



## **Införande av ett nätverksbaserat försvar**

### **Innehållsförteckning**

1	Sammanfattning	3
2	Uppdraget	6
3	Försvarsmaktens framställning till regeringen	8
3.1	Bakgrund	8
3.2	Statskontorets bedömningar	9
4	Statskontorets fortsatta stöd till RK	17
Bilaga 1	Uppdrag åt Statskontoret att genomföra en förstudie om införande av ett nätverksbaserat försvar	
Bilaga 2	Genomgången dokumentation	



## 1 Sammanfattning

I denna PM redovisar Statskontoret sina bedömningar och iakttagelser beträffande det fortsatta utvecklingsarbetet med sikte på ett framtida nätverksbaserat försvar (NBF). De synpunkter som lämnas avser formerna, styrningen och den projektmässiga hanteringen av utvecklingsarbetet i stort och således inte de långsiktiga målsättningarna och intentionerna med ett framtida nätverksbaserat försvar.

Den av Försvarsmakten föreslagna inriktningen omfattar ett brett spektrum utvecklingsaktiviteter under en lång följd av år. Det utvecklingsarbete som planeras berör huvuddelen av Försvarsmakten och syftar i sin förlängning till omfattande förändringar inom försvaret vad avser ledningsmetodik, organisation och teknikanvändning. Planerna har ett betydande inslag av avancerad teknologiutveckling och präglas av hög komplexitet, betydande risker och stor osäkerhet. Något handlingsalternativ till den nu inslagna vägen redovisas inte.

I syfte att stärka den totala styrningen av utvecklingsarbetet på samtliga beslutsnivåer bör, enligt Statskontorets mening, formerna för styrning och uppföljning utvecklas vidare samtidigt som Försvarsmaktens aktivt ledande och samordnande roll bör klargöras.

Statskontoret ställer sig bakom Försvarsmaktens metodansats med en stegvis utveckling med inriktningen att via försöks- och studieverksamheter och utvecklingen av s.k. demonstratorer successivt öka kunskapen och utforma beslutsunderlagen inför anskaffning av nya lösningar. Den valda metodansatsen bör dock fullföljas i riktning mot ytterligare avgränsningar och preciseringar av varje planerat utvecklingssteg. Målet bör vara en nivå som medger styrning och uppföljning av enskilda utvecklingsaktiviteter med avseende på bl.a. mål, resultat och kostnader.

Varje utvecklingssteg i LedsystT fas 2 bör bli föremål för årlig utvärdering och beslut rörande det fortsatta arbetets inriktning. Underlag för korrigeringar och kompletteringar av de slag som nämnts torde finnas i bakomliggande utvecklingsplaner och projektbeskrivningar och bör därmed kunna tillföras underlagen inför kommande regeringsbeslut rörande LedsystT.



Beskrivningen av demonstratorerna och deras uppbyggnad och omfattning ger intryck av att det i vissa delar rör sig om en utveckling av skarpa, driftsfärdiga lösningar snarare än avgränsade prototyper för tester, utvärdering och kravspecifiering (d.v.s. demonstrationssystem som underlag för beslut om fortsatt utveckling). Det gäller främst utvecklingen och införandet av infrastrukturella tjänster inom ramen för en ny teknisk arkitektur (FM TA).

Det föreligger dessutom en betydande risk för att arbetet i allt för hög grad blir teknikdrivet på bekostnad av de verksamhetsmässiga aspekterna av utvecklingsarbetet samtidigt som de planerade årsvisa investeringarna riskerar att bli allt mer bindande. Därmed kan utrymmet för senare nödvändiga omprövningar av den inslagna vägen komma att begränsas.

De beslutsunderlag som skall skapas med stöd av demonstratorerna bör, såvitt Statskontoret kan förstå, kunna verifieras med lägre ambitionsnivå än vad som nu planeras utan att själva syftet med demonstratorerna går förlorat.

Med utgångspunkt i ovan nämnda förslag till korrigeringar av själva ansatsen för utvecklingsarbetet bör Försvarmaktens kommande framställningar kompletteras med avseende på bl. a.

- planerade utvecklingsaktiviteter, leverans- och beslutstidpunkter och kostnadsbedömningar,
- formerna för styrning, samordning och uppföljning,
- klargörande av samband och beroendeförhållandena mellan de planerade insatserna.

Särskild vikt bör läggas vid hanteringen av de risker som uppmärksammats. Försvarmakten skall senast den 1 oktober till Förvarsdepartementet redovisa en åtgärdsplan med anledning av den riskanalys som genomförts. Redovisningen skall således föregå det planerade regeringsbeslutet rörande LedstT fas 2 steg 1.

