

Det stora och snabba greppet

Om LEMO-reformens metoder
och resultat

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2015



National Library
of Sweden

1996:132

Bilagor med underlagsmaterial till
UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123

Det stora och snabba greppet

Om LEMO-reformens metoder
och resultat

SOU

1996:132

Bilagor med underlagsmaterial till
UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123



Statens offentliga utredningar

1996:132

Försvarsdepartementet

A: Ref KB
OCC SOL
1996:132
||

Det stora och snabba greppet

Om LEMO-reformens metoder
och resultat

Bilagor med underlagsmaterial till
UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123

Betänkande av Utredningen för utvärdering av
försvarets ledning och struktur
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Innehåll

Förord	1
 <i>Det stora och snabba greppet</i>	
Det stora och snabba greppet – hur LEMO-reformen omstrukturerade försvarssektorn	9
 <i>Uppdrags- och ägarstyrning</i>	
<i>Ann-Marie Göransson</i> Uppdragsstyrning av Försvarsdep:tets myndigheter	97
<i>Kristina Eklund</i> Uppdragsstyrning av FMV	167
<i>Ann Dahlberg</i> Styrning av 1 000-kronorsmyndigheter	187
<i>Sten Johansson</i> Regeringens styrning av stödmyndigheterna	211

*Bolagisering eller bara privatisering?**Dick Ramström*

Från Försvarets datacenter till WM-Data 245

Anders Bauer

Från Försvarets Medicenter till Förvarsdata AB 309

Anders Bauer/Dick Ramström

En gemensam problembild 369

Arne Granholm

Från FortF till Confortia 379

Bilaga: Bildandet av Kasernen AB 407

*Arne Granholm*Avslutning: De tre fallstudierna från 1990-talet
jämförda med 1980-talets bolagiseringar 411

Bilaga 1 419

Bilaga 2 425

Förord

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde. Som särskild utredare tillkallades generaldirektör Lars Jeding. Utredningen har tagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR). I bilaga 1 anges i korthet utredningens uppdrag och medverkande samt publicerade betänkanden. Direktiven återfinns i bilaga 2.

Detta betänkande återger underlagsmaterial som har använts i första hand vid utformningen av slutbetänkandet *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd* (SOU 1996:123). Här framförs därför inga nya förslag eller värderingar från utredaren. Materialet har dock, på grund av LEMO-reformens särart och stora omfattning, bedömts ha ett stort allmänt intresse varför det ges ut i SOU-serien. Det bör understrykas att det är respektive författare som själva står för rapporternas värderingar och förslag. Materialet är uppdelat i tre block:

– *Det stora och snabba greppet*

Denna del består av en redogörelse, utarbetad inom UTFÖR:s sekretariat, om hur LEMO-reformen omstrukturerade försvarssektorn, om LEMO-reformens metodik och hur denna påverkade resultaten. Materialet bygger bl.a. på en rapport av statsvetaren Carl-Einar Stålvant (LEMO i den politiska styrkedjan, se SOU 1996:130).

– *Uppdragsstyrning och ägarstyrning*

Uppdragsstyrningen har utretts i en studie av överste Ann-Marie Göransson, numera vid Försvarsdepartementet. En specialstudie av uppdragsstyrningen av FMV har genomförts av Ervanus Konsult AB, vilket sammanfattas och kommenteras av Kristina Eklund, UTFÖR:s sekretariat.

I fråga om regeringens ägarstyrning har Statskontoret, under ledning av Ann Dahlberg, genomfört en generell studie av styrningen av avgiftsfinansierade myndigheter och Sten Johansson, UTFÖR:s sekretariat, har genomfört en studie avseende Försvarsdepartementets styrning av stödmyndigheterna.

– *Privatisering eller bara bolagisering?*

Denna del innehåller sammanfattning av konsultrapporter från fil kand Anders Bauer, Anders Bauer Konsult AB (Strängnäs) om Försvarets datacenter och från professor Dick Ramström, Ramström & Fondelius AB, om Försvarets Mediecenter. Vidare behandlas Confortia av Arne Granholm, UTFÖR:s sekretariat, som också avslutar med ett försök att bedöma alla tre förloppen mot bakgrund av liknande förändringar under 1980-talet.

LEMO-reformens filosofi och redskap

Huvudämnet för denna rapport är en beskrivning av LEMO-reformens uppläggning, genomförande och resultat. Den organisatoriska utgångspunkten var den dåvarande försvarsmakten (med litet f) som var ett samlingsbegrepp för nästan etthundra militära myndigheter och tolv s.k. gemensamma myndigheter (försvarets materielverk,

fortifikationsförvaltningen, militärhögskolan, försvarets datacenter, försvarets mediecenter m.fl.). LEMO:s huvudgrepp var att ur detta mejsla fram en distinkt avgränsad myndigheter, kallad Försvarsmakten (med stort F). I detta syfte var det nödvändigt

- att klara ut vilka delar av den gamla försvarsmakten som skulle ligga inom respektive utom Försvarsmakten,
- att bestämma var de externa delarna skulle placeras (som myndigheter inom eller utom Försvarsdepartementet, som statliga bolag eller säljas ut) samt
- att ange principerna för hur de externa delarna skulle styras.

De två första tankestrecken behandlas i den inledande rapporten om hela LEMO-förloppet medan det sista är ämnet för de följande rapporterna. Genom att i detta betänkande beskriva uppdragsstyrningen och privatisering/bolagisering täcker vi in en aspekt som är mycket central i LEMO:s filosofi. Dessa metoder möjliggjorde en formalisering av relationerna och bidrog därmed till en av LEMO:s huvuduppgifter, nämligen att göra ansvarsfördelningen klar och tydlig mellan myndigheterna. Genom metodernas generella karaktär kunde de tjänstgöra som formler för att hantera verksamheter av vitt skilda slag och möjliggjorde därvid också både den snabbhet och storleksordning som kännetecknade LEMO:s reformarbete.

LEMO-reformen omfattar även många andra delar som här bara tangeras, styrningen av försvaret (se SOU 1996:98), besparingsarbetet (se SOU 1996:96), relationerna till fastighetsförvaltaren (se SOU 1996:97) samt avvecklingen av personalen, bl.a. i samband med bolagiseringarna (se SOU 1996:99).

Uppdragsstyrning

LEMO-utredningen etablerade begreppet uppdragsstyrning för att beskriva relationerna mellan Försvarmakten och de s.k. stödmyndigheterna runt Försvarmakten. Själva begreppet uppdragsstyrning är naturligtvis inte LEMO:s uppfinning. Det förekommer sedan gammalt inom det militära systemet liksom i näringslivet, t.ex. får att definiera relationen till externa och interna konsulter. Det nya var att göra begreppet till en nyckel för relationerna mellan myndigheterna. Av kartläggningen att döma är Förvarsdepartementets myndigheter delvis i en särställning genom den stora omfattning som uppdragsstyrningen givits.

Försvarmakten gavs ansvar för krigsorganisationen och dess utformning samt produktionen av krigsförband. Stödmyndigheterna skulle leverera viktiga beståndsdelar till Försvarmaktens produktion och utveckling av krigsorganisationen, såsom krigsmateriel från Försvarets materielverk (FMV), lokaler och anläggningar från Fortifikationsverket (FORTV), forskning från Försvarets forskningsanstalt (FOA) och Flygtekniska försöksanstalten (FFA), utbildning från Militärhögskolan (MHS) och Försvårshögskolan (FHS) samt värnpliktiga från Totalförsvarets pliktverk (TPV). Försvarmakten skulle vara uppdragsgivare (en av flera men vanligtvis störst) och regeringen gav Försvarmakten dispositionsrätt till stora delar av de anslagsmedel som stödmyndigheterna själva disponerat tidigare.

Genom att ge Försvarmakten en tydlig uppdragsgivarroll med ekonomiska resurser förändrades regeringens roll gentemot stödmyndigheterna, framför allt de som skulle finansieras av Försvarmakten. UTFÖR har valt att skilja mellan uppdragsstyrning och ägarstyrning. För en helt avgiftsfinansierad myndighet har regering-

en avhant sig uppdragsstyrningen och ägarstyrning är det som återstår. Ett viktigt område vid utvärderingen av LEMO-reformen är att belysa hur väl Försvarsmaktens uppdragsstyrning av stödmyndigheterna respektive regeringens ägarstyrning av desamma fungerar. Två av studierna har sin tyngdpunkt på uppdragsstyrningen och de övriga två på ägarstyrningen.

Materielfrågorna måste alltid vara en huvudfråga när man diskuterar försvaret. Formaliseringen genom uppdragsstyrning är helt avgörande för Försvarsmaktens relationer till Försvarets Materielverk, som i LEMO-reformen blev avgiftsfinansierat och därmed helt uppdragsstyrt. Enligt min mening är principerna för ansvarsfördelningen fortfarande i viss mån oklara, vilket jag påpekat i UTFÖR:s slutbetänkande (SOU 1996:123), men uppdragsstyrningen är i alla fall ett steg på vägen att internt skapa större klarhet i relationerna mellan de två myndigheterna.

Den större fråga som återstår att klargöra tycks vara hur relationen mellan departementet och de avgiftsfinansierade (uppdragsstyrda) myndigheterna skall utformas.

Privatisering eller bolagisering?

De delar av den gamla försvarsmakten som varken skulle in i Försvarsmakten eller behövde behållas inom Försvarsdepartementet, gick delvis olika öden till mötes. Två av verksamheterna såldes till privata koncerner, den tredje bolagiserades och blev dotterbolag till Vasakronan, statens fastighetsförvaltningsbolag under Finansdepartementet. Privatiseringarna sköttes på ett effektivt sätt och av konsultrapporterna att döma har verksamheterna redan i hög grad

integrerats i sina respektive koncerner. Som jag påpekade i delbetänkandet om avvecklingen av personalen (se SOU 1996:99) ställde privatiseringen särskilt av Försvarsdata personalen inför stora påfrestningar, men den typen av problem torde kunna undvikas i framtiden genom EG:s nya överlåtelseregler.

Valet mellan privatisering eller bara bolagisering kan därför för framtiden grundas på andra överväganden, t.ex. möjligheterna att sälja verksamheten till ett bra pris vilket beror på konjunkturen i respektive bransch. Detta tycks ha varit en viktig faktor bakom Confortias fortsatt statliga tillhörighet. Av erfarenheterna från de två privatiseringarna att döma är det ytterst värdefullt att så snabbt som möjligt få tillgång till den affärskultur som råder i en etablerad privat koncern och som tar längre tid att åstadkomma för en statlig verksamhet som på egen hand försöker etablera sig på en marknad. Det successiva närmandet till marknaden som egentligen inleddes redan 1991 när Fortifikationsverket blev avgiftsfinansierat, och sedan har utvecklats genom en stegvis avreglering och ännu inte är avslutad genom att beställningsgarantierna till Confortia går ut först under 1997, har dock hittills visat sig leda till marknadsanpassningar av verksamhet och kompetens. Det är dock ännu svårt att helt säkert säga något om effekterna av en full konkurrensutsättning, något som ju ännu inte heller är möjligt i fråga om de privatiserade verksamheterna (som också fått garantier under viss tid).

Slutkommentar

Materialet erbjuder en delvis spännande läsning om ett ovanligt dynamiskt skede i det fredstida försvarsarbetet. Det är min förhoppning att den genomgång av de använda metoderna som görs här skall ge ett underlag för vidareutveckling av förändringsmetoder både inom och utom Försvarsdepartementets område.

Stockholm den 31 oktober 1996

Lars Jeding

/Arne Granholm

Det stora och snabba greppet

– hur LEMO-reformen omstrukturerade försvarssektorn

Bakgrund

Den 1 juli 1994 bildades myndigheten Försvarsmakten¹ – Sveriges största myndighet – med överbefälhavaren som förvaltningschef och de centrala staberna inordnade i ett sammanhållet högkvarter.

Försvaret hade tidigare varit uppdelat på ett hundratal myndigheter. Också kärnverksamheten – den fredstida förbandsproduktionen, den operativa ledningen och krigsorganisationen – hade varit splittrad på självständiga och sidoordnade myndigheter. I försvarets budget- och styrsystem hade myndigheterna tillhört fyra olika programområden.

Denna omfattande, komplexa och snabbt genomförda reform betecknades i en regeringsproposition² som "den största omstruktureringen av försvaret och statsförvaltningen i modern tid". Omstrukturen initierades av och genomfördes delvis också inom ramen för *Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för*

¹ I denna rapport växlar versaler och gemena som begynnelsebokstav i namn på myndigheter. Enligt gällande skrivregler stavas myndigheter normalt med stor bokstav, t.ex. *Försvarsmakten*. Däremot stavas *högkvarteret* och *överbefälhavaren* med små bokstäver eftersom de numera inte är myndigheter. Det gäller även begreppet *försvarsmakten* före juli 1994, eftersom det då var samlingsbegrepp på ett antal militära myndigheter. Myndighetsprincipen som grund för stor bokstav kan dock inte genomföras konsekvent. I citat från tiden då statliga myndigheter stavades med liten bokstav dyker det upp små begynnelsebokstäver även i myndighetsnamn.

² Prop. 1992/93:100.

försvaret, LEMO-utredningen. Utredningen påbörjades i juni 1991 och avslutades två år senare.

I LEMO-utredningen förenades två planerade översynsuppdrag av delvis olika slag. Enligt direktiven skulle utredningen omfatta dels ledningsorganisationen på central och lokal nivå inom totalförsvaret, dels myndighetsstrukturen inom Förvarsdepartementets verksamhetsområde. Det senare gällde verksamheten inom huvudprogram fem, dvs. för försvaret gemensamma myndigheter.

Generaldirektören Gunnar Nordbeck kallades som särskild utredningsman. Han biträdades av huvudsekreterare Åke Hjalmarsson och ett antal experter, varav två från Förvarsdepartementet.

Redan efter ett halvår publicerades ett huvudbetänkande, Förvarsmaktens ledning (SOU 1992:112). Utredningen föreslog vissa styrande principer till grund för organisation och uppgiftsfördelning inom försvarets centrala och lokala ledningsorganisation.

I huvudbetänkandet lades också grunden för det fortsatta reformarbetet. Med utgångspunkt från den nya försvarsmyndighetens behov av producerande och stödjande funktioner skulle därefter övriga delar av myndighetsstrukturen ses över efter hand. Behovsprövningen avsåg flera aspekter på ändamålsenlighet. Dimensionering, inriktning och relationer skulle värderas i syfte att minska den statliga administrationen³

Inom loppet av två år publicerades tretton delutredningar. LEMO-utredningens olika förslag och förslag från andra parallella utredningar inom Förvarsdepartementets område lades av regeringen till grund för ett flertal framställningar till riksdagen:

³ Prop. 1990/91:150, 1991/92:102

Förslaget om ny ledningsorganisation ingick i underlag till försvarsbeslutet i februari 1992⁴.

- Två andra frågor (Försvarets media- och datacentra) blev föremål för särpropositioner⁵
- Åtta förslag om avveckling, sammanslagning och ändrade uppgifter gällande olika myndigheter ingick i budgetpropositionerna 1992-94.
- Försvarets fastigheter behandlades i en för statens fastighetsbestånd gemensam proposition från Finansdepartementet.
- Två förslag avsåg ändrad lagstiftning.

Huvuddelen av de föreslagna förändringarna beslutades och genomfördes ungefär tre år efter det att dåvarande departementschefen Roine Carlsson fastställt direktiven för LEMO-utredningen. Utredningsarbetet genomfördes under Anders Björcks tid som departementschef.

Avsikten med omstruktureringen var att åstadkomma besparingar och då främst i fråga om resurser för ledning av försvarsmakten i fred. Andra motiv var att få till stånd en effektivare styrning av försvarets resurser och en kraftsamling till centrala uppgifter enligt mottot "smalare men vassare"⁶.

Denna genomgripande organisationsförändring, som omfattade ett 100-tal myndigheter och drygt 40 000 statsanställda, genomfördes utan större konvulsioner. Kanske berodde det på LEMO-

⁴ Prop. 1991/92:102.

⁵ Prop. 1992/93:73.

⁶ LEMO-utredningens syften har beskrivits i det första delbetänkande från denna utvärderingsstudie: En styrande krigsorganisation (SOU 1995:129).

utredningens delvis exceptionella arbetsmetoder. I så fall: finns det något att lära av denna utredning som kan tillämpas i framtida förändringsarbete?

I förhoppning om att finna svar på frågan beskrivs i denna rapport vad som var utmärkande för LEMO-utredningen. Beskrivningen bygger på dokument och på intervjuer med ett 30-tal personer, bl.a. ingående samtal med utredaren Gunnar Nordbeck och sekreteraren Åke Hjalmarsson.

I betänkandet ingår en redogörelse för förloppet i LEMO-utredningens olika delar, en beskrivning av utfallet, en jämförelse mellan LEMO-utredningen och andra förändringsprocesser i statlig och privat verksamhet samt en analys av sambandet mellan LEMO-utredningens arbetsmetoder och de resultat som uppnåddes.

Häri ingår en förkortad version av en rapport – LEMO i den politiska styrkedjan – av statsvetaren Carl-Einar Stålvant. Rapporten, som har karaktären av en statsvetenskaplig essä, ingår i SOU 1996:130 som bilaga till UTFÖR:s slutbetänkande.

Denna redogörelse vill besvara tre huvudfrågor:

- Vilken var LEMO:s arbetsmetod?
- Vilken betydelse hade metoden för resultatet?
- Vad kan man lära för framtiden?

Sammanfattning

LEMO-utredningen agerade inom tolv olika delområden. Inom några områden, t.ex. i fråga om utveckling av principer för Försvarsmaktens styrning och struktur, var utredaren en i hög grad aktiv part. Inom andra områden, t.ex. beträffande omstrukturering av fastighetsförvaltningen, tog andra aktörer över i tidiga skeden av förändringsarbetet.

Mätt i antal förslag och frågornas storlek var LEMO-utredningen synnerligen produktiv. Mätt med ett likaså ytligt mått på genomslag var utredningen också effektiv. Endast åtta av cirka 50 sammanhängande delförslag ändrades eller avslogs på den politiska nivån, vilket motsvarar ett 85-procentigt genomslag för utredningens förslag.

Mer djupgående analyser blottar dock en mer komplex bild. Direktivens besparingsmål uppfylldes endast delvis. Vad gäller mål av inriktningsskaraktär har LEMO-reformen i flera avseenden gått i önskad riktning utom beträffande det resultatorienterade styrsystemets innersta syfte, nämligen att säkerställa den politiska nivåns inflytande.

Det har hävdats att LEMO-utredningen – jämförd med andra utredningar och förändringsprocesser – var unik. Enligt UTFÖR:s analys var utredningen dock delvis "ett barn av sin tid". Utredningens form och arbetsmetoder speglar i flera avseenden den allmänna utvecklingen av utredningsväsendet. I andra avseenden var LEMO-utredningen unik. Det gäller t.ex. den institutionella formen enmansutredning för ett så omfattande uppdrag, utredarens möjligheter att under arbetets gång kunna initiera förändring och

utveckling hos myndigheterna samt förslag beträffande den överordnade departementsnivån. Ett annat unikt drag i LEMO-processen var inrättande av temporära myndigheter för att genomföra de förändringar som utredningen föreslagit.

LEMO-utredningens två huvudmetoder var allians med försvarssektorn och processledarskap. Det senare utövades dels av utredaren, dels av departementet. Dessutom fick LEMO-begreppet en laddning, liknande kraften i ett mantra (dvs. meningslösa stavelser som i hinduisk religionsutövning ansågs ha en märklig kraft), som i viss utsträckning gjorde processen självgående.

Utredningsmetoderna har betingat utfallet av LEMO-utredningen och -processen i både positiv och negativ riktning. Somliga resultat av utredningen, t.ex. den snabba omstruktureringen av cirka hundra myndigheter till myndigheten Försvarsmakten, hade knappast varit möjliga utan sektorallians och processledarskap. I andra avseenden har emellertid just dessa variabler bromsat en utveckling i den riktning som förutsattes i direktiven. Det gäller särskilt utredningens tillkortakommande i fråga om utvecklade möjligheter för den politiska nivån att styra försvaret.

För att genomföra stora strukturförändringar är det sannolikt effektivt att som LEMO-utredningen välja "det stora greppets" metoder snarare än en mer stegvis metodik eller ett systematiskt analysarbete för att belysa alla tänkbara konsekvenser innan förändringar genomförs. LEMO:s metoder behövs för att komma tillrätta med de obalanser som vanligen är motivet för stora strukturreformer. Men samma metoder skapar också nya obalanser som måste rättas till i efterhand. En erfarenhet för framtiden är därför att man bör ha mental beredskap och praktiska resurser för att hantera obalanser som uppstår under förändringsarbetets gång.

LEMO-utredningens förlopp

	Juni 1991	Jan. 1992	Jan. 1993	Jan. 1994
<i>LEMO:s utredningsarbete</i>				
Struktur, HK:s org.	_____			
Hälso- och sjukvården		_____		
Verkstäderna		_____		
Högskolorna		_____		
Administrativt stöd (FCF)		_____		
Media resp. Datacentret		_____		
Fastigheter		_____		
Materieförsörjning		_____		
Det civila försvaret		_____		

LEMO-utredningens förlopp, den efterföljande riksdagsbehandlingen och i någon mån genomförandet av reformen beskrivs här kortfattat⁷. Grafiskt kan utredningsarbetets förlopp över tiden beskrivas enligt diagrammet ovan.

Som framgår av diagrammet inleddes utredningsarbetet med struktur- och styrningsfrågor gällande försvarets centrala ledning. Formellt påbörjades övrigt utredningsarbete i mars 1992 när det blev uppenbart att förslagen i de viktiga principfrågorna skulle

⁷ Detaljer och referenser till enskildheter i LEMO-utredningen framgår av Statskontorets rapport *Omstruktureringen av försvarsdepartementets verksamhetsområde*, Dnr 118/94-5. Se också UTFÖR:s betänkande *Strukturförändring och besparing* (SOU 1996:96), bilaga 3 *Uppföljning av faktiska organisationsförändringar inom totalförsvaret - en översikt*. Bilagan är en systematisk dokumentation av utgångsläge, LEMO förslag, proposition/beslut och utfall med angivande av avvikelser från LEMO-förslagen

godtas av riksdagen. De sista rapporterna från LEMO-utredningen lämnades i oktober 1993.

I beskrivningen av LEMO-utredningens arbetsmetoder används beteckningarna *bilateral* och *konsensuell* för att ange olika former för förankring och involvering. Ett bilateralt arbetssätt kännetecknas av samtal med få personer "mellan skål och vägg", medan ett konsensuellt arbetssätt innebär förankring i en större krets, t.ex. vid seminarier, som ger möjlighet till en mer omfattande dialog.

Distinktionen mellan *bilateral* och *konsensuell* arbetsmetod beskriver samtidigt graden av involvering från utredarens sida. En konsensuell arbetsmetod innebär högre grad av involvering däri-genom att utredaren inför en större krets deklarerar sin uppfattning och tar ställning.

Principer för Försvarmaktens styrning och struktur

Förlopp

LEMO-utredningen inledde sitt arbete med ett stort antal intervjuer som sedan bearbetades på seminarier med ledande personer inom försvaret. Vid dessa seminarier enades de närvarande till stor del om principerna i det kommande huvudbetänkandet. Redan då stod det klart att LEMO-utredaren och dåvarande ÖB var ense i stora drag.

Denna konceptuella fas i utredningsarbetet blev i hög grad styrande för det fortsatta arbetet dels genom de principer som föreslogs i huvudbetänkandet, dels genom att LEMO-utredningen etablerade sig som en auktoritativ förändringskraft.

I betänkandet skissades ett styrsystem med regeringen som beställare av en krigsorganisation och sammanslagning av 95 militära myndigheter till en enda myndighet, Försvarsmakten, under en chef, överbefälhavaren. En ledande princip var att krigsorganisationens behov skulle vara den styrande faktorn.

Övriga så kallade stödmyndigheter som då ingick i begreppet försvarsmakten indelades i tre kategorier:

- Myndigheter som borde ingå i Försvarsmakten.
- Myndigheter som kunde stå utanför Försvarsmakten men som borde tillhöra Försvarsdepartementets område.
- Myndigheter vilkas verksamheter kunde bedrivas i myndighets- eller bolagsform utan att organisatoriskt tillhöra försvaret och som kunde anlitas av Försvarsmakten på samma villkor som övriga uppdragsgivare/kunder.

Under hösten 1991 skapas därmed dels konturerna till ett förslag som gäller styrning och struktur av huvuddelen av Försvarsdepartementets myndigheter, dels ett arbetsprogram (indelning av myndigheter och funktioner i dessa kategorier) för det fortsatta utredningsarbetet.

Efter regeringsbeslut och riksdagsbehandling fortsatte LEMO:s arbete i styrnings- och högkvarterfrågorna. Ett detaljerat förslag om högkvarteret m.m. presenterades av LEMO-utredningen i *Styrning, kontroll och ledning av Försvarsmakten*, december 1992. Förslaget till detaljorganisation skilde sig på ett par punkter från det

ursprungliga förslaget⁸.

Regeringen följde i stort sett utredningens förslag och utskottet hade inga invändningar⁹. Med hänvisning till att den nya ledningsorganisationen påverkade utformningen av anslagsstrukturen med Försvarsmakten finansierad över ett enda anslag, markerade dock utskottet behovet av "goda möjligheter till insyn, styrning och uppföljning från riksdagens sida".

Kommentarer

De främsta intressenterna i utformningen av organisation och styrning var försvarsmakten, försvarsdepartementet och LEMO-utredningen. Utredaren förde diskussioner med och förankrade sig i första hand hos försvarsministern och ÖB men också hos den parlamentariska referensgruppen och andra ledande företrädare för försvarsmakten.

Intressenterna drev i huvudsak åt samma håll vad gäller överensstämmelse mellan krigs- och grundorganisation med likartade lednings-, lydnds- och ansvarsförhållanden i krig och i fred. Den nya myndigheten Försvarsmakten får betraktas som LEMO-utredarnas innovation.

Den mest kontroversiella frågan var försvarsgrenschefernas ställning i den centrala ledningsstrukturen. I det första betänkandet hävdades att bristerna i försvarets programbudgetsystem, FPE-

⁸ Detta skildras närmare i UTFÖR:s betänkande *Vem styr försvaret?* (SOU 1996:98).

⁹ Prop. 1992/93:100, 1992/93:FöU9, rskr. 333-4.

systemet, främst beror på att organisationen inte anpassats till detta ledningssystem. Utredningen föreslog att det skulle inrättas en enda central produktionsledning och att programarbetet skulle samlas under en egen programledning. Därmed skulle försvarsgrenarna inte bli representerade i den högsta militära ledningen.

LEMO-utredningens förslag mötte invändningar från ÖB. Försvarsministern gick på ÖB:s linje¹⁰. Med anpassning till regeringens beslut ändrades förslaget om central ledningsorganisation i utredningens skrivelse i december 1992. Det reviderade förslaget innebar att fyra produktionsledningar skulle inrättas direkt under ÖB. Programarbetet skulle till stor del ligga kvar under respektive produktionsledare. Dessa skulle vara försvarsgrenarnas främsta företrädare. I det reviderade förslaget kommenterades inte konsekvenserna för ledningssystemet av att försvarsgrenschefernas position närmast under ÖB i stort sett förblev som tidigare.

ÖB:s yttrande hade föregåtts av en intern uppgörelse i försvarsmakten, där försvarsgrenscheferna försvarat sin ställning. Enligt LEMO-utredarens intryck hade ÖB delat utredarens ursprungliga uppfattning men givit efter när yttrandet slutjusterades.

LEMO-utredningen fick sålunda stort genomslag i frågan om det organisatoriska "skalet" (Försvarsmakten) men nödgades ändra sitt ursprungliga förslag om "inkråmet" (den centrala ledningsorganisationen). Fanns det ett samband mellan ändringarna i det senare avseendet och utredningsarbetets metodik? Var försvarsgrenschefernas position alltför cementerad för att utredningen skulle kunna driva fram en förändring? Gick utredningen för fort fram på bekostnad av förankringsprocessen?

¹⁰ Prop. 1991/92:102.

LEMO-utredaren var uppenbarligen bättre förankrad i högsta försvarsledningen (ÖB) än hos försvarsgrenscheferna. Dessa i sin tur hade försvarsministerns öra i denna fråga. Trots utredarens frekventa möten med försvarsministern kunde denne ingå överenskommelser i strid med utredningsförslaget. Utredarens arbetssätt kunde på den här punkten inte rå på det formella systemets regler enligt vilka ministern är den som sist tar ställning.

Försvarsdepartementets styrprojekt

Förlopp

LEMO-konceptet gav impulsen till Försvarsdepartementet att göra om sin modell för styrning visavi Försvarsmakten. Detta styrprojekt utfördes inte inom LEMO-utredningens ram utan av departementets egen personal. Projektet startade dock med en summarisk flödes-skiss som presenterades av LEMO-utredaren sommaren 1992.

Därefter följde halvtannat år av utrednings- och samrådsarbete, bl.a. med seminarier och arbetsgrupper med representanter för försvaret. Man enades om att sammanföra Försvarsmaktens medel till ett enda anslag som underindelades i 14 program. Under dessa överläggningar diskuterades bl.a. ansvarsfördelningen i utnämningsspörsmål. Försvarsdepartementet höll fast vid sin utnämningssätt fr.o.m. sektionschefer, vilket försvarsledningen upplevde som en alltför hög grad av detaljstyrning.

Kommentarer

Tidigare fördelning av programansvaret på försvarsgrenscheferna bestod, vilket innebär att programmen inte kan skära över försvarsgrensgränserna. Kanske berodde detta avsteg från LEMO-konceptet på fel arbetsmetod i styrprojektet. Kanske borde diskussionen inte utgått från hypoteser om sammanslagning av gamla delprogram utan istället börjat från "scratch" med en ny indelning. Det är emellertid svårt att konstruera kriterier för en alternativ programstruktur när projektet – som i detta fall – bedrivs i nära samarbete med och har ambitionen att uppnå enighet med företrädare för den rådande strukturen.

LEMO:s kontakter med styrprojektet var av konceptuell natur (utredarens inledande skiss). Dessutom deltog utredaren i några av de seminarier som ordnades av Försvarsdepartementet. Styrprojektets egen arbetsmetod var i hög grad konsensuell med gemensamma insatser tillsammans med försvarsledningen.

Genomförande i Försvarsmakten

Förlopp

När LEMO-utredningens förslag övertagits av regeringen och beslutats av riksdagen, följde en genomförandefas inom de enheter som skulle bilda den nya myndigheten Försvarsmakten. Detta arbete skedde utanför LEMO-utredningens ram men i nära kontakt

med utredaren. Genomförandet anpassades till det pågående interna förändringsarbetet inom försvarsmakten under rubriken ÖB:s verksamhetsidé (VI 90).

Redan i januari 1992 utarbetades vid Försvarsstaben en plan för genomförandet av förändringar under förutsättning av regeringens och riksdagens senare beslut i enlighet med LEMO-utredningens förslag. I denna plan anges ett tänkt bistånd till LEMO-utredningen i fråga om fastighetsförvaltningen, FCF samt hälso- och sjukvården.

Ett *LEMO-sekretariat* inrättades först inom Försvarsstaben och senare inom övergångsmyndigheten Försvarsmaktens organisationsmyndighet, FMO. Detta är sålunda inte ett sekretariat för LEMO-utredningen utan för försvarsmaktens ledning. Utredaren Gunnar Nordbeck: "Jag minns när Åke (Hjalmarsson) och jag första gången vid ett besök på Lidingövägen fick se dörrskylten 'LEMO-sekretariatet'. Jag frågade om han hade flyttat dit. Vi tyckte det var lustigt att LEMO inte bara var vår utredning utan hade blivit beteckningen på en hel process."

I LEMO-sekretariatets första arbetsplan anges kopplingen till LEMO-utredningen. I kolumnen "Formulerar uppdraget" återfinns bl.a. "Gunnar Nordbeck". Det planerade samarbetet omfattade en rad myndigheter och funktioner som LEMO-utredningen i flera fall senare avstod från att ta itu med.

LEMO-sekretariatet hade fortlöpande kontakter med såväl utredningen som med Försvarsdepartementet. Sekretariatet var organiserat som en inre kärna och en projektgrupp med representanter för staberna och olika specialistfunktioner.

Kommentarer

LEMO-utredningen och försvaret arbetade sålunda sida vid sida med den gemensamma uppgiften att genomföra förändringsprocessen. Som internt genomförandeorgan var LEMO-sekretariatets huvuduppgift att organisera högkvarteret medan de regionala nivåerna organiserades av staberna. Experterna höll själva kontakt med sekretariatet och ÖB för att uppnå nödvändig förankring i försvarsledningen.

Det hade varit önskvärt men inte möjligt att engagera de nya cheferna i genomförandet. Dessa var nämligen ännu inte utsedda. Avgående ÖB, som hade ett starkt intresse av att driva processen, blev den ledande i förändringsprocessen. De juridiska experterna på Försvarsdepartementet medverkade, efter förslag från Försvarsstaben, till bildandet av övergångsmyndigheten FMO, för vilken ÖB blev chef.

De gamla cheferna behövde göra åtaganden framåt i tiden, dvs. efter tillkomsten av Försvarsmakten i juli 1994. Till FMO knöts därför en utvidgad militärledning, ett "råd" med den gamla militärledningen, militärbefälhavarna, arbetstagarrepresentanter och företrädare för departementet.

LEMO-sekretariatets underlag inför organiserandet av högkvarteret diskuterades i en "triangel" bestående av LEMO-utredningen, departementet och ÖB. I september 1992 hölls ett seminarium med departementet. Sekretariatets material ingick i underlaget för den skrivelse om högkvarteret m.m. som LEMO-utredningen lämnade i december 1992. Utredningen och LEMO-sekretariatet var sålunda fullt synkroniserade.

Det hävdas att utredaren och ÖB kom överens om att försvars-

makten själv skulle svara för sin inre omorganisation. Utredningen höll dock löpande kontakt med LEMO-sekretariatet och övergångsmyndigheten.

Enligt vissa tolkningar fick LEMO-utredaren inte fullt genomslag för sina synpunkter på högkvarterets utformning beroende på hårt motstånd från försvarsgrenscheferna. Också försvarsministern gick emot förslaget.

Det politiska beslutet om organiseringen av högkvarteret dröjde, vilket fick till följd att den regionala nivån organiserades före den centrala nivån. Sparmålet fick inte fullt genomslag bl.a. beroende på att LEMO-sekretariatet koncentrerade sig på högkvarteret. Om struktureringsförloppet i staberna och ledningsorganisationen på olika nivåer, beskrivs närmare i UTFÖR:s delbetänkande "Strukturförändring och besparing" (SOU 1996:96). Enligt en kritisk kommentar resulterade det i att den regionala nivån i vissa avseenden blev för stor, i andra för liten.

LEMO-utredningens kontakter med LEMO-sekretariatet kan karaktäriseras som informella och bilaterala, dvs. ÖB och andra höll utredaren informerad om hur genomförandet fortskred. Kontakterna präglades av viss försiktighet. Försvarsledningens eget genomförande var i hög grad en målstyrd och noga planerad process på bred front, i synnerhet i fråga om högkvarterets organisation.

Hälso- och sjukvården

Förlopp

Skulle Försvarets sjukvårdsstyrelse i Karlstad – en självständig myndighet direkt under regeringen men ingående i försvarsmakten – inordnas i den nya myndigheten Försvarsmakten? Skoldelarna fanns för armén och flygvapnet i Solna och för marinen i Göteborg.

Utredningsarbetet skedde i nära kontakt mellan utredaren, generalläkaren och företrädare för Försvarsstabens. Eftersom Sjukvårdsstyrelsen var en egen myndighet, utfördes utredningsarbetet utan direkt kontakt med Försvarsstabens LEMO-sekretariat. Däremot medverkade en expert från ÖB.

I enlighet med LEMO-konceptet att verksamhet med nära samband med krigsorganisationen skall ligga inom Försvarsmakten, föreslog utredaren att Sjukvårdsstyrelsen skulle avvecklas. Generalläkaren skulle placeras i Försvarsmakten med särskilt ansvar för sjukvården i fred och krig.

Vidare föreslogs att skoldelarna i Solna och Göteborg skulle avvecklas. De speciella militära resurserna för sjukvårdsutbildning skulle föras samman i ett Försvarsmedicinskt centrum. Därutöver skulle det finnas särskilda enheter för flygmedicin och navalmedicin. Det skulle finnas "viss medicinsk kompetens" i form av armé-, marin- och flygöverläkare inom de tre försvarsgrenarnas produktionsledning i högkvarteret.

I enlighet med LEMO-utredningens förslag beslöt regeringen att

avveckla Sjukvårdsstyrelsen¹¹. Den viktigaste avvikelser från förslagen var att inte avveckla Marinens sjukvårdsskola utan enbart att "utbildningen... avseende kvalificerad medicinalpersonal utförs vid försvarets sjukvårdscentrum". Föredragande statsrådet framhöll att utredningsförslaget "överensstämmer med mitt". Beslutsfattarna tycks ha uppfattat denna avvikelse som marginell och utan inverkan på LEMO-utredningens besparingskalkyl.

I det följande beskrivs förloppet med avseende på frågor som krävde ett fördjupat utredningsunderlag.

Tillsynen, som sjukvårdsmyndigheten tidigare svarat för, bygger på ett betydande antal lagar och förordningar. Skulle denna tillsyn i fortsättningen ske utanför eller inom Försvarsmakten? Uppfattningen bland civila myndigheter som eventuellt kunde överta tillsynsrollen var splittrad. Vissa myndigheter ansåg att tillsynen över militär verksamhet borde ske på samma sätt som tillsyn över civil verksamhet. Andra myndigheter ansåg att det skulle vara svårt att förena militär och civil tillsyn.

Generalläkaren hävdade att tillsynen kräver ingående miljö-kännedom om försvaret och att den sålunda inte skulle kunna utföras av civila myndigheter. LEMO-utredaren gick på denna linje men markerade att tillsynen måste utövas av en tjänsteman som i denna funktion inte är underställd Försvarsmaktens chef. Detta har sedermera markerats i Försvarsmaktens instruktion¹².

Den dykerimedicenska verksamheten vid marinen krävde enligt yttrande från Chefen för Marinen att dykeriöverläkaren inordnades i marininstaben. Sjukvårdsstyrelsen föreslog att all dykerimedicensk

¹¹ Prop. 1992/93:100.

¹² SFS 1994:642, paragraf 32.

verksamhet skulle föras samman och utföra uppdrag från högkvarteret. LEMO-utredaren föreslog ett samlat dykerimedicinskt centrum.

Utredningen föreslog också ett motsvarande flygmedicinskt centrum. En flygspecialläkare skulle finnas kvar i högkvarteret för bedömning av tjänstbarhet för flygande personal. Det pågick en dragkamp mellan dem som ansåg att en flygöverläkare skulle svara för tillsynen inom flygvapnet och dem som förordade idén om en för hela Försvarmakten gemensam tillsynsfunktion hos generalläkaren. Utredaren gick, liksom generalläkaren, på den senare linjen.

Den fråga som väckte mest diskussion var lokaliseringen av Försvarets sjukvårdscentrum, vilket enligt LEMO-utredningens förslag skulle ersätta bl.a. Försvarets sjukvårdshögskola. Utredaren ansåg att resurserna av styrnings- och rationalitetsskäl borde koncentreras till *en* ort.

Valet mellan Stockholm, Göteborg och Karlstad var en konfliktfråga. Enligt LEMO-utredningen kunde vilken som helst av de tre orterna väljas, dock med viss preferens för Karlstad av personalpolitiska skäl. ÖB förordade Stockholm, som ansågs ha bäst förutsättningar för en effektiv verksamhet.

Riksdagen gick på regeringens linje¹³ även om lokaliseringsfrågan blev föremål för ingående diskussion mellan olika intressen. Av arbetsmarknads- och regionalpolitiska skäl blev beslutet att sjukvårdscentrumet skulle förläggas till Karlstad.

Försvarsutskottet hade synpunkter på ärendeberedningen. Man ansåg att beslutsunderlaget var svårtolkat och delvis otillräckligt.

¹³ 1992/93:FöU9, rskr 333-4.

Utskottet noterade anmärkningsvärda skillnader i grundvärden och beräkningar som antogs bero på tidspressen i underlagsarbetet och att en erfarenhetsdiskussion borde ske i syfte att utveckla metoder för att ta fram beslutsunderlag inför framtida förändringar av det militära försvarets grundorganisation.

Kommentarer

LEMO-konceptet överensstämde med de sjukvårdsansvarigas syn på hur funktionen borde organiseras. Det var naturligt att föra in sjukvården i Försvarmakten. Eftersom försvarets sjukvårdsfrågor sedan mitten på 70-talet hade utretts ett 20-tal gånger, fanns det ett stort antal redan avhandlade problem som väntade på en lösning. Försvarsstabens expert underströk att frågor om krigssjukvården måste – mer än tidigare – få påverka högkvarterets planering och resursavvägning. "Det framstår då som naturligt att sjukvårdens högste företrädare, generalläkaren, är chef för den i högkvarteret ingående sjukvårdsenheten". Det var inte svårt för LEMO-utredningen och generalläkaren att instämma i detta.

Utredarens förändringsstil karaktäriserades som "förutsättningslös". Det påpekas att hans enda krav på den nya organisationen var reduktionen av stabsresurserna med 30 procent. Utredaren ansågs ha visat stor öppenhet i dialogen. Det gjorde det möjligt för generalläkaren att successivt informera personalen. Denna investering i öppenhet gav positivt resultat när förslagen skulle genomföras, eftersom de berörda då förstod motiven till omorganisationen.

Utredningen om sjukvården var en relativt okomplicerad

tillämpning av LEMO:s principer. Arbetet utfördes genom överläggningar och överenskommelser mellan utredaren och ett fåtal nyckelpersoner, dvs. ett "bilateralt" arbetssätt som byggde på enighet i huvudlinjerna. Den enda större motsättningen gällde lokaliseringsfrågan, av utredaren definierad som en politisk bedömningsfråga.

Försvarets högskolor

Förlopp

I frågan om försvarets högskolor samarbetade LEMO-utredningen med ledningarna för de tre högskolorna: Militärhögskolan (MHS), Försvarets förvaltningshögskola och Försvvarshögskolan. Representerer för skolorna och Försvvarsstaben var förordnade som experter i utredningen.

Sammanlagning

LEMO-utredaren utgick från att MHS liksom tidigare skulle tillhöra Försvvarsmakten. I betänkande i maj 1993 var huvudfrågorna om också de andra två skolorna skulle ingå i Försvvarsmakten och om skolorna skulle slås ihop. Utredarens förslag var att slå ihop alla tre, att lägga dem utanför Försvvarsmakten och att dela lokaliseringen mellan Östersund och Stockholm med ledningen i Stockholm.

Försvarsledningen hade invändningar mot denna lösning och ville dels bara slå ihop två av skolorna (MHS och Försvarets förvaltningshögskola), dels föra in den nya högskolan inom Försvarsmaktens ram.

Regeringen kompromissade mellan dessa ståndpunkter. Sammanläggningen skulle enbart gälla enbart de ovannämnda två skolorna och de skulle läggas utanför Försvarsmakten. Försvårshögskolan lämnades utanför med hänsyn till att dess målgrupp var totalförsvaret i sin helhet.

Det väckte förvåning att LEMO-utredningens förslag beträffande sammanslagning inte slog igenom. Det kan ha berott på en blandning av politiska skäl och försvarsmaktsintressen. Måhända är det bara en tidsfråga när utredningens förslag om integration genomförs. (Sedan detta skrevs har regeringen i prop. 1996/97:4 föreslagit en sammanslagning av Militärhögskolan och Försvårshögskolan. Den nya skolan med namnet "Försvårshögskolan" skall enligt förslaget inrättas den 1 januari 1997).

