjuer speglas, utgår från forskning om vilka faktorer som främjar respektive hindrar interorganisatoriska samarbetens effektivitet. Från tre översiktsstudier struktureras faktorer under sju kategorier:

- Tillit,
- Ledarskap,
- Målsättning och planering,
- Ömsesidigt beroende,
- Kommunikation,
- Organisationsstruktur,
- Gemensamma resurser.

De tre översiktsstudiernas författare behandlar vad de kallar framgångsrika samarbeten. I betydelsen av ett framgångsrikt samarbete mellan två organisationer inryms att det är ett väl fungerande samarbete och därmed också kan sägas vara ett effektivt samarbete, det vill säga ett samarbete där de tre ovannämnda effektmålen, tid, kvalitet och kostnad, beaktas och därmed leder samarbetet effektivt till de önskade resultaten. I den här studien likställs med andra ord ett framgångsrikt samarbete, med ett effektivt samarbete, något som också antas skapa förutsättningar för att prioriterad verksamhet kan genomföras snabbare.

Analys

Sju delvis separata problemområden har identifierats och använts för att dela upp analysen, baserat på helhetsintrycket av utsagorna i intervjuerna.

Behov av mer samverkan tidigt i materielförsörjningsprocessen

I intervjurens resultat framkommer att samverkan mellan Försvarmakten och FMV är bristfällig i tidiga skeden av materielförsörjningsprocessen. Respondenter från FMV ger en entydig bild om att de vill delta tidigt under processen, inte minst för att ha en bättre förståelse för de behov som uttrycks i exempelvis SMS2. Respondenterna från Försvarmakten ger en mer blandad bild; vissa menar att större deltagande från FMV i tidiga skeden vore önskvärt, medan andra menar att det inte är nödvändigt.

Bristande processefterlevnad

Ett annat problemområde som framträder i empirin handlar om gap mellan teori och praktik, mellan hur materielförsörjningsprocessen är tänkt att fungera och hur de inblandade parterna väljer att agera. Det här kan utgöra både en fördel och en nackdel, varierande från fall till fall.

Bristfällig styrning och ledning

Ett ytterligare problemområde är att det inom både Försvarmakten och FMV finns missnöje kopplat till bristfällig styrning, både muntlig och skriftlig i form av styrdokument. Ibland är

det avsaknad av styrning, exempelvis i form av att det saknas styrdokument, som betonas som problem. Från FM:s håll lyfts behov av ytterligare styrdokument eller underlag för att brygga gapet mellan FMSI (Försvarmaktens Strategiska Inriktning) och SMS1 och därigenom kunna sätta SMS2 i ett sammanhang.

Även om det framgår *vad* som ska göras, är det inte alltid som det är beskrivet *hur* det ska göras och om styrning som skapar gemensam förståelse för vad som är viktigt respektive oviktigt saknas, blir det svårt att ha flexibilitet i processen. Det kan bland annat innebära svårigheter med att påskynda processen.

Personal- och kompetensbrist

Ett övergripande problem som är återkommande i empirin är att det råder personalbrist, men även kompetensbrist samt bristande kompetensmatchning, hos de inblandade parterna från Försvarmakten och FMV i olika delar av materielförsörjningsprocessen.

Bristande samsyn inom och mellan organisationerna

Aktörer inom Försvarmakten respektive FMV kan ha olika syn på en fråga, eller olika förståelse för andra aktörs perspektiv. Inom Försvarmakten kan meningsskiljaktigheter finnas exempelvis internt högkvarteret eller mellan högkvarteret och försvarsgrenarna. Det kan även råda olika syn på sakfrågor och andra förhållanden mellan Försvarmakten och FMV.

Bristande kommunikation

Att fungerande kommunikation är en förutsättning för fungerande samarbete mellan Försvarmakten och FMV framgår på olika sätt i empirin. Likaså framgår att bristen på fungerande kommunikation försämrar förutsättningarna för samarbetet.

Avsaknad av gemensamt ledningsstödsystem

Det framkommer i intervjuerna att det råder brist på adekvata stödsystem för informationsöverföring, inom och mellan organisationerna, framförallt för säkerhetsklassad information, och att denna brist försvårar i samarbetet.

Slutsatser

Studiens slutsatser och påföljande åtgärdsförslag syftar till att överbrygga de sju delvis överlappande problemområden som identifierats i analysen. Slutsatserna formuleras nedan under de sammanfattande rubrikerna *Kompetens*, *Samverkan* och *Personkemi*.

Kompetens

En viktig faktor för att undvika stopp eller förseningar i anskaffningsprocessen är att se till att nyckelbefattningarna i processen besitter rätt kompetens i tillräcklig omfattning. Det är dessutom viktigt med kontinuitet för kompetensen. En planering för kontinuitet skulle vara positivt. Kompetensplaneringen bör omfatta aspekter som kompetensmatchning, utnyttjande och överföring av erfarenheter vid personalväxling samt introduktioner och utbildningar för nytilkomna medarbetare. Med kontinuerlig kompetens på plats förbättras möjligheterna till delegering av arbetsuppgifter i syfte att undvika flaskhalsar och förseningar i processen.

Samverkan

Tydlighet, både beträffande kommunikation, processutformning och direktiv, bidrar till en välfungerande samverkan och detta är grunden för ett effektivare arbetssätt genom samsyn och gemensam förståelse.

Tydlighet i processutformning kan uppnås genom exempelvis upprättande av generiska arbetssätt där de saknas och behövs. Kunskap om processen bland flera aktörer, ger också bättre förutsättningar för hantering av möjliga konsekvenser i senare skeden av processen, om den påskyndas.

Tidigt FMV-deltagande kan ge en bättre samverkan och därmed gynna snabbheten i processen, framför allt om framtagandet av SMS1 löper smidigare och om deltagandet bidrar till en snabbare process i senare skeden.

Med en gemensam begreppsapparat, en materielförsörjningsnomenklatur, bättre ömsesidig förståelse, tidigare och bredare samarbeten och tydligare process bör tidsvinster kunna göras genom bättre samverkan. I samverkanssammanhang spelar också ledningsstödsystemen en viktig roll.

Personkemi.

Intervjuerna visar på att det finns många inslag i processen vars genomförande vilar på personkännedom mellan motparterna på myndigheterna, en form av personkemi. Personkemi faller in under det bredare begreppet tillit. Effektiv och smidig kommunikation kan vila på att tillit finns mellan parterna och det kan skapas bland annat genom fungerande stödsystem, eller fungerande, väl dokumenterade och överenskomna processer. Det kan också skapas på personlig nivå genom att flera projekt genomförts framgångsrikt och att motparten agerat enligt de förväntningar som processutformning och stödsystem skapat.

De brister i processen som diskuteras i studien kan i många fall avhjälpas av en befintlig personkemi mellan nyckelaktörer, men att processen ska vara beroende av personkemi är inte önskvärt på längre sikt och förekomsten av personkemi verkar snarare ha varit en räddande faktor vid akuta problem.

Åtgärdsförslag

Studien lämnar fyra övergripande åtgärdsförslag.

Tidigt deltagande och bred samverkan

Försvarmaktens arbete med underlagsframtagande kan bli effektivare genom deltagande från FMV, redan i tidiga skeden. Om andra deltagares kompetens, perspektiv och marknadskännedom kan nyttiggöras tidigt, kan senare delar av processen löpa snabbare med färre hinder. Ett bredare samarbete redan i tidigt skede gör att problem kan identifieras och lösas tidigt, vilket borgar för en smidigare process och högre underlagskvalitet.

Detta förslag borgar för tidsbesparingar, högre underlagskvalitet, bättre samarbete och ökade möjligheter till flexibilitet. Dock kan ökat deltagande ge upphov till behov av ytterligare personella resurser och högre kostnader initialt.

Tydligare direktiv för bättre processefterlevnad

Tydligare direktiv ger en ökad kunskap om processen och dess förutsättningar och kan något paradoxalt leda till ökad flexibilitet och bättre möjligheter att göra avsteg från processen i syfte att spara tid. Processen kan uppfattas som mer tidsenlig, i termer av flexibilitet eller agilitet, och anpassningsbar efter för olika sakområden individuella eller unika anskaffningsbehov. Dock bör konsekvenser alltid beaktas, t.ex. beträffande potentiella problem som vissa avsteg från processen kan leda till i senare skeden.

I syfte att kunna realisera en tänkt tillväxt har FMV och Försvarmakten, efter den nya ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, sett över styrformerna i en myndighetsgemensam översyn av materielförsörjningsprocessen. Resultaten av den här föreliggande studien stödjer ett sådant arbete och rekommenderar att det fortsätter. Kontinuerligt förbättringsarbete inom sådana områden bör bedrivas inom myndigheterna.

Kontinuitetsplanering för kompetens

Kontinuitetsplanering för kompetens, dvs. planering för att kontinuerligt ha rätt kompetens på kritiska befattningar bör utvecklas, t.ex. genom att överlämningar till ny befattningshavare sker under längre tid, att mer utbildning inför tillträde till befattning genomförs och att den tid som personalen stannar på vissa befattningar förlängs. Att t.ex. skriva behovs- och kravdokument är inte en trivial verksamhet, utan tvärtom något som vinner på utbildning och erfarenhet.

Mer utbildning, ökat personalantal och liknande förbättringar för att säkerställa kontinuitetsplaneringen för kompetens tenderar dock att kräva fler resurser, vilket innebär högre kostnader.

Ett utvecklat ledningsstödsystem

Under intervjuerna med FM-personal har det framkommit att avsaknaden av gemensamt ledningsstödsystem mellan exempelvis Försvarmakten, FMV och FOI, medför långa responstider vid delgivning av säkerhetsskyddsklassad information. Ett utvecklat ledningsstödsystem, för att kunna arbeta, delge information och kommunicera skulle göra arbetet smidigare och spara tid. Informationssäkerhetsrelaterade risker måste dock beaktas. Studiens förslag är därför att det bör utredas hur ett sådant system kan fås på plats, samtidigt som acceptabla skyddsnivåer upprätthålls. Liknande problem finns inom det civila försvaret. Möjligheterna att dela och lagra säkerhetsskyddsklassad information på säkert sätt behöver utvecklas, där kollaborativa miljöer av något slag skulle underlätta samarbeten mellan olika aktörer inom och mellan beredskapssektorer.

Inledning

Det försämrade säkerhetspolitiska läget har lett till en politisk vilja att snabbt öka den militära förmågan. Det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2020, innebar bland annat att Försvarsmakten ska tillväxa såväl organisatoriskt som personellt och materiellt under perioden fram till 2030.¹⁴ Rysslands förnyade angreppskrig mot Ukraina som inleddes den 24:e februari 2022 har också inneburit en politisk enighet om att försvaret ska stärkas genom att tillföras mer ekonomiska resurser för att bland annat kunna tillföra mer och ny materiel.¹⁵ Sverige ansökte om Natomedlemskap den 18 maj 2022¹⁶. Sverige kan därmed också sägas, åtminstone i underförstådd betydelse, ha accepterat Natos mål att medlemsstaterna att satsa 2 % av BNP på det militära försvaret, varav minst 20 % av satsningarna ska avse anskaffning av större materielsystem, inklusive relaterad forskning och utveckling.¹⁷

I ljuset av det intensifierade kriget i Ukraina och det försämrade säkerhetspolitiska läget är det av största vikt att den av riksdagen redan beslutade tillväxten av totalförsvaret, och specifikt Försvarsmakten, kan ske så snabbt som möjligt.

En effektiv materielförsörjningsprocess innefattar en rad olika perspektiv och områden. I denna rapport är tidsperspektivet i fokus, dvs hur snabbt ny eller modifierad materiel kan tillföras. Med snabbhet avses tidsåtgången från behovsanalyser i tidiga faser till nya materielsystem finns tillgängliga i Försvarsmakten. Den del av materielförsörjningsprocessen som undersöks för möjligheter till tidseffektivisering är gränsyterna och interaktionen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk (FMV), som innebär att materielen snabbare kan nå krigsförbanden.

Materielförsörjningen till det militära försvaret är ett område som har utretts ett antal gånger under det senaste decenniet.¹⁸ Det har dock skett med olika utgångspunkter, men inte någon av utredningarna har utgått från en problemställning med fokus på att materielförsörjningen måste kunna genomföras allt snabbare. Fokus för utredningarna har varit ekonomiska besparingar, förbättrad insyn och kontroll för regering och riksdag eller förbättrad operativ förmåga för Försvarsmakten.

FOI har tidigare studerat materielförsörjningens effektivitet, då främst ur ett kostnadsperspektiv. Bland annat anskaffningsformer, strategier, incitament samt anpassning av materielsystem har behandlats i dessa studier.¹⁹ Snabbhet i anskaffningen har tidigare inte varit lika prioriterat som kostnadskontroll, vilket motiverar en studie med detta perspektiv.

Vikten av att kunna bygga militär förmåga snabbare framgår till exempel av Försvarsmaktens budgetunderlag för 2023. Myndigheten gör bedömningen att materielförsörjningen behöver präglas av ett ökat fokus på att förkorta ledtider och på att säkerställa leveranser som ger operativ effekt i närtid.²⁰ Det sistnämnda kan sägas vara ytterligare ett tecken på att fokus för materielförsörjningen förskjutits mot att ökad hastighet är viktigt.

Samarbete och arbetsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV har förändrats under de senaste åren. Myndigheterna har under de senaste åren genomfört ett antal förändringar avseende verksamheten och ansvaret myndigheterna emellan. Exempelvis har verksamhetsövergångar genomförts från FMV till Försvarsmakten²¹ och ansvar för anslag har flyttats från Försvarsmakten till FMV.²² Ekonomistyrningsverket (ESV) har på uppdrag av rege-

¹⁴ DS 2019:8.

¹⁵ Regeringen, 2022.

¹⁶ Regeringskansliet, 2022.

¹⁷ *Wales Summit Declaration*.

¹⁸ Se till exempel SOU 2011:36; SOU 2014:15; SOU 2016:88; SOU 2016:90; SOU 2018:7.

¹⁹ Se t.ex. Axelson m.fl., 2012; Nordlund et al, 2015; Nordlund m.fl., 2016.

²⁰ Försvarsmakten, 2022c: Bilaga 1, s. 37.

²¹ Försvarets materielverk, 2019.

²² FMV disponerar numera över anslagspost "1. Leverantörsutgifter för leveranser" under anslag "1:3 Anskaffning av materiel och anläggningar" under utgiftsområde "6 Försvar och samhällets krisberedskap".

ringen lämnat stöd till myndigheterna genom att föreslå förändringar avseende ekonomistyrningen inom ett flertal områden, bland annat materielförsörjningsprocessen. Förändringarna har gjort att arbetsprocesser och hur myndigheterna gemensamt löser uppgifter har förändrats. Samtidigt har kraven på att den beslutade tillväxten ska ske skyndsamt ökat. Problematiken synliggörs i FMV:s årsredovisningar under de senaste åren där omförhandlingar mellan FMV och Försvarmakten lyfts fram. Att omförhandlingar behövs i olika utsträckning från år till år är inget konstigt i sig när omprioriteringar görs till följd av ändrade förutsättningar. Att 37 omförhandlingar behövde genomföras under 2021 (mot 35 under 2020), varav de flesta initierade av Försvarmakten och där ”tillägg av uppgifter” nämns som en av huvudorsakerna tyder dock på att det finns ett förbättringsutrymme.²³ Det finns därför anledning att undersöka om det har uppstått friktioner i interaktionen mellan myndigheterna som påverkar effektiviteten i materielförsörjningen.

Med ledning av det som skrivits ovan om de ökade behoven av snabb materielltillförsel tillsammans med de stora förändringar som genomförts i gränsytan mellan myndigheterna, kan det konstateras att det är relevant att undersöka om den nuvarande samverkan och samarbetet mellan Försvarmakten och FMV inom ramen för materielförsörjningsprocessen är effektiv i den meningen att den inte ställer hinder i vägen för att redan fattade och framtida beslut kring snabb materielltillväxt. Hur interaktionen mellan myndigheterna fungerar undersöks genom en intervjustudie där representanter från Försvarmakten och FMV har intervjuats. Svaren från intervjuerna analyseras med hjälp av ett teoretiskt ramverk byggt utifrån faktorer som främjar respektive hindrar effektiva samarbeten mellan myndigheter och organisationer.

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att identifiera och analysera tidsmässiga effektivitetsbrister i interaktionen mellan Försvarmakten och FMV avseende materielförsörjningsprocessen samt att rekommendera åtgärder för att minska de identifierade bristerna. Arbetet med studien avser att besvara följande frågeställningar:

1. Vilka tidsmässiga effektivitetsbrister går att identifiera i interaktionen mellan Försvarmakten och FMV inom ramen för materielförsörjningsprocessen?
2. Hur skulle de identifierade tidsmässiga effektivitetsbristerna kunna åtgärdas, vilka avvägningar mellan olika effektivitetsfaktorer innebär det, och vad kan det ha för effekt på materielförsörjningsprocessen ur ett helhetsperspektiv?

1.2 Avgränsningar

Studiens definition av effektivitet är central. Baserat på behovet av att så snabbt som möjligt kunna tillföra Försvarmakten ytterligare materiel, i ljuset av det försämrade säkerhetsläget, har denna studie valt att fokusera på snabbhet. Valet av definition av effektivitet innebär ett behov av att kontrollera för olika typer av oönskade bieffekter, i termer av exempelvis kostnad, kvalitet och flexibilitet. Med det avses att det kan vara möjligt att vissa åtgärder som vidtas eller föreslås kan förbättra effektiviteten genom att förbättra hur snabbt Försvarmakten kan tillföras ny materiel, men att det inte sker genom att kostnaderna sjunker och kvaliteten stiger, utan kanske det omvända. Detta resonemang utvecklas i avsnitt 3.1 nedan.

Rapporten behandlar bara den frestida materielltillväxten, vilket innebär att eventuella förändringar vid höjd beredskap eller krig inte berörs. På samma sätt berör studien inte forcerad anskaffning. Forcerad anskaffning är ett verktyg som kan användas vid enskilda särskilt akuta situationer, när system behöver komma på plats snabbt. I en akut situation är det

Se Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk. Regeringsbeslut 3, 2022-09-08, Fö2022/00232 (delvis), Fö2022/00903.

²³ Försvarets materielverk, 2021b, 2022b.

rimligt att annan verksamhet få stå tillbaka och att en lösning kommer på plats för det specifika problemet. För denna studie har det däremot bedömts inte vara ett lämpligt verktyg för genomförande av den ordinarie materielprocessen.

Under studiens genomförande har ett medvetet beslut fattats att inte lägga så stor vikt vid de delar av materieförsörjningsprocessen som genomförs efter att *Beslut om användning* (BOA) fattas hos Försvarmakten. Detta beror på att uppdragsgivarens frågeställning och fokus på hur Försvarmaktens snabbare kan få tillgång till materiel naturligt kan avgränsas vid detta beslutstillfälle. När Försvarmakten fattar BOA så kan det sägas innebära att materielen finns tillgänglig (åtminstone i någon kvantitet) och kan börja användas i Försvarmakten. Det betyder dock inte att t.ex. avvecklingsskedet alltid helt saknar påverkan på helheten,²⁴ men för det enskilda systemet har dess eget avvecklingsskede i regel obefintlig påverkan på hur snabbt systemet kan införas i myndigheten.

Den inriktning som studien givits av uppdragsgivaren, har inneburit att den tidigare forskning som studerats avser vad som positivt eller negativt påverkar samarbeten mellan organisationer. En öppnare frågeställning hade kunnat innebära att forskning om metoder eller förhållningssätt för att arbeta med att förbättra och effektivisera organisationers arbetssätt, t.ex. Lean, Six Sigma, Business Process Re-engineering (BPR), Kaizen, Total Quality Management (TQM), kunnat vara en del av den teoretiska referensramen, något som nu alltså inte är fallet. Det innebär också att fokus i rapporten inte ligger på själva utformningen av materieförsörjningsprocessen, utan fokus är att analysera och lämna åtgärdsförslag relaterat till hur samverkan inom processen sker mellan Försvarmakten och FMV.

1.3 Disposition

Den läsare som inte är relativt väl bevandrad i materieförsörjningsprocessen, rekommenderas att inleda läsningen av rapporten med bilaga 1 som innehåller en övergripande processbeskrivning och fördjupningar av några av delprocesserna.

I kapitel 2 redovisas och diskuteras den metod och de metodologiska val som gjorts inför och under studien.

I kapitel 3 diskuteras effektivitetsbegreppet mer utförligt och studiens teoretiska ramverk presenteras. För att skapa en bättre förståelse för diskussionen om förskjutningar i prioritering för effektivitetsbegreppet kan bilaga 3, som innehåller en beskrivning av de verksamhetsövergångar som skett mellan myndigheterna, läsas innan kapitel 3.

Kapitel 4 sätter en kontext för studien genom att redovisa vissa för studien relevanta noter från tidigare utredningar och studier.

I kapitel 5 presenteras ett urval av innehållet och svaren från de genomförda intervjuerna.

Kapitel 6 innehåller analysen av det insamlade materialet, såväl från intervjuerna, som från det teoretiska ramverket och tidigare studier och utredningar.

I kapitel 7, slutligen presenteras ett par diskussionsområden och fyra stycken övergripande förslag till förändringsområden.

²⁴ Till exempel har det under studien framgått att det kan vara så att materiel för vilken det fattas beslut om avveckling, men som ännu inte försålts eller destruerats kan uppta garage- eller förrådsyta och därmed försena möjligheterna att tillföra nya system, då det saknas lagringsmöjligheter för dessa.

2 Metod

2.1 Studiens upplägg

För att svara på studiens frågeställningar har arbetsprocessen delats upp i ett antal steg. I det första steget har en kartläggning av materielförsörjningsprocessen med fokus på interaktionen mellan Försvarmakten och FMV genomförts för att identifiera de för studien relevanta interaktionsmomenten. Se Bilaga 1 för en detaljerad genomgång av det första steget.

I ett andra steg har ett antal delar av materielförsörjningsprocessen valts ut för närmare analys. De tre fördjupningsområden som har valts ut är processerna för framtagning av två typer av målsättningsdokument, Systemmålsättning 1 (SMS1)²⁵ och Systemmålsättning 2 (SMS2), samt överlämningsprocessen, det vill säga aktiviteter kring överlämnningen av anskaffad materiel från FMV till Försvarmakten.

SMS1 och SMS2 syftar till att konkretisera Försvarmaktens förmågekrav och är centrala i kravställningen inom materielförsörjningsprocessen och för att vid olika tidpunkter i processen slå fast och dokumentera överenskomna målsättningar för det aktuella systemet. Vad gäller det tredje fokusområdet, Överlämnningen, är det också en central del inom materielförsörjningsprocessen och den mängd av dokumentation som enligt Samordnings-överenskommelse mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk (SAMO) ska färdigställas och godkännas av de bägge myndigheterna är särskilt omfattande. Överlämnningen bedömdes därmed innehålla en stor mängd interaktioner mellan myndigheterna och riskerar därmed också leda till en tidsmässigt utdragen process. De här tre fördjupningsområdena framstod därför som särskilt intressanta för hur interaktionen mellan myndigheterna fungerade. (Se Bilaga 1 för mer detaljer.) Övriga delar av materielförsörjningsprocessen har därmed inte studerats närmare.

De tre fokusområdena har alltså valts för att utgöra provytor och kunna fokusera intervjuer kring ett antal centrala verksamheter inom materielförsörjningsprocessen där interaktionen mellan myndigheterna är extra viktig eller omfattande. De har alltså bidragit till urvalet av intervjupersoner vid myndigheterna, dvs. personer som arbetar eller arbetat med dessa områden, och koncentrerat vad respondenterna pratat om. För beskrivningarna av respondenternas svar och för studiens analys har andra perspektiv valts och fokusområdena tjänar inte något tydligt syfte där.

Syftet med steg 2 var att kunna identifiera effektivitetsbrister eller potentiella hinder för en effektiv interaktion mellan myndigheterna. Denna typ av frågeställning där fokus ligger på att identifiera potentiella orsaksfaktorer och formulera hypoteser på potentiella orsakssamband kräver ett explorativt (d.v.s. utforskande) och teoriutvecklande förhållningssätt. På grund av detta gjordes valet att genomföra djupgående intervjuer med nyckelrespondenter med gedigen kunskap och erfarenhet av interaktionen mellan de berörda myndigheterna för att bygga en förståelse för de mekanismer inom interaktionen som respondenterna upplever som väsentliga.

Under steg 2 togs även semi-strukturerade intervjuguider fram för att fungera som stöd under intervjuer med fokus på att kunna identifiera problem relaterade till de tre fördjupningsområdena. Frågorna var mestadels av öppen karaktär, snarare än formulerade för att belysa särskilda typer av problem, även om det fanns ett tydligt fokus på tidseffektivitet. Se Bilaga 2 för exempel på intervjuguide som användes i det här skedet.

I detta steg av studien har det också, utgående från frågeställningens kärna – interaktionen mellan myndigheterna, tagits fram och beskrivits ett teoretiskt ramverk (se kapitel 3). Syftet med ett sådant teoretiskt fundament är att tjäna som inspiration till tänkbara faktorer som

²⁵ Under intervjuerna har ibland även den mer generella typen av målsättningsdokument, Systemmålsättning 1 för grupper av materiel (SMS1G), nämnts, varför det i den fortsatta framställning ibland ingår i redovisningen eller diskussioner.

ger upphov till potentiella hinder för en effektiv interaktion mellan myndigheterna inom ramen för materielförsörjningsprocessen. I den forskning som ligger till grund för detta ramverk finns också inspiration för de förslag till åtgärder som presenteras i kapitel 7. Detta teoretiska ramverk användes sedan för att sortera och kategorisera utsagor från intervjuerna. En detaljerad beskrivning av hur detta har gått till följer i anslutning till empiriredovisningen i kapitel 5.