Statskontoret vill i detta sammanhang fästa uppmärksamheten på att ett betydande antal av de risker som identifierats inte i första hand hänger samman med teknikutvecklingen och utvecklingen av demonstratorerna utan snarare med verksamhetsförankringen, den breda ansatsen och formerna för utvecklingsarbetets bedrivande, inklusive dess styrning och uppföljning.

Förvarsdepartementet bör fastställa kraven på underlag som grund för regeringens fortsatta styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet. Kraven bör riktas mot Försvarmakten och bl.a. avse de frågor som behandlas i denna promemoria.



Mot bakgrund av vad som ovan sagts och i syfte att undvika förseningar föreslår Statskontoret i det *korta* perspektivet:

*att* regeringens aktuella beslut om fortsatt arbete inom ramen för LedstT fas 2 steg 1 bör villkoras av de bedömningar som kan göras med utgångspunkt i den rapport som Förvarsdepartementet begärt från Förvarsmakten till den 1 oktober 2002. Rapporten förväntas omfatta dels en redogörelse över vilka åtgärder som vidtagits med anledning av de risker som hittills har identifierats, dels hur arbetet med riskhantering framgent skall bedrivas och organiseras.

*att* regeringens beslut om LedstT fas 2 steg 1 (liksom kommande steg 2-4) villkoras av de bedömningar som kan göras i anslutning till i förväg inplanerade uppföljningstillfällen/kontrollstationer där Förvarsmakten för Regeringskansliet redogör för bl.a. utvecklingsarbetets fortskridande, uppnådda resultat och kostnader.

*att* Förvarsmakten ges i uppdrag att utveckla själva ansatsen för utvecklingsarbetets bedrivande med den inriktning som ges i denna promemoria och att formerna för styrning, uppföljning och kommande rapportering preciseras ytterligare.

Vad beträffar styrningen och uppföljningen av de fortsatta utvecklingsinsatserna föreslås slutligen att regeringen ger Statskontoret i uppdrag att – med den inriktning som föreslås i denna promemoria – stödja Förvarsdepartementet i frågor rörande Förvarsmaktens utvecklingsarbete.



## 2 Uppdraget

Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) har givit Statskontoret i uppdrag (Fo2002/1918/MIL, beslut § 1) att genomföra en förstudie om införande av ett nätverksbaserat försvar (NBF). Uppdraget utförs inom ramen för ett stabsbiträde.

Uppdraget omfattar

*dels* en bedömning av Försvarsmaktens framställning den 20 juni 2002 om LedsystT fas 2 steg 1.

*dels* förslag till eventuellt fortsatta insatser från Statskontoret som stöd till Försvarsdepartementets överväganden rörande det fortsatta utvecklingsarbetet. Särskild uppmärksamhet skall riktas mot de övergripande organisatoriska faktorer som styr själva arbetsprocessen för det nätverksbaserade försvaret.

Uppdraget (bilaga 1) skall redovisas senast den 1 oktober 2002.

Statskontorets bedömningar rörande LedsystT avgränsas i denna promemoria till att avse en bedömning av Försvarsmaktens framställning till regeringen. Bedömningen sker med utgångspunkt i de krav som, enligt Statskontorets mening, bör ställas på ett beslutsunderlag i samband med omfattande utvecklingsinsatser under en följd av år och med betydande anspråk på resurser. Statskontorets bedömningar utgår från verkets instruktion och verksamhetsinriktning och omfattar inte de bakomliggande motiven för Försvarsmaktens framställning och inte heller målsättningarna och intentionerna med ett framtida nätverksbaserat försvar. Ambitionsnivån i Statskontorets bedömningar begränsas vidare av den korta tid som stått till förfogande för detta uppdrag.

Underlag för uppdragets genomförande utgörs av Försvarsmaktens hemställan till regeringen om att få genomföra LedsystT fas 2 steg 1. I syfte att öka förståelsen för utvecklingsarbetet i sin helhet har Statskontoret därutöver tagit del av aktuella propositioner, regleringsbrevet för Försvarsmakten 2002 samt den projektdokumentation som Försvarsmakten och FMV ställt till förfogande (se förteckning bilaga 2). Därutöver har information inhämtats genom särskilda projektgenomgångar vid Försvarsdepartementet



den 20 och 21 augusti 2002 samt genom kompletterande intervjuer med nyckelpersoner i utvecklingsarbetet.

Försvarsmakten har lämnats tillfälle att inkomma med synpunkter på ett utkast till denna rapport.

Statskontorets bedömningar och förslag redovisas i det följande i två separata avsnitt. I avsnitt 3 redogörs för bedömningar rörande Försvarsmaktens aktuella framställning till regeringen och i avsnitt 4 redovisas förslag till inriktning och formerna för Statskontorets eventuellt fortsatta stöd till Försvarsdepartementet med anledning av det fortsatta utvecklingsarbetet.