Högskolekaraktärer

Beträffande försvarets högskolor eftersträvade ÖB en mer kvalificerad högskolekaraktär, vidgat samarbete med civila högskolor och ökad integration mellan olika skolor¹⁴. Före LEMO-utredningen hade försöksverksamhet med en s.k. försvarsakademi – ett samarbete mellan MHS, FOA, Förvaltningshögskolan och ÖCB – påbörjats. LEMO förordade en ökad grad av forskningsanknytning. LEMO:s förslag till organisation av högre militär utbild-

¹⁴ Utredningsuppdrag från Överbefälhavaren om militär högre utbildning, 1989-06-12.

ning tolkades som tre separata utbildningsenheter och en särskild forskningsavdelning under en gemensam ledning. Detta realiserades dock ej. Istället organiserades den högre militära utbildningen i institutioner, på samma sätt som universitetet och civila högskolor, med följande skillnad. Eftersom den högre militära utbildningen också innebär utveckling av chefer – som ej finns inom övrig högskoleutbildning – skapades två linjer, en på taktisk nivå och en på högre nivå.

I eller utanför Försvarmakten

Om förändringen gällt en sammanslagning av alla tre skolorna, skulle ÖB sannolikt ha accepterat att den nya skolan lagts utanför Försvarmakten. Under sluthantering av skolfrågan ändrade ÖB dock uppfattning och förordade att Försvarshögskolan skulle exkluderas och att de två andra skolorna skulle inordnas i Försvarmakten.

Frågan om skolorna skulle ligga inom eller utanför Försvarmakten var inte självklar eftersom skolorna från början låg på olika håll. Intressenternas olika positioner bestämdes av om utbildningen främst betraktades som personalutbildning eller om ambitionen att ge skolorna akademisk prägel dominerande. Dessa olika aspekter resulterade i att utredaren och ÖB förordade olika lösningar.

Utredningsarbetet skedde bilateralt, främst med överläggningar mellan utredaren och skolcheferna gemensamt eller enskilt.

Det administrativa stödet (FCF)

Stabsmyndighetsutredningen¹⁵ hade föreslagit att en stor del av FCF:s verksamhet skulle föras in i en gemensam servicemyndighet för hela statsförvaltningen. I LEMO-betänkandet *Administrativt stöd till Försvarsmakten* föreslogs att vissa funktioner skulle föras in i Försvarsmakten medan andra skulle övertas av bl.a. Kammarkollegiet och FMV.

Regeringens förslag och riksdagens beslut blev att FCF avvecklades men att – till skillnad från vad utredningen föreslagit – väsentliga delar av EA-och PA-funktionerna lades på RRV i stället för på Försvarsmakten.

Skillnaden mellan stabsmyndighetsutredningen och LEMO-utredningen kan ha berott på att det inte fanns någon lämplig försvarsmaktsorganisation att stoppa in de administrativa funktionerna i när den förra utredningen lade sitt förslag.

Skillnaden mellan LEMO-utredningens och regeringens ställningstagande kan ha berott på en otydlighet från utredarens sida. Dennes avsikt var primärt att låta RRV handlägga EA-funktionen men att lägga ansvaret för ekonomiredovisningen på Försvarsmakten. Kontakterna med RRV indikerade dock att man där inte var intresserade av uppgiften. Att RRV likväl godtog regeringens lösning förklaras bl.a. av att det vid kontakter med Försvarsdepartementet gjorts åtskillnad mellan *ansvar* och *verksamhet*, något som tydligt inte tillräckligt betonats av LEMO-utredningen.

Utredningen av det administrativa stödet kan sägas ha varit en

¹⁵ SOU 1991:40.

relativt okomplicerad tillämpning av LEMO-utredningens indelningsprinciper. Arbetsmetodikerna under LEMO-utredningen var bilateral utan stora seminarier i förankringssyfte.

Bolagiseringar

Förlopp

Ett antal bolagiseringar genomfördes som resultat av LEMO-reformen. Här behandlas bolagiseringarna av Försvarets datacenter, FDC och Försvarets medicenter, FMC.

Ytterligare tre överföringar till bolag skedde inom fastighetsreformen: överföring av placeringsfastigheter till Vasakronan, överföring av avstyckningsbara bostadsfastigheter till Kasernen Fastighets AB och överföring av projekteringspersonal till Confortia AB (inom Vasakronan). Eftersom dessa bolag tills vidare är statligt helägda, är dessa överföringar av annan karaktär än de följande, som direkt syftar till konkurrensutsättning på en marknad.

Beträffande FDC kom utredningen relativt snabbt in på bolagisering som ett huvudalternativ. Liksom i fråga om FMC hade detta alternativ "hängt i luften" redan tidigare. Genom att inordna FMC:s verksamhet i en organisation med brett verksamhetsunderlag skulle risken för isolering av försvarets datautveckling kunna undvikas.

Inledningsvis hävdades från militärt håll att verksamheten borde läggas in i Försvarmakten. Sedan utredningen redovisat en analys över verksamhetens troliga utveckling i ett tioårsperspektiv, ändrade

man dock uppfattning.

LEMO-utredningens förslag att bolagisera FDC:s verksamhet resulterade i snabba beslut i regering och riksdag. Liksom i fallet med FMC leddes försäljningen och överförandet av verksamheten av regeringens särskilde utredningsman Folke Rehnström. Också i likhet med FMC-fallet avvecklades en del av personalen före övertagandet, vilket särskilt i fråga om FDC inte var problemfritt.

Under namnet FörsvarsData utgör verksamheten numera ett dotterbolag i WM-Data. Den nya ägaren blev en överraskning för alla som tagit för givet att verksamheten skulle köpas upp av försvarsindustrin.

LEMO-utredningen kritiserades av facket för att inte ha behandlat effekterna av bolagiseringen på försvarets övriga datahantering, dvs. 130–140 personer som inom FCF, FMV och Värnpliktsverket arbetade med dataservice, -underhåll och -utveckling. Det visade sig dock att situationen för denna personal kunde lösas inom ramen för övriga förändringar i försvaret.

Parallellt med och i en process snarlik FDC-fallet bolagiserades FMC på LEMO-utredningens förslag. Under namnet FörsvarsMedia övertogs verksamheten av Telub AB inom Celsiuskoncernen.

LEMO-utredningen tog själv kontakt med tänkbara spekulanter för att klarlägga om det fanns underlag för en försäljning. Det kan ha bidragit till den anmärkningsvärt snabba processen: från proposition i februari 1993 till övertagande i juli. Slutavräkning dröjde dock till april 1994 på grund av att det preliminära resultat som legat till grund för avtalet med Telub visade sig vara en grov överskattning. En utförlig beskrivning och diskussion av bolagiseringarna görs i rapporten "Privatisering eller bara bolagisering?" (i denna SOU-volym).

Kommentarer

Bolagiseringarna av FDC:s och FMC:s verksamheter är exempel på relativt okomplicerade gränsdragningsfrågor. Med utgångspunkt från LEMO-konceptet framstod bolagisering tidigt och tydligt som ett givet alternativ trots att man från militärt håll hade en något annan inställning i FDC-fallet. Processen var också enkel med betoning på bilaterala kontakter.

Verkstäderna

Förlopp

Försvarets verkstäder tillhörde respektive försvarsgren med viss styrning och redovisning från FMV. Det innebar ett delat och oklart ansvar för verkstädernas produktivitet och effektivitet. Utredarens ledstjärna i verkstadsfrågan blev därför att kunna utpeka ett tydligt ägaransvar.

De främsta intressenterna i denna process – FMV verkstad, Försvarsmakten och LEMO-utredningen – drog åt samma håll när det gällde att lyfta in verkstadsrörelsen i Försvarsmakten. Det blev också LEMO-utredningens förslag¹⁶ liksom att verkstäderna skulle definieras som ett samlat ansvars- och resultatområde inom myndigheten samt att ett verkstadsadministrativt centrum (VAC)

¹⁶ Rapport i juni 1993.

skulle inrättas i Karlstad. Utredningen föreslog också att verkstadsrörelsen skulle särredovisas av Försvarmakten.

Resultatet av utredningens intervjuer samt material från LEMO-sekretariatet och FMV-expertis låg till grund för ett seminarium med ledande företrädare från verkstäderna. Bl.a. diskuterades alternativet att bolagisera delar av verkstäderna. Det ansågs emellertid att en sådan lösning skulle störa en pågående, större materielupphandling. Vidare måste en del av verkstadsarbetet krigsorganiseras, vilket innebar restriktioner för renodlade marknadslösningar.

Regeringen följde LEMO-utredningens förslag. Försvarsutskottet hade inget att erinra¹⁷ men förutsatte att regeringen i samband med beredning av nästa fleråriga försvarsbeslut skulle följa upp de åtgärder som vidtagits med anledning av LEMO-utredningens förslag. Det kan antas att UTFÖR-utredningen är ett sätt att verkställa utskottets önskemål.

LEMO-utredaren anmälde hösten 1992 till regeringen att han ville behandla frågan om Muskövarvets bolagisering för sig. Också försvarsledningen kontaktade regeringen i denna fråga. I och med ett riksdagsbeslut om utredning försvann Muskövarvet från LEMO-utredningens bord.

Kommentarer

LEMO-utredningens förslag om särredovisning stred mot principen att sätta krigsförbanden i centrum för all verksamhet. Försvarmakten ser verkstadsjänst som stödproduktion, jämförd med

¹⁷ 1993/94:FöU9, rskr 295.

verksamheterna vid materiel-, fort-, förplägnads- m.fl. stödjande enheter som inte särredovisas.

Sedermera inordnades Försvarsmakten verkstäderna i underhållsregementen, vilka är kaderorganiserade krigsförband. FMV verkstad i Karlstad fick dock leva kvar i form av Verkstadsadministrativ centrum (VAC) för att biträda vid styrningen av verkstäderna. Kravet på särredovisning betraktade Försvarsmakten som ett övergångskrav, vilket det också blev. Kravet är borttaget i 1995 års regleringsbrev.

Hade LEMO-utredningen följt ÖB:s verksamhetsidé om nära kontakt mellan verkstadsfunktionen och krigsförbanden, hade man inte föreslagit den "verkstadskoncern" i Försvarsmakten som särredovisning innebär. Om utredningen i stället sett verkstadsfunktionen som en från krigsuppgiften mer avlägsen stödproduktion, hade en placering utanför Försvarsmakten, eventuellt bolagisering, varit motiverad.

Den lösning som föreslogs är sålunda en kompromiss som tyder på blandade motiv. Utredaren vill dels ta hänsyn till Försvarsmaktens intresse av nära kontakt mellan verkstadsfunktionen och krigsförbanden, dels tillämpa en form av ekonomisk styrning som är en halvhalt jämfört med bolagisering. Försvarsmakten tycks ha varit den tunga parten vid behandlingen av verkstadsfrågan. Ett uttryck för det är att utredningens försök till kompromiss LEMO-lösning efter hand blev en renodlad Försvarsmaktslösning.

Utredningen om verkstäderna var relativt okomplicerad. Det framkom tidigt dels att den rådande oklarheten om ansvaret inte kunde accepteras, dels att verkstäderna var viktiga för krigsorganisationen och därför borde in i Försvarsmakten. Den största knäckfrågan, bedömningen av Muskövarvet, togs under utrednings-

arbetet över av försvarsledningen och departementet.

Utredningsmetodiken var konsensusorienterad genom ett omfattande intervjuarbete och avslutande seminarium.

Materieförsörjning

Förlopp

Redan före LEMO-utredningen hade Försvarets Materielverk i FMV 90 lagt fast principerna för en ny organisation. Utredaren och FMV-chefen konstaterade att omstruktureringen låg i linje med LEMO-konceptet och att utredningen inte vidare behövde befatta sig med myndighetens inre organisation.

I en överenskommelse med LEMO-utredaren lade FMV fast ett effektiviseringsprogram för att minska sina kostnader med 300 miljoner kronor (25 procent).

LEMO-utredningen om FMV kom därmed att i första hand gälla myndighetens externa frågor, särskilt frågor om myndighetens relationer till regeringen och Försvarsmakten.

FMV:s roll kunde tolkas antingen som en renodlad konsultroll eller som uppdragsstyrning under mer eller mindre bibehållen myndighetsstruktur. Rollfrågan konkretiseras i diskussionen om FMV:s materielledningar med funktion som rådgivare till de centrala produktionsledningarna. Materielledningarna förutsätts, enligt LEMO-skrivelsen, "arbeta på ett sådant sätt att uppdragsställarfunktionen i Försvarsmaktens högkvarter inte behöver vara kvantitativt särskilt omfattande". Materielledningarna svarar för

uppdragsdialogen med Försvarsmakten. Som anställda har de sin lojalitet hos FMV men har också lojalitet gentemot Försvarsmakten som uppdragsgivare. Deras dubbelroll symboliserar därför valet av FMV som ett mellanting mellan konsult och självständig myndighet.

Ett alternativ i diskussionen om gränserna för FMV:s ansvarsområde var att myndigheten i en konsultroll skulle sälja inköpsfunktionen till Försvarsmakten. Materielen däremot skulle säljas direkt från industrin till Försvarsmakten utan att passera FMV. Därmed skulle FMV:s omslutning omfatta enbart de egna förvaltningskostnaderna, inte som tidigare de totala materiel-ansaffningskostnaderna på c:a 18 miljarder kronor.

FMV:s ledning var mer intresserad av ett totalansvar, medan LEMO-utredningen snarare förordade konsultrollen. LEMO-utredningens slutliga förslag blev något av en kompromiss. FMV ville också ha en rollfördelning med tydliga åtaganden från myndighetens sida inklusive fastprisbeställningar. FMV skulle då kunna göra vinst eller förlust på enskilda beställningar. Det accepterade inte LEMO-utredaren, som ansåg att förfarandet skulle fokusera relationen myndigheterna emellan i stället för den mer väsentliga relationen mellan Försvarsmakten/FMV och industrin. Det viktiga var effektiv upphandling från industrin. FMV:s agerande fick bedömas med ledning av nyckeltal i stället för med ett enkelt vinstmätt. LEMO-utredningen: "Men en kommersiell relation i meningen köp respektive försäljning av tjänster och produkter skall inte råda mellan de två myndigheterna. FMV kan och skall inte ta några ekonomiska risker i förhållande till Försvarsmakten."

Utredningsarbetet gällande FMV:s relationer med Försvarsmakten fullföljdes i oktober 1993. Det fanns åsiktsskillnader mellan

utredningen och myndigheterna men man var ense om vissa principer. Sålunda borde FMV bli en 1 000-kronorsmyndighet och Försvarsmakten borde vara ägareföreträdare för inhandlad materiel.

Bland annat för att utforma samarbetsavtal höll Förvarsstaben och FMV tre seminarier med LEMO-utredningen som inbjuden observatör och deltagare i diskussionen. Seminarierna, som genomfördes delvis under den tid då utredningen utarbetade sin FMV-rapport, påverkade utredningens förslag.

I enlighet med utredningens förslag blev beslutet i fråga om ansvars- och funktionsuppdelningen att Försvarsmakten övertog ägandet av materielen men FMV behöll funktionerna, dvs. tjänster för materielens anskaffande, vidmakthållande och avveckling. Vad gällde drivmedel och reservdelar löstes inte ägarfrågan enligt LEMO-utredningens förslag utan sköts på framtiden. FMV är tills vidare ägareföreträdare.

FMV-funktionen placerades utanför Försvarsmakten. FMV är numera en avgiftsfinansierad myndighet som huvudsakligen arbetar med uppdrag från Försvarsmakten.

Kommentarer

Materieförsörjningens gränsdragning till Försvarsmakten är inte helt enkel. Eftersom materielfrågorna sen gammalt tillhört krigsorganisationens kärnfrågor var det inte självklart att FMV skulle ligga utanför Försvarsmakten. Det diskuterades att lägga in vissa delar av FMV i Försvarsmakten, vilket dock inte skedde.

De främsta intressenterna i avvägningen av FMV:s roll var FMV, Försvarsmakten och LEMO-utredningen. Intressenterna drog åt samma håll i frågan om FMV:s roll som avgiftsfinansierad

myndighet utanför Försvarmakten. Det rådde också enighet om att Försvarmakten skulle äga krigsmaterielen.

Syftena med den nya rollfördelningen förblev delvis oklara. Skulle allt rulla på som förut med enda skillnaden att anslaget nu skulle passera via Försvarmakten, eller skulle man försöka uppnå en affärsmässighet i relationerna? Vad skulle uppnås med den förändrade rollfördelningen och hur? Uppdragsstyrningen finner stöd i LEMO-konceptet men inte en inriktning med ökad affärs-mässighet och inslag av ekonomisk styrning.

Vilka samband har dessa oklarheter med förändringsarbetets metodik? Genom överenskommelsen mellan LEMO-utredaren och FMV-chefen att utredningen inte skulle befatta sig med myndighetens interna förändringsarbete, avhände sig utredaren möjligheterna till ett helhetsgrepp. När FMV och LEMO-utredningen tolkar FMV:s nya roll olika, tycks en kompromisslösning med vissa oklara punkter vara den enda handlingsmöjlighet som återstår.

LEMO-utredningen dröjde i det längsta med att lägga fram sin rapport om FMV vilket kan tolkas som att det pågick en mognadsprocess med flera besvärliga frågor. I den nya FMV-organisationen hade de f.d. huvudavdelningarna gjorts om till materielledningar med ovannämnda osäkra dubbelroll visavi FMV och Försvarmakten (1996 var tiden mogen för ännu en intern omorganisation varvid materielledningarna blev resultatenheter jämsides med andra producerande enheter, men dubbelrollen förblev i stort sett oförändrad.). En annan kontroversiell fråga gällde den s.k. dubbelkompetensen, dvs. att de båda myndigheterna skulle ha en beställar/utförarrelation men likväl inte på båda sidor vara bemannade med full uppsättning kostnadskrävande experter.

Den utdragna utredningen resulterade inte i ett regelrätt betän-

kande utan i en skrivelse som tog upp vissa frågor. Eftersom också regeringen var mycket kortfattad i sina beslutsdokument, anses det inom Försvarsmakten att underlaget för att bedöma syftet med FMV-reformen är bristfälligt.

Processen som ledde fram till utredningens förslag byggde sålunda på en uppdelning mellan FMV och LEMO-utredaren. LEMO-utredarens del utreddes genom egen analys och bilaterala kontakter, dock inte i fråga om verkstäderna (se ovan). Det fanns tolkningsskillnader mellan utredaren och FMV beträffande myndighetens uppdragstagarroll, där man hittade en kompromisslösning.

LEMO-utredaren var inte processledare för det förändringsarbete som gällde FMV i lika hög grad som för flertalet tidigare nämnda delar av LEMO-reformen.

Fastigheter

Förslag och beslut

Den statliga fastighetspolitiken lades fast i en proposition hösten 1991¹⁸. Efter det första betänkandet om Försvarsmaktens ledning inledde LEMO-utredningen arbetet med fastighetsfrågorna. Mot bakgrund av diskussioner om användning av kapitalkostnader, ekonomistyrning och olika organisationsalternativ redovisade LEMO sitt förslag till organisation och styrning av MAL-funktionen (mark, anläggningar, lokaler).

Som ett led i arbetet lät utredningen klassificera de fastigheter som Fortifikationsförvaltningen, FortF, förvaltade. LEMO föreslog att försvarets fastigheter skulle delas upp på tre huvudmän och kategorier:

- Vasakronan – fastigheter på marknaden,
- Statens fastighetsverk – kulturarvet,
- Fortifikationsverket (FORTV) – ändamåls/försvarsfastigheter inklusive mark, befästningar och lokaler.

Vidare föreslog utredningen att projektering och byggadministration skulle överföras till ett bolag (Confortia) som ägdes av Vasakronan samt att de avstyckningsbara bostadsfastigheterna skulle föras över till och förvaltas av ett aktiebolag (Kasernen Fastighets AB).

Regeringen ansåg att LEMO-utredningens lösningar var väl

¹⁸ 1991/92: 44, FiU8, rskr 107.

ägnade som grund för det fortsatta arbetet och antog i allt väsentligt utredningens förslag. I propositionen¹⁹ gjordes tillägget att avstyckningsbara bostadsfastigheter skulle förvaltas i aktiebolagsform, bostadsfastighetsaktiebolaget Kasernen. Regeringen tog inte ställning till Byggnads- och reparationsberedskapens, BRB, hemvist i fred.

I propositionen föreslogs att frågor rörande FORTV:s organisation, dimensionering, preciserade uppgifter och kompetens skulle beredas av en särskild organisationskommitté, sedermera Utredningen avseende förvaltning av försvarsfastigheter (FÖFA).

Riksdagen biföll regeringens förslag.

Enligt direktiven skulle FÖFA förbereda och vidta åtgärder för att avveckla FortF och inrätta FORTV vid halvårsskiftet 1994, överföra verksamheter från FortF till statens fastighetskoncernen (Vasakronan AB) och FOA enligt statsmakternas beslut, fastställa organisatorisk tillhörighet för BRB och implementera tillämpningen av kapitalkostnader.

FÖFA redovisade sin slutrapport år 1994. Den nya organisationen är ännu inte fullt genomförd när det gäller relationen till Försvarsmakten. Från och med januari 1997 skall Försvarsmakten fördela för närvarande centralt hanterade kapitaltjänstkostnaderna mellan de lokala enheterna.

En utförligare redogörelse för fastighetsreformen lämnas i UTFÖR:s delbetänkande *Effektivare försvarsfastigheter!* (SOU 1996:97).

¹⁹ Prop. 1992/93:37.

Förlopp

Det stod tidigt klart att ägandet skulle skiljas från brukandet, vilket innebär att Försvarsmakten inte blir ägarföreträdare för fastigheterna. Till fastigheter räknas hela försvarets s.k. MAL-funktion, dvs. mark, anläggningar inklusive befästningar och lokaler. Det stod också tidigt klart att Försvarsmakten skulle behålla sin driftorganisation. Vad som återstod att lösa var hur den förvaltande myndighetens ansvar skulle tolkas, hur myndigheten skulle styras och hur finansieringen skulle ske.

LEMO-utredningen utarbetade ett förslag till uppgiftsfördelning mellan fastighetsförvaltaren och Försvarsmakten samt den inre organisationen och dimensioneringen av fastighetsförvaltningen. Förslaget innebar att Försvarsmakten skulle arrendera fortifikatoriska anläggningar, befästningar, mark och lokaler av en särskild myndighet men själv svara för underhållet.

Enligt LEMO-utredningens slutliga förslag skulle den särskilda myndigheten, FORTV, sluta avtal med Försvarsmakten som skulle åta sig att bruka, bekosta och utföra drift och löpande underhåll på anläggningar, mark och byggnader. FORTV skulle vara ägareföreträdare för dessa tillgångar.

Där LEMO-utredningen slutade fortsatte FÖFA som en "genomförandeutredning" under ordförandeskap av FortF-chefen Björn Körlof. Eller snarare tvärtom. I stället för att fortsätta där LEMO-utredningen slutat, försökte FÖFA få till stånd samförstånd mellan försvars- och fortifikationsfolket beträffande driftresursernas placering och ägandet, två frågor där förutsättningarna var givna genom uttalanden i propositionen. Fortfarande några månader före bildandet av FORTV var FÖFA delad i två läger med en grupp

som krävde att driften skulle föras till FORTV och en annan som hävdade att Försvarsmakten skulle äga försvarsfastigheterna.

Det blev Torsten Engbergs, den nye generaldirektörens för FORTV uppgift att åstadkomma ett ramavtal med Försvarsmakten, att skapa en arbetsduglig myndighet och att avsluta FÖFA.

I prop. 1993/94:100 angavs entydigt att FORTV skall ha ansvaret "såväl för den juridiska och ekonomiska som för den tekniska fastighetsförvaltningen". Där eliminerades den tidigare otydligheten i fråga om ansvaret för den tekniska förvaltningen.

Kapitalförsörjningsförordningen stadgar att investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål skall finansieras genom lån. LEMO-utredningen förordade ett system med kapitalkostnader som gör kostnader för att utnyttja investerat kapital synliga.

Enligt LEMO-utredningen borde man särbehandla fastigheter som är konstruktions- och byggnadsmässigt starkt integrerade med teknisk utrustning av olika slag, t.ex. vapenbefästningar, stridsledningscentraler och radarstationer. För dessa anläggningar borde Försvarsmakten kunna ges mer långtgående uppgifter, vilka inte beskrivs i betänkandet. Det framhålls dock att truppbefästningar (skyddsrum, värn, splitterskydd, hinder) skulle kunna ägas av Försvarsmakten. Övriga befästningar ges ingen särställning i LEMO-betänkandet utöver att vissa av dem skulle direktavskrivas.

Regeringen följde utredningens förslag vad avser finansieringsformen. Trots detta utgick den följande FÖFA-utredningen från att alla försvarsfastigheter, inklusive truppbefästningar, skulle ägas och förvaltas av FORTV. Det var dock nödvändigt att precisera vilka investeringar som skulle direktavskrivas.

LEMO-utredaren, som också deltog i FÖFA, ville under FÖFA-arbetets gång ge Försvarmakten mer ansvar för befästningar än han gjort i sitt tidigare betänkande. Man borde sålunda särskilja objekt där beredskapsaspekterna väger tyngre än kapitalbevarandet.

Regeringens beslut blev att befästningar och andra anläggningar primärt för krigsorganisationen skall anslagsfinansieras. Det uppstod snart tolkningsproblem beträffande begreppet befästningar. FÖFA föreslog en relativt snäv avgränsning, medan försvaret däremot förordade en mycket vid tolkning av begreppet. Regeringen tog nytt beslut om ett alternativ, som innebär ett mellanting mellan FÖFA:s och försvarets förslag.

Övriga huvudfrågor beträffande fastigheter gällde underhåll, driftorganisationen, klassificering av fastigheter, hyran, invärdering och resurser för projektering.

Ramavtalet skiljer på löpande och periodiskt underhåll. FORTV har ansvar för periodiskt underhåll, men efter avtal bör Försvarmakten kunna utföra periodiskt underhåll på direktavskrivna befästningar.

Beträffande driftorganisationens placering utgick LEMO-utredningen från att Försvarmakten skulle sköta den tekniska förvaltningen, främst drift och löpande underhåll. Det skulle kunna ske i Försvarmaktens egen regi eller genom entreprenörer och organiseras som särskilt resultatområde vid fredsförband. FÖFA däremot ansåg att FORTV skulle ha ansvaret för drift och löpande underhåll, dvs. samma ordning som på fastighetsmarknaden i övrigt. ÖB:s och LEMO-utredningens linje vann i huvudsak. Försvarmakten har behållit sin drifts- och underhållspersonal, som arbetar enligt av FORTV godkända underhållsplaner.

LEMO-utredningens indelning av fastigheter i tre olika kategorier blev en viktig fråga för FÖFA att klara ut. Klassificeringen var tidsödande och fördröjdes nästan ett år.

Regeringen uttalade sig inte exakt om hyrans utformning utan mer om vikten av att kapitaltjänstkostnader innefattas i hyran. Med vissa justeringar följde beslutet LEMO-utredningens förslag. Den hyreskostnad som Försvarsmakten idag debiteras innehåller huvudsakligen kapitaltjänstkostnaderna, medan övriga kostnader debiteras särskilt. Den hyra som förbanden betalar kan därmed variera beroende på vilket underhåll som görs.

FÖFA drev linjen att hyresavtal skulle ingås med och att hyran skulle betalas av lokalt produktionsansvariga enheter. ÖB:s linje var att avtalsfrågor och hyror skulle regleras centralt. Resultatet blev övergångsvis en central lösning som senare skall ersättas med en lokal lösning.

Invärderingen av 17 000 fredsanläggningar och 34 000 befästningar kan inte göras individuellt utan det måste ske efter schabloner. Det arbetet påbörjades av LEMO-utredningen. Försvarsmakten hade intresse av låga värden för att inte ge missvisande intryck av stora resurser när försvarsramen anpassades för att täcka de synliggjorda kapitaltjänstkostnaderna.

Beträffande projekteringsresurser drev FÖFA linjen att de skulle ägas av intressenter i ett bolag, vilket inte kunde förverkligas eftersom myndigheter inte får äga bolag. Riksdagen hade redan tidigare beslutat att projekteringsresurserna skulle överföras till ett dotterbolag till Vasakronan.

Kommentarer

MAL-frågorna blev mer omfattande och svårhanterliga än LEMO-utredaren väntat. Det berodde bl.a. på att utredningen inom detta område inte var processledare. En annan komplicerande faktor var att FÖFA började om utredningsarbetet och därvid försökte skapa enighet med Förvarsmakten, dock utan att lyckas.

De främsta intressenterna i förändringsarbetet var kommittén för ombildning av Byggnadsstyrelsen, FortF, Förvarsmakten, Förvarsdepartementet, Finansdepartementet, FÖFA och LEMO-utredningen. Redan dessa många inflytelserika intressenter visar på komplexiteten inom området.

LEMO-utredningens grundkoncept på fastighetssidan var rättfram och innebar att en kompetent fastighetsförvaltare skulle företräda staten som ägare av försvarets ändamålsfastigheter. Utredningens ursprungliga tanke var att denna myndighet skulle styras från departementet med enkla ekonomiska nyckeltal när det gällde statskapitalets avkastning, soliditet och utdelning. Investeringarna skulle finansieras med avskrivningar, försäljningsinkomster och lån.

Detta väckte motstånd bl.a. från RRV som förordade en mer detaljerad styrning från departementet. LEMO-modellen för ekonomisk styrning kom delvis till användning men inom ett annat departement: vid uppläggningsen av Statens fastighetsverk. Enligt utredaren var det FÖFA:s försök att åstadkomma en kompromiss som resulterade i urvattningsen av LEMO-modellen. Det råder dock delade meningar också bland utomstående experter om det skulle varit möjligt att styra FORTV enligt denna modell.

Genom att skilja brukandet från ägandet eftersträvar Finansdepartementet en effektiv hantering av statens fastigheter. FORTV-konstruktionen är uttryck för ett ekonomiskt förvaltningsintresse i linje med statens fastighetspolicy. Därmed fanns det inte så mycket att förhandla om under utredningens gång, varför LEMO-utredningens sedvanliga informella dialoger och överenskommelser underhand inte naturligen kunde tillämpas.

Dessutom var parternas intressen mycket olika och givna från början. Utredarens metod att uppnå sina syften genom att skapa förståelse för problem och skissade lösningar höll tydligen inte i denna atmosfär av konflikter kring de centrala frågorna, vilket också drabbade den dialog som skulle ha behövts i de tekniska tillämpningsfrågorna.

Förändringsprocessen blev därför snarare ett konventionellt skrivbordsutredande, väglett av statsmakternas principer för fastighetsförvaltningen. De problem som uppkom under FÖFA:s genomförandearbete löstes genom "avdömning" i departementet i brist på samförståndslösningar. Ett allmänt intryck är att FÖFA arbetade under stora svårigheter och konflikter, framförallt mellan FortF-ledningen och ÖB. Också den förutvarande fortifikationskåren upplevdes som ett internt maktcentrum inom försvaret. Kåren har numera inga formella befogenheter men har såsom militära befästningsspecialister ett stort, kollektivt inflytande på fastighetsfrågorna. En bakgrund till svårigheterna var sålunda frågorna om gränsdragning och placering. LEMO-utredningen hamnade här uppenbarligen tidigt på kollisionskurs med de militära intressena. Utredningens ståndpunkt var nära relaterad till synen på krigsorganisationens primära uppgift, som rimligen inte antogs vara fastighetsfrågor.

Kontakterna mellan utredningen och försvaret kan inte beskrivas som förhandlingar utan snarare omfattande meningsutbyte. Parterna försökte övertala varandra i bilaterala meningsutbyten. Trots frågans mycket komplicerade karaktär, användes inte metoden med omfattande intervjuomgångar och efterföljande seminarier för att penetrera och kanske lösa meningsmotsättningarna.

Metoden med överenskommelser kunde inte heller användas eftersom motsättningarna redan från början förhindrade detta. FÖFA:s arbetssätt innebar att den eventuella effekt som LEMO-utredarens processledarskap hade på parterna upplöstes. Processen började på nytt under en splittrad ledning, dvs. en kombination av FÖFA och ledande personer inom Försvarsdepartementet och Försvarsmakten.

Det civila försvaret

Förlopp

LEMO-utredningen levererade två betänkanden om det civila försvaret: en analys av civilbefälhavarna och en översiktlig kartläggning över hela det civila försvaret med vissa förslag.

Den mest påtagliga förändringen för civilbefälhavarnas del var ändringen av indelningen från fem till tre civilområden. I 1993 års budgetproposition föreslogs en sammanslagning till tre områden.

Utskottet följde regeringens förslag²⁰.

Betänkandet om det civila försvaret ledde senare till organisatoriska justeringar: överföring av utbildningsledare från Räddningsverket till länsstyrelserna och förändring av det civila försvarets organisation för beredskap inom olika områden.

Kommentarer

LEMO-utredaren begärde att bli befriad från de civila delarna av sitt uppdrag när regeringen i december 1992 beslöt att tillsätta en utredning om hot och risker i det fredstida samhället samt om vissa frågor inom totalförsvarets civila del. Därtill kom att ett förslag om ny lag om det civila försvaret låg oavgjort på regeringens bord. LEMO-utredningens uppdrag ändrades dock inte eftersom det fanns behov av en principiell analys av det civila försvaret.

LEMO-utredningens knäckfråga var ansvarsuppdelningen mellan ÖCB och Räddningsverket, vilket utredningen ville lösa utifrån kravet på en klarare ansvarsfördelning mellan olika myndigheter.

Ett centralt inslag i arbetet var ett seminarium som föregicks av intervjuer med en stor del av deltagarna. Intervjuerna genomfördes av konsult till skillnad från för de huvudsakligen personliga samtal som utredaren själv genomförde inför seminarierna om Försvarsmakten. Seminarierna resulterade inte i den typ av nytt grepp som varit så verksamt vid omdaning av Försvarsmakten. LEMO-utredningen inskränkte sig därför till marginella justeringar i det rådande systemet. Den stora förändringen av civilförsvaret var

²⁰ 1992/93:F6U9, rskr 333, 334.

kommunaliseringen och den nya lagen, som förverkligades under 1995 bl.a. efter en insats av Gunnar Nordbeck, dock inte såsom LEMO-utredare.

De tre kriterierna som styrde LEMO:s gränsdragning mellan Försvarsmakten och stödfunktionerna var inte tillämplig i detta fall eftersom det civila försvaret är en del av totalförsvaret, inte av det militära försvaret. Ett av LEMO-utredningens förslag – anpassningen av civilbefälhavarnas områden till militärbefälhavarnas områden – följer av det önskemål om förbättrade förutsättningar för samordning mellan det militära och civila försvaret som nämns i direktiven.

En konsensusmetod prövades innebärande konsultintervjuer och efterföljande seminarium. Eftersom förslagen blev så marginella fanns det dock inte så stort behov av en konsensusprocess. Under UTFÖR:s utvärderingsarbete tillsattes en utredning (regeringsbeslut 30 november 1995) om uppgifterna på central nivå inom det civila försvaret och freds räddningstjänster (med betänkande SOU 1996:86). UTFÖR avstår därför från att analysera den civila delen av totalförsvaret.

Avveckling av personal

Omstruktureringen krävde avveckling och uppsägning av personal. I vad som kan avgränsas som LEMO-reformens effekter har cirka 560 civilanställda sagts upp. Också bildandet av Värnpliktsverket (utanför LEMO-utredningen) medförde uppsägningar. Jämsides med LEMO-reformen pågick en stor omstrukturering och reducering av grundorganisationen. Genom ett särskilt avtal, RYA gjordes det relativt förmånligt även för officerare med fullmakt att lämna försvaret.

Det mest utmärkande draget i LEMO-utredningens metod för hantering av avvecklingsfrågor är att man bildade en särskild myndighet, Totalförsvarets avvecklingsmyndighet, TAV. Myndigheten hade både tillsyns- och verkställighetsuppgifter. En utvärdering av avvecklingsmetodikerna görs i särskild rapport från UTFÖR, *Avveckling med inläring* (SOU 1996:99).

Omstruktureringen i sin helhet

Departementsledningen är målgruppen för statliga, offentliga utredningar. Departementet – ytterst ministern – utformar beslutsunderlaget till riksdagen och fattar de beslut som riktas till myndigheterna. Utredningsarbetets egentliga syfte är sålunda att ge departementet hållfast underlag för dess beslut.

Kontakten med departementet har därför stor betydelse för en utrednings framgång. Relationerna mellan departementet och utredningen är normalt mångfasetterade och ligger på flera plan samtidigt. I någon mening styr departementet de utredningar som

regeringen tillsatt inom departementets område. Styrningen kan ske på olika sätt beroende på utredningens natur och utredarens ställning. Formellt arbetar dock utredningarna självständigt och på eget ansvar utifrån givna direktiv.

LEMO-utredningen avrapporterade successivt till departementet och hade kontinuerlig kontakt på flera nivåer. I utredningens kärngrupp ingick utredaren och sekreteraren, rättschefen vid departementet, chefen för ESU-enheten vid Forsvarsdepartementet och en företrädare för Finansdepartementet. Kärngruppen sammanträdde 33 gånger under utredningens två år. Utredaren träffade ofta försvarsministrarna (växlade under utredningstiden). Också med statssekreteraren upprätthölls täta kontakter. Den informella kommunikationen med departementet räckte tydligen inte. Utredaren fick klart för sig att "det började bli gny hos departements-tjänstemännen" som menade att utredningen gick för fort fram. En arbetsgrupp för samordning av LEMO-frågorna, *AG-LEMO* i departementet tycks ha varit i funktion redan under våren 1992.

Sommaren 1992 skisserade *AG-LEMO* en handlingsplan för följande delområden:

- Styrningen – vad som ovan beskrivits som Forsvarsdepartementets styrprojekt.
- Organisationsfrågor – avveckling och inrättanden, avgränsning av Forsvarsmakten, resursdimensionering.
- Personalfrågor - ansvar för genomförande, tillsättning av chefer, (senare) avvecklingsmyndigheten TAV.
- Författningsarbetet – nya instruktioner, inventering av författningar för följdändringar.
- Gemensamma myndigheter – stödmyndigheter, pliktutredningens konsekvenser; arkiv- och museifrågan.

Av denna handlingsplan framgår att departementet delade in omorganisationen av Försvarsmakten i tre huvudområden:

- Försvarsmaktens inrättande och organiserandet av högkvarteret.
- Militärområdenas nedläggningar och dimensionering.
- Marin- och flygkommandona och försvarsområdenas förändringar och dimensionering.

I september 1992, då LEMO-utredningen pågått ett år, sammanträdde för första gången vad som kom att kallas för *LEMO Ledningsgrupp* bestående av departementets enhetschefer och rättschef. Under perioden september 1992 och mars 1993 sammanträdde denna grupp vid tio tillfällen.

Departementet följde noga utredningsprocessen inom staberna. I ett PM²¹ nämns att departementet arbetar med högkvarterets organisation jämsides med Försvarsstabens LEMO-sekretariat. Vidare beredde departementet ett underlag om 3-milöstrukturen som inkommit i samband med ÖB:s programplan. Organiserandet av milo- och FO-staberna skedde delvis inom det sedvanliga programarbetet, lett av de centrala staberna vid sidan om LEMO-sekretariatet.

Man kan observera hur LEMO-begreppet används. Som nämnts var LEMO-sekretariatet i det blivande högkvarteret inte utredningens sekretariat. Inte heller var LEMO Ledningsgrupp i departementet i första hand en ledningsgrupp för utredningen. I det fallet avsågs ledningsbegreppet departementets ledning under statsrådet. Men LEMO var den röda tråden.

²¹ 1992-10-29.

Genomslag

Olika perspektiv på framgång

Enligt sina direktiv förväntades av LEMO-utredningen förslag och underlag på tre områden:

- Ny ledningsorganisation.
- Ny myndighetsstruktur.
- Besparingar omfattande cirka 30 procent av ledningsorganisationen i fred.

Som framgår av detta kapitel gav statsmakternas direktiv och propositionen uttryck för ytterligare ett antal effekter som förväntades av LEMO-reformen.

LEMO-utredningen väckte beundran för sin snabba leverans av färdiga förslag. 13 delutredningar varav sju SOU-betänkanden lades fram under knappt 2,5 års tid. Uttalanden av politiker som följt utredningens arbete:

"Häpen att det gick så lätt. Alla dessa förslag kom som på ett pärlband, en häpnadsväckande snabbhet".

"Bra att det gick så snabbt. Det skulle i vanliga fall ha tagit tre à fyra år plus två år till för beslutsprocessen, dvs. sex år innan man gjorde något".

I fråga om strukturförslag uppfyllde LEMO-utredningen uppdragsgivarens önskemål. I stort sett alla förslag genomfördes. Som framgått av föregående kapitel fanns dock invändningar mot vissa

av de gränssnitt som drogs mellan Försvarsmakten och övriga myndigheter.

Ett numeriskt mått på utredningens framgång är antalet förslag som antogs av statsmakterna. Enligt en genomgång som presenteras i UTFÖR-rapporten *Strukturförändring och besparing* (SOU 1996:96) kan man definiera cirka 50 sammanhängande delförslag. Av dessa ändrades eller avslogs åtta förslag helt. Med detta mått mätt fick utredningen ett 85-procentigt genomslag.

Ett annat numeriskt mått på genomslaget är antalet berörda myndigheter. Över hundra myndigheter med totalt drygt 30 000 anställda (utöver reservofficerarna) berördes mer eller mindre av utredningens förslag. Tre myndigheter lades ned eller omstöptes i en helt ny form och verksamheten vid tre myndigheter bolagiserades.

Utredningens resultat kan ställas mot den tid och de resurser som stod till utredningens förfogande. Utredningen tillsattes sommaren 1991 och större delen av den nya myndighetsstrukturen kunde sjösättas sommaren 1994.

Utredningens kärna var, förutom enmänsutredaren Gunnar Nordbeck, ett kansli med huvudsekreterare och periodvis någon biträdande sekreterare med avgränsade uppgifter samt ett 20-tal experter inom olika områden – sammantaget en jämfört med uppgiften begränsad utredningsresurs.

Hur man än mäter resultaten på denna nivå var LEMO-utredningens prestation anmärkningsvärd.

Uppnåddes målen?

En analys av utredningens genomslag är emellertid en mer komplex fråga som gäller dels hela reformprocessen där LEMO-utredningen bara var *en* del, dels syftena med strukturförändringarna. Måluppfyllelsen skall här analyseras utifrån de fem mål som beskrivits i UTFÖR:s första delbetänkande²²:

- Besparingar
- Styrande krigsorganisation
- Resultatorienterat styrsystem
- Uppdragstänkande
- Undvika militära särlösningar

Dessa mål skall kompletteras med Förvarsutskottets uttalande²³ "att omstruktureringarna inom försvarsmakten genomförs med stort hänsynstagande till dem som blir övertaliga".

Denna utvärdering fokuseras på två olika typer av effektmål:

- Mål med definierad måluppfyllnad – uppnåddes de preciserade och kvantifierade mål som gällde för förändringsarbetet, särskilt i fråga om besparingar?
- Inriktningsmål – togs "steg i rätt riktning"? Skapade t.ex. sammanslagningen av hundra myndigheter till Försvarsmakten bättre framtida förutsättningar bl.a. i fråga om besparingar och styrande krigsorganisation?

²² SOU 1995:129

²³ 1991/92: F6U12

Måluppfyllelsen kan också bedömas ur ett intressentperspektiv. Somliga – mål besparingar, resultatorienterat styrsystem, undvika militära särlösningar – är huvudsakligen ett statsmaktsintresse, medan den styrande krigsorganisationen och uppdragsstyrningen i stor utsträckning också är ett Försvarsmaktsintresse. I det perspektivet gäller frågan om LEMO-reformen huvudsakligen gynnade det ena eller det andra intresset.