Intervjuer och kategorisering av utsagor har i huvudsak genomförts i två grupper om två forskare var för sig för respektive myndighet, dock med hjälp av samma fastställda intervjuguider. Kategoriseringen har senare diskuterats i hela projektgruppen för att reda ut eventuella otydligheter. Användningen av separata intervjugrupper medför att ett större mått av subjektivitet har introducerats i studien, genom att klassificeringen av utsagorna enligt faktorerna från det teoretiska ramverket ibland gjorts olika, än om alla projektmedarbetare varit delaktiga brett över alla intervjuer och tidigt vid kategoriseringen. Det senare har dock varit ogörligt med hänsyn till tillgänglig projekttid och endast projektgruppens diskussion av de mest otydliga utsagorna kunde genomföras.

Analysen i kapitel 6, vilken utgår ifrån empirin i kapitel 5, har dock genomförts av hela forskargruppen samlat under ett koncentrerat tillfälle. Inför analysen grupperades de klassificerade utsagorna i listor. Dessa lästes av samtliga i studien ingående analytiker och låg till grund för de gemensamma diskussionerna under analysen. I kapitel 6 redovisas de särskilda problemområden som identifierats och analyserats, där uppdelningen har skett oberoende av kategorierna i det teoretiska ramverket. Dock har återkoppling till den tidigare forskningen gjorts vid diskussion kring exempelvis orsakssamband mellan identifierade problem. Ytterligare beskrivning av hur analysen har genomförts följer i ingressen till kapitel 6.

I ett tredje steg av studien togs övergripande slutsatser fram samt ett antal förslag på åtgärder som syftar till att förbättra interaktionen myndigheterna emellan och som i sin tur syftar till att hastigheten i processen förbättras. Detta presenteras i kapitel 7. Här har det teoretiska ramverket fungerat som inspiration, men inte som facit. Det har lämnats öppet för att beskriva förslag till åtgärder som inte emanerar från ramverket och att förslagen till åtgärder kan omfatta problem som inte går att relatera till det teoretiska ramverket. Vid framtagningen av förslag på åtgärder för de delar av materielförsörjningsprocessen som för steg två valts ut som fördjupningsområden har det även gjorts en ansats till att beakta helhetsperspektivet, i syfte att förslagen inte ska riskera att leda till suboptimeringar.

2.2 Studiens referensgrupp

Till studien har en referensgrupp knutits. Den har bestått av representanter från Försvarsdepartementets enheter för Militär förmåga och insatser (Fö/MFI) och Materiel, forskning och utveckling (Fö/MFU), samt från Försvarsmakten och FMV. Ett syfte med valet av referensgrupp och medlemmar var att det skulle bidra till bättre möjlighet att formulera och precisera frågeställningar relevanta för de primära intressenterna. Andra syften var att kunna täcka in alternativa perspektiv på informationsinhämtning, samt att säkerställa tillgång till relevanta intervjupersoner med hjälp av referensgruppsdeltagarnas personkännedom. Användandet och bemanningen av referensgruppen syftade också till att förbättra möjligheterna till mottagande och spridning av studiens resultat hos de primära intressenterna, samt i förlängningen kunskapsspridning till övriga intressenter.

Till skillnad från en referensgrupp vars medlemmar valts på mer akademiska meriter, bakgrunder eller syften och därmed inte kan sägas ingå i det problemområde studien avser, måste man vid användandet av en referensgrupp likt i denna studie vara uppmärksam så att inte arbetet styrs eller påverkas av referensgruppen eller dess medlemmar på sätt som skulle kunna sägas innebära avsteg från god forskningssed. Vid uppdragsstyrd forskningsverksamhet, likt den som FOI vanligtvis bedriver, är detta en fråga som ständigt måste beaktas och alltså inte något särskiljande för denna studie. Det befintliga valet av referensgruppsmedlemmar för den här studien innebär endast att frågan blir än mer tydlig. Rapportförfattarna har i den här rapporten eftersträvat att kunna tillgodose god forskningssed vad gäller

exempelvis forskningsresultatets integritet visavi uppdragsgivaren, för att arbetet inte ska bli lidande av någon allvarlig bias. Rapportförfattarnas bedömning är samtidigt att referensgruppen bidragit med sakkunskap inom rapportens fokusområde, tillgång till relevanta intervjupersoner, förbättrade möjligheter till spridning av studiens resultat.

2.3 Respondenter och datakällor

Identifikation och urval av intervjuobjekt har inledningsvis skett i samverkan med referensgruppen. Ambitionen har då främst varit att inhämta information för att kunna beskriva processerna korrekt och på en tillräckligt detaljerad nivå, för att möjliggöra identifikation av potentiella effektivitetshinder. Ambitionen har också varit att intervjuerna vid den ena myndigheten ska kunna speglas genom intervjuerna i den andra myndigheten, så att möjligheten ska finnas att ta del av perspektiven från bägge myndigheterna. Därför har lika många på chefsnivå i de bägge myndigheterna intervjuats under steg 1. Sammantaget genomfördes 4 intervjuer i detta steg.

Under steg 2, då probleminidentifikation låg i fokus, har personer på både chefs- och handläggarnivå i respektive myndighet intervjuats för respektive fördjupningsområde.

		FM		FMV	
Steg 1	Chef	X	X	X	X
	Handlägg				

		SMS 1	SMS 2	Lev/ Överl	SMS 1	SMS 2	Lev/ Överl
Steg 2	Chef	X	X	X	X	X	X
	Handlägg	X	X	X	X	X	X

Figur 1 Illustration över intervjuerna vid de två myndigheterna i de två stegen och de tre fokusområdena

I steg 2 intervjuades sammantaget 11 nyckelrespondenter under perioden juli till oktober 2022, där de båda berörda myndigheterna representerades på både chefs- och handläggarnivå. I några av intervjuerna avhandlades de bägge områdena SMS1 och SMS2 under samma intervju. I varje intervju deltog ett eller två intervjuobjekt, fast aldrig chef och handläggare samtidigt, samt minst två forskare från FOI, varav en ledde samtalet med intervjuobjektet(-en) medan de övriga koncentrerade sig på att föra anteckningar för att minimera risken att väsentliga observationer missades i samtalet. De allra flesta intervjuerna genomfördes vid besök på intervjuobjektens arbetsställen medan några enstaka genomfördes genom telefon- eller videokonferens. I redovisningen av innehållet i intervjuerna i kapitel 5, ingår utsagor både från studiens steg 1 och steg 2. Detta beror på att det under steg 1 under vissa intervjuer även berördes problem, hinder eller välfungerande förhållanden, som bedömts väsentliga för studien.

Valet av metod med selektiva intervjuer med ett fåtal respondenter vid de bägge myndigheterna innebär att det inte kommer att kunna dras några generella slutsatser för problem-bilden kring interaktionen mellan de bägge myndigheterna. Däremot tillåter metoden att en djupare förståelse för de mekanismer som präglar interaktionen byggs som kan valideras i ett senare skede utanför denna studies ramar. Instanser av problem som respondenterna upplever finns kan redovisas, och med det som grund kan förslag på eventuella åtgärder

lämnas, med stöd från det teoretiska ramverket. Vilka av dessa åtgärder som bör genomföras och i vilken prioriteringsordning de borde genomföras, bör bli föremål för vidare utredning antingen genom myndigheternas egen försorg eller i en kommande studie, exempelvis inom detta projekt.

När det i texten i kapitel 5 refereras till utsagor från respondenterna och det är placerat inom citationstecken ska detta inte missförstås som att det är exakta citat från intervjuerna. I de flesta intervjuerna har endast anteckningar tagits vilka ska innehålla betydelsen av det som yttras. Naturligtvis kan detta avvika från den faktiska formuleringen. Ambitionen har inte heller varit att exakt citera respondenterna, utan förmedla betydelsen av utsagorna.

3 Teoretiskt ramverk

Kapitlet inleds med att redogöra för den definition av effektivitet som används i studien. Detta görs genom att kort presentera forskning om så kallade effektmål och en förenklad modell kallad projektriangeln. Därefter utvecklas ett teoretiskt fundament med utgångspunkt i tidigare studier om interorganisatoriskt samarbete samt ramverket kontextualiseras genom att presentera vad tidigare studier av den svenska militära materielförsörjningen redovisat som har relevans för denna studie med de avgränsningar som gjorts i studien.

Valet av inriktning för det teoretiska fundamentet utgår från den grundläggande frågeställning från uppdragsgivaren, nämligen om det finns något i gränsytan, dvs. interaktionen, mellan myndigheterna som kan identifieras som hinder för en snabbare materielförsörjning. I jakt på kortare ledtider kan dock konsekvenser inom andra områden uppkomma, såsom ökade kostnader eller kvalitetsvariationer. Samspelet mellan dessa faktorer och konsekvensernas storlek bestämmer anskaffningsutfallets totala effektivitet på ett bredare sätt än enbart tidseffektiviteten. Grunden förblir dock de framgångsfaktorer (och hinder) som kan finnas för god samverkan mellan aktörer, och det är på dessa som studiens teori baseras. Det handlar med andra ord om vad som karakteriserar ett bra samarbete mellan organisationer, i detta fall myndigheter.

I strategin för Försvarsmaktens materielförsörjning från 2007 föreskrevs att valen mellan kostnad, effekt och handlingsfrihet skulle vara tydliggjorda och medvetna.²⁶ Kostnadseffektivitet och internationella insatser var på denna tid styrande, och tidsperspektivet gavs därmed inte alls den betydelse det har idag. FOI utvärderade under 2011 tillämpningen av denna materielförsörjningsstrategi²⁷. Värt att notera inom ramen för denna rapportens uppdrag är att ett av förslagen i denna utvärdering var att skapa arbetsgrupper för operativt samarbete mellan försvarsmyndigheterna.

3.1 Effektmål och projektriangeln

En verksamhets totala prestation eller effekt kan följas upp eller inriktas via effektmål, vilka samspelar med och påverkar varandra. Några vanliga exempel på sådana effektmål är²⁸:

- Kvalitet – att i en process göra saker på rätt sätt och uppfylla krav och förväntningar
- Snabbhet – att processen löper snabbt för att minska väntetider och risker
- Tillförlitlighet – att uppfylla leveranslöften i rätt tid
- Flexibilitet – möjlighet att förändra processen, verksamheten eller därtill knutna delar
- Kostnadseffektivitet – att givet tillgängliga ekonomiska medel prestera bästa möjliga resultat

Dessa fem effektmål används normalt i en organisation för att strategiskt planera och skapa fördelar gentemot konkurrenter. Dock kan de också prioriteras och användas för att studera och följa upp verksamheter i termer av effektivitet. Kärnan i att studera verksamheter genom effektmål är vetskapen om deras inbördes påverkan på varandra (och denna påverkans riktning); påverkar vi ett effektmål i någon riktning kommer detta troligen att leda till att ett eller flera andra effektmål påverkas. Med andra ord är det inte möjligt att prioritera alla målen lika högt och om något prioriteras upp, måste andra prioriteras ned. Ett samarbete är också en form av verksamhet som genomförs i gränsytan mellan två organisationer och därför är dessa effektmål relevanta även för en bedömning av samarbeten.

²⁶ Försvarsmakten, 2007.

²⁷ Axelson et al, 2011.

²⁸ Slack m.fl., 2010.

För materielförsörjning (och senare förbandsproduktion), vilket är ett samarbete mellan Försvarmakten och Försvarets materielverk, kan en viss prioritering och förenkling av effektmålen ske:

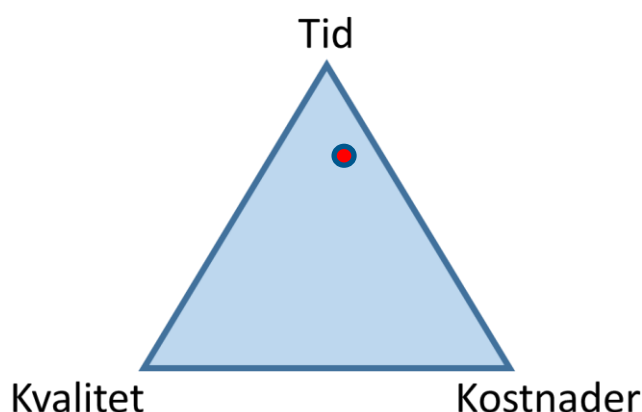
- De effektmål som omfattar tidsaspekten, snabbhet och tillförlitlighet, kan slås ihop till ett mål: att få rätt materiel på plats i rätt tid (här: så snabbt som möjligt). I den här rapporten kallas detta större och sammanslagna effektmål för *tid*.
- Kostnadseffektivitet, där budgetramarna i modern tid varit en dominerande begränsning, kan i tider av ökade försvarsanslag och tvåprocentsmål prioriteras ned till ett mindre betydelsefullt effektmål, speciellt i relation till hur viktig snabb tillväxt anses vara. Detta innebär inte att kostnadseffektivitet kan ignoreras, utan att det kan finnas en acceptans för att hantera fördyringar istället för tidigare nedskärningar.
- Flexibilitet, möjligheten att förändra verksamheten snabbt, kan prioriteras ned. Detta gäller framför allt om responsen till förändringar i omvärldsläget omhändertas i strategisk inriktning och planering (vilket i sin tur påverkar kvalitet/kravställning och andra effektmål). När processens snabbhet prioriteras kan ambitionen avseende flexibilitet rimligtvis tonas ned, då förmågan till snabba förändringar omfattas av den mer generella aspekten snabbhet.
- Kvalitet som effektmål är viktigt i materielförsörjning och förbandsproduktion. Dock behöver inte denna varieras eller höjas (på bekostnad av andra effektmål), utan kan hållas konstant, givet att kravuppfyllnad sker.

Från fem effektmål går det att med ovanstående resonemang förenkla målen för materielförsörjningsprocessen till effektmålen tid, kvalitet och kostnad, där effektmålet tid motsvarar en sammanslagning av effektmålen snabbhet och tillförlitlighet; medan effektmålen flexibilitet försummas förutom den mån i vilken den ingår i effektmålet tid. Tid, kvalitet och kostnad är också de tre dimensioner som återfinns i projekttriangeln.

Projekttriangeln är en brett spridd modell som beskriver de tre viktigaste begränsningarna i projektstyrning: tid, kostnader och kvalitet.²⁹ Enligt modellen kräver projektstyrningen att avvägningar mellan dessa aspekter görs: för att kunna förbättra prestanda inom en aspekt behöver man kompensera för detta med försämringar i en (eller båda) av de övriga.³⁰ Exempelvis kan kvaliteten på projektets produkt förbättras genom att projektarbetes förlängs (dvs., genom en försämring i tidsaspekten) eller att mer pengar och andra resurser läggs på projektet (dvs., genom en försämring i kostnadsaspekten) – eller bådadera. Projektteamets planeringsuppgift är alltså att hitta en balans mellan alla tre aspekterna för att möta krav på projektets produkt. Själva huvudpoängen är att det inte är möjligt att samtidigt fokusera på att vara såväl snabbast som att ha högst kvalitet och vara billigast.

²⁹ Gardiner & Stewart, 2000.

³⁰ Pollack m.fl., 2018.



Figur 2 Illustration av den s.k. projekttriangeln

Förutom själva planeringen är det inte ovanligt i projektstyrning att man ställs inför situationer där oförutsedda händelser eller förändrade förutsättningar under projektets genomförande innebär att de ursprungliga planerna inte kan realiseras inom den givna tiden, kvaliteten eller kostnaderna. Med andra ord, förhållandena mellan de tre effektmålen löses upp så att ett (eller flera) av effektmålen försämrats utan att de övriga förbättras och därmed minskar den totala effektiviteten jämfört med den ursprungliga planen. Man tvingas ta ställning till hur effektmålen ska ombalanseras: att behålla hög kvalitet till ett högre pris eller långsammare leverans, till exempel om man ska skjuta till mer pengar eller dra ner på ambitionen för att hinna färdigställa projektet i tid. Det gäller under förutsättning att *Tid* är högst prioriterat. Valet mellan mer pengar eller lägre kvalitet beror då på vad som är näst högst prioriterat: *Kostnad* eller *Kvalitet*?

I den här studien undersöks just sådana händelser som kan påverka den totala effektiviteten och främsta fokus ligger på snabbhet, det vill säga effektmålet *Tid* prioriteras högst. Med tanke på detta väljs därför att koncentrera studien på snabbheten som det avgörande effektmålet där förändringarna sker och samtidigt hålls, teoretiskt sett, de övriga effektmålen konstanta (dvs., eventuella förändringar i dem antas kompenseras genom motsvarande förändringarna i *Tid*). Förutom enkelheten som speglar uppdragsgivarens prioriteringar är en ytterligare fördel med denna inställning att, när de övriga effektmålen hålls konstanta, kan man konstatera att förändringarna i snabbheten speglar förändringarna i effektiviteten överlag.

3.2 Effektivitet i interorganisatoriskt samarbete

Studiens teoretiska fundament, mot vilket empirin från genomförda intervjuer speglas, utgår från forskning om vilka faktorer som främjar respektive hindrar interorganisatoriska samarbetens effektivitet. Utgångspunkten är tre olika översikter över den tidigare forskningen i ämnet, som gjorts av, respektive, Hudson med flera, Bryson med flera samt McNamara med flera.³¹ Studierna har valts ut för att de uppfyller följande tre kriterier: (1) de utgör översikter snarare än fallstudier, (2) de berör verksamhet inom offentlig sektor, samt (3) de har fokus på samarbete. Hudson m.fl. (1999) utgår ifrån en blandning av teoretiska ramverk från tidigare studier, artiklar samt böcker som berör interorganisatoriskt samarbete inom offentlig sektor, och utvecklar successivt sitt eget teoretiska ramverk. Bryson m.fl.³² analyserar också tidigare studiers teoretiska ramverk, med fokus på sådana som syftar till holistisk förståelse av sektoröverskridande samarbete, samt diverse empiriska studier och böcker, och tar fram ett eget ramverk som utgör en syntes av referensmaterialet. Även McNamara m.fl.³³ utgår i sin studie från tidigare studiers teoretiska ramverk, med fokus på faktorer för framgång och

³¹Hudson m.fl., 1999; Bryson m.fl., 2015; McNamara m.fl., 2019.

³²Bryson m.fl., 2015.

³³McNamara m.fl., 2019.

misslyckande i myndighetsbaserade respektive medborgarbaserade samarbeten, för att sedan ta fram en egen lista över särskilt viktiga faktorer för respektive typ av samarbete.

Studierna ovan fokuserar på interorganisatoriska samarbeten inom offentlig verksamhet samt sektoröverskridande samarbeten. De faktorer som översiktarna redovisar behöver därför anpassas till offentlig verksamhet bedriven i myndighetsform inom en enskild sektor, för att passa den här studiens syfte. I detta kapitel presenteras därför kategorier av de faktorer som bedöms vara mest relevanta för samarbetet mellan de två statliga myndigheterna Försvarsmakten och FMV.

De tre översiktsstudiernas författares inställning till samarbetens effektivitet skiljer sig något från den som används i denna studie. McNamara m.fl.³⁴ resonerar kring ”samarbetens framgång” och menar att varje diskussion om framgång i samarbeten också måste innehålla en diskussion om misslyckande i samarbeten. Framgång och misslyckande bör uppfattas som varsin ändpunkt på ett kontinuum, och varje samarbete befinner sig någonstans mellan dessa två ändpunkter. Författarna problematiserar också om det som avses med framgång definieras av en output från ett samarbete, såsom en överenskommelse eller en faktisk förändring av de förhållanden som samarbetet avsåg. Ett alternativ till detta skulle vara att se fortsatt samarbete i sig som ett bevis för framgång eller ett framgångsrikt samarbete.

McNamara m.fl.³⁵ använder en typologi utvecklad och presenterad av Moore och Koontz³⁶ som baseras på intressentengagemang och skiljer mellan myndighetsbaserade (agency-based), blandade och medborgarbaserade (citizen-based) samarbeten. Myndighetsbaserade samarbeten är ofta påbjudna via lagstiftning och inkluderar offentliga organisationer som exempelvis statliga myndigheter. Därmed är exemplet med ett fortsatt samarbete som ett tecken på ett framgångsrikt samarbete inte relevant för denna studie, eftersom myndigheterna i den aktuella studien inte själva kan välja att fortsätta eller avbryta samarbetet.

Författarna³⁷ menar också att det är relevant att överväga huruvida faktorerna finns på plats innan samarbetet och därefter påverkar samarbetet, eller om det är faktorer som uppstår efter att samarbetet inletts och därefter påverkar samarbetet.

Hudson m.fl.³⁸ gör i sin studie en översikt av forskningen kring interorganisatoriskt samarbete inom offentlig sektor. Författarna går igenom för- och nackdelar med att bedriva interorganisatoriska samarbeten, samt vilka problem och hinder respektive möjligheter som finns för att nå framgång utan att elaborera om framgångens natur. Författarna belyser dessutom det stundvis paradoxala med att samarbete ses som något positivt och önskvärt, samtidigt som problemen med att etablera framgångsrika samarbeten har varit förhärskande under flera decenniers tid. De presenterar därefter ett teoretiskt ramverk för samarbete, vilket till stor del fokuserar på olika komponenter som behöver hållas i åtanke inför att ett samarbete påbörjas. Det teoretiska ramverket är inte tydligt uppdelat i fördelar respektive nackdelar med samarbeten, utan utgör en blandad checklista över alltifrån nödvändiga förberedelser som behöver utföras till hinder som behöver undanröjas. Det går dock att se hur de olika komponenterna och faktorerna är relevanta även under ett pågående samarbete, i form av hjälpmedel för att identifiera vad som redan fungerar väl, respektive vad det finns för potentiella brister och förbättringsområden.

Bryson m.fl.³⁹ fokuserar i sin studie på sektoröverskridande samarbeten, vilket innebär att författarna inte uttalar sig specifikt om vad deras teoretiska ramverk har för bäring på samarbeten mellan organisationer inom en och samma offentliga sektor, eller inom t.ex. försvarssektorn. En stor del av de faktorer som i studien lyfts som viktiga att beakta vid sektor-

³⁴ McNamara m.fl., 2020.

³⁵ McNamara m.fl., 2020.

³⁶ Moore & Koontz, 2003.

³⁷ McNamara m.fl., 2020.

³⁸ Hudson m.fl., 1999.

³⁹ Bryson m.fl., 2015.

överskridande samarbeten förefaller dock vara minst lika applicerbara på renodlade myndighetssamarbeten inom en enda offentlig sektor, även om vissa kontextuella omtolkningar kan behöva göras.

Den här studiens angreppssätt koncentrerar sig på samarbetens effektivitet uttryckt som dess snabbhet. Det här angreppssättet är förenligt med de tre översiktsstudiernas inställning till samarbetets framgång eftersom ett snabbare samarbete – med andra ord ett mer tidseffektivt samarbete, det vill säga ett mer effektivt samarbete i denna studiens bemärkelse – även kan betraktas som ett mer framgångsrikt sådant när de övriga effektmålen antas förbli oförändrade.

Härnäst presenteras en kategorisering av faktorer som främjar och hindrar samarbeten och som återkommer i de tre översiktsstudierna. Denna kategorisering görs med utgångspunkt i McNamara m.fl.⁴⁰ och syftar till att bidra med en översikt, eller syntes, över huvudsakliga kategorier och faktorer.

3.2.1 Kategorier av faktorer som främjar och hindrar samarbetens effektivitet

McNamara m.fl. identifierar i sin litteraturgenomgång sju övergripande kategorier av faktorer för ett framgångsrikt samarbete, som är vanligt förekommande i tidigare studier. Dessa är tillit, ledarskap, målsättningar och planering, ömsesidigt beroende, kommunikation, platt struktur, samt gemensamma resurser.⁴¹ För att spegla ytterligare nyanser som introduceras i de övriga två översiktsstudierna har kategorin platt struktur i den här studien givits ett bredare begrepp: organisationsstruktur. Inom varje kategori finns ett antal underliggande faktorer för framgångsrika samarbeten. I samma studie identifieras även faktorer som leder till misslyckande i samarbete, tillhörande kategorierna organisatorisk dynamik, interorganisatoriska processer, samt ledning. I den här studien har valet gjorts att sortera in faktorer för misslyckande bland de sju kategorierna av framgångsfaktorer. Detta då sådana negativa faktorer kan tolkas som tecken på brister i någon av de överordnade positiva kategorierna. I texten nedan sammanfattas innehållet i respektive kategori.

Visserligen behandlar de tre översiktsstudiernas författare det som de kallar för framgångsrika samarbeten. I betydelsen av ett framgångsrikt samarbete mellan två organisationer inryms att det är ett väl fungerande samarbete och därmed också kan sägas vara ett effektivt samarbete, det vill säga ett samarbete där de tre ovannämnda effektmålen, tid, kvalitet och kostnad, beaktas och därmed leder samarbetet effektivt till de önskade resultaten. Med andra ord likställs i den här studien ett framgångsrikt samarbete med ett effektivt samarbete, något som också antas skapa förutsättningar för att prioriterad verksamhet kan genomföras snabbare.

