



MISSIV

DATUM
2003-10-22
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 Status i oktober 2003

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

Den nu genomförda granskningen är tänkt att utgöra ett av underlagen för regeringens ställningstaganden med utgångspunkt i Försvarsmaktens rapport till regeringen 2003-10-01 (HKV 09 100:741 79) och hemställan om att få gå vidare med nästa steg (FM Ledsyst fas 2 steg 2) i det pågående utvecklingsarbetet.

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 oktober 2003

1 Sammanfattning

Statskontorets synpunkter med anledning av Försvarmaktens rapport till regeringen den 1 oktober 2003 (09 100:74089) kan i korthet sammanfattas enligt följande:

- Försvarmakten (FM) har i sin rapport i varierande grad besvarat de särskilda frågor som regeringen har ställt med anledning av det påbörjade utvecklingsarbetet och dess fortsatta bedrivande. Sedan föregående rapporteringstillfälle (mars 2003) har vissa förtydliganden gjorts samtidigt som utvecklingsarbetet har getts en mer fyllig beskrivning. Främst gäller det planeringsläget och de förutsättningsskapande åtgärder som vidtagits bl.a. beträffande en förstärkt ledningsorganisation, personal- och kompetensförsörjningen i utvecklingsarbetet, sambanden mellan olika utvecklingsområden ("Ledsystrarna"), planeringen inför Demo 05 samt frågor rörande riskhanteringen.
- De förhållanden som redovisas i rapporten rör såväl strategiska frågeställningar som frågor av mer teknisk och projektadministrativ art. Detta tillsammans med rapporteringens omfattning leder till svårigheter att få en någorlunda heltäckande bild av uppnådda resultat i förhållande till uppställda mål och insatta resurser. Därtill saknas i rapporten en uppdaterad redogörelse rörande det ekonomiska utfallet. Det sammantagna intrycket blir att rapportens värde som underlag för regeringens styrning och förestående investeringsbeslut kan ifrågasättas.
- Den process som föregått FMs rapportering, bland annat i form av en omfattande dialog mellan Förvarsdepartementet och Försvarmakten, kan betecknas som såväl tungrodd som resurskrävande med upprepade diskussioner, avstämningar och tolkningar av regeringens krav på underlag.
- Trots att åtgärder vidtagits måste det inledda utvecklingsarbetet på grund av bl.a. sin betydande omfattning och komplexitet alltjämt bedömas som ett högriskprojekt. Statskontorets bedömningar av risknivån går i vissa avseenden längre än de som redovisas i Gartners senaste granskning. Fortsatt stor uppmärksamhet måste riktas mot hanteringen av risker utifrån såväl Försvarmaktens som Förvarsdepartementets behov och utgångspunkter.

2003-10-21

- I syfte att bl.a. underlätta regeringens styrning och samtidigt minska riskerna i utvecklingsarbetet föreslås i promemorians avsnitt 4 vissa åtgärder i syfte att begränsa utvecklingsarbetets komplexitet och breda ansats till förmån för kortare utvecklingssteg där varje moment noggrant kan följas upp med avseende på mål, uppnådda resultat och kostnader.

2 Uppdraget

Regeringen har den 11 november 2002 givit Statskontoret i uppdrag (Fö2002/353/MIL, delvis) att granska Försvarmaktens fortsatta utvecklingsarbete med införandet av ett nätverksbaserat försvar (NBF) med särskild inriktning på Demo 05/06. Uppdraget (bilaga) 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 Förvarsdepartementet i september 2002.

Bakgrunden till uppdraget är regeringens beslut den 31 maj 2001 att bevilja Försvarmakten att beställa fas 1 i utvecklingen av de tekniska delarna av Försvarmaktens framtida ledningssystem (LedsystT). Därefter har regeringen den 7 november 2002 (Fö2002/353/MIL) beslutat om att FM får genomföra LedsystT fas 2 steg 1 under perioden 2003- 2006 omfattande påbörjad utveckling av Demo 05/06. Samma dag beslutade regeringen om ändring av regleringsbrevet för Försvarmakten för budgetåret 2002 med kompletterande krav på redovisning i enlighet med nämnda regeringsbeslut.