## 3 Försvarsmaktens framställning till regeringen

### 3.1 Bakgrund

Enligt regeringens proposition Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) och i linje med vad som sägs i regleringsbrevet till Försvarsmakten för år 2002 skall Försvarsmakten utvecklas mot ett nätverksbaserat försvar. Med utgångspunkt i visionen om det framtida nätverksbaserade försvaret (NBF) planerar Försvarsmakten insatser inom fyra utvecklingsverksamheter, nämligen metodutveckling (LedsystM), teknikutveckling (LedsystT), organisationsutveckling (LedsystO) och personalutveckling (LedsystP).

Regeringen har den 31 maj 2001 beslutat att Försvarsmakten får beställa fas 1 i utvecklingen av de tekniska delarna av Försvarsmaktens framtida ledningssystem (LedsystT). Arbetet i dessa delar pågår för närvarande. Därefter har Försvarsmakten den 20 juni 2002 inkommit med en framställning om fortsatt utveckling inom ramen för LedsystT fas 2 steg 1. Underlaget för framställningen utgörs av FMV:s offert 2002-05-30, plan 23 325:18/02.

Arbetet med LedsystT fas 2 syftar till att under åren 2005 och 2006 konkret påvisa hur den operativa och taktiska insatsledningen ska verka i en nätverksbaserad och tjänsteorienterad försvarsmakt (Demo 05 och Demo 06). I det inledande arbetet kommer särskilt stor vikt att läggas på omvärldsuppfattning och beslutsstöd samt på att Demo 05 på ett trovärdigt sätt ska kunna visa att säkerhetsmålsättningen är uppfylld. Avsikten är att en beställning av steg 1 i utvecklingen skall kunna ske den 1 november 2002.

LedsystT är ett av de centrala projekten för att utveckla det nätverksbaserade försvaret. Projektet svarar för att ta fram förutsättningarna för den teknik som skall stödja utvecklingen av det nätverksbaserade försvaret. I LedsystT ingår ett antal tekniska tjänster där information ska kunna lämnas och hämtas på olika sätt och vara tillgänglig för många användare på olika nivåer. För att möjliggöra dessa tjänster krävs en arkitektur som bl.a. beskriver strukturen för komponenter, deras inbördes relationer samt de principer som styr komponenternas design och utveckling. Arkitekturen sammanfattas i begreppet LOVENTP. Det står för L- Ledning, O- Omvärld, V- Verkan, E- Extern samverkan, N- Nationell informationsinfrastruktur,



T- Informationsbärare, P- Plattformar. Vid utvecklingen av Ledstyst är avsikten att i möjligaste mån använda öppna civila standarder.

Genomförandet av projekt Ledstyst fas 2 steg 1 sker i integrerade projektteam där representanter från FMV, Försvarmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut samt försvarsindustrin (bl.a. Saab Systems & Electronics, Ericsson Microwave Systems och Kockums AB) deltar.

En infrastruktur för det fortsatta arbetet har under våren 2002 byggts upp inom ramen för Demo 02 för användning av industrin, FMV och LedstystM i det fortsatta utvecklingsarbetet mot Demo 05. Det fortsatta arbetet med att utveckla Demo 05 är beroende av ett nära samarbete med LedstystM.

### 3.2 Statskontorets bedömningar

I det följande redovisar Statskontoret sina bedömningar med utgångspunkt i Försvarmaktens framställning till regeringen den 20 juni 2002. Bedömningarna redovisas under ett antal underrubriker som enligt Statskontorets mening är av särskild betydelse vid en bedömning av utvecklingsläget och det nu aktuella investeringsbehovet.

#### Beslutsunderlaget i stort

En bedömning av Försvarmaktens framställning måste ta sin utgångspunkt i regeringens strävan att nära styra och följa upp arbetet. Enligt Statskontorets uppfattning är dessa ambitioner höga. Försvarsdepartementet gör uppenbarligen samma bedömning då det bl. a. inrättas särskilda arbetsgrupper för styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet rörande NBF.

Vidare bör de högt ställda kraven på beslutsunderlag också riktas mot den bakomliggande ansatsen och organiseringen av själva utvecklingsarbetet. Det innebär att de synpunkter som i det följande lämnas beträffande beslutsunderlagen i grunden avser hur utvecklingsarbetet i vid mening organiseras och hur de olika beslutsnivåerna samverkar.

Den hemställan som föreligger inför regeringens beslut avseende Ledstyst fas 2 steg 1 uppfyller inte de höga krav det finns anledning att ställa inför ett så omfattande utvecklingsarbete som det här är fråga om. För detta krävs att det framtida underlaget konkretiseras och preciseras ytterligare – i synnerhet vad beträffar de aktiviteter som skall genomföras i närtid.