Efter genomgång av LEMO-reformens genomslag i dessa olika avseenden analyseras organisationen av och arbetssättet för strukturförändringarna. Därefter belyses effekterna av arbetssättet på resultatet av omstruktureringarna. Det kan visas att särskilt intressentaspecten är fruktbar för att förstå konsekvenserna av det valda arbetssättet.

Det skall understrykas att några av effekterna inte kan belysas i sin helhet av UTFÖR på grund av den korta tid som reformen ännu verkat.

Effektmål

Besparingar

Besparingarna är det enda effektmål för vilket måluppfyllnaden har definierats. Beräkningar tyder på att det mest pregnanta besparingsmålet – en minskning med 250 personer när högkvarteret bildades – endast delvis har uppnåtts.

Också det mer övergripande besparingsmålet, att minska ledningsorganisationen i fred med en tredjedel, tycks enligt preliminära uppgifter endast delvis ha uppnåtts. Detta mål väger dock inte lika

tungt som det förstnämnda målet. Målet har inte formulerats som ett distinkt besparingsmål även om propositionen 1991/92:102 anger att besparingarna "efter fullt genomförande, i huvudsak är i den omfattning som utredningen bedömer". Begreppet *ledningsorganisation* är heller inte helt självklart som avgränsning och återfinns inte som indelningsgrund i Försvarmaktens redovisning. För att skapa klarhet om denna besparingseffekt har krävts insamling av statistiska uppgifter som inte är omedelbart tillgängliga.

En analys av besparingar räknat i kostnader visar att endast omkring hälften av besparingsmålen uppnåts.

En utförligare redogörelse för måluppfyllelse i dessa avseenden lämnas i UTFÖR:s betänkande *Strukturförändringar och besparingar* (SOU 1996:96).

Inriktningsmål

Följande mål har karaktären av inriktningsmål, dvs. det saknas klara kriterier på måluppfyllnad. Ett implicit minimikrav med avseende på inriktningsmål är dock att förändringen går i önskad riktning.

Resultatorienterat styrsystem

Detta mål gäller framförallt utformningen av regeringens styrning av Försvarmakten och stödmyndigheterna. En utförligare behandling ges i UTFÖR:s delbetänkande *Vem styr försvaret?* (SOU

1996:98). I styrsystemet fokuseras krigsorganisationen. Regeringens programstyrning är inriktad på krigsförbanden och deras kvalitet. Men ansvaret (under ÖB) för programmen har lagts hos de centrala produktionsledarna. Denna styrning ger dock inget grepp om försvarets förmåga på som helhet. Här finns således ett "styrningsglapp" mellan Försvarmaktens uppgifter och den förbandsvisa styrningen.

Fokuseringen på krigsorganisationen har gjort att gränsen mellan produktion och krigsorganisation suddats ut, vilket försvårar styrning av produktionen och produktivitetmätning.

Inrättandet av en stark ÖB-funktion har därmed inte inneburit motsvarande förstärkning av statsmakternas möjligheter att styra Försvarmakten. Det yttersta syftet med detta inriktningsmål skulle sålunda inte vara uppfyllt.

Styrande krigsorganisation

Förändringarna i organisation och styrning inom Försvarmakten tycks endast delvis ha förstärkt krigsorganisationens inflytande. Armé-, marin- och flygvapencheferna har en fortsatt stark ställning som produktions- och programansvariga chefer. De centrala produktionsledarna är också programansvariga (under ÖB) i Försvarmakten, vilket gör att den operativa ledningen inte får ett klart uppdragsgivaransvar vid styrningen mot krigsorganisationens mål. Men det finns också uttryck för att utvecklingen går i den önskade inriktningen. På central ledningsnivå har militärbefälhavarna fått säte i militärledningen och på lokal ledningsnivå har krigsförbandschefernas befogenheter ökat i linje med VI 90. Det senare var huvud-

sakligen ett resultat av Försvarsmaktens interna förändringsarbete även om det låg i linje med LEMO-utredningens intentioner.

Uppdragstänkande

Försvarsmaktens relationer till stödmyndigheterna har gått i tydlig riktning mot mer uppdragstänkande vad gäller samröre med FMV, skolorna (MHS och Försvarshögskolan) samt RRV i fråga om EA- och PA-funktionerna. Vidare styrs numera också försvarsforskningen (FOA, FFA och FMV) och Totalförsvarets pliktverk till större eller mindre del med uppdrag vilket dock inte är ett resultat av LEMO-utredningen.

Å andra sidan har LEMO-reformen resulterat i minskat uppdragstänkande när det gäller fastigheterna. FortF var intäktsfinansierat och huvudsakligen uppdragsstyrd från Försvarsmakten, medan relationen mellan FORTV och Försvarsmakten huvudsakligen är den mellan hyresvärd och hyresgäst enligt den definition som används av myndigheter under Försvarsdepartementet.

Uppdragsstyrningen som helhet tycks ha lett till större systematik, och därmed också större inflytande för beställaren, Försvarsmakten, än tidigare.

Undvika militära särlösningar

De delar av LEMO-reformen som särskilt präglades av strävan att undvika militära särlösningar var avvecklingen av Försvarets civil-

förvaltning och Försvarets sjukvårdsstyrelse, omstruktureringen av försvarsfastigheterna (inklusive bildandet av Confortia AB, överföringen av marknadsmässigt fastighetsbestånd till Vasakronan AB och AB Kasernen, omvandlingen av FortF till FORTV) samt bolagiseringen av FDC:s och FMC:s verksamheter.

FCF-reformen gjorde i stort sett rent hus med särlösningar på det administrativa stödområdet. Avskaffandet av en särskild sjukvårdsförvaltning var ett steg i samma riktning inom sjukvårdsområdet, där dock generalläkarens tillsynsroll över tillämpning av miljö, hälso- och sjukvårdslagstiftningen utgör en särlösning.

Vad gäller försvarsfastigheterna var LEMO-reformen ett försök att tillämpa statens allmänna fastighetspolicy på försvarets område. Det utgör dock en särlösning att försvaret genomgående behållit driftresurserna som finansieras utanför förvaltarens kontroll och som därmed inte ingår i hyran.

Slutsats

Ett ytligt, prestationsorienterat betraktelsesätt på LEMO-utredningens produktivitet och genomslag (räknat i förslagets antal, storlek och beslut) ger bilden av en framgångsrik utredning. Mer djupgående analyser blottar en mer komplex bild. Besparingsmålen är endast delvis uppfyllda. När det gäller mål av inriktningskaraktär har LEMO-reformen i flera avseenden gått i önskad riktning utom möjligen när det gäller det resultatorienterade styrsystemets innersta syfte, nämligen att säkerställa den politiska nivåns inflytande.

LEMO jämförd med andra utredningar och förändringsprocesser

En vanlig uppfattning är att LEMO-utredningens institutionella form och metod samt den förändringsprocess som förknippas med utredningen var unika. Vad som var konventionellt respektive unikt i LEMO-utredningen skärskådas kortfattat i det följande, grundat på statsvetaren Carl-Einar Stålvants utförliga rapport (som återfinns i UTFÖR:s underlagsmaterial, SOU 1996:130).

Konventionella inslag

LEMO-reformen är i första hand en fråga om organisatoriska förändringar, som normalt har "en låg grad av kontroversialitet" i den politiska debatten. Det förklarar varför LEMO-reformen kunnat genomföras i stort sett utan partipolitiska motsättningar och ifrågasättanden i den offentliga debatten.

LEMO-utredningens ofta påtalade snabbhet är delvis ett uttryck för den sedan 1982 pågående förändringen av det statliga utredningsväsendet. En genomgång av utredningar från åren 1955–1989 visar att utredningstiderna blivit kortare. Det särpräglade för LEMO-utredningen är möjligen tiden i förhållande till ämnets omfattning.

Antalet enmanskommittéer, i likhet med LEMO-utredningen, har enligt samma genomgång ökat och är nu den dominerande formen. Utredarna är sällan politiker. När Gunnar Nordbeck tillträdde LEMO-uppdraget var han generaldirektör med ett förflutet som både statssekreterare, departementstjänsteman och tidigare militär.

Kunskapsproduktion, t.ex. i form av forskning, har minskat i utredningsväsendet. Också i det avseendet är LEMO-utredningen ett barn av sin tid. Utredningens betänkanden är relativt knapphändigt utformade beslutsunderlag utan inslag av nya fakta och ny kunskap.

En granskning av utredningsdirektiv under åren 1979–1983 visar att hälften saknar pregnanta målformuleringar. LEMO-utredningens direktiv, som nästan helt saknar problemformuleringar men har tydliga om än huvudsakligen allmänna mål, faller sålunda inom ramen för det konventionella.

Å andra sidan är det enligt samma genomgång relativt ovanligt att utredningar ger sig i kast med "mångfasetterade" problem av det slag som LEMO-utredningen ställdes inför.

Unika drag

Uppdragsgivaren valde den institutionella formen enmansutredning trots LEMO-utredningens mycket omfattande uppdrag. Denna kombination är ovanlig i utredningsväsendet.

Regeringen accepterade drygt hälften av de utredningsförslag som presenterades under åren 1955–1989. Försvarsdepartementet

accepterade något färre förslag än övriga departement i genomsnitt. Genomslaget för LEMO-utredningens förslag, omkring 85 procent, är sålunda ovanligt högt.

Ett annat särdrag var den möjlighet som direktiven gav utredaren att "under arbetets gång kunna initiera förändring och utveckling hos myndigheterna". Det förstärkte på ett unikt sätt utredarens roll som processledare.

Vidare är det ovanligt att en utredning kan initiera organisatoriska förändringar på den överordnade nivån, dvs. i departementet. Exempel på LEMO-utredningens särställning i det avseendet är den ledningsgrupp som tillsattes inom departementet och utredningens förslag om förstärkt analyskompetens inom Försvarsdepartementet. I allmänhet gör utredningar halt vid departementens dörrar.

Det är också ovanligt att det som i detta fall inrättas särskilda myndigheter för att genomföra förändringar: Försvarsmaktens Organisationsmyndighet, FMO och Totalförsvarets Avvecklingsmyndighet (TAV).

När det gäller utredningsarbetets bredd, problemens mångfasetterade karaktär och utredningens möjligheter att ingripa i genomförandet av sina förslag har det varit svårt att hitta paralleller till LEMO-utredningen. Utredningen är unik med avseende på kombinationen av genuin kunskap om området, handlingsinriktning, tempo och uppdragets frihetsgrad.

Försvarsspecifika drag

En ledande förklaring till LEMO:s genomslag när det gäller omstruktureringen är försvarets sektorisering, dvs. sektorns stora inflytande över sina egna angelägenheter. Denna sektorisering skapas och förstärks genom karriärmönstret, det institutionella minnet och det sammanhållna organisationskomplexet. När de tongivande kretsarna inom detta stora komplex enar sig om en lösning, kan den genomdrivas med stor energi och snabbhet.

Till detta kom att LEMO-processen i stort kunde genomföras av ett obrutet processledarskap. Också det har kanske sin förklaring i försvarssektorns traditioner och självbestämmande, genom att förändringsarbetet delegerades till en person, utredaren, på ungefär samma sätt som en militär uppgift kan delegeras till en befälhavare med stora befogenheter.

Jämförelser med näringslivet

Vissa paralleller kan dras mellan LEMO-utredningen och förändringsprocesser inom näringslivet. Näringslivets interna omvandlingar är svåra att belägga lika utförligt och systematiskt som förändringsarbete i den offentliga sektorn. Jämförelserna kan därför endast gälla enstaka punkter.

Det finns likheter mellan ett stort producerande företag och försvaret, t.ex. premiering av enighet, specialisering och problem-

lösningförmåga. LEMO-utredningens strategi – krigsorganisationen i centrum och insnävningen av försvarsmakten – påminner om 90-talets fältrop inom näringslivet: tillbaka till kärnverksamheten, "back to basics".

Också i metoden för att bedriva förändringsarbete finns beröringspunkter mellan LEMO-utredningen och näringslivet. Ett exempel är omstruktureringen av Statsföretag. Initiativtagare den gången var den näringsminister som senare – då som försvarsminister – tog initiativ till LEMO-utredningen. Likheterna består exempelvis av kraftfulla processledare (Sören Gyll/Gunnar Nordbeck), seminarier för förankring, principskisser som utgångspunkter och beslut under själva processen (Sören Gyll: "jag skjuter när duvan lyfter").

Har utredningsmetoden påverkat utfallet?

Kombinationen av föreställningar om LEMO-utredningen som dels framgångsrik, dels unik väcker förhoppningar om att utredningens metodval generellt kan stå som modell för förändringsarbete inom statsförvaltningen. Det finns därför anledning att analysera sambanden mellan utredningens metodval och resultat. Det i sin tur ger underlag för slutsatser om vilka lärdomar som kan dras av LEMO-utredningen.

LEMO-utredningens huvudmetoder

LEMO-utredningens metodval kan sammanfattas som dels "allians med sektorn", varmed avses de nära förbindelser som utredaren höll framförallt med försvarsmaktens ledning, dels "processledarskap", som hänför sig till det näringslivsliknande sätt att leda stora omstruktureringar som LEMO-utredningen ger exempel på.

Allians med sektorn

LEMO-utredaren Gunnar Nordbeck hade täta kontakter med ÖB Bengt Gustafsson liksom med något eller några tiotal andra nyckelpersoner. Utredaren gav många inblandade ett intryck av att

de var delaktiga av en informell process. Somliga av dessa kontakter ledde till överenskommelser som blev styrande för det fortsatta arbetet. I LEMO-utredningens officiella dokument redovisas en inledande individuell intervjuserie med 16 personer, huvudsakligen ledande militärer men även generaldirektörer från de största stödfunktionerna. Vanligen anslogs 3–4 timmar för dessa intervjuer som genomfördes i augusti–september 1991.

Den väl utvecklade kontaktverksamheten inom försvarssektorn innebar inte att utredaren isolerade sig från den politiska parten. Nordbeck hade också frekventa och väl kända kontakter i departementet och riksdagen. Han höll statsrådet och statssekreteraren väl informerade. Kontakten med riksdagspolitiker skedde genom en referensgrupp som sammanträdde totalt 18 gånger och som framförallt fyllde rollen som vidareförmedlare till partigrupperna. Uppenbarligen hade Nordbeck initiativet i kontakterna med denna referensgrupp – kontakter som i viss utsträckning präglades av dialogmetoden även om de inte blev särskilt täta. En politiker uppger att han inte från början förstod hur stor LEMO-utredningen i verkligheten skulle komma att bli. En annan intervjuad beskriver referensgruppen som "släpkärra".

Seminarier

Utredningsmetoden seminarier väckte stor uppmärksamhet. Seminarierna blev den yttre symbolen för den informella metoden. Det är därför intressant att konstatera att LEMO-utredningen anordnade relativt få egna seminarier – totalt under hela utredningsperioden fem regelrätta seminarier med generaler, generaldirektörer

och företrädare för departementet. Tre av dessa seminarier avhölls under utredningens inledande skede hösten 1991. De första två seminarierna var tvådagarsinternat, varav det första främst gällde centrala staber och gemensamma myndigheter, det andra med fokus på centrala och regionala staber. ÖB och försvarsgrenschefer deltog i båda dessa seminarier. I det tredje seminariet denna höst deltog cheferna vid departementet.

De seminariedeltagare som UTFÖR intervjuat uppehåller sig mycket vid seminarierna som arbetsform:

"Jag var med på många seminarier. Ett fritt och effektivt meningsutbyte. Intensiv diskussion. Nordbeck lotsade det hela framåt". (Försvarsmakten).

"Nordbeck arbetade med seminarieformen. Han var inte låst". (Försvarsmakten).

"Samlade myndighetschefer, jobbade i steg i seminarieform med det som var viktigast. Relativt förutsättningslösa seminarier med frågor som Vad är syftet med försvarsmakten? Vad har olika delar för roller? ÖB var inne på LEMO:s linje" (Stödmyndighet m.fl.).

"LEMO:s arbetssätt utomordentligt. Man samlade cheferna för att se vad det fanns för uppfattningar. Nödvändigt i denna komplexitet. Seminarierna var exemplariska." (Stödmyndighet m.fl.).

"I traditionellt utredande kräver man in underlag som ett kansli och sekreterare bearbetar i en utredningsgrupp. I LEMO jobbade två personer, de kallade till sig folk, for runt. När de kommit till en viss punkt kallade de samman till internat. De ansåg sig väl förankrade". (Stödmyndighet m.fl.).

"Man hade arbetsgrupper på seminarier. En klassisk konsultteknik som fungerade på generalerna. Resultatet blev att han lyckades få många med på att fullständigt omstrukturera försvaret." (Stödmyndighet m.fl.).

Konsensus eller förankring

Seminarierna var mycket dialogbetonade och samlade i hög grad deltagarna kring en gemensam förändringstanke. LEMO-utredaren eftersträvade dock inte konsensus, vilket han bedömde som ett alltför högt ställt mål. Målsättningen begränsades till förankring eller förståelse. Utredaren lade stor vikt vid att han hade vissa grundprinciper med sig som ingångsvärden för seminarier. Seminarier syftade till att klarlägga behandlingen för det som diagnosticerats i de förberedande intervjuerna. Utredaren och sekreteraren hade tidigt utvecklat en strukturidé. Seminarier tjänade som forum för den nödvändiga hållbarhetstesten och förankringen av denna idé. Spänningen mellan vad som var givet från början och vad som var öppet vid seminarier framkommer i några citat från deltagarna:

"Vid mötena kräver företrädare för de olika verksamheterna att man tittar på olika frågor och då blir bisakerna avgörande. Det viktiga är att hålla fast vid besluten i de stora strategiska frågorna. Han förankrade efterhand. Seminarier lät som om de var förutsättningslösa." (Försvarmakten).

"Vi satt allihop som en gisslan på seminarier, han höll i Damoklessvärdet. Det fanns inga vinnare utom Försvarmaktens chef. Principen om sammanslagningen av myndigheterna diskuterades inte på seminarier, den presenterades som ett faktum. Han förutsattes själv fylla ut de grundläggande

direktiven. Det ifrågasattes sedan inte. Han framträdde med auktoritet." (Stödmyndighet).

"Metoden var seminarier med de höga cheferna, som skulle definiera sina roller. Det skulle göras i en begränsad krets. Det var plågsamma tillställningar, handlade för deltagarna ofta om att motivera sin formella ställning. Nästan sensitivitetsträning, men man lyckades få förståelse hos de höga cheferna. Allt kunde genomföras med mindre friktioner."

(Departementstjänsteman).

En deltagare beskriver målände dynamiken på seminariet. Deltagaren menar att utredaren var "tvungen" att använda seminarieformen trots att han "visste hur han ville ha det". Utredaren körde samman dem som hade motsatta uppfattningar och fick till stånd en debatt där en deltagare "målade in sig" och de andra enade sig mot honom. Det framgår också av andra UTFÖR-intervjuer att diskussionsklimatet på dessa möten var intensivt.

Kritik mot seminariemetoden

De deltagare som intervjuats diskuterar för och nackdelar med seminarier. Endast en nyckelperson anser att denna konsensusmetod inte är bra bl.a. därför att det inte kommer fram radikala förslag vid seminarier: "Man manifesterar vad som ligger i luften".

En deltagare talar om seminarierna som exemplariska men att de kan resultera i "inbakade kompromisser". En annan beskriver metoden som manipulativ, vilket dock kan vara nödvändigt i en omprövningssituation. "När man ska ompröva fungerar inte den traditionella utredningsmetoden, utan den är bäst när man bygger

upp."

I en annan intervju talas om risken för taktiserande och lobbyverksamhet under utredandets gång. Mot denna kritik anför utredaren att risken för taktisering snarast är större om utredningen "stänger in sig". Chansen till lobbying blev ju ganska liten, menar utredaren, eftersom var och en på seminarierna var tvungna att redovisa och försvara sin uppfattning.

Dialog och överenskommelser

Trots att arbetet gick mycket snabbt, upplevs metoden som väsentligen dialogbetonad. En förklaring till detta är utredarens metod med överenskommelser, ett "bilateralt" arbetssätt: utredaren kommer överens med nyckelpersoner om att vissa åtgärder skall vidtas. I ett par fall – FMV och ÖCB – har dessa överenskommelser dokumenterats. I andra fall handlar det om informella överenskommelser. Denna metodik framskymtar i UTFÖR:s intervjuer:

"Det snabba genomförandet beror på kombinationen av Nordbeck, Bengt Gustafsson och försvarsministern".
(Departementstjänsteman).

Framför allt var det alliansen mellan ÖB och utredaren som gav LEMO-utredningen dess starka bas i genomförandeskedet. Inom varje delområde krävdes dock nya, mer specifika allianser, överenskommelser och kontakter.

Processledarskap på två nivåer

Utredaren som processledare

Först ett koncept

Under andra halvåret 1991 formades det koncept som sedan styrde LEMO-reformen. De olika faserna i kronologisk ordning:

- Diagnos med ledning av intervjuer.
- Ett koncept, en strukturidé hos utredare och sekretarare.
- Hållbarhetstest och förankring av idén genom seminarier.
- Utformning av huvudbetänkandet inklusive bilaterala kontakter vid behov för att förankra strukturen.

Det kan diskuteras när konceptet formulerades. Delar av det fanns antagligen redan innan utredningen startade, andra delar växte fram under dialogerna och vissa justeringar gjordes antagligen under seminarierna. Utredningens sekreterare har kommenterat metoden:

"Hösten 1991 skedde det grundläggande tänkandet. Varför gick vi så långt? Vi märkte att argumenten höll. Gunnars (Nordbeck) minimiambition var att få ett gemensamt högkvarter. Principen om de olika påsarna (dvs. försvarsgrensanslagen) måste brytas. Behovet av eventuellt drastiska omprioriteringar i en krympande ekonomi var en viktig faktor. Vi gillade VI 90 (ÖB:s verksamhetsidé för försvaret), fokuseringen på krigsförbanden. Samverkan mellan försvarsgrenscheferna följer av detta. Och motivet att ändra organisationen var att vi måste få kommandoproblemet löst."

Flera intervjuade kommenterar LEMO-utredarens inledande idé: "LEMO började i principerna, i processen har vi sedan haft olika mening. Han kunde ganska tidigt få fram huvudprincipen". (Försvarsmakten).

UTFÖR:s intervjuer belyser de tidigare svårigheterna att komma åt problem i stödmyndigheterna, tagna var och en för sig i utredningar under 1980-talet. Men "när vi kunde argumentera utifrån en huvudstruktur gick det bättre", menar t.ex. utredningens sekreterare.

Någon intervjuad beskriver att utredaren inte inledde med att skriva en utredning utan han "ritar bara några bilder. Detta gäller de stora strategiska frågorna". Ett av flera exempel är den principskiss utredaren presenterade sommaren 1992 som en utgångspunkt för Försvarsdepartementets styrprojekt.

Kontinuitet i processledarskapet

Under våren 1991 resonerade utredaren med den politiska ledningen vid Försvarsdepartementet om sin roll som utredare. Han ville driva en process som skulle leda fram till förändringar i styrning och struktur. En sådan processledning kunde inte ÖB klara av eftersom han var en part. Denna process måste sedan hållas igång på olika nivåer tills man nådde resultat. Utredaren skulle sålunda inte vara så mycket utredare som snarare processledare och genomförare.

I direktiven återspeglas detta i den tidigare citerade formuleringen om initiering av förändringar i myndigheterna. Den nya politiska ledning som tillträdde hösten 1991 gav utredaren

samma mandat som den tidigare ledningen.

Utredarens roll byggde inte bara på politiskt förtroende utan också på att han hade en stark förankring i det militära lägret såsom f.d. officer och i civilförvaltningen, där han tillbringat en stor del av sin karriär. Förändringsarbete i miljöer som domineras av kårer – vilket i hög grad gäller den militära miljön även om kårerna i sig inte är officiella – följer alldeles specifika lagar som är svåra för en utomstående att tolka. Utredarens bakgrund gav honom sålunda ett stabilt underlag för processledarrollen.

"Processen ledde fram till slutsatser ganska fort. Man bör driva sådana här processer ganska hårdhänt och ge sjutton i vad olika personer säger. Metoden är lite udda i statsförvaltningen men påminner om det sätt vi själva arbetar på". (Försvarsmakten).

Processledarskapet varierar mellan delsektorerna

Grundkonceptet utvecklades under hög grad av involvering, vilket resten av utredningsarbetet i viss utsträckning kunde dra nytta av genom den good-will som skapats. Men den höga grad av involvering som kännetecknade den inledande fasen bibehålls inte i de följande delutredningarna. Involveringsgraden är väsentligt lägre när det gäller t.ex. områdena sjukvård, högskolor, administrativt stöd och bolagisering. Märkligt nog utreddes verkstadsfrågan med delvis hög grad av involvering, trots att den som sorteringsproblem (i eller utanför Försvarsmakten) inte kan ha föranlett större problem. Möjligen berodde det på att utredaren hoppades kunna medverka till en bolagisering, vilket hade varit ett relativt stort ingrepp som motiverat en grundlig genomgång.

Det är lika märkligt att inte de mycket omfattande och besvärliga fastighets- och materielfrågorna bearbetades med samma involveringsmetod som utarbetandet av grundkonceptet. De visade sig vara mer komplicerade än de övriga delområdena. Här fungerade inte LEMO-utredaren som processledare på samma direkta sätt som han gjorde inom andra områden. Beträffande Materielverket kom LEMO-utredaren och FMV:s generaldirektör överens om en annan arbetsfördelning med hänsyn till att FMV redan satt igång ett omfattande förändringsarbete. I fastighetsfrågan överlät Försvarsdepartementet ledarskapet till FÖFA-utredaren. Denne kan inte sägas ha stått på särskilt fast grund att döma av försvarsledningens motstånd under hela FÖFA-utredningens förlopp.

En förklaring till LEMO-utredarens mer passiva roll inom fastighetsområdet kan vara att hög grad av involvering inte fungerar som metod när det redan från början rådde grundläggande motsättningar i sak mellan aktörerna.

Departementets processledning

Färre remisser

Den informella processmetodikerna påverkade förändringsförloppet både under och efter själva utredningsarbetet. Det första betänkandet med hela konceptet för den kommande omstruktureringen gick på formell remiss till ÖB som svarade efter att ha hört militärledningen. Även ÖCB och berörda fackliga organisationer lämnade remissyttranden. Synpunkter på betänkandet lämnades

även av landshövdingarna i ett civilområde, av Skövde kommun och av RRV. Med tanke på förslaget omfattning var det förhållandevis få remissyttranden.

Antalet remissyttranden ökade dock efterhand. Så t.ex. refererade propositionen om försvarets hälso- och sjukvård 16 remissvar, propositionen om fastighetsfrågorna 14 remissvar och propositionen om FCF:s nedläggning 24 remissvar.

Departementet som överprocessledare

Departementschefen Anders Björck och departementets ledande tjänstemän kan beskrivas som ett slags överprocessledare. De följde processen nära. Framförallt träder departementet in i besluts- och genomförandeprocessen efter utredningsfasen, även om utredaren fortfarande fanns med i bakgrunden. Utredningssekreterarens texter i betänkanden kunde lätt överföras till propositionstexter.

LEMO-utredningens grundläggande koncept såg systemet uppifrån: regeringen beställer en viss krigsorganisation av Försvarsmakten, som i sin tur lägger ut uppdrag. Därmed tangerade utredningen departementets egen styrning. Även om departementets styrprojekt var skiljt från LEMO-utredningen, gick det lätt att anknyta reformeringen även av regeringens styrning till utredningens grundkoncept.

Exempel på departementets ingripanden i rollen som överprocessledare:

- Organisationsmyndigheten FMO bildades på försvarsmaktens förslag för att förbereda starten av den nya myndigheten Försvarsmakten. Därigenom kom försvaret under mer än ett år

- att – vid sidan om de centrala staberna – ledas av ytterligare en myndighet. Det skapade möjlighet till framförhållning.
- Inrättandet av avvecklingsmyndigheten TAV var ett departementsinitiativ.
 - Förhandlingsfasen i bolagiseringarna sköttes av en särskild utredare som hade nära kontakt med departementet.
 - En viktig fråga för departementet var valen av personer och tidpunkter för tillsättning av chefer i den nya organisationen. Flera ledande poster besattes den 1 juli 1994. Negativa "skarv-effekter" undveks genom att FMO existerade.
 - Inom vissa sakområden var departementet djupt engagerat. Det gäller särskilt fastighetsfrågan. Utöver beredning av regeringsbesluten svarade departementet också för mycket av det informella jämnings- och förhandlingsarbetet. Genomgående var det ett komplicerat förändringsskede där många styrande beslut togs i departementet.

Departementet försökte utnyttja den förändringschans som låg i LEMO-utredningens breda uppdrag:

"Vi kunde göra en massa saker därför att LEMO satte hela systemet i rörelse. När bollarna var i luften gick det att ändra på mycket."

En annan av de intervjuade departementstjänstemännen talar om den klassiska metoden med "hela havet stormar".

Det är svårt att väga LEMO-utredarens personliga processledning mot departementets överordnade ledning. Till en del skedde den parallellt, till en del tog departementet över där utredaren hade slutat. Med tanke på alla de åtgärder som vidtogs på departementsnivå kan betydelsen av denna överprocessledarroll inte förbises.

LEMO som mantra

Förankringen i början av processen, det stora genomslaget för grundkonceptet (förslaget om omstrukturering och avgränsning av Försvarsmakten m.m.) och utredarens informella processledarskap med starkt understöd av departementet bidrog till att ladda begreppet LEMO med en märklig kraft. LEMO kan liknas vid ett mantra som under några år i vissa avseenden drev processen av egen kraft.

Begreppet mantra har sitt ursprung i uråldriga hinduiska riter. Mantra har idag även en sekulariserad användning i västerlandet som hjälpmedel vid meditation (se t.ex. D R Kinsley: *Hinduism. A cultural perspective*. Prentice Hall, 1993). Ett mantra är en serie av ibland helt meningslösa stavelser, som anses ha en särskild kraft när de används på rätt sätt. Gurun, vishetsläraren, ger eleven ett mantra. Mantrats effekt i religionsutövningen var bl.a. att garantera "jordens och platsens stabilitet och renhet där utövaren befinner sig under återstoden av ritualen". Den ritual, som mantrat var en del av, kunde åstadkomma stora saker: utövarens totala befrielse från världsliga ting eller utomordentliga krafter som t.ex. allvetande och förmåga att flyga. I sekulariserad meditativ användning anses mantrat ha stor betydelse för individens välbefinnande.

Att begreppet LEMO användes såväl i den blivande Försvarsmakten för att beteckna på den centrala styrgruppen (LEMO-sekretariatet) som i departementet (LEMO Ledningsgrupp) är exempel på begreppets mantraliknande kraft. LEMO-begreppet blev sålunda en positiv kraftfaktor i sig.

En intervjuad departementstjänsteman menar att själva LEMO-

begreppet var en stor tillgång i författandet av propositionstexter. Detta kan avläsas i hur många gånger begreppet används i budgetpropositionens försvarsbilaga (för år 1992 har prop. 102 använts istället för prop. 100): år 1992 – tre gånger, år 1993 – 23 gånger, år 1994 – 38 gånger och år 1995 – 12 gånger, dvs. totalt 76 gånger. Därutöver nämns LEMO ett otal gånger i övriga propositioner.

UTFÖR:s intervjuer med nyckelpersoner (se första UTFÖR-betänkandet, SOU 1995:129) visar att det fanns många olika uppfattningar om LEMO-begreppets innebörd och vikt. Trots det var begreppet ett mycket användbart redskap i förändringsprocessen.

Sektorallians och processledning i socialpsykologiskt perspektiv

Intervjuer och dokument ger underlag för socialpsykologiska hypoteser om orsakerna till och arten av den roll som förändringsagent som LEMO-utredningen utövade. Det gäller särskilt utredarens och ÖB:s personliga roller i detta sammanhang.

Kollektiv problemupplevelse

Försvarsmakten hade genomlevt en tid av ackumulerade organisationsproblem. Det fanns en hög grad av problemmedvetenhet, vilket framgår av UTFÖR:s intervjuer. Departementet hade under lång tid försökt men inte lyckats få ett grepp på försvarets omorganisationsfrågor. Ett av problemen med djupa

effekter både internt och externt var "kriget" mellan försvarsgrenscheferna. Inför öppen ridå utspelades regelbundet en revirkamp i samband med försvarsöverenskommelserna. Internt inom försvarsmakten fanns också starka spänningar mellan militärerna och de s.k. förvaltningarna för anläggningar, materiel, m.m.

Ett annat problem låg i försvarssektorns oöverskådliga myndighetsstruktur som omöjliggjorde utkrävande av ansvar. Formerna för ledarskap i den högsta militärledningen var komplexa och förvirrade.

ÖB Bengt Gustafsson, som tillträdde under 1980-talet, hade visat en stark vilja att ta itu med dessa problem. Också inom det militära kollektivet fanns det en allmän önskan att under rätt ledning genomföra stora förändringar. Problemen ställdes på sin spets i samband med ökade krav på besparingar som följd av beslut om en minskad krigsorganisation. Överrocken var för stor.

Den kosmopolitiska och lokale ledaren

När Gunnar Nordbeck accepterade att tillsammans med Åke Hjalmarsson leda den nödvändiga omstruktureringen, markerade han tydligt en vilja att bli processledare – med betoning på ledare – snarare än utredare. Tanken var att ÖB inte kunde utöva ledarskap för förändringen eftersom också ÖB-funktionen skulle omprövas i samband med utredningen. I den situationen kunde utredaren vara en vikarierande ledare. Likväl torde många internt ha upplevt ÖB som den bakomliggande, drivande kraften.

Relationen mellan ÖB och utredaren påminner starkt om relationen mellan en kosmopolitisk och en lokal ledare, ett begreppspar som använts av socialpsykologen Robert K Merton i

uppsatsen "Patterns of Influence: Local and Cosmopolitan Influentials" (först publicerad 1949, refererad i Johan Asplunds "Essä om Gemeinschaft och Gesellschaft", 1991). Mertons teser i sammanfattning:

- Den kosmopolitiska ledaren med professionell erfarenhet från flera olika "världar" kan utföra saker som inte är möjliga för en lokal ledare. Den förstnämndes handlingsförmåga ökar om han också behärskar det lokala språket.
- Den lokale ledaren är inriktad på den egna gruppen, den kosmopolitiska är inriktad mot världen i övrigt. Han blir en brygga till omvärlden och kan hjälpa den lokala gruppen att uppträda effektivt mot omvärlden.
- Den lokale ledaren är fast rotad på platsen, medan den kosmopolitiska ser den lokala världen som en bland flera. Med distans till det lokala kan den kosmopolitiska ledaren välja rationella lösningar, som fungerar gentemot omvärlden.
- Den lokale ledaren utövar starkt inflytande inom sin sfär där den kosmopolitiska uppträder som konsult och specialist. Också den senare kan utöva starkt inflytande men bara tillfälligt och i avgränsade frågor. Han upplevs därför inte av den lokala ledaren och gruppen som hotfull eller som en konkurrent.

Med utgångspunkt från Mertons teser kan det hävdas att parkombinationen ÖB som lokal ledare och LEMO-utredaren som kosmopolitisk ledare var närmast perfekt för den föreliggande omstruktureringsuppgiften. Utredarens förankring i den militära världen innebar att han inte behövde tolk för att göra sig förstådd internt. Han fann tidigt ett koncept som tillfredsställde ÖB och flera andra nyckelpersoner.

Vad som gör förändringsprocessen socialpsykologiskt intressant är att utredaren så tydligt tillämpade sitt ledarskap och fick det accepterat i de två stora seminarierna hösten 1991. Under utredarens ledning bearbetade framstående chefspersoner tillsammans – för vissa under stor plåga – sina motsättningar och accepterade en lösning som (med undantag för försvarsgrenschefernas formella ställning) blev LEMO-utredningens huvudkoncept. Utredaren var trefalt framgångsrik: han bidrog till att stärka den militära chefsgruppens sammanhållning, han lyckades hävda sin egen ställning som ledare och tillsammans med gruppen löste han ett antal gemensamt upplevda problem.

Det är sällan en statlig utredare får så många lovord som i UTFÖR:s intervjuer med de berörda parterna från olika läger. De intervjuade ger uttryck för stor tacksamhet mot utredaren. Seminarierna lade sålunda en fast grund för den allians som utredaren och försvarsmakten ingick och som bidrog till ett resultatgivande förändringsarbete. Men det förklarar också varför förändringsarbetet gick trögare när utredningsförslagen avvek från försvarsmaktsintresset.

Det återstår att förklara varför också många civila personer markerar beundran för utredarens och utredningssekreterarens insatser. Det beror sannolikt på att man inte sedan 1960-talet haft ett civilt ledarskap med samma genomslag i Försvarsmakten, med hjälp av personer som inte var aktiva militärer infördes år 1970 ett nytt planeringssystem i försvaret, FPE-systemet som både utredaren och huvudsekreteraren för övrigt var väl insatta i.

För den civila ledningen av totalförsvaret var det värdefullt att ha en förändringskraft som inte var ensidigt militärt orienterad. Utredaren intog sålunda en roll som kosmopolitisk ledare i förhållan-

de till både den militära och den civila delen av försvaret. Med sin bakgrund i båda lägren och med ett politiskt förflutet kunde utredaren utgöra en brygga dels mellan den civila och militära världen, dels mellan tjänstemän och politiker.

Ovannämnda förutsättningar skapade ett förtroende för utredaren, som underlättade den politiska ledningens beslutsprocess. Den politiska ledningen litade helt enkelt på utredaren. Detta förtroendekapital var ytterst viktigt med tanke på att grundkonceptet byggde på att det skulle tillskapas en mycket stark överbefälhavarefunktion, vilket vissa politiker fann betänkligt.

Samband mellan metod och resultat

Mot bakgrund av det föregående görs nu ett försök att sammanfattningsvis besvara en av rapportens två huvudfrågor: Vilka samband existerar mellan utredningens metoder och resultat? De två särskiljande egenskaperna hos LEMO-processen – alliansen med sektorn och processledarskapet – användas därvid som en förklaring till de växlande graderna av framgång och motgång som mötte utredningens olika slag. Framställningen följer genomgången i kapitel 2–3 av utredningens delprocesser och genomslag.

Strukturförändringar

Sammanläggningen av de cirka hundra myndigheterna är LEMO-utredningens utan jämförelse största framgång. Det stora genomslaget för utredningens förslag i detta avseende torde bero på kombinationen av utredarens allians med sektorn och processledarskapet på de två nivåerna.

Av UTFÖR:s intervjuer tycker man på departementet att alltför mycket av "finishen" av förslagen hamnade på departementets bord – och detta just på grund av utredningens metodval. Det hävdas att snabbheten och det informella processledandet på bekostnad av detaljutredande och bred remissomgång gjorde att utredningsförslagen mer än vanligt hade karaktären av halvfabrikat.

Kritik av det slaget kan alltid framföras i samband med genomgripande strukturförändringar. Sådana förändringar åstadkoms inte genom omfattande utredande. Organisationslitteraturen och praktiska erfarenheter från de senaste årtiondena visar att de måste processas fram utifrån vissa allmänna principer. Med mer konventionella och formella metodval hade LEMO-utredningen dragit ut på tiden och det ursprungliga konceptet efterhand reducerats. Den stora strukturförändring, som utredningen gav upphov till, hade då förmodligen blivit kraftigt fördröjd om den över huvudtaget hade kommit till stånd.

*Men metodkombinationen sektorallians och processledarskap
"räckte inte ända fram" i några avgörande frågor*

LEMO-utredningens ursprungliga förslag om gemensam central produktionsledning i Försvarsmaktens högkvarter förverkligades inte. På den punkten valde försvarsministern att vika sig för motståndet från försvarsgrenscheferna, en traditionellt stark kraft inom försvaret. Alliansen med sektorn bröts och en energisk processledning från LEMO-utredarens sida var inte nog i en så central fråga.

Skolfrågan är ett annat exempel på utredningsmetodens tillkortakommande. LEMO-utredningen förslag om sammanslagning av de tre försvarshögskolorna till en förverkligades inte. Uppenbarligen var det förenade krafter hos försvarsledningen och ledningen i Försvarsdepartementet som mot slutet av processen hindrade denna lösning och inskränkte åtminstone, för tillfället, sammanslagningen till två av skolorna.

Säkerställande av effekter

– Besparingar

LEMO-reformen lyckades bara till hälften med att säkra kostnaderna för ledning i fred som enligt direktiven var ett av utredningens mål. Arbetet med genomförandet av högkvarterets sammanslagning sköttes främst av LEMO-sekretariatet internt inom Försvarsmakten. Därvid prioriterades sammanslagningsprocessen och – delvis – minskningen av antalet tjänster, medan däremot

besparingarna kom i andra hand²⁴

Besparingar i ledningsorganisationen av denna storleksordning är svåra att genomföra utan aktiv medverkan av samma organisation. På denna punkt höll alltså inte alliansen. Genom att överlåta på ÖB att sköta inre frågor i den blivande Försvarsmakten hade utredaren mer eller mindre abdikerat från processledandet i detta avseende.

– Resultatorienterad styrning

Förändringen av ÖB-funktionen till en chefsbefattning för hela Försvarsmakten har inneburit en väsentlig förändring med avseende på statsmakternas styrning. I UTFÖR:s rapport om styrning (SOU 1996:98) hävdas att den nya ÖB-funktionen reducerat politikernas möjligheter att styra försvaret.

Detta i förhållande till målsättningen negativa resultat av LEMO-utredningen kan förklaras med hänvisning till metoden sektorallians. Med denna metod som dominerande i utredningens arbete var ett utfall till den politiska nivåns nackdel att förvänta. När utredaren såg rationaliseringen av Försvarsmaktens styrning som sin huvuduppgift, blev den politiska nivån jämförelsevis styvmoderligt behandlad. Detta gäller regeringens och i ännu högre grad riksdagens styrformer.

Till detta bidrog också metoden processledning såsom den kom att tillämpas i utredningen. Utredaren deltog efter den inledande insatsen sedan inte direkt, annat än som bollplank i departementets styrprojekt. Vidare var det departementets egen ledningsfilosofi att

²⁴ Se UTFÖR:s betänkande *Strukturförändring och besparing*, SOU 1996: 96.

de nya styrformerna skulle utformas i samförstånd med Försvarsmakten.

– *Styrande krigsorganisation*

Idén om en styrande krigsorganisation motiverades framförallt utifrån den filosofi som utvecklades i ÖB:s verksamhetsidé 90. Detta budskap uppfattades som ledande för LEMO-utredningen. Den politiska nivån har emellertid inte haft samma förmåga som Försvarsmakten att omsätta denna princip i praktiska styrformer. Statsmakternas styrning sker fortfarande i praktiken i stor utsträckning i produktionstermer. Det kan bero på att sektoralliansen inte gav den politiska nivån möjlighet att spela samma aktiva roll som försvarsmaktens ledning i utredningsarbetet.

– *Uppdragstänkande*

Utredningsmålet att öka uppdragstänkandet rör förhållandet mellan den blivande Försvarsmakten och i första hand stödmyndigheterna. LEMO-utredningen skisserade allmänna principer för uppdragstänkandet men deltog inte aktivt i den konkreta utformningen. Genomförandet skedde i en dialog mellan Försvarsmakten och respektive utförande myndighet. Enligt UTFÖR:s utvärdering av uppdragssystemet (se bl.a. särskild rapport i denna SOU-volym) är resultatet i form av ökad systematik i stort sett positivt.