Den 26 juni 2003 preciserade regeringen ett antal frågeställningar till Försvarmakten med krav på redovisning senast den 1 oktober 2003. Försvarmaktens återrapportering (HKV 09 100:74089) nämnda datum ligger till grund för de synpunkter som Statskontoret redovisar i denna promemoria. Därefter har FM den 9 oktober 2003 inkommit med en hemställan (H 09 100:81331) till regeringen om att få beställa utveckling av LedsystT fas 2 steg 2. Beställningen avser fortsatt utveckling och uppbyggnad av systemdemonstratorerna 2005 och 2006.

Dispositionen av Försvarmaktens nu aktuella rapport följer de frågeställningar som Förvarsdepartementet har preciserat med anledning av utvecklingsarbetet. De aktuella frågeställningarna rör i korthet följande.

- 1) Personal- och kompetensförsörjningen i utvecklingsarbetet.
- 2) Samband och beroendeförhållanden mellan olika utvecklingsinsatser.
- 3) Skapandet av en försvarsgemensam målsättning samt frågor om samordning, prioriteringar och ledning av verksamheten.
- 4) Hur en förbättring av dagens ledningsförmåga skall uppnås fram till perioden 2006/2007.
- 5) Planeringen av arbetet med sikte på leveranser inför Demo05.

- 6) Utvecklingen av verksamhetsledningssystem.
- 7) Riskhantering.

Denna promemoria är den tredje i ordningen inom ramen för regeringens uppdrag till Statskontoret och avser således utvecklingssituationen i oktober 2003. Statskontorets tidigare synpunkter har redovisats för regeringen i PM 2002-09-28 och 2003-03-24, till vilka hänvisas.

Statskontorets synpunkter redovisas i det följande under ett antal rubriker som tar fasta på de aspekter Statskontoret har att bedöma enligt verkets instruktion och verksamhetsinriktning. Synpunkterna omfattar således inte några försvarspolitiska bedömningar, inkluderande de övergripande målsättningarna och intentionerna med ett framtida nätverksbaserat försvar. I ett avslutande avsnitt (avsnitt 4) pekar Statskontoret på behovet av att överväga vissa förändringar av utvecklingsarbetets organisering i syfte att bl.a. underlätta regeringens styrning och samtidigt begränsa riskerna.

3 Statskontorets iakttagelser med anledning av Försvarsmaktens rapport 2003-10-01

3.1 En samlad bedömning

De iakttagelser och synpunkter som lämnas i det följande avser utvecklingssituationen i oktober 2003. Liksom tidigare konstaterar Statskontoret att det totala utvecklingsarbetet med sikte på FMLS 2010 rymmer en stor mängd utvecklingsaktiviteter. Trots de demonstrationer som genomförts, bl.a. inom ramen för Demo 02 och 03, bedömer Statskontoret att utvecklingsarbetet i väsentliga delar alltjämt befinner sig i ett planerings- och uppbyggnadsskede där viktiga förutsättningar för ett fortsatt mer operativt inriktat utvecklingsarbete skapas och läggs fast.

De frågeställningar som regeringen riktar mot Försvarsmakten syftar, såvitt Statskontoret kan förstå, till att lyfta fram viktiga aspekter för regeringens styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet. Inriktningen är att uppställda mål skall infrias, att arbetet bedrivs under effektiva former samt att tillgängliga utvecklingsresurser utnyttjas effektivt. De preciserade frågeställningarna rör delvis skilda aspekter – allt ifrån utvecklingen av ett försvarsgemensamt förhållningssätt och en långsiktig förbättring av ledningsförmågan (fråga 3- 4), till mer precisa frågor rörande personal- och kompetensförsörjningen i utvecklingsorganisationen (fråga 1), sambanden och interaktionen mellan olika utvecklingsinsatser (fråga 2), planeringen inför Demo 05 (fråga 5) samt frågan om riskhantering (fråga 7). Ytterligare en frågeställning rör utvecklingen av ett verksamhetsledningssystem inom Försvarsmakten (fråga 6).