Nedan följer därför ett urval av faktorer för framgång och misslyckande i samarbeten som förekommer i de tre ovannämnda översikterna.⁴² Urvalet av faktorer har därmed skett genom att identifiera likartade faktorer som förekommer i samtliga tre studier, med utgångspunkt i och sorterade enligt McNamaras m.fl.⁴³ sju kategorier. Gränsen mellan dessa kategorier är ibland diffus, och i vilken kategori en faktor från Hudsons m.fl.⁴⁴ eller Brysons m.fl.⁴⁵ sorterats in är en bedömning som gjorts av rapportförfattarna. Faktorerna har därefter till viss del omtolkats och omformulerats för att passa in i den här studiens kontext. Här har det funnits en avvägning mellan spårbarhet och stringens gentemot det teoretiska källmaterialet och behovet av anpassning till studiens kontext. Då kategorierna och faktorerna i den här studien framförallt syftar till att strukturera och sortera empirin, samt i viss mån tjäna som inspiration för analysen och åtgärdsförslagen, har anpassning till studiens kontext vägt

⁴⁰ McNamara m.fl., 2019.

⁴¹ McNamara m.fl., 2019.

⁴² Hudson m.fl., 1999; Bryson m.fl., 2015; McNamara m.fl., 2019.

⁴³ McNamara m.fl., 2019.

⁴⁴ Hudson m.fl., 1999.

⁴⁵ Bryson m.fl., 2015.

tyngre. De faktorer som har ett positivt förhållande med den överordnade kategorin är markerade med ett plustecken och de som har ett negativt förhållande är markerade med ett minustecken.

Tillit

Tillit i interorganisatoriskt sammanhang definieras som ”en [organisations] övertygelse om att den andra parten är pålitlig och skulle agera i [organisationens] bästa intresse även när formella styrmekanismer saknas”.⁴⁶

Hudson m.fl. påpekar att det inom interorganisatoriskt samarbete finns två förhållningssätt till tillit, vilka befinner sig på varsin ände av ett spektrum: att slå mynt av tillit, samt att investera i tillit. Att slå mynt av tillit innebär att man försöker utnyttja manipulation, befintliga åtaganden eller makt för att åstadkomma samma resultat som vid koordinering av sociala interaktioner. Manipulation syftar till att uppmuntra till samarbete genom att hänvisa till de inblandade organisationernas egenintresse. Befintliga åtaganden kan utnyttjas för att ställa krav på den egna organisationen och därmed förebygga risker med att väcka misstro hos externa parter. Makt handlar om att utnyttja ens tillgång till särskilda resurser som ett latent hot för att tvinga samarbetspartner till interaktion samt för att påverka deras förväntningar. Hudson m.fl. menar vidare att investering i tillit istället handlar om att kalkylera risker, att ansluta sig till principiellt uppförande, samt att investera i personliga relationer.⁴⁷ Liknande argument lyfts även av Villena m.fl.⁴⁸ som hävdar att överflödigt tillit kan leda till prestationens försämring när den ena parten gör sig onödigt beroende av den andra.

McNamara m.fl. 2019⁴⁹ menar dock att tillit är av relativt låg betydelse i ett myndighetsbaserat samarbete jämfört med i ett medborgarbaserat samarbete. Skälet som anges är att informations- och kunskapsspridning i myndighetsbaserade samarbeten sker stuprörs- mässigt, baserat på beslutade mandat.

Faktorer som speglar tillit är:

- + Kalkylering av risker (Hudson m.fl., 1999)
- + Anslutning till principiellt uppförande (Hudson m.fl., 1999)
- + Investering i personliga relationer (Hudson m.fl., 1999)
- + Tillit och engagemang (Bryson m.fl., 2015; McNamara m.fl., 2019)
- + Socialt kapital: respekt, empati, pålitlighet, transparens (McNamara m.fl., 2019)
- + Intressentinblandning (McNamara m.fl., 2019)
- Värderingsskillnader (Hudson m.fl., 1999; McNamara m.fl., 2019)
- Hot mot jobbsäkerhet (Hudson m.fl., 1999)
- Konflikter vad gäller synen på samhällsnytta (Hudson m.fl., 1999)

Ledarskap

Ledarskap syftar på ”utövande av påverkan så att ‘saker händer’ trots att den formella auktoriteten saknas”.⁵⁰ Sådan påverkan utan den formella auktoriteten kan ske både inom en organisation och bortom en organisations gränser.⁵¹

McNamara m.fl. lyfter medarbetarstöd som en faktor av stor betydelse för myndighetsbaserade samarbeten. Samarbeten mellan myndigheter utnyttjar byråkratiska och hierarkiska mekanismer för att skapa strategiska allianser i syfte att åstadkomma ömsesidiga mål. Därför uppstår betydelsen av att undvika divergerande mål, i syfte att byråkrater längre ner i hierarkin ska kunna interagera utan att de tolkar miljömässiga och lokala faktorer på olika sätt. Interaktionen kräver också processer och planering, vilket innebär ett behov av att tillgodose medarbetarstöd.⁵²

⁴⁶ Villena m.fl., 2017: s. 753.

⁴⁷ Hudson m.fl., 1999.

⁴⁸ Villena m.fl., 2017.

⁴⁹ McNamara m.fl., 2019.

⁵⁰ Müller-Seitz, 2012: s. 429.

⁵¹ Marcus m.fl., 2006.

⁵² McNamara m.fl., 2019.

McNamara m.fl. påpekar också att i kontexten myndighetsbaserat samarbete är faktorer som skicklig medlare och hantering av perspektiv inte fullt så betydelsefulla som de är i medborgarbaserade samarbeten, då stipulerade mandat avgör hur och genom vems auktoritet implementation av samarbetet sker. Samtidigt behövs viss hantering av perspektiv för att säkerställa att implementering stämmer överens med utsatta mål.⁵³

Faktorer som speglar ledarskap är:

- + Initialt ledarskap genom befintliga relationer (Bryson m.fl. 2015)
- + Skicklig medlare (McNamara m.fl. 2019)
- + Hantering av perspektiv (McNamara m.fl. 2019)
- + Medarbetarstöd (McNamara m.fl. 2019)
- Miljömässiga och lokala begränsningar (McNamara m.fl. 2019)

Målsättningar och planering

Vikten av planering i ett interorganisatoriskt sammanhang lyfts bland annat av Burby som menar att den kan på ett relativt enkelt och lätt uppnåeligt sätt förebygga allvarliga konsekvenser.⁵⁴ I Hudson m.fl. kopplas bland annat betydelsen av tydlighet vad gäller kollaborativa mål till organisatoriskt egenintresse, i och med att de ingående parterna kan få en bättre uppfattning om vilka fördelar respektive nackdelar samarbetet kan förväntas innebära för respektive organisation. Därutöver kan tydliga samt uppnåeliga kollaborativa mål vara hjälpsamma för att förtydliga gränser och åtaganden samt omfattningen av det gemensamma arbetet.⁵⁵

Faktorer som speglar målsättningar och planering är:

- + Samförstånd vad gäller kollaborativa mål, exempelvis genom tydliga styrdokument (Hudson m.fl., 1999; Bryson m.fl. 2015)
- + Uppnåeliga mål (Hudson m.fl. 1999)
- + Gemensam startpunkt i form av en bred vision snarare än en blåkopia (Hudson m.fl. 1999)
- + Nedbrytning av det kollaborativa uppdraget i hanterbara bitar (Hudson m.fl. 1999)
- + Val av marknad, hierarkier och nätverk som medel för ett kollaborativt mål (Hudson m.fl. 1999)
- + Gemensam förståelse av problem (Bryson m.fl. 2015)
- + Formell planering i förväg, samt successiv planering (Bryson m.fl. 2015)
- + Behov av att adressera ett offentligt problem (Bryson m.fl. 2015)
- + Konkreta och abstrakta resultat, på olika sikt och nivåer (Bryson m.fl. 2015)
- Skillnader i planeringshorisonter- och cykler (Hudson m.fl. 1999)
- Skillnader i budgetcykler och -procedurer (Hudson m.fl. 1999)
- Skillnader i finansieringsmekanismer och -baser (Hudson m.fl. 1999)
- Divergerande mål (McNamara m.fl. 2019)
- Tidsbegränsningar (McNamara m.fl. 2019)

Ömsesidigt beroende

Den gemensamma planeringen som ett sätt att förebygga allvarliga konsekvenser, samt den interorganisatoriska tilliten och ledarskapet innebär också att de bägge organisationer är beroende av varandra.⁵⁶ Hudson m.fl. menar att så kallad organisatorisk individualism är särskilt olämplig i offentlig sektor.⁵⁷ Handlingar som är kontraproduktiva för andra organisationer är exempel på hur organisatorisk individualism tar sig uttryck. Vidare påpekas av

⁵³ McNamara m.fl., 2019.

⁵⁴ Burby, 2006.

⁵⁵ Hudson m.fl., 1999.

⁵⁶ Burby, 2006; Villena m.fl., 2017.

⁵⁷ Hudson m.fl., 1999.

Hudson m.fl. att goda resultat snarare är avhängiga att organisationer med ömsesidigt beroende funktioner samarbetar.⁵⁸

Faktorer som speglar ömsesidigt beroende är:

- + Medvetenhet om att konflikt och samarbete kan samexistera (Hudson m.fl. 1999)
- + Särskiljning mellan symbiotiska och konkurrenspräglade miljöer (Hudson m.fl. 1999)
- + Igenkänning av ömsesidigt beroende (Bryson m.fl. 2015)
- + Erkännande av samarbete som en i stort sett egennyttig aktivitet (Hudson m.fl. 1999)
- + Strategier för att förbättra samarbete, som bygger på bedömningar av befintlig samarbetskapacitet (Hudson m.fl. 1999)
- + Bedömning av roller, gränser, syften och uppfattningar kring framsteg (Hudson m.fl. 1999; McNamara m.fl. 2019)
- + Utveckling av effektiva länkar mellan aktiviteter på makro- respektive mikronivå (Hudson m.fl. 1999)
- + Utveckling av nätverkare med sammankallande förmåga (Hudson m.fl. 1999)
- + Igenkänning av sårbarheter i kollaborativa åtaganden (Hudson m.fl. 1999)
- + Olika typer och grader av samarbete är nödvändiga för olika syften (Hudson m.fl. 1999)
- + Balans mellan internt och externt ansvar (Hudson m.fl. 1999)
- + Märkbare incitament till samarbete (Bryson m.fl. 2015)
- + Formellt och informellt ansvarsutkrävande (Bryson m.fl. 2015)
- + Utveckling av normer och regler, dokumentation eller förhållningssätt (Bryson m.fl. 2015; McNamara m.fl. 2019)
- + Förmåga att hantera spänningar mellan stabilitet och förändring (Bryson m.fl. 2015)
- + Hantering av maktobalanser (Bryson m.fl. 2015; McNamara m.fl., 2019)
- + Intern legitimitet, genom delaktighet samt ömsesidig förståelse och beroende (Bryson m.fl. 2015; McNamara m.fl. 2019)
- Handlingar som är kontraproduktiva för andra organisationers mål (Hudson m.fl. 1999)
- Konflikter vad gäller synen på roller (Hudson m.fl. 1999)
- Oro för hot mot autonomi och domän (Hudson m.fl. 1999)
- Multipla institutionella logiker (Bryson m.fl. 2015)
- Professionellt och organisatoriskt egenintresse (Hudson m.fl. 1999; Bryson m.fl., 2015) (omfattar t.ex. spänningar mellan flexibilitet och stabilitet, inkludering och effektivitet, enighet och mångfald, autonomi och ömsesidigt beroende, samt egenintresse och kollektivt intresse)

Kommunikation

Kommunikation i det interorganisatoriska sammanhanget syftar på ”strukturer, former och processer som skapas genom ett utbyte av meddelanden och samskapande av mening mellan organisationerna och deras intressenter”.⁵⁹ Som nämnt ovan lyfter Hudson m.fl.⁶⁰ att organisatorisk individualism överensstämmer illa med hur samarbete inom offentlig sektor bör fungera. Dubbelarbete mellan organisationer samt försummade uppgifter hos samtliga organisationer ges som exempel på organisatorisk individualism, vilka är nära kopplade till bristande kommunikation mellan organisationerna.

McNamara m.fl. menar att kommunikation och konfliktlösning är av mindre betydelse i myndighetsbaserade samarbeten än i medborgarbaserade samarbeten, av samma skäl som

⁵⁸ Hudson m.fl., 1999.

⁵⁹ Shumate m.fl., 2017: s. 1.

⁶⁰ Hudson m.fl., 1999.

angetts för faktorerna värderingsskillnader, skicklig medlare och hantering av perspektiv ovan.⁶¹

Faktorer som speglar kommunikation är:

- + Kommunikationsmekanismer (Bryson m.fl. 2015);
- + Konfliktlösning (McNamara m.fl. 2019)
- Dubbelarbete mellan organisationer (Hudson m.fl. 1999)
- Försummade uppgifter i samtliga organisationer (Hudson m.fl. 1999)

Organisationsstruktur

McNamara m.fl. menar att utformningen av organisationsstrukturer i samarbeten ofta är kopplad till de gemensamma målsättningarna, vilka medför särskilda behov vad gäller rollfördelning och ansvarsfördelning. I medborgarbaserade samarbeten, där det råder avsaknad av sådant som byråkratiska mekanismer och hierarkier, är organisationsstrukturen i regel mer platt än i myndighetsbaserade samarbeten. Myndighetsbaserade samarbeten har desto fler inslag av formella strukturer och regler, kopplade till stipulerade mandat. Det medför bland annat desto mer maktobalans och tydligare styrstrukturer än i medborgarbaserade samarbeten.⁶²

Bryson m.fl. hänvisar till tidigare studier som belyser att strukturer för samarbete mellan organisationer ofta uppstår parallellt med befintliga strukturer. Samarbetsstrukturerna påverkas i sig av olika faktorer, bland annat genom stipulerade policyer, eller genom tillfälligheter, det vill säga att former för samarbete uppstår organiskt när sådana möjligheter identifieras.⁶³

Faktorer som speglar organisationsstruktur är:

- + Samarbetsincitament och delegering av makt till byråkrater på handläggarnivå (Hudson m.fl. 1999)
- + Institutionell miljö: mandat, samarbetsfönster, sårbarhet inför policymässig/politisk förändring (Bryson m.fl. 2015)
- + Dynamiska och kontextanpassade strukturer (Bryson m.fl. 2015)
- + Platt struktur (McNamara m.fl. 2019)
- + Styrstrukturer (McNamara m.fl. 2019)
- Fragmentering av serviceansvar över interorganisatoriska gränser (Hudson m.fl. 1999)
- Fragmentering av serviceansvar inom organisationsgränser (Hudson m.fl. 1999)
- Interorganisatorisk komplexitet (Hudson m.fl. 1999)
- Skillnader i verksamhetsgränser (Hudson m.fl. 1999)
- Sårbarhet inför oplanerade förändringar med omvälvande effekter för verksamheten (t.ex. personalbortfall, ändrad styrning) (Bryson m.fl. 2015)

Gemensamma resurser

Hudson m.fl. poängterar att medan det i interorganisatoriska samarbeten är önskvärt med flexibilitet vad gäller resursutnyttjande, i form av arbetstid och andra resurser, finns det press inifrån organisationer att uppnå den egna organisationens strategiska målsättningar samt öka den egna resurseffektiviteten som försvårar samarbeten.⁶⁴

Faktorer som speglar gemensamma resurser är:

- + Acceptans av flexibilitet vad gäller resursutnyttjande och vem som sätter dagordningen (Hudson m.fl. 1999)
- + Strukturering av lokala kollaborativa miljöer (Hudson m.fl. 1999)

⁶¹ McNamara m.fl., 2019.

⁶² McNamara m.fl., 2019.

⁶³ Bryson m.fl., 2015.

⁶⁴ Hudson m.fl., 1999.

- + Tillämpning av ytterligare resurser för att åstadkomma gemensamma mål (Hudson m.fl. 1999)
- Resursbegränsningar (McNamara m.fl. 2019)

Sammanfattning

Ett interorganisatoriskt samarbete är en komplex process. En lång rad händelser och förutsättningar – eller faktorer – kan påverka dess framgång och därmed det som i denna rapport benämns effektivitet, både i positiv och i negativ bemärkelse. Med hjälp av tidigare forskning har sju grundläggande kategorier identifierats som omfattar och inordnar dessa faktorer och som fångar faktorernas underliggande drivkrafter: tillit, ledarskap, målsättning och planering, ömsesidigt beroende, kommunikation, organisationsstruktur och gemensamma resurser. Medan alla kategorierna har en positiv påverkan på samarbetets effektivitet, kan vissa faktorer representera brister i den överordnade kategorin och därmed ha en negativ påverkan på effektiviteten. Faktorerna och de överliggande kategorierna fungerar som stöd i analysen av det insamlade materialet i intervjuerna och från tidigare studier.

Nedan följer en figur för att illustrera ramverket.



Figur 3. Illustration av det teoretiska ramverket.

För att säkerställa att den viktiga kontexten av offentliga organisationers samarbete beaktas i studien, introduceras i kapitel 4 tidigare studier och utredningar om samarbeten mellan de två berörda organisationerna, det vill säga Försvarmakten och Försvarets materielverk.

3.3 Tidsmässig effektivitet i materieförsörjningsprocessen

Som beskrivits ovan i avsnitt 3.1 kan fokus på andra effektivitetsmått än tid göra att materieförsörjning kan ta längre tid. Materieförsörjningsprocessen som den ser ut idag är alltså inte nödvändigtvis anpassad för ett fokus på snabb tillförsel av materiel. Problem som kan uppstå och som påverkar snabbheten i materieförsörjningen är onödigt tidskrävande moment, ställtider och omtag. Dessa påverkas också av de ovan presenterade faktorerna för

effektivitet i interorganisatoriskt arbete. Onödigt tidskrävande moment kan alltså finnas i processen på grund av det skifte av fokus som skett från kostnadsrationalitet, via förmågerationalitet till dagens tidsrationalitet.

En annan viktig aspekt för förståelsen för mekanismerna bakom bristande tidsmässig effektivitet i materielförsörjningen är den påverkan som arbetet och resultaten i en fas eller ett skede har på kommande fas eller skede. Bristfälliga underlag i SMS1 och/eller SMS2 leder till svårigheter att genomföra senare steg och ökar risken för förändringar i målsättningar som innebär att omtag av genomfört arbete behöver göras.

I denna typ av långa processer med många olika parter inblandade finns också en risk för ställtider, där parterna är beroende på underlag från tidigare steg. Både inom Försvarsmakten och FMV är olika delar av organisationen iblandad i olika skeden. Interaktion och samarbete sker alltså även inom de respektive organisationerna.

4 Tidigare utredningar

Effektivisering i allmänhet och effektivisering av materieförsörjningsprocesserna i synnerhet har länge varit ett objekt för regeringen och andra myndigheters intresse.⁶⁵ Ett flertal utredningar om materieförsörjningsprocessen och organiseringen av densamma har genomförts efter 2008.⁶⁶ Drivkrafterna och perspektiven för utredningarna har varierat, relaterat till den beskrivning som gjorts ovan om effektmål och tredelningen i Kostnad, Kvalitet och Tid.

Försvarsstrukturutredningen⁶⁷ presenterade sitt betänkande i april 2011, där bland annat anges:

”I regeringens direktiv till utredaren anges att föreslagna kostnadsminskningar ska uppgå till minst två miljarder kronor årligen jämfört med utfallet 2008.

[...]

I uppdraget ingår därutöver att pröva vilken stödverksamhet som ska utföras av vilken aktör (myndighet eller privat aktör) och i vilken omfattning. Utredaren ska även se över hur en sammanhållen materiel- och logistikförsörjningen kan utformas samt beskriva hur Försvarsmakten kan utöva en ändamålsenlig styrning av den.”

Drivkrafterna för tillsättandet av utredningen var tydligt riktade på ekonomiska effekter och besparingar. Den dimension av effektivitet som var i fokus var ekonomi. Författarna bedömde även att:

”ledtiderna inom de båda försörjningskedjorna [materiel- och logistikförsörjningskedjorna] behöver kortas, en ökad samordning behöver komma till stånd och samspelet mellan aktörerna behöver förändras för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett effektivt och rationellt sätt”.

Vidare konstaterar utredningen även att långsiktiga planer på högre strategisk nivå krävs för att försäkra försvarslogistikens effektivitet och rationalitet. För att uppnå detta mål samt för att säkerställa Försvarsmaktens oberoende av andra aktörer i dess kärnverksamhet föreslår därför utredningens författare att materielanskaffningen och logistikförsörjningen sköts av en och samma myndighet. Utredningens förslag låg till grund för den överföring av verksamhet och personal från Försvarsmakten till FMV som genomfördes under den första halvan av 2010-talet.

Utredningen ”Investeringsplanering för försvarsmateriel – En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess” lyfter problemet med att ansvars- och uppgiftsfördelningar mellan aktörer inom försvarssektorn i flera fall är otydliga, vilket har negativa konsekvenser för materielanskaffnings- och logistikprocessernas effektivitet. Utredningens författare noterar också att det saknas långsiktiga strategiska planer för materialanskaffning, framför allt hos FMV, vilket försvårade både regeringens och riksdagens inflytande över materielanskaffningsstrategier och processernas effektivitet i det längre tidsperspektivet.⁶⁸

Regeringen förordnade i september 2015 en särskild utredare för att göra en översyn av materiel- och logistikförsörjningen så att det skulle bli möjligt för regeringen att utforma och organisera denna med hänsyn till Försvarsmaktens justerade mål i enlighet med 2015 års försvarspolitiska inriktningsproposition.⁶⁹

⁶⁵ Lundberg & Rova, 2022.

⁶⁶ 2008 invaderade Ryssland Georgien.

⁶⁷ SOU 2011:36: s. 31.

⁶⁸ SOU 2014:15.

⁶⁹ SOU 2016:88.

Om uppdraget skriver utredningen bl.a.

”I kommittédirektivet anges att förslagen till justerad ordning ska vara anpassade till kravet på ökad operativ förmåga i krigsförbanden. Operativa behov i krigsförbanden ska vara styrande för materiel- och logistikförsörjningens utformning. Inriktningen bör vara att materiel- och logistikförsörjningens organisation och planering utgår från den verksamhet som krävs för krigsförbandens mobilisering och användning vid höjd beredskap. Logistiktjänsterna ska kunna styras och följas upp av Försvarsmakten.”⁷⁰

Kommittédirektivets text talar tydligt om ett fokus på effektdimensionen som den som utlöser behovet av att utreda och lämna förslag på åtgärder. Författarna till SOU 2016:88 pekar även på att regeringen borde ha större möjligheter till att påverka Försvarsmaktens materiel- och logistikförsörjning med hänsyn till de tillgängliga resurserna. Författarna konstaterar att Försvarsmakten och Försvarets materielverk borde förbli två separata myndigheter.

Chefen för Försvarsdepartementet fattade den 15 december 2017 beslut att en sakkunnig utredare skulle biträda Regeringskansliet med en fördjupad översyn av ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk avseende vidmakthållande och därtill knuten upphandling samt upphandling av de varor och tjänster som behövs i förråd, service och verkstäder för Försvarsmaktens förbandsverksamhet. Utredaren gav i promemorian⁷¹ uttryck för att det fanns vissa risker för otydligheter i relationerna mellan Försvarsmakten och FMV. Sjödin och Hagstedt menar i promemorian att materielanskaffning genomförd av en mellanaktör, det vill säga Försvarets materielverk, inte tillför något värde för Försvarsmakten utan medför otydliga ansvarsfördelningar gentemot externa partner och leverantörer samt ökar den administrativa bördan.⁷² Även de efterfrågar tydligare gränsdragningar i ansvarsfördelning mellan myndigheterna. Samtidigt noterar de att en effektiv anskaffnings- och vidmakthållandeprocess kräver särskilda kompetenser, vilka främst finns hos Försvarets materielverk. Därmed konstaterar de att en högre grad av samordning behövs för Försvarsmaktens och Försvarets materielverks upphandlingar.

FOI anförde i sitt svar⁷³ på regeringens remiss av promemorian⁷⁴ att Försvarsmakten och FMV tidigare varit överens om att processerna mellan och inom myndigheterna behöver förbättras. Myndigheternas internrevisioner har konstaterat att myndigheterna tillsammans behöver förbättra beslutsunderlagen för anskaffning av försvarsmateriel. Liknande slutsatser dras av Statskontoret som identifierat flera problemområden i Försvarsmaktens planeringsverksamhet, däribland ej ändamålsenliga ekonomiska underlag och otillräcklig ledning, styrning och uppföljning, samt presenterade förslag på förbättringsåtgärder för att uppnå målen om mer effektiv planering.⁷⁵ Till viss del har målen uppnåtts under de senaste åren då FMV i slutet av 2019 bedömde att en intern omorganisering lett till kortare beslutsvägar och tätare samarbete, även om meningsskiljaktigheter mellan myndigheterna kvarstod och vidare åtgärder efterfrågades.⁷⁶

Även Ekonomistyrningsverket lyfter behovet av att koncentrera ansvaret för vissa processer till de myndigheter som innehar spetskompetenser inom det relevanta området.⁷⁷ Enligt rapporten ”ansåg [ESV] att bristerna, i form av överskattade materielleveranser och överskattat genomförande av vidmakthållandeåtgärder, gjorde att Försvarsmakten och regeringen inte kunde fatta väl underbyggda beslut och utveckla den operativa förmågan effektivt”.⁷⁸ Ekonomistyrningsverket ansåg vidare att en koncentration av ansvaret för materiel-försörjning till en aktör, nämligen Försvarsmakten, vore önskvärt utifrån ett effektivitetsperspektiv.⁷⁹ Samtidigt överväger dock ESV ett annat alternativ:

⁷⁰ SOU 2016:88, s. 27.

⁷¹ Sjödin & Hagstedt, 2018.

⁷² Sjödin & Hagstedt, 2018.

⁷³ Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018.

⁷⁴ Sjödin & Hagstedt, 2018.

⁷⁵ Statskontoret, 2018.