Operationaliserade mål – anpassade för den aktuella beslutssituationen – mot vilka utfall kan mätas och värderas är en grundförutsättning för styrning och uppföljning. Enligt Statskontorets mening utgör Försvarsmaktens framställning huvudsakligen en översiktlig beskrivning av hittills uppnådda resultat (fas 1) samt det fortsatta arbetets inriktning (fas 2 med särskild betoning av steg 1).

Arbetet med att ta fram mer preciserade målformuleringar bör påbörjas inom Försvarsmakten så snart villkoren och förutsättningarna för arbetets fortsatta genomförande ytterligare klarnat. Underlag för detta torde finnas att tillgå bl.a. i de bakomliggande utvecklingsplaner som FMV tar fram och som i relevanta delar bör tillföras beslutsunderlaget.

För att förbättra förutsättningarna för en övergripande styrning och uppföljning av LedstT bör det fortsatta utvecklingsarbetet och de underlag som redovisas konkretiseras och preciseras i bl.a. följande avseenden.

### **Målbilden**

Vägledande för det arbete som planeras för åren 2003–2006 är den övergripande visionen för FMLS 2010 som i sin tur härleds från de övergripande intentionerna rörande det framtida nätverksbaserade försvaret. Tanken är att målen – liksom kraven på nya lösningar – skall utvecklas successivt under de kommande årens utvecklingsarbete. Det innebär att målsättningarna kommer att förfinas och revideras under LedstT steg 1–steg 4 med sikte på att de mer slutliga kraven på demonstratorerna skall kunna läggas fast sommaren 2004 (Demo 05) respektive sommaren 2005 (Demo 06). Enligt Statskontorets mening är det svårt att utifrån visionerna om ett nätverksbaserat försvar och FMLS 2010 förstå och positionera de insatser som närmast är aktuella inom ramen för LedstT fas 2 steg 1.

Statskontoret har förståelse för svårigheterna att i detta skede fastställa målen för de olika slutprestationerna/leveranserna av tekniska och andra lösningar. Trots detta bör det vara fullt möjligt att ange mål och delmål med avseende på själva utvecklingsarbetets bedrivande kopplade till enskilda aktiviteter, beslutstillfällen och milstolpar i de inledande stegen.

Avsaknaden av dessa slags projektmål medför att det är svårt att få en bild över det konkreta utvecklingsarbete som nu planeras samtidigt som riskbedömningar och riskhantering försvåras. Även om målen för LedstT ännu inte kan formuleras utan risk för alltför hårda lösningar på ett tidigt stadium, bör insatserna således kunna brytas ned i avgränsade utvecklingsaktiviteter som i sig kan målsättas och planeras med avseende på bl.a. om-



fattning, tid och resursåtgång. Därmed kan stabiliteten i utvecklingsarbetet öka samtidigt som förutsättningarna för styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet förbättras avsevärt.

### **Tidplanen**

I framställningen hänvisas till en tidplan som sträcker sig fram till och med år 2006. En förutsättning för att målsättningarna kring 2006 skall kunna realiserats är, enligt Försvarmakten, att inga förseningar medges vad gäller de centrala besluten och därmed beställningarna till bl.a. FMV. Eventuella förseningar i dessa delar bedöms av Försvarmakten få negativa konsekvenser beträffande centrala funktioner i Demo 05 och FMV:s planerade anskaffningsstrategi med avseende på bl.a. nyttjande av konkurrens.

Statskontoret har förståelse för att det är angeläget att utvecklingsarbetet drivs vidare i högt tempo. Dock är det, enligt Statskontorets mening, av överordnad betydelse att statsmakterna ges goda möjligheter att mot bakgrund av de beslutsunderlag som redovisas återkommande göra noggranna prövningar av ett så omfattande och långsiktigt utvecklingsarbete som det här är frågan om. Det innebär i sin tur att det planerade arbetet bör delas upp i mindre steg med i förväg angivna tidpunkter för regeringsbeslut.

Den beslutsmässiga hanteringen bör ta fasta på utvecklingsarbetets olika tidsperspektiv. Enligt Statskontorets mening bör beslut med avseende på den nu aktuella framställningen, dvs. i det kortsiktiga perspektivet, villkoras av en närmare redovisning av hur uppdagade risker hanteras. I det längre perspektivet bör de framtida beslutsunderlagen till regeringen svara upp mot de riktlinjer som anges i denna promemoria.