Enligt Statskontorets mening har Försvarsmakten vinnlagt sig om att besvara de frågor som ställts. Den nu aktuella rapporten ger, enligt Statskontorets bedömning, uttryck för att

- personal- och kompetensförsörjningen har förstärkts (fråga 1),
- sambanden mellan de olika utvecklingsaktiviteterna ("Ledsystrarna") tydligare kan utläsas (fråga 2),
- planeringen med sikte på Demo 05 har drivits vidare (fråga 5),
- uppdagade risker (fråga 7) bedöms och hanteras på ett mer systematiskt och strukturerat sätt i jämförelse med föregående rapporteringstillfälle.

Frågan rörande skapandet av ett försvarsmaktsgemensamt förhållningssätt (fråga 3) liksom frågan rörande förbättringar av dagens ledningsförmåga fram till perioden 2006/2007 (fråga 4) faller utanför ramen för Statskontorets kompetens att bedöma. Vad gäller utvecklingen av verksamhetsledningssystem (fråga 6) bedömer Statskontoret att detta är en utvecklingsinsats som främst motiveras av andra utvecklingsbehov än de som är kopplade till NBF (även om frågorna har beröringspunkter i ett längre perspektiv).

Enligt Statskontorets mening finns det vid en samlad bedömning skäl att ifrågasätta rapportens värde som underlag för regeringens styrning och överväganden i frågor som rör utvecklingsarbetet, bl.a. vad gäller beslut om fortsatta investeringar. De preciserade frågeställningar som FM nu besvarat kan förvisso bidra till ökad förståelse för det pågående och planerade utvecklingsarbetet men utgör knappast – i synnerhet ur ett styrningsperspektiv – ett tillfredsställande underlag för bedömningar av uppnådda resultat i förhållande till uppställda mål, kostnader och kommande investeringsbehov.

I den nu aktuella rapporten varvas strategiska frågeställningar med frågor av såväl teknisk och projektadministrativ art som ingående beskrivningar av olika projekterings- och förutsättningsskapande insatser. Detta medför att det med utgångspunkt i redovisningen är svårt – i vart fall för en utomstående betraktare – att få en tillfredsställande bild över vad projektet har utfört, avser att leverera och med vilka resursinsatser. Intrycket förstärks sannolikt av framställningens betydande omfång, utvecklingsarbetets komplexitet och den omfattande projektstrukturen.

Ett skäl till svagheter i rapporteringen står, enligt Statskontorets uppfattning, i vart fall delvis att finna i de bakomliggande frågeställningarnas skiftande karaktär och detaljeringsgrad, vilket i sig kan förmodas återspegla problem i den process som föregått rapporteringen. Denna process kännetecknas, enligt Statskontorets mening, av bl.a. upprepade diskussioner och avstämningar rörande innebörden i regeringens frågeställningar och Försvarsmaktens tolkningar av dessa, oklarheter beträffande ambitionsnivå och detaljeringsgrad i återrapporteringen m.m.

Trots att det nu pågående arbetet i långa stycken rör projektering och olika förberedande aktiviteter och trots att de lösningar som i ett första skede skall utvecklas syftar till en försöksverksamhet (Demo 05/06) bedömer Statskontoret att risknivån har ökat sedan föregående rapporteringstillfälle. Även om inga bindande åtaganden har skett i form av långsiktiga investeringar och konkreta materielanskaffningar avsedda för ett permanent genomförande begränsas handlingsfriheten och avbrottsmöjligheterna successivt av att allt fler resurser inom försvarsorganisationen knyts till utvecklingsarbetet och genom den omfattande och delvis svåröverskådliga utvecklingsorganisation som successivt byggs upp. Dessutom har en omfattande process med kontrakterande av samverkanspartners och underleverantörer inletts samtidigt som kompetenshöjande åtgärder har vidtagits, bl.a. i form av ett brett upplagt utbildningsprogram. Enligt Statskontorets mening kan risknivån därtill komma att höjas ytterligare i takt med att utvecklingsarbetet över tiden övergår från planering och skapande av grundläggande förutsättningar till ett mer operativt skede där konkreta lösningar utvecklas, testas och utvärderas. Enligt Statskontorets mening bedöms riskexponeringen, med utgångspunkt i de intressen regeringen i första hand har att bevaka ur ett styrningsperspektiv, ha ökat sedan föregående rapporteringstillfälle i mars 2003.