⁷⁶ Försvarets materielverk, 2019.

⁷⁷ Ekonomistyrningsverket, 2022.

⁷⁸ Ekonomistyrningsverket, 2022: s. 13.

⁷⁹ Ekonomistyrningsverket, 2022.

”Ekonomistyrningsverket menar att om flera myndigheter ska samverka mot ett gemensamt mål kan det finnas skäl för regeringen att överväga om det är ändamålsenligt att en eller flera av myndigheterna ska genomföra sin verksamhet på uppdrag av någon av de andra. [...]

Ett distinktare sätt för regeringen att styra kan vara att tydligt ange de enskilda myndigheternas uppgifter och ansvar och att ställa krav på att myndigheterna ska samverka utifrån sina respektive uppgifter för att nå ett gemensamt mål.[...]

Regeringen kan också i den direkta styrningen av berörda myndigheter förtydliga att myndigheterna ska samverka för att uppnå det gemensamma målet, om regeringen bedömer att det finns ett behov av det.”⁸⁰

Förutom det ovan beskrivna skiftet från en effektivitetslogik med kostnad i fokus, via förmåga och beredskap till större fokus på tidsmässig effektivitet är det viktigt att konstatera att Försvarsmakten under de senaste tre decennierna har reformerats med utgångspunkt i New Public Management-teorin och med målet att effektivisera kostnaderna.⁸¹ Denna syn på effektivitet skiljer sig från den som präglar den här studien, där fokus ligger på snabbhet. Även om förändringarna i ett av effektmålen har konsekvenser för de övriga effektmålen måste det på grund av detta konstateras att utredningarna svarar på en annan fråga än den som ställs i den här rapporten och därför måste deras slutsatser användas försiktigt i den här rapporten.

En sammanfattning av de viktigaste reformerna av Försvarsmaktens materielanskaffningsprocesser med särskild fokus på verksamhetsövergångar mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk kan hittas i Bilaga 3.

⁸⁰ Ekonomistyrningsverket, 2022: s. 65-66.

⁸¹ Lundberg & Rova, 2022.

5 Intervjuresultat

I detta kapitel redovisas en sammanställning av de intervjuer som genomförts inom studien. I ett första steg genomfördes intervjuer för att kartlägga materieförsörjningsprocessen och för att ligga till grund för identifiering av fokusområden för problemidentifikationen. De intervjuer som genomfördes därefter hade som uttalad målsättning att identifiera problem inom och kring de tre fokusområdena.

Nedan följer texter som beskriver resultatet från samtliga intervjuer som genomförts vid Försvarsmakten respektive Försvarets materielverk med fokus på problemidentifikation. Texterna innehåller ett antal utsagor som bedömts representativa och är sorterade tematiskt enligt de kategorier och tillhörande faktorer som redovisats i det teoretiska ramverket. Ett antal utsagor har bedömts ha bäring på endast en enskild faktor och därmed inom en enda kategori. Andra utsagor har bedömts kunna klassificeras tillhöra flera faktorer inom en kategori eller även faktorer inom flera kategorier. För respektive kategori redovisas alla faktorer som identifierats i intervjuvarna, men endast exempel på utsagor kopplade till någon eller några av faktorerna presenteras under respektive kategori.

Vissa av utsagorna har också tolkats som att de visserligen handlar om faktorer som i ramverket beskrivs som framgångsfaktorer, men att utsagan ifråga syftar på att det råder avsaknad av faktorn. En framgångsfaktor har i identifikations- och klassificeringsarbetet kunnat ta såväl ett positivt värde när utsagan handlar om att faktorn finns närvarande, det vill säga att den kan identifieras finnas på plats och bidra till att förbättra samarbetet, eller ett negativt värde när utsagan handlar om att faktorn är frånvarande och att dess frånvaro därmed upplevs försvåra samarbetet. I texterna nedan för de två myndigheterna indikerar tecknen före namnet på en faktor att den noterats finnas på plats och bidrar positivt till samarbetet (+) eller att den saknas eller på annat sätt bidrar till att försvåra samarbetet (-). För ett antal faktorer, där både närvaro av faktorn noterats som ett positivt bidrag till samarbetet och frånvaro av faktorn som försvårande för samarbete, innebär detta att de indikeras +/-.

När det i texten nedan refereras till utsagor som respondenterna gjort och det är placerat inom citationstecken ska detta inte missförstås som att det är exakta citat från intervjuerna. I de flesta intervjuerna har endast anteckningar tagits vilka ska innehålla betydelsen av det som yttras, men som naturligtvis kan avvika från den faktiska formuleringen. Ambitionen är inte heller att exakt citera respondenterna, utan endast förmedla betydelsen av de utsagor de gjort under intervjuerna.

5.1 Empiri för Försvarsmakten

Här följer en text som beskriver resultatet från de intervjuer som genomförts vid Försvarsmakten.

5.1.1 Tillit

Under denna kategori har utsagorna klassificerats och sorterats under följande faktorer;

- +/- *Investering i personliga relationer*
- +/- *Anslutning till principiellt uppförande*
- +/- *Intressentinblandning*
- + *Tillit och engagemang*
- *Konflikter vad gäller synen på samhällsnytta*

Investering i personliga relationer. En respondent menade att förtroende och transparens var avgörande i samarbetet mellan Försvarsmakten och FMV, men även med industrin, för att förseningar och fördyringar som uppstår på grund av låsningar i samtalen ska undvikas. Fungerande personkemi mellan motparterna på Försvarsmakten och FMV ansågs vara

viktigt.⁸² Vikten av personkemi lyfts även av en annan respondent, som samtidigt beskrev sitt eget samarbete med FMV som präglad av att parterna förstod varandras situation och vilken den gemensamma uppgiften var. Respondenten exemplifierade vikten av det framarbetade samarbetsklimatet med att de nyligen hade lyckats att ta genvägar i materielförsörjningsprocessen och ändå tagit fram ett materielsystem de tror uppfyller förmågekraven.⁸³

Anslutning till principiellt uppförande. En respondent påpekade att det är mycket administration, eller pappersskyfflande, mellan myndigheterna.⁸⁴ En annan respondent menade att materielöverlämningen går smidigt så länge förarbetet är gjort i god tid, vilket bör vara fallet så länge man följer det som står i kravelementslistan (KEL).⁸⁵

Intressentinblandning. En respondent menade att extern expertis, från FMV och FOI, kan vara nödvändig för att fylla kunskapsluckor vid exempelvis framtagning av SMS1G (Systemmålsättning 1 för grupper av materiel).⁸⁶

5.1.2 Ledarskap

Följande tre faktorer har klassificerats och sorterats in under denna kategori baserat på identifierade utsagor;

- + Medarbetarstöd
- + Hantering av perspektiv
- Miljömässiga och lokala begränsningar

Miljömässiga och lokala begränsningar. En respondent menade att det var ett problem att hemliga delar av vissa underlag, t.ex. FMSI och RVT:er (Ramvillkor för typförband), inte fanns tillgängliga på FMV, vilket försvårade gemensam förståelse. Det fanns även underlag som Försvarmakten inte hade tillgång till. Respondenten lyfte att välgjorda SMS1G-arbeten och gemensamma arbeten mellan Försvarmakten och FMV, samt den kunskapsöverföring de innebär, i viss mån kan överbrygga problematiken. Samma respondent påpekade att avsaknaden av ett gemensamt ledningsstödssystem mellan Försvarmakten och FMV, samt FOI, är ett problem i och med att det innebär långa responstider vid delgivning av sekretessklassificerad information. Respondenten menar att mycket skulle kunna vinnas genom att ha gemensamma ytor för utbyte av information. Vidare hävdar respondenten att mycket tid går åt på ”administrativt jox”, och att det medför att informellt överförd information ofta blir styrande för arbetet.⁸⁷ Även en annan respondent lyfter avsaknaden av stödssystem som ett problem.⁸⁸

5.1.3 Målsättningar och planering

Denna kategori har relativt många faktorer och här är en relativt stor bredd av faktorer klassificerade;

- +/- Gemensam förståelse av problem
- +/- Samförstånd vad gäller kollaborativa mål, exempelvis genom tydliga styrdokument
- +/- Tydlighet vad gäller kollaborativa mål
- +/- Formell planering i förväg, samt successiv planering
- +/- Nedbrytning av det kollaborativa uppdraget i hanterbara bitar
- + Konkreta och abstrakta resultat, på olika sikt och nivåer
- Tidsbegränsningar
- Skillnader i planeringshorisonter- och cykler
- Skillnader i finansieringsmekanismer och -baser
- Divergerande mål

⁸² Intervju FM 2022-10-07

⁸³ Intervju FM 2022-10-21

⁸⁴ Intervju FM 2022-06-01, 2022-08-16

⁸⁵ Intervju FM 2022-06-01, 2022-08-16

⁸⁶ Intervju FM 2022-06-22

⁸⁷ Intervju FM 2022-06-22

⁸⁸ Intervju FM 2022-10-21

Gemensam förståelse av problem. En respondent menade att glapp mellan Försvarsmaktens strategiska inriktning FMSI och SMS1 gör det svårt att sätta SMS2 i ett sammanhang.⁸⁹

Samförstånd vad gäller kollaborativa mål, exempelvis genom tydliga styrdokument. En respondent påpekade att det ska finnas en färdigställd SMS2, i sin tur baserad på SMS1G eller SMS1, inför bemyndigande om anskaffning i materieförsörjningsprocessen, men att det i praktiken sker anskaffningar utan varken SMS1 eller SMS2.⁹⁰ En annan respondent lyfte att ”vad som helst kan rinna igenom” i systemmålsättningsarbetet, och exemplifierade med att det kan komma krav på samverkande system sist i SMS2-dokumentet.⁹¹ En tredje respondent menade att det finns underlag, mer specifikt Ramvillkor för typförband (RVT), som är helt avgörande, men aldrig fastställs utan är under ständig förändring.⁹²

Tydlighet vad gäller kollaborativa mål. En respondent menade att det är en stor fördel att kunna samla en kärngrupp för ett visst materielområde i ett tidigt skede, för att kunna klarlägga vilket arbete som redan finns fastställt och därigenom undvika dubbelarbete.⁹³

Formell planering i förväg samt successiv planering. En respondent menade att dagens upphandlingslogik bygger på att det finns färdiga produkter att köpa från hyllan, medan respondenten ifråga ansåg det vara viktigt med utrymme för successiva systemreleaser, i och med att man vid upphandlingstillfället inte kan veta exakt vad som behövs vid leveranstillfället. Samma respondent lyfte samtidigt vikten av framförhållning för vissa materielområden, då man riskerar att bli utan leverans ifall man beställer för sent, på grund av stor efterfrågan.⁹⁴

Nedbrytning av det kollaborativa uppdraget i hanterbara bitar. En respondent belyste det faktum att SMS1G är ett systemmålsättningsdokument som tagits fram för att fylla en lucka som finns mellan FMSI och SMS2, och för att sammanhålla systemmålsättningsarbetet över tid.⁹⁵ En annan respondent menade att det finns exempel på när modeller används som inte är anpassade för systemmålsättningsarbetet. Respondenten lyfte även behovet av en checklista för systemkrav, i syfte att underlätta systemmålsättningsarbetet.⁹⁶

Tidsbegränsningar. Bland annat påpekade en respondent att det råder tidsbrist vad gäller att bearbeta de underlag som skickas mellan Försvarsmakten och FMV iterativt. Det kan också vara svårt att samordna alla möten som krävs för att färdigställa en SMS.⁹⁷ Konkreta problem som respondenter kopplade till tidsbegränsningar i materieförsörjningsprocessen inkluderar: restlistor vid materielöverlämningen som blir långvarigt liggande,⁹⁸ tidsbrister i valideringsprocessen som föregår materielöverlämningen,⁹⁹ att grund- och förvaltningsdata inte finns tillgänglig på rätt plats vid rätt tillfälle,¹⁰⁰ bristande processefterlevnad,¹⁰¹ samt kvalitetsbrister i framtagna underlag¹⁰².

Skilnader i planeringshorisonter- och cykler. En respondent pekade ut att det saknas förståelse mellan myndigheterna för varandras tidslinjer, och att det kan försvåra framförhållning vid exempelvis granskning av dokument.¹⁰³

⁸⁹ Intervju FM 2022-09-12

⁹⁰ Intervju FM 2022-06-22

⁹¹ Intervju FM 2022-09-12

⁹² Intervju FM 2022-10-21

⁹³ Intervju FM 2022-06-22

⁹⁴ Intervju FM 2022-09-12

⁹⁵ Intervju FM 2022-06-22

⁹⁶ Intervju FM 2022-09-12

⁹⁷ Intervju FM 2022-09-12

⁹⁸ Intervju FM 2022-06-01, 2022-08-16

⁹⁹ Intervju FM 2022-10-07

¹⁰⁰ Intervju FM 2022-10-07

¹⁰¹ Intervju FM 2022-10-21

¹⁰² Intervju FM 2022-10-21

¹⁰³ Intervju FM 2022-10-07

5.1.4 Ömsesidigt beroende

Under denna kategori har flest faktorer, 13 stycken, identifierats och klassificerats för intervjuerna vid Försvarsmakten:

- +/- *Utveckling av normer och regler, dokumentation eller förhållningssätt*
- +/- *Erkännande av samarbete som en i stort sett egennyttig aktivitet*
- +/- *Rolldefiniering*
- +/- *Utveckling av effektiva länkar mellan aktiviteter på makro- respektive mikronivå*
- +
- +
- +
- +
- +
- +
- +
- +
-
-
-

Utveckling av normer och regler, dokumentation eller förhållningssätt. En respondent tog upp problem med bristande kontinuitet, som följer av att kortvariga befattningar är ett vanligt fenomen inom Försvarsmakten. Det innebär tidsödande inlärningsprocesser för varje ny person som ska sätta sig in i exempelvis systemmålsättningsarbetet.¹⁰⁴ En annan respondent belyste samma problem, och menade att den militära hierarkiska ordningen samt karriärsystemet inom Försvarsmakten skapar incitament för 3-åriga befattningar. Respondenten påpekade samtidigt att det ibland kan finnas en poäng i att bli avlöst efter tre år, för att undvika utslitenhet.¹⁰⁵ En tredje respondent tog upp problematiken med kortvariga befattningar, och menade att 3-åriga befattningar var inadekvata för materielprojekt som kan löpa över mer än 10 år.¹⁰⁶ En respondent menade att Försvarsmakten fått större ansvarskänsla för vidmakthållande av materiel, medan FMV fått större ansvarskänsla för anskaffningen i samband med att de tilldelades anslagspost 1:3.1. Det har i samband med anslagstilldelningen även tillkommit en värdeöverföringsprocess.¹⁰⁷ En respondent menade att materieförsörjningsprocessen har utvecklats under lång tid, och att den fungerar väl så länge man håller sig till reglerna. Samma respondent konstaterade att det är mycket administration/pappersskyfflande mellan myndigheterna. Respondenten lyfte också att det är tänkt att FMV ska koppla tillbaka till Försvarsmakten om de upptäcker att något i den tekniska specifikationen är för tidskrävande, i syfte att göra en kraviteration och anpassa SMS2.¹⁰⁸

Erkännande av samarbete som en i stort sett egennyttig aktivitet. En respondent påpekade att Försvarsmakten deltar när FMV arbetar med sina tekniska specifikationer, och att FMV speglar FM:s SMS-struktur i sina systemförsörjningsstrategier.¹⁰⁹ En annan respondent menade att förutsättningar för förtroende i samarbetet mellan Försvarsmakten och FMV skapades genom en gemensam förståelse kring att myndigheterna båda representerar svenska staten och har som huvuduppgift att försvara landet. Respondenten menade också att personalförsörjningen skulle gynnas om det sköttes gemensamt mellan Försvarsmakten och FMV, samt att FMV möjligen var bättre på rekrytering än Försvarsmakten.¹¹⁰

¹⁰⁴ Intervju FM 2022-09-12

¹⁰⁵ Intervju FM 2022-10-21

¹⁰⁶ Intervju FM 2022-10-07

¹⁰⁷ Intervju FM 2022-06-01, 2022-08-16

¹⁰⁸ Intervju FM 2022-06-01, 2022-08-16

¹⁰⁹ Intervju FM 2022-09-12

¹¹⁰ Intervju FM 2022-10-07

Rolldefiniering. En respondent tog upp verksamhetsövergången 2019, då Försvarsmakten fick överta en del arbete från FMV. FMV förlorade därmed delvis rollen som stödorganisation till Försvarsmakten till följd av personalbortfallet som verksamhetsövergången innebar. Respondenten betonade att Försvarsmakten fortfarande är i uppbyggnadsfasen för den organisation som ska ersätta vad FMV hade.¹¹¹

Igenkänning av ömsesidigt beroende. En respondent lyfte att det vid inledningen av systemmålsättningsarbetet inte var en självklarhet att FMV skulle vara delaktiga, utan de skulle ta del av fastställd SMS2. Respondenten menade vidare att de insåg att FMV inte skulle ha förutsättningar att hänga med i processen på det viset. Respondenten påpekade att det är viktigt att få med FMV, såväl som FOI, tidigt i arbetet, både för deltagande och för förståelse. Ett konkret exempel gavs för ett särskilt materielområde. Försvarsmakten saknade kunskap inom området, varför de lät FMV scanna av marknaden och återkoppla till Försvarsmakten. Försvarsmakten kommer med ingångsvärden och tar det slutgiltiga beslutet om anskaffning, medan FMV bygger kunskap och överför den till Försvarsmakten. Likaså fyller FOI en viktig roll vad gäller att beskriva befintliga studier på området och att utbilda Försvarsmakten inför systemmålsättningsarbetet.¹¹² En annan respondent påpekade att de inom sitt materielområde får delaktighet från FMV i SMS2-arbetet i form av expertis. Respondenten lyfte betydelsen av samarbetet med FMV och det administrativa stödet Försvarsmakten får från FMV vid remisshantering, stöd som inte finns tillgängligt inom Försvarsmakten.¹¹³

Professionellt och organisatoriskt egenintresse. En respondent menade att materielöverlämningen skulle kunna påskyndas ifall industrin levererade dokumentation direkt till både Försvarsmakten och FMV. Samma respondent lyfte att vissa delar av materieförsörjningsprocessen inte går att påskynda, då de fyller viktiga funktioner såsom testning av materielsystemet ifråga. Respondenten påpekade också att industrins egna designprocesser skulle kunna kortas ner, exempelvis genom minskning av överflödiga dokumentation.¹¹⁴

Multipla institutionella logiker. En respondent menade att relationen med FMV-motparten var viktig, men att det inte fungerade särskilt väl på vissa materielområden. Ett exempel var att det kan uppstå problem när de tekniska specifikationerna blir överspecificerade av FMV, när man från FM:s håll egentligen behöver bredare specifikationer som möjliggör exempelvis köp från hyllan.¹¹⁵ En annan respondent påpekade det problem som förelåg med att Försvarsmakten skulle ta över vidmakthållandeansvar för materiel, samtidigt som kompetenser från FMV inte överfördes utan behövdes byggas upp på nytt. Respondenten underströk att FM:s kompetens låg inom de militära aspekterna, medan det var FMV som förstod de affärsmässiga aspekterna.¹¹⁶ En tredje respondent menade att tjänstekatalogen, vilken används av Försvarsmakten för att beställa stöd från FMV, inte är ändamålsenlig eller komplett, och att den upplevs som ett omständligt tillvägagångssätt. Respondenten påpekade också att FMV inte delar den synen, men att Försvarsmakten samtidigt kan vara på väg att uppnå större flexibilitet i inköp via tjänstekatalogen.¹¹⁷

5.1.5 Kommunikation

Under denna kategori har följande faktorer i ramverket identifierats och klassificerats:

- +/- *Kommunikationsmekanismer*
- + *Dubbelarbete mellan organisationer*
- *Försummade uppgifter i samtliga organisationer*

¹¹¹ Intervju FM 2022-10-21

¹¹² Intervju FM 2022-06-22

¹¹³ Intervju FM 2022-09-12

¹¹⁴ Intervju FM 2022-10-07

¹¹⁵ Intervju FM 2022-09-12

¹¹⁶ Intervju FM 2022-10-07

¹¹⁷ Intervju FM 2022-06-01, 2022-08-16

Kommunikationsmekanismer. En respondent menade att en av de bästa aspekterna med samarbetet med FMV är att man kan diskutera saker under resans gång.¹¹⁸ En annan respondent belyste dock att de för några år sedan hade valt att inte ha FMV som leverantör inom sitt materielområde, varav en starkt bidragande orsak var att Försvarmakten under lång tid inte fick levererat det de önskade sig.¹¹⁹ En tredje respondent betonade rollen av personliga samarbeten och bra dialoger med delar av FMV, vilka hade fungerat mycket väl de senaste 2 åren. Respondenten menade vidare att täta samarbeten fanns och behövdes på olika nivåer, men att det samtidigt kunde medföra problem när det råder olika synsätt på olika nivåer. Respondenten lyfte också att svåra låsningar kunde följa av att Försvarmakten och FMV, men även industrin, slutade prata med varandra, medan fungerande samtal istället möjliggjorde anpassning och förhindrade att projekten stannade upp.¹²⁰

Försummade uppgifter i samtliga organisationer. En respondent belyste problem med att framtagningen av SMS1G kan bli flera år försenad, samtidigt som andra planeringsprocesser som Förvarsplanering (FP), Försvarmaktsplanering (FMP) och Perspektivstudien (PerP) fortskrider. Respondenten menade också att vissa kunskaper om specifika materielsystem inte omhändertas i PerP och Försvarmaktens strategiska inriktning (FMSI), exempelvis vad gäller tekniska systems operativa livslängd och ersättningsbehov, eller avvägningar mellan livstidsförlängningar och nyanskaffningar.¹²¹ En annan respondent lyfte att det kan finnas problem med exempelvis halvfärdiga leveransförslag från FMV:s håll, men att materielöverlämningsprocessen är välfungerande när parterna väl är överens. Respondenten menade vidare att systemmålsättningarna är viktiga som kravspecifikation, men att de kan vara av varierande kvalitet. I de fall särskilda system köps in genom politiska beslut hastar man exempelvis ofta fram systemmålsättningar i efterhand.¹²²

5.1.6 Organisationsstruktur

Följande faktorer nämndes under intervjuerna avseende denna kategori:

- +/- *Dynamiska och kontextanpassade strukturer*
- +/- *Institutionell miljö: mandat, samarbetsfönster, sårbarhet inför policymässig/politisk förändring*
- *Styrstrukturer*
- *Sårbarhet inför oplanerade förändringar med omvälvande effekter för verksamheten*
- *Interorganisatorisk komplexitet*
- *Fragmentering av serviceansvar inom organisationsgränser*

Dynamiska och kontextanpassade strukturer. En respondent ger exempel på när de lyckats gena i materielförsörjningsprocessen genom att ha tätare dialog med FMV och med relevanta aktörer inom Försvarmakten. Istället för att ta fram systemmålsättningar gick de direkt till KEL och utvecklade produkten. Det krävs dock rätt erfarenhet och samarbetsklimat bland inblandade parter för att den här typen av påskyndande av processen ska fungera väl. Nackdelen är samtidigt att det är svårt att avgöra i efterhand hur de har tänkt i arbetet, när förmågedokument i form av SMS saknas. Respondenten nämner också att IPT (integrerade projektteam) har varit ett framgångsrikt koncept; man utvecklar bristfälliga dokument tillsammans i efterhand istället, vilket möjliggör förtydligande av sådant som man inte har lyckats förmedla till FMV i skriftlig form tidigare.¹²³ En annan respondent belyste att Försvarmakten till följd av verksamhetsövergångar numera har designansvar över hela materielens livscykel, men att de fortfarande behöver beställa hjälp från FMV. Respondenten menar att verksamhetsövergångarna kan ha gått lite väl långt.¹²⁴

¹¹⁸ Intervju FM 2022-06-22

¹¹⁹ Intervju FM 2022-09-12

¹²⁰ Intervju FM 2022-10-07

¹²¹ Intervju FM 2022-06-22

¹²² Intervju FM 2022-06-01, 2022-08-16

¹²³ Intervju FM 2022-10-21

¹²⁴ Intervju FM 2022-06-01, 2022-08-16

Institutionell miljö: mandat, samarbetsfönster, sårbarhet inför policymässig/politisk förändring. En respondent lyfte att det inom både Försvarsmakten och FMV finns de som anser att de två myndigheterna borde vara en och samma myndighet, och att det skulle underlätta upptäckt och avhjälpande av problem samt minska betydelsen av att slumpen avgör hurvida det finns förutsättningar för fungerande samarbete mellan samarbetsparter från Försvarsmakten respektive FMV. Samma respondent lyfte att materielöverlämnings-processen skulle kunna effektiviseras, kostnads-, kvalitets-, flexibilitets- såväl som tidsmässigt, ifall myndigheterna kunde ta fram egna ramar för projekten, t.ex. objektsramar, istället för att få dem från riksdagen. Respondenten lyfte ytterligare tidsmässig effektiviseringspotential, kopplat till upphandlingar med sekretess, där godkännande från MUST kunde dröja upp till 1 år. Därutöver var Försvarsmakten och FMV oförmögna att skapa gemensamma säkerhets-skyddsavtal för central uppföljning av de viktigaste leverantörerna.¹²⁵