Det kvarstår dock ett antal oklarheter, t.ex. om i vilken grad Försvarsmakten bör ha bättre egen beställarkompetens när det gäller

materieförsörjningen. Ett exempel på målkonflikt i fråga om uppdragstänkande gäller Militärhögskolans målsättning. Skall jämförbarhet med civila universitet och högskolor prioriteras på bekostnad av Försvarsmaktens mer omedelbara behov av befälsutbildning?

Dessa och andra problem gällande uppdragstänkande torde delvis vara en konsekvens av metoden processledning, som innebar att utredningen angav principlösningar men delegerade genomförandet. I nästa steg krävs därför en förnyad bedömning, i sista fall från departementets sida, om vem som skall ingripa och lösa de praktiska problem som uppstått.

– Undvika särlösningar

Den stora frågan när det gäller att undvika särlösningar är i vilken utsträckning denna process skall fullföljas i fastighetsreformen. En av de särlösningar som kvarstår är att Försvarsmakten över hela linjen har behållit driftresurserna. Det har resulterat i att hyresvärden FORTV inte kan inkludera driftkostnaden i hyran och därmed inte får samma helhetsgrepp som en normal fastighetsförvaltare.

Lösningen är exempel på konsekvensen av alliansen med sektorn, som innebar att statsmakterna accepterade Försvarsmaktens motstånd mot att avstå från driftresurserna.

– Hänsyn till uppsagda

I avvecklingsprocessen deltog departementet bland annat genom inrättande av TAV.

Sammanfattande bedömning

De två särdragen i LEMO-processen – alliansen med sektorn och processledarskapet – har här framhållits som de viktigaste variablerna när det gäller att förklara utredningens genomslag respektive tillkortakommande. En slutsats är att intressentprincipen slår igenom starkt. När den viktigaste allianspartnern Försvarsmakten inte accepterar utredningens förslag, uppstår allvarliga problem.

Processledningsnivåerna påverkar arbetet på olika sätt. Utredarens personliga ledarstil hade stor betydelse under processens inledande skede. Det var då begreppet LEMO laddades upp med sin mantrakraft, något som hela reformarbetet därefter kunde dra nytta av. Förmodligen slog mantrakraften igenom även i departementets styrning, vilket kommer till uttryck i att man efter det första betänkandet kan avstå från en mer normal remissrunda. Departementets processledning är av naturliga orsaker inte lika personlig och dynamisk som utredarens stil. Departementets roll är mer att lösa formella problem, iordningsställa beslutsdokument, hantera frågor som sammanhänger med avvecklingar, etc. Undantaget är möjligen fastighetsreformen, där departementet ledde processen mycket påtagligt, både substantiellt och formellt.

Mantraeffektens betydelse är svårare att belägga konkret. Den har dock tydligt manifesterats i UTFÖR:s intervjuer där de intervjuade starkt framhåller LEMO-begreppet som en viktig kraft. Begreppet tycks ha behållit sin styrka trots att statsmakterna vidtar förändringar av LEMO-utredningens ursprungliga förslag och trots att tillämpningen av utredningens koncept skapat problem i några

avseenden. Begreppet ses fortfarande som en positiv kraft i det fortlöpande reformarbetet.

Lärdomar för framtiden

En viktig fråga för denna rapport gäller vilka lärdomar som kan dras av LEMO-utredningen och som kan nyttiggöras i framtida utrednings- och förändringsarbete. Stora strukturförändringar kommer från tid till annan att vara nödvändiga. Skall de då genomföras utifrån "det stora och snabba greppet" som LEMO-utredningen tillämpade? Alternativen är antingen en mer stegvis metodik eller ett mer systematiskt analysarbete för att belysa alla tänkbara konsekvenser innan förändringar genomförs.

Om man väljer "det stora och snabba greppet", är då LEMO:s metod med allians med sektorn och ett huvudsakligen personligt processledarskap rätt metod?

Den analys som kan leda fram till svar på dessa frågor kompliceras av att det var just det personliga processledarskapet som gav upphov till en fruktbar allians med sektorn och till idén om det stora greppet. Samtidigt var det dessa metoder som skapade de begränsningar LEMO-reformen nu brottas med, t.ex. svårigheten att balansera ÖB:s starka roll mot brister i den politiska nivåns styrning och svårigheten att komma till rätta med sårbarhetslösningarna i fastighetsreformen.

Det är kännetecknande för stora strukturreformer att de både bygger på obalanser (som tvingar fram stora grepp) och att de skapar obalanser (som måste rättas till i efterhand). Den helt balanserade utvecklingen är en dröm utan förankring i verklighetens förändringsarbete. En erfarenhet för framtiden är därför att man bör ha mental beredskap och praktiska resurser för att hantera obalanser som uppstår under och efter förändringsarbetet.

Tillsättningen av UTFÖR kan tolkas som en sådan beredskap. Statsmakterna bör utnyttja den kunskap som utvärderingen ger för att korrigera de obalanser som kvarstår efter det stora greppet.

Vad blir mantrat denna gång?

- Die in dem Bericht für den Zeitraum 1960/61
 - über die Tätigkeit der Kommission für die
 - Untersuchung der Wirtschaftslage in der
 - Bundesrepublik Deutschland, insbesondere
 - über die Entwicklung der Wirtschaft im
 - ersten Halbjahr 1961, enthält die
 - folgenden Angaben:

1. Die Produktion	...
2. Die Beschäftigung	...
3. Die Preise	...
4. Die Außenwirtschaft	...
5. Die öffentlichen Finanzen	...
6. Die Geld- und Kreditwirtschaft	...
7. Die Wirtschaftslage im Ausland	...
8. Die Wirtschaftslage in der DDR	...
9. Die Wirtschaftslage in den Ländern der EWG	...
10. Die Wirtschaftslage in den anderen Ländern	...

Uppdragsstyrning av Försvarsdepartementets myndigheter

av överste Ann-Marie Göransson

Inledning

LEMO:s intentioner

En av de grundläggande principerna i LEMO-utredningen var uppdragsstyrning. Detta gällde såväl inom Försvarsmakten som mellan Försvarsmakten och de stödmyndigheter som tidigare ingick i huvudprogram 5.

Huvuddelen av dessa myndigheter omorganiserades 1994-07-01 (undantag utgjorde bl.a. MHS och TPV, som organiserades ett år senare) och övergick då helt eller delvis från att vara anslagsfinansierade till att bli avgiftsfinansierade. Största uppdragsgivare blev Försvarsmakten. Hela eller delar av respektive myndighets anslag överfördes till Försvarsmakten. Ett typexempel är FMV, som nu är helt avgiftsfinansierad.

Utredningen

Utvärderingen av Försvarets ledning och struktur (UTFÖR) skall som ett deluppdrag studera resultatet av LEMO-reformen vad gäller uppdragsstyrning. Som underlag för denna delstudie har legat årsredovisning och fördjupad anslagsframställan för respektive myndighet. Dessutom har ett stort antal intervjuer med representanter för Försvarsmakten, FMV, FOA, MHS, TPV och Försvarsdepartementet genomförts.

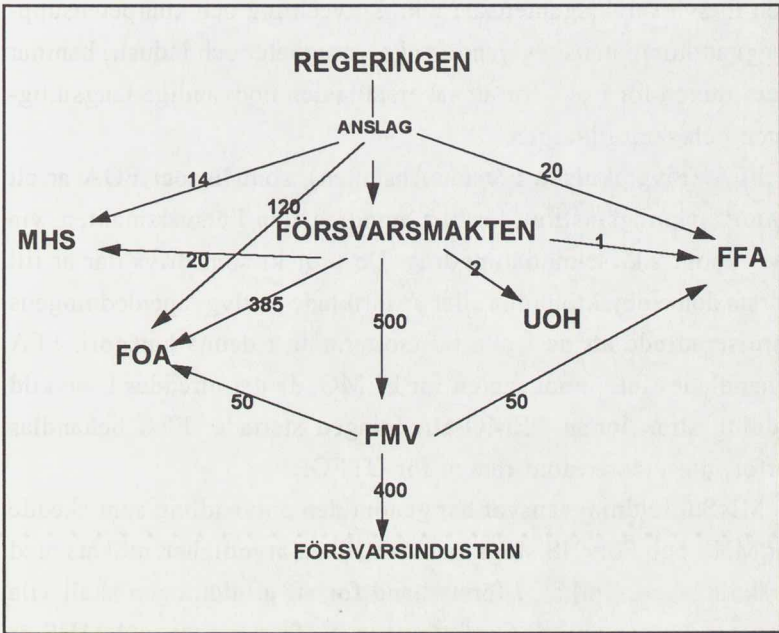
En konsultfirma har på UTFÖR:s uppdrag genomfört en särskild studie av FMV, vilken presenteras i ett eget avsnitt i betänkandet. I denna delstudie har vissa kompletterande frågeställningar avseende FMV utretts.

Resultaten av genomförd uppföljning måste tolkas med viss försiktighet, beroende på att förändringarna ännu inte hunnit verka tillräckligt länge för att med säkerhet få genomslag och finna sina former. En hel del barnsjukdomar kommer sannolikt att försvinna när man blivit mer varm i kläderna och en del felaktiga rutiner hunnit rättas till och anpassas till behoven.

Forskning och utveckling (FOU)

Allmänt

Bild 1 Finansiering av FoU inom Försvarsmakten 1994/95 (miljoner kronor)



Forskning och utveckling är ett område, som kraftigt berörs av övergången till uppdragsstyrning. Behovet av samordning av uppdrag till olika myndigheter gör området intressant att studera för UTFÖR. Försvarsmakten har ett samlat ansvar för att forskning och utveckling för Försvarsmaktens behov genomförs på ett effektivt,

långsiktigt, ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Uppdragen till olika myndigheter skall vara samordnade. Verksamheten måste sammanhållas och samordnas inom hela Försvarsmakten så att prioriterade behov tillgodoses. Därutöver skall uppföljning ske, så att bästa möjliga resultat garanteras för satsade medel.

Försvarsmakten lägger inom ramen för FoU uppdrag till FOA, FMV, FFA, MHS m.fl. De två största uppdragsmottagarna är FMV och FOA. Huvuddelen av FMV verksamhet är materielanskaffning, men försvarsmaktsgemensam teknikutveckling och kompetensuppbyggnad/kompetensbevarande vid myndigheter och industri hamnar inom ramen för FoU, för att säkerställa den nödvändiga långsiktigheten och samordningen.

FFA (Flygtekniska FörsöksAnstalten), som liksom FOA är ett sektorforskningsinstitut, får bl.a. uppdrag från Försvarsmakten, via FMV, som s.k. sekundäruppdrag. De projekt som drivs där är till största delen objektbundna eller så inriktade på flygvapenledningens intresseområde att de i alla fall sorteras in i denna kategori. FFA behandlades inte inom ramen för LEMO, då det utreddes i särskild ordning strax innan LEMO-utredningen startade. FFA behandlas därför inte vidare inom ramen för UTFÖR.

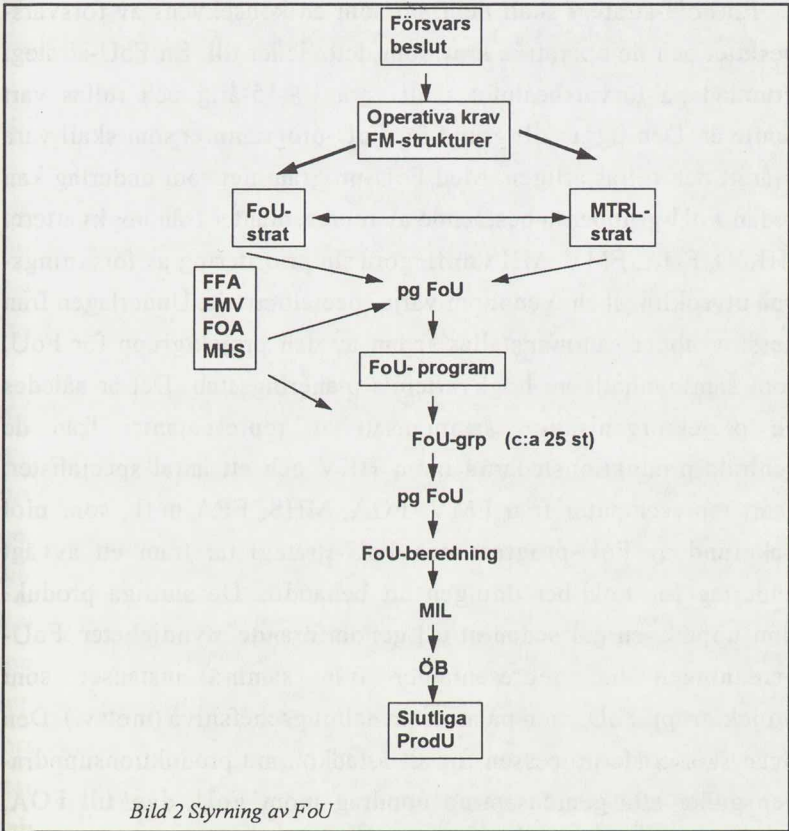
MHS utbildningsansvar har genom den omvandling som skedde när MHS och FörvHS slogs samman till en myndighet, utökats med forskningsverksamhet, i första hand för att utbildningen skall vila på vetenskaplig grund. Omfattningen av forskningen vid MHS är än så länge liten och övergången till avgiftsfinansiering skedde först 1995/96.

Endast smärre uppdrag läggs ut på universitet och högskolor direkt från Försvarsmakten. Samarbete sker dock mellan UoH och

forskningsgenomförande myndigheter i ökande omfattning.

Styrning av FOU

Dialogprocess



ÖB har under hösten 1995 tagit beslut om hur styrningen av FoU skall gå till, bl.a. för att säkerställa långsiktigheten. Nedan beskrivs processen i stort.

Nya forskningsrön kan leda till nya utvecklingsmöjligheter för Försvarsmakten. Nya frågeställningar från Försvarsmakten kan ge upphov till ny forskningsinriktning. Det är därför av stor betydelse att kompetens inom FoU-området bereds möjlighet att medverka i de perspektivstudier, som utgör grunden för Försvarsmaktens underlag till kommande försvarsbeslut.

En FoU-strategi skall tas fram som en konsekvens av försvarsbeslutet och de operativa krav som detta leder till. En FoU-strategi grundad på försvarsbeslutet skall vara 10–15-årig och rullas vart femte år. Den ligger till grund för FoU-programmet som skall vara 5-årigt och rullas årligen. Med FoU-programmet som underlag kan sedan FoU-grupperna bestående av representanter från högkvarteret (HKV), FOA, FMV, MHS m.fl. göra sin prioritering av forsknings- och utvecklingsbehoven inom varje specialområde. Underlagen från dessa grupper sammanställs sedan av den projektgrupp för FoU, som sammanhålls av högkvarterets planeringsstab. Det är således en projektorganisation sammansatt av representanter från de centrala produktionsledningarna inom HKV och ett antal specialister, samt representanter från FMV, FOA, MHS, FFA m.fl., som mot bakgrund av FoU-program och FoU-strategi tar fram ett avvägt underlag för FoU-beredningen att behandla. De slutliga produktionsuppdragen går sedan ut till genomförande myndigheter. FoU-beredningen har representanter från samma instanser som projektgrupp FoU, men på minst avdelningschefsnivå (motsv.). Den ovan skisserade processen för att åstadkomma produktionsuppdragen gäller alla gemensamma uppdrag inom FoU, dvs. till FOA,

FMV (gemensam icke objektbunden teknikutveckling), FFA, MHS m.fl., när de läggs ut som årliga samlade uppdrag.

Uppföljning

Uppföljning av resultaten sker fortlöpande och mot de kvartalsrapporter och milstolperedovisningar som överenskommits. Ansvar för uppföljning ligger på flera nivåer, FoU-grupperna, projektgruppen FoU och högkvarterets planeringsstab.

Särskilda avtal finns tecknade mellan Försvarsmakten å ena sidan och FOA, resp FMV, å andra sidan. I dessa finns reglerat ekonomiska relationer mellan myndigheterna, dialogprocess, beställningsförfarande, samt kravet på uppföljning och kontroll. Däremot finns inte reglerat mot vilka kriterier kontrollen skall ske. Detta blir särskilt tydligt när man lägger forskningsuppdrag till i första hand FOA och MHS.

Möjligheten att kontrollera och följa upp verksamheten, som bedrivs vid de olika uppdragsmyndigheterna, varierar starkt med uppdragets karaktär. I vissa fall, t.ex. om det gäller att slutföra en utredning eller utveckla en prototyp, kan det vara lätt att fastställa om uppgiften lösts på ett tillfredsställande sätt och betalning skall ske. I andra fall, t.ex. om man givit uppgiften att undersöka om man kan ta fram ett krut med 20 % högre energiinnehåll, eller att genomföra hotbildsbevakning, eller delta i studieverksamhet, kan det vara mycket svårare att värdera nyttan av verksamheten. Vissa forskningsprojekt leder med naturnödvändighet inte till önskat resultat. Den idé som fanns kanske inte var realiserbar eller den valda syntesvägen inte möjlig att utnyttja. Ibland kan det ta lång tid

att nå fram till ett slutligt resultat. Hur skall man i så fall värdera detta? Om Försvarsmakten väljer att inte betala för utfört arbete som inte givit önskat resultat finns det risk att forskningsutövande myndighet i fortsättningen inte tar på sig eller föreslår uppdrag där man inte med säkerhet kan garantera positivt resultat.

Av dessa skäl har Försvarsmakten valt en finansieringsform för de forskningsuppdrag som läggs till FOA och MHS, som i mycket liknar anslagsformen med månadsvisa utbetalningar för att säkerställa löne- och hyresmedel. Bedömningen av rimligheten av uppnådda resultat sker vid kvartalsvisa genomgångar i de FoU-grupper där huvuddelen av kompetensen finns för respektive område, samt i projektgrupp FoU för de samlade uppdragen.

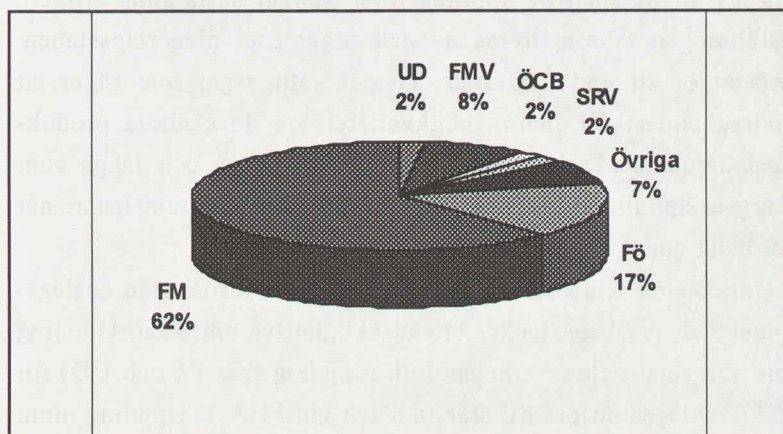
Inom ramen för forskningsfinansieringsutredningen har frågan ställts om relevansen eller den vetenskapliga kvaliteten anses vara viktigast. För Försvarsmaktens del är relevansen i de flesta fall viktigast. Den vetenskapliga kvaliteten är dock inte försumbar då det är väsentligt bl.a. för möjligheterna till internationellt utbyte m.m. att FOA utifrån upplevs som en högkvalitativ institution vad gäller vetenskaplighet. FOA håller för närvarande på med en studie om hur den vetenskapliga kvaliteten kan säkerställas.

Försvarets forskningsanstalt (FOA)

Allmänt

Från och med 1994-07-01 överfördes del av FOA:s anslag till Försvarsmakten och ÖCB för att uppdragsstyrning skall ske från dessa myndigheter.

Bild 3 Finansiering av FOA



Finansiär	Mkr
Fö (anslag)	105
UD	12
FM	380
FMV	49
OCB	12
SRV	12
Ovriga	43
Summa	612

Två tredjedelar av finansieringen kommer från Försvarsmakten. Där görs för huvuddelen av uppdragen en samlad beställning årligen. Beställningen administreras av och utgår från planeringsstaben. Detta utgör ett undantag från den generella regel som säger att uppdrag endast får lämna högkvarteret via de centrala produktionsledarna. Under året uppkomna behov är få och läggs som tilläggsbeställningar från centrala eller lokala produktionsledare när som helst under året.

Ungefär en femtedel av FOA:s budget är fortfarande anslagsfinansierad. Anslaget täcker huvudsakligen två områden. Uppdrag inom försvars- och säkerhetspolitik (uppdrag från Fö och UD) för c:a 32 Mkr genomförs till största delen vid FOA 1. Uppdrag inom skydd mot A-, B- och C-stridsmedel för c:a 82 Mkr genomförs vid FOA 4 i Umeå. Inom dessa båda områden lägger Försvarsmakten inte några uppdrag till FOA.

Tredje största uppdragsgivare är FMV, som inom ramen för de objektbundna uppdragen från Försvarsmakten lägger vissa delar vidare till FOA.

De uppdrag som läggs på FOA från ÖCB och SRV kan ibland vara av intresse för Försvarsmakten och vice versa. Därför sker ett utbyte av information mellan dessa myndigheter om innehållet i samt resultaten av till FOA ställda uppdrag.

Myndighetsrelationer

Övergripande

Försvarsmaktens erfarenheter av systemet med uppdragsstyrning är positiva. Man uppfattar i allmänhet, att den nya ordningen lett till en klar förbättring och att kontrollen har ökat högst väsentligt.

Det gamla systemet innebar sällan möjlighet att avsätta tillräcklig tid att sätta sig in i frågeställningarna och ingen riktigt bra organisation fanns för att vare sig diskutera projekten eller ta hand om resultaten. Uppdragsstyrningen ger förutsättningar för detta.

Processen för styrning har vuxit fram i nära samverkan mellan Försvarsmakten och FOA och man anser från båda håll, att den har lett till en fungerande dialog med avslut i konkreta uppdrag. Första årets arbete har fokuserats på att etablera formerna för uppdragsstyrningen. Verksamheten börjar nu finna sina former, även om det fortfarande återstår en del att förbättra. Framför allt gäller detta den långsiktiga inriktningen, samt samordningen med teknikutveckling och materielprocess.

FOA anser inte, att det redan nu är möjligt att göra en fullständig och rättvisande utvärdering av uppdragsstyrningen. Man menar dock, att det finns en risk för att de kortsiktiga målen prioriteras på

bekostnad av den mera långsiktiga forskningen. Man upplever även, att det inte alla gånger är så lätt att få gehör för föreslagna nya projekt, särskilt om de inte är tillämpningsnära.

Inom vissa områden anser FOA, att uppdragen från Försvarsmakten utformas på en väl detaljerad nivå. Man vill ha litet större frihet att själv välja projekt inom vissa områden och att på egen hand kunna utforska intressanta uppslag.

FOA uppfattar Försvarsmakten som en förhållandevis kompetent köpare men med bristande personella resurser. Även det faktum att officerarna i högkvarteret byts ut med så korta intervall uppfattar man som ett problem, då det tar ganska lång tid att sätta sig in i verksamheten så att man blir en bra dialogpartner. Uppföljningen inom vissa områden uppfattas som bristfällig.

Fakturering

Mellan FOA och Försvarsmakten finns ett ramavtal för uppdragsstyrning.

Huvuddelen av FOA:s kostnader är lönekostnader och hyreskostnader. Här skiljer sig FOA från t.ex. FMV, som har att betala fakturor från industrin och konsulter för en stor del av sina primärmedel. Pengarna till FOA portioneras ut ganska likformigt över året i enlighet med en betalningslinjal som överenskomms för ett år i taget i samband med dialogen om produktionsuppdragen. Milstolpefakturering har diskuterats som ett alternativ men ett lämpligt sätt för detta har varit svårt att finna då forskning sällan går att i detalj prognostisera.

Skillnaden i sättet att tilldela medel till FOA jämfört med om FOA fått anslag är därmed inte så stor.

Långsiktighet

När beslut togs om uppdragsstyrning av FOA fanns inga rutiner för hur detta skulle gå till. Inledningsvis koncentrerade man sig på att gemensamt med gällande relativt kortsiktiga inriktning finna formerna för hur dialogen skulle gå till och komma i mål med produktionsuppdragen i rätt tid. Långsiktigheten fick komma i andra hand. Till detta bidrog även en viss osäkerhet inför ett nytt försvarsbeslut och vad detta skulle innebära, samt bristande personella resurser i högkvarteret. Långsiktigheten måste emellertid säkerställas och den första FoU-strategin kommer att tas fram som en konsekvens av försvarsbeslutet -96.

Ej heller ett FoU-program har i egentlig mening funnits att tillgå. Resultat från toppkonferenser, militärledningar och diverse annat underlag har i viss mån fått ersätta detta. Uppdragen till FOA har tagits fram mot bakgrund av underlag från FOA.

Med utvecklandet av en FoU-strategi och ett FoU-program skall det inte behöva finnas någon tveksamhet om den långsiktiga ambitionen i uppdragsstyrningen. Redan i dag är uppdragen till sin huvuddel fleråriga, vilket är en självklarhet för huvuddelen av forskningsverksamheten. Produktionsuppdragen är dock formellt ettåriga. Försvarsmakten anser, att detta underlättar överblicken och tvingar fram ett aktivt ställningstagande vid den årliga genomgången. Viss risk finns annars för att uppdrag hänger med av slentrian. För detta talar även den finansieringsform man valt med betalningar enligt en årlig betalningslinjal.

Med den kostnadsbild som FOA har i dag, dvs. att huvuddelen av kostnaderna utgörs av löner ligger det i Försvarsmakten intresse att ha framförhållning och inte okontrollerat avbryta pågående projekt med kort varsel. Vid ändring av inriktningen dröjer det c:a

1,5 år innan man kan tillgodogöra sig en kostnadsbesparing som reda pengar om personal måste avskedas. Under mellantiden blir Försvarsmakten tvungen att betala lönerna för den personal som inte funnit annat arbete, såsom en overhead-kostnad på andra forskningsprojekt.

FOA:s uppfattning är att uppdragen borde läggas för mer än ett år i taget och med milstolpar. Samtidigt är man väl medveten om svårigheten med att ange milstolpar med den osäkerhet som finns inbyggd i all forskning.

"Fri forskning"

I samband med övergången till uppdragsstyrning avsattes en del av anslagsmedlen för FOA till "Nämnden för strategisk försvarsforskning". Denna var avsedd för att kunna lägga ut uppdrag på längre sikt och med en större acceptans för osäkerhet om resultaten. Därmed skulle nya uppslag och idéer kunna realiseras, även om de i ett inledningsskede inte rymdes inom de ramar Försvarsmakten ansåg sig kunna avdela. "Nämnden för strategisk försvarsforskning" lades emellertid ned redan efter ett knappt år, innan några medel hunnit delas ut. Då denna möjlighet försvunnit, har FOA hävdlat ett behov av att Försvarsmakten i stället tilldelar FOA en viss årlig summa, som inte är knuten till några uppdrag, för att kunna testa nya uppslag och idéer utan krav på omedelbara resultat.

Försvarsmakten menar, att för att kunna avsätta en sådan pott, måste pengarna tas från den summa som Försvarsmakten nu använder för att lägga uppdrag till FOA. Försvarsmakten anser, att det inte är någon god hushållning med resurser att dra in på uppdragen för att ha medel avsatta för detta ändamål. I stället anser

man att det måste finnas en beredskap, att kunna göra omfördelning av medel då något intressant dyker upp.

ABC

Forskningen vid FOA gällande A-, B- och C-stridsmedel är anslagsfinansierad. Försvarsmakten ställer inte några uppdrag till FOA inom detta område. FOA 4 arrangerar årligen s.k. avnämardagar för att efterhöra bl.a. Försvarsmaktens synpunkter på förslaget forskningsinnehåll. Enligt Försvarsmaktens uppfattning är det dock omöjligt, att vid ett tillfälle täcka alla delar av FOA 4:s verksamhet och vid en kort muntlig genomgång få en bild av vad som är planerat för att kunna lämna värdefulla synpunkter.

Försvarsmakten anser, att en del av anslaget till ABC-forskning borde överföras till Försvarsmakten, så att det går att prioritera de uppdrag, som för Försvarsmaktens del har mest relevans.

FOA anser å sin sida, att ABC-forskningen fortsatt bör vara anslagsfinansierad då det ofta rör sig om totalförsvarsfrågor och att det skulle vara svårt att avgöra hur stor del av anslaget som borde tillföras Försvarsmakten respektive ÖCB vid en uppdelning av anslaget. FOA efterlyser dock en mera detaljerad målstyrning av verksamheten från Försvarsdepartementet.

Organisation

LEMO föreslog en utökning av den vetenskapliga och tekniska kompetensen i staberna för de nya uppgifterna med uppdragsstyrning. I högkvarterets planeringsstab avsågs ursprungligen fyra

tjänster för samordning av forskning (FOA, FFA och MHS) och teknikutveckling (FMV). Detta har dock inte kommit till stånd. Endast två av tjänsterna har varit tillsatta.

FOA anser, att resurserna i högkvarteret för uppdragsstyrningen är för knappa.

FOA har genomfört en omorganisation av myndigheten ledande bl.a. till en minskning av stödresurserna. Denna var inte föranledd av den ändrade styrformen utan var en ren effektiviseringsåtgärd. Däremot har en mera kraftfull roll tilldelats de forskningsområdesföreträdare som gentemot avnämarmyndigheterna ansvarar för respektive specialområde. FOA har ett tjugotal forskningsområdesföreträdare (FoF). Dessa ingår i de tidigare forskningsområdesgrupperna som leddes av FOA och kommer nu att ingå i de FoU-grupper som leds av högkvarteret där både forskning och teknikutveckling inom respektive område skall behandlas och inom en viss ram prioriteras. Försvarsmakten uppfattar denna organisation som ändamålsenlig och lämplig.

Relation FOA-FMV

De uppdrag FOA får från FMV uppfattas som lämpliga. De är i allmänhet så specificerade, att det går att hitta mål Stolpar m.m. FOA har uppfattningen, att en hel del av de uppdrag som FMV lägger ut till olika konsultfirmor skulle kunna lösas till lägre kostnad av FOA.

Ägarrollen

FOA är den myndighet, som tydligast pekar på problematiken att hålla isär regeringens ägarroll och beställarroll. Dessa båda roller kan komma i konflikt med varandra.

Regeringens ägarroll genererar å ena sidan önskemål om att effektivisera verksamheten och minska kostnaderna. Regeringens beställarroll medför å andra sidan ett intresse av mera och kvalitativt bättre forskningsverksamhet, vilket kan innebära ökade kostnader.

Den säkerhetspolitiska forskningen är till huvuddelen forskning för regeringens behov. Liksom Försvarsmakten måste Försvarsdepartementet här föra dialog och prioritera de projekt man vill ha genomförda. Hittills har dock resurser i tillräcklig omfattning saknats för detta.

ABC-delen är fortfarande anslagsfinansierad. Skälen till detta är dels den splittrade avnämARBILDEN, dels att regeringen har ett intresse av att bibehålla greppet om verksamheten för att kunna säkerställa hotbildsbevakning m.m.

FOA anser inte departementet är en tillräckligt bra beställare. Man har inte uppfattningen att uppnådda resultat tas till vara i departementet. Dessutom saknas resurser för en aktiv uppföljning.

Slutsatser

Uppdragsstyrningen av FOA har ännu inte fullt ut funnit sina former, men erfarenheterna från både Försvarsmakten och FOA är

så här långt positiva och båda parter anser, att en avsevärd förbättring av kunskap och styrning kommit till stånd.

Långsiktigheten i forskningsuppdragen har inte i tillräcklig omfattning betonats. Den planerade framtagningen av en FoU-strategi tillsammans med den struktur på uppdragsprocessen som fattats beslut om av ÖB borde dock till stor del kunna råda bot på detta. Förutsättningen är dock att det finns en långsiktig planering för Försvarsmakten som helhet.

Resurserna för styrningen av verksamheten anses av både FOA och Försvarsmakten som för begränsade. För att samordning skall kunna ske på ett tillfredsställande sätt krävs en utökning av dagens resurser.

Åtgärder

Planerad framtagning av FoU-strategi och FoU-program bör genomföras.

Resurser för styrning av FoU och dess samordning med bl.a. försvarsindustrifrågor bör säkerställas. Gränssnittet mot materielbeställningar och teknikutveckling som finansieras av de fyra centrala produktionsledarna bör klarläggas. En samordnad enhet i högkvarteret bör tillskapas för att säkerställa kompetens och kontinuitet i hanteringen.

Försvarets materielverk (FMV)

Bakgrund

FMV var ursprungligen organiserat som armé-, marin- och flygmaterieförvaltningar med mycket ringa samhörighet som koncern. Man var samgrupperad med marin- och flygstaberna. Detta ledde till en mycket nära relation mellan dessa två staber och deras motsvarande materieförvaltningar. Arméstaben var lokaliserad på annan plats och hade inte alls lika nära relation till armématerieförvaltningen.

Efter genomförande av den utredning som ledde fram till vad man kallade Org -90, övergick FMV 1982 till en organisation med ett antal huvudavdelningar. Förutom Huvudavdelning för armémateriel, marinmateriel och flygmateriel fanns FMV:Fack i Karlstad, Kommersiella huvudavdelningen och Huvudavdelning Ledning. I och med denna omorganisation tillfördes större systemkompetens till huvudavdelningarna för armé-, marin- och flygmateriel, vilka tidigare främst hade innehållit planeringskompetens. På detta sätt tillfördes sakkompetens som kom att utgöra viss konkurrens mot produktavdelningarna.

LEMO:s intentioner var att öka FMV:s affärsmässighet gentemot industrin, samt genomslaget av styrningen från Försvarsmakten. Uppföljnings- och likviditetsansvaret skulle ligga hos Försvarsmakten. Detta innebar ett krav på sakkunskap och kompetens inom Försvarsmakten som inte till alla delar fanns tidigare. En viss otydlighet fanns i skrivningarna vad gällde förhållandet mellan

Försvarsmakten och FMV, vilket kan ha lett till att tolkningarna i olika delar av organisationen har varierat. Detta visar sig när man försöker penetrera resultatet av de förändringar som reformen ledde till.

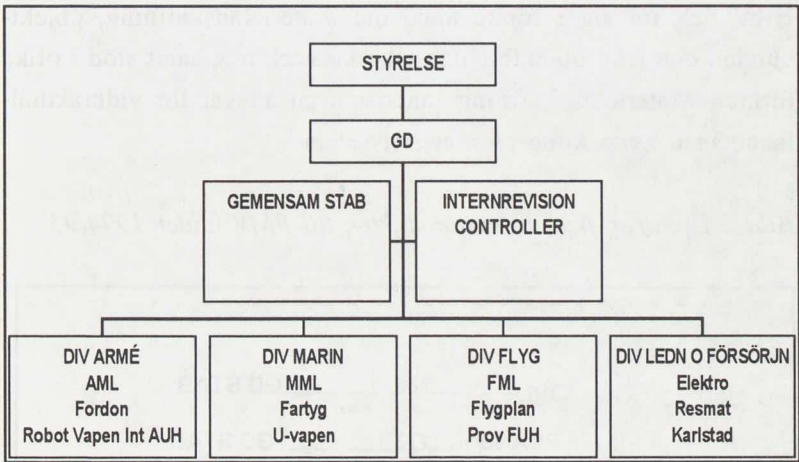
När LEMO-utredningen startade hade ett förändringsarbete redan inletts inom FMV. Man skapade av huvudavdelningarna för armé-, marin- och flygmateriel materielledningarna och växlade ner FMV:Fack och Kommersiella huvudavdelningen till "vanliga" avdelningar. Huvudavdelning Ledning blev GD stab och administrativa avdelningen. Varje sakavdelning blev mera självständig och direkt underställd GD, samt fick ett eget ansvar för personal och organisation.

I det historiska perspektivet fanns ingen koncernledning. Allt rörde sig runt relationerna till försvarsgrenarna. Den matrisorganisation, som infördes 1994 var ett steg på vägen att skapa en koncern men det skulle visa sig att antalet chefer direkt underställda GD blev för stort.

FMV har 1 maj 1996 genomfört en ny omorganisation och gått in i en lösning med fyra divisioner och en gemensam stab, där divisionscheferna och chefen för gemensamma staben (tillika GD stf) tillsammans med GD utgör verksledningen. Materielledningarna och avdelningarna inordnas i divisionerna. Divisionsorganisationen innebär att materielledningarna blir en del av divisionen och att allt knyts fastare samman i en koncernlösning. Detta ökar möjligheterna för GD insyn, en "recentralisering". För FMV som myndighet bedöms detta komma verksamheten till godo. Samtidigt kommer den för vissa materielledningar mycket starka knytningen till ledningarna i HKV att minska. Man har dock gjort konstruktionen så, att uppdragsstyrningen har kunnat behållas på i princip samma

sätt. Den starkare koncernledning som nu skapas kan dock komma att så småningom ställa mera uppenbara krav på kompetensuppbyggnad i HKV.

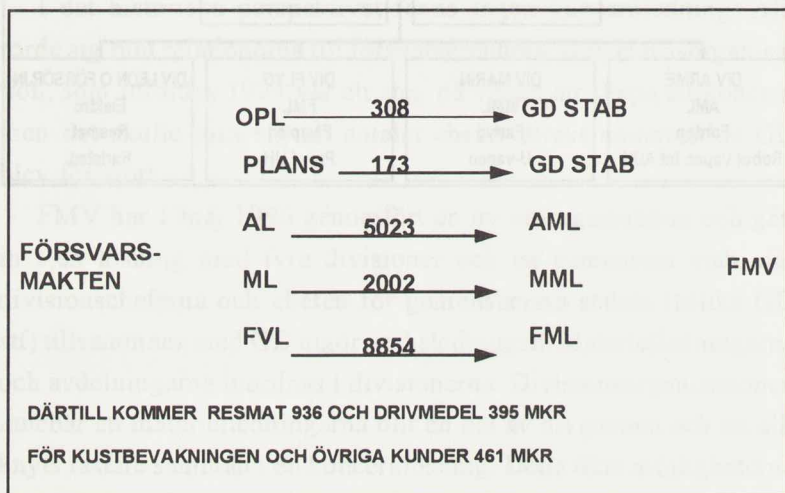
Bild 4 FMV nya organisation



Nuvarande styrform

FMV är helt och hållet avgiftsfinansierad. FMV verksamhet består nästan uteslutande av uppdrag från Försvarsmakten. Uppdragen ställs via de centrala produktionsledarna och planeringsstaben i HKV och rör sig i första hand om materielanskaffning, objektbunden och icke objektbunden teknikutveckling, samt stöd i olika former. Materielanskaffning innebär även ansvar för vidmakthållande samt avveckling av materielsystem.

Bild 5 Uppdrag från Försvarsmakten till FMV under 1994/95



Uppdragen kommer in från HKV till FMV:s materielledningar eller GD stab, där produktområdesansvariga lägger uppdragen vidare inom FMV till materielsystemledare/arbetsorderansvariga. Dessa förhandlar sedan med framför allt industrin.

Detta ställer stora krav på kunskap hos de produktområdesansvariga inom materielledningarna. Dessa måste vara kunniga både inom respektive produktområde, FMV:s interna sätt att arbeta och Försvarsmaktens organisation och behov. De måste även ha tillräckliga kunskaper om de ekonomiska stödsystem, som tagits fram inom FMV inför den ändrade styrprocessen. Ändringen av styrprocessen uppfattas av många som en ökning av byråkratin och behovet av ekonomisk kompetens har ökat i stora delar av organisationen. PLS – det datorstöd som tagits fram som hjälp i den interna styrprocessen – uppfattas av många inom FMV som svårhanterbart och olämpligt utformat.

Samtidigt med övergången till uppdragsstyrning styrdes verksamheten upp mycket kraftigare än tidigare genom att ett antal produktområdesansvariga i materielledningarna tillskapades. Dessa kom i sin roll som beställare inom FMV att styra avdelningarna med arbetsordrar (AO). Utan arbetsorder, ingen verksamhet.

För närvarande finns utöver detta vissa uppgifter, bl.a. i samband med materiellt utlandssamarbete, som löses av FMV på regeringens uppdrag. Dessa uppgifter finansieras i dag genom att en del (c:a 22 Mkr/år) av A1-anslaget till Försvarsmakten reserveras för detta ändamål och utnyttjas löpande under budgetåret. FMV har i FAF anmält önskemål om att denna del av A1-anslaget omvandlas till ett anslag till FMV.

Armén

Arméledningen (AL) i högkvarteret har sedan arméstabens tid en egen utrustningssektion. I samband med organisationen av högkvarteret flyttades materielhandläggarna till arméledningens programavdelning för att på ett bättre sätt integreras i krigsförbandsutvecklingen. Utrustningssektionen tillfördes tre personer för det ökade utlandssamarbetet och för att sköta det utökade ekonomiska ansvaret när Försvarsmakten övertog likviditetsansvaret från FMV. Dessutom har man projektanställt två personer. Sammanlagt är 18 personer i AL direkt sysselsatta med materielfrågor. Detta anser man vara nödvändig bemanning för att omforma krigsförbandens materieförsörjningsbehov i uppdrag till FMV, samt för att genomföra en kontinuerlig produktionsuppföljning.

Även officerare tillhöriga ATK (arméns tekniska kår) genomför nu stabskurs. De kan i och med detta placeras på ett utökat antal befattningar, dvs. både på vanliga stabsbefattningar och på befattningar med behov av teknisk kompetens. De problem som uppkommer med de snabba personalrotationerna har man löst så, att man roterar mellan FMV och materielbefattningar i AL. På så sätt får officerarna god kunskap och kan trots detta stanna kvar inom "funktionen".

I AL anser man att HKV måste ta ansvar för att säkerställa den långsiktiga inriktningen och att systemkompetensen inte enbart kan finnas i FMV. Kompetens måste finnas i AL för materielprocessens alla delar, samt för det utländska samarbetet.

AL har taktisk, krigsförbands- och materielsystemkompetens. FMV har kommersiell kompetens och teknisk realiserbarhetskompetens. Runt systemkompetensen möts man.

AL tar fram och fastställer årligen produktionsuppdrag som utgör grunden för uppdragsstyrning av FMV avseende central materielförsörjning. Underlaget utarbetas i samverkan med FMV. Denna ProdU är att betrakta som en offertförfrågan avseende kommande budgetår och en inriktning för kommande år på c:a tio års sikt. FMV inkommer därefter med en separat offert för varje objekt som i tillämpliga fall följs av en kundbeställning (KB) till FMV. Inom FMV omvandlas denna på armématerielledningen (AML) till arbetsorder (AO) ut till produktavdelningarna.

Under året sker 3–4 formaliserade dialoger mellan AL och FMV:AML. Arméledningen har god beställarkompetens. AL anser, att en effektiv styrning av materielprocessen kräver en viss dubbling av kompetenser för att på ett bra sätt kunna kommunicera runt beställningarna. En överföring av delar av AML till AL för att där bryta om uppdragen till arbetsordrar och lägga dem direkt på avdelningarna i FMV är möjlig, men skulle innebära en kraftig utökning av AL och ingen uppenbar förbättring. Att gå andra vägen och överföra ansvaret för ombrytning av programuppdrag till produktionsuppdrag till AML och reducera resurserna i AL skulle innebära att man förlorade kontrollen över verksamheten i AL och detta anser man inte vara acceptabelt.

I kontrast mot ovanstående uppfattar FMV:AML, att viss onödig dubbelkompetens finns. Planerings- och ekonomifunktionerna i AML är motparter till AL/Utr. De materielhandläggare som finns i ProgA dubblar kompetensen hos produktområdesansvariga i AML. Här anser man, att det finns visst utrymme för rationaliseringar. Att i stället flytta över mera kompetens från AML till AL så att man kan genomföra upphandling i konkurrens skulle innebära att man även måste flytta över upphandlingskompetensen. Denna

skulle man i så fall åter behöva bygga upp i FMV. Detta skulle innebära ytterligare dubbling av kompetens.