3.2 Särskilda frågeställningar

I det följande preciseras Statskontorets iakttagelser med särskild utgångspunkt i Försvarsmaktens svar på regeringens frågor 1), 2), 5) och 7) och utifrån vad som anges i regeringens uppdrag till Statskontoret. Synpunkterna redovisas under följande rubriker:

- Målen för utvecklingsarbetet
- Projektorganisation och kompetens
- Styrning och samordning
- Projektplanering och uppnådda resultat
- Resurser och kostnadsbedömningar
- Risker

Målen för utvecklingsarbetet

Grunden för det utvecklingsarbete som inletts 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 utvecklingsarbetets gång. 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.

Enligt Statskontorets mening finns det ur styrningssynpunkt skillnader mellan å ena sidan regeringens behov av att styra och följa upp utvecklingsarbetet med avseende på mål, uppnådda resultat och kostnader och, å andra sidan, FM:s metodiska ansats ("evolutionär utveckling") som innebär att 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. Oavsett om den valda ansatsen bedöms vara ändamålsenlig ur Försvarmaktens perspektiv skapar den problem när det gäller regeringens styrning och uppföljning av det löpande arbetet. För att svara upp mot regeringens krav på styrning är det enligt Statskontorets mening nödvändigt att mål, resultat och resurser kopplade till enskilda aktiviteter, beslutstillfällena och milstolpar redovisas mer utförligt – i synnerhet beträffande aktiviteter i närtid - så att förutsättningar skapas för regeringens fortsatta styrning och uppföljning av utvecklingsarbetet. Sådana rapporteringskrav måste inför det fortsatta utvecklingsarbetet kunna förenas med den ansats som FM valt för utvecklingsarbetet.

Utvecklingsorganisation och kompetens

Utvecklingsorganisationen har ytterligare förstärkts sedan föregående rapporteringstillfälle. Bl.a. har ansvar och roller förtydligats samtidigt som utvecklingsorganisationen successivt har bemannats med såväl intern som extern kompetens. Till detta skall läggas att upphandling av samarbetspartners/leverantörer har inletts vid sidan av de uppdrag som sedan tidigare har lagts på FMV, FHS och FOI. Uppgifterna för deltagande försöksförband/enheter har därtill preciserats ytterligare. Ledningsfunktionerna för utvecklingsarbetet har sedan tidigare utvecklats genom bl.a. en förstärkt ledningsorganisation inom Högkvarteret (HKV 03).

LedsystT projekteras och utförs på Försvarmaktens uppdrag av Försvarets materielverk (FMV) i samverkan med industrin. FMV:s övergripande uppgift är i sammanhanget att på sedvanligt sätt effektuera gjorda beställningar på ett kostnadseffektivt sätt. En viktig uppgift inom LedsystT är för närvarande att fullfölja den anskaffningsprocess som inletts med avseende på samverkanspartners/leverantörer för utvecklingen med sikte på Demo 05/06.

Vad gäller övriga moment i utvecklingsarbetet (Ledsyst M, P och O) är arbetet organiserat så att OPIL med stöd av FOI och FHS svarar för utvecklingen av ledningsmetodiken och FHS för viktiga delar vad gäller kompetensutveckling och kompetensförsörjning i en framtida försvarsorganisation. Arbetet inom LedsystO bedrivs ännu inom ramen för LedsystM men kommer i ett senare skede att organiseras som ett eget utvecklingsområde.