Styrstrukturer. En respondent pekade ut att det finns omfattande krav på IT-säkerhetsdeklarationer som innebär stor arbetsbörda och tidsåtgång. Samma respondent nämnde att FMV inte hade egna system för uppföljning av export utan behövde använda FM:s. Detta medförde komplicerade ägarförhållanden. Samtidigt krävde MUST att det inte fanns för många kopplingar mellan försvarsmyndigheterna och industrin, vilket bidrog till att försvåra data-utbytet.¹²⁶ En andra respondent belyste arbetsbördan som framtagningen av särskilda säkerhetsbedömanden i samband med SMS2-arbetet innebär, och underströk att dessa dokument var och ett är lika omfattande som systemmålsättningarna själva. Respondenten menade vidare att processerna inom materieförsörjningsområdet var otidsenliga.¹²⁷ En tredje respondent belyste problem med för mycket styrning från Högkvarteret, i form av att materielplanen kläddes med ekonomi genom objektsredovisningar, vilket försenade basarbetet, följt av detaljstyrning ovanifrån. Respondenten menade även att det fanns problem med det motsatta, det vill säga för lite styrning. Ett exempel på detta var att respondenten nämnde en upplevd passivitet från Högkvarteret i systemmålsättningsarbetet, vilket i förlängningen innebar att Försvarsmakten och FMV i ett fall tolkat en uppgift hela olika. Det finns även styrdokument, RVT, som är helt avgörande men som aldrig blir fastställda. Respondenten menar vidare att det är ett problem att det dyker upp nya uppgifter som gör att man blir avbruten i framtagningen av systemmålsättningsdokumenten. Respondenten menar också att materieförsörjningsprocessen i sin helhet inte är tillverkad för skyndsam anskaffning.¹²⁸

Sårbarhet inför oplanerade förändringar med omvälvande effekter för verksamheten. En respondent kopplade ihop bristande kompetensförsörjning och möjligheten att upprätthålla förståelsen för myndighetens syfte; det behövs rätt person på rätt plats under lång tid. Samma respondent menade att systemet med 3-åriga befattningar inte matchade väl med att arbetet med vissa materielsystem kan löpa under mer än 10 år. Respondenten menade vidare att det fanns undantag till denna regel, men att bemanningen av vissa befattningar behövde prioriteras högre i personalförsörjningen. Respondenten lyfte också betydelsen av de personliga samarbetena och välfungerande dialogerna med delar av FMV, samt att en viktig faktor för att det skulle fungera väl var att de inblandade personerna arbetade med frågorna på heltid.¹²⁹

Interorganisatorisk komplexitet. En respondent lyfte att det kan vara svårt att passa in SMS-arbetet, vilket kräver ett flertal möten, i de inblandade parternas kalendrar.¹³⁰ En respondent pekade ut att det finns mycket säkerhetsklassificerad grund- och förvaltningsdata från olika källor, samtidigt som Försvarsmakten och FMV har olika prioriteringskrav samt använder sig av olika system. Det här innebar svårigheter i samarbetet.¹³¹

¹²⁵ Intervju FM 2022-10-07

¹²⁶ Intervju FM 2022-10-07

¹²⁷ Intervju FM 2022-09-12

¹²⁸ Intervju FM 2022-10-21

¹²⁹ Intervju FM 2022-10-07

¹³⁰ Intervju FM 2022-09-12

¹³¹ Intervju FM 2022-10-07

5.1.7 Gemensamma resurser

Samtliga fyra faktorer i det teoretiska ramverket under denna kategori har identifierats i underlaget från Försvarmakten, men några med annat tecken än i ramverket:

- + *Acceptans av flexibilitet vad gäller resursutnyttjande och vem som sätter dagordningen*
- *Resursbegränsningar*
- *Strukturering av lokala kollaborativa miljöer av överordnade organ*
- *Tillämpning av ytterligare resurser för att åstadkomma gemensamma mål*

Resursbegränsningar. En respondent lyfter att det är ett problem att FMV inte har finansiering av materielprojekt innan de får beställning, och att det skulle behövas en möjlighet för FMV att jobba bredare, exempelvis genom finansiering av materielprojekt redan i konceptfasen.¹³² En annan respondent menade att det fanns flaskhalsar inom både industrin och FMV kopplat till brist på resurser och kompetens, med koppling till historiska nedskärningar av antalet förband. Respondenten ansåg att personalbrist på FMV leder till att det inte finns rätt erfarenhet och fackexpertis på viktiga befattningar. Respondenten ansåg också att Försvarmakten borde hjälpa FMV med detta, men att Försvarmakten samtidigt har bristande planering av personalförsörjning.¹³³ En fjärde respondent menade att alla nivåer inom Försvarmakten antagligen lider av tids- och personalbrist, och att det innebär begränsad tid för analys och arbetsro. Respondenten lyfte även att systemmålsättningsdokumenten är för tungjobbade och att de behöver mer resurser, helst i form av redaktörsstöd. Respondenten menade att dokumentmallen i sig har bra struktur, och att respondentens och vederbörandes kollegor skulle kunna göra ett bra arbete givet tid och arbetsro. Det finns inte tid att diskutera kvalitet, och det kan bli ett problem särskilt när människor utan rätt utbildningsbakgrund är involverade i arbetet.¹³⁴

5.2 Empiri för Försvarets materielverk

Nedan följer en text som beskriver resultatet från de intervjuer som genomförts vid Försvarets materielverk.

5.2.1 Tillit

Under denna kategori har utsagorna klassificerats och sorterats under följande faktorer;

- +/- *Anslutning till principiellt uppförande*
- +/- *Investering i personliga relationer*
- +/- *Intressentinblandning*
- *Tillit och engagemang*

Anslutning till principiellt uppförande. Flera respondenter berör brister i detta, dvs. att man t.ex. inte genomför en delprocess på det sätt som den är överenskommen och finns nedtecknad. En av respondenterna vid FMV talar t.ex. om att ”en av förutsättningarna för att det ska kunna gå snabbt och bli rätt i SMS 2-arbetet är en god förståelse för SMS 1 och SMS 1G (Övergripande SMS1 för grupper av materiel). Det finns dock för få SMS 1 och SMS 1G och de som finns är ihåliga och håller inte nödvändig kvalitet.”¹³⁵

Investering i personliga relationer. Faktorn nämns av respondenterna som närvarande dubbelt så ofta som de nämner den som frånvarande. En respondent menade att det inte är processen i sig som är problemet utan att det är människorna som är problemet. Det krävs

¹³² Intervju FM 2022-06-22

¹³³ Intervju FM 2022-10-07

¹³⁴ Intervju FM 2022-10-21

¹³⁵ Intervju FMV 2022-09-07

rätt antal och rätt personer.¹³⁶ En annan respondent refererade till ett projekt där just den specifika rolltillsättningen innebar att det var bra kontakter och bra dialoger¹³⁷.

Intressentinblandning. En av respondenterna nämnde att om man jobbar bredare, t.ex. i så kallade IPT:er (*Integrated Project Teams*), det vill säga särskilt tillsatta arbetsgrupper som involverar medarbetare från båda myndigheter (och leverantörer), med ”rätt” personer så borde det vara möjligt att göra saker snabbare. Samma respondent menade också att det inte alltid är den som har ansvar för uppgiften som borde utföra den, utan med god personkännedom kan man delegera utförandet av uppgifterna och fortfarande behålla ansvaret.¹³⁸

Tillit och engagemang. Avsaknaden av faktorn kommer till uttryck i ett flertal utsagor, t.ex. en respondent vid FMV upplevde att FMV inte blev riktigt tillfrågade och inte var en naturlig partner i diskussioner om hur specifik materiel ska passa in i helheten¹³⁹.

5.2.2 Ledarskap

Under kategorin *Ledarskap* är utsagor klassificerade och sorterade in under följande två faktorer;

- +/- *Medarbetarstöd*
- *Hantering av perspektiv*

Medarbetarstöd. Flera respondenter pratade om att det saknas beskrivningar av arbetsprocessen. En respondent säger t.ex. att ”man måste ha jobbat i 15 år för att förstå hur det går till eftersom det inte finns någon nedskrivet. Det gör också att det är svårt att genomföra kontinuerliga förbättringar när det inte finns någon överblick.”¹⁴⁰ En annan respondent menade att det på övergripande nivå finns beskrivet **vad** som ska göras men inte **hur** och att det gör det svårt som projektledare.¹⁴¹

Hantering av perspektiv. En respondent ansåg det som ett problem med de ”hög generaler som roterade in på FMV” då de har mycket fokus på tekniken och mindre på hur FMV ska fungera bättre.¹⁴² En annan respondent menade att det kan uppstå problem när Försvarsmakten lämnar en väldigt generell beställning till FMV utan att själva tydligare veta vad de vill ha. Det leder till diffusa underlag som är svåra för FMV att agera utifrån.¹⁴³

5.2.3 Målsättningar och planering

Kategorin *Målsättningar och planering* är en kategori med relativt många faktorer och här är en relativt stor bredd av faktorer klassificerade;

- +/- *Samförstånd vad gäller kollaborativa mål, exempelvis genom tydliga styrdokument*
- +/- *Konkreta och abstrakta resultat, på olika sikt och nivåer*
- +/- *Gemensam förståelse av problem*
- +/- *Formell planering i förväg, samt successiv planering*
- *Tidsbegränsningar*
- *Divergerande mål*
- *Nedbrytning av det kollaborativa uppdraget i hanterbara bitar;*
- *Val av marknad, hierarkier och nätverk som medel för ett kollaborativt mål*
- *Gemensam startpunkt i form av en bred vision*
- *Skillnader i planeringshorisonter och -cykler*

¹³⁶ Intervju FMV 2022-10-18

¹³⁷ Intervju FMV 2022-10-11

¹³⁸ Intervju FMV 2022-10-18

¹³⁹ Intervju FMV 2022-04-21

¹⁴⁰ Intervju FMV 2022-07-07.

¹⁴¹ Intervju FMV 2022-09-07.

¹⁴² Intervju FMV 2022-07-07.

¹⁴³ Intervju FMV 2022-10-11.

Samförstånd vad gäller kollaborativa mål, exempelvis genom tydliga styrdokument. Vanligast är att respondenterna gjort utsagor som kunnat kopplas till denna faktor och vanligast är utsagor som kan tolkas som problem eller utmaningar med anledning av en avsaknad av denna faktor. Exempel på detta är en respondent som menade att det saknas en tydlig politisk signal om att man ska jobba tillsammans mellan myndigheterna i alla faserna.¹⁴⁴ En annan respondent menade att det vid överlämning ibland kan uppstå problem, om förväntningarna från Försvarmakten inte kan infrias.¹⁴⁵

Konkreta och abstrakta resultat, på olika sikt och nivåer. Utsagor som berör denna faktor nämndes nästan lika ofta som den föregående och utsagorna handlar både om att faktorn finns och att den saknas. En respondent uttryckte t.ex. att "FMV behöver vara mer än bara en effektuerare annars blir det problem. FMV behöver vara med tidigt i arbetet och i större utsträckning vara med i SMS1-arbetet. Det vill alla Verko [Verksamhetsområden] göra."¹⁴⁶

Gemensam förståelse av problem. De utsagor som tolkats som denna faktor innebär nästan lika ofta att den finns på plats och bidrar till ett gott samarbete, som att den saknas och att det därmed hämmar samarbetet. En respondent nämnde t.ex. att FMV och Försvarmakten har ett gemensamt och kontinuerligt utvecklingsarbete.¹⁴⁷ En negativ utsaga kan exemplifieras med en respondent som återkommit till FMV efter att varit tjänstledig i fem år och menade att när han kom tillbaka så hade all kompetens och kunskap försvunnit och han nämnde att det exempelvis inte längre finns någon så kallad leveransplan.¹⁴⁸

Tidsbegränsningar. En respondent nämnde att arbetet med överlämningen ibland kan inledas för sent eller att inte alla kravelement specificeras i tid.¹⁴⁹ En annan respondent menar att Försvarmakten kan motverka tidsbrist genom att ta hjälp av exempelvis FMV eller FOI, men att Försvarmakten misstror övriga myndigheter och uppfattar att man själv är bäst lämpad att genomföra uppgiften.¹⁵⁰

Divergerande mål. En respondent menar att olika delar av Försvarmakten inte pratar med varandra om vilka behov av stöd från FMV de har, och att det rent praktiskt t.ex. fått till följd att budgetutrymmet för FMV:s stöd till Försvarmakten i tidiga faser har minskats med 20 mnkr.¹⁵¹

Vissa utsagor har bedömts beröra fler än en faktor och det gäller t.ex. när en respondent anger att en "annan aspekt är att om det inte blir tydligt vilken information som ska levereras kan det behöva läggas kompletterade beställningar till industrin att ta fram den efterfrågade informationen. En beställning i efterhand blir både dyrare och kan göra att processen blir svårare och tar längre tid."¹⁵² Det har bedömts att detta berör både faktorn *Formell planering i förväg, samt successiv planering* och även faktorn *Skillnader i planeringshorisonter och -cykler*.

5.2.4 Ömsesidigt beroende

Under kategorin, som i ramverket är den kategori med flest faktorer, är utsagor klassificerade och sorterade in följande nio faktorer;

- +/- *Utveckling av normer och regler, dokumentation eller förhållningssätt*
- + *Bedömning av roller, gränser, syften och uppfattningar kring framsteg*
- *Konflikter vad gäller synen på roller;*
- *Hantering av maktobalanser;*
- *Multipla institutionella logiker;*

¹⁴⁴ Intervju FMV 2022-09-07.

¹⁴⁵ Intervju FMV 2022-04-21.

¹⁴⁶ Intervju FMV 2022-09-07.

¹⁴⁷ Intervju FMV 2022-04-21.

¹⁴⁸ Intervju FMV 2022-09-07.

¹⁴⁹ Intervju FMV 2022-09-13.

¹⁵⁰ Intervju FMV 2022-10-18.

¹⁵¹ Intervju FMV 2022-09-07.

¹⁵² Intervju FMV 2022-07-07.

- *Professionellt och organisatoriskt egenintresse*
- + *Strategier för att förbättra samarbete, som bygger på bedömningar av befintlig samarbetskapacitet;*
- + *Förmåga att hantera spänningar mellan stabilitet och förändring*
- + *Intern legitimitet, genom delaktighet samt ömsesidig förståelse och beroende.*

Utveckling av normer och regler, dokumentation eller förhållningssätt. Ett par utsagor berör avsaknaden av denna faktor. En respondent menar t.ex. att det inte skett någon förändring i överlämningsprocessen efter verksamhetsövergångarna, utan att man gör samma moment oavsett om det är Försvarmakten eller FMV som gör de olika momenten.¹⁵³ En annan respondent menade att ”Materiel- och investeringsplan nu blandas ihop. Man kan inte bara ta bort något från processen. Samma arbete måste fortfarande genomföras oavsett vad man har för namn på delarna. Det är möjligt att effektivisera och arbeta snabbare, men man kan inte bara ta bort delar. Det enda som händer är att man flyttar gränsyta mellan myndigheterna.”¹⁵⁴

Bedömning av roller, gränser, syften och uppfattningar kring framsteg. En respondent menade att samordningen mellan myndigheterna överlag var bristande och att ansvaret för det vilade både hos Försvarmakten och FMV, samt att det saknades systematik i processerna utan att de genomfördes ”på fikarumsbasis”.¹⁵⁵

Konflikter vad gäller synen på roller. Denna är en vanligt förekommande faktor bland utsagorna, vanligast av alla faktorer bland utsagorna från respondenterna hos FMV. En respondent menade att det blivit otydligare vem som, i vilket skede, är ansvarig för vad.¹⁵⁶ En annan respondent menade att det stora problemet i systemmålsättningsarbetet är att Försvarmakten är för detaljerade¹⁵⁷, medan en tredje respondent berättade att det ibland framförts från Försvarmakten att det inte skulle behöva tas fram en kravelementslista eftersom att FMV borde veta vilken information som Försvarmakten behöver.¹⁵⁸

Hantering av maktobalanser. Ett flertal av utsagorna som tolkats som den föregående faktorn har också tolkats som att de handlar om maktobalanser och brister i hantering av den. En respondent uttrycker t.ex. att ”FMV har ingen formell samrådsroll i konceptfasen som man har i förberedelse- och anskaffningsfasen, utan processen ägs helt av Försvarmakten.”¹⁵⁹

Multipla institutionella logiker. Även denna faktor förekommer relativt frekvent i utsagorna och bidrar till att försvåra samarbetet. En respondent säger t.ex. ”Det är inte alltid är synkat mellan Högkvarteret och de som ska använda systemen.”¹⁶⁰

5.2.5 Kommunikation

Långt ifrån lika många av utsagorna har klassificerats som beröra någon av faktorerna i denna kategori som de utsagor som berör de två föregående kategorierna, men följande faktorer har identifierats;

- +/- *Kommunikationsmekanismer*
- +/- *Konfliktlösning*
- *Försummade uppgifter i samtliga organisationer*

¹⁵³ Intervju FMV 2022-09-13.

¹⁵⁴ Intervju FMV 2022-09-07.

¹⁵⁵ Intervju FMV 2022-10-11.

¹⁵⁶ Intervju FMV 2022-09-07.

¹⁵⁷ Intervju FMV 2022-10-18.

¹⁵⁸ Intervju FMV 2022-07-07.

¹⁵⁹ Intervju FMV 2022-04-21.

¹⁶⁰ Intervju FMV 2022-04-21.

Kommunikationsmekanismer. Detta är den vanligaste faktorn i denna kategori. Exempelvis menar en respondent att det finns ett informationsproblem då det saknas en gemensam begreppsapparat. Som det är nu kan samma begrepp ha flera olika betydelser.¹⁶¹ En annan respondent uttryckte sig mer positivt och underströk den bra dialogen ”under resans gång”, även om det skedde förändringar.¹⁶²

Konfliktlösning. En respondent menade att cheferna inom organisationen behöver bli medvetna om det problem som finns. ”Man lyfter inte upp problem för att man tror att man kommer kunna lösa dem senare. Det gör att man inte lyfter upp de fel som görs inom materielförsörjningsprocessen.”¹⁶³

Försummade uppgifter i samtliga organisationer. Denna faktor är också ofta identifierad under denna kategori. En respondent menar t.ex. ”Ibland kan det hända att arbetet inleds för sent eller att inte alla kravelement specificeras i tid.”¹⁶⁴ medan en annan påpekar att FMV ofta sitter och väntar i en processruta på att en tidigare aktivitet som Försvarmakten ska utföra ska bli klar, så att FMV kan gå vidare i processen. FMV försöker mana på, men lyckas inte riktigt.¹⁶⁵

5.2.6 Organisationsstruktur

Under intervjuerna var det följande faktorer som nämndes avseende denna kategori:

- +/- *Styrstrukturer,*
- +/- *Institutionell miljö: mandat, samarbetsfönster, sårbarhet inför policymässig/politisk förändring*
- + *Dynamiska och kontextanpassade strukturer*
- *Sårbarhet inför oplanerade förändringar med omvälvande effekter för verksamheten.*

Styrstruktur. Ett problem i organisationsstrukturen som lyftes under intervjuerna är att strukturen inte är tillräckligt väl dokumenterad och tydlig¹⁶⁶. Försvarmakten uppfattades av en av respondent som allt för detaljerad i sina underlag vilket försvårade arbetet¹⁶⁷.

Institutionell miljö: mandat, samarbetsfönster, sårbarhet inför policymässig/politisk förändring. En oro som togs upp under intervjuerna var att ansvaret för försvargrensöverskridande frågor skulle falla mellan stolarna när materielförsörjningsansvaret delegeras till försvargrenar och stridskrafter.¹⁶⁸

Dynamiska och kontextanpassade strukturer. Att FMV valt att spegla Försvarmaktens förändringar och delegerat mer ansvar till respektive Verko är i grunden positivt, då det kommer att underlätta samverkan mellan myndigheterna.¹⁶⁹

Sårbarhet inför oplanerade förändringar med omvälvande effekter för verksamheten. Materielförsörjningsprocessen uppfattades av flera respondenter som känslig för *oplanerade förändringar med omvälvande effekter för verksamheten*. Bland annat lyftes att omorganisationen av högkvarteret i L23 arbetet försvårade en vidare utveckling av processen när Försvarmakten omstrukturerar sig.¹⁷⁰ En annan svårighet med avsaknaden av en tydligt dokumenterad process är att det är svårt att introducera nya medarbetare, vilket kommer göra det svårt att introducera de 700 nya medarbetare som FMV ska anställa till 2025¹⁷¹.

¹⁶¹ Intervju FMV 2022-07-07.

¹⁶² Intervju FMV 2022-10-11.

¹⁶³ Intervju FMV 2022-09-07.

¹⁶⁴ Intervju FMV 2022-09-13.

¹⁶⁵ Intervju FMV 2022-10-18.

¹⁶⁶ Intervju FMV 2022-07-07, 2022-10-11

¹⁶⁷ Intervju FMV 2022-10-18

¹⁶⁸ Intervju FMV 2022-07-09, 2022-04-21

¹⁶⁹ Intervju FMV 2022-07-09, 2022-04-21

¹⁷⁰ Intervju FMV 2022-09-07

¹⁷¹ Intervju FMV 2022-09-07

Vidare beskrevs att hur väl samarbetet fungerar är väldigt personberoende. Det kan exempelvis vara väldigt stor skillnad hur processen genomförs beroende på vilken MOA som är motpart¹⁷².

5.2.7 Gemensamma resurser

Under denna kategori har utsagorna klassificerats under följande två faktorer;

- +/- *Acceptans av flexibilitet vad gäller resursutnyttjande och vem som sätter dagordningen*
- *Resursbegränsningar*

Acceptans av flexibilitet vad gäller resursutnyttjande och vem som sätter dagordningen. En respondent menade att vilken MOA som FMV arbetar med har stor påverkan på SMS-arbetet. Vissa MOA väljer att göra stora delar av arbetet själva medan andra delegerar delar av arbetet till exempelvis FMV. Bilden från respondenten var att arbetet flöt på bättre och gick snabbare om MOA delegerade arbetet och bjöd in fler aktörer i processen¹⁷³.

Resursbegränsningar. Det fanns ett antal områden där respondenterna uppfattade att det saknades resurser. Brister i interna stödsystem och möjligheten att flytta information mellan myndigheterna, var sådana¹⁷⁴. En av respondenterna bedömde att processen skulle kunna gå vidare om den kunde digitaliseras¹⁷⁵. Den andra stora resursbegränsningen som respondenterna upplevde var personal¹⁷⁶. Det avsåg både antal och kompetens. Mer utbildning efterlystes, inte minst för att kunna introducera ett stort antal nyanställda.¹⁷⁷

Därmed är presentationen av den insamlade empirin slutförd. I nästa kapitel presenteras en sammanställning av analysen av studiens samlade insamling kring problembakgrund, av tidigare forskning och empiri. Analysen har utgått från den kategorisering som återfinns i det teoretiska ramverket. Under analysen har det dock framgått att de mönster och områden som givit mening att strukturera presentationen av analysen inom inte sammanfaller med den kategorisering som återfinns i det teoretiska ramverket, så många av områdena spänner över ett flertal faktorer och kategorier. Analysen i det följande kapitlet struktureras och presenteras därför tematiskt fri från kategorierna i ramverket.

¹⁷² Intervju FMV 2022-10-18,

¹⁷³ Intervju FMV 2022-10-18

¹⁷⁴ Intervju FMV 2022-04-21, 2022-09-07

¹⁷⁵ Intervju FMV 2022-07-07

¹⁷⁶ Intervju FMV 2022-10-18

¹⁷⁷ Intervju FMV 2022-10-11

6 Analys

Analysen som presenteras i det här kapitlet har utgått från konkreta utsagor som i empirin har kategoriserats enligt det teoretiska ramverket.¹⁷⁸ Presentationen av analysen är dock tematiskt fri från det teoretiska ramverkets kategorier. Ett syfte med detta är att hantera den subjektivitet som kategoriseringsaktiviteten introducerat, så att den inte i alltför stor utsträckning ska färga analys och slutsatser. En annan anledning är att det under analysens genomförande framgått att många av de utsagor som respondenterna gjort berör flera faktorer och kategorier och skapar därigenom samband mellan kategorierna som innebär att en annan utformning för analysen bedömts bättre passande. Därför har sju delvis separata problemområden identifierats och används för att strukturera analysen, baserat på helhetsintrycket av utsagorna i intervjuresultatet. Delvis överlappar även dessa problem-områden, bland annat för att utsagor från intervjuresultaten återanvänds vid beskrivning av delvis olika typer av problem. De sju områden som problem och brister samlats inom är följande:

- Behov av mer samverkan tidigt i materieförsörjningsprocessen
- Bristande processefterlevnad
- Bristfällig styrning och ledning
- Personal- och kompetensbrist
- Bristande samsyn inom och mellan organisationerna
- Bristande kommunikation
- Avsaknad av gemensamt ledningsstödsystem

6.1 Behov av mer samverkan tidigt i materieförsörjningsprocessen

I intervjuresultaten framkommer att samverkan mellan Försvarmakten och FMV är bristfällig i tidiga skeden av materieförsörjningsprocessen. Respondenter från FMV ger en entydig bild om att de vill delta tidigt under processen, inte minst för att ha en bättre förståelse för de behov som uttrycks i exempelvis SMS2. Respondenterna från Försvarmakten ger en mer blandad bild; vissa menar att större deltagande från FMV i tidiga skeden vore önskvärt, medan andra menar att det inte är nödvändigt. Två fördelar med FMV:s deltagande tidigt i materieförsörjningsprocessen skulle vara att höja kvaliteten i underlagen och alltså att öka FMV:s förståelse kring behoven, så att de senare stegen, där FMV har ansvaret, kan gå fortare och att risken för omtag minskar.

