



MISSIV

DATUM
2003-03-24
ERT DATUM
2002-11-07

DIARIENR
2002/435-5
ER BETECKNING
Fö2002/353/MIL
(delvis)

Regeringen
Försvarsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Införande av ett nätverksbaserat försvar

I bifogade promemoria redovisar Statskontoret sina bedömningar och iakttagelser rörande utvecklingen av ett nätverksbaserat försvar med avseende på utvecklingssituationen i mars 2003.

Den nu genomförda granskningen bör ses som ett led i en allmän avstämning av den aktuella utvecklingssituationen och är således inte påkallad av något specifikt beslutstillfälle.

Utgångspunkten för Statskontorets bedömningar utgörs av verkets instruktion och verksamhetsinriktning och avser formerna, styrningen och den projektmässiga hanteringen av utvecklingsarbetet i stort och således inte de försvarspolitiska målsättningarna och intentionerna med ett framtida nätverksbaserat försvar.

Generaldirektör Knut Rexed har beslutat i detta ärende. Direktör Thomas Pålsson, chef för Enheten för styrningsfrågor och avdelningsdirektör Anders Dager, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Enligt Statskontorets beslut

Anders Dager

Införande av ett nätverksbaserat försvar Status i mars 2003

1 Sammanfattning

I denna PM redovisar Statskontoret sina bedömningar och iakttagelser beträffande Försvarsmaktens (FM) fortsatta utvecklingsarbete med införandet av ett nätverksbaserat försvar (NBF). De synpunkter som lämnas avser utvecklingssituationen i mars 2003.

Det totala utvecklingsarbetet med sikte på FMLS 2010 rymmer ett brett spektrum utvecklingsaktiviteter under en lång följd av år. Långsiktigt syftar utvecklingsinsatserna till omfattande förändringar inom försvaret vad avser ledningsmetodik, organisation och teknikanvändning.

Det bör betonas att utvecklingsarbetet i hög grad befinner sig i ett planeringsläge där också viktiga förutsättningar för det fortsatta utvecklingsarbetet skapas och läggs fast. Det rör bl.a. utveckling av ett ramverk för det fortsatta arbetet, frågor rörande den verksamhetsmässiga och tekniska arkitekturen, utformning av utvecklings- och testmiljöer, urval av deltagande förband/enheter samt utveckling av utvärderingsmetoder m.m. De utvecklingsaktiviteter som närmast är aktuella är således främst ägnade att lägga en grund för kommande utvecklingsinsatser. Det innebär av naturliga skäl att arbetet befinner sig i ett skede som inte medger att samtliga frågeställningar som Försvarsdepartementet riktat till Försvarsmakten ännu är möjliga att fullt ut besvara.

Rapporteringen och ansatsen i övrigt stämmer väl med den metodik som tidigare redovisats och som innebär en stegvis utveckling. Enligt Statskontorets mening förefaller FM:s redogörelse väl spegla den aktuella utvecklingssituationen. Jämfört med tidpunkten för Statskontorets föregående granskning i september 2002 ger den nu aktuella redovisningen en mer heltäckande bild av läget. I takt med att planeringsläget klarnar och ett konkret utvecklingsarbete har inletts är det viktigt att Försvarsmakten, vid sidan av vad som anges i regleringsbrev, ökar precisionen i kommande åiterrapporteringar, bl.a. vad gäller

- ledningsmetodik och ledningsorganisation (Ledsystem och O) som grund för utvecklingen mot Demo 05/06,
- en närmare redogörelse över delmål, aktiviteter och kostnader,
- organisering av riskhantering och arbetet med kvalitetssäkring,
- utveckling av utvärderings- och uppföljningsmetodik i ett försvarsgemensamt perspektiv,
- aktuella och planerade uppdrag till FMV, FOI, FHS och industrin m.fl.

Med tanke på dels det aktuella utvecklingsläget, dels det faktum att de lösningar som i ett första skede utvecklas med sikte på Demo 05/06 syftar till en försöksverksamhet och således inte avser införande av driftsfärdiga lösningar finns det, enligt Statskontorets bedömning, inget i FM:s redovisning som i detta skede pekar på allvarligare risker för långtgående lösningar beträffande framtida lösningar eller långsiktiga ekonomiska åtaganden utan avbrottsmöjligheter.