Av FMs redovisning av bemanningssituationen framgår att antalet befattningar inom utvecklingsorganisationen (HKV+FHS) för närvarande uppgår till totalt 183, varav flertalet är knutna till LedsystT (131). Antalet externa konsulter uppgår enligt rapporten till 77 personer (inklusive konsulter vid FHS, FOI, GRU och inom säkerhetsområdet). Sammantaget omfattar utvecklingsorganisationen i dagsläget drygt 260 befattningar. Till detta skall läggas antalet sysselsatta bland nuvarande och kommande kontrakterade underleverantörer samt personal vid deltagande förband.

Styrning och samordning

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 FM har vidtagit åtgärder i syfte att stärka ledningsorganisationen samtidigt som ansvarsfördelningen mellan olika beslutsnivåer har preciserats. En särskild utvärderingsorganisation är under införande samtidigt som arbetet med att utveckla en utvärderingsmetodik fortgår inom FOI.

Sammantaget bedömer Statskontoret att FM vidtar åtgärder i syfte att stärka såväl styrningen, samordningen som uppföljningen av utvecklingsarbetet. Samtidigt måste framhållas att det styrsystem som införs också måste förmå att hantera regeringens krav på relevanta och tillförlitliga underlag för sin styrning och uppföljning av insatserna.

En fråga som inte närmare berörs i FMs rapport men som förtjänar särskild uppmärksamhet rör samordningsbehovet mellan det militära försvaret och det civila samhället när det gäller utveckling av effektiva stöd för informationsförsörjningen vid kris eller höjd beredskap.

Projektplanering och uppnådda resultat

Trots att FMs redogörelse över utvecklingssituationen visar att ytterligare preciseringar har skett finns det, enligt Statskontorets mening, skäl att betona utvecklingsarbetet i väsentliga delar alltjämt befinner sig i ett projekterings- och planeringsskede. Det innebär i sin tur att regeringens samtliga krav på åiterrapportering enligt regleringsbrevet ännu inte fullt ut kan tillgodoses annat än i termer av planerade åtgärder, upprättande av styrdokument och andra förutsättningsskapande åtgärder, bl.a. i form av upphandling av samarbetspartners, etablering av utvecklingsmiljöer etc. Tidsmässigt förväntas

de mer substantiella leveranserna kunna ske med start år 2004 med fokus på frågor som rör systemdesign, utvecklings- och ledningsmetoder (LedsystM), fortsatt kompetensutveckling och utvecklade former för kvalitetssäkring och riskhantering. I anslutning till ovanstående har utvecklingen av Försvarsmaktens arkitektur (FM/A och FM/TA) fortsatt.

Resurser och kostnadsbedömningar

Statskontoret noterar att FM i den nu aktuella rapporten inte redovisar de hittillsvarande resursinsatserna och kostnaderna för utvecklingsarbetet fram till oktober 2003. Inte heller omfattar redovisningen bedömningar av effekter i form av uppnådda resultat i relation till resursanvändningen. De kostnadsbedömningar som Statskontoret tagit del av är daterade i februari 2003 och har, såvitt Statskontoret kan förstå, därefter inte varit föremål för några uppföljningar eller korrigeringar. Detta trots att kalkylerna då de upprättades bedömdes som osäkra med hänvisning till att arbetet ännu befann sig i ett planerings- och förutsättningsskapande läge.

Med det underlag som ställts till förfogande för denna granskningsrapport konstaterar Statskontoret att det inte varit möjligt att närmare bedöma det ekonomiska utfallet av det utvecklingsarbete som hittills bedrivits. Dock konstaterar FM i sin hemställan till regeringen att LedsystT fas 2 steg 1 genomförs enligt plan och att inga ekonomiska avvikelser finns rapporterade.