Konkretisering av problemet och dess konsekvenser

Det finns utsagor från både Försvarmakten och FMV som tyder på att bristande kommunikation tidigare under materieförsörjningsprocessen ger upphov till att motparten får ta emot bristfälliga underlag. Från FM-respondenters håll lyfts att FMV ibland tar fram över-specificerade tekniska specifikationer, vilket antingen kan begränsa handlingsalternativen vid upphandlingar och resultera i onödigt dyra anskaffningslösningar, eller skapa ett behov av iterativ kravanpassning vilket kan leda till en tidsmässig förlängning av processen. Det lyfts även att det kan dyka upp nya, komplexa krav sent i processen. Från FMV-respondenters håll lyfts det motsatta problemet: Försvarmakten kommer med för diffusa underlag när de lämnar beställning till FMV, varpå FMV har svårt att veta hur de ska agera. FMV lyfter dock även exempel på när Försvarmakten presenterar alltför detaljerade underlag.

I empirin framgår generellt vikten av gemensam förståelse och hantering av perspektiv mellan Försvarmakten och FMV tidigt i materieförsörjningsprocessen. Vikten av välgjorda underlag, framförallt SMS1, betonas. Avsaknaden därav riskerar att leda till kvalitetsbrister i senare skeden, om exempelvis FMV inte förstår de behov som Försvarmakten uttrycker i SMS2. Ifall brister i viktiga underlag tidigt i materieförsörjningsprocessen leder

¹⁷⁸ Som tidigare nämnts har fokusområdena inte använts för att strukturera intervjuresultaten.

till behov av omtag i ett senare skede kan det även skapa tidsmässiga fördröjningar. Burby pekar ut att potentiellt allvarliga konsekvenser kan förebyggas relativt enkelt genom tidig gemensam planering.¹⁷⁹

Att samla rätt personer med rätt kompetens i ett tidigt skede för kunskapsutbyte och förebyggande av dubbelarbete pekas ut som en framgångsfaktor under intervjuerna. Vad gäller rollfördelning nämns att FMV kan bistå Försvarmakten med försvarsindustriell och affärs-mässig expertis, varefter Försvarmakten kan få förutsättningar att ta mer välgrundade materielanskaffningsbeslut. Ifall rätt kunskap finns tillgänglig i kritiska skeden kan möjligen sådant som omtag av kravdefinition och andra tidsödande processer undvikas i större utsträckning.

Tänkbara orsaker

McNamara m.fl. lyfter maktobalans som en särskilt viktig faktor att ha i åtanke vid myndighetsbaserade samarbeten.¹⁸⁰ Maktobalans förekommer mellan Försvarmakten och FMV, i och med att Försvarmakten avgör FMV:s deltagande i konceptfasen. Om Försvarmakten inte ser behovet av att involvera FMV kan de välja att inte göra det.

Både McNamara m.fl. och Hudson m.fl. pekar ut att det är viktigt att det finns ett ömsesidigt beroende mellan samarbetande organisationer.¹⁸¹ Det finns dock utsagor i intervjuempirin som tyder på att respektive organisation fokuserar på sina egna behov och för lite på helheten. Det förefaller även finnas problem med att FM-representanter ser sig själva som bäst lämpade att utföra uppgifter istället för att delegera vissa uppgifter till sina motparter på FMV. Det kan vara ett tecken på bristande kommunikation kring rollfördelning, och utgör eventuellt även ett tecken på bristande personkemi mellan representanterna från respektive myndighet. Det går att notera att det faktum att FMV-representanter efterfrågar ett större deltagande kan tolkas som att de ser sig själva som bäst lämpade att utföra uppgifter. Vikten av rolldefiniering för att nå framgång i samarbeten belyses av McNamara m.fl. och Hudson m.fl..¹⁸²

Det råder resursbrister både inom Försvarmakten och FMV. Behov av rätt kompetens på rätt plats lyfts av flera intervjuobjekt. Exempelvis har verksamhetsövergångar medfört att Försvarmakten nu har ansvar för nya delar av processen, samtidigt som de fortfarande saknar rätt kompetens.

En respondent från Försvarmakten pekade ut att det utgör ett problem att FMV inte har finansiering av materielprojekt innan de får beställning, och att det skulle behövas möjlighet för FMV att jobba bredare. En FMV-responent menar samtidigt att bristande kommunikation inom Försvarmakten har gett upphov till minskat budgetutrymme för stöd från FMV i tidiga faser. Sammantaget tyder det på bristfällig samordning av de gemensamma resurserna, såväl finansiella som i form av personal och kompetens, för materielprojektets genomförande.¹⁸³

I empirin lyfts det även att problem relaterade till att Försvarmakten och FMV tolkar uppgifter olika i förekommande fall beror på brister i styrningen från Högkvarteret i systemmålsättningsarbetet.

6.2 Bristande processefterlevnad

Ett annat problemområde som framträder i empirin handlar om gap mellan teori och praktik, mellan hur materielförsörjningsprocessen är tänkt att fungera och hur de inblandade parterna väljer att agera. Det här kan utgöra både en fördel och en nackdel, varierande från fall till

¹⁷⁹ Burby, 2006.

¹⁸⁰ McNamara m.fl., 2019.

¹⁸¹ McNamara m.fl., 2019; Hudson m.fl., 1999.

¹⁸² McNamara m.fl., 2019; Hudson m.fl., 1999.

¹⁸³ Hudson m.fl., 1999.

fall. Exempelvis kan det innebära att underlagen är bristfälliga och kräver omtag och komplettering i senare skede, vilket leder till ökad tidsåtgång.

Konkretisering av problemet och dess konsekvenser

I empirin finns exempel på hur bristande processefterlevnad har gett upphov till problem, men också på hur det har bidragit till att påskynda processen på ett gynnsamt sätt. Det har lyfts diverse problem med koppling till att utstakade processer inte efterlevs: att det finns för få eller för bristfälliga SMS1 och SMS1G, att framtagningen av SMS1G skjuts upp i flera år medan planeringsprocesser på högre nivå fortskrider, att anskaffningar sker utan fastställda SMS1 eller SMS2, halvfärdiga leveransförslag, att restlistor som överlämnas i samband med materielöverlämningen blir liggande utan åtgärd, och att grund- och förvaltningsdata inte finns tillgängligt på rätt plats och på rätt tid. Det ges också ett exempel från en FM-respondent på när parterna på Försvarmakten respektive FMV har lyckats med att framgångsrikt kunna ta genvägar i materieförsörjningsprocessen. Ett fungerande samarbetsklimat och tätare dialog med FMV verkar i det fallet ha varit en framgångsfaktor.

Samtidigt kan den sortens initiativ ge upphov till problem i ett senare skede, ifall exempelvis avsaknaden av SMS-dokument omöjliggör spårbarhet. I sammanhanget pekas gemensamt efterarbete, med hjälp av IPT, ut som en lösning på bristfälliga underlag. Från FMV:s håll pekas ut att det är stora variationer i processen beroende på vilken MOA som är motpart hos Försvarmakten. Under andra intervjuer pekas det ut att vissa delar av materieförsörjningsprocessen är mindre lämpliga att påskynda än andra, såsom testning av materielsystem.

Ett generellt problem med bristande processefterlevnad, i form av uteblivna eller lågkvalitativa underlag, som framgår är minskad möjlighet till spårbarhet och kontinuitet i arbetsprocessen vid personalomsättning. Det kan innebära onödigt tidskrävande inlärningsprocesser för nya medarbetare. Att enskilda medarbetare utvecklar egna processer och metoder kan dessutom skapa olikheter inom samt mellan organisationerna, som i sin tur kan leda till att uppgifter försummas. Även det kan i förlängningen innebära fördröjningar, i den mån de försummade uppgifterna är nödvändiga för att komma vidare i materieförsörjningsprocessen.

Att inte följa de processteg man ansvarar för verkar också påverka tilliten mellan parterna hos Försvarmakten respektive FMV. Särskilt ifall bristfälliga underlag kombineras med bristfällig kommunikation.

Om man inte följer teorin (det vill säga den beskrivna processen) ordentligt får det praktiska konsekvenser; det är inte säkert att man i ett senare skede kan kompensera för bristfälligt arbete tidigare i processen. Om exempelvis SMS1 innehåller otillräcklig information går det inte att utforma en bra SMS2, vilket sedan kan leda till brister i de tekniska kravspecifikationerna. Ifall det medför behov av omtag av kravdefinitionen har det påverkan på hur snabbt materieförsörjningsprocessen kan fortskrida.

Tänkbara orsaker

Resursbegränsningar, i termer av kalendertid och rätt kompetens, är ett problem som återkom under intervjuerna i samband med att sådant som bristfälliga underlag diskuterades.

Det framgår också att graden av processefterlevnad beror på sådant som personkemi mellan parterna på Försvarmakten respektive FMV, samt hur enskilda nyckelpersoner väljer att tolka och utföra uppgifter. Ifall det råder bristande personkemi mellan motparterna på respektive myndighet kan det innebära sämre förutsättningar att exempelvis kompensera för bristfälliga underlag genom utökad kommunikation. Det kan i sig vara ett problem med processen att personkemi kan vara en avgörande framgångsfaktor.

Är materieförsörjningsprocessen inte realistiskt utformad? Flera respondenter menar att processerna inom materieförsörjningsområdet är otidsenliga eller saknar flexibilitet. Ett alternativ är att processen är väl utformad, men att tid och rätt resurser saknas. Flera respondenter pekar ut att materieförsörjningsprocessen och diverse dokumentmallar i sig är väl utformade, men att det inte finns förutsättningar att i praktiken göra allt som behöver göras. Ett tredje alternativ är att processen är dåligt utformad, eftersom just tid och rätt resurser saknas. Detta kan i sin tur delvis bero på skillnader mellan perspektiven på chefs- respektive handläggarnivå.

6.3 Bristfällig styrning och ledning

Ett ytterligare problemområde är att det inom både Försvarsmakten och FMV finns missnöje kopplat till bristfällig styrning, både muntlig och skriftlig i form av styrdokument. Brister i styrningen kan leda till oklarheter som behöver redas ut, med följd att tidsåtgången ökar.

Konkretisering av problemet och dess konsekvenser

I empirin framgår det att problemen kopplat till styrning varierar. Ibland är det avsaknad av styrning, exempelvis i form av att det saknas styrdokument, som betonas som problem. Från FM:s håll lyfts behov av ytterligare styrdokument eller underlag för att brygga gapet mellan FMSI och SMS1 och därigenom kunna sätta SMS2 i ett sammanhang, att RVT fastställs istället för att vara under ständig förändring, behov av checklista för systemkrav för att underlätta systemmålsättningsarbetet, samt en mer genomtänkt och omfattande tjänstekatalog för beställning av stöd från FMV. Det går att tolka som att det finns möjlighet till effektivare arbete ifall mer ändamålsenliga styrdokument skulle finnas på plats, inte bara i termer av tidseffektivitet utan även vad gäller bland annat kvalitet.

FMV-företrädare lyfter exempelvis att det saknas en tydlig politisk signal om att Försvarsmakten och FMV behöver samverka i alla faser av materielförsörjningsprocessen, att det råder alltmör otydlig ansvarsfördelning mellan Försvarsmakten och FMV i olika skeden, samt att det saknas tydligt dokumenterade processer vilket försvårar introduktion av nyanställda, inte minst under FMV:s expansion de kommande åren. Det kan innebära att mer tid än önskvärt behöver läggas på att lära upp nya medarbetare. Bryson m.fl. pekar dessutom ut just auktoritativa styrdokument som en förutsättning för både formellt och informellt ansvarsutkrävande.¹⁸⁴ I förlängningen hänger det även ihop med resultat i termer av samhällsnytta.

Även om det framgår *vad* som ska göras, är det inte alltid som det är beskrivet *hur* det ska göras. Problemet som påpekats ovan med att FMV saknar tillräcklig finansiering för medverkan i tidiga faser av materielförsörjningsprocessen kan också kopplas till bristfällig styrning.

Ibland är det för mycket styrning som utpekats som problem. Exempelvis menar FM-företrädare att omfattande krav på IT-säkerhetsdeklarationer och särskilda säkerhetsbedömningen innebär stor arbetsbörda och tidsåtgång. Det finns även diverse säkerhetskrav i övrigt som försenar arbetsprocessen eller försvårar tillgången till information för antingen Försvarsmakten eller FMV.

Om styrning som skapar gemensam förståelse för vad som är viktigt respektive oviktigt saknas, blir det svårt att ha flexibilitet i processen. Det kan bland annat innebära svårigheter med att påskynda processen. Otydligt beskrivna processer medför svårigheter med att introducera nya medarbetare. Utöver att det blir tidskrävande för nya personer att sätta sig in i arbetet, kan det även bli svårt att vidareutveckla metoder.

Tänkbara orsaker

Att ansvaret för uppgifter är otydligt och inte tas av någon av de samverkande parterna är ett tecken på bristande ledarskap,¹⁸⁵ men har även att göra med bristande kommunikation som leder till försummade uppgifter¹⁸⁶ och inadekvat organisationsstruktur.¹⁸⁷

McNamara m.fl. beskriver hur medarbetarstöd är av stor vikt i syfte att undvika divergerande mål i myndighetsbaserade samarbete, i och med att samverkan mellan byråkrater på handläggarnivå är beroende av hur de tolkar den kontext inom vilken de verkar.¹⁸⁸ I intervjuempirin framgår det att styrning och styrdokument på flera sätt har avgörande påverkan på samverkan mellan Försvarsmakten och FMV.

¹⁸⁴ Bryson m.fl., 2015.

¹⁸⁵ Müller-Seitz, 2012.

¹⁸⁶ Hudson m.fl., 1999.

¹⁸⁷ Bryson m.fl., 2015; McNamara m.fl., 2019.

¹⁸⁸ McNamara m.fl., 2019.

Samtidigt genomgår delar av materielförsörjningsprocessen, samt de organisationer som medverkar i den, förändringar med jämna mellanrum. Inte minst är det rimligt att anta att de verksamhetsövergångar mellan Försvarsmakten och FMV som skett i två omgångar, senast 2019 påverkat behovet av förändringar av styrdokument. Det är därmed naturligt att det exempelvis inte finns uppdaterade styrdokument på plats för alla uppgifter och roller.

Det är inte tydligt i vilken utsträckning det saknas dokumentation som beskriver generiska arbetssätt, metoder och processer. På vilken nivå tar det stopp? Det är inte uppenbart på vilken nivå inom organisationerna de områdesansvariga förväntas ha tillräcklig domänskunskap för att själva ta fram och dokumentera processer.

Det påtalas av en FMV-företrädare att chefer inom FMV inte är medvetna om befintliga problem, vilket åtminstone delvis verkar bero på att de anställda inte meddelar cheferna. En fråga är i vilken utsträckning avsaknaden av styrning och styrande dokument helt enkelt beror på avsaknad av fungerande kommunikation mellan olika nivåer inom Försvarsmakten respektive FMV.

6.4 Personal- och kompetensbrist

Ett övergripande problem som är återkommande i empirin är att det råder personalbrist, men även kompetensbrist samt bristande kompetensmatchning, hos de inblandade parterna från Försvarsmakten och FMV i olika delar av materielförsörjningsprocessen.

Konkretisering av problemet och dess konsekvenser

Ett problem som återkommer i intervjuempirin är bristande personalkontinuitet. Kortvariga befattningar, i form av 3-åriga befattningar, förefaller vanliga inom Försvarsmakten. Det finns skäl att ifrågasätta hur lämpliga 3-åriga befattningar är, särskilt för materiellprojekt som löper över betydligt fler år än så, i och med att det krävs tid för inläring för varje gång en ny person ska tillträda en befattning. Detta kan spegla en organisationsstruktur utan robusthet mot *oplanerade förändringar med omvälvande effekter för verksamheten*, här i form av personalbortfall.¹⁸⁹ I den mån materielförsörjningsprocessen är känslig för personalbortfall kan det även tolkas som att den inte är anpassad för att förebygga plötsliga fördröjningar i processen, eftersom det kan vara tidskrävande för nya personer på vissa nyckelbefattningar att sätta sig in i arbetet ordentligt. Samtidigt framgår det i intervjuresultaten att kortvariga befattningar kan vara ett sätt att undvika utslitenhet. Flera FMV-respondenter lyfter också vikten av att rätt personer finns på rätt plats i processen för att samverka med Försvarsmakten ska vara framgångsrik. Det kan handla både om kompetensbehov samt förutsättningar för fungerande personkemi mellan motparterna på respektive myndighet.

Det framgår i empirin att det finns missnöje kring både FM:s och FMV:s personalförsörjning. Det pekas ut att bemanningen av vissa befattningar bör vara av särskilt hög prioritet. Det finns särskilda risker med bristande kompetensförsörjning och kontinuitet för viktiga befattningar. Det gäller särskilt i de fall framgångsrik samverkan mellan Försvarsmakten och FMV är avhängig fungerande personkemi och väl fungerande samarbetsklimat, det vill säga tilliten mellan myndigheterna och mellan dess medarbetare.¹⁹⁰

Personal- och kompetensbrist är tydligt kopplade till problem med att underlag som skickas mellan Försvarsmakten och FMV blir försenade eller inte håller god kvalitet. Även om exempelvis bristfälliga styrdokument också kan vara bakomliggande orsaker, kan det saknas förutsättningar att göra ett gott arbete även i de fall det finns fungerande styrdokument och dokumentmallar, så länge kalendertiden eller kompetensnivån på medarbetarna inte räcker till. Som det har påpekats ovan kan bristfälliga underlag leda till fördröjningar i senare skeden av materielförsörjningsprocessen.

¹⁸⁹ Bryson m.fl., 2015.

¹⁹⁰ Jfr Hudson m.fl., 1999; McNamara m.fl., 2019.

Tänkbara orsaker

Fenomenet med kortvariga befattningar kopplas av FM-respondenter till den militära hierarkiska ordningen samt karriärsystemet inom Försvarsmakten och de incitament de ger upphov till. Denna organisationsstruktur som i övrigt är vanligt förekommande inom Försvarsmakten är inte anpassad till de specifika behov som präglar samverkan med FMV i frågor som rör den långsiktiga materialförsörjningen – ett tecken på bristande organisatorisk flexibilitet.¹⁹¹

Att personalbrist pekas ut som ett problem hör också ihop med att det inom olika delar av materielförsörjningsprocessen bland annat finns säkerhetskrav som medför tidskrävande administrativt arbete. Därutöver lyfts det i intervjuresultaten att materielförsörjningsorganisationen inte är anpassad för tillväxt. Möjligen framgår bristen på personal och kompetens desto tydligare när det ställs nya krav på att materielförsörjningsprocessen ska skyndas på eller skalas upp för mer omfattande anskaffning. McNamara m.fl. påpekar att resursbegränsningar, i termer av tid, försvårar intressentinblandning.¹⁹² Att hålla olika intressenter i materielförsörjningsprocessen, oavsett sig det handlar om Försvarsmakten, FMV eller en tredje part, uppdaterade och involverade, ställer krav på att nödvändig tid finns tillgänglig.

6.5 Bristande samsyn inom och mellan organisationerna

Aktörer inom Försvarsmakten respektive FMV kan ha olika syn på en fråga, eller dålig förståelse för andra aktörers perspektiv. Inom Försvarsmakten kan meningsskiljaktigheter finnas mellan exempelvis inom Högkvarteret eller mellan Högkvarteret och försvarsgrenarna. Det kan även råda olika syn på sakfrågor och andra förhållanden mellan Försvarsmakten och FMV. Det kan innebära ett behov av att utreda och förhandla för att komma överens och medföra tidsmässigt förlängda processer.

Konkretisering av problemet och dess konsekvenser

Det belyses i empirin att Försvarsmakten och FMV emellanåt lutar sig mot olika typer av handlingar eller underlag vid beslutsfattande. Det verkar också som att Försvarsmakten och FMV ser olika på hur väl tjänstekatalogen, med vilken Försvarsmakten beställer stöd från FMV, är implementerad. Med andra ord verkar de två myndigheterna sakna en gemensam förståelse av problem de står inför, vilket tyder på brister vad gäller gemensamma målsättningar och planering¹⁹³ samt kommunikation.¹⁹⁴

Det finns därutöver exempel på bristande tillit och personkemi mellan organisationerna. Exempelvis finns bilden hos FMV att Försvarsmakten misstror övriga myndigheter. Ett närliggande problem är vad FMV-representanter beskriver som att olika personer inom Försvarsmakten med samma roll kan ha väldigt olika syn på hur de ska genomföra sitt arbete. Exempelvis delegerar vissa MOA mer av sitt arbete åt FMV än vad andra MOA gör. Ett annat exempel på när aktörer inom Försvarsmakten kan ha olika syn på betydelsen av FMV:s deltagande är vad en FMV-respondent beskriver som att en del av Högkvarteret såg ett behov av FMV-stöd tidigt under materielförsörjningsprocessen, den del av Högkvarteret som skulle beställa stödet inte såg samma behov. Det verkar dock åtminstone delvis ha berott på bristande kommunikation mellan olika delar av Högkvarteret.

Det finns dock även exempel på när myndigheterna speglar varandra i sitt arbete, exempelvis i hur de delegerar ansvar neråt i sina respektive organisationer, eller i form av att de tar efter den andra myndighetens sätt att utforma underlag.

Bristande samsyn eller inkonsistenta prioriteringar mellan Försvarsmakten och FMV, eller inom respektive organisation, riskerar att skapa friktion i samverkan. Detta korresponderar

¹⁹¹ Hudson m.fl., 1999.

¹⁹² McNamara m.fl., 2019.

¹⁹³ Bryson m.fl., 2015.

¹⁹⁴ Hudson m.fl., 1999.

med det Bryson m.fl. skriver.¹⁹⁵ McNamara m.fl. lyfter att hantering av perspektiv är nödvändigt för att säkerställa att beslutade mål uppfylls.¹⁹⁶ Ifall perspektivskillnader inte hanteras kan det med andra ord medföra fördröjningar vad gäller genomförandet av materieförsörjningsprocessen.

Det framgår också i empirin att samarbete mellan Försvarmakten och FMV som präglas av samförstånd och ett välfungerande samarbetsklimat, bidrar till förutsättningar för gemensam problemlösning. Det innebär troligtvis även att onödiga fördröjningar kan undvikas i större utsträckning.

Motstridiga signaler från olika delar av organisationen eller från olika organisationer riskerar att leda till otydligheter, behov av omplanering, eller att vissa parter blir missnöjda med utfallet, och kan därmed i förlängningen leda till en tidsmässigt mer utdragen materieförsörjningsprocess.

Tänkbara orsaker

McNamara m.fl. tonar ned vikten av sådant som tillit och hantering av perspektiv i myndighetsbaserade samarbeten, bland annat på grund av att informationsspridning sker stuprörmässigt baserat på stipulerade mandat.¹⁹⁷ I de fall utsagor som berör tillit och perspektivskillnader förekommer i den här studiens intervjuempiri verkar dessa faktorer, i strid med vad McNamara menar, dock ha påverkan på hur samverkan sker mellan Försvarmakten och FMV. Att vissa MOA väljer att delegera uppgifter till sina motparter på FMV, medan andra MOA väljer att utföra uppgifterna själva, kan tyda på att tilliten eller personkemin och kommunikationen mellan myndigheterna varierar på personnivå.

Det finns olika verksamhetslogiker hos olika intressenter hos Försvarmakten respektive FMV, samt inom respektive organisation. Försvarmakten har i regel mer fokus på det militära, FMV på det affärsmässiga och tekniska. Verksamhetslogikerna kan vara baserade på organisationskulturella skillnader, men också på att det råder olika styrning vad gäller exempelvis prioriteringskrav inom respektive organisation.¹⁹⁸ Ansvarsfördelningen mellan Försvarmakten och FMV varierar också i olika delar av materieförsörjningsprocessen. Att de olika verksamhetslogikerna eller perspektiven inte alltid matchar ställer i sig krav på att tilliten och kommunikationen mellan representanter från respektive myndighet fungerar väl.

Bristande processefterlevnad, vare det sig beror på bristfällig styrning eller enskilda personers godtycke, verkar också vara en tänkbar orsak till att det i förekommande fall råder bristande samsyn mellan myndigheterna. Det verkar finnas möjlighet för olika personer med samma roll på Försvarmakten att tolka sina uppgifter på olika sätt eller att ha olika syn på hur pass involverade FMV behöver vara, vilket får sägas vara ett tydligt uttryck för att det inom Försvarmakten råder bristande samsyn samt bristande förståelse för betydelsen av andra aktörers, i det här fallet FMV:s, perspektiv.

6.6 Bristande kommunikation

Att fungerande kommunikation är en förutsättning för fungerande samarbete mellan Försvarmakten och FMV framgår på olika sätt i empirin. Likaså framgår att bristen på fungerande kommunikation försämrar förutsättningarna för samarbetet. Brister i kommunikationen leder till oklarheter som behöver redas ut, med följd att mer tid än i annat fall är nödvändig används för att slutföra t.ex. uppgifter eller processer.

Konkretisering av problemet och dess konsekvenser

Bristande kommunikation mellan Försvarmakten och FMV tar sig bland annat uttryck i att underlag som skickas mellan myndigheterna inte är anpassade till mottagarens behov. De kan vara antingen för detaljerade och överspecificerade, eller för diffusa och informationsfattiga.

¹⁹⁵ Bryson m.fl., 2015.

¹⁹⁶ McNamara m.fl., 2019.

¹⁹⁷ McNamara m.fl., 2019.

¹⁹⁸ Jfr Bryson m.fl., 2015.

Det finns samtidigt exempel i empirin som pekar på att fungerande kommunikation är en stark framgångsfaktor i de fall samverkan mellan Försvarmakten och FMV upplevs tillfredsställande. Även om McNamara m.fl. hävdar att kommunikationens betydelse är mindre i myndighetsbaserade samarbeten¹⁹⁹ så syns här tecken på att den ändå genomsyrar och påverkar hela samarbetet. Det är inte ovanligt i interorganisatoriska arbetsmiljöer.²⁰⁰ Exempelvis påstås det bidra till möjligheter att påskynda materielförsörjningsprocessen, eller att överbrygga kunskapsgap, med koppling till att myndigheterna inte har något gemensamt ledningsstödssystem.