2 Uppdraget

Regeringen har den 31 maj 2001 beslutat att Försvarsmakten får beställa fas 1 i utvecklingen av de tekniska delarna av Försvarsmaktens framtida ledningssystem (LedsystT). Därefter har regeringen den 7 november 2002 beslutat om att FM får genomföra LedsystT fas 2 steg 1 under perioden 2003- 2006 omfattande påbörjad utveckling av demonstrator 05/06. I beslutet anger regeringen ett antal riktlinjer och förutsättningar för arbetets bedrivande. Ytterligare förtydliganden och krav på åiterrapportering har angetts i förändringar av regleringsbrev för 2002 till Försvarsmakten samt i regleringsbrevet för 2003. Innebörden är att Försvarsmakten vid angivna rapporteringstillfällen skall redogöra för utvecklingsarbetets bedrivande. Bl.a. skall FM närmare redogöra för målen för arbetet, uppnådda resultat, kostnader och risker.

Regeringen har den 11 november 2002 givit Statskontoret i uppdrag (Fö2002/353/MIL, delvis) att granska Försvarsmaktens fortsatta utvecklingsarbete med införandet av ett nätverksbaserat försvar (NBF) med särskild inriktning på Demo 05/06. Uppdraget kan ses som ett följduppdrag till det uppdrag Statskontoret tidigare genomfört inom ramen för ett stabsbiträde, vars resultat finns redovisade i Statskontorets promemoria (2002/318-5) till Försvarsdepartementet den 26 september 2002. Regeringens uppdrag till Statskontoret bifogas (bilaga 1).

Uppdragets inriktning skall följa vad som framgår av Statskontorets ovan nämnda rapport i september 2002 och särskilt ta fasta på följande frågeställningar:

- Bedömning av Försvarsmaktens 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 Försvarsmaktens riskhantering.
- Förslag avseende vilka krav som bör ställas på Försvarsmaktens rapportering med avseende på omfattning, struktur och periodicitet.

Underlaget för Statskontorets bedömningar utgörs av främst de rapporter som Försvarsmakten redovisar för regeringen senast den 1 mars och den 1 oktober 2003 samt den 1 mars 2004. Statskontorets bedömningar redovisas skriftligen till regeringen i anslutning till Försvarsmaktens rapporteringstillfällen.

Utgångspunkten för Statskontorets bedömningar i detta skede av utvecklingsarbetet utgörs av de återrapporteringskrav regeringen riktar mot Försvarsmakten i dels regeringens beslut 2002-11-07 (Fö2002/353/MIL) rörande fortsatt utveckling av tekniska lösningar för framtida ledningssystem, dels vad som anges i förändringar i Försvarsmaktens regleringsbrev för 2002 samt regleringsbrevet för 2003. Därtill har Försvarsdepartementet i en skrivelse till Försvarsmakten den 7 februari 2002 ytterligare preciserat kraven på återrapportering.

Underlaget för de iakttagelser och bedömningar som Statskontoret redovisar i denna PM utgörs främst av Försvarsmaktens budgetunderlag, bilaga 8, 2003-02-28 (HKV 23 383:63305).

En sammanfattning av innehållet i denna promemoria har muntligen redovisats vid ett möte den 14 mars 2003 med företrädare för bl.a. Försvarsdepartementet, Försvarsmakten och FMV. Försvarsmakten har lämnats tillfälle och även inkommit med synpunkter på ett utkast till denna rapport.

3 Statskontorets bedömningar rörande Försvarsmakten rapport till regeringen 2003-02-28

I det följande redovisar Statskontoret sina bedömningar med utgångspunkt i Försvarsmaktens framställning till regeringen den 28 februari 2003 (budgetunderlag, bilaga 8). De synpunkter och iakttagelser som redovisas utgår från verkets instruktion och verksamhetsinriktning och omfattar inte några försvarspolitiska bedömningar och därmed inte heller de övergripande målsättningarna och intentionerna med ett framtida nätverksbaserat försvar.

FM:s redovisning i stort

Enligt Statskontorets mening ger Försvarsmaktens nu aktuella rapport allmänt sett en god bild över planeringsläget och den faktiska utvecklingsituationen. Såväl formen som innehållet ger därtill en grund för den fortsatta uppföljningen av utvecklingsarbetet. Därmed uppfylls i huvudsak de övergripande syftena med denna del av uppföljningen som – vilket bör noteras – inte är föranledd av något specifikt beslutstillfälle.