Enligt Statskontorets mening är det naturligtvis både möjligt och önskvärt att kostnaderna och investeringsvolymerna för de utvecklingsaktiviteter som planeras och genomförs löpande redovisas och följs upp även om totalkostnaden för Demo 05/06 ännu inte fullt ut kan bedömas. Kraven på precision i närtid rör naturligtvis främst de aktiviteter som är kopplade till aktuella regeringsbeslut – i detta skede det förestående beslutet rörande fortsatt arbete inom ramen för i första hand LedsystT fas 2 steg 2. Behovet av en god kostnadsuppföljning motsägs naturligtvis inte av att de belopp som anges i FMs hemställan till regeringen är föremål för sekretess och således inte kan återges i denna promemoria.

Riskhantering

Den externt utförda riskbedömning som redovisats i anslutning till FMs rapport till regeringen är den fjärde i ordningen och har som syfte att följa upp Försvarsmaktens åtgärder med anledning av tidigare identifierade risker. Riskbedömningen, som på Försvarsmaktens uppdrag återkommande utförs av Gartner Group, omfattar av sekretesskäl inte kostnadsbedömningar, ekonomisk uppföljning av Demo 05/06 samt bedömningar avseende den s.k. Informationsarenan.

I den nu aktuella granskningsrapporten bedömer Gartner att FM har hanterat samtliga tidigare identifierade risker på ett tillfredsställande sätt. I vissa fall har dock planerade åtgärder inte kommit till ett genomförande samtidigt som andra åtgärder bör förstärkas. Bland nya identifierade risker pekar Gartner på dels ökade krav på ledningskapacitet, dels risken för att förändringsarbetet med sikte på NBF kan dra ut på tiden. Dessutom anges den politiska processen, "heliga kor", de pågående diskussionerna om försvarets framtida uppgifter, arbetsmarknadsmässiga aspekter samt materielsystemens långa livslängd som riskfaktorer att uppmärksamma. Mot denna bakgrund blir Gartners samlade rekommendation att NBF-arbetet bör fortsätta enligt plan.

Enligt Statskontorets mening har FM på en övergripande nivå utvecklat ett riskmedvetande vilket innebär att identifierade risker åtgärdas, att risker förebyggs och att åtgärder även vidtas för att lindra effekterna av problem som ändå uppstår. Statskontoret delar i väsentliga delar Gartners analys men har på följande punkter en delvis avvikande mening.

- Även om inga långtgående åtaganden har skett i form av långsiktigt bindande investeringar och konkreta materielanskaffningar begränsas avbrottsmöjligheterna successivt dels genom att allt fler resurser inom försvarsorganisationen knyts till utvecklingsarbetet, dels genom den omfattande och delvis svåröverskådliga projektorganisation som successivt byggs upp samt dels genom den upphandlingsprocess som redan nu inletts med bl.a. ett omfattande kontrakterande av samverkanspartners och underleverantörer. Enligt Statskontoret har risknivån därmed ökat sedan föregående rapporteringstillfälle i mars 2003.
- Enligt Statskontorets mening är det inledda utvecklingsarbetet ännu att betrakta som ett högriskprojekt. Denna bedömning delades tidigare av Gartner men uttrycks inte i den senast redovisade konsultrapporten.
- Den av Gartner påpekade risken för att utvecklingsarbetet kan dra ut på tiden medför självfallet också risk för kostnadsökningar. Statskontoret noterar att de kostnadsbedömningar som Statskontoret tagit del av inte har varit föremål för uppföljning och korrigeringar sedan februari 2003.
- Avbrottsmöjligheterna är inte analyserade med avseende på vare sig tänkbara handlingsalternativ eller effekter på verksamhet eller kostnader.

Statskontoret konstaterar vidare att arbetet med att utveckla tillförlitliga säkerhetslösningar fortgår. Att detta arbete når framgång utgör en av de mest avgörande förutsättningarna för att utvecklingsarbetet i sin helhet skall nå sina uppställda mål.

Slutligen bör noteras att risknivån, enligt Statskontorets bedömning, successivt kan komma att öka i takt med att utvecklingsarbetet övergår från planering och skapande av grundläggande förutsättningar till ett mer operativt skede där konkreta lösningar utvecklas, testas och utvärderas. Ökade risker i detta hänseende kan dock delvis motverkas av att målen konkretiseras, kunskapsnivån successivt höjs och att vunna erfarenheter löpande kan vägas in i det fortsatta arbetet.