Marinen

Relationerna mellan marinmaterielledningen (MML) i FMV och marinledningen (ML) är av bl.a. historiska skäl mycket starka. MML har sedan tidigare i praktiken fungerat som en del av Marinstaben. Så uppfattas det i praktiken fortfarande. C MML sitter med vid alla materielmöten i ML och betraktar sig som sittande på en tillika befattning, (Dep CNO Materiel). MML har uppgiften att vara ansvarig för marinens materielplanering. Denna genomförs dock i mycket nära samverkan.

Man anser att gränssnittet inte skall gå mellan ML och MML, utan mellan MML och avdelningarna vid FMV.

Även om man inom MML betraktar sig som ML representant i FMV, har man uppfattningen, att man för att kunna lösa uppgiften på ett bra sätt måste vara en del av FMV. Bara då är man inne i systemen, har personkännedom och kulturgemenskap. Däremot anser man, att förhållandet till bl.a. krigsförbanden skulle förbättras, om FMV var en del av Försvarsmakten.

Den höga personalrörligheten inom ML uppfattas i MML som ett problem i kommunikationsavseende. Det är svårt med kontinuiteten. Dessutom uppfattar man, att långsiktigheten i planeringen har minskat, sedan HKV omorganiserades. HKV saknar kompetens för studieverksamhet och långtidssyn. FMV medverkar i studierna försvann och ersättning för denna kompetens har inte byggts upp i HKV. Sker inte någon förbättring här anser MML, att man

tillsammans med FOA måste bygga upp en verksamhet för att kunna ta över långsiktsplaneringen.

I MML sitter marinofficerare med teknisk kurs, även som produktområdesansvariga, medan sakavdelningarna i allmänhet bemannas av mariningenjörer. CM har liksom C MML uppfattningen att MML snarast utgör en del av ML. Någon utökning för att kunna genomföra styrning efter 1/7 1994 har inte skett vid ML. En ännu närmare integrering skulle i stället kunna uppnås genom att bryta ut både MML och de två avdelningar som är mest aktuella för ML, nämligen Fartyg och Undervattensvapen, ur FMV och organisatoriskt placera dem inom t.ex. en marinkommandounderrhållsbataljon. På så sätt skulle denna organisation inom ramen för marinen kunna klara av både nyansskaffning och vidmakthållande av materiel. De behov som man har av samverkan med övriga delar av FMV, kan man även beställa denna väg.

Så länge FMV inte är en del av Försvarsmakten anser man att MML bör sitta i kvar i FMV för bättre kontroll över avdelningarna, såvida inte de också flyttas in i Försvarsmakten.

Flygvapnet

Både i flygmaterielledningen (FML) och i berörda sakavdelningar, finns till skillnad från MML, huvudsakligen flygingenjörer med civilingenjörskompetens. Karriärgången för denna kategori officerare är förutom FMV förbandstjänstgöring, men i allmänhet inte tjänstgöring vid staber. Man är av detta skäl mera tekniskt inriktad i sin verksamhet vid FML än vid de andra materielledningarna. Man har behov av att FVL och HKV genomför de

studier och operativa värderingar, som ligger till grund för utnyttjandet av den tekniska kunskap och systemsammanhållning, som FML står för.

FML producerar de system- och materielplaner, som behövs på 2-5-10 års sikt för flygvapnet. Detta skall man göra mot bakgrund av de krav på förmågor, som kommer från HKV. Problemet är att Försvarsmaktens perspektivstudier som skall ligga till grund för detta arbete, inte har den långsiktighet, som man skulle önska. Man uppfattar att trycket nu kommer från FMV när det borde vara tvärtom. Resurser och kompetens för att tala om "vad" bör komma från HKV, därefter kan FML tala om "hur". FML måste nu göra bästa möjliga av de ingångsvärden man har.

Högkvarterets officerare sitter sällan kvar på sina befattningar tillräckligt länge för att kunna bygga upp fördjupade kunskaper. I FMV sitter personalen många år, kanske hela sin aktiva tid, vilket ger helt andra förutsättningar. Någon fördel med att flytta in FML i HKV ser man inte. För att kunna verka på ett bra sätt mot avdelningarna i FMV anser man vid FML att man måste ingå organisatoriskt i FMV.

I flygvapenledningen (FVL) delar man uppfattningen, att FML bör vara kvar i FMV. FML betraktas som FVL förlängda arm in i FMV och deltar, liksom MML gör vid marinledningen, i försvarsgrenens materielmöten. FVL anser, att detta fungerar bra med kravställning från FVL som sedan omarbetas i materielplaner i FML. Resursutökning i FVL har inte skett och FVL anser heller inte att ett sådant behov föreligger.

Även i FVL anser man, att den gemensamma studieverksamheten i HKV måste utökas och mera resurser måste satsas på forskning och utveckling. Nu är långsiktigheten ett problem som inte

tillräckligt beaktas. Det måste finnas en större flexibilitet i den framtida planeringen. Forskning och utveckling skall gå fram till prototypframtagning. Tillverkning och seriebeställning kan i många fall anstå tills hotbilden kräver det.

Försvarsmaktsgemensam teknikutveckling

Uppdragen inom ramen för den mera långsiktiga teknikutvecklingen, som inte är direkt knuten till något objekt (dvs. materiel där preliminärt TTEM, Taktisk Teknisk Ekonomisk Målsättning, föreligger) samordnas av planeringsstaben. Innehållet i de samlade uppdragen beslutas av ÖB efter beredning i militärledning (MIL). Underlag för beslut tas fram av en projektgrupp med representanter för de centrala produktionsledningarna, vissa experter, samt FMV, FOA, MHS, FFA m fl. Inriktningen i stort fastställs i FoU-strategi och FoU-program för att säkerställa långsiktighet. Här hanteras även delar av de uppdrag som utgår från operationsledningen (OPL) till GD stab. Vissa delar hanteras för sig inom OPL. Samordning av teknikutvecklingsuppdrag sker med forskningsuppdrag till FOA, MHS, FFA, m fl. (Detaljerad styrprocess redovisas under FoU-kapitlet). Inriktningen av forskning och teknikutveckling avses bygga på planering för möjliga utvecklingsbehov för Försvarsmakten. Dessa skall falla ut som ett resultat av perspektivstudiearbetet. Med resultatet av perspektivstudierna som grund skall det sedan gå att ta fram en FoU-strategi. Detta kräver dock, att man även under perspektivstudieprocessen som sådan har medverkan från FoU i arbetsgrupperna och att studieverksamheten får en annan och mera långsiktig inriktning.

Resurser för styrning av den gemensamma delen av teknikutvecklingen, som samordnas med forskningen och sammanhålls av planeringsstaben, har inte utökats trots att arbetsuppgifterna har gjort det. Däremot börjar nu arbetet i den gemensamma projektgrupp, som inledningsvis endast hanterade uppdragen till FOA, att även inkludera styrningen av de gemensamma FMV-projekten. Den gemensamma karaktären på denna verksamhet kom tidigare inte så tydligt till uttryck i beställningarna och en helhetssyn saknades. Till detta bidrog att det gamla "E4-anslaget" endast utgjorde en liten del av FMV:s totala verksamhet.

Vad avser den långsiktiga inriktningen av teknikutveckling och försvarsindustrins behov av stöd mellan materielbeställningar, har en förskjutning av ansvaret inom HKV successivt skett. I det tidigare systemet fanns möjlighet att direkt från materielledningarna vid FMV lägga ut utvecklingsuppdrag till försvarsindustrin mellan materielbeställningarna för att säkerställa kompetensen vid industrin. I dagsläget avsätts knappast några medel för denna åtgärd från de centrala produktionsledningarna, samtidigt som avstånden mellan beställningarna till industrin ökar och beställda serier blir kortare. Ansvaret och kostnaderna för att eventuellt upprätthålla verksamhet och på så vis bevara viss del av försvarsindustrin faller därför på den försvarsmaktsgemensamma teknikutvecklingen liksom ansvaret för det krav på flexibilitet som den nya anpassningsfilosofin ställer. Försvarsindustrikompetens saknas dock så gott som helt för detta ändamål i HKV. Om hänsyn skall kunna tas till denna problematik måste, utöver utökade personella resurser, även ekonomiska medel avsättas.

Sammanhållning av internationella försvarsindustri- och materielfrågor

De internationella aspekterna på försvarsindustrisamverkan och behov av kunskap om detta område ökar undan för undan när det internationella beroendet för Försvarsmaktens materielprocess och försvarsindustrin ökar. Detta blir ett nödvändigt inslag i den planering som görs för framtiden, framför allt vad avser forskning och teknikutveckling.

De övergripande aspekterna på försvarsindustrin och FoU, bl.a. vad avser MoU (Memorandum of Understanding) med andra länder handläggs i dag på Försvarsdepartementet, under medverkan i första hand av FMV, FOA och FFA. Vid dessa myndigheter har kompetens i varierande grad skapats för att handlägga internationella frågor. Denna kompetens är dock i första hand avsedd för myndigheternas egna speciella behov. Regeringen avropar dock fortlöpande assistans i dessa sammanhang och nyttjar för detta medel från A1-anslaget till Försvarsmakten. Inom Försvarsmakten finns dock endast marginella resurser i HKV i dag. Värdefullt arbete utförs av försvarsattachéerna och motsvarande ambassadpersonal, men vid planeringsstaben, som har det formella ansvaret, finns inte resurser att sammanhålla området. Detta har enligt FMV bl.a. lett till att teknikutvecklingsprojekt fallit mellan stolarna.

Reservmateriel och drivmedel

LEMO föreslog, att reservmateriel- och drivmedelsförsörjningen skulle föras in i Försvarsmakten på samma sätt som verkstadsförvaltningen. Försvarsmakten och FMV ansåg dock att det fanns flera skäl som talade för att behålla reservmateriel och drivmedel i FMV.

Den årliga förbrukningen av reservmateriel uppgår för Försvarsmakten till ca 900 Mkr.

Dimensioneringen av reservdelar bestäms med utgångspunkt från behov i fred, kris och krig. Vid anskaffning görs ingen åtskillnad mellan dessa behov, ej heller i den administrativa hanteringen. Försvarsmakten anger vilka uthållighetsbehov man har med utgångspunkt från hotbild, krigsuppgift, möjligheter till anskaffning i kris och anpassning mm. Mot denna bakgrund gör FMV en beräkning av anskaffningsbehovet. FMV lämnar ett förslag till Försvarsmakten som årligen ger FMV ett samlat uppdrag. En stor del av den reservmateriel som anskaffas köps i samband med anskaffning av materielsystemen, i vissa fall för hela systemets beräknade livslängd. Detta ingår som en del i uppdragen från Försvarsmakten som betalar kostnaderna.

Materielen ägs och administreras av FMV, som lägger upp lager för fredsbehovet bl.a. vid Försvarsmaktens verkstäder. När verkstäderna har behov av reservdelar tas dessa från FMV:s lager och debiteras kunden för senare återredovisning mot program. För inkomna medel köps nya reservdelar.

FMV och Försvarsmakten fick i uppdrag att inkomma med förslag till eventuell förändring av verksamheten. Detta har skett i samband med AF för 1997. FMV och Försvarsmakten är överens om, att den fortsatta administrationen av reservmaterielen bör fortgå

som tidigare. Försvarsmakten har dock den uppfattningen, att materielen bör ägas och redovisas av Försvarsmakten som ju redan har betalt kostnaderna för anskaffningen. Lagren vid verkstäderna bör enligt Försvarsmaktens uppfattning tillhöra verkstäderna, som betalar vid uppläggning av lagret och sedan direkt kan debitera kunden. Man grundar sin uppfattning på, att Försvarsmakten numera har ägarföreträde för krigsmateriel och att det då är naturligt att detta skall gälla även för reservdelarna. Samma krav behöver i konsekvensens namn inte gälla fredsförbrukningen men att införa olika administrativa system för freds- och krigsmateriel är av praktiska skäl olämpligt.

Avdelningen för reservmateriel föreslås i FMV nya organisation ingå i "Divisionen för lednings- och försörjningssystem".

Den årliga förbrukningen av drivmedel uppgår för Försvarsmakten till c:a 400 Mkr.

Drivmedel köps in centralt av FMV på uppdrag av Försvarsmakten, som sedan betalar för fredsförbrukningen, vilket ligger till grund för nyanskaffning. Resonemanget om reservmaterielen kan tillämpas även på drivmedel.

Drivmedel föreslås i FMV:s nya organisation tillhöra "Divisionen för Armémateriel". Försvarsmakten anser, att reservmateriel och drivmedel bör tillhöra samma division.

Verkstäder

I samband med övergången till uppdragsstyrning av FMV, övergick ansvaret för hanteringen av verkstäderna till Försvarsmakten. FMV:Verkstad blev VerkstadsAdministrativt Centrum (VAC).

Verkstäderna som sådana har sedan olika ägarförhållanden inom Försvarsmakten. De tillhör förband eller försvarsgrenar av historiska eller lokalisatoriska skäl. Storleken på den årliga upphandlingen varierar mycket från år till år, men rör sig i allmänhet om mindre än 100 Mkr.

När FMV får i uppdrag att genomföra remo, reno eller annat där man måste utnyttja verkstadskapacitet, görs upphandlingen i konkurrens. Här deltar även Försvarsmakten. Försvarsmakten kan dock besluta, att försvarets verkstäder skall användas för en viss uppgift, med hänvisning till att kompetens för krigsorganisationen måste bibehållas i tillräcklig omfattning, t.ex. vad gäller reparation av stridsfordon.

Myndighetsrelationer

Övergripande

Både FMV och Försvarsmakten anser, att de nya arbetsformerna inte har hunnit sätta sig än och att utvärderingen har kommit väl tidigt. I stort uppfattar man dock, att man hamnat rätt och att vissa justeringar och åtgärder kommer att väsentligt kunna förbättra förfarandet. Framför allt anser myndigheterna, att ett fungerande administrativt stöd kommer bidra till detta.

På flera håll både inom FMV och Försvarsmakten finns uppfattningen, att onödig byråkrati tillkommit. Myndigheterna är helt överens om att affärsmässigheten skall kraftsamlas till gränssnittet mellan industrin och FMV. Det finns dock ytterligare

två gränssnitt. Det ena ligger mellan HKV och materielledningarna i FMV, det andra ligger inne i FMV mellan materielledningarna och produktavdelningarna.

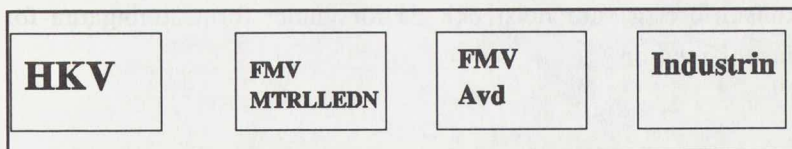


Bild 6 Gränssnitt

Både marinen och flygvapnet har historiskt en nära men sinsemellan något annorlunda relation mellan FMV och respektive ledning. Man ser materielledningarna som sina representanter i FMV och närmast som en del av ML resp FVL. Därför vill man så långt som möjligt minska byråkratin mellan FMV och HKV. Man anser att förfarandet här inte borde byråkratiseras utan snarast liknas vid det som sker mellan olika delar inom Försvarsmakten. Detta skulle förenklas om man förde in myndigheten FMV i Försvarsmakten. Gränssnittet anser man bör ligga mellan materielledningarna och sakavdelningarna inne i FMV.

Armén har en annan syn på förhållandet mellan AL och AML och har större acceptans för affärsmässighet mellan olika myndigheter, men även på AL anser man att FMV bör ingå i Försvarsmakten.

Bägge myndigheterna anser, att man borde kunna minska antalet kundbeställningar och på så sätt minska byråkratin.

Det som egentligen utgör kärnfrågan är hur långt man skall driva affärsmässigheten. Det får inte skapas onödig byråkrati. Arbetet måste ske i samverkan och förståelse. FMV måste ha kompetens att ta emot beställningarna och genomföra verksamheten

på ett sätt som ligger i linje med Försvarsmaktens behov. Det grundläggande är, att det måste ligga ett förädlingsvärde i FMV verksamhet. I annat fall kan man riskera att bli betraktad som vilket konsultföretag som helst och då försvinner förutsättningarna för dagens relation.

Fakturering

Inom FMV arbetar man i huvuddelen av beställningarna på löpande räkning mot ett tak och inte med fasta priser. Fakturering av upparbetade kostnader sker två gånger per månad med s.k. samlingsfakturer. När det blir dags för milstolpefakturer och slutfakturer är huvuddelen av dessa redan betalda.

Både Försvarsmakten och FMV anser att man bör genomföra en övergång till fast pris per uppdrag. Dessutom önskar man, att milstolpefakturer utnyttjas och att kopplingen till prestation blir tydlig, så att uppföljning blir möjlig. Därför har dessa förändringar redan påbörjats och systemet implementeras avseende förskottsbetalningar från och med 1997-01-01. Avseende övrig verksamhet är milstolpefakturering med betalning i efterskott under utredning.

Överplanering

Överplanering förekommer som ett medel att förbruka årets anslag trots leverans- och faktureringsförseningar. Uppdragsstyrningen för det positiva med sig att det går att utkräva ett tydligt ansvar. FMV har därmed fått ökad press på sig att teckna avtal med industrin så, att produktions- och faktureringsförseningar minimeras. Dessutom

genomför materielledningarna månadsvisa genomgångar och gör förskjutningar där det behövs. Därmed kan man avstå från överplanering. Detta underlättas av att FMV inte är lika låst till budgetår, utan mera till milstolparna.

Planeringsstöd

FMV interna verksamhet har förändrats efter LEMO-reformens genomförande. Ett omfattande internuppdragssystem har utvecklats.

FMV anser, att det är problem med att det administrativa stödet är bristfälligt och att den interna administrationen är alltför omfattande. Värdefull ingenjörstid anses gå åt till administration. För projektledarna har dock det ökade ansvaret i flera fall utgjort ett incitament att bredda sin kompetens och skaffa sig större överblick.

Avsikten är att materielplaneringssystemet skall omfatta en 10-årsperiod. När det administrativa systemstödet fungerar avses databasen vara tillgänglig både för FMV och Försvarsmakten. Försvarsmakten har likviditetsansvaret men både Försvarsmakten och FMV saknar i dag administrativt stödsystem.

Ägarrollen

Regeringens ägarroll mot FMV är inte särskilt uttalad sedan uppdragsstyrningen infördes. En beslutande styrelse har tillsatts och GD har dessutom nyligen fått organisationsfrihet.

Det finns dock en strävan från regeringen att hålla kostnaderna nere och verksamheten effektiv. Vissa krav på bevarande eller

uppbyggnad av kompetens kan även komma att ställas från regeringens sida. Detta kan emellertid lösas genom att direktiv ges till Försvarsmakten i stället för till FMV.

MÅL 96 har varit styrande för personalpolitiken på FMV under tiden från omorganisationen, snarare än det behov som genereras av uppdragen. Detta uppfattar man vara till nackdel både för möjligheterna att utöka verksamheten genom att acceptera flera uppdrag, och möjligheterna att lösa givna uppdrag. FMV har nu anmält behov av att utöka personalen.

Arbete pågår med att ta fram verksamhetsmål och mått för uppföljning. Det kan vara problem för regeringen att lägga besparingsmål på en myndighet som är helt uppdragsstyrd. Uppgifter och resurser måste stå i proportion till varandra. Samtidigt kan endast ägaren ställa krav på rationalisering och effektivisering. Kunden kan i en monopolsituation ha svårt att påverka overhead-kostnaderna hos en monopolleverantör.

Materielledningarnas roll

I LEMO-utredningen diskuterades materielledningarnas roll och organisationstillhörighet. Huvudlojaliteten för materielledningarna skulle ligga hos de centrala produktionsledningarna i HKV och man skulle representera Försvarsmakten i FMV, AML mot AL, MML mot ML och FML mot FVL. GD stab skulle ta emot beställningarna från OPL och PLANS. På så sätt skulle man inte väsentligt behöva utöka kompetensen i HKV och riskera att bygga upp dubbelkompetens. Materielledningarna skulle organisatoriskt ingå i FMV, för att på detta sätt bättre kunna styra och kontrollera verksamheten där.

Marinen och flygvapnet har mot bakgrund av denna inriktning endast funnit behov av att skaffa sig utökad kompetens för ekonomisk uppföljning. Armén, som inte haft den nära historiska relationen och som dessutom har en annan struktur på sin materiel, har viss egen beställarkompetens. Bakgrunden till detta kan utöver historiska skäl vara att marinen och flygvapnet i allmänhet har tyngdpunkten i sina materielbeställningar koncentrerad till de stora plattformarna. Den utrustning som behövs därutöver har ofta nära relation till plattformen och kan tas med i konceptet. Detta gäller inte för armén, som har en mycket stor mängd olika materielobjekt, ofta sådan materiel som man har "huvudstabsansvar" för. Det finns alltså ett helt annat behov av överblick hos arméledningen och utformningen av olika system kan tänkas ha mera koppling till den taktiska situation, där den skall användas, så att den taktiska kunskapen blir viktigare än den tekniska för ett antal system och objekt. Även inom arméledningen uppfattas dock materielledningen som en förmedlare mellan Försvarsmakten och FMV.

Det föreligger en strukturell skillnad i relationerna mellan de centrala produktionsledare som emanerar från de gamla försvarsgrensstaberna mot materielledning och "den fjärde vägen" mot GD stab. Denna centrala produktionsledare utgörs i praktiken inte bara av operationsledningen, utan även av planeringsstaben. GD stab har inte en så klar och tydlig mottagarroll i detta avseende som materielledningarna. Dessutom har GD stab ett flertal andra uppgifter, som kan vara svåra att kombinera med uppgiften som förmedlare mellan HKV och produktavdelningarna vid FMV. Sannolikt är även innehållet i de beställningar som läggs denna väg mera diversifierat än de som läggs via materielledningarna. Praktiskt taget alla sakavdelningar vid FMV blir inblandade. Även om den totala kostnaden för uppdrag till GD stab är mycket begränsad i förhållande till de som läggs till materielledningarna är antalet kundbeställningar stort och varje sådan måste hanteras för sig. Jämfört med materielledningarnas resurser är GD stab i detta avseende svagare. Resultatet blir att mycket kontakter sker direkt mellan HKV och produktavdelningarna vid FMV. Möjligen kan naturen av de beställningar som läggs också motivera detta. Under alla omständigheter framstår det klart, att den för dessa ändamål jämförelsevis ringa bemanningen i GD stab, kopplat med utebliven resursförstärkning i HKV och väsentligt utökade arbetsuppgifter, innebär en suboptimering.

Om man i HKV (och även vid materielledningarna) uppfattar att materielledningarnas första lojalitet skall ligga i HKV, så har man i FMV (GD stab) uppfattningen, att den skall ligga hos FMV ledning. Den omorganisation som nu skett i FMV med en divisionsindelning knyter divisionerna med ingående materielledningar fastare samman i en koncern. På detta sätt kommer den fasta

knytningen till resp ledning i HKV att så småningom luckras upp. Det kan därför vara av intresse att när man verkat i denna nya organisation en tid, åter studera hur man upplever relationerna och var man har sina första lojaliteter.

Den organisatoriska inplaceringen av materielledningarna i FMV uppfattar så gott som samtliga som specialintervjuats angående denna fråga som riktig. Man anser, att man för att kunna administrera och kontrollera verksamheten, måste vara lokaliserad på samma ställe som denna verksamhet. Dessutom har materielledningarna vissa andra uppgifter, bl.a. vad gäller internationellt samarbete, som krävs för verksamheten inom FMV. Utflyttad kompetens från FMV till HKV anser FMV, att man i så fall måste ersätta.

Styrningen av beställningarna kan sannolikt bättre tillgodoses om man sitter i FMV. Effektivitet i verksamheten bygger i stor utsträckning på personkontakter. Flyttar man in beställarfunktionen i Försvarsmakten kommer den bara att fungera så länge samma personer sitter kvar i befattning. Detta utgör, i kombination med att handläggarna stannar för kort tid i HKV för att man ska få en kontinuitet, ytterligare ett skäl till att flertalet anser, att materielledningarna bör ingå i FMV.

Försvarsmakten anses av de flesta intervjuade på FMV inte som en särskilt kompetent eller krävande kund, vare sig vad gäller uppdragsstyrning rent allmänt, eller tekniskt materielmässigt kuning. I de fall man från Försvarsmakten sida ifrågasätter något rör det sig mycket ofta om rena detaljer i stället för stora viktiga överväganden. FMV anser, att man av egen kraft kan styra både materielbeställningar och FoU för Försvarsmaktens behov och att uppdragsstyrningen utifrån denna synpunkt inte var någon för-

bättring, eftersom kompetensen (materielledningarna och avdelningarna) finns inom FMV.

Många anser, att det vore naturligt att FMV inordnades i Försvarsmakten. Relationerna mellan HKV och FMV kunde då avdramatiseras och man kunde minska byråkratin både vad gäller ekonomiska relationer och i andra avseenden. Gränssnittet mot industrin skulle tydliggöras.

Slutsatser

Sammanfattningsvis har ännu kort tid gått sedan uppdragsstyrningen infördes och processen har därför ännu inte till alla delar funnit sina former. Trots detta kan man konstatera, att man gjort ett antal vinster med att övergå från anslagsfinansiering till avgiftsfinansiering av FMV. Den allra viktigaste vinsten är, att man har fått klarare ansvarsförhållanden och tydliga uppgifter. Detta leder i förlängningen till bättre kontroll över verksamheten och ett effektivare utnyttjande av resurserna.

I stort fungerar rutinerna tillfredsställande. Den ökade byråkratin har dock lett till en hel del irritation och här finns anledning att se över rutiner för att underlätta verksamheten. I detta sammanhang är bristen på ett fungerande administrativt stödsystem ett störande moment som förs fram av nästan alla. När detta åtgärdats kommer sannolikt en del problem att försvinna, liksom när fasta priser och fakturering vid milstolpar kommer att gälla fullt.

Materielledningarnas roll har diskuterats ovan. Det förefaller föreligga konsensus bland så gott som samtliga inblandade, att inplaceringen av materielledningarna i FMV är riktig. Man uppfat-

tar, att det är nödvändigt att vara placerad i FMV för att kunna styra verksamheten vid produktavdelningarna. Relationerna mellan ledningarna i HKV och materielledningarna i FMV varierar med "försvarsgren". Armén har egen beställarkompetens gentemot FMV, medan marinen och flygvapnet betraktar materielledningarna vid FMV som en del ingående i den egna staben. Båda dessa varianter upplevs av de inblandade som relativt väl fungerande. Skillnaderna kan åtminstone delvis förklaras med de skillnader som finns i de olika materielsystemen, men historiska och kulturella skillnader spelar också roll.

Frågeställningen om man borde flytta över delar av materielledningarna från FMV till HKV har aktualiserats under utredningens gång. För närvarande är ingen av de berörda positivt inställd till en sådan förändring. Man anser, att detta bara leder till dubbelkompetens och att relationen bör vila på förtroende. Sannolikt är det dock motiverat, att i mindre omfattning dubblera viss kompetens mellan ledningarna i HKV och materielledningarna i FMV. För att kunna föra en dialog på lika villkor måste det finnas ett gemensamt gränssnitt. Detta skulle tala för, att man borde utöka beställarkompetensen i HKV. Någon överföring från FMV för att åstadkomma detta torde dock inte vara motiverat. Man kan konstatera, att rent formellt är det tveksamt om uppdragsstyrningens principer verkligen tillämpas, utan en mera aktiv roll från ML och FVL sida. Den omorganisation som skett inom FMV kan dessutom så småningom tvinga fram en utökning av resurser inom ML och FVL p.g.a. att de nära relationerna mellan materielledningarna och HKV luckras upp. Det kan således finnas anledning att följa utvecklingen och ta ny ställning när den nya organisationen vid FMV fått verka en tid.

Åtgärder

Det finns två områden där åtgärder bedöms vara angelägna. Det ena området är den bristande långsiktigheten i Försvarsmaktens studieverksamhet och strategiska planering, något som påpekas av bl.a. samtliga materielledningschefer. Verksamheten har försämrats och resurserna har uttunnats sedan HKV omorganiserades. Eftersom detta är grunden för all långsiktplanering, även vad gäller forskning, teknikutveckling och materielanskaffning, måste denna verksamhet ses över och kvalitet och resurser för genomförande förstärkas. Viktigt i detta sammanhang är att studieverksamheten i praktiken verkligen bedrivs i en projektorganisation och att alla "försvarsgrenar" genomför nödvändiga studier under medverkan av tillräcklig sakkompetens. I detta sammanhang bör den kompetens som HKV besitter i form av de centrala produktionsledarna tas till vara, medan MB roll vad gäller produktionsledning för att effektivt kunna föra strid med dagens resurser kan behöva förstärkas. FoU-funktionen bör även beredas tillfälle att medverka i t.ex. perspektivstudierna.

Det andra problemet är att med en krympande ekonomi finns inte motivationen hos "försvarsgrenarna" att satsa resurser för försvarsindustrins överlevnad mellan beställningarna eller för teknikutveckling, som inte är direkt knuten till planerade materielobjekt. Dessa behov blir då i stället aktuella i samband med beställningarna av försvarsgemensam teknikutveckling. Vid FMV finns i GD stab inte samma resurser som i en materielledning för att agera förmedlande länk mellan HKV och FMV i dessa avseenden, särskilt som det här ofta rör sig om ett mycket vitt fält. Än viktigare är att för att Försvarsmakten i dessa avseenden skall

kunna vara en kompetent beställare behövs en samordnande resurs för detta i operationsledningen eller i planeringsstaben. Vikten av långsiktighet och framförhållning blir allt mera uppenbar med de krav på flexibilitet som anpassningsfilosofin ställer.

Vad avser internationella försvarsindustrifrågor måste en samordning ske någonstans. För närvarande handläggs vissa delar på Förvarsdepartementet, vissa delar på FMV och vissa på HKV. En samordning saknas och då kopplingen är stark till forskning och teknikutveckling borde man försöka skapa en samordning i HKV av dessa frågor.

Från FMV:s sida har man påpekat behovet av en samlad enhet i HKV med kompetens för forskning, teknikutveckling och försvarsindustrifrågor, bl.a. med inriktning på internationella sammanhang.

Militärhögskolan (MHS)

Allmänt

Militärhögskolan (MHS) och Förvaltningshögskolan (FörvHS) slogs 1994-07-01 ihop till en myndighet, MHS, lydande direkt under regeringen. LEMO:s förslag var att även Försvarshögskolan (FHS) skulle ingå i den nya myndigheten. Detta blev dock inte fallet, främst därför att regeringen hyste viss oro för att den totalförsvarskaraktär FHS skall ha skulle drunkna i den militära dominansen vid MHS.

Under budgetåret 94/95 finansierades verksamheten med anslag och en organisationskommitté tillsattes för att till 1995-07-01 föreslå organisation och verksamhetsmål för den nya myndigheten. Utgångspunkten var, att myndigheten från och med budgetåret 1995/96 skulle vara uppdragsfinansierad. En annan utgångspunkt var att MHS skulle utveckla sin forskningsverksamhet inom områdena säkerhetspolitik, ledningsvetenskap, ledarskap, krigskonst med militärhistoria samt ekonomi och logistik med avseende på försvaret.

Från och med budgetåret 1995/96 har MHS övergått till uppdragsstyrning, men med ett anslag från regeringen för viss forskning. Detta anslag uppgick för 1995/96 (18 mån) till 12,8 Mkr och innehöll uppdrag om forskning inom områdena säkerhetspolitik och militärhistoria.

Försvarsmakten är huvudsaklig finansiär av myndigheten och lägger uppdrag inom utbildning samt forskning. Summan var

under 1995/96 (18 mån) 279 Mkr, varav 17,5 Mkr för forskning (för 12 mån = 186 Mkr, varav 11,8 Mkr för forskning).

Myndighetsrelationer

Utbildning

Utbildningsuppdragen till MHS samordnas i HKV av personalavdelningen, som under ledning av chefen för gemensamma staben i en utbildningsberedning sammanhåller behoven. Dialogen med MHS genomförs i denna utbildningsberedning, varefter uppdragen sammanställs och gemensamt utgår från operationsledningen, som i detta avseende utgör central produktionsledare.

Utbildningsvolymen har tidigare legat något så när konstant. I samband med att uppdragsstyrning infördes ställdes stora besparingskrav på Försvarsmakten, som i detta läge även granskade kostnaderna för den genomförda utbildningen vid MHS. För att minska kostnaderna koncentrerade man utbildningsuppdragen till den nivåhöjande officersutbildningen, på bekostnad av specialkurser av olika slag. Försvarsmakten försökte även begränsa det totala antalet elever och gjorde noggranna beräkningar av utbildningsbehovet. Den ekonomiska besparing som man från Försvarsmaktens sida väntade sig av dessa åtgärder har dock inte, enligt Försvarsmaktens uppfattning, förverkligats. Försvarsmakten anser, att det har varit svårt att få en inblick i hur kostnaderna vid MHS beräknats och vad som har ingått i overhead-kostnaderna.

MHS uppfattning i detta avseende är, att de fasta kostnaderna måste täckas och att om elevantalet minskar, så måste i dagsläget

kostnaden per elev öka. Först när myndigheterna gemensamt kommit fram till en ungefärligt konstant dimensionering av kursverksamheten kan de fasta kostnaderna minska. En sådan mera långsiktig inriktning anser MHS för närvarande inte föreligger.

Som ett problem upplevs även från MHS sida, att det finns så många olika aktörer inom Försvarsmakten. Även om uppdragen utgår från OPL, så finns de ekonomiska resurserna även hos de andra centrala produktionsledarna och vad gäller forskning dessutom hos planeringsstaben. MHS försöker föra dialog med alla, men hinner inte med.

MHS anser, att det har hänt mycket i samhället och inom Försvarsmakten under de senaste åren, som leder till andra krav på officersutbildningen. I utbildningen måste en attityd av ifrågasättande och flexibilitet uppmuntras. Utbildningen behöver bli mera internationellt inriktad. Officerare bör utbildas, som kan arbeta i en internationell stab och som har större kunskap om totalförsvaret och de civila delarna av samhället. Detta har ibland varit svårt att få gehör för vid dialogerna med Försvarsmakten. MHS har även upplevt att dialogerna skötts under stor tidspress, t.ex. vad gäller elevantalet. I det dialogvarv som skett senast har man inte varit överens med Försvarsmakten om var det ekonomiska utgångsvärdet från den anslagsfinansierade tiden låg och mot denna bakgrund blev det för mycket diskussioner om småsummor.

Forskning

Rena forskningsuppdrag från Försvarsmakten till MHS behandlas på samma sätt som de forskningsuppdrag som, inom ramen för FoU, ställs till FOA och sammanhålls och finansieras av plane-

ringsstaben. De effektueras dock, liksom andra uppdrag till MHS, av OPL som sammanför forskningsuppdragen med utbildningsuppdragen till ett årligt dokument. Hittills har ett problem uppstått med begreppet "vetenskaplig grund", där olika uppfattning föreligger om innebörd och finansiering, dels mellan Försvarsmakten och MHS, dels inom högkvarteret.

MHS huvuduppgift är att bedriva undervisning. För att säkerställa kvaliteten i denna och ett gott resultat vad avser "produkten" har man i skolans instruktion fört in begreppet att undervisningen "skall vila på vetenskaplig grund". Vad detta begrepp egentligen innehåller har ej klart definierats. Problemnivån ligger på två plan:

- 1) om det överhuvudtaget skall finnas forskning och "vetenskaplig grund" vid MHS
- 2) vad som hänför sig till egentliga forskningsuppdrag och vad som hänför sig till "vetenskaplig grund", som en förutsättning för utbildningen (och i förlängningen om dessa delar skall särskiljas).

Från MHS sida har man strävat efter, att integreras i högskolevärlden och där knyta kontakter för kommande samarbete och idéutbyte. Detta var även LEMO:s avsikt. Meningen var, att säkerställa att officersutbildningen kommer i kontakt med den akademiska världen och inte rör sig i en avgränsad värld utan kunskap om den kompetens, som finns utanför den rent militära verksamheten.

Inom Försvarsmakten finns inte en total acceptans för detta synsätt. Här kan man träffa på hela skalan av uppfattningar, från omdömen som "mycket bra, vi behöver en utbildning som skapar en ny typ av mera flexibel och samhällsanpassad officer" till "vad skall det vara bra för, vi skall ju utbilda krigsbataljonchefer och det

var bra som det var, när jag gick där för 15 år sedan".

Synen på doktorandutbildningen vid MHS är inom Försvarsmakten inte heller till alla delar särskilt entusiastisk. Många ser inte behovet av forskarutbildning och en del doktorander har dessutom valt ämnen som är något perifera med hänsyn till Försvarsmaktens intressen. Inledningsvis hade Försvarsmakten inte något inflytande över ämnesvalet. Dessa förutsättningar har dock ökat.

Det andra problemet är vad som egentligen innefattas i begreppet "vetenskaplig grund". Man uppfattar från Försvarsmaktens sida, att begreppet är dåligt definierat och att insynen i vad medeln används till är dålig.

Rent praktiskt kan man hävda, att kostnader för att säkerställa vetenskaplig grund skall belasta utbildningskostnaderna, medan rena forskningsprojekt som bedrivs av MHS på uppdrag av Försvarsmakten skall belasta forskningsbudgeten. Gränsdragningen blir dock konstruerad och för MHS del utan värde. Hur man kommer fram till vilka resurser som skall avsättas för MHS verksamhet är i första hand ett internt problem för Försvarsmakten och bygger egentligen på att man inte har kommit från det gamla "påstänkandet" vid allokering av medel. Ur Försvarsmaktens synpunkt kan dock det som hittills betraktats som "vetenskaplig grund" inte jämföras med forskningsuppdrag. De forskningsuppdrag som ställs av Försvarsmakten har i detalj dialogiserats i pg FoU samt i den specialistgrupp som är ansvarig för området, medan detta inte är fallet för de medel som avses för "vetenskaplig grund". I dessa avseenden har man endast diskuterat en totalsumma som dåligt definierats. Detta anser man från Försvarsmaktens sida inte vara acceptabelt i längden, även om man inser att MHS har ett behov av att i ett inledningsskede bygga upp sin verksamhet och att de nya uppgifter-

na kräver en inkörningsperiod innan man kan förvänta sig forskningsresultat. MHS å sin sida uppfattar, att viss verksamhet måste bedrivas vid skolan, som grund för utbildningen, även om man inte kan övertyga Försvarsmakten att lägga ett uppdrag inom ett visst område.

Vad gäller den prioriteringslista som görs i pg FoU krävs en noggrann beskrivning av projekten och en klar motivering varför just dessa projekt skall genomföras. MHS förslag till projekt har i vissa fall enligt Försvarsmaktens uppfattning varit oklara och ej tillräckligt motiverade samt ej i tillräcklig omfattning relaterade till Försvarsmaktens behov. Detta beror med stor sannolikhet på att man från MHS sida inte haft tillräcklig rutin för att strukturera och motivera forskningsverksamhet och bör med tiden kunna förbättras.

Vad gäller innehållet i MHS forskning har en del av FOA 5 tagits över av MHS, som numera bedriver den beteendevetenskapliga forskningen åt Försvarsmakten, på samma sätt och med samma omfattning som FOA tidigare gjorde.

Området "militär teknik" är ett område där forskning ej bedrivs vid MHS.

Inom området "operationer och taktik" finns i dag ingenstans i Sverige någon vetenskaplig kompetens. MHS håller på att bygga upp en sådan och detta är ett kärnområde.

FörvHS gamla områden har integrerats i MHS verksamhet och det finns uttalat i instruktionen för MHS, att forskning skall bedrivas inom logistik och ekonomi med inriktning på försvaret. Någon sådan forskning har inte kommit igång, men samarbete med universitet och högskolor har etablerats. Detta förefaller även vara ett rimligt tillvägagångssätt, då civil kompetens inom andra institutioner väl kan svara för det vetenskapliga kunnandet inom

området. Man kan till och med gå så långt, att man helt eller delvis lägger över även utbildningen på civila institutioner och kanske låter skraddarsy kurser med viss specialinriktning för försvarets behov.

Området "ledning" har sin klara tillämpning inom Försvarsmakten och utgör ett viktigt område i undervisningen. Här har MHS även mycket att tillföra den försvarsmaktsinriktade forskningen och en klar synergieffekt kan åstadkommas om man koncentrerar sig på samverkan med FOA.

Inom området säkerhetspolitik, som är anslagsfinansierat, överfördes inga resurser från FOA till MHS, som i stället rekryterade externt. Här föreligger en viss konkurrens mellan MHS och FOA inom vissa delområden. Detta kan i vissa fall vara en fördel, men inom många områden borde man kunna få ut ökad effekt genom vidgat samarbete. Sådant samarbete skulle kunna vara av värde för såväl utbildningen vid MHS, som för utredningsverksamheten vid FOA.

Organisatoriska frågor

Försvarsmaktstillhörighet

Det faktum, att MHS inte tillhör Försvarsmakten, uppfattas inom Försvarsmakten som ett problem. Det innebär rent praktiska bekymmer med kommandering av officerare som lärare m.m. De måste nu beviljas tjänstledighet från Försvarsmakten för att kunna tjänstgöra vid MHS, vilket inte underlättar den redan nu delvis knepiga rekryteringssituationen till MHS på lärarsidan. Risker

finns, anser Försvarsmakten, att officerarna kommer att betrakta detta som ett åtminstone temporärt avbrott i karriären och på så sätt riskerar man, att de bästa officerarna inte kommer att tjänstgöra som lärare vid MHS.

Man anser dessutom på många håll inom Försvarsmakten, att den dialog som man nu måste föra med MHS i stället för att ge order är både onödig och komplicerande. Många uppfattar det dessutom som en psykologisk egendomlighet att den skola som har till huvuduppgift att utbilda officerare för Försvarsmakten inte ingår i Försvarsmakten.

Från MHS sida uppfattar man det dock som en nödvändighet att vara fristående från Försvarsmakten för att kunna bli accepterade av det akademiska samhället och högskolevärlden. Man anser, att problemen med lärarrekrutering naturligt kommer att lösa sig när den akademiska inriktningen av MHS har blivit accepterad.

Relation MHS-FOA

I LEMO-utredningen diskuterades olika lösningar på det önskade behovet av utökad akademisering av den militära utbildningen. En överföring av verksamhet från FOA till MHS var en av förutsättningarna. I diskussionen gick vissa till och med så långt, att man förordade en total sammanslagning av myndigheterna. Man hamnade dock till slut på en nivå där delar av den beteendevetenskapliga och den säkerhetspolitiska forskningen ansågs lämpliga att föra över.

I organisationskommittén var det även dessa områden som vållade mest diskussion. En total överföring av den beteendeveten-

skapliga verksamheten vid FOA 55 genomfördes så att hela institutionen flyttade över. En uppdelning skulle göra gruppen underkritisk och detta ansåg man inte vara rimligt.

Vad gällde den säkerhetspolitiska verksamheten var det dock svårare att komma fram till en lösning. Endast någon enstaka person från FOA 1 flyttade över till MHS, som i stället rekryterade personal utifrån. På detta sätt kom vissa kompetenser att dubbleras.

Det kan naturligtvis vara till viss fördel, att man har två mer eller mindre oberoende grupper med anknytning till Försvarsmakten som sysslar med säkerhetspolitisk forskning, men frågan är om den aktuella ekonomiska situationen medger det. Ett alternativ skulle vara, att man ändrade i MHS instruktion och helt överlät den säkerhetspolitiska verksamheten till FOA. Detta strider dock mot hela intentionen i LEMO och det måste betraktas som självklart att den utbildningsanstalt som producerar högre utbildning för officerare inom landet även har en livaktig verksamhet inom det säkerhetspolitiska området. Säkerhetspolitiken är ju den grund på vilken alla beslut om den framtida Försvarsmakten vilar. Dessa frågor kommer att behandlas närmare av den organisationskommitté som skapas inför sammanslagningen av FHS och MHS.