Det bör vidare noteras att utvecklingsarbetet i stora stycken befinner sig i ett projekterings- och planeringsskede. Det innebär i sin tur att regeringens

2003-03-24

samtliga krav på åiterrapportering enligt regleringsbrevet ännu inte kan tillgodoses. Istället måste kraven på åiterrapportering anpassas till den aktuella utvecklingssituationen och beslutsläget vid varje rapporteringstillfälle, bl.a. i syfte att undvika störningar i det pågående utvecklingsarbetet och undvika administrativ tungroddhet. För att åiterrapporteringen skall vara ändamålsenlig över tiden och svara mot regeringens önskan av styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet är det av stor vikt att den nära dialog som inletts mellan FM och Försvarsdepartementet sker löpande inför varje rapporteringstillfälle. I takt med att utvecklingsarbetet går in i ett allt mer konkret skede ökar också kraven på konkretion i redovisningen.

I det följande redovisar Statskontoret sina iakttagelser och bedömningar i övrigt.

Målbilden

Vägledande för det utvecklingsarbete som inletts och nu är föremål för fortsatt planering är den övergripande visionen för FMLS 2010 och ett framtida nätverksbaserat försvar. Tanken är att målen – liksom kraven på nya lösningar – skall utvecklas successivt under de kommande åren. Vägen dit går via de grundläggande frågor som Försvarsmakten ställt upp och de lösningar som under demonstratorutvecklingen och försöksverksamheter skall prövas och verifieras. NBF beskrivs av FM som metoden för att nå de övergripande målsättningarna för ett framtida försvar. Inriktningen är att en operativ förmåga i NBF skall finnas från år 2010.

Statskontoret konstaterar att det tillvägagångssätt och den metodik som valts för utvecklingsarbetet kännetecknas av en – utifrån de övergripande målsättningarna för FMLS 2010 - långt driven bottom-up-ansats, där de tekniska lösningarna tillsammans med olika verksamhetsmässiga aspekter (ledningsmetodik, organisation och kompetens) successivt läggs till grund för bl.a. preciseringar vad gäller av målen och kraven för utvecklingsarbetet i stort. Det faktum att utvecklingsarbetet inte i första hand är målstyrt medför i sig risker och skapar tveklöst problem när det gäller styrning och uppföljning av det löpande arbetet. De målbeskrivningar som nu redovisas måste ändå bedömas innebära vissa viktiga förtydliganden jämfört med tidpunkten för Statskontorets föregående rapport i september 2002. Bl.a. framgår med större klarhet att arbetet med sikte på Demo 05/06 entydigt tar sikte på en försöksverksamhet där mål och krav successivt preciseras med utgångspunkt i de slutsatser och erfarenheter som kan dras i samband med att olika lösningar testas och verifieras.

Statskontoret har förståelse för svårigheterna att i detta skede fastställa målen för de olika slutprestationerna/leveranserna av tekniska och andra lösningar. I takt med att det inledande arbetet fortskrider vad gäller planering och klargöranden beträffande viktiga projektförutsättningar ökar kraven på precision i bl.a. målformuleringarna. Statskontoret utgår från att FM i

samband med nästkommande återrapportering bör kunna flytta fram positionerna ytterligare i bl.a. detta avseende. Därmed bör det vara möjligt att tydligare ange mål, delmål och resursanspråk kopplade till enskilda aktiviteter, beslutstillfällen och milstolpar, vilket i sig ökar stabiliteten i utvecklingsarbetet samtidigt som förutsättningarna för regeringens fortsatta styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet förbättras avsevärt.

Projektorganisation och arbetsformer

Det utvecklingsarbete som nu inletts bedrivs i en delvis ny organisation inom Försvarmakten i samverkan med FMV, FHS och FOI. Övriga aktörer utgörs av deltagande försöksförband/enheter, industrin och internationella samverkanspartners. Ledningen över utvecklingsarbetet inom FM har förstärkts genom tillsättande av en Ledningsinspektör och en förstärkt ledningsorganisation inom Högkvarteret (HKV 03).

LedsystT projekteras och utförs på Försvarmaktens uppdrag av FMV i samverkan med industrin. LedsystT hanteras i en utpräglad projektorganisation med hög medvetenhet om föreliggande risker och osäkerheter. I denna mening är FM ytterst beställaren som också slutligt godkänner genomförda anskaffningar. FMV:s uppgift är främst att på sedvanligt sätt effektuera dessa beställningar på ett kostnadseffektivt sätt. Trots detta är relationen mellan FMV och Försvarmakten inte ett renodlat beställar-/leverantörsförhållande utan kan snarare beskrivas som ett partnerskap. Det innebär bl.a. att grundläggande måldokument utarbetas i samverkan mellan FM, FMV och i förekommande fall leverantörerna/industrin. Utan att närmare gå in på relationerna mellan FM och FMV som i övrigt två självständiga myndigheter bedömer Statskontoret att det råder en viss oklarhet beträffande beställar- och utförarrollerna och därmed i ansvarsfördelningen mellan FM och FMV.