### **Handlingsalternativ**

De styrande visionerna och de översiktliga beskrivningarna av NBF har av Försvarmakten givits en innebörd som entydigt leder fram till den ansats och inriktning av utvecklingsarbetet som nu redovisas. Utan att bedöma Försvarmaktens slutsatser och bedömningar som sådana saknar Statskontoret ett bakomliggande resonemang kring vald inriktning och ambitionsnivå, avgränsningar, prioriteringar och eventuella handlingsalternativ till den föreslagna inriktningen.

Behovet av ett sådant alternativresonemang motiveras främst av att utvecklingsarbetet i sin helhet även av Försvarmakten betraktas som ett högriskprojekt med betydande kostnader, fleråriga utvecklingstider och en hög grad av komplexitet.



Det bör särskilt noteras att den nu valda inriktningen förutsätter att de ytterst höga säkerhetskraven kan tillgodoses. Om så inte är fallet tvingas Försvarsmakten under alla förhållanden söka sig andra handlingsvägar.

Ett handlingsalternativ bör, enligt Statskontorets mening, kunna beskrivas med utgångspunkt i minskade ambitioner och en mer långtgående etappindelning i syfte att öka stabiliteten i utvecklingsarbetet utan att själva syftet med demonstratorerna går förlorat. I framställningen beskrivs i stället den höga ambitionsnivån som en förutsättning för en innovativ utveckling där chans och risk har företräde framför säkerhet i varje åtagande.

### Utvecklingsmetodik

I avvaktan på att målen för utvecklingsarbetet kan preciseras är utvecklingen tänkt att ske frågestyrt. Det innebär att arbetet tar sin utgångspunkt i ett antal frågor som identifierats som centrala för den fortsatta utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar. Därtill har ett antal (6 st.) scenariobeskrivningar som vart och ett beskriver tänkbara hotbilder lagts till grund för arbetet.

Statskontoret ställer sig bakom Försvarsmaktens metodansats innebärande en stegvis utveckling med inriktningen att via demonstratorer successivt öka kunskapen och ta fram beslutsunderlag inför anskaffning av nya lösningar. Dock förefaller det som om de utvecklingssteg som Försvarsmakten anger (kopplade till främst Demo 05 och Demo 06) är allt för omfattande för att i rimlig grad kunna säkerställa en god styrning och uppföljning av arbetet, inte minst från regeringens sida. En evolutionär utvecklingsmetodik får inte innebära oprecisa mål och obestämda krav – i synnerhet inte då det utvecklingsarbete som är knutet till demonstratorerna av Försvarsmakten betecknas som ytterst komplext. Snarare bör metodansatsen ta fasta på en ytterligare nedbrytning och beskrivning av nuvarande utvecklingssteg så att varje utvecklingsaktivitet kan styras och följas upp med avseende på bl.a. uppställda mål, kostnader och resultat.

Den nedbrytning och precisering av utvecklingsstegen som återfinns i FMV:s utvecklings- och projektplaner bör i relevanta delar återspeglas i de uppföljningar och underlag i övrigt som Försvarsmakten redovisar för Försvarsdepartementet.

Inriktningen att bedriva utvecklingsarbetet i linjeorganisationen och genom en direkt medverkan av olika försöksförband och enheter skapar naturligtvis förutsättningar för ett användarinflytande i utvecklingsprocessen. En förut-



sättning för effektivitet i utvecklingsarbetet är dock att även själva utvecklingsarbetets inriktning är väl förankrad i de aktuella verksamheterna.

### **Styrning och uppföljning**

Frågor rörande styrning och uppföljning är naturligtvis nära förknippade med hur målen för utvecklingsarbetet formuleras och hur vald utvecklingsmetod tillämpas. Med tanke på bl.a. omfattningen av det förestående arbetet, utvecklingsarbetets komplexitet och de kostnader som uppstår under en följd av år måste kraven på en väl fungerande styr- och uppföljningsstruktur vara högt ställda. Därtill måste kraven på styrning utgå från det faktum att utvecklingsarbetet är tänkt att bedrivas ur ett strikt försvarsmaktsgemensamt perspektiv med de höga krav på samordning detta ställer.

Statskontoret konstaterar att frågor rörande styrning och uppföljning av de planerade utvecklingsinsatserna är ytterst knapphändigt beskrivna i Försvarsmaktens framställning. Det framgår således inte hur beslut fattas och följs upp och vilka start- och sluttidpunkter som förutses för olika aktiviteter kopplade till bl.a. utvecklingen av demonstratorerna. Det framgår inte heller hur avbrott i utvecklingsarbetet bör hanteras. Fastlagda regler och rutiner för denna typ av frågor är av avgörande betydelse för utvecklingsarbetet med hänsyn tagen till bl.a. de risker som föreligger, den valda utvecklingsmetodiken med en evolutionär inriktning och den omfattande projektstrukturen med ett stort antal samverkande aktörer.