Ägarrollen

Vad gäller MHS finns en ganska klart definierad ägarroll från regeringens sida. Den har kommit till uttryck i samband med LEMO-utredningen där man tydligt inriktat verksamheten vid MHS mot en mera vetenskaplig profil.

Man anser i Försvarsdepartementet, att ställningstagandet till

behovet av forskningsanknytning i den högre militära utbildningen var klart, men att man möjligen tenderar att gå något för långt i sina strävanden från MHS sida. Det är nödvändigt, att klara ut var gränsen går och att definiera vad MHS verksamhet skall omfatta vad gäller forskning. Det som kan köpas utifrån eller med små medel anpassas till Försvarsmakten skall man inte bygga upp någon egen kompetens eller forskning för. Utbildningen är inriktad på att skapa militära chefer och uppgifterna bör koncentreras till kärnverksamheten.

MHS har i uppgift att bedriva forskning. Hur stor omfattningen skall vara beror på vad Försvarsmakten ser för behov. Endast en liten del av MHS forskning är anslagsfinansierad för regeringens behov. Man har dessutom hittills sett det nödvändigt att påtala, att denna verksamhet skall bedrivas vid MHS som en grund för utbildningen, även om Försvarsmakten inte primärt lägger några uppdrag inom detta område.

Slutsatser

Uppdragsstyrning av MHS har ännu inte genomförts under ett helt budgetår och verksamheten har inte funnit sina former. Detta beror till del på att MHS, samtidigt som man övergick till uppdragsstyrning, även fick nytillkomna uppgifter i form av forskning och måste börja bygga upp åtminstone en del av denna verksamhet från grunden. Även ur Försvarsmaktens perspektiv var detta nytt och hos delar av organisationen saknades acceptans för behovet av och nyttan med beslutet.

Missförstånd och oklarheter har lett till vissa bekymmer både i

dialogerna mellan MHS och Försvarsmakten och inom högkvarteret som sådant. Dessa problem förefaller dock vara av övergående natur och kan i vissa fall hänföras till ett rent behov av att samordna terminologin. Dock kan en del återföras på en viss ovilja från MHS sida att acceptera att den nya situationen med uppdragsstyrning innebär, att man de facto är hänvisad till vad uppdragsställaren är villig att betala för. För att detta skall fungera krävs dock att Försvarsmakten även accepterar statsmakternas klart uttalade vilja, att forskning skall vara en del av MHS verksamhet.

Försvarsmakten har uppfattningen, att MHS skall ingå i Försvarsmakten. De problem som Försvarsmakten upplever med den åtskilda myndighetsstrukturen kan dock sannolikt lösas utan att en organisationsförändring kommer till stånd. Skulle FHS inlemmas i MHS vore en tillhörighet till Försvarsmakten sannolikt en lika stor psykologisk nackdel för de civila delarna av totalförsvaret, som man i dag i Försvarsmakten uppfattar det, att officerare utbildas utanför Försvarsmakten.

Som ett problem upplevs även från MHS sida, att det finns så många olika aktörer inom Försvarsmakten. Detta borde dock inte vara ett problem för MHS, som skall föra sin dialog med utbildningsberedningen vad avser utbildningen och med FoU-grupperna vad avser forskning. I detta avseende borde antalet dialogpartners ha minskat vid införandet av den nya organisationen.

Åtgärder

Det är ännu för tidigt att försöka göra någon form av utvärdering av verksamheten vid MHS. Många av de problem som man från båda sidor upplever i dag kommer med all sannolikhet att lösas utan att externa åtgärder vidtas. Det är mycket tydligt, att man inom Försvarsmakten vill inordna skolan i Försvarsmakten. Enligt diskussionen ovan är detta knappast aktuellt i dagsläget.

Den interna debatten mellan Försvarsmakten och MHS måste leda fram till att MHS specificerar sig vad gäller innehållet i de föreslagna forskningsuppdragen och att de anpassas till Försvarsmaktens prioriterade behov. Uttrycket "vetenskaplig grund" bör inte utgöra en post i finansieringsdebatten. Forskningsprojekt bör föreslås som sådana och diskuteras i dessa sammanhang. Av Försvarsmakten icke prioriterad forskningsverksamhet bör inte kunna genomföras under någon annan rubrik. Samtidigt måste Försvarsmakten acceptera, att utbildningen blir dyrare med den inriktning av denna, som givits av statsmakterna.

Klart är att utbildningen vid MHS måste anpassas till förändringarna i samhället i övrigt och att en ökad flexibilitet och ett ökat ifrågasättande måste till i utbildningen. Försvarsmakten bör dock vara tydlig och inte uppmuntra MHS att engagera sig vetenskapligt i områden där Försvarsmakten inte har ett specifikt intresse, som inte kan täckas på andra håll i samhället. MHS bör således överväga att köpa kurser vid andra högskolor där detta är möjligt, och koncentrera sig på militärhistoria, säkerhetspolitik, operationer och taktik samt ledning (tillsammans med FOA) samt de delar av beteendevetenskapen, som är specifika för Försvarsmakten. Akademisering för dess egen skull bör inte genomföras.

Totalförsvarets pliktverk (TPV)

Allmänt

Totalförsvarets pliktverk bildades 1995-07-01. Värnpliktsverket (VPV) och Vapenfristyrelsen (VFRIS) lades ned. Anslaget till Värnpliktsverket uppgick 1994/95 till c:a 215 Mkr. Inkomsterna från avgifter svarade för knappt 40 Mkr. Pliktverket har ansvaret för all uttagning och redovisning av pliktpersonal till totalförsvaret. Pliktverket ansvarar vidare på uppdrag av bemanningsansvariga organisationer för redovisning av anställd och frivillig personal. Den verksamhet som TPV utför inom ramen för sitt ansvar är när det gäller mönstring och uttagning av personal anslagsfinansierad, eftersom denna verksamhet är bestämd av lagen om totalförsvarsplikt. Redovisning av personal är avgiftsfinansierad.

Beställningarna av personal som mönstrat och skall uttas till Försvarsmakten eller de civila delarna av totalförsvaret sker i form av uppdrag till TPV. Dessa uppdrag är dock finansierade med anslagsmedel enligt ovan och är endast åtföljda av resurser när särskilda åtgärder krävs för att kunna avgöra om individen duger för uppgiften.

Avgiftsfinansierat är redovisningen och registerhållningen av personalen och t.ex.

- Inkallelser till RU
- Ändringar i KRO
- Medverkan vid uttagning av specialister
- Stöd i berednings- och prognosarbete

– Psykologassistentens vid uttagning till officer mm.

Länsstyrelserna genomförde tidigare uttagningar för de s.k. "korta utbildningarna" till civilförsvaret. Ansvaret för att beställa personer till dessa utbildningar ligger nu på kommunerna och Pliktverket sköter uttagningarna. För närvarande (i avvaktan på att krigstjänst-räddningsplanerna skall vara klara 1997-07-01) beställs endast 1500–1900 årligen från de civila myndigheterna.

Avtal mellan Försvarsmakten och TPV sluts i dag centralt. TPV vill i stället ha lokala avtal, vilket man har mellan kommunerna och de lokala kontoren för de civila delarna av totalförsvaret. Försvarsmakten anser att det för standardiseringens skull bör vara ett centralt avtal, då detta ger bättre samordning. TPV anser däremot, att den lokale krigsförbandschefen inte får möjlighet att direkt påverka kostnaderna och att ett lokalt avtal skulle koppla ansvar och resurser bättre till varandra.

Myndighetsrelationer

Mönstringsförfarandet

Uttagningen för Försvarsmaktens räkning går till på ungefär samma sätt som när VPV tidigare skötte verksamheten.

Man har från Försvarsmaktens sida uppfattningen, att den tidigare verksamheten när allt var anslagsfinansierat fungerade lika bra som nu. Dock har mera dialog tillkommit och krigsförbandscheferna är mera inblandade i processen. Detta kan dock även bero på det tydligare ansvar för dessa frågor som numera åläggs krigsför-

bandschefen.

Om uppdragsstyrning skall tillämpas är det enligt Försvarsmaktens uppfattning logiskt att finansiera mönstringen och uttagningen som en konsekvens av denna med anslag, eftersom det är reglerat i lagen att alla män skall mönstra. Anslaget finansierar nu TPV befattning med de värnpliktiga t.o.m. genomförd grundutbildning. Detta innebär, att förbandscheferna inte har det fulla ansvaret för personalen förrän efter avslutad utbildning, vilket ibland kan uppfattas negativt.

Tidigare hade VPV bara hand om Försvarsmakten. TPV har även hand om de civila delarna av totalförsvaret och framför allt Statens räddningsverk (SRV) konkurrerar med Försvarsmakten om de bästa totalförsvarspliktiga. Man uppfattar dessutom inom Försvarsmakten, att intresset för att ta hand om Försvarsmaktens behov har minskat och att de nya uppgifterna för de civila delarna av totalförsvaret har fått högre prioritet.

TPV anser, att verksamheten flyter bra samt att Försvarsmakten redan tidigare hade en kraftfull beställarfunktion och att denna förstärkts ytterligare sedan omorganisationen.

Relationer TPV-Försvarsmakten

Man anser inom Försvarsmakten, att affärsmässigheten i den avgiftsfinansierade verksamheten till viss del har gått till överdrift. Det föreligger en monopolsituation och Försvarsmakten har i dessa avseenden inga alternativ. Man anser sig även ha svårigheter att få granska OH-kostnaderna. Avgifterna anser man i många fall vara för höga.

Insynen i verksamheten som Försvarsmakten inte styr över

uppfattas ibland som dålig. Det har hänt att TPV tagit initiativ och genomfört verksamhet finansierad med anslag som Försvarsmakten ansett sig kunna göra på egen hand eller inte haft behov av. Försvarsmakten skulle i stället vilja kunna prioritera annan verksamhet för de anslagsmedel, som inte tas i anspråk av mönstringen. Detta kan man inte göra i dag.

Ett annat problem har varit hur officerarna i VPV skall behandlas. TPV vill bara ha civila anställda trots risken att förlora erfaren och kompetent personal. Problemet löstes med ett regeringsbeslut, där man med särskilda övergångsbestämmelser fastställde, att de officerare som sedan tidigare varit anställda i VPV under sex år skall få behålla uniform och status. För nyanställd personal gäller civil anställning.

TPV är undantaget föreskriftsrätten. Försvarsmakten kan på så sätt inte reglera krigsförberedelserna.

Relationer TPV-civila delar av totalförsvaret

Vad gäller uttagningsverksamheten har de civila delarna av totalförsvaret inte haft särskilt stora krav hittills beroende på pågående omorganisation och utredningsarbete.

ÖCB har emellertid ifrågasatt de avgiftsfinansierade registerhållningsuppdragen. Man har nyligen, i enlighet med regeringens uppdrag i planeringsanvisningarna, genomfört en utredning där man föreslår, att all verksamhet blir anslagsfinansierad åtminstone för de civila delarna. Skälet till detta är, att den ökande bolagiseringen och överflyttning av ansvar från länsstyrelser till kommuner kraftigt ökat antalet beställare hos TPV och att det både av ekonomiska och praktiska skäl skulle underlätta om kostnaden redan var betald.

Ägarrollen

Regeringens ägarroll vad avser TPV är tydlig. Huvuddelen av verksamheten är anslagsfinansierad som en konsekvens av lagen om totalförsvarsplikt. Hur resten av verksamheten skall finansieras kommer man att ta ställning till efter inkomna remissvar avseende den nyligen remitterade utredningen från ÖCB.

Då Försvarsmakten minskar i volym gjorde man 1992 en utredning där man bedömde att 12 000 man skulle behöva tas ut årligen till det civila försvaret. För närvarande förefaller dessa bedömningar att vara för höga, en stor del av det tidigare civilförsvarets behov täcks av s.k. överföringsvärnpliktiga eller av personal som passerat värnpliktsåldern. Behoven kommer att utkristallisera sig när de civila planerna är klara. Resultatet kan bli annat än vad man planerat för, vilket innebär, att Försvarsdepartementet som "ägare" får ta ställning till vidare åtgärder.

Det som skulle kunna diskuteras i ägarrollen, nämligen kostnaderna, kan man eventuellt komma åt genom att minska kraven på omfattningen av mönstringen. För närvarande föreligger inga sådana planer.

Slutsatser

Den nya myndigheten, Pliktverket, har endast verkat under knappt ett år och erfarenheter för att kunna utvärdera resultatet av uppdragsstyrning föreligger knappast.

Alla inblandade är överens om att mönstringsdelen och upp-

giften att registerhålla personal fram till och med fullgjord GU (motsv), samt krigsplacering bör vara anslagsfinansierad, eftersom kravet på mönstring är reglerat i lag.

ÖCB har uppfattningen att även resten av verksamheten bör anslagsfinansieras, medan Försvarsmakten inte har uttryckt något önskemål om detta.

Åtgärder

I detta fall förefaller det inte som om man har vunnit något på att gå över från anslagsfinansiering till avgiftsfinansiering. För Försvarsmaktens del utgör uppdragsstyrningen ingen större nackdel, då resurser för att sköta den utökade byråkratin förefaller ha funnits sedan tidigare. För de civila delarna av totalförsvaret innebär det dock, tillsammans med flyttningen av ansvaret från länsstyrelserna till kommunerna, ett tillkommande problem. Därför bör man överväga att för TPV:s del återgå till anslagsfinansiering av hela verksamheten. Alternativet, att endast genomföra en återgång för de civila delarna av totalförsvaret, är knappast rimligt.

Avslutning

Allmänt

En av de mera genomgripande förändringarna i LEMO var beslutet om införande av uppdragsstyrning. Beslutet att försöka utvärdera resultatet av denna förändring har kommit snabbt, för en del av myndigheterna kanske för snabbt. Detta gäller framför allt de myndigheter, som inte ännu genomfört ett helt budgetår med de nya förutsättningarna, dvs. MHS och TPV. Det är samma myndigheter som dessutom genom LEMO-reformen fått nytillkomna uppgifter. För MHS:s del har uppgiften att genomföra forskning tillkommit och för TPV:s del handlar det om att förse även de civila delarna av totalförsvaret med personal.

För FOA och FMV har de egentliga myndighetsuppgifterna inte ändrats i någon större grad. Trots detta har man under den tid som gått med de nya förutsättningarna kunnat konstatera, att det har funnits en hel del behov av att justera rutiner och avtal, organisation och former för samarbete under resans gång. Samtliga som intervjuats har påpekat att rutinerna ännu inte satt sig och att det finns utrymme för förbättringar.

Trots dessa inledande varningens ord kan man naturligtvis redan nu dra en hel del slutsatser av det material som framkommit i utredningen.

Försvarsmaktstillhörighet

En generell åsikt, som framförs av många intervjuade är att uppdragsstyrningen har medfört en ökad byråkrati. Uppdragsstyrning inom Försvarsmakten som sådan har också tillkommit, men där hade man redan innan LEMO-reformen en viss erfarenhet av styrprinciperna, även om de blev mera klart uttalade efter 1994-07-01. Skillnaden jämfört med uppdragsstyrningen inom Försvarsmakten är dock, att det hela tiden rör sig om en och samma myndighet och att en del av byråkratin därmed minskas. Konsekvensen av denna erfarenhet för Försvarsmaktens del innebär, att huvuddelen av Försvarsmaktens representanter anser, att i första hand FMV och MHS bör tillhöra Försvarsmakten. För detta anger man även andra skäl, bl.a. för FMV:s del den nära historiska samhörigheten mellan de gamla materieförvaltningarna och respektive försvarsgren (framför allt vad gäller marinen och flygvapnet), samt att man fortfarande betraktar respektive materielledning som en del av den aktuella ledningen i HKV. För MHS del är skälen både av psykologisk natur ("en skola där man utbildar officerare för Försvarsmaktens behov bör tillhöra Försvarsmakten") och mera reella där det föreligger en frustration över att inte kunna besluta i den omfattning man skulle vilja över skolans verksamhet ("förr kunde man ge order").

Något uttryck för en vilja att föra in FOA eller TPV i Försvarsmakten har inte framkommit i utredningen.

Långsiktighet

FMV, FOA och MHS har samtliga synpunkter på att Försvarsmakten brister i långsiktighet och därmed förmåga att på ett bra sätt inrikta och styra respektive myndighet. Framför allt FMV och FOA noterar, att resurserna för och kvaliteten i Försvarsmaktens perspektivstudiearbete har försämrats sedan övergången till det nya HKV. Man uppfattar framför allt vid FMV att kompetensen i HKV att bedriva långsiktig verksamhet kraftigt har nedgått.

Detta har återverkningar på både materielförsörjningsprocessen och FoU. Här har även i utredningen framkommit synpunkter på att de centrala produktionsledarna med sin kompetens bör vara mera aktivt deltagande i perspektivstudieprocessen, medan en del av kontrollen över produktionsledningen, som är kopplad till uppgiften att föra strid med dagens resurser kan behöva överföras till MB.

Ett annat problem som påpekas av myndigheterna utanför Försvarsmakten är de täta personalbytena i HKV. Styrprocessen är för en hel del av verksamheten i behov av att personalen vid HKV är relativt kunniga om innehållet i de uppdrag som läggs ut till myndigheterna. I en del fall är verksamheten dessutom ganska komplicerad och det tar tid att sätta sig in i processen. Önskemålet är därför en bättre kontinuitet i HKV.

Organisatoriska frågor

En av LEMO:s utgångspunkter var att dubbelkompetens inte skulle byggas upp. Detta kom tydligt till uttryck i diskussionen när man

behandlade materielledningarna vid FMV. En utgångspunkt var att de skulle utgöra den förmedlande länken mellan HKV och FMV. Man diskuterade då även möjligheten att de organisatoriskt skulle ingå i HKV. Så blev inte fallet och materielledningarna fick bli kvar i FMV. Under utvärderingen av uppdragsstyrningen har man särskilt studerat hur materielledningarnas roll uppfattas under de nya förutsättningarna. Man har på vissa håll i FMV kritiserat Försvarsmaktens beställarkompetens och frågan om att flytta över denna från materielledningarna till HKV har åter aktualiserats. Trots att man mellan de olika produktionsledningarna och respektive materielledning har valt något olika styrmetoder är samtliga överens om att en sådan åtgärd skulle vara till nackdel för verksamheten.

Arméledningen, som valt att något utöka sin redan tidigare goda kompetens för styrning av materielprocessen, har störst kontroll över de uppdrag som läggs på FMV. Marinledningen och flygvapenledningen har valt att låta materielledningarna motsvara en del av respektive ledning och har sitt gränssnitt inne i FMV snarare än mellan FMV och Försvarsmakten.

De olika ledningarna har en något olika struktur på den typ av materiel som beställs men även olika traditioner. Att standardisera verksamheten så att den tillgår exakt lika för de olika ledningarna får inte bli ett självändamål, men den kompetens som finns i marinen och flygvapnet för uppföljning och kontroll av uppdragen är väl begränsad i dag. En viss utökning för att på ett bra sätt kunna genomföra en dialog förefaller motiverad.

Vad gäller arméledningen finns en del synpunkter på att man där har dubblerat viss kompetens. Så kan nog vara fallet men erfarenhetsmässigt måste detta till för att man skall få en bra

dialog.

Vad gäller FoU har framför allt FMV och FOA framfört önskemål om en mera sammanhållen enhet, där forskning, teknikutveckling och industrifrågor, bl.a. med inriktning på den internationella verksamheten kan sammanhållas. En sådan enhet bör inrättas för att säkerställa kompetens och kontinuitet, samt för att driva på långsiktigheten genom deltagande i bl.a. perspektivstudiearbetet. Försvarsmaktens resurser för att styra uppdragen till FOA, FMV, MHS och FFA med flera är i dagsläget inte tillräckliga.

Vinster med uppdragsstyrningen

Även om myndigheterna inte hunnit skaffa sig särskilt lång erfarenhet av uppdragsstyrningen kan man konstatera, att de nya förutsättningarna har klargjort ansvarsförhållanden och styrvägar samt underlättat uppföljningen av verksamheten. Kunskapen om verksamheten har sannolikt ökat väsentligt på flera håll.

För FMV och FOA har verksamheten stramats upp och även om myndigheterna inte alltid är helt ense om alla detaljer, uppfattar man nog i allmänhet att förändringarna varit av godo.

MHS har inte hunnit växa in i sin nya roll som forskningsproducerande myndighet och det faktum att all verksamhet nu styrs av "kunden". Här kommer man att behöva mera tid för att processen skall löpa komplikationsfritt.

Vad gäller TPV utgör uppdragsstyrningen endast en liten del av myndighetens verksamhet eftersom huvuddelen är reglerat i lag och därför har ansetts behöva vara anslagsfinansierad. Här har uppdragsstyrningen knappast lett till några positiva effekter. För de

civila delarna av totalförsvaret har uppdragsfinansieringen snarast utgjort ett hinder. Det finns skäl att överväga om man inte borde återgå till anslagsfinansiering av hela myndigheten.

Uppdragsstyrningen av FMV

av Kristina Eklund

Utredningen UTFÖR har låtit Ervanus Konsult AB genomföra en utvärdering av vilka effekter uppdragsstyrningen och avgiftsfinansieringen av FMV fått på styrningen av materielanskaffningen. Uppdraget har utförts av konsulterna Sune Ervanus, Elsa Rosenblad och Lars Graner.

I utvärderingen ingick att belysa hur beställningsförfarandet påverkat FMV respektive Försvarmaktens organisation vad gäller inriktning, kompetensprofil, dimensionering, kostnader m.m. samt hur FMV arbetssätt gentemot försvarsindustrin påverkats.

Konsulternas studie genomfördes under hösten 1995 och rapporten är daterad december 1995. Efter denna tidpunkt har viss omorganisation skett inom FMV vilket inte beaktats i studien.

Effekter av uppdragsstyrningen av FMV

Den av konsulterna genomförda utvärderingen bygger på ett urval av 20 beställningar från Försvarmakten till FMV. Med dessa som grund har intervjuer genomförts med representanter ur Försvarmakten, FMV och försvarsindustrin.

Intervjumaterialet sammanfattas under fem huvudrubriker, var och en för de olika intressenterna. Rubriken anger vilken intressent som uttalar sig.

Rubrikerna är:

- Försvarsmakten som beställare
- Materielledningarnas roll och syn
- FMV:s produktavdelningar
- MS-ledare och AO-ansvariga
- Försvarsindustrins syn

Försvarsmakten som beställare

Beställarfunktionen i högkvarteret utövas av de fyra centrala produktionsledningarna samt av planeringsstaben vad gäller försvarsgemensam teknikutveckling mm. Planeringsstaben och operationsledningen svarar för endast c:a 3 procent av uppdragsvolymen i kronor räknat. Utvärderingen har därmed koncentrerats på armé-, marin-, och flygvapenledningens agerande i beställarrollen.

Beställningsförfarandet är något olika uppbyggt hos högkvarterets centrala produktionsledningar där arméledningen verkar ha byggt upp den starkaste beställarfunktionen med en utrustningsavdelning och med s.k. materielofficerare inom brigad-, fördelnings/milo- och fo-programmen. Marin- och flygvapenledningen har inte några självständiga utrustningsavdelningar. Detta förhållande gör att marin- och flygvapenledningen knyter "sina" materielledningar i FMV närmare till sig och lutar sig mot dessa mer än vad arméledningen gör.

Högkvarterets produktionsledningar anser att det är en bra lösning att materielledningarna är placerade i FMV. Härigenom upplever man att man får bättre information och insyn, bättre samverkan och en tätare kontakt med FMV som leverantör. Materielledningarna förbättrar också möjligheterna för Försvarsmakten att granska FMV offerter och kostnadsberäkningar, särskilt vad avser FMV:s egna kostnader.

Inom Försvarsmakten anser man att det nya styrsystemet ännu inte har hunnit sätta sig. Det första året har gått åt till att söka formerna för uppdragsstyrningen av FMV. Flera skäl anges till att det går långsamt framåt: inget administrativt stöd, delvis ny personal, ovanan att arbeta i beställarfunktionen, ovanan att hantera offerter och andra kommersiella dokument, svårigheter att formulera offertförfrågningar, osäkert underlag för likviditetsprognoser o.s.v. Sett från Försvarsmaktens utgångspunkt är FMV fortfarande mer tillhörande "familjen" än en utanförstående leverantör. En allmän uppfattning är också att FMV numera ägnar sig mer åt ekonomi än åt den verkliga produktionen. Mål som "rent bokslut" har tagit över produktionsmålen. Man upplever också att FMV tekniker måste ägna alltför mycket tid och uppmärksamhet åt ekonomisk planering och andra administrativa uppgifter som blivit följderna av avgiftsfinansieringen.

Inom Försvarsmakten anser man att det är riktigt och lämpligt att Försvarsmakten äger planeringsprocessen och som beställare har materielplanen och pengarna. Detta åstadkommer ett tydligare förhållande till leverantören FMV och sätter förhoppningsvis press på FMV. En nackdel är att systemet medfört ökad administration genom att man skall begära offert på, granska offert på och beställa materiel från en plan som båda parter varit med om att ta fram. Det

är en ökad administrativ börda för båda parter och förfarandet upplevs inte tillföra speciellt mycket. En nackdel som både armé- och marinledningarna påpekat med det nuvarande systemet är att det inte finns någon reell press på FMV eftersom det i avtalen mellan Försvarsmakten och FMV inte finns vare sig viten vid förseningar och fördyringar eller belöningar om produkten kommer fram fortare och blir billigare.

Beställningarnas milstolpar bör bli bättre och knyts till prestation på ett annat sätt än vad som nu är vanligast nämligen vid budgetårsskifte. I detta fall anser man i högkvarteret att såväl Försvarsmakten som FMV brister i förmågan att kräva respektive utforma relevanta milstolpar. När man kommer så långt att fakturering efter prestation införs räknar man med att milstolpsutformningen automatiskt skall bli bättre.

Inom Försvarsmakten anser man att man inte har några bra prognosverktyg för att göra likviditetsprognoser och att FMV prognoser inte är lika bra som tidigare.

Kompetensprofilen inom Försvarsmakten har inte förändrats nämnvärt i och med införandet av uppdragsstyrning, beställningsförfarande och FMV avgiftsfinansiering. Det är i många fall samma personer som tidigare tjänstgjorde inom de f.d. försvarsgrensstaberna som nu bemannar de nya befattningarna. En och annan ekonomihandläggare har tillkommit men någon avgörande skillnad mellan nu- och dåläget kan inte påvisas.

Försvarsmakten upplever emellertid sig själv som en bättre beställare nu än tidigare och hänvisar bl.a. till att man klarare preciserar vad FMV skall göra. Därmed anser man sig styra FMV på ett fastare sätt än tidigare. Man har även skaffat sig en bättre helhetsyn på beställningarna vilket innebär en ökad förståelse för

att beställning av materiel även måste innefatta teknisk dokumentation, materielregistrering, underhållsutrustning, reservdelar etc.

Inom Försvarsmakten märker man att försvarsindustrin ändrat attityd och nu agerar mer aktivt mot beställaren, dvs. den aktör som sitter på kassakistan. En strävan från Försvarsmaktens sida är att ge information och hålla möten med industrin gemensamt med FMV.

Materielledningarnas roll och syn

Avsikten är att FMV tre materielledningar: armématerielledningen (AML), marinmaterielledningen (MML) och flygmaterielledningen (FML), skall verka i det "raka röret" mellan Försvarsmakten, som är beställaren, och den materielsystem- (MS) ledare eller arbetsorder- (AO) ansvarig som skall leverera den beställda produkten. Materielledningarnas organisation innehåller därför ett antal produktområdesansvariga. Materielledningarnas roll är i stort följande:

- * vara ett stöd åt respektive produktionsledning i högkvarteret i materielanskaffningsfrågor,
- * mot Försvarsmakten marknadsföra de produkter/produktområden man representerar,
- * vara ett stöd åt MS-ledare/AO-ansvariga i offert- och genomförandefaserna,
- * kvalitetssäkra FMV:s offerter till Försvarsmakten,
- * bevaka industrifrågor och teknikutveckling inom respektive produktområde.

Ytterligare en roll för materielledningen som tas upp är att man "offensivt skall föreslå vad Försvarmakten skall beställa". Denna roll har uppstått genom att man deltar i planeringsprocessen utan att "äga" materielplanen och ser därför som sin uppgift att genom offensiva offerter föra processen framåt.

Det som styr dimensioneringen av FMV och då även av materielledningarna är de åtaganden som gjorts enligt projektet Mål-96, i vilket FMV:s effektiviseringsprogram ingår. Efterfrågan har därmed inte varit styrande. Man upplever allmänt på materielledningarna att de administrativa resurserna är för snålt tilltagna. Stora problem upplevs också i användningen av det nya stödsystemet PLS. I och med dessa problem anser man sig inte kunna arbeta fullt ut enligt det nya arbetssättet.

Stora krav ställs på materielledningarnas produktområdesansvariga. De skall ha kunskap om hur försvarets materielanskaffningsprocess fungerar, hur stabsarbetet inom högkvarteret bedrivs, hur arbetet på FMV avdelningar bedrivs etc. Det är därför viktigt att de officerare som tjänstgör på materielledningarna är rätt uttagna och innehar tjänsten tillräckligt lång tid för att kunna utgöra stöd åt båda håll i det raka röret.

Generellt anser samtliga materielledningar att Försvarmakten blivit bättre som beställare efter 1994-07-01. Man avser då främst att uppdragen från Försvarmakten blivit bättre definierade vad avser omfattning och krav. Materielledningarna anser också att MS-ledare och AO-ansvariga blivit mer affärsmässiga i det avseendet att offerterna är bättre genomarbetade vad avser kostnader och tid. MS-ledare/AO-ansvariga har också blivit mer kostnadsmedvetna. Vad avser den ekonomiska uppföljningen av arbetsorderna anser materielledningarna att man generellt inte kan notera någon större

förändring till det bättre. Hur bra den ekonomiska uppföljningen görs är mer beroende på individ än på avgiftsfinansieringen.

Samtliga materielledningar påpekar det besvärliga i att hantera arvet, dvs. de uppdrag som tillkom före uppdragsstyrningens tid. Dessa är benämnda "KB gammal" (KB=kundbeställning) och "AO gammal" och utgör en stor andel av beställningsvolymen. De följer inte det nya systemet och kan bl.a. inte följas upp med milstolpar som är anpassade till det nya systemet. Materielledningarna ser gärna att arvet omvandlas i enlighet med de nya beställningarna.

Det råder samstämmighet mellan materielledningarna om att FMV kommit mycket längre i sin omställning till det nya sättet att arbeta än vad Försvarsmakten har. FMV har anpassat sin organisation, kompetens och stödsystem till vad som krävs – att sedan stödsystemet inte fungerar bra är en annan sak.

Försvarsmakten upplevs inte av materielledningarna som en krävande kund. Det affärsmässiga består oftast i att handläggaren på Försvarsmakten ifrågasätter detaljer i FMV offerter. Försvarsmakten har svårt att leva upp till rollen som kompetent köpare och uppfattas som en mycket ovan förhandlingspart.

Materielledningarna uppfattas olika inom FMV. En del anser att materielledningen bara är en postlåda, en fördröjningsinstans o.dyl. Andra upplever sig ha god nytta av materielledningen, den produktområdesansvarige åtnjuter stor respekt och tillför processen ett betydande förädlingsvärde. Den avgörande faktorn för vilken uppfattning som råder tycks främst vara kompetensen och erfarenheten hos framför allt de produktområdesansvariga på materielledningarna.

Materielledningarna anser, liksom Försvarsmakten, att milstolparna är alltför slentrianmässigt konstruerade och satta. De hör mer

ihop med det gamla anslagstänkandet och låsningen till budgetår. Alla, såväl Försvarsmakten som MS-ledare/AO-ansvariga, bör lägga ned mycket mer arbete på att sätta bra milstolpar. På samma sätt är villkoren i beställningarna alltför slentrianmässigt satta. Det är alltför få fast-prisåtaganden och alltför vanligt med löpande räkning mot takpris. Fastprisåtagande skulle sätta mer press på FMV MS-ledare/AO-ansvariga.

FMV:s produktavdelningar

En avdelningschef på FMV befinner sig inte i det omedelbara flödet i det raka röret utan har sin plats i korset mellan linje- och uppdragsstyrning. Avdelningarna är resultatenheter och generaldirektören ställer avkastningskrav på avdelningarna. Avdelningscheferna rapporterar i linjen till GD. Avdelningens linjechefer är resursgivare till MS-ledare/AO-ansvariga.

Avdelningscheferna upplever att avdelningarna hamnat i ett kontroll- och rapporteringssystem som tar bort värdefull ingenjörs-tid från produktionen. Samtliga intervjuade avdelningschefer uppger att avdelningens produktivitet minskat sedan avgiftsfinansieringen infördes. Det nya arbetssättet har inte dokumenterats med handböcker och instruktioner vilket gör att "alla göra olika och uppfinnar hjulet gång på gång".

Försvarsmakten upplevs inte ha klarat ut hur man skall ställa krav på och styra FMV. FMV har egen kraft och förmåga att styra långsiktigt och kan mycket väl styra forskning och utveckling. För att FMV skall kunna föra en bra dialog med beställaren och åstadkomma en lyckad och långsiktig styrning är det dock viktigt

att beställaren har kompetensen. Viss parallellkompetens måste således finnas på Försvarmakten och FMV. Detta gäller också i affärsuppställningarna mellan Försvarmakten och FMV. Om inte de båda organisationernas kompetenser överlappar varandra uppstår ett tomrum mellan de båda i vilket man inte kan kommunicera på ett bra sätt. FMV har denna parallellkompetens i förhållande till industrin affärsmässigt och tekniskt.

Strikt affärsmässighet skall gälla gentemot industrin. Avdelningscheferna upplever att man för närvarande försöker upprätthålla samma strikta affärsmässighet också mellan avdelningarna inom FMV. Detta skapar administration och tar bort värdefull ingenjörstid från produktionen vilket medför att det finns mindre tid att satsa på att göra bra avtal med industrin. Beställningar går inte ut i den takt man planerat och materielledningarna och Försvarmakten oroar sig för att man inte skall "förbruka anslagen".

Materielledningarnas roll uppfattas som luddig och oklar kanske beroende på att materielledningarna fått fel eller oklara befogenheter. Avdelningscheferna framhåller också vikten av att materielledningarna är bemannade med kompetent personal för att de skall finna sina arbetsformer och fungera bra. Fel bemannade och med oklar ställning blir materielledningarna alltför lätta att "runda".

Ramstyrningen i Mål 96 betraktas som hämmande för avdelningarnas möjligheter att ta till sig mera uppdrag. Avdelningscheferna anser att avdelningarna hade kunnat göra mycket mer om man bara finge anställa personal. Vidare har kostnaderna ökat eftersom hanterandet av det administrativa stödsystemet PLS är tungrovt och mycket tid går till spillo framför datorerna.

Det är en allmän uppfattning bland avdelningscheferna att FMV:s tekniska handläggare har tvingats komma med bättre

tidsberäkningar i sitt offertarbete eftersom Försvarsmakten, i sin nya roll som beställare, formulerar mer preciserade uppdrag. Det är emellertid fortfarande i fråga om tidsberäkningar och leveranstider man gör de största felberäkningarna. De tekniska handläggarna, MS-ledare/AO-ansvariga m.fl. måste också sätta en ökad press på industrin i dessa avseenden. Problemet kommer att accentueras när betalning vid prestation införs.

Avdelningarnas kompetensprofil har förändrats. Behovet av projektledarkompetens ökar och man ser framför sig att en ny yrkeskarriär inom avdelningen håller på att ta form. Man börjar som AO-ansvarig för en liten arbetsorder varifrån sedan vidareutveckling kan ske via rollen som MS-ledare till projektledare för projekt av varierande storlek.

MS-ledare och AO-ansvariga

En positiv effekt av det nya arbetssättet är att MS-ledare/AO-ansvarig får ta ett större ansvar för sin verksamhet och får en totalbild av sitt arbete. Teknikerna hade tidigare inte alltid klart för sig den långsiktiga planeringen. Det var ibland t.o.m. så att försvarsindustrin visste mer om planeringen än FMV:s tekniker. Det upplevs också som värdefullt att delta i den kommersiella verksamheten gentemot industrin. Den helhetssyn teknikerna nu har fått har medfört ett större kostnadsmedvetande gentemot industrin och ett bättre ansvarstagande gentemot materielledningarna och Försvarsmakten. Försvarsmakten uppfattas som levande kvar i det gamla systemet i större utsträckning än vad FMV personal gör.

Ledningen av ett materielsystem tar tid liksom det tar tid att leda en arbetsorder. Administrationen har ökat och felkällorna är många. Eftersom avdelningarna är resultatansvariga måste t.ex. tidskrivning på den arbetsorder man ansvarar för bevakas. Det är också tidskrävande att arbeta med stora AO-strukturer med arbetsorder och underarbetsorder i flera nivåer. Det tar tid att förhandla inom och utom avdelningen om tidsåtgången för ett visst arbete. Den administration som blir följd av rapporteringen mot materielledningen uppfattas också som betungande. Rent allmänt verkar det som att kontakterna mellan materielledning och MS-ledare/AO-ansvariga i stor utsträckning handlar om kostnader och utgifter medan kontakterna med Försvarsmakten i allt väsentligt rör sakfrågor och teknik. MS-ledare/AO-ansvarig upplever sig ha mer kontakt med materielledningarna än vad man hade med de tidigare systemavdelningarna. Materielledningarnas roll framstår dock ibland som lite oklar och odefinierad. Vikten av att produktområdena bemannas med kompetent personal och att det är kontinuitet på befattningarna understryks av de intervjuade. Lyckas man inte lösa detta anses det att materielledningarnas berättigande ifrågasättas.

Så gott som alla intervjuade anmäler negativa erfarenheter av och synpunkter på det som för dem konkretiserar det nya arbetssättet, det administrativa stödsystemet PLS. Systemet anses inte vara användarvänligt och har för långa väntetider. Datamognaden hos användarna visade sig heller inte vara på den nivå man hade trott.

Avseende styrningen finns en skillnad mellan anskaffningsuppdrag och vidmakthållandeuppdrag. Vidmakthållandeuppdrag anses både svåra att definiera samt svåra att begära offert på och offerera.

Vidmakthållande består av två olika delar:

- 1) Vidmakthållande på en viss taktisk nivå i förhållande till omvärlden. Sådant vidmakthållande kan bl.a. genomföras som uppgradering.
- 2) Vidmakthållande på viss teknisk nivå i förhållande till specifikation, säkerhetskrav eller annat. Sådant vidmakthållande genomförs ofta som underhåll eller reaktivt, dvs. som ingripande om något inträffar.

Kunden i ett vidmakthållandeuppdrag kan vara svårdefinierad och kundens påverkan blir inte heller lika stor som i ett anskaffningsuppdrag.

Produktionsledningarna har olika sätt på vilket de lämnar vidmakthållandeuppdrag till FMV.

- Flygvapenledningen föredrar att lämna en stor, inte särskilt väl definierad beställning (en ram) till FMV. Genom täta kontakter och nära samverkan med FMV följer flygvapenledningen sedan under året upp genomförandet av beställningen.
- Arméledningen lämnar i stället en mindre beställning som omfattar en grundnivå på vilken vidmakthållandet skall ligga och övriga åtgärder beställs vid behov. Detta förfaringsätt ger en större flexibilitet genom att man, om något inträffar, kan spela både med materielpengar och förbandsproduktionspengar. Arméledningen tillförsäkrar sig på så sätt möjligheten att i varje enskilt fall ta ställning till hur det uppkomna problemet skall lösas.

En MS-ledare/AO-ansvarig måste kunna arbeta på båda sätten.

Försvarsindustrins syn

Representanter för tre försvarsindustriföretag har intervjuats. Ingen av dessa kan påvisa någon avgörande förändring i FMV arbetssätt gentemot försvarsindustrin efter 1994-07-01. Man konstaterar dock vissa företeelser som på sikt kan få konsekvenser för FMV.

Flera av de intervjuade anser att FMV för tillfället befinner sig i ett tillstånd av stillestånd. Trögheten i FMV organisation är större än tidigare och FMV:s inre liv upplevs ta all tid.

FMV:s nya organisation upplevs likafullt effektivare och mer anpassad att möta den tekniska utvecklingen. Tidigare var FMV organisation "uppställd efter fyrkantiga teknikboxar" vilket medförde att FMV hade svårt att hantera helheter och system. FMV visar idag också prov på en ökad affärsmässighet i kontakterna med industrin. Kostnadsmedvetandet har ökat liksom noggrannheten beträffande leveranstider och andra åtaganden. Detta uppfattar man som en följd av att FMV numera har fastare och hårdare krav på sig från Försvarsmakten.

FMV:s ökade utnyttjande av konkurrensupphandling bedöms vara en konsekvens av det nya arbetssättet. Decentraliseringen av FMV:s inköpsfunktion upplevs som positiv av industrin. Inköparna är numera närmare verkligheten och i bättre kontakt med avdelningen än tidigare.

FMV:s nya arbetssätt upplevs ställa högre krav på FMV MS-ledare och AO-ansvariga. Det krävs att de har förmåga att se beställningarna ur ett systemperspektiv i stället för som tidigare smalt och appartinriktat. Kompetenskraven på den personalkategorin ökar givetvis. De intervjuade ser framför sig att FMV i framtiden behöver ett färre antal men mer kvalificerade personer på

nivån MS-ledare/AO-ansvarig och kan klara sig med nuvarande eller t.o.m. lägre kompetens hos den handläggande personalen. Den djupa tekniska kompetensen skulle i stället finnas i industrin.

Försvarsindustrin har idag bättre och mer informativa kontakter med Försvarsmakten än tidigare. Detta innebär inte att kontakterna med FMV blivit sämre. Kontakterna med Försvarsmakten upplevs som givande eftersom man på så sätt får bra information om användarens önskemål och får behoven mer direkt beskrivna.

Försvarsmakten upplevs som kortsiktig i sitt agerande vilket bedöms hänga samman med de relativt täta personalbytena i högkvarteret. Kortsiktigheten kan få negativa konsekvenser för FMV:s tekniska kompetens. De nya rollerna uppfattas innebära att FMV inte längre på eget bevåg kan lägga ut långsiktiga studieuppdrag inom intressanta teknikområden på det sätt man kunde tidigare. De intervjuade tror inte att Försvarsmakten är beredd att lägga ut kompetensbevarande beställningar till FMV eftersom man inte tror att det finns någon förståelse för den typen av uppdrag inom högkvarteret.

Flera av de intervjuade pekar på riskerna med Försvarsmaktens kortsiktiga prioritering av dagens frågor och problem på bekostnad av långsiktiga, kompetenshöjande åtgärder som gynnar såväl FMV:s som försvarsindustrins förmåga att leda och genomföra komplicerade projekt i framtiden.

En utveckling som kan bli följden av det kortsiktiga agerandet, enligt de intervjuade, är att FMV inte kommer att ha teknisk kompetens för att i framtiden styra komplicerade tekniska upphandlingar. FMV riskerar att bli en inköpsorganisation för redan definierade tekniska produkter medan försvarsindustrin får ta över FMV:s gamla roll.

Slutsatser om avgiftsfinansieringens effekter

I konsultuppdraget ingick att besvara ett antal frågeställningar. Frågorna och konsulternas svar på dessa redovisas nedan.

Fråga 1: Har beställningsförfarandet påverkat FMV:s organisation vad gäller inriktning, kompetensprofil, dimensionering och kostnader?

Det är generellt sett svårt att bedöma effekterna av det ändrade beställningsförfarandet, eftersom det är tre viktiga händelser som parallellt har påverkat utvecklingen, nämligen:

Mål 96

- Lagen om offentlig upphandling
- Avgiftsfinansieringen

Det är den samlade effekten av dessa tre händelser som styrt utvecklingen.