En synbar konsekvens av bristfällig kommunikation är att olika perspektiv eller behov hos parterna på Försvarmakten respektive FMV hanteras för sent i processen. Kunskapsutbyte sker inte i tid. Det blir svårt att skapa gemensam förståelse, och risken för missförstånd växer. Det riskerar att leda till dubbelarbete, eller att problem eskalerar istället för att förebyggas. Missförstånd, dubbelarbete och eskalerande problem är sådant som riskerar att leda till att tidsmässigt förlänga materielförsörjningsprocessen. Bristfällig kommunikation kan även leda till att delar av materielförsörjningsprocessen inte efterlevs, exempelvis för kraviteration och anpassning av systemmålsättningar vid behov. Det kan också försvåra förståelse för respektive organisations tidslinjer, vilket i förlängningen kan leda till att det saknas tidsmarginal för kvalitetssäkring av underlag som skickas mellan myndigheterna.

Det skulle möjligen bli lättare att delegera uppgifter till en motpart på Försvarmakten eller FMV ifall kommunikationen fungerade bättre. Ifall uppgifter i större utsträckning kan delegeras till personer med mer passande kompetens, bör det även kunna bidra till att förebygga fördröjningar i materielförsörjningsprocessen. God kommunikation är utan tvivel en förutsättning för tillit mellan parter i ett samarbete.²⁰¹

Tänkbara orsaker

Problematiken med bristande kommunikation har likheter med vad som lyfts som bristande samsyn ovan. Att perspektivskillnader inte hanteras, eller att det råder bristfällig tillit, verkar vara av betydelse för att kommunikationen blir lidande. Det kan bero antingen på bristfällig styrning eller bristande personkemi, eller någon tredje faktor.

Det lyfts under intervjuerna att Försvarmakten och FMV saknar en gemensam begreppsapparat, vilket exempelvis innebär att samma begrepp kan ha flera olika betydelser. Det här kan få följd effekter på sikt om missförstånd inte reds ut i ett tidigt skede.²⁰²

Även bristfällig samverkan i tidiga skeden av materielförsörjningsprocessen är en tänkbar förklaring till att bristande kommunikation ger upphov till problem i senare skeden, ifall det inte har funnits tillfälle att utbyta kunskap eller önskemål.²⁰³

6.7 Avsaknad av gemensamt ledningsstödssystem

Det framkommer i intervjuerna att det råder brist på adekvata stödssystem för informationsöverföring, inom och mellan organisationerna, framförallt för säkerhetsklassad information, och att denna brist försvårar i samarbetet. Denna brist innebär rent konkret att många delprocesser tar längre tid än de skulle gjort om adekvata stödssystem funnits på plats.

Konkretisering av problemet och dess konsekvenser

Det framgår i intervjuresultatet att det råder avsaknad av ett gemensamt ledningsstödssystem mellan Försvarmakten och FMV, samt med FOI, vilket gör det tidskrävande att utbyta sekretessklassificerad information. Det är i grunden ett tekniskt kommunikationsproblem

¹⁹⁹ McNamara m.fl., 2019.

²⁰⁰ Jfr Shumate m.fl., 2017.

²⁰¹ Jfr Villena m.fl., 2017.

²⁰² Burby, 2006.

²⁰³ Jfr Burby, 2006.

samt bristande organisatorisk flexibilitet.²⁰⁴ Det verkar även finnas problem med att dataöverföring mellan Försvarmakten och FMV ger upphov till flaskhalsar. Olika typer av informationsutbyte tar lång tid och skapar fördröjningar i processen. Det verkar också finnas problem i sig med att Försvarmakten och FMV har olika system, eller att en viss typ av system saknas hos ena parten.

Att Försvarmakten eller FMV inte har tillgång till hemliga delar av vissa underlag, samt att det inte går att till fullo överbrygga de kunskapsgap det medför, verkar försvåra samarbetet mellan organisationerna. Kunskapsgap kan i sig även innebära ökat tidsbehov för inläring och för att etablera ömsesidig förståelse. En FM-respondent påpekar att informellt överförd information kan bli styrande för arbetet, vilket i sig medför problem vad gäller bland annat spårbarhet i processen. För att informell informationsöverföring²⁰⁵ överhuvudtaget ska vara ett alternativ för att överbrygga kunskapsgap, krävs dessutom tillit mellan personer på respektive myndighet. En sådan tillit kan uppstå först efter en tid av samarbete och underlättas av fungerande personkemi. Vikten av att samla rätt personer med rätt kunskaper och kompetens lyfts vid flera tillfällen från både Försvarmakten och FMV. Ett gemensamt ledningsstödssystem för att underlätta informationsutbyte skulle på vissa sätt kunna minska beroendet av fysiska möten och minska tiden för att etablera den typ av personberoende tillit som i annat fall måste etableras. Det torde också innebära potential till ökad tidseffektivitet.

Tänkbara orsaker

Det finns verksamhetsmässiga begränsningar för utbyte av viss typ av information. Inte minst finns det omfattande säkerhetsföreskrifter, framförallt från MUST. MUST kan antas inse behovet av att dela information mellan försvarsmyndigheter, eller mellan försvarsmyndigheter och industrin inom materielförsörjningsprocessen. Det är också rimligt att anta att MUST också överväger de risker som ett gemensamt system som underlättar spridning av stora mängder säkerhetsskyddsklassad information innebär. Det verkar också finnas en ovana kring att byta säkerhetsskyddsklassad information inom eller mellan system i olika myndigheter.

²⁰⁴ Jfr Bryson m.fl., 2015.

²⁰⁵ Här avses inte i strikt bemärkelse information som omfattas av sekretess.

7 Slutsatser och rekommendationer

En bättre förståelse om varför samarbeten misslyckas kan enligt McNamara m.fl. användas för att undvika fallgropar. En sådan förståelse ger också vägledning för hur ansträngningarna ska riktas för att maximera sannolikheten för framgångsrika samarbeten. Detta resonemang bedöms vara giltigt även för framgångsfaktorer. I den här studien har ett försök gjorts att identifiera vilka kategorier och faktorer som finns på plats, och vilka som saknas, i samarbetet mellan Försvarmakten och FMV. I föregående kapitel presenterades en analys av identifierade problem, och här diskuteras några slutsatser samt lämnas förslag på de viktigaste åtgärderna som bör vidtas för att förbättra effektiviteten. Slutsatserna och påföljande åtgärdsförslag syftar till att överbygga de sju delvis överlappande problemområden som identifierats i analysen. Studiens fyra övergripande åtgärdsförslag omfattar följande:

- Försvarmaktens arbete med underlagsframtagande kan bli effektivare genom deltagande från FMV, redan i tidiga skeden
- Tydligare direktiv ger en ökad kunskap om processen och dess förutsättningar och kan något paradoxalt leda till ökad flexibilitet och bättre möjligheter att göra avsteg från processen i syfte att spara tid, när så är särskilt önskvärt
- Kontinuitetsplanering för kompetens, dvs. planering för att kontinuerligt ha rätt kompetens på kritiska befattningar bör utvecklas
- Ett utvecklat ledningsstödsystem, mellan exempelvis Försvarmakten och FMV, för att kunna arbeta, delge information och kommunicera skulle göra arbetet smidigare och spara tid. Informationssäkerhetsrelaterade risker och legala aspekter måste dock beaktas.

7.1 Slutsatser

Studiens slutsatser formuleras nedan under tre sammanfattande rubriker: kompetens, samverkan och personkemi. Under dessa rubriker förs en diskussion om de huvudsakliga aspekter som har identifierats i ett större sammanhang. Observera att många av slutsatserna eller rekommendationerna är av generell natur, medan vissa områden inom försvarssektorn kan ha behov av mer specifika lösningar som ger större möjligheter till flexibilitet eller ännu snabbare agerande i anskaffningen.

Kompetens

En viktig aspekt för att undvika stopp eller förseningar i anskaffningsprocessen är att se till att nyckelbefattningarna i processen besitter rätt kompetens i tillräcklig omfattning. Det är dessutom viktigt med kontinuitet i kompetensen på plats. En planering för sådan kontinuitet skulle gagna detta syfte. Kompetensplaneringen bör omfatta aspekter som kompetensmatchning (rätt utbildade personer på rätt plats), utnyttjande och överföring av erfarenheter vid personalväxling samt introduktioner och utbildningar för nytillkomna medarbetare. Konsekvenserna av hur lång/kort tid en person sitter på en kritisk befattning är också viktigt att beakta, särskilt i en organisation där det är naturligt att personalen går vidare i karriären efter ibland relativt kort tid. Att säkerställa att rätt kompetens finns på plats kontinuerligt gör anskaffningsprocessen smidigare och snabbare i flera avseenden.

Med kontinuerlig kompetens på plats förbättras möjligheterna till delegering av arbetsuppgifter i syfte att undvika flaskhalsar och förseningar i processen. Underlagsframtagning och annat kompetenskritiskt arbete kan löpa smidigare, givet att inga kompetensrelaterade hinder uppstår på andra ställen. Med förtroende för varandras kompetens minskar också risken för förståelseproblem inom samverkansområdet.

Samverkan

En välfungerande samverkan kan nås genom tydlighet beträffande kommunikation, processutformning och direktiv. Detta är grunden för ett effektivare arbetssätt genom samsyn och gemensam förståelse.

Tydlighet i processutformning kan fås genom exempelvis upprättande av generiska arbets-sätt där de saknas eller behövs. Styrningen för detta behöver vara gemensamt överenskom-men och sanktionerad av myndighetsledningarna. Dock är det viktigt att alla berörda parter i organisationerna tillfrågas rörande genomförande och lämpliga arbetssätt. Med en klar bild av vad som ska göras och i vilken ordning det sker kan samarbeten förbättras.

En ökad tydlighet i styrande direktiv skulle också kunna leda till en ökad förståelse för var processen kan påskyndas, när det är önskvärt. Kunskap om processen bland flera aktörer ger också bättre förutsättningar för hantering av möjliga konsekvenser i senare skeden av processen, om den behöver påskyndas. Det kan vara värt att ta vissa risker som påskyndande av processen medför, dock måste dessa risker vara medvetandegjorda och övervägda.

Tidigt FMV-deltagande kan ge en bättre samverkan och därmed gynna snabbheten i pro-cessen, framför allt om framtagandet av SMS1 löper smidigare. Om deltagandet bidrar till en snabbare process i senare skeden är det också gynnsamt. Det torde också borga för högre kvalitet eller färre brister. Initialt innebär det dock ett ökat resursbehov, men det kommer, åtminstone i ett längre perspektiv, innebära såväl tidsmässiga som ekonomiska besparingar. Analysen vilar också på antagandet att det inte är så att Försvarmakten aktivt valt att inte involvera FMV tidigt av någon anledning som inte framgår av de intervjuer som ligger till grund för analys och slutsatser i denna studie. Det stöds också av att det är respondenter från bägge myndigheterna, låt vara fler från FMV, som efterlyst tidigt deltagande från FMV.

En förutsättning för ett bättre och effektivare samarbete är själva begreppsapparaten, att intressenterna talar samma språk och därmed kan kommunicera effektivt. En materielför-sörjningsnomenklatur eller gemensamma definitioner av begrepp skulle här kunna bidra positivt. En tydlig process med gemensamt definierade faser och begrepp skulle också underlätta arbetet och den ömsesidiga förståelsen.

Med en gemensam begreppsapparat, bättre ömsesidig förståelse, tidigare och bredare sam-arbeten och tydligare process bör tidsvinster kunna göras genom bättre samverkan. Ett sätt att försöka arbeta i positiv riktning för alla dessa aspekter är genom formering av projekt-teamsamarbeten (t.ex. i form av IPT:er) där samtliga relevanta nyckelintressenter deltar. Samsyn och effektivt samarbete ger bättre möjligheter att påskynda processen.

I samverkanssammanhang spelar ledningsstödsystemen en viktig roll. En god förmåga att kommunicera och kunna utbyta information underlättar i många avseenden, såsom doku-mentåtkomstsituationer, kommunikation eller andra typer av informationsspridning. Del-givning av information sker långsammare i avsaknad av gemensamma system. Därför före-slås att möjligheten till att skapa förutsättningar för snabbare informationsutbyte undersöks, vilket skulle kunna innebära betydande tidsvinster, framför allt vid framtagning av system-målsättningar.

Personkemi

Intervjuerna visar på att det finns många inslag i processen vars genomförande vilar på per-sonkännedom mellan motparterna på myndigheterna i form av personkemi. Personkemi faller in under det bredare begreppet tillit. En enkel rekommendation skulle vara att satsa på att utveckla och förbättra personkemin mellan motparterna på myndigheterna. En sådan rekommendation är dock i sammanhanget banal, eftersom personkemi inte är lätt att skapa eller mäta. Kanske ännu viktigare så bör en framgångsrik statsförvaltning inte vila på att det uppstår eller skapas personkemi mellan motparter. Trots det har flera av studiens intervjuer visat att personkemin kan vara helt avgörande för framgångsrika anskaffningsprojekt, då många hinder kan undvikas genom effektiv och smidig kommunikation på personnivå. En effektiv och smidig kommunikation kan dock vila på att tillit finns mellan parterna. Det kan skapas genom tillit till fungerande stödsystem, eller fungerande, väl dokumenterade och överenskomna processer. Det kan också skapas på personlig nivå genom att flera projekt

genomförts framgångsrikt och att motparten agerat enligt de förväntningar som processutformning och stödsystem skapat. Det har, som Hudson m.fl.²⁰⁶ menar över tid genomförts en investering i tillit genom en anslutning till principiellt uppförande och genom en investering i personliga relationer.

De brister i processen som diskuterats ovan kan i många fall avhjälpas av en god personkemi mellan nyckelaktörer. Att processen ska vara beroende av personkemi är inte önskvärt på längre sikt även om förekomsten av personkemi i vissa fall verkar ha varit en räddande faktor vid akuta problem.

7.2 Förslag till åtgärder

Här nedan presenteras studiens fyra övergripande förslag till åtgärder.

7.2.1 Tidigt deltagande och bred samverkan

Försvarsmaktens arbete med underlagsframtagande skulle kunna bli mer effektivt genom deltagande från relevanta intressenter med mandat, framför allt FMV, redan i tidiga skeden. Om andra deltagares kompetens, perspektiv och marknadskännedom kan nyttiggöras tidigt, kan senare delar av processen löpa snabbare med färre hinder. Ett bredare samarbete redan i tidigt skede gör att problem kan identifieras och lösas tidigt, vilket borgar för en smidigare process och högre underlagskvalitet. Arbetet kan med fördel ske i teamform för bättre kommunikation och tillgodogörande av kompetens, något som också bygger tillit mellan individer.

Inom ramen för tidigt deltagande finns också möjligheten att utveckla en gemensam begreppsapparat, vilket borde ge ökad samsyn och färre missförstånd. Här bör hänsyn tas till möjligheter som uppkommer i samband med ett Natointräde i termer av begrepp, standarder och liknande.

Detta förslag borgar för tidsbesparingar, högre underlagskvalitet, bättre samarbete och ökade möjligheter till flexibilitet. Dock kan ökat deltagande ge upphov till behov av ytterligare personella resurser och högre kostnader initialt. Analysen vilar också på antagandet att Försvarsmakten inte aktivt valt att inte involvera FMV tidigt.

7.2.2 Tydligare direktiv för bättre processefterlevnad

Tydligare direktiv ger ökad kunskap om materielförsörjningsprocessen, dess förutsättningar och kontext. Detta ger bättre förutsättningar för samsyn, samarbete samt ökad klarhet i arbetssätt och metoder. Sammantaget borde detta leda till kortare väntetider och en snabbare process.

En ökad kunskap om - och trygghet i - processen och dess förutsättningar kan något paradoxalt leda till ökad flexibilitet och bättre möjligheter att göra avsteg från den i syfte att spara tid. Processen kan då uppfattas som mer tidsenlig, i termer av flexibilitet eller agilitet, och anpassningsbar efter för olika sakområden individuella eller unika anskaffningsbehov. Dock bör konsekvenser alltid beaktas, t.ex. beträffande potentiella problem som vissa avsteg från processen kan leda till i senare skeden.

För att kunna hitta genvägar och ha flexibilitet i kritiska skeden eller akuta situationer krävs tydligare direktiv, både om processens utformning och om och var avsteg från processens utformning kan ske. Konsekvenser bör också beaktas, t.ex. vilka problem avsteg i vissa skeden kan leda till i senare skeden.

I syfte att kunna realisera en tänkt tillväxt har FMV och Försvarsmakten, efter den nya ansvarsfördelningen mellan myndigheterna, sett över styrformerna i en myndighetsgemensam översyn av materielförsörjningsprocessen. Bland annat produktionsförutsättningar, målsätt-

²⁰⁶ Hudson m.fl., 1999.

ningsdokument, arbetssätt och delegerat ansvar har varit områden som diskuterats i översynen. Resultaten av denna studie stödjer ett sådant arbete och rekommenderar att det fortsätter. Kontinuerligt förbättringsarbete inom sådana områden bör bedrivas inom myndigheterna. Ansvarsdelegeringen, med ökad delegering inom respektive myndighet, kan i linje med denna studies tidigare resonemang göra processen snabbare. Detta kräver dock utvecklad styrning och tydligare ansvarstagande, vilket myndigheterna också noterat. Den här studiens förslag om tydligare direktiv för bättre processefterlevnad kan därmed ha goda förutsättningar att finna gehör hos myndigheterna, då detta knyter an till ansvar, process-efterlevnad och styrning.

7.2.3 Kontinuitetsplanering för kompetens

Med rätt kompetens på rätt plats kontinuerligt, kan ett flertal flaskhalsar undvikas. Planeringen för att kontinuerligt ha rätt kompetens på kritiska befattningar bör utvecklas. Det kan t.ex. innebära att överlämningar sker under längre tid, att mer utbildning inför tillträde till befattning genomförs och att den tid som personalen stannar på vissa befattningar förlängs. Att t.ex. skriva behovs- och kravdokument är trots allt inte en trivial verksamhet, utan tvärtom något som vinner på utbildning och erfarenhet. Förseningar orsakade av underbemanning eller kompetensbrist kan på så sätt minskas, och processen kan löpa snabbare, genom förbättrade möjligheter att delegera och en bättre förståelse för aktuellt område.

Mer utbildning, ökat personalantal och liknande förbättringar för att säkerställa kontinuitetsplaneringen för kompetens tenderar dock att kräva fler resurser, vilket innebär högre kostnader. Å andra sidan kan resursbehovet i senare skeden minska om rätt saker i större utsträckning också utförs korrekt från början.

7.2.4 Ett utvecklat ledningsstödsystem

Under intervjuerna med FM-personal har det framkommit att avsaknaden av gemensamt ledningsstödsystem mellan exempelvis Försvarmakten och FMV, medför långa responstider vid delgivning av säkerhetsskyddsklassad information. Ett gemensamt sätt, eller system, att kunna arbeta, delge information och kommunicera skulle göra arbetet smidigare och spara tid. Dock finns det risker, framför allt informationssäkerhetsrelaterade, med gemensamma system och fler användare. Studiens förslag är därför att det bör utredas hur ett sådant system kan fås på plats, samtidigt som acceptabla skyddsnivåer upprätthålls och de legala aspekterna kring informationsdelning och –tillgång beaktas.

8 Referenser

- Axelsson, Mattias, Adenfelt, Maria, Jonsson, Ulf, Lundmark, Martin, (2011), *Utvärdering av Försvarsmaktens materielförsörjningsstrategi*, FOI-R--3209, Stockholm: FOI.
- Axelsson, Mattias, Adenfelt, Maria, Lundmark, Martin, Lusua, Jens, (2012), *Realisering av effektivare materielförsörjning - Användning av kategorisering och effektmål*, FOI-R--3456, Stockholm: FOI.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., Middleton Stone, M., (2015), *Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging*, Public Administration Review, 75:5, ss. 647-663.
- Burby, R.J., (2006), *Hurricane Katrina and the Paradoxes of Government Disaster Policy: Bringing About Wise Governmental Decisions for Hazardous Areas*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, 604:1, ss. 171-191, DOI: 10.1177/0002716205284676.
- DS 2019:8, *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025*, Försvarsberedningen, Stockholm: Fritzes.
- Ekonomistyrningsverket, (2019) *Utveckling av Försvarsmaktens investeringsplan – Ekonomistyrningsverkets iakttagelser av Försvarsmaktens budgetarbete för 2020-2022*, 2019, Stockholm.
- Ekonomistyrningsverket, (2022) *Stöd till Försvarets materielverk, Fortifikationsverket och Försvarsmakten om ekonomisk styrning*, ESV 2022:51, Stockholm.
- Försvarets materielverk, (2018), *Årsredovisning 2017 för Försvarets materielverk*, Dnr 17FMV4954-3:1.
- Försvarets materielverk, (2019), *Arbetsätt och samverkan mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk avseende materielförsörjning*, Stockholm.
- Försvarets materielverk, (2020), *Årsredovisning 2019*, Stockholm.
- Försvarets materielverk, (2021a), *ISD 3.1 Processbeskrivning, Bilaga 1 Begrepp och förkortningar ISD 3.1*, 20FMV5903-1:1.1, 2021-05-18.
- Försvarets materielverk, (2021b), *Årsredovisning 2020*, Stockholm.
- Försvarets materielverk, (2022a), *Instruktion Överlämning*, Version 2.0.0, 19, FMV1984-6:1, 2022-05-30.
- Försvarets materielverk, (2022b), *Årsredovisning 2021*, Stockholm.
- Försvarsdepartementet, (2022), *Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Försvarets materielverk*. Regeringsbeslut 3, 2022-09-08, Fö2022/00232 (delvis), Fö2022/00903.
- Försvarsmakten och Försvarets materielverk, (2020a), *Samordningsöverenskommelse mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk (SAMO) (huvuddokument)*, beteckning FM2019-4243:4 & 19FMV5660-1:1, Stockholm 2020-02-28.
- Försvarsmakten och Försvarets materielverk, (2020b), *Samordningsöverenskommelse mellan Försvarsmakten och Försvarets materielverk (SAMO) (Annex A)*, beteckning FM2019-4243:4 & 19FMV5660-1:1, Stockholm 2020-02-28.
- Försvarsmakten (2007), *Strategi för Försvarsmaktens materielförsörjning*. 23 383:61994, 2007-02-02.
- Försvarsmakten, (2015), *Årsredovisning 2014*.

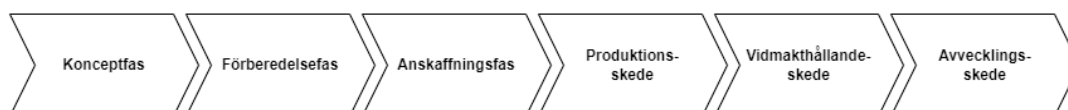
- Försvarsmakten, (2021), *HKV LEDS Direktiv – Försvarsmaktens övergripande systemmålsättningsarbete*.
- Försvarsmakten, (2022a), *Fastställande av rutin för överlämning, version 2.0.0, Bilaga 1, Rutin för överlämning, version 2.0.0*, FM2020-3711:3, 2022-05-30.
- Försvarsmakten, (2022b), *Handbok Systemsäkerhet - H Sysstak 2022*.
- Försvarsmakten, (2022c), *Försvarsmaktens budgetunderlag för 2023*. Bilaga 1, FM2021-19703:8, 2022-02-25.
- Gardiner, P.D., & Stewart, K., (2000), *Revisiting the golden triangle of cost, time and quality: the role of NPV in project control, success and failure*, International Journal of Project Management, 18:4, ss. 251-256, DOI: 10.1016/S0263-7863(99)00022-8
- Hudson, B., Hardy, B., Henwood, M. & Wistow, G., (1999), *In Pursuit of Inter-Agency Collaboration In The Public Sector*, Public Management an International Journal of Research and Theory, 1:2, ss. 235-260, DOI: 10.1080/14719039900000005
- ISO 15288 *Systems and software engineering — System life cycle processes*.
- Lundberg, A. & Rova, E., (2022), *Management Reforms in the Defence Sector*, Defence and Peace Economics, 33:4, ss. 454-474, DOI: 10.1080/10242694.2021.1888014.
- Marcus, L.J., Dorn, B.C. & Henderson, J., (2006), *Meta-Leadership and National Emergency Preparedness: A Model to Build Governmental Connectivity*, Biosecurity and Bioterrorism: Biodefense Strategy, Practice, and Science, 4:2, ss. 128-134.
- McNamara, M.W., Miller-Stevens, K. & Morris, J.C., (2020), *Exploring the Determinants of Collaboration Failure*, International Journal of Public Administration, 43:1, ss. 49-59, DOI: 10.1080/01900692.2019.1627552.
- Müller-Seitz, G., (2012), *Leadership in Interorganizational Networks: A Literature Review and Suggestions for Future Research*, International Journal of Management Reviews, 14:4, ss. 428-443, DOI: 10.1111/j.1468-2370.2011.00324.x.
- Nordlund, P., Bäckström, P., & Johansson, M., (2015), *Effektiv materielförsörjning - ett incitamentsperspektiv på materielförsörjningen*, FOI-R--4063, Stockholm: FOI.
- Nordlund, P., Bäckström, P., Olsson, P., Jonsson, U., (2016), *Effektiv materielförsörjning. Utveckla, anpassa eller köpa från hyllan?*, FOI-R--4265, Stockholm: FOI.
- Pollack, J., Helm, J., & Adler, D., (2018), *What is the Iron Triangle, and how has it changed?*, International Journal of Managing Projects in Business, 11:2, ss. 527-547, DOI: 10.1108/IJMPB-09-2017-0107.
- Regeringen, (2022), *Överenskommelse om det militära och civila försvaret*. Regeringen.se 16 mars 2022, <https://www.regeringen.se/494b5a/contentassets/187b88bfd2bf4cfda32e6af656e42726/overenskommelse-om-forsvaret-16-mars.pdf> [hämtat 2022-01-11].
- Regeringskansliet, (2022) *Ansökan om Natomedlemskap undertecknad och överlämnad*, <https://www.regeringen.se/artiklar/2022/05/ansokan-om-natomedlemskap-undertecknad-och-overlamnad/> [hämtad 2022-07-05].
- Shumate, M., Atouba, Y., Cooper, K.R. & Pilny, A. (2017), *Interorganizational Communication*, The International Encyclopedia of Organizational Communication, ss. 1-24, DOI: 10.1002/9781118955567.wbieoc117.
- Sjödin, C., & Hagstedt, V., (2018), *Fördjupad översyn av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*, Stockholm: Försvarsdepartementet.