Det är enligt Statskontorets mening viktigt att den struktur som väljs för styrning och uppföljning är sammanhållen och att underlagen för styrning och uppföljning anpassas till de behov som föreligger på respektive beslutsnivå.

I Försvarsmaktens framställning framhålls att den valda utvecklingsmetodiken medför att lösningar till specifika lösningar och leverantörer kan minimeras samtidigt som regeringen ges möjligheter att löpande följa upp och välja inriktning av det fortsatta arbetet. Enligt Statskontoret förefaller det dock som om regeringens krav på uppföljning och insyn är högre ställda och att den löpande redovisningen av utvecklingsarbetet måste ha en högre grad av precision och detaljeringsgrad än vad som ges av den årliga prövningen av investeringsbesluten som inplanerats. Kraven på rapportering måste utgå från Försvarsdepartementets behov och de krav som bl.a. det s.k. Reformcontrollerprojektet och den särskilda arbetsgrupp som inrättats för uppföljningsarbetet ställer vad gäller bl.a. innehåll, struktur och periodicitet.



Statskontoret konstaterar att Försvarsmakten inte förfogar över erforderliga verktyg för att värdera de lösningar som tas fram. För detta krävs ett viktigt metodarbete.

Enligt Statskontorets mening förefaller det föreligga ett glapp mellan den politiska nivåns intentioner och visioner rörande ett framtida nätverksbaserat försvar och den operativa planeringen och genomförandet av insatserna. Mot denna bakgrund är det väsentligt att Försvarsmaktens ledande och samordnande roll klargörs. Såvitt Statskontoret kan förstå ankommer det på Försvarsmakten att initiera, lägga fast mål, beställa, samordna, styra och följa upp utvecklingsarbetet. Det innebär bl.a. att Försvarsmakten aktivt har att följa det löpande arbetet i de olika delprojekt som bedrivs inom bl.a. FMV och samordna insatserna vad avser utvecklingsområdena teknik, metod, organisation och personalförsörjning.

Därtill svarar Försvarsmakten för att de underlag som redovisas för regeringen är tillförlitliga och anpassade till varje aktuellt beslutstillfälle.

### **Kompetens och förankring**

En av Försvarsmakten påtalad risk ligger i den framtida kompetensförsörjningen i stort men också av tillgången till den spetskompetens som krävs för utvecklingsarbetet. Svag beställarkompetens kan medföra en ökad risk för att utvecklingsarbetet i hög grad blir teknikdrivet snarare än att baseras på de bakomliggande behoven av ett förändrat framtida försvar.

Hela konceptet med ett nätverksbaserat försvar och den tolkning Försvarsmakten ger den nya inriktningen bedöms av Försvarsmakten som problematisk vad gäller samsyn och förankring ute i verksamheten. Hinder i form av bl.a. stuprörstänkande och revirbevakning betraktas som inslag i det s.k. intellektuella arv som anses vara starkt inom Försvarsmakten. Dessa förhållanden bedöms utgöra en stor risk för hela utvecklingsarbetet. Förankringsproblem bedöms även föreligga visavi den politiska nivån men även i relation till allmänheten.

### **Organisation**

I framställningen saknas en närmare beskrivning över hur det övergripande utvecklingsarbetet med NBF organiseras och hur olika aktörers insatser och medverkan samordnas. Tanken är dock att utvecklingsarbetet skall bedrivas i linjeorganisationen med företrädare för Försvarsmakten, FMV, FHS och FOI. Övriga aktörer utgörs av deltagande försöksförband/enheter, industrin och internationella samverkanspartners.



LedsystT projekteras och utförs av FMV. LedsystT hanteras i en utpräglad projektorganisation med hög medvetenhet om föreliggande risker och osäkerheter. Datasäkerheten och informationsfusionen är två sådana kritiska riskfaktorer.

NBF-arbetet handlar dock inte enbart om LedsystT. Den övergripande ledningsorganisationen för NBF och vem som bär det fulla lednings- och samordningsansvaret mellan de olika delarna (LedsystT, M, P och O) är alltjämt otydlig. Försvarsmakten bör klargöra lednings- och ansvarsförhållandena och därvid inta en mer uttalad och aktivt ledande roll i det fortsatta utvecklingsarbetet.