Vad gäller *inriktningen* går det inte att se att beställningsförfarandet har förändrat FMV:s övergripande mål och verksamhetsmål.

Vad gäller *kompetensprofil* har det skett en tydlig förändring vad gäller krav på projektledarkompetens hos kategorierna MS-ledare och AO-ansvariga. Denna kompetens är en nyckelkompetens för att kunna utveckla arbetssättet inom ramen för det ändrade beställningsförfarandet. FMV:s förmåga att definiera sina åtaganden och utforma sina offerter har väsentligt förbättrats. Behovet av ekonomkompetens är i dagsläget inte helt tillgodosett på

avdelningarna. Den tekniska kompetensen underordnas projektledar-kompetensen. Detta får till följd att FMV:s samlade teknikkompe-tens successivt tunnas ut. Försvarsgrensledningarna i högkvarteret har i betydande grad delegerat beställarfunktionen till materielled-ningarna. Detta får till följd att kraven på materielledningarnas kompetens har ökat väsentligt.

Vad gäller *dimensionering* är den fortfarande aktuella ramstyrningen mer effektiv vad gäller dimensionering av personella resurser än vad det ändrade beställningsförfarandet är. Detta får som konsekvens att FMV:s avdelningar köper kompletterande kompetens inom såväl det tekniska som det administrativa området.

Vad gäller *kostnader* tycks produktiviteten i FMV ha minskat bl.a. på grund av svårigheter att få FMV:s systemstöd PLS att fungera som utlovats. De flesta användare upplever dagsläget som katastrofalt. Orsaken är bl.a. att PLS inte är anpassat till mer komplexa beställningar, det är inte användarvänligt och det är problem med tillgängligheten. Inom Försvarsmakten gäller att motsvarande stödsystem, MFP-stöd, ännu ej är klart. Därmed har möjlig höjning av kostnadseffektiviteten inte kunnat uppnås. Kostnaderna för att administrera det förändrade beställningsför-farandet har totalt sett blivit höga.

Fråga 2: Har beställningsförfarandet påverkat FMV:s arbetssätt gentemot försvarsindustrin?

FMV:s delegering av inköpsansvaret och decentralisering av inköpsfunktionen har fått till följd att inköpsverksamheten blivit effektivare och mer verklighetsnära. Däremot anser man i FMV att det nya förhållandet mellan Försvarsmakten och FMV gör det

svårare att upphandla mer långsiktiga studieuppdrag. Mot den här bakgrunden ser man en risk i att FMV utarmar egen teknikkompetens. FMV utnyttjar idag i hög grad möjligheterna till offentlig upphandling vilket får en klart prispressande effekt på leverantörerna.

Relationen mellan Försvarsmakten och försvarsindustrin har väsentligt förändrats. Försvarsindustrin uppvaktar Försvarsmakten på ett helt annat sätt än tidigare i syfte att få information om den mer långsiktiga materielanskaffningen direkt av slutkunden.

Fråga 3: Hur bör beställningsförfarandet läggas upp för att nå den förväntade effekten på materielanskaffningen?

Den genomförda förändringen bedöms som principiellt riktigt. Materielledarfunktionen är den kritiska funktionen i beställningsprocessen. Erfarenheten hittills visar att kompetensen hos nyckelbefattningshavare inom materielledningarna är helt avgörande för att uppnå en rejäl höjning av förädlingsvärdet i denna del.

Inga principiella ändringar i beställningsförfarandet föreslås. Dock bör FMV:s ledning engagera sig mer i urvalet av nyckelpersoner till materielledningarna. För att säkerställa kontinuitet och kompetens bör materielledningarna byggas upp kring en civil kärna med hög kompetens kompletterad med lämpliga yrkesofficerare, som tillför erforderlig miljökunskap.

Det finns idag oklarheter vad gäller grundläggande förutsättningar för respektive produktavdelnings verksamhet som exempelvis tydliga resultatkrav, beläggningskrav och timdebiteringsprinciper. Detta bör fastställas och tydliggöras av GD FMV. Projektledarkompetens blir en nyckelkompetens i den nya situatio-

nen. En särskild projektledarkarriär bör utvecklas i FMV.

Det finns en potentiell målkonflikt i förhållandet att FMV har som naturligt mål för sina uppdrag att leverera system med maximal kvalitet, liksom i det tidigare beställningsförfarandet. Lokala produktionsledare i Försvarmakten prioriterar naturligen leveranssäkerhet och Försvarmakten prioriterar såväl förbandens krav på leveranssäkerhet som totalkostnaden för levererat system. Denna inbyggda målkonflikt kan hanteras genom att Försvarmakten i interna avtal gentemot FMV för in ekonomiska påföljder, om negativa avvikelser uppkommer vad gäller kostnad och leveranstid.

Ännu har man inte kommit dithän att man tillämpar mer genomarbetade avtal med milstolpar och prestationsfakturerering. Ansvaret för att utveckla detta bör åvila Försvarmakten. Försvarmakten har dock ännu inte utvecklat den beställarkompetens som är en förutsättning för att detta regelmässigt skall kunna tillämpas varför det idag är FMV som driver på i dessa frågor. Andelen fastpris-åtaganden bör ökas väsentligt.

Det finns tre skilda traditioner när det gäller beskrivning och definition av uppdrag. Inom armén eftersträvar man mindre mycket väl definierade etappvisa beställningar. Inom flygvapnet har man som tradition att lägga ut stora kompletta, mindre väl definierade beställningar. Inom marinen ligger man mittemellan med dragning mot armén sätt att arbeta. Då många avdelningar inom FMV arbetar med ett stort antal arbetsorder är det viktigt att man övergripande inom FMV skapar principer för hur beställningar från Försvarmakten skall definieras i syfte att åstadkomma bättre konformitet vad gäller beställningar, oavsett försvarsgren.

Ett förenklat beställningsförfarande bör införas för mindre beställningar i syfte att effektivisera beställningsförfarandet. Detta skulle kunna innebära att en beställning understigande en miljon kronor kan ske direkt från Försvarmakten till FMV genom enkel direktbeställning.

Försvarmakten och FMV bör inbördes reglera agerandet gentemot försvarsindustrin. Annars finns en risk att den mer långsiktiga teknikutvecklingen hamnar mellan stolarna i det mer direkta genomförandet i beställningssystemet.

Fråga 4: Vilka krav bör ställas på Försvarmakten i den nya styrmodellen avseende inriktning, kompetens och dimensionering?

FMV har kommit längre i anpassning till de nya förutsättningarna och kraven. FMV ställer ökade krav på Försvarmaktens beställarkompetens, vilken snabbt bör utvecklas. Bättre kontinuitet i bemanningen behövs inom Försvarmaktens olika beställarorganisationer, dvs. program- och produktionsavdelningar. ÖB bör ställa tydliga krav på säkerställande av kompetens och kontinuitet och begära konkreta redovisningar på hur program/produktionsavdelningarna avser åstadkomma detta.

Styrning av 1 000-kronorsmyndigheter

av Ann Dahlberg, Statskontoret

Inledning

UTFÖR-utredningen (Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur) har bitt om Statskontorets biträde med att beskriva statsmakternas styrning av 1 000-kronorsmyndigheter²⁵.

Statskontoret har gjort en komparativ studie, utifrån befintlig dokumentation, av ägarstyrningen av uppdrags- eller 1 000-kronorsmyndigheter. Studien har omfattat en genomgång och analys av utredningar och propositioner m.m. samt instruktioner och regleringsbrev för ett urval av 1 000-kronorsmyndigheter inom andra departementsområden än försvaret.

Grundläggande uttalanden om styrning

I många dokument beskrivs den styrning som gäller för verksamhet som skall bedrivas under statligt huvudmannaskap. Få uttalanden görs dock om de särskilda villkoren för 1 000-kronorsmyndigheter.

²⁵ Fr.o.m. 1997 avskaffas 1 000-kronorsanslagen, varefter dessa myndigheter således inte kommer att redovisas i den statliga budgeten.

För att få ett underlag för vad som gäller för dessa myndigheter redovisas vad som uttalats i olika propositioner och utredningar m.m. om styrning av myndigheter generellt samt vad som specifikt gäller för avgiftsfinansierade myndigheter. 1 000-kronorsmyndigheterna skall till vissa delar "fungera" som bolag. För styrningen av de avgiftsfinansierade myndigheterna, kan därför ledning eventuellt hämtas från uttalanden om styrningen av de statsägda bolagen.

Styrning av myndigheter

Det är ytterst regeringen som har ansvaret inför riksdagen för hur myndigheternas verksamhet genomförs. Regeringens styrning sker till stor del inom den utvecklade budgetprocessen där begreppet resultatorienterad styrning är av central betydelse. I budgetpropositionen 1991/92:100 Bil. 1 beskrivs de förutsättningar som skall gälla för styrningen av statsförvaltningen.

"En renodling skall ske av de verksamhetsformer i vilka statlig verksamhet skall bedrivas. Arbetet med att delegera ansvar och befogenheter till myndigheterna skall fortsätta. Regeringen skall styra verksamheten genom att sätta upp mål för verksamheterna, ställa tydliga krav på resultat samt analysera och utvärdera de uppnådda resultaten. Delegering av ansvar kräver ett tydligt regelverk som anger myndigheternas handlingsutrymme. Förutsättningar skall skapas för myndigheterna att fatta rationella beslut. En sådan styrning ställer stora krav på myndigheternas redovisning och förutsätter en effektiv revision. Vidare måste myndighetsledningarnas och styrelsernas ansvar tydliggöras.

Regeringen och riksdagen skall besluta om övergripande mål för verksamheten eller samhällssektorn. I förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning anges även

att myndighetens verksamhet skall delas in i verksamhetsgrenar och att det för varje verksamhetsgren skall finnas verksamhetsmål. Om inte regeringen har beslutat om verksamhetsmål skall myndigheten fastställa dessa mål²⁶.

I budgetpropositionen 1991/92 betonas också att mål och resultatstyrningen måste fungera i hela styrkedjan; från regeringens sätt att formulera mål för förvaltningen till styrningen inom den enskilda myndigheten med uppsatta resultatkrav för de egna arbetsenheterna.

En ökad mål- och resultatstyrning med en ökad finansiell frihet för myndigheterna förutsätter noggrann uppföljning och en stark och effektiv revision. Regeringen anger i budgetpropositionen 1994/95 att man avser att besluta om en förordning som innebär att samtliga myndigheter med omfattande intern delegering av ansvar och befogenheter och som administrerar stora medelsflöden skall ha intern revision som självständigt granskar den interna kontrollen i verksamheten.

I budgetpropositionen 1993/94 betonas att en mer aktiv, ägarstyrning bör etableras. En aktiv ägarstyrning gäller oaktat valet av huvudmannaskap och verksamhetsform, dock påverkar givetvis detta val i vilka former och vid vilka tillfällen styrning kan utövas.

"Tydliga krav på resultat måste riktas till verksamhetsansvariga och en ändamålsenlig uppföljning och kontroll måste ske av att verksamheten genomförts i enlighet med statsmakternas intentioner. En aktiv ägarstyrning kräver också att staten och dess företrädare vidtar sanktioner när de verksamhetsansvariga inte

²⁶ Denna förordning har ersatts av förordning (1996:882) om myndigheters årsredovisning m.m. I denna anges att myndigheten skall redovisa och kommentera verksamhetens resultat i förhållande till de mål och i enlighet med de krav på återrapportering som regeringen har angett i regleringsbrev eller i något annat beslut. Således ställs nu högre krav på regeringens egen förmåga att formulera mål och krav.

uppfyllt de åligganden som ankommer på dem."

Riksrevisionsverket betonar i sin årliga rapport 1995 att det är regeringen som måste precisera vilken information som behövs för styrningen, t.ex. om informationen främst skall avse själva processen eller om den skall gälla olika utflödesmål och hur dessa i så fall skall beskrivas, i vilka skärningar man vill ha informationen etc. Det är också regeringen som måste precisera vilken roll myndigheterna skall ha som informationsgivare kontra andra kunskapsproducenter.

Bl.a. den s.k. ELMA-gruppen²⁷, en interdepartemental arbetsgrupp med uppgift att utveckla och stärka genomförandet av resultatstyrning av statligt finansierad verksamhet behandlar andra styrinstrument vid sidan av budgetprocessen och hur styrningen genom dessa kan förbättras. Den omfattande regelstyrningen via lagar och andra författningar bör kunna resultatorienteras i betydligt större utsträckning. Enligt arbetsgruppen är det angeläget att åstadkomma tydliga målformuleringar och avgränsningar i regelverken, att reglerna skall vara enkla att tillämpa och att de tillämpande myndigheterna skall kunna bedriva verksamheten effektivt, att tillämpningen skall vara möjlig att följa upp och att regelsystemens ekonomiska konsekvenser är analyserade.

Regeringens utnämningssmakt är ett mycket kraftfullt styrmedel som bör baseras mer på krav på resultat och uppnådda resultat.

Redan i budgetpropositionen 1990/91 betonades vikten av en förbättrad och intensifierad mål- och resultatdialog mellan regeringskansliet och myndigheterna. Dialogen betonades som ett cen-

²⁷ Ds 1995:6 ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen

tralt element i den nya budgetprocessen. ELMA-gruppen anser att vissa inslag i den styrning som sker genom informella kontakter mellan regeringskansli och myndigheter behöver systematiseras.

Till denna grundläggande dokumentation finns även anvisningar etc. för det konkreta genomförandet av mål- och resultatstyrningen i material från bl.a. Finansdepartementet²⁸, Riksrevisionsverket²⁹ och Statskontoret³⁰.

Styrning av avgiftsfinansierade myndigheter

Det finns få generella uttalanden om de avgiftsfinansierade myndigheterna förutom vad gäller budgettekniska frågor. Budgetpropositionsutredningen³¹ pekar också på att budgetförordningen inte gör någon skillnad på myndigheterna med avseende på deras finansiering. Alla skall således lämna fördjupade respektive förenklade anslagsframställningar, beroende på var de befinner sig i budgetcykeln, liksom årliga resultatredovisningar.

Med myndighetsformen följer direkt möjlighet för riksdagen och regeringen att i kraft av sin finansmakt styra verksamhetsinriktning och ekonomi; generellt genom allmänt gällande författningar som budgetförordningen, specifikt genom enskilda beslut i budgetproces-

²⁸ Finansdepartementet: *Regleringsbrev för budgetåret 1995/96 – En handledning för regeringskansliet*

²⁹ RRV: Rapport 1994:10 *Resultat-Verksamhet-Ekonomi – en handledning för myndigheterna 1995*.

RRV: Rapport 1995:40 *Effektivare styrning*

³⁰ Statskontoret Rapport 1994:4 *Verksamhetsanpassad Resultatstyrning*

³¹ SOU 1990:83 *Ny budgetproposition*

sen eller på andra sätt, t.ex. genom att fastställa taxor eller utfärda bestämmelser i regleringsbrev om hur uppdragsinkomster får användas.

Utredningen anger dessutom att om uppdragsverksamhet även i fortsättningen skall bedrivas av förvaltningsmyndigheter och om den skall tillåtas expandera, kommer såväl myndigheternas egna som riksdagens och regeringens styrmedel att variera. Verksamheterna är inbördes olika till sin karaktär och motiven till uppdragsverksamheten kan skifta.

I budgetpropositionen 1991/92 betonas att det är angeläget att principer för styrningen av olika former av avgiftsfinansierad verksamhet snarast slås fast. Följande huvudprinciper bör enligt propositionen gälla som utgångspunkter för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet.

- Full kostnadstäckning bör i normalfallet gälla som ekonomiskt mål. Avkastningskrav bör nu regelmässigt ställas och ingå i underlaget för beräkningen av avgiften.
- Bruttoredovisning på statsbudgeten bör i normalfallet tillämpas för offentligrättsliga avgifter för reglerande verksamhet. Verksamheten bör budgeteras på sedvanligt sätt och tillföras medel över ramanslag. Avgifterna redovisas på inkomsttitel på statsbudgeten.
- För annan avgiftsfinansierad verksamhet som är efterfrågestyrd bör nettoredovisning tillämpas.
- Den s.k. uppdragsmodellen (1 000-kronorsanslag) bör tillämpas endast på myndigheter som bedriver efterfrågestyrd verksamhet där stort behov av effektiv anpassning till rådande efterfrågan föreligger.

I budgetpropositionen 1991/92 anges också att den förändrade styrningen av myndigheterna ställer höga krav på uppföljning av den avgiftsfinansierade verksamhetens resultat.

Avgiftsförordningen (1992:191) och kapitalförsörjningsförordningen (1992:406) som trädde i kraft den 1 juli 1992 innehåller nya regler för styrning av avgiftsfinansierad verksamhet m.m.

I avgiftsförordningen finns bl.a. bestämmelser om

- rätten att ta ut avgifter
- ekonomiskt mål
- beslut om avgiftsbelopp
- rätten att disponera avgiftsinkomster
- redovisning

I kapitalförsörjningsförordningen finns bestämmelser om

- finansiering av investeringar i anläggningstillgångar
- leasing
- avkastningspliktigt kapital
- samt särskilda bestämmelser om räntekonto med kredit, disposition av överskott m.m. för myndigheter med uppdragsmodell.

1991 års försvarsforskningsutredning och Riksrevisionsverket har behandlat styrningen av vissa myndigheter inom Försvarsdepartementets område. Försvarsforskningsutredningen³² föreslår att statmakterna liksom hittills bör:

"ta ett direkt ansvar för existensen av de tre myndigheterna FMV, FOA och FFA, för deras roller och uppgifter i stort, det sätt på vilket deras verksamhet styrs, finansieras och leds och för deras strukturella utveckling. Denna övergripande styrning (ägarrollen) bör utövas genom instruktioner och framför allt via

³² SOU 1992:62 *Forskning och utveckling för totalförsvaret – Förslag till åtgärder*

myndigheternas styrelser."

"Direkta anslag till gemensam försvarsforskning och myndigheten FMV bör däremot i mer begränsad utsträckning än idag ges direkt över statsbudgeten. I stället bör anslagen till ÖB och ÖCB utformas för att också täcka insatser för forskning och teknikutveckling och kompetens och kapacitet för att hantera materielanskaffningen. Vid en förändring kan det vara nödvändigt att under en övergångsperiod i regleringsbrev ge viss styrning beträffande de överförda medlens utnyttjande."

"Statsmakterna bör således styra och direkt finansiera tillämpad forskning och kvalificerad teknisk verksamhet endast i den utsträckning man har ett direkt intresse i resultatens och kompetensens utnyttjande. I övrigt bör statsmakterna endast bedöma om det samlade systemet för totalförsvarets kunskapsförsörjning innehåller erforderliga och väl avvägda kompetenser och om olika aktörer tar till sig och använder för verksamheten väsentlig kunskap på ett ändamålsenligt sätt. Möjligheter att påverka dessa förhållanden finns genom ställningstaganden till anslagsframställningar och i regleringsbrev till försvarets olika myndigheter."

Utredningens förslag låg till grund för propositionen (1992/93:170) *Forskning för kunskap och framsteg* i vilken Försvarsmakten och ÖCB ges större ansvar att styra forskningen vid bl.a. FOA. Regeringens styrning behandlades inte speciellt i propositionen.

Riksrevisionsverket har genomfört en förvaltningsrevision av intäktsfinansierad verksamhet inom Försvarsdepartementets område³³. RRV har funnit att intäktsfinansiering i många fall har en positiv effekt på verksamheten. Intäktsfinansiering innebär bl.a. att förutsättningar skapas för en bättre dialog om kostnaderna för aktuella

³³ RRV 1991:3 *Intäktsfinansierad verksamhet inom Försvarsdepartementets område*

prestationer. Den kan leda till ett större kostnadsmedvetande och därmed motivera myndigheterna att ordna redovisningen så, att de totala kostnaderna för verksamheten framgår. Dessutom kan kompetens bibehållas och utvecklas genom intäktsfinansierad verksamhet.

RRV konstaterar också att en ökad intäktsfinansiering i regel medför att allt fler beslut decentraliseras. Detta kräver andra former av styrning, bl.a. för att säkerställa att myndigheternas uppgifter inte åsidosätts. Utvecklingen mot ökad intäktsfinansiering ställer särskilda krav när det gäller styrning och uppföljning av verksamheten.

RRV har också iakttagit ett antal problem, bl.a. rörande styrningen, som är förknippade med intäktsfinansierad verksamhet. Intäktsfinansieringen kan orsaka en konflikt mellan den huvuduppgift som statsmakterna fastställt och den inriktning som kunderna och den företagsekonomiska lönsamheten kräver. Intäktsfinansieringen kan försvåra omprövning och strukturomvandling samt ger inte alltid incitament till ökad produktivitet och effektivitet. Skäl till detta kan vara att ett reellt kund-leverantörsförhållande inte föreligger och att verksamheten t.ex. inte är konkurrensutsatt.

Styrning av statsägda bolag

Staten har sedan länge ägt eller haft intressen i olika företag. Bolagiseringen har under senare år i ökad utsträckning kommit att användas som en form för att effektivisera eller ompröva/renodla den statliga verksamheten.

De avgiftsfinansierade myndigheterna skall till vissa delar "fungera" som bolag. För styrningen av de avgiftsfinansierade myndigheterna, kan därför ledning eventuellt hämtas från uttalanden om styrningen av de statsägda bolagen.

I finansplanerna 1990/91 och 1991/92 uttalades att statlig, konkurrensutsatt affärsverksamhet inte borde bedrivas i myndighetsform utan att bolagsformen borde övervägas. I den sistnämnda gick man längre och hävdade att sådan verksamhet inte skulle bedrivas i myndighetsform och normalt ej heller av staten om inte särskilda skäl talade mot.

Regeringen pekar i budgetpropositionen 1993/94 på ett antal olika styrningsmöjligheter för att tillvarata statens ekonomiska och verksamhetsmässiga intressen för statsägda bolag:

"För verksamhet som överförs från myndighet till bolag ersätts den traditionella styrningen genom regeringens och riksdagens budgetberedning av en styrning via bolagsordningar, avtal, beslut vid bolagsstämma och, i förekommande fall, av konkurrensen på olika marknader. I de fall staten bildat stiftelser är styrmöjligheterna beroende av de föreskrifter som staten lämnar i urkunder och i avtal som träffats med stiftelserna. Till detta kommer de styrmöjligheter som ges genom utnämningmakten och samtal med verksamhetsansvariga."

Även budgetpropositionen 1994/95 aktualiserar det statliga bolagsägandet. Regeringen behandlar nu närmare styrning och ägarroll. I finansplanens avsnitt om "Ekonomisk styrning av statlig verksamhet" sägs att i de fall staten har ett ägarintresse i affärsverksamheten bör ägarrollen definieras klart och utövas aktivt. I bilaga 7 (Kommunikationsdepartementet), bilaga 9 (Finansdepartementet) och bilaga 13 (Näringsdepartementet) behandlas olika aspekter på statligt ägande och styrningen av statligt ägda bolag.

Ställningstagandena i budgetpropositionen bygger till viss del på en promemoria³⁴ som arbetats fram av en arbetsgrupp inom regeringskansliet på uppdrag av departementsledningen i Finansdepartementet, Näringsdepartementet och Kommunikationsdepartementet. Syftet med arbetet har varit att samla berörda departements erfarenheter och ge vissa rekommendationer i ägarfrågor. Promemorians tillämpningsområde avgränsas till departementens ägarutövande och styrning av de statliga bolagen. Flertalet av de erfarenheter och rekommendationer som presenteras kan dock, enligt arbetsgruppen, med fördel även tillämpas på affärsverk och myndigheter.

Arbetsgruppen menar att staten bör vara en professionell och aktiv ägare, som ställer krav på effektivitet och avkastning. Hänsyn till särskilda motiv för ägandet bör normalt inte innebära att avkall görs på dessa krav. Om så ändå anses motiverat i enskilda fall, bör kostnaderna eller andra uppoffringar förenade därmed redovisas öppet.

Frågan om statlig bolagsstyrning behandlas även av den tidigare nämnda ELMA-gruppen³⁵. Gruppen föreslår inrättandet av en särskild funktion inom regeringskansliet (Fi) för att hantera frågor om:

- bildandet av bolag
- utveckling och vidmakthållande av en ägarpolicy,
- uppföljning av styrning av bolagen,
- omstrukturering, avveckling och förvärv.

³⁴ Rekommendationer för utövande av departementens ägarroll i de statligt ägda bolagen (PM 1994-12-22)

³⁵ Ds 1995:6 ELMA – Åtgärder för att stärka resultatstyrningen

ELMA-gruppen diskuterar också RRV:s möjligheter att utse medrevisorer i alla bolag där staten har ett avgörande inflytande samt bildandet av ett eller ett par holdingbolag för att rationalisera statens bolagsförvaltning.

Riksrevisionsverket föreslår i sin årliga rapport 1995 att regeringen ger skriftliga ägardirektiv till statliga bolagsstyrelser. Av sådana kan antingen framgå att aktiebolagslagen och bolagsordningen innebär tillräckliga externa restriktioner eller att ägaren givit mer detaljerade direktiv. Ägarens direktiv kan avse såväl styrning av verksamhetsinriktning som former för återrapportering.

Styrning av 1 000-kronorsmyndigheter

Styrningen består av olika delar, dels innehållet i styrningen (verksamheten) – vad som styrs – dels hur den sker – vilka medel eller verktyg som används. Ett viktigt styrmedel är styrning genom finansiella medel. De olika delarna kommer att behandlas i det följande utifrån vad som gäller för myndigheter generellt samt vad som torde vara specifikt för de intäktsfinansierade myndigheterna.

Styrning av verksamheten

Den viktigaste aspekten på styrningen är vad som skall styras d.v.s. innehållet i styrningen. Verksamhetsstyrningen omfattar både vad (inriktning) myndigheten skall göra och hur (processen) myndigheten skall göra detta.

En väl fungerande resultatstyrning förutsätter en tydlig rollfördelning mellan regeringen och myndigheterna. Regeringens roll är att ange övergripande mål och huvudsaklig inriktning av verksamheten såväl vad gäller inriktning som process. Myndigheterna skall utföra den verksamhet och uppnå de mål som regeringen angivit. Därvid får myndigheten i princip själv välja hur man vill göra detta. Myndigheterna skall också redovisa de resultat som uppnåtts.

Var "gränsen" går mellan regeringens och myndigheternas styrning av verksamheten är olika för olika myndigheter, men även för olika verksamhetsdelar inom myndigheter. Gränsen kan också variera över tiden för samma myndighet. Det gäller för regeringen att hitta avvägningen av var "gränsen" skall gå för att styrningen och verksamheten skall fungera optimalt.

I diskussionerna om styrning av statligt ägda bolag och avgiftsfinansierade myndigheter talar man om ägarstyrning och uppdragsstyrning samt ägarroll och beställarroll. Det finns dock inga bestämda uttalanden om vad som ingår i rollerna. En förklaring till detta kan vara att innehållet i de olika rollerna växlar för olika bolag.

De intäktsfinansierade myndigheternas verksamhet skall styras av andra myndigheter eller organisationer genom beställningar eller uppdrag. Vad är det då regeringen överlåter av styrningen till de myndigheter som skall ge uppdragen eller göra beställningarna och vad av styrningen har regeringen kvar?

Både Försvarsforskningsutredningen³⁶ och Riksrevisionsverket³⁷ har pekat på att statsmakterna bör ta ett ansvar för och styra bl.a. den övergripande inriktningen och omfattningen av de avgiftsfinan-

³⁶ SOU 1992:62 *Forskning och utveckling för totalförsvaret – Förslag till åtgärder*

³⁷ RRV 1991:3 *Intäktsfinansierad verksamhet inom Försvarsdepartementets område*

sierade myndigheterna. RRV har i sin förvaltningsrevision funnit att brist på styrning från statsmakterna i många fall innebär att verksamheten i för hög grad påverkas av kunderna och styrs av rent ekonomiska krav i konflikt med statsmakternas intentioner med verksamheten.

Försvarsdepartementet har i en promemoria diskuterat Principer för regeringens styrning av de myndigheter som helt eller delvis arbetar på uppdrag av Försvarmakten. I promemorian sägs att regeringens roll som uppdragsgivare för det som stödmyndigheterna producerar är överlämnad till bl.a. Försvarmakten. Man pekar dock på att stödmyndigheterna är fristående myndigheter under regeringen och i formell mening kräver samma typ av styrning och kontroll från statsmakterna som andra myndigheter. Regeringens ansvar för stödmyndigheternas effektivitet minskar inte för att de styrs genom uppdrag av Försvarmakten eller någon annan myndighet.

F.d. generaldirektören för FMV, Per Borg, har vid ett seminarium på Riksrevisionsverket i januari 1996 beskrivit styrningen av de intäktsfinansierade myndigheterna i termer av en beställarroll och en ägarroll där staten har kvar ägarrollen men har överlåtit beställarrollen på Försvarmakten m.fl. Beställarrollen uttrycks i VAD (Rätt resultat – Mest angelägna behov – Användarkrav) de intäktsfinansierade myndigheterna skall göra. Vad som ligger i ägarrollen beskrivs inte.

Efterfrågestyrning och intäktsfinansiering har i många fall en positiv effekt på verksamheten. Både RRV och Försvarsdepartementet har pekat på att de positiva effekterna med intäktsfinansiering går förlorade om kund–leverantörsförhållandet störs för mycket genom att regeringen detaljstyr verksamheten. Försvarsdepartementet menar att det är viktigt att de övergripande målen är uttryckta

som mål och inte som uppgifter. Ett särskilt problem som föreligger på försvarsområdet är att ett reellt kund-leverantörsförhållande endast föreligger i liten utsträckning i den intäktsfinansierade verksamheten och att reell konkurrens sällan förekommer. Bl.a. är kunderna oftast andra statliga myndigheter som i de flesta fall inte kan avstå från köp och har små möjligheter att vända sig till annan leverantör. RRV anser att åtgärder bör vidtas för att förbättra kund-leverantörsförhållandet. Ökad konkurrens skulle kunna åstadkommas genom avskaffande av hinder i form av regleringar. Andra åtgärder är att skapa klarare gränser mellan kund och leverantör bl.a. genom att undvika blandfinansierade uppdrag och att förbättra kundernas upphandlingskompetens genom utbildning.

Försvarsdepartementets förslag till principer för styrning anger att för att bl.a. inte störa kund-leverantörsförhållandet skall regeringens intresse riktas mot myndighetens produktionsprocess. I sin promemoria ger Försvarsdepartementet exempel på frågor som bör besvaras vid uppföljning och kontroll av stödmyndigheten. Om myndigheten utfört rätt tjänst, till rätt pris och i rätt tid och om kunden varit nöjd med arbetet. Dessa frågor inriktar sig helt på processen och är viktiga för styrningen på relativt kort sikt.

På lång sikt är det dock ett antal andra frågor eller mål som är viktiga och som gäller inriktningen av verksamheten. Inriktningsmål kan ges utan att kund-leverantörsförhållandet störs. Exempel på detta är inriktning och omfattning av verksamheten, vilka myndigheten skall ta uppdrag ifrån, vilken marknaden är, vilka principer för prioritering mellan kunder som skall gälla för att stödja kompetensförsörjning etc.

Ytterligare exempel kan hämtas från tidigare nämnt material från bl.a. Riksrevisionsverket och Statskontoret.

Finansiell styrning

Den finansiella styrningen innebär i första hand att ekonomiska ramar sätts för omfattningen av myndighetens verksamhet. Försvarsdepartementet pekar i sin promemoria på att en grundprincip kan sägas vara att myndighetens medel är statens medel, dvs. myndigheten får ej besluta över sin egen medelsdisposition utan att det finns stöd för detta i form av en föreskrift eller någon annan form av bemyndigande från regeringen.

Med överlämnandet av beställarrollen till en eller flera myndigheter följer även i de flesta fallen de finansiella medlen. Av erfarenhet inom Försvarsdepartementets område har det visat sig att Försvarsmaktens uppdragsstyrning av stödmyndigheter inte fungerat tillfredsställande förrän stödmyndigheten blivit avgiftsfinansierad.

Den finansiella styrning som "återstår" för regeringen är bl.a. finansieringsprinciper, planerings- eller budgetramar, låneramar, principer för avgiftssättning, avkastningskrav och beslut om utjämning av över/underskott mellan budgetår.

Styrningsverktyg

Som framgått av genomgången finns ett antal olika medel eller verktyg som regeringen kan använda för att utöva sin styrning. Dessa är i huvudsak:

- regler som lagar, myndighetsinstruktioner och andra förordningar,
- vägledande uttalanden i budgetpropositioner, andra propositioner m.m.

- särskilda instruktioner, direktiv och uppdrag,
- regleringsbrev,
- utnämningar av chefer och utseende av styrelser,
- olika kontroller genom revisioner, uppföljningar och särskilda utvärderingar.
- dialoger med myndighetsledningen
- rapporterings- och utredningskrav på myndigheterna
- verksamhetsform

Regeringen förfogar över samma medel för styrning av intäktsfinansierade myndigheter som för styrning av "vanliga" myndigheter.

Styrmedlens användning varierar för olika myndigheter men även för samma myndighet vid olika tider och i olika situationer. Det beror dels på att myndigheterna är olika och har olika uppgifter men även på att behovet av att styra varierar.

Ett styrmedel som har stor betydelse vid styrningen av bolag är styrelsen och dess sammansättning. Kommittén om förvaltningsmyndigheterna ledningsformer³⁸ anger att enrådighetsverk bör vara huvudprincipen för ledningen av de centrala förvaltningsmyndigheterna. Om det finns särskilda skäl, bör dock myndigheten ha en styrelse.

Kommittén anser att man för vissa 1 000-kronors myndigheter kan överväga att ha en styrelse. Vilka myndigheter det gäller bör bestämmas av om verksamheten lämpar sig för att bedrivas under affärsmässiga former och av att den inte omfattar någon mera utpräglad myndighetsutövning.

³⁸ SOU 1993:58 *Effektivare ledning i statliga myndigheter*

Även Forsvarsforskningsutredningen betonade betydelsen av styrelsen.

I propositionen Förvaltningsmyndigheternas ledning³⁹ har regeringen uttalat sig om styrelseledamöternas personliga ansvar och anfört att man inte funnit det nödvändigt att föreslå några särskilda föreskrifter om personligt ekonomiskt ansvar för styrelseledamöter. Regeringen konstaterar att en myndighetsstyrelse arbetar under andra förutsättningar än t.ex. en styrelse enligt aktiebolagslagen. En viktig skillnad är att en bolagsstyrelse har att utse och entlediga den verkställande direktören, medan chefen för en myndighet utses av regeringen.

Styrelsen är också en del av den inre styrningen. Riksrevisionsverket har genomfört en enkätundersökning⁴⁰ beträffande styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet hos 30 myndigheter.

Undersökningen visar att många myndigheter kommit ganska långt i sin utveckling av den formella styrningen och uppföljningen. De flesta av de studerade myndigheterna har stora avgiftsintäkter och/eller hög andel avgiftsfinansiering och har i regel 1 000-kronors anslag samt disponerar inkomsterna. Myndigheter där den formella styrningen och uppföljningen är mindre utvecklad har små avgiftsintäkter och/eller liten andel avgiftsfinansiering och har ramanslag. Hos myndigheter med 1 000-kronors anslag är verksamheten ofta efterfrågestyrd och en snabb anpassning till efterfrågan krävs. Detta ställer höga krav på styrning och uppföljning.

En annan förklaring till att vissa myndigheter kommit längre i utvecklingen av den formella styrningen och uppföljningen kan

³⁹ Prop. 1993/94:185

⁴⁰ RRV 1995:26 *Styrning och uppföljning av avgiftsbelagd verksamhet*

vara ledningens inställning och agerande i styrfrågor. Enligt RRV har en stark och drivande ledning stor betydelse. Vidare har regeringens krav på information i resultatredovisningen och i den fördjupade anslagsframställningen sannolikt haft stor betydelse för utveckling och uppstramning av den formella styrningen och uppföljningen på många myndigheter.

"Problem" med 1 000-kronorsmyndigheter

1 000-kronorsmyndigheter kan betraktas som ett mellanting mellan myndigheter och statligt ägda bolag. Även om de vänder sig mot "kunder" och tar betalt för sina tjänster agerar de i många fall inte på en konkurrensutsatt marknad utan har en monopolställning. Om man vill ha de fördelar, t.ex. ökat kundinflytande, ökat kostnadsmedvetande m.m., som finns med ett utvecklat kund-leverantörsförhållande får man också till viss del ta de nackdelar i bl.a. styrningshänseende som följer med.

Nackdelar för statsmakterna kan sammanfattningsvis vara:

- Verksamhetens inriktning och omfattning påverkas alltför mycket av kunderna och styrs av rent ekonomiska krav.
- Omprövning och strukturomvandling försvåras.
- Incitament saknas till ökad produktivitet och effektivitet.

Även för stödmyndigheterna finns en konflikt mellan den huvuduppgift som statsmakterna fastställt och den inriktning som kunderna och den företagsekonomiska lönsamheten kräver. Myndigheten vet inte alltid i vilken riktning man skall gå (följa statsmakterna eller kunden).

Statsmakternas styrning måste motverka nackdelarna utan att

störa kund–leverantörsförhållandet. Ett alternativ kan vara att, om möjligt, skapa ökad konkurrens på området.

Styrningen måste också vara anpassad till verksamhet, kompetens m.m. hos den enskilda myndigheten.

Styrning av 1 000-kronorsmyndigheter inom andra departementsområden än försvar

Totalt finns ett 30-tal myndigheter (exklusive försvarsområdet) som har 1 000-kronorsanslag. För många utgör dessa intäkter endast en mindre del av myndighetens budget och räknas väl egentligen inte till 1 000-kronorsmyndigheterna. Myndigheternas verksamhet och styrningen varierar mycket men samm anfattningsvis kan noteras att:

- Större delen av myndigheterna har styrelse där ledamöterna och ordförande utses av regeringen.
- Den inre organisationen styrs genom instruktionen i c:a fem myndigheter.
- Många myndigheter med mindre andel uppdragsintäkter har liten styrning av den intäktsfinansierade delen. Styrmåten finns framför allt angivna i instruktionerna och regleringsbrevet behandlar i stort sett endast finansieringen. Få reella styrmått finns i synnerhet vad avser processen.
- Styrmåten avser oftast:
 - myndighetens uppgift
 - inom vilka områden man får ta uppdrag
 - vilka kunderna bör vara
 - avvägning mellan ordinarie verksamhet och uppdragsverksamhet

– kostnadstäckningsgrad och prissättning

Regeringens styrning, som den kommer till uttryck i instruktioner och regleringsbrev, har studerats närmare för fyra myndigheter: Statens väg- och trafikforskningsinstitut, SMHI, Läkemedelsverket, Statistiska Centralbyrån. Myndigheterna har valts ut så att de i största möjliga mån skall likna Försvarsdepartementets 1 000-kronors myndigheter. Försvarsdepartementets myndigheter skiljer sig dock från de flesta andra myndigheter av detta slag. Verksamheten inom försvarsområdet riktar sig mot relativt få köpare och någon konkurrerande marknad finns egentligen inte. De fyra studerade myndigheterna riktar sin verksamhet mot ett större antal kunder och arbetar helt eller delvis på en konkurrensutsatt marknad.

Genomgången har koncentreras på hur styrningen i form av mått, krav och uppdrag är angivna i instruktionerna och regleringsbreven och i vad mån måtten m.m. hänför sig till inriktningen, processen eller finansieringen.

Såväl inriktning, process som finansiering behandlas i instruktionerna och regleringsbreven. Det är dock få generella slutsatser som kan dras om styrningen:

- Samtliga myndigheter har styrelse vars ledamöter utses av regeringen. Trots att myndigheter i hög grad skall besluta om den inre organisationen fastställs huvuddragen av SMHI:s och LV:s organisationer i deras instruktionen.
- Uppdragen skall finansieras genom avgifter. Dock inte alltid krav på full kostnadstäckning.

Myndigheterna har intäkter från uppdragsverksamhet men andelen uppdragsintäkter varierar. Ibland fastställs de olika andelarna i en budget men VTI har även krav på att uppdragsintäkterna skall uppgå till minst 70 procent av de totala intäkterna.

LV har, för stora delar av verksamheten, en avgiftsfinansierad reglerande verksamhet och inkomsterna utgörs av s.k. offentligrättsliga avgifter. Myndigheterna fastställer själva sina avgifter för uppdragsverksamheten.

- Instruktionerna specificerar oftast vem myndigheten skall ta uppdrag ifrån t.ex. myndigheter.

Detta synes dock inte särskilt styrande eftersom myndigheterna även kan ta uppdrag från andra uppdragsgivare. LV och SCB har begränsningen att uppdragsverksamhet får bedrivas i mån av resurser men de två övriga har inte någon sådan begränsning.

Regleringsbrevan betonar kvalitén och resultatets användbarhet. VTI, SMHI och SCB har specifika krav på att kvalitén skall följas upp.

Andra benämningar på 1 000-kronorsmyndigheter

Ett flertal olika benämningar förekommer på myndigheter som arbetar på uppdrag av andra myndigheter och organisationer. Benämningarna syftar bl.a. på myndighetens finansieringsform, uppgift eller på hur myndigheten styrs eller arbetar. Nedan följer en genomgång av olika benämningar. Ingen benämning ger all information som kan vara väsentlig att lämna i det enskilda fallet utan benämningen kan behöva variera.

Benämningen 1 000-kronorsmyndighet relaterar till hur myndigheten redovisas i den statliga budgeten. Ett 30-tal myndigheter har 1 000-kronorsanslag, men det är endast ett litet antal som i realiteten är vad man menar med 1 000-kronorsmyndighet.

En annan benämning som syftar på finansieringsformen och som är relativt vanlig är avgiftsfinansierad myndighet. Beteckningen hänför sig till avgiftsförordningen och förekommer bl.a. ofta i propositioner etc. Ordet avgift förknippas i allmänhet med en i förväg fastställd kostnad som är lika för alla för samma slags tjänst t.ex. ett tillstånd eller ett beslut. Associationen leder därför egentligen inte till de myndigheter som har intäkter av andra slag än "avgifter". Många myndigheter har intäkter i form av avgifter.

Även intäktsfinansierad myndighet syftar på finansieringsformen och kan omfatta myndigheter som finansieras antingen genom avgifter eller intäkter i andra former. Denna benämning förekommer inte i skrivet material utan enbart i formen myndighet med intäktsfinansierad verksamhet.

Uppdragsmyndighet eller uppdragsstyrd myndighet är en benämning som tidigare fanns i kapitalförsörjningsförordningen men som numera är borttagen och inte bör användas. Denna betäckning kan vara missvisande eftersom alla myndigheter styrs genom uppdrag antingen från regeringen eller någon annan myndighet eller organisation. En uppdragsmyndighet kan också förstås som både den myndighet som ger uppdrag och den som får uppdrag. Vad gäller Försvarsmakten styrs denna av uppdrag från regeringen. Försvarsmakten lämnar beställningar (inte uppdrag) till FMV, FOA etc. vilka lägger en order på företag.

Stödmyndighet används av Försvarsdepartementet i den tidigare nämnda promemorian om "Principer för regeringens styrning..." och syftar på myndigheternas uppgift att vara stöd till och arbeta på uppdrag från andra myndigheter. Stödmyndigheten kan finansieras antingen genom anslag eller avgifter/intäkter och omfattar således även andra myndigheter än de s.k. 1 000-kronorsmyndigheterna.

Myndigheterna kan även ha intäkter och uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter och är i dessa fall inte stödmyndigheter.

Även kund-leverantörsrelaterad myndighet syftar på relationen mellan uppdragstagaren och uppdragsgivaren men synes vara alltför omständligt för att bli en allmänt accepterad benämning. Även många andra myndigheter skall framhålla kund-leverantörsförhållandet och måna om service.