Vad gäller övriga moment i utvecklingsarbetet (LedsystM, P och O) är arbetet organiserat så att OPIL med stöd av FOI och FHS svarar för utvecklingen av ledningsmetodik och FHS för viktiga delar vad gäller kompetensutveckling och kompetensförsörjning i en framtida försvarsorganisation. Arbetet inom LedsystO är för närvarande föremål för planering och visst förberedelsearbete. I avvaktan på att detta delprojekt har organiserats sker arbetet inom ramen för LedsystM. Det innebär att HKV i dessa fall intar en mer uttalad ledningsfunktion och i stora stycken själv svarar för utvecklingsaktiviteterna. Övriga uppgifter hanteras genom särskilda uppdrag till bl.a. FHS, FOI och andra aktörer.

Projektplanering

I framställningen hänvisas till en övergripande tidplan som sträcker sig fram till och med år 2006. Med denna som utgångspunkt utvecklas detaljplaner med sikte på Demo 05/06. Planeringen tar särskilt fasta på utveckling och fastställande av ett antal styrande förutsättningar för det fortsatta arbetet. Det gäller bl.a. utvecklingsmiljön, verksamhetsanalys, metodutveckling och kompetensfrågor. Till detta planeras för hur säkerhetsarbetet skall bedrivas under de kommande åren.

I syfte att skapa erforderlig projektsäkerhet utvecklas ett Ledningssystem för informationssäkerhet som förväntas vara i drift den kommande hösten.

Statskontoret utgår från att det fortsatta planeringsarbetet inriktas mot att arbetet delas upp i mindre steg med i förväg angivna tidpunkter för beslut. Därmed ökar förutsättningarna för att regeringen mot bakgrund av väl anpassade beslutsunderlag skall kunna göra noggranna prövningar av ett så omfattande och långsiktigt utvecklingsarbete som det här är frågan om.

Enligt Statskontorets bedömning indikerar FM:s redovisning att planeringsarbetet har drivits vidare samtidigt som precisionen successivt kan öka i takt med att de mer grundläggande förutsättningarna för utvecklingsarbetet kan klaras ut.

Uppnådda resultat

Det arbete som inletts inom ramen för LedsystemT fas 2 steg 1 utgörs, som nämnts, i hög grad av en planeringsfas där riktlinjerna för det fortsatta arbetet utformas, industrisamverkan etableras och grundläggande projektdokumentation tas fram. De insatser som för närvarande är aktuella rör i stor utsträckning utarbetande av olika slags styrande förutsättningar för det fortsatta utvecklingsarbetet. I fokus står frågor som rör systemdesign och upphandling av utvecklingsmiljö (version 1.0). I övrigt har arbetet fortgått med främst utveckling av utvecklings- och ledningsmetoder (LedsystemM), kompetensutveckling, åtgärder och organisation för kvalitetssäkring och riskhantering samt utvecklingen av en anskaffningsstrategi.

I anslutning till ovanstående utvecklas inom ramen för ett särskilt uppdrag Forsvarsmaktens arkitektur (FM/A och FM/TA) inklusive målsättningarna för säkerheten i FMLS 2010 och därvid även Demo 05/06.

Resurser och kostnadsbedömningar

Den inledda reformeringen av försvaret syftar till att omforma gårdagens invasionsförsvar till ett flexibelt insatsförsvar. NBF bör ses som en del – om än en ytterst viktig del – av den metodik och de åtgärder som syftar till denna omställning. Kring de generella riktlinjerna och visionerna om det

framtida försvaret råder bred politisk enighet och några handlingsalternativ till den inslagna vägen bedöms inte föreligga. Mot denna bakgrund förefaller det, enligt Statskontorets mening, vara mindre meningsfullt att resonera kring de totala kostnaderna för ett framtida försvar som ”skillnaden mellan totalkostnaden för en NBF-försvarsmakt och totalkostnaden för en försvarsmakt utan NBF”. Statskontoret delar FM:s uppfattning att de totala kostnaderna för NBF i denna mening inte är möjligt att bedöma – eller i vart fall att det förefaller mindre angeläget. Däremot är det naturligtvis både möjligt och önskvärt att kostnaderna och investeringsvolymerna för de utvecklingsaktiviteter som planeras och genomförs redovisas och följs upp. Av betydelse för den fortsatta kostnadsutveckling är vilka funktioner/tjänster som slutligen skall ingå i de nya lösningar som tas fram inom NBF-konceptet.