### Utvecklingsmiljö

Med ett utvecklingsarbete av den omfattning som nu är aktuellt med hög komplexitet och betydande osäkerhet bör strävan vara att hålla utvecklingsarbetet mot Demo 05 och 06 i en avgränsad experimentmiljö där resultat och erfarenheter kan studeras och utvärderas innan dessa överförs i den befintliga organisationen. I annat fall torde risk finnas för okontrollerad avknoppning av framtagna lösningar till den ordinarie verksamheten och organisationen med risk för oönskade konsekvenser och låsningar inför framtida handlingsalternativ. Ett sätt att hantera denna risk är att låta Försvarsmakten rapportera till Regeringskansliet när utvecklingsresultat har uppnått sådan säkerhet och stabilitet att de bedöms vara mogna att tas i drift i den ordinarie verksamheten.

### Resurser

Försvarsmakten har i tidigare redovisade budgetunderlag redovisat de totala beräknade kostnaderna för LedsystT fas 2 för perioden 2003-2006. I den nu aktuella framställningen beräknas kostnaderna för det inledande steget (steg 1 av de planerade 4 utvecklingsstegen). Enligt Statskontorets bedömning är det med utgångspunkt i vad som redovisas inte möjligt att närmare knyta de beräknade kostnaderna till vare sig målen för arbetet (som i hög utsträckning ännu saknas) eller de konkreta utvecklingsaktiviteter som skall genomföras. Därmed saknas också väsentliga förutsättningar för säkra ekonomiska kalkyler och god kostnadsuppföljning avseende det fortsatta utvecklingsarbetet.

Vid sidan av huvudaktiviteterna knutna till Demo 05 och 06 har Försvarsmakten för avsikt att bedriva utvecklingsarbete och försöksverksamhet utan



att närmare precisera vad som avses. Det framgår heller inte om kostnaderna för detta omfattas av de resurser som nu begärs.

### Riskhantering

Riskerna i det förestående arbete bedöms av Försvarmakten som betydande. Statskontoret ställer sig i allt väsentligt bakom de bedömningar som redovisats i den konsultstudie som Försvarmakten låtit göra.

De risker som föreligger utgörs främst av:

- Stor verksamhetspåverkan och svag förankring, bristande samsyn och ackrediteringsproblem på olika nivåer. Stuprörstänkande.
- Hög komplexitet i de lösningar som tas fram, bl.a. grundad på ny teknik och integration med det tekniska arvet.
- Utvecklingsorganisationens komplexitet med många enheter och externa leverantörer, oklar besluts- och ansvarsstruktur.
- Höga krav på interoperabilitet med andra länders system.
- Oklarheter beträffande framtida förvaltning av ett "system av system".
- Oklar ordning/process för hur beslut fattas under utvecklingen av Demonstratorerna, start- och sluttidpunkter, avbrotts hantering etc.
- Kompetensbrist (IT) och beroende av vissa nyckelfunktioner.
- Osäkerhet kring projektets tidplaner och resursbehov i avvaktan på bl.a. att den tekniska systemlösningen har preciserats och den fortsatta hanteringen av säkerhetsfrågorna har klarats ut.

Enligt Försvarmaktens framställning skall åtgärder inom samtliga riskområden vidtas inför beställningen av Fas 2 steg 1 så att utvecklingen skall kunna fortsätta med god säkerhet. Statskontoret noterar att det av framställningen inte framgår vilka åtgärder som hittills har vidtagits eller planerats med anledning av genomförd riskbedömning och än mindre vilka resultat som uppnåtts i syfte att minimera identifierade risker.

Försvarmakten har av Förvarsdepartementet anmodats att senast den 1 oktober 2002 redovisa vilka åtgärder som hittills vidtagits respektive planeras samt hur och i vilka former den fortsatta riskhanteringen skall bedrivas. Avsikten är att denna åtgärdsplan/-redovisning skall tillföras det samlade beslutsunderlaget för LedsystT fas 2 steg 1.



## 4 Statskontorets fortsatta stöd till RK

### Inriktning

Statskontoret erbjuder sig att självständigt och inom ramen för ett regeringsuppdrag biträda Förvarsdepartementet i det fortsatta arbetet med följande inriktning:

- Bedömning av Försvarmaktens organisation och funktioner för styrning och uppföljning av utvecklingsinsatserna.
- Bedömning av projekthanteringen med avseende på projektorganisation, projektplanering, besluts- och ansvarsstruktur m.m.
- Bedömning av resursbehov, kostnadsredovisning, finansieringsformer etc.
- Bedömning av Försvarmaktens riskhantering.
- Förslag avseende vilka krav som bör ställas på Försvarmaktens rapportering med avseende på omfattning, struktur och periodicitet.

Utgångspunkten för Statskontorets bedömningar utgörs av de underlag Försvarmakten redovisar för regeringen bl.a. i samband med budgetarbetet, de årliga investeringsbesluten eller till följd av särskilda uppdrag till Försvarmakten.