- Slack, N., Chambers, S., Johnston, R., (2010) *Operations Management*, Pearson Education, England.
- SOU 2011:36, *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*. Betänkande av Försvarsstrukturutredningen, Stockholm, april 2011.
- SOU 2014:15. *Investeringsplanering för försvarsmateriel. En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess*. Betänkande av Investeringsplanering för försvarsmateriel. Stockholm, mars 2014.
- SOU 2016:88, *Logistik för högre försvarsberedskap*. Betänkande av Materiel- och logistikutredningen, Stockholm, december 2016.
- SOU 2016:90. *Forskning och utveckling på försvarsområdet*. Betänkande av Försvarsforskningsutredningen. Stockholm, december 2016.
- SOU 2018:7. *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*. Betänkande av Utredningen om Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Stockholm, februari 2018.
- SOU 2022:24. *Materielförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet*. Betänkande av Materielförsörjningsutredningen. Stockholm, maj 2022.
- Statskontoret, (2018), *När planeringen möter verkligheten – Försvarsmaktens interna ledning, styrning och uppföljning*, Stockholm.
- Totalförsvarets forskningsinstitut, (2018) *Remissvar avseende promemorian Den fördjupade översynen av Försvarsmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling (Fö 2017:B)*. FOI-2018-595:2, 2018-04-24.
- Villena, V.H., Choi, T.Y., & Revilla, E., (2017), *Revisiting Interorganizational Trust: Is More Always Better or Could More Be Worse?*, Journal of Management, 45:2, ss. 752-785, DOI: 10.1177/0149206316680031.
- Wales Summit Declaration* - Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, 2014-09-05.
https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm [hämtad 2022-07-05].

Bilaga 1 Övergripande beskrivning av materieförsörjningsprocessen

I studiens första steg har en kartläggning av materieförsörjningsprocessen genomförts, där fokus legat på interaktionen mellan Försvarmakten och FMV. Kartläggningen har genomförts, dels med hjälp av information från officiella dokument, där samordningsöverenskommelsen (SAMO) mellan Försvarmakten och FMV varit central, och dels genom intervjuer med personer som är delaktiga i materieförsörjningsprocessen. Syftet med kartläggningen har varit att få en översiktlig bild av hur, var och när samverkan sker mellan myndigheterna. Nedan beskrivs på en mycket övergripande nivå processens olika faser och skeden. Därutöver beskrivs något mer ingående processen kring de fördjupningsområden som identifierats för det steg av studien där problemidentifikationen genomfördes. Beskrivningen hålls kort, då den endast syftar till att översiktligt orientera läsaren om processens generella utformning och var i den de identifierade fördjupningsområdena återfinns. För fördjupade beskrivningar av processen hänvisas den särskilt intresserade läsaren till Materieförsörjningsutredningen²⁰⁷.

Exempel på struktur för materieförsörjningsprocessen är den som utgår från indelningen som beskrivs i SAMO mellan myndigheterna (Försvarmakten och Försvarets materielverk, 2020) och som har sitt ursprung i förslagen från den så kallade Investeringsplaneringsutredningen²⁰⁸.



Figur 4 Materieförsörjningsprocessen ur ett helhetsperspektiv

Beskrivningen här vilar på det synsätt som betraktar ett materielsystem ur ett så kallat livscykelperspektiv, där livscykeln för ett enskilt system vanligen delas in i olika så kallade skeden²⁰⁹. Att modellen ovan som beskrivs i SAMO blandar både faser och skeden beror alltså på en anpassning till hur investeringsplanen läggs fram för regeringen och har alltså sitt ursprung i Investeringsplaneringsutredningen.

Under kartlägningsarbetet framstod det relativt tidigt tydligt att studien kunde avgränsas till att stoppa vid det centrala beslut om användning (BOA-C) som fattas av Försvarmakten i nära anslutning till att överlämningen slutförs och leveransen av systemet genomförs. Systemet kan då principiellt sägas ha nått Försvarmakten och kan börja användas²¹⁰.

De tre fokusområden för problemidentifikationen som valdes baserat på den information som samlades in i samband med kartläggningen var:

- Fokusområde 1: Framtagningen av Systemmålsättning 1 (SMS1) och SMS1 för grupper av materiel (SMS1G)
- Fokusområde 2: Framtagningen av Systemmålsättning 2 (SMS2)
- Fokusområde 3: Överlämningen

De två förstnämnda fokusområdena framstod som centrala i kravställningen inom materieförsörjningsprocessen och därmed särskilt intressanta för hur interaktionen mellan myndigheterna fungerade. För fokusområde 3 gjordes bedömningen att det var en viktig del inom materieförsörjningsprocessen och att den mängd av dokumentation som enligt SAMO

²⁰⁷ SOU 2022:24

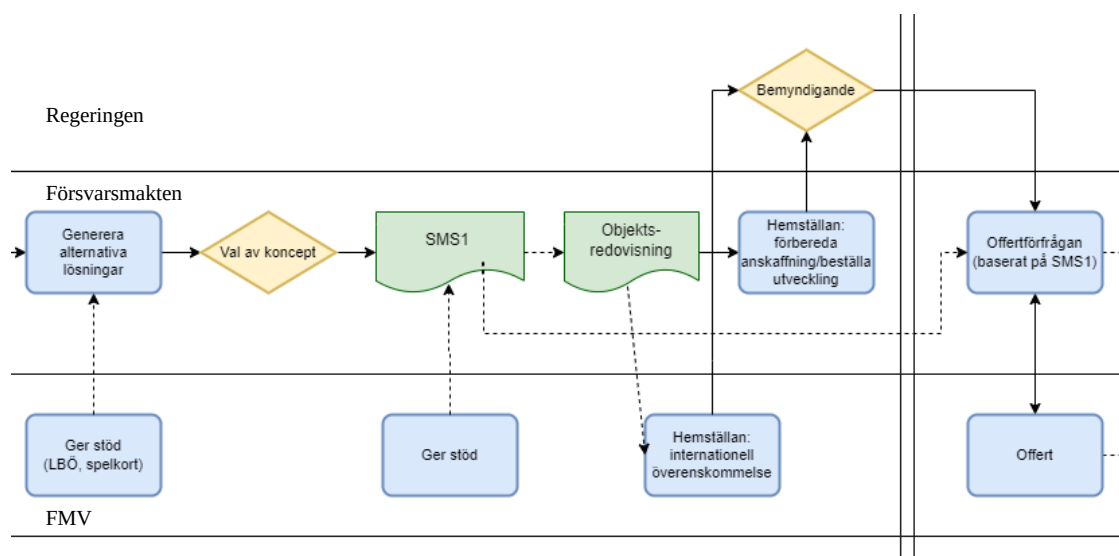
²⁰⁸ SOU 2014:15

²⁰⁹ Se t.ex. ISO 15288 Systems and software engineering — System life cycle processes.

²¹⁰ Vanligtvis behöver dock även beslut om användning fattas på de lokala verksamhetsställena i Försvarmakten, för att systemet ska kunna tas i bruk för att genomföra t.ex. utbildning.

skulle färdigställas och godkännas av de bägge myndigheterna var särskilt ansenlig. Fokusområdet bedömdes därmed innehålla en stor mängd interaktioner mellan myndigheterna och kunde därmed också leda till en tidsmässigt utdragen process.

Nedan illustreras de tre fokusområdena och på en något mer detaljerad nivå, där huvudaktiviteter framgår. Illustrationerna är framtagna inom studien under kartläggningsarbetet och har alltså inte haft som syfte att vara kompletta och detaljerade processbeskrivningar, utan att kunna vägleda för det fortsatta arbetet. Den första illustrationen avser aktiviteter kring framtagningen av SMS1. Framtagningen av SMS1 sker under konceptfasen och syftar till att konkretisera Försvarsmaktens förmågekrav på materiel som ska anskaffas eller modifieras. SMS1 tas i regel fram vid införande av nya system i Försvarsmakten. SMS1G är ett mer övergripande målsättningsdokument, som utgår ifrån samma mall som SMS1 men täcker grupper av materiel eller hela materielområden, det vill säga grupper av materiel med liknande syfte eller funktion, exempelvis stridsflyg eller indirekt eld. SMS1 tar således sin utgångspunkt i befintliga SMS1G.²¹¹

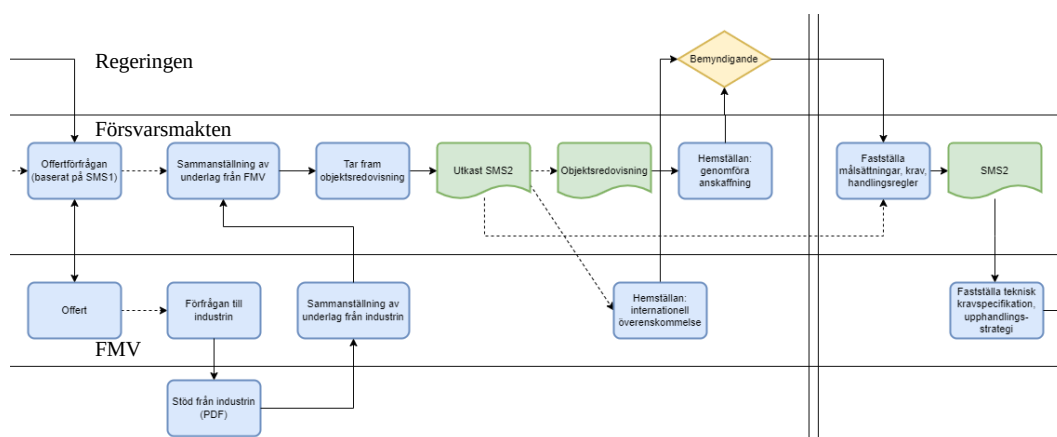


Figur 5 Detaljering: SMS1-framtagningens position i materieförsörjningsprocessen och huvudsakliga aktiviteter kring denna.

Nästa illustration visar således fokusområde 2, framtagningen av SMS2. Framtagningen och fastställandet av SMS2 sker under förberedelsefasen samt i början av anskaffningsfasen. Förenklat uttryckt kan SMS2-framtagningen ses som en fördjupning av SMS1, det vill säga ytterligare konkretisering vad gäller förmågekrav på systemnivå.²¹²

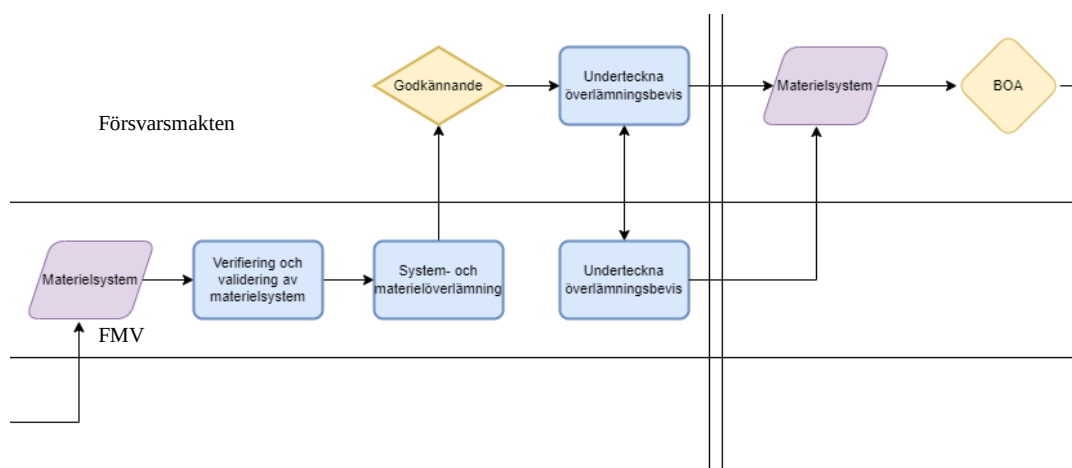
²¹¹ Försvarsmakten (2021). *HKV LEDS Direktiv – Försvarsmaktens övergripande systemmålsättningsarbete*, s. 6-8.

²¹² Ibid.



Figur 6 Detaljering: SMS2-framtagnings position i materieförsörjningsprocessen och huvudsakliga aktiviteter kring denna.

Slutligen illustreras fokusområde 3, materielöverlämningen.



Figur 7 Detaljering Materielöverlämnings position i materieförsörjningsprocessen

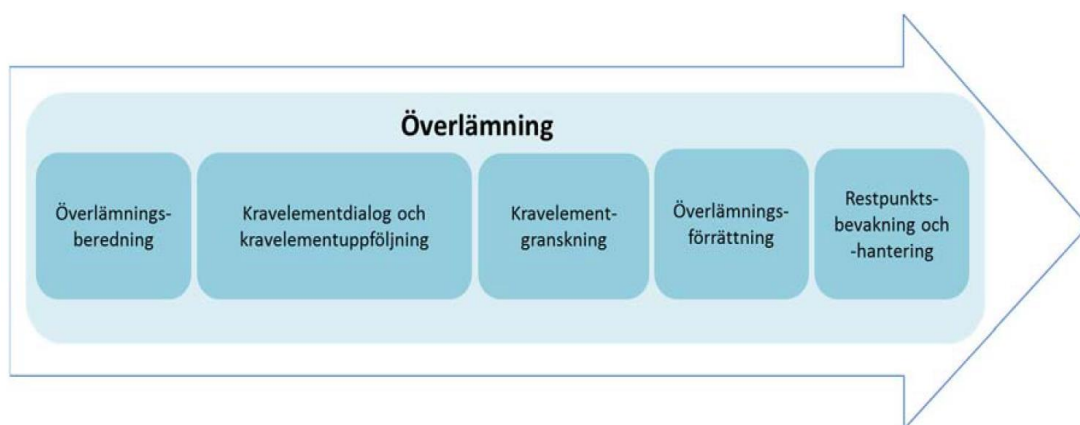
Just avseende materielöverlämningen kan den illustration ovan som togs fram under kartläggningsarbete kompletteras med en figur från *Instruktion för Överlämning*²¹³ som dels beskriver att *Överlämning* är något annat än *Leverans*, samt att det ena inte heller är en delmängd av det andra. Figuren illustrerar också att *Överlämning* är en delprocess som pågår under en större del av materieförsörjningsprocessen än vad den tidigare illustrationen från kartläggningsarbetet gav vid handen och att den inleds (bör inledas) i kravställningsarbetet. Överlämningen handlar om data för systemet och inte om den fysiska leveransen eller överflyttandet till Försvarsmakten av enheter av systemet.

²¹³ Försvarets Materielverk, Instruktion Överlämning, Version 2.0.0, 19FMV1984-6:1, 2022-05-30.



Figur 8 Överlämning inleds innan uppdrag/beställning avseende nyanskaffning eller modifiering av materiel och kan fortgå även efter leverans med hantering av eventuella restpunkter.

Även denna figur, som beskriver de huvudsakliga delaktiviteterna i överlämningen, är från *Instruktion för Överlämning*²¹⁴.



Figur 9 Överlämning med dess delaktiviteter.

²¹⁴ Ibid.

Bilaga 2 Intervjuguide

Intervjuguide – SMS1

- Informera om:
 - Vilka vi är som intervjuar.
 - Presentation av studien: Syftet med studien, vem som är uppdragsgivaren och vad projektets slutprodukt är tänkt att bli. **Vårt huvudfokus ligger på att identifiera problem som direkt eller i förlängningen kan ge upphov till bristande tidseffektivitet.**
 - Intervjumaterialet: Anteckningar förs under intervjun och detta kommer att ingå i beskrivningen av materielförsörjningsprocessen.
 - Hänvisning i rapporten: Exempelvis enligt formatet ”Intervju med företrädare för organisation xx, datum Y och ort Z”.
 - Vi kan inte garantera anonymitet. Det går bra att avstå från att svara på frågor.

Framtagning av SMS1

*Presentation: Vi vill veta mer om vad det finns för effektivitetsproblem, i termer av tid, kostnad och kvalitet, i SMS1-arbetet, med särskilt fokus på samverkan mellan FM och FMV. Det innefattar det arbete som föregår SMS1-arbetet, själva SMS1-arbetet, samt de delar av materielförsörjningsprocessen som SMS1-arbetet övergår i. *Visa översiktsbild av materielförsörjningsprocessen**

- Har vi placerat SMS1-arbetet rätt i materielförsörjningsprocessen?

Under SMS1-arbetet

- Vad fungerar bäst med det arbete som sker inom ramen för SMS1-arbetet?
- Vad är de största problemen inom ramen för SMS1-arbetet?

Före SMS1-arbetet (från ”generera alternativa lösningar”)

- Vad fungerar bäst med det arbete som sker innan SMS1-arbetet?
- Vad är de största problemen med det arbete som sker innan SMS1-arbetet?

Efter SMS1-arbetet (fram till ”offertförfrågan i förberedelsefasen”)

- Vad fungerar bäst med det arbete som sker efter SMS1-arbetet?
- Vad är de största problemen efter SMS1-arbetet (fram till offertförfrågan i förberedelsefasen)?

Bonus (i mån av tid)

- Givet att materielförsörjningsprocessen måste gå så snabbt som möjligt, vad avgör huruvida en SMS1 ändå behöver tas fram?
- Skulle det vara möjligt att påskynda andra delar av materielförsörjningsprocessen utan att den i sin helhet påverkas negativt, antingen tids-, kostnads-, eller kvalitetsmässigt?
 - Har du några egna förslag?
 - Har du fler förslag ifall kostnads- och/eller kvalitetsaspekter nedprioriteras?

- Skulle det vara möjligt att påskynda SMS1-arbetet utan att andra delar av materieförsörjningsprocessen påverkas negativt, antingen tids-, kostnads-, eller kvalitetsmässigt?
 - Har du några egna förslag?
 - Har du fler förslag ifall kostnads- och/eller kvalitetsaspekter nedprioriteras?

Bilaga 3 Verksamhetsövergångar

Sedan 2013 har uppgifts- och ansvarsfördelningen gällande materiel- och logistikförsörjningen mellan Försvarmakten och FMV utretts och förändrats ett antal gånger. Förändringar har bland annat inneburit att verksamhetsövergångar mellan myndigheterna har genomförts två gånger, de senaste 2019. Dessa verksamhetsövergångar har påverkat förutsättningarna och möjligheterna för de bägge myndigheterna för att genomföra verksamheten inom materielförsörjningen effektivt.

Bakgrunden till de första övergångarna som genomfördes 2013 baserades på Förvarsstrukturutredningens betänkande, *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*, som lämnades till regeringen i april 2011. Utredningen lämnade flera förslag på hur materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten skulle kunna förändras för att kunna effektiviseras och rationaliseras för att hantera insatsorganisationens krav. Bland annat föreslog utredningen en ändrad ansvarsfördelning mellan Försvarmakten och FMV, medförande en integration av logistik- och materielförsörjningen som benämns en sammanhållen försvarslogistik. Dessutom föreslog utredningen att anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* skulle ges till FMV och att myndigheten skulle bli ägarföreträdare för all materiel.²¹⁵

I juni 2012 beslutade regeringen enligt *Förvarsstrukturutredningen* att genomföra föreslagna överföringar, men inte i samma utsträckning som utredningen förordade.²¹⁶ Exempelvis innebar beslutet att FMV inte fick dispositionsrätten till anslagen 1:3 *Anskaffning av materiel* och 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar* och att myndigheten inte blev ägarföreträdare av materielen.²¹⁷ Beslutet medförde dock att uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna förändrades med Försvarmakten som beställare och FMV som leverantör av sammanhållen försvarslogistik. Beslutet syftade även till att omfattande kostnadsreduceringar inom materiel- och logistikförsörjningen skulle genomföras.²¹⁸ I och med beslutet skulle även ett antal verksamhetsövergångar ske. Dessa verkställdes från och med den 1 januari 2013 och medförde att ett par organisatoriska enheter från Försvarmaktens logistik (FMLOG) fördes över till FMV. De verksamheter som berördes gällde bland annat central förrådsverksamhet, service och administration samt verksamhetstjänst liksom inköp inom verksamhetsområdet förråd, service och verkstäder.²¹⁹ Redan 1 januari 2014 verkställdes fler verksamhetsövergångar, då delar av teknikkontoren, teknikenheten vid FMLOG samt Högkvarterets produktionsavdelningar gick från Försvarmakten till FMV.²²⁰ Delar av Försvarmakten materielsystemskontor inom flyg-verksamheten övergick till FMV från och med 1 januari 2015.²²¹

I det försvarspolitiska inriktningsbeslutet som godkändes av riksdagen i juni 2015 med avseende på perioden 2016–2020, ställdes bland annat kravet på att FM skulle öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att logistikförsörjningen skulle organiseras för att genomföra detta. Fullföljande den beslutade inriktningen fattade regeringen därefter beslut om en översyn av materiel- och logistikförsörjningen till Försvarmakten, och i december 2016 lämnades betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*. Här föreslogs bland annat att Försvarmakten skulle ansvara för vidmakthållande av materielen samt upphandling av varor och tjänster inom området. Förslagen innefattade även ett övertagande av ansvar för upphandlingen av logistiklösningar samt att verksamhetsområdet förråd, service och verk-

²¹⁵ SOU 2011:36 del 1, *Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret*, Stockholm: Fritzes

²¹⁶ SOU 2016:88, *Logistik för högre försvarsberedskap*, Stockholm: Fritzes.

²¹⁷ *Fördjupad översyn av Försvarmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*. (Fö 2017:B), mars 2018. s.22

²¹⁸ Försvarets materiellverk (FMV), *Årsredovisning 2017 för Försvarets materiellverk*, Dnr 17FMV4954-3:1. s.19

²¹⁹ *Fördjupad översyn av Försvarmaktens logistikförsörjning i fråga om vidmakthållande och upphandling*. (Fö 2017:B), mars 2018. s.22

²²⁰ Försvarmakten, *Årsredovisning 2014*, FM 141126-008.

²²¹ SOU 2016:88, *Logistik för högre försvarsberedskap*, Stockholm: Fritzes.

städer inom FMV skulle flyttas över till Försvarmakten. FMV föreslogs vidare att fortsättningsvis stödja Försvarmakten i vidmakthållande av levererad materiel, samt att detta skulle avgiftsfinansieras via anslaget 1:4 *Vidmakthållande, avveckling m.m. av materiel och anläggningar*. Ytterligare förespråkade utredningen en ny finansiell modell där FMV föreslogs få dispositionsrätten till anslaget 1.3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, även benämnt investeringsanslaget. Dessutom föreslogs att anslaget skulle delas upp i två poster, en avseende industrins leveranser av materiel och tjänster till staten och den andra till arbete med projektering, upphandling och avveckling av försvarsmateriel på uppdrag av Försvarmakten till FMV. Utredningen föreslog även att ett förvaltningsanslag för FMV skulle inrättas.²²²

Under 2018 beslutade regeringen att förändra materiel- och logistikförsörjningen enligt förslagen i betänkandet *Logistik för högre försvarsberedskap*. De reformer som beslutades omfattade både finansiella och verksamhetsmässiga förändringar och innebar en förändring av ansvarsfördelning mellan Försvarmakten och FMV. Försvarmakten övertog ansvaret från FMV gällande vidmakthållandesskedet och inom ramen för detta även upphandling av varor och tjänster. Detta resulterade i att Försvarmakten fick ett helhetsansvar över hela materielens livscykel.²²³ Dessa förändringar resulterade även i nya verksamhetsövergångar mellan myndigheterna och verkstads- och förrådspersonal samt funktioner inom upphandling-, beslut- och beställarkompetens gick från FMV till Försvarmakten. Övergångar trädde i kraft den 1 januari 2019 och omfattade cirka 1800 anställda.²²⁴ De finansiella förändringarna innebar att en ny styrmodell för materiel- och logistikförsörjningen infördes, vilket även medförde att FMV:s finansiering främst sker via förvaltningsanslaget 1:11 *Försvarets materielverk*, myndigheten disponerar numera även 1:3 *Anskaffning av materiel och anläggningar*, anslagspost 1 *Leverantörsutgifter för leveranser*. Fortsatt är även delar av FMV:s verksamhet avgiftsfinansierad.²²⁵

²²² Ibid.

²²³ Ekonomistyrningsverket (ESV), *Utveckling av Försvarmaktens investeringsplan – Ekonomistyrningsverkets iakttagelser av Försvarmaktens budgetarbete för 2020-2022*, 2019, Stockholm.

²²⁴ Försvarets materielverk (FMV), *Årsredovisning 2019*, Stockholm.

²²⁵ Ibid.

FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00
Fax: 08-55 50 31 00

www.foi.se