I sin rapport redovisar FM de faktiska och prognosticerade kostnaderna¹ för de huvudaktiviteter som är aktuella under hela perioden 2000 – 2006. Därtill redovisas de planerade kostnaderna för utveckling och anpassning av informationsstruktur och OP/TA ledningssystem 2007-2012.

Det ligger, enligt Statskontorets mening, i sakens natur att de kostnader som redovisas i långa stycken grundas på betydande osäkerhet redan i själva antagandena bakom bedömningarna. Skälet till detta är dels att en mängd aktiviteter ännu befinner sig i ett planeringsskede, dels att kalkylperioden sträcker sig över en lång tidsperiod. Det huvudsakliga värdet med de kalkyler som nu redovisas är att FM presenterar en struktur för kostnadsredovisning att lägga till grund för kommande uppföljningar där precisionen i bedömningarna successivt kan öka. Kraven på precision i närtid rör naturligtvis främst de aktiviteter som är kopplade till aktuella regeringsbeslut – i detta skede beslutet att bedriva arbetet vidare inom ramen för i första hand LedsysT fas 2 steg 1.

Statskontoret utgår vidare från att de bedömningar som nu redovisas på en tämligen aggregerad nivå utgår från en mer detaljerad bakomliggande redovisningsstruktur som medger en spårbarhet till lägre redovisningsnivåer. Behovet att redovisningar med en högre upplösning kan komma att öka under senare skeden av utvecklingsarbetet.

Styrning, samordning och uppföljning

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.

¹ Summorna är föremål för sekretess och anges därför inte i denna rapport.

Av FM:s redovisning framgår att åtgärder nu vidtas i syfte att stärka styrning, samordning och uppföljning av utvecklingsarbetet. I linje med detta har, som nämnts, en ny ledningsorganisation införts inom HKV under ledning av en ny tillsatt Ledningsinspektör med ansvar för den övergripande ledningen och samordningen av de kommande årens utvecklingsarbete. Därtill har en konsult anlåtts för att löpande analysera de risker som föreligger samtidigt som åtgärder vidtas för att kvalitetssäkra själva projektarbetet. Som ett led i den fortsatta uppföljningen redovisar FM en översiktlig utvärderingsplan omfattande hela perioden 2003-2006. En utvärderingsmetodik utarbetas och en särskild utvärderingsorganisation inrättas.

Statskontoret bedömer att FM nu vidtar relevanta åtgärder för att skapa förutsättningar för en effektiv styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet. Liksom i övriga delar bör dock noteras att arbetet även i dessa avseenden befinner sig i ett inledande skede. Avgörande är naturligtvis att de åtgärder som vidtas också får genomslag i det fortsatta utvecklingsarbetet. I takt med att planer, mål och aktiviteter ytterligare kan preciseras ökar självfallet förutsättningarna för en god styrning och uppföljning.

Det är självfallet att de underlag som läggs till grund för utvecklingsarbetet bör vara väl anpassade till de olika beslutsnivåerna. Statskontoret bedömer att det underlag som FM nu redovisar för regeringen i allt väsentligt svarar mot det aktuella utvecklingsläget.

Riskhantering

När det gäller riskerna med utvecklingsarbetet redovisar inte FM några förnyade bedömningar. Istället hänvisas till den riskanalys och det riskvärderingsarbete som tidigare utförts av en externt anlita konsult. Mot denna bakgrund redovisas följande övergripande bedömningar:

- Vidtagna åtgärder har i vissa hänseenden reducerat risknivån medan andra kvarstår. Nya risker har kunnat identifieras.
- Förstärkningen av FM:s ledningsorganisation för NBF har medfört att förmågan till riskhantering har ökat.
- Utvecklingsarbetets inriktning mot NBF via demonstratorverksamheten bedöms vara realistisk.
- Demo 05/06 kan realiseras under förutsättning att identifierade risker kan reduceras.

Utöver vad som ovan nämnts rör riskerna personalbrist och personberoenden vad gäller nyckelfunktioner inom FM och FMV (säkerhetsarbetet och LedsystM vad gäller ledningsfunktioner), förseningar vad gäller projektstart (LedsystP) och genomförandet av Demo 05/06 (LedsystT). Av FM:s rapport framgår att arbetet med riskhantering kommer att ske löpande mot Demo 05/06 och FMLS 2010.