Enligt Statskontorets mening är det av ytterst stor vikt att såväl Försvarsmakten som Försvarsdepartementet även fortsättningsvis – med delvis olika motiv och inriktning – ägnar stor uppmärksamhet åt hanteringen av de risker som är förenade med utvecklingsarbetet.

4 Några förslag till åtgärder

Enligt Statskontorets mening kan det finnas skäl att överväga vissa förändringar i utvecklingsarbetet och dess bedrivande. Motiven är främst att förbättra förutsättningarna för framför allt regeringens styrning men också för att minska riskerna i det fortsatta arbetet. Bl.a. följande åtgärder bör övervägas.

- Fortsatt utveckling av målstrukturen, snävare avgränsningar och åtgärder för att minska komplexiteten.
- Kortare utvecklingssteg med i förväg angivna beslutstillfällen, leveranstidpunkter och resurser. Fokusering på leveranser i närtid (med krav på ökad precision i bedömningarna).
- Tydligare åtskillnad mellan leveranser av projektadministrativ karaktär och leveranser i form av konkreta utvecklingsresultat.
- Tydlig åtskillnad mellan försöksverksamhet (Demo 05/06) och utveckling av andra lösningar för att bl.a. förbättra ledningsförmågan de närmast kommande åren.
- Anpassning av rapportering efter regeringens behov av underlag för styrning och uppföljning.

Inför det fortsatta arbetet kan det vidare finnas skäl att ytterligare utveckla formerna för dels regeringens styrning av utvecklingsinsatserna, dels den fortsatta dialogen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten i frågor som rör det fortsatta utvecklingsarbetet. Bl.a. följande aspekter bör beaktas.

- Relevans, detaljeringsgrad och behov av prioriteringar av de frågor som rapporteras till regeringen. Behov av ytterligare fokusering på mål, uppnådda resultat och kostnader.



2003-10-21

- Utveckling av dialogen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten med utgångspunkt i regeringens prioriterade frågeställningar för utvecklingsarbetet. Förstärkt funktion för Försvarsdepartementets riskbedömningar.
- De riskvärderingar som för närvarande utförs som en integrerad del av utvecklingsarbetet bör breddas till att även omfatta ekonomiska bedömningar. Riskbedömningar måste därtill ske med utgångspunkt i Försvarsmaktens och Försvarsdepartementets delvis skilda behov.

Bilaga: Regeringens uppdrag till Statskontoret



Försvarsdepartementet

Till avd..... S

Kontakt med.....

Beslut..... GD

Datum 13/11-02 Sign. *h*

Regeringsbeslut 4
F62002/353/MIL
(delvis)
2002-11-07 (öppen exp.)

Statskontoret
Box 2280
103 17 Stockholm

STATSKONTORET
Registrator

Ink. 2002-11-13

Dnr. 2002/435-5

Uppdrag till Statskontoret att granska av införandet av ett nätverksbaserat försvar

Ärendet

Regeringskansliet har den 22 augusti 2002 uppdragit åt Statskontoret att genomföra en förstudie om införande av ett nätverksbaserat försvar.

Statskontoret har i skrivelse den 19 september 2002 lämnat en redovisning med anledning härav.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att granska Försvarsmaktens fortsatta utvecklingsarbete med införandet av ett nätverksbaserat försvar t.o.m. tiden för genomförandet av demonstrator 05/06 med den inriktning som framgår av sidan 17 i Statskontorets skrivelse (bifogas). Granskningen skall ske i nära samverkan med Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

Statskontoret skall innan eventuella konsultinsatser beställs, som kan bli aktuella med anledning av uppdraget, anmäla detta till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

På regeringens vägnar

Leni Björklund
Leni Björklund

Ulf Birath
Ulf Birath



2003-10-21



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.