### Resurser

Förvarsdepartementet ersätter Statskontoret för de konsultkostnader som kan bli aktuella med anledning av uppdraget.

Statskontoret svarar för kostnaderna för egen personal.

### Rapportering

Statskontorets bedömningar redovisas skriftligen till regeringen.



Bilaga 1



Beslut

§ 1

2002-08-22

Fo2002/1918/MIL

Försvarsdepartementet **S**

Till avd.....

Kontakt med.....

Beslut..... **GD**

Datum **26/8-02** Sign. **h**

Statskontoret  
Box 2280  
103 17 Stockholm

STATSKONTORET  
Registrator

Ink. 2002 -08- 2 6

Dnr. **2002/3185**

**Uppdrag åt Statskontoret att genomföra en förstudie om införande av ett nätverksbaserat försvar**

**Beslut**

Regeringskansliet uppdrar åt Statskontoret att genomföra en förstudie om införande av ett nätverksbaserat försvar i Försvarsmakten.

Statskontorets förstudie skall omfatta

*dels* de övergripande organisatoriska faktorer som styr själva arbetsprocessen för det nätverksbaserade försvaret,

*dels* en bedömning av Försvarsmaktens framställning den 20 juni 2002 om Ledsystem fas 2 steg 1.

För uppdragets fullgörande förutsätts att Statskontoret tar del av handlingar och annat material samt erhåller upplysningar från berörda myndigheter.

Förstudien skall redovisas senast den 1 oktober 2002.

**Bakgrund**

Enligt regeringens proposition Fortsatt förnyelse av totalförsvaret (prop. 2001/02:10) skall Försvarsmakten utvecklas mot ett nätverksbaserat försvar.

Försvarsmakten avser att bedriva fyra ledningsutvecklingsverksamheter för att införa ett nätverksbaserat försvar, metodutveckling i LedsystemM, teknikutveckling i LedsystemT, organisationsutveckling i LedsystemO och personalutveckling i LedsystemP.

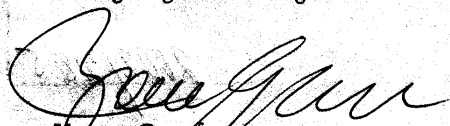


2

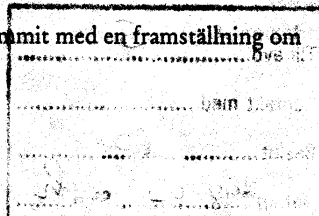
Regeringen har den 31 maj 2001 beslutat att Försvarsmakten får beställa fas 1 i utvecklingen av de tekniska delarna av Försvarsmaktens framtida ledningssystem (LedsystT).

Försvarsmakten har den 20 juni 2002 inkommit med en framställning om att få genomföra LedsystT fas 2 steg 1.

På Regeringskansliets vägnar



Yvonne Gustafsson



**Kopia till**

- Försvarsmakten
- Försvarets materielverk
- Försvarshögskolan
- Totalförsvarets forskningsinstitut

## Bilaga 2 Genomgången dokumentation

<i>Utfärdare</i>	<i>Dokumentnamn</i>	<i>Dokument ID</i>	<i>Datum</i>
Fö.	Redovisning inför styrgrupp den 11 juni 2001	Arbetshandling (PM)	2002-06-07
Försvarsmakten	Säkerhetspolicy FMLS 2010	09-100:66069	2002-05-27
Försvarsmakten	Säkerhetspolicy FMLS 2010	Bilaga 1 09 100:66069	2002-05-27
Försvarsmakten	Målsättning Demo 05 och Demo 06	09 100:67492	2002-06-13
Försvarsmakten	Målsättning Demo 05 och Demo 06	Bilaga 1 09 100:67492	2002-06-13
Försvarsmakten	Preliminär målsättning för ledningssystem 2010	09 100:647766	2002-04-12
Försvarsmakten	Preliminär målsättning för ledningssystem 2010	Bilaga 1 09 100:647766	2002-04-12
Försvarsmakten	Strategi för utveckling av NBF	PM (Remiss)	2001-12-01
Försvarsmakten	Underlag inför möte med Fö 2002-06-10		2002-06-06
Försvarsmakten	Prel.säkerhetsmålsättning för FMLS 2010	Missiv + 6 bilagor och 1 underbilaga 09 621:64661	2002-06-05
Försvarsmakten	FM grundsyn ledning		2000-05-09
Försvarsmakten	Projektplan Ledsystem		2002-04-26
FMV	Uppdragsplan Ledsystem Fas 2:1		2002-05-30
Gartner Sverige AB	Övergripande riskvärdering av NBF	2202 61900	2002-06-05

Härutöver har Statskontoret inhämtat underlag och information vid ett antal möten, seminarier och föredragningar.