Regeringens styrning av stödmyndigheterna

av *Sten Johansson*

Inledning, syfte och studiens uppläggning

Bakgrund och vissa utgångspunkter

Under 1990-talets första halva har statsförvaltningen genomgått ett större antal och mer genomgripande förändringar än någonsin tidigare i vårt lands över trehundraåriga förvaltningshistoria. En av dessa förändringar var bildandet den 1 juli 1994 av "det konsoliderade försvarsverket", Försvarsmakten. Förändringen innebar bl.a. att omkring etthundra tidigare självständiga myndigheter sammanfördes under en gemensam ledning. Vissa andra verksamheter privatiserades eller avvecklades. Formerna för stora delar av den kvarvarande verksamhetens styrning förändrades.

Bildandet av Försvarsmakten förändrade inte blott riksdagens och regeringens styrformer vad gäller denna myndighets verksamhet, utan även förutsättningarna för styrning av de verksamheter som inte inordnades. Trots att Försvarsmakten innebar en kraftfull organisatorisk koncentration bibehölls nämligen ett antal verksamheter i självständiga s.k. stödmyndigheter.

För stödmyndigheterna kan 1994 års förändring enkelt beskrivas som att Försvarsmakten övertog viktiga delar i utövandet av

regeringens tidigare verksamhetsmässiga och finansiella styrning. Från att ha varit myndigheter med av regeringen tilldelade uppgifter och anslag blev de i större eller mindre grad beroende av Försvarsmakten, av dess strategier, överväganden och beslut.

För att beteckna de styrningsmässiga relationer som upprättats mellan Försvarsmakten och stödmyndigheterna används vanligen begreppet uppdragstyrning. De förändrade förutsättningar som denna innebär för regeringens kvarvarande styrning av stödmyndigheterna har i sin tur fött begreppet ägarstyrning. Det närmare innehållet i och innebörden av ägarstyrningsbegreppet har ännu inte fullt ut klarlagts.

De förändringar som skall belysas i denna rapport utgör en del av den s.k. LEMO-reformen. Förändringarna av stödmyndigheterna har i stor utsträckning överskuggats av andra delar av reformen, som t.ex. högkvarterets bildande, överbefälhavarens nya roll och miloindelningen. Stödmyndigheterna förlorade bärande delar i sin tidigare självständighet, och därmed sin ställning i förhållande till statsmakterna, effekterna av den nya rollen var samtidigt oklar och framtiden på lång sikt oviss. Förändringarna ledde också, som senare kommer att framgå, till oklarheter ur regeringens perspektiv.

Försvarets organisatoriska och styrningsmässiga förändringsprocess till följd av LEMO kan emellertid inte ses isolerad från andra samtidigt pågående och verkande förändringar. Sakmässigt mest näraliggande är anpassningen av försvaret till 1990-talets säkerhetspolitiska och ekonomiska realiteter. Dessa förändringar har främst påverkat omfattningen av stödmyndigheternas verksamheter, och kan förväntas fortsätta göra så under även kommande år.

På det generella förvaltningspolitiska området har det, parallellt med den försvarssektorinriktade LEMO-reformen, bedrivits en fort-

satt utveckling av resultatstyrningens former. Även i fråga om de statliga myndigheternas styrelser och ledning har förändringar av principiell betydelse genomförts under senare år. Alla förändringar som behandlas i denna rapport har således inte sin grund i LEMO-reformen eller kan betraktas som delar i denna.

Studiens syfte, inriktning och avgränsningar

Syftet med denna studie är att mot den redovisade bakgrunden analysera begreppen ägarstyrning och uppdragsstyrning, att studera vilka förändringar som ligger till grund för deras myntande och belysa vad förändringarna inneburit för berörda myndigheter och verksamheter.

Perspektiven för studien är riktade mot förändringarna inom ramen för den s.k. LEMO-reformen, som de avspeglas framför allt i förhållandet mellan regeringen och stödmyndigheterna (ägarrelationen).

Den militära underrättelsetjänsten ligger utanför UTFÖR:s (och låg även utanför LEMO:s) uppdrag. Detta gör att Försvarets radioanstalt (FRA), en myndighet som i flera avseenden påminner om stödmyndigheterna, inte omfattas av denna studie. Inte heller Statens försvarshistoriska museer omfattas av studien.

Rapportens disposition utgår från ett urval bland de komponenter som står regeringen till buds i dess styrning av statliga myndigheter, t.ex. mål för och indelning av myndigheternas verksamhet, finansiella krav/restriktioner, den s.k. utnämningmakten samt krav på myndigheternas redovisning.

Styrning som begrepp

Ett statsrättsligt perspektiv

Formellt sett, enligt regeringsformen (RF), är alla statliga förvaltningsmyndigheter underordnade regeringen och ingår därmed i rättssubjektet staten. En brist i sammanhanget är att det, trots flera försök att utveckla ett sådant, saknas en entydig och heltäckande definition av begreppet statlig myndighet.

Regeringen disponerar alla styrmedel över samtliga myndigheter. Det viktigaste härvidlag är förordningsmakten, som för de statliga myndigheterna närmast kan jämföras med aktiebolagslagen för aktiebolagen. Regeringen är i den meningen samtidigt både bolagsstämman och -styrelse. (Det bortses i detta sammanhang från de förändringar som nyligen genomförts av styrelsens roll i vissa myndigheter, bl.a. Fortifikationsverket och Försvarets materielverk.)

Att myndigheterna utgör en del av ett gemensamt rättssubjekt gör att de saknar den juridiska självständighet som t.ex. privatpersoner och aktiebolag har. Myndigheter kan bl.a. inte förvärva och avyttra fast egendom, bara förvalta den för statens räkning (för att beteckna denna uppgift används ofta begreppet ägarföreträdare). Inte heller näringslagstiftningen är tillämplig på den affärsverksamhet som bedrivs mellan statliga myndigheter. Ägarstyrningsbegreppets eventuella associationer till "privat ägande" och andra civil- och privaträttsliga förhållanden blir därför i princip oegentliga.

Användningen av och tilltron till de ram- och samarbetsavtal som slutits mellan Försvarmakten och vissa stödmyndigheter är ett uttryck för ambitioner att använda styrningsredskap och mark-

nadsliknande instrument än de som är konstitutionellt angivna.

Att myndigheterna sinsemellan är sidoordnade gör också att ingen myndighet kan ge någon annan direktiv i fråga om dess verksamhet. Endast regeringen, med de begränsningar RF anger i fråga om s.k. myndighetsutövning, kan göra detta. Särskilda bestämmelser gäller dock om landet befinner sig i krigsfara eller krig, vilket får viss betydelse för myndigheternas beredskapsförberedelser.

Regeringens styrning av s.k. uppdragsmyndigheter

Begreppen uppdrags-, avgifts- och 1 000-kronorsmyndigheter används i stor utsträckning överlappande och synonymt. Gemensamt är att begreppen anger att myndighetens verksamhet i större eller mindre utsträckning skall finansieras på annat sätt än genom anslag. Några andra skillnader vad gäller myndighetens förhållande till regeringen ligger dock inte i begreppen. Alla statliga myndigheter är, som ovan framhållits, i konstitutionell mening lika.

Principer för regeringens styrning av statlig avgiftsfinansierad verksamhet redovisades i bl.a. 1991/92 års budgetproposition. Enligt dessa skall normalt full kostnadstäckning gälla som ekonomiskt mål. Den s.k. uppdragsmodellen (med ett formellt s.k. 1 000-kronorsanslag) bör tillämpas endast på myndigheter som bedriver efterfrågestyrd verksamhet.

Regeringen har utfärdat två förordningar vilka i stor utsträckning är tillämpliga på myndigheter med avgiftsfinansierad verksamhet. I avgiftsförordningen (1992:191) regleras bl.a. myndigheternas rätt att ta ut avgifter och att disponera avgiftsinkomster. I kapitalförsörj-

ningsförordningen (1992:406) regleras frågor om finansiering av investeringar och disposition av överskott i uppdrags- och avgiftsfinansierad verksamhet. Båda förordningarna trädde i kraft den 1 juli 1992.

Riksrevisionsverket (RRV) har av regeringen givits ansvaret för vissa uppgifter med anknytning till de båda nämnda förordningarna. För ett stort antal myndigheter och verksamheter gäller exempelvis att avgifterna skall fastställas efter samråd med RRV.

Frågan varför regeringen i vissa fall väljer att bolagisera och även privatisera statlig verksamhet och i andra fall beslutar att verksamheter skall vara avgiftsfinansierade är inte närmare utredd. De argument som används för det ena kan ofta väljas också för det andra. Statskontoret gör i sin rapport till utredningen en sammanfattning av argumenten och belyser därvid också ett antal paralleller mellan uppdragsmyndigheterna och de statliga bolagen.

Ett återkommande argument för avgiftsfinansiering är önskemålet att tydliggöra behoven av den aktuella verksamheten och att ställa dessa i relation till kostnaderna. Uppdragsstyrningen i sin tur bygger på antaganden om att ökad rationalitet i den statliga verksamheten kan uppnås genom att regeringens styrning i verksamhetsmässigt och finansiellt hänseende delegeras till de myndigheter som är närmast ansvariga för verksamheternas bedrivande. I grunden ligger dock, som alltid i offentlig verksamhet, avvägningar mellan den offentliga nyttan och kostnaden för det offentliga åtagandet i fråga.

Överfört till det militära försvarets verksamhet är intresset av ett offentligt åtagande som sådant ställt över allt tvivel. Den offentliga nyttan, dvs. graden av säkerhet att landet lyckas hålla sig utanför eventuella krig, är dock bara delvis en fråga för det militära

försvaret. När det gäller formen för det offentliga åtagandet råder sedan lång tid politisk enighet om ett antal fundamentala principer, exempelvis oberoende av försvarsallianser, allmän värnplikt, finansiering genom skatter och upprätthållande av inhemsk försvarsmaterielindustri. I fråga om kostnaden för åtagandet skiljer sig dock uppfattningarna.

Regeringens styrning av de s.k. stödmyndigheterna före och efter LEMO-reformen

Inledning

Förordningen (1983:276) om verksamheten inom försvarsmakten, eller den s.k. verksamhetsförordningen, var det dokument som till den 1 juli 1994 var det samlade uttrycket för regeringens styrning av det militära försvarets verksamhet, ledning och organisation. Begreppet försvarsmakten inkluderade vid denna tid ett mycket stort antal myndigheter, däribland flertalet stödmyndigheter (eller "Hpg 5-myndigheter" som de mer allmänt kallades vid denna tid). För stödmyndigheterna var förordningens bilaga 5 i allt väsentligt det dokument som motsvarade övriga statliga myndigheters förordningar med instruktioner.

Verksamhetsförordningen var, tillsammans med en förordning (1988:548) om tjänstetillsättning m.m. och en särskild budgetförordning (1989:924), under en tioårsperiod i mycket förordningen med stort "f" för det militära försvaret. Den saknade i det närmaste motsvarighet inom andra departementsområden, möjligen med undantag för förordningen (1987:405) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Att styra förvaltningen inom en hel samhällssektor genom ett huvudsakligt dokument hade också vissa brister, vilket bl.a. ledde till behov av minst en årlig förändring av förordningen.

Följande tolv myndigheter betraktas i detta sammanhang som stödmyndigheter vid tiden före LEMO-reformen (den 31 december 1991):

- Försvarets civilförvaltning (FCF)
- Försvarets sjukvårdsstyrelse (SjvS)
- Fortifikationsförvaltningen (FortF)
- Försvarets materielverk (FMV)
- Värnpliktsverket (VPV)
- Militärhögskolan (MHS)
- Försvarets förvaltningshögsskola (FörvHS)
- Försvarets datacenter (FData)
- Försvarets mediecenter (FMedia)
- Försvarets forskningsanstalt (FOA)
- Försvvarshögskolan (FHS)
- Flygtekniska försöksanstalten (FFA)

Av de dåvarande tolv stödmyndigheterna har FMV, MHS (inkl. FörvHS), FOA, FHS och FFA berörts minst i verksamhetsmässigt och organisatoriskt hänseende av Försvarmaktens bildande. Uppgifterna för FCF och SjvS har överförts till bl.a. Försvarmakten. FData och FMedia har privatiserats. Även delar av FortF har bolagiserats (Confortia AB) och vissa uppgifter inom fastighetsförvaltningen har överförts till andra statliga huvudmän (Vasakronan AB och Kasernen Fastighets AB). VPV har genom sammanslagning med den tidigare Vapenfristylelsen blivit en myndighet med ett vidare och mer civilt ansvarsområde än tidigare. FFA var föremål för annan utredning strax innan LEMO inledde sitt arbete.

Följande sju myndigheter inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde kan för närvarande räknas som stödmyndigheter:

- Fortifikationsverket (FORTV)
- Försvarets materielverk (FMV)
- Militärhögskolan (MHS)
- Försvarets forskningsanstalt (FOA)

Försvarshögskolan (FHS)
Flygtekniska försöksanstalten (FFA)
Totalförsvarets pliktverk (TPV)

I följande avsnitt görs ett antal jämförelser mellan 1991 års och dagens regeringsstyrning av ovan nämnda myndigheter.

Utgångspunkten för denna studie har främst varit de formella uttrycken för regeringens styrning. Ägarstyrningen tar sig även andra uttryck, främst i form av en löpande dialog mellan departement och myndigheter. Under arbetet med denna studie har det också från Försvarsdepartementets sida framhållits att ett internt utvecklingsarbete med syfte att utveckla regeringens ägarstyrning av stödmyndigheterna för närvarande pågår. Målet är att i styrdokumenterna för budgetåret 1997 ytterligare tydliggöra regeringens krav på stödmyndigheterna, bl.a. i form av olika produktivitetmått.

Övergripande mål för stödmyndigheterna

I huvudsak överensstämmer dagens stödmyndigheters verksamheter med dem motsvarande myndigheter hade före år 1994. Av dessa är FMV, MHS, FOA, FHS och FFA de som berörts minst. FORTV har genomgått en betydande minskning, medan TPV har givits en motsvarande ökning av sitt verksamhetsområde i förhållande till "VPV-tiden".

Skillnaderna mellan dagens och 1991 års styrdokument ligger i stor utsträckning i dokumentens utformning och förhållandet mellan de olika dokumenten. Vad som här kan ses är i mycket ett genomslag för en ny praxis i regeringskansliets arbete med

myndigheternas instruktioner. Den ökade tydligheten hänger också samman med tillkomsten av ett nytt regelverk på det ekonomiadministrativa området och med omarbetningar av de övriga förordningar vilka reglerar formerna för samtliga statliga myndigheters verksamhet, bl.a. verksförordningen (1995:1322).

År 1991 användes begreppet verksamhetsfält för att ange myndighetens huvudsakliga uppgifter, i dag används begreppet övergripande mål. Den förändrade begrepps bilden antyder att myndighetens verksamhet kan ses i ett vidare perspektiv än genom en uppräknning av dess uppgifter. De i instruktionerna angivna övergripande målen påminner på flera sätt om det som i andra sammanhang kallas affärsidé eller affärsstrategi. I dag inleds så gott som varje myndighets instruktion med ett eller flera övergripande mål av denna karaktär.

Gränsdragningen mellan myndighetens instruktion och det årliga regleringsbrevet har också blivit tydligare. För exempelvis FMV:s del låg år 1991 som bas för myndighetens verksamhet (affärsidén) i regleringsbrevet. Delvis dolt som en uppgift att utföra under året och formulerat på följande sätt:

"Utveckla, anskaffa och vidmakthålla materiel ... så att krigsorganisationens kvantitet och kvalitet under budgetåret utvecklas enligt angivna mål" (1991/92 års regleringsbrev).

I 1996 års instruktion (SFS 1996:103) för FMV formuleras verkets övergripande mål på följande sätt:

"Anskaffa, vidmakthålla och avveckla materiel och förnödenheter på Försvarmaktens uppdrag".

Skillnaden mot 1991 års formulering är främst den att det år 1996 är Försvarmakten som talar om vilken materiel som FMV skall

"anskaffa, vidmakthålla och avveckla". Samtidigt måste 1991 års formulering "angivna mål" ur FMV:s perspektiv ha uppfattats som dunkel, eftersom sådana mål inte gavs till FMV utan endast till de militära myndigheterna.

Även för övriga stödmyndigheter gäller att deras förhållanden till Försvarsmakten blivit mer tydligt formulerade mellan år 1991 och 1996. Det enda undantaget i detta avseende är FHS som i stort sett saknar direkt relation till Försvarsmakten och vars verksamhet i sin helhet fortfarande är anslagsfinansierad.

En effekt av uppdelningen i av Försvarsmakten uppdragsstyrd verksamhet och i av regeringen instruktions- och anslagsstyrd verksamhet har, inom främst FOA och MHS, blivit att de båda verksamhetsformerna hålls åtskilda. Detta gäller såväl i organisatoriska termer inom myndigheterna som i relationerna mellan stödmyndighet och Försvarsmakten.

Ett sådant exempel är FOA:s ABC-forskning. Forskningen betraktas som ett betydelsefullt forskningsområde för hela totalförsvaret. Ingen enskild myndighet har av regeringen befunnits lämplig att svara för uppdragsgivningen, vilket är ett av skälen till att ABC-forskningen har förblivit anslagsfinansierad och styrd av regeringen.

Från FOA:s sida anser man att ABC-forskningen även i fortsättningen skall vara anslagsfinansierad. Som skäl anför FOA ABC-forskningens totalförsvarsanknytning och svårigheten att göra en uppdelning av kostnaderna i "civila och militära" ändamål.

Från Försvarsmaktens sida har framförts intresse av att regeringen överför vissa av dagens anslagsmedel till Försvarsmakten för uppdrag inom området. I nuvarande system sker det från Försvarsmaktens sida ingen organiserad och kontinuerlig bevakning av FOA:s verksamhet inom ABC-området.

Det andra exemplet är MHS:s forskningsverksamhet. Försvarsmaktens tveksamhet inför denna är stor, vilket kan belysas av följande intervjuцитat:

"Försvarsmaktens uppdragsgivning präglas av kortsiktighet och är rätt statisk. Uppdragsgivaren styr det han har överblick över. Det kan bli katastrofalt för forskningen" (intervju med representant för MHS).

Exemplen visar på två effekter av att regeringens anslagsstyrning blandas med Försvarsmaktens uppdragsstyrning. Ingen förutom uppdragsgivaren och utföraren vill kännas vid varken ansvar eller verksamhetens resultat.

Indelning i verksamhetsgrenar och mål för dessa

Förändringen av 1991 års verksamhetsfält till 1996 års verksamhetsområden är snarare semantisk än sakligt betingat. Stödmyndigheternas huvudsakliga arbetsuppgifter lästa som fält eller områden ger vid handen att endast begränsade uppgiftsförändringar ägt rum.

På detta styrningsområde har betydande generella förändringar genomförts, tydligast under år 1993 när förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning trädde i kraft. Enligt förordningen skall samtliga myndigheters verksamhet delas in i och redovisas i verksamhetsgrenar. För varje gren skall finnas ett mål. I den mån inte regeringen fastställt mål skall myndigheten, enligt förordningen, själv göra det.

Regeringens krav på att myndigheterna indelar sin verksamhet i verksamhetsgrenar framgår också av en av Försvardepartementets PM om regeringens ägarstyrning, vilken säger följande i frågan:

"Det är viktigt att stödmyndigheternas verksamhet delas in i verksamhetsgrenar på ett sådant sätt att regeringen kan styra och följa upp den produktionsprocess som äger rum i myndigheten."

Regeringens krav på indelning i och mål för stödmyndigheternas verksamhetsgrenar har satt sina spår. Detta framgår av myndigheternas årsredovisningar (som dock inte studerats systematiskt inom ramen för denna studie).

Verksamhetens finansiering

Ur stödmyndigheternas perspektiv är sannolikt förändringarna vad gäller verksamhetens finansiering de mest genomgripande. Att disponera resurser i form av anslag ger en myndighet ett avsevärt och tydligt inflytande, såväl i förhållande till verksamhetens avnämare som till regeringen. Att inte sitta på pengarna innebär att myndighetens strategier måste omprövas och ges nytt innehåll. Det blir en nödvändighet för stödmyndigheten att anpassa sig efter beställarnas behov. Än mer angeläget är detta i de fall verksamheten riktar sig till en enda beställare.

I första hand är det FMV, MHS och FOA, samt i mer begränsad omfattning TPV, som sedan år 1994 förändrats i dessa avseenden. FORTV-verksamheten var redan tidigare avgiftsfinansierad och FHS är även i dag en helt anslagsfinansierad myndighet. FFA har av andra skäl fått sin anslagsandel något höjd.

Regeringens skäl att välja den ena eller andra finansieringsformen är ofta uppenbara, vilket bl.a. FHS:s rektor framhöll i en av utredningens intervjuer:

"När det gäller utbildningen bygger den på lång tradition. Det finns ingen instans som helt kan göra sig till tolk, vilket motiverar anslagsformen. Vi behandlar ämnen som har med Försvarsdepartementet och UD att göra."

Även TPV:s generaldirektör använder liknande argument för att motivera sin verksamhets anslagsfinansiering:

"Alla 18-åringar är skyldiga att mönstra. Därför skall statsmakterna betala utförandet, inte Försvarsmakten."

Samtidigt som de förändrade finansieringsformerna innebär behov av nya relationer mellan stödmyndigheten och Försvarsmakten måste också stödmyndighetens interna styrning i dess olika delar förändras. Främst FMV, MHS och FOA har genom förändringarna tvingats bygga upp nya relationer till Försvarsmakten samt nya interna styrnings- och redovisningssystem. Även inom Försvarsmakten har nya strukturer för styrning av stödmyndighetsverksamheterna byggts upp.

Försvarsmakten är den helt dominerande beställaren vilket i stor utsträckning begränsar både alternativen och utvecklingsmöjligheterna för flera av stödmyndigheterna. Säger Försvarsmakten nej av behovs- eller resursskäl finns mycket små möjligheter för stödmyndigheten att på kort sikt använda den icke beställda resursen för andra ändamål. Risken för den enskilde tjänstemannen att bli förklarad övertalig har ökat, möjligheten att få en andra chans har minskat, att satsa på utveckling av uppdrag och idéer utan mer långsiktig finansiering har blivit omöjligt.

Ur regeringens perspektiv föranleder stödmyndigheternas relationer till Försvarsmakten knappast några problem i normalt fallet eller i den löpande verksamheten. Problemen, vilka knappast ännu inte visat sig, uppkommer istället i ett mer långsiktigt perspektiv. En sannolikt kommande och svårlost fråga har att göra med finansiering och andra insatser kopplade till stödmyndigheternas långsiktiga utveckling, bl.a. vad gäller deras kompetensbehov, kostnader för avveckling samt investeringar i viktigare och kostsamma anläggningar (t.ex. FFA:s vindtunnlar).

Finansiella avkastningskrav

Traditionellt präglas statlig och annan offentlig verksamhet av att på bästa möjliga sätt disponera tilldelade anslagsmedel för att därmed söka åstadkomma största möjliga samhällsnytta. Avkastning, överskott eller vinst har inte varit vanliga måttstockar för offentliga verksamheters framgångar. Likväl används kriterier av detta slag.

Det bör påpekas att det från statsmakternas sida inte finns något intresse av att de statliga myndigheterna skall redovisa vinst, allra minst inom det militära försvarets verksamhet. Syftet är uteslutande att belasta verksamheten med rättvisande kostnader, att inte kostnader vältras över på andra samhällssektorer eller att kostnader omedvetet skjuts framåt i tiden.

Det främsta skälet för att avgiftsfinansiera en statlig verksamhet är att skapa mer eller mindre realistiska marknadssituationer. Vanliga tillvägagångssätt är att tydliggöra kostnaden för vissa varor och tjänster, exempelvis genom att lägga in räntan på investerat kapital vid beräkning av avgiften.

Ett stort antal statliga myndigheter bedriver i dag verksamheter som helt eller delvis finansieras genom olika typer av avgifter. Som gemensam princip gäller att avgiftsfinansierade verksamheter skall bedrivas med målet full kostnadstäckning.

När det gäller avgifter förekommer sådana i olika former. Av intresse för stödmyndigheterna inom Forsvarsdepartementets verksamhetsområde är de avgifter som dessa myndigheter själv bestämmer, med eller utan samråd med RRV, och som myndigheten också får disponera. Andra typer av inkomster i statlig verksamhet är bl.a. de offentligrättsliga avgifterna, t.ex. för beviljande av körkort eller registrering av aktiebolag, böter och inkomster av försäljning av statlig fast egendom. Dessa avgiftstyper saknar dock i princip betydelse i de aktuella stödmyndigheternas verksamheter (FORTV har dock i viss utsträckning rätt att disponera medel från försäljning av fastigheter).

Myndigheternas rätt att ta ut avgifter, principer för beräkning och rätten att disponera avgiftsinkomster regleras sedan några år genom avgiftsförordningen (1992:191). Denna är tillämplig även på stödmyndigheterna. Före tillkomsten av denna förordning reglerades dessa frågor i respektive myndighets instruktion. Regeringens krav på de olika stödmyndigheterna skiljde sig åt, även om verksamheterna och förutsättningarna i övrigt i stor utsträckning var likartade.

Vanliga områden för avkastningskrav är utnyttjandet av fastigheter och viss maskinell utrustning. Att FORTV har detta krav i sin fastighetsförvaltning är därför naturligt. Lösningarna varierar, men gemensamt är att förutsättningarna för en ökad användning av detta styrmedel är större än de i dag utnyttjade.

Verksamhetens avnämare - Försvarsmakten och/eller andra?

För flertalet stödmyndigheter är Försvarsmakten, i dag liksom tidigare, den absolut största avnämaren. Att så skall vara fallet kommer också till uttryck i stödmyndigheternas instruktioner och regleringsbrev. Samtidigt sägs att myndigheterna kan eller skall söka sig andra uppdragsgivare/kunder. Ur myndigheternas perspektiv är dock valet mellan Försvarsmakten och/eller andra inte alltid givet.

Vad regeringen egentligen önskar på detta område och vad detta får för effekter i förhållande till de mål och uppgifter som ålagts myndigheterna kan belysas av några intervjuer.

"Vi vet inte om vi skall avveckla eller sälja på en större marknad" (intervju med representant för MHS).

"En fråga är om man kan anställa fler personer om man får mer intäktsfinansiering" (intervju med representant för FOA).

FOA är den stödmyndighet som i dag tydligast visar på problematiken att hålla isär sitt förhållande till ägar- och beställarrollerna. Verksamhet pågår med att försöka lösa detta. Ett problem som visat sig efter snart två års uppdragsstyrning av försvarsforskningen är att vissa forskningsuppdrag har svårt att dra till sig finansiering från Försvarsmakten.

Ett försök att i denna mening gå runt Försvarsmakten var inrättandet av Nämnden för strategisk försvarsforskning. Tanken var att nämnden skulle fungera som en öppning för framför allt FOA:s långsiktiga och inte direkt tillämpade forskning. Regeringen avvecklade dock nämnden år 1995, innan den kommit igång med sitt arbete.

Stödmyndigheternas ledningsformer och inre organisation

De förändringar som genomförts i fråga om stödmyndigheternas interna ledning och organisation har sin grund i de generella förändringar av regeringens styrning av statsförvaltningen som genomförts under senare år, snarare än i LEMO-reformen eller i Försvarsdepartementets förändrade behov av styrning.

Styrelser finns i dag i sex av de sju stödmyndigheterna. Endast TPV, som är ett s.k. enrådighetsverk, saknar styrelse. I FORTV, FMV och FFA har styrelsen sedan den 1 april 1996 givits en avsevärt starkare ställning än tidigare. Styrelserna i dessa tre myndigheter har, liksom i aktiebolag och i de statliga affärsverken, hela ansvaret för verksamheten och skall styra denna genom direktiv och riktlinjer till generaldirektören. Erfarenheterna från denna i statsförvaltningen nya styrform är det självfallet ännu för tidigt att uttala sig om.

Regeringens reglering av stödmyndigheternas interna organisation har i stort sett upphört. Detta är något som gäller samtliga statliga myndigheter. Den enda reglering som regeringen bibehållit i instruktionerna för de sju stödmyndigheterna i internorganisatoriskt hänseende är TPV:s regionala inskrivningsnämnder.

Vad gäller anställningar i stödmyndigheterna har regeringen i ett avseende stärkt sin ställning sedan år 1991. I dag skall regeringen fatta beslut om högre militärers anställning (överste av 1. graden och där över) i fyra av myndigheterna (FORTV, FMV, MHS och FHS). Frågan om på vilka eller på hur många befattningar i stödmyndigheterna yrkesofficerare kan eller bör komma i fråga är dock inte reglerad i instruktionerna.

Regeringens beslut om de högre yrkesofficerarnas anställning har en koppling till förordningen (1994:642) med instruktion för Försvarsmakten. Enligt denna beslutar regeringen om anställning vid Försvarsmakten av yrkesofficerare på nivån överste och däröver.

Av övriga stödmyndighetsanställda utser regeringen, förutom myndigheternas generaldirektörer eller motsvarande, numer endast institutions- och linjechefer (sammanlagt sju befattningar) vid MHS samt TPV:s överdirektör. Sammantaget innebär detta en betydande delegering av anställningsbesluten från regeringen till myndigheterna. Särskilt tydligt är detta för FMV:s och FOA:s del.

Regeringens krav på myndigheternas redovisning

Regeringen har för flertalet stödmyndigheter ställt krav på innehållet i årsredovisningen eller begärt att myndigheten skall inkomma med särskilda redovisningar. Kraven är dock relativt måttfulla. I inget fall säger regeringen något om hur man tänkt använda de inkomna redovisningarna.

Regeringens generella krav på myndigheternas årsredovisningar har under senare år successivt skärpts. Kraven anges i förordningen (1993:134) om myndigheters årsredovisning och anslagsframställning. Förordningen har kompletterats med anvisningar och annat material (i form av handledningar, vissa utbildningar m.m.), bl.a. från Finansdepartementet och RRV.

Frågan om myndigheternas återredovisning till regeringen har bl.a. tagits upp av RRV i dess årliga rapport år 1995. RRV säger där att det är regeringen som måste precisera vilken information

som behövs för styrningen. RRV säger också att det är regeringen som måste ange vilken roll myndigheterna bör ha i detta avseende och vilken roll andra kunskapsproducenter bör ha.

Inom regeringskansliet råder i dag en allmänt utbredd uppfattning att myndigheterna väl har levt upp till även högt ställda förväntningar när det gäller årsredovisningarna. Samtidigt råder det bland myndigheternas företrädare en viss tveksamhet inför regeringskansliets förmåga och möjligheter att hantera den inkommande informationen. Många chefer och tjänstemän i myndighetsvärlden efterfrågar tydligare feed-back och dialog om årsredovisningarna. Kommentarer i den riktningen återfinns även i vissa av UTFÖR:s intervjuer med stödmyndighetsanställda.

"Regeringens ägarroll? Nja, vi har inte fått någon feed-back på årsredovisningen" (intervju med representant för FOA).

Det har inom ramen för denna studie inte varit möjligt att följa eller analysera den, i huvudsakligen informella, dialog som förs och förs mellan företrädare för regeringen och stödmyndigheterna. Önskvärldheten av att en kontinuerlig, och till stor del informell, dialog i frågor om verksamheternas mål och resultat äger rum har ofta framhållits från regeringens sida.

Regeringens krav på Försvarsmakten att redovisa förhållanden som gäller stödmyndigheterna

I regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 har Försvarsmakten givits i uppdrag att redovisa sin syn på kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls den av andra myndigheter. Därutöver skall Försvars-

makten i sina kvartals- och årsredovisningar redovisa ett antal uppgifter med koppling till stödmyndigheternas verksamheter. Framför allt gäller det materielanskaffningsfrågor.

Sammanfattande bedömning

Som framgått av studien är varken innehållet i begreppet eller formerna för ägarrollens utövande ännu särskilt väl utvecklade.

Med hänsyn till Försvarsmaktens avgörande betydelse för stödmyndigheternas verksamhet är frågan om redovisningsansvar av stor betydelse. För en utomstående betraktare förefaller kraven på redovisning från såväl Försvarsmakten som stödmyndigheterna vara något överdrivna. Det borde vara möjligt att urskilja två perspektiv i synen på de berörda myndigheternas redovisning till regeringen.

Det första, och det som präglar dagens förhållanden, är en strikt tillämpning av det statliga regelverket inom ekonomistyrningsområdet (som är ett av regeringens styrmedel). Där betraktas alla myndigheter som likvärdiga, på samma sätt som i fråga om regeringens instruktioner och regleringsbrev. Redovisningskraven är i formell mening desamma oavsett om verksamheten omsätter en miljon eller 35 miljarder kronor. Följden är dock att betydande diskrepanser i redovisningshänseende uppstår mellan verksamheter inom och utanför myndigheten Försvarsmakten.

Det andra perspektivet är att betrakta stödmyndigheternas verksamheter som bidrag till olika steg i Försvarsmaktens produktion av krigsförband. I produktionsprocessen ingår en mängd olika typer av verksamheter, på olika nivåer, inom och utanför Försvars-

makten. Redovisning av enskilda delar saknar intresse för regeringen (och övriga utanförstående) om de inte relateras till helheten, Försvarsmaktens ansvar för landets försvar. Med undantag för FMV är ju stödmyndigheternas verksamheter, sedda ur ett försvarsperspektiv, av relativt begränsad omfattning och volym. Detta perspektiv talar för upprättandet av ett "det militära försvarets koncernbokslut".

Frågan är, som flera gånger tidigare i denna studie, vad regeringen önskar uppnå och hur mycket den är beredd att styra. Att efterfråga redovisning är också ett uttryck för styrning och skapar, om avsikten är det eller inte, förväntningar hos myndigheterna.

Mål och verklighet i styrningen av stödmyndigheterna

En grov karakteristik av dagens styrning av stödmyndigheterna

Dagens sju stödmyndigheter uppvisar såväl inbördes likheter som olikheter. Några av slutsatserna från det analyserade materialet är:

- FHS och FFA, följda av FOA och MHS, har av regeringen givits de största verksamhetsmässiga frihetsgraderna.
- Mest "Försvarsmaktsberoende" är traditionellt och formellt FORTV (fastigheter), FMV (materiel), MHS (officersutbildning) och TPV (värnpliktiga).
- Två av myndigheterna, FHS och FFA, kan egentligen inte betraktas som stöd-/uppdragsmyndigheter i relation till Försvarsmakten.
- Vad gäller verksamhetens ekonomiska omfattning intar FMV en absolut särställning bland stödmyndigheterna, följt av FORTV och FOA.
- Omställningen från anslags- till uppdragsfinansiering skedde för flertalet stödmyndigheter den 1 juli 1994. MHS fick ett år på sig (budgetåret 1994/95) att övergå från 100 % anslagsfinansiering till att bli till övervägande delen avgiftsfinansierad. TPV kom också in ett år senare än övriga myndigheter. Det är därför svårt att i alla delar kunna bedöma hur myndigheterna klarat denna del av reformen.

- I graden av anslagsfinansiering är spännvidden total, FHS:s verksamhet är anslagsfinansierad till 100 % – FORTV och FMV saknar helt anslagsfinansiering.
- Regeringens tidigare anslagstilldelning till FOA och MHS samt, i något mindre klart uttalad form, till FMV har ersatts av en anslagsliknande finansiering genom månadsvis överföring av medel från Försvarmakten.
- Endast FORTV har ålagts ett finansiellt avkastningskrav. Det kan finnas skäl att pröva en motsvarande ordning inom delar av FMV:s verksamhetsområde.
- Organisatorisk indelning, utnämningar av chefer med undantag för myndighetschefen, investeringar i anläggningstillgångar m.m. ingår numer i stödmyndigheternas eget beslutsmandat.
- I fråga om befogenheter i förhållande till omvärlden, s.k. myndighetsutövning, har TPV med sina uppgifter enligt lagen om totalförvarsplikt en stark ställning och en tydlig samhällsroll.

Statsmakternas mål

Utredningen har i ett delbetänkande (SOU 1995:129) identifierat, redogjort för och analyserat målen för den s.k. LEMO-reformen. Samtliga fem mål som där återfinns är giltiga också för de förändringar som genomförts avseende stödmyndigheterna. Tydligast är dock målen "eftersträva tydliga ägar-, uppdragsgivar- och utförarroller" och "införande av ett resultatorienterat styrsystem".

Begreppen uppdrags- och ägarstyrning är som framgått i det föregående relativt oegentliga som begrepp för att beskriva dagens styrning av stödmyndigheterna inom Försvarsdepartementets område. Det vore sannolikt mer relevant att övergå till begreppen formell styrning för att beteckna regeringens roll i dag visavi stödmyndigheterna och innehållslig eller verksamhetsorienterad styrning för att beteckna Försvarsmaktens uppdragsstyrning.

Mellan de båda begreppen råder det i dag i praktiken ett glapp. Regeringen och Försvarsmakten saknar i stor utsträckning förmåga respektive möjlighet att styra stödverksamheternas produktivitet-utveckling. Det begränsade tryck som förekommer på stödmyndigheterna i detta avseende kommer från Försvarsmakten i form av krav på insyn i och redovisning av de s.k. over head-kostnaderna, något som stödmyndigheterna emellertid bara vill redovisa för regeringen.

Regeringens ägarstyrning

Regeringens styrning av stödmyndigheterna, dvs. det som i det föregående benämnts ägarrollen, har under de två år som gått sedan det nya styrsystemet infördes varit svag.

Regeringen har överlåtit de bärande delarna i styrningen, dvs. kraven på de prestationer som verksamheterna skall leda fram till, till Försvarsmakten. Samtidigt har en generell delegering av frågor som avser formerna för myndigheternas verksamhet, deras inre liv, genomförts.

Även i de avseenden där regeringen skulle ha kunnat utöva en mer aktiv styrning finns svagheter. Styrningen har varit särskilt

svag när det gäller produktivitetskraven på myndigheternas verksamheter. Dessutom har regeringens krav på stödmyndigheternas återredovisning endast varit måttliga.

Sammantaget är intrycket av studien att stödmyndigheterna närmast kan betraktas som "halvmyndigheter", dvs. inte renodlade förvaltningsmyndigheter och inte heller statliga bolag.

En orsak till den svaga ägarstyrningen ligger av allt att döma i Försvarsdepartementets organisation. I det närmaste två år har gått sedan det militära försvarets myndighetsstruktur och styrsystem förändrades. Departementets organisation präglas fortfarande av anslags- och regelstyrning samt saknar i stor utsträckning kompetens för att utöva en aktiv ägarstyrning av stödmyndigheterna. Det utvecklingsarbete som departementet påbörjat inför budgetåret 1997 kan förhoppningsvis ge ökad stadga och innehåll åt styrningen av stödmyndigheterna.

Resultatorienterad styrning skall vara bärande i relationerna mellan regeringen och de statliga myndigheterna. Resultat förutsätter mätningar och analyser till vilka verksamheten och styrningen kan relateras.

I de underlag i frågan som upprättats inom Försvarsdepartementet anges några exempel på verksamhetsanknutna mått. Några regeringsbeslut om vilka mått stödmyndigheterna skall använda i sina återredovisningar har dock ännu inte fattats. Inom stödmyndigheterna pågår, av en översiktlig genomgång av myndigheternas årsredovisningar för verksamhetsåret 1994/95 att döma, ett visst utvecklingsarbete i denna riktning.

Några utgångspunkter för mer effektiv styrning

Så länge stödmyndigheterna finns kvar som statliga myndigheter kvarstår regeringens grundlagsenliga ansvar för dem. Regeringens ansvar för statsförvaltningens myndighetsstruktur och styrsystem skall utövas såväl mot myndigheterna som mot riksdagen. Ur regeringens perspektiv ställer den blotta existensen av en statlig myndighet krav på ett visst minimum av insatser. Myndigheten skall ha en instruktion, en chef och eventuellt skall en styrelse utses, anslag skall begäras hos riksdagen, verksamheten skall följas löpande och beredskap skall finnas att vidta nödvändiga korrigeringar etc.

I begreppet regeringens ägarroll ligger dock något mer än ett utövande av de formella grundkraven. Nedan görs ett försök att tolka vilka uppgifter rollens utövande kan tänkas medföra.

I första hand bör regeringens ägarroll indikera värnandet om ett ekonomiskt ansvar och intresse. Dessa båda aspekter är något som regeringen i formellt hänseende hittills inte preciserat i sina relationer till stödmyndigheterna. Ett krav bör vara utarbetandet av en strategi för stödmyndigheternas långsiktiga utveckling, med t.ex. krav på förbättrad kvalitet i prestationerna, ökad produktivitet eller annat som regeringen bedömer relevant. Kraven bör återges i de styrdokument regeringen riktar till berörda myndigheter.

I andra hand bör ägarrollen innehålla någon form av distans/skillnad i förhållande till någon annan roll. Mest näraliggande i detta sammanhang borde vara statsmakts- eller förvaltningsrollerna, dvs. de roller som regeringen traditionellt utövar inom en rad andra samhällssektorer, inkl. Försvarmaktens verksamhet. Innebörden av regeringens ställningstagande bör tydligt ange vad regeringen i

fråga om stödmyndigheternas verksamhet vill avstå från att styra.

I tredje hand bör i en ägarroll ligga möjligheten för en annan ägare att bedriva verksamheten, dvs. att regeringen överlåter sin ägarroll på någon annan. Detta gjordes i samband med LEMO-reformen i fråga om två stödmyndigheter (FData och FMedia). Några indikationer på ytterligare huvudmannaskapsförändringar har inte kunnat spåras inom ramen för denna studie. Sådana bör dock vara möjliga, utan att nödvändigtvis gå så långt som till privatisering av verksamheterna.

I fjärde hand kräver en ägarroll någon form av förvaltare eller ägarens röst. Det ligger i sakens natur att en studie byggd på formella dokument inte kan spegla dagliga och personliga relationer mellan departement och stödmyndigheter. Men tydligt är att det i Försvarsdepartementet i dag saknas en funktion för att utöva en aktiv ägarstyrning. Eftersom ägarstyrning ställer helt andra krav än t.ex. verksamhets-, budget- och regelstyrning bör funktionen hållas organisatoriskt åtskild från övrig styrning, inte minst från frågor om inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet.

En avslutande diskussion om några tänkbara handlingsvägar

De frågor som enligt min mening bör ställas och besvaras inför eventuella förändringar av stödmyndighetsverksamhetens framtida struktur tar alla sin grund i regeringens behov av styrning. Jag anser att svaren på dessa frågor bör styra myndighetsstruktur, former för verksamheternas finansiering, redovisning m.m.

Härvid kan huvudsakligen tre handlingsvägar urskiljas. Vägarna skall inte ses som förslag eller ömsesidigt uteslutande alternativ. De är snarare schematiska beskrivningar av tre möjliga organisatoriska och styrningsmässiga strukturer. Även andra faktorer bör och kommer att vägas in i bedömningen.

Utgångspunkten är att Försvarsmakten för att lösa sin huvuduppgift har behov av kompetens och stöd som det inte finns anledning att permanent hålla inom den egna myndigheten. De berörda verksamheterna saknar således egenvärde. Verksamheternas värde och pris bör bara bedömas i förhållande till deras bidrag till Försvarsmaktens huvuduppgift som den bestämts av statsmakterna. Ett bestämt förord för den ena eller andra handlingsvägen kan därför inte lämnas i denna studie.

Vilken väg som i ett senare skede än blir statsmakternas huvudspår i fråga om styrningen av Försvarsmaktens stödverksamheter kommer den att ställa krav på förberedande insatser i olika former. Förändringar i enlighet med den andra och tredje skisserade handlingsvägen kommer att kräva ett aktivt utrednings- och organisationsarbete. Den första handlingsvägen kommer att ställa krav på utveckling av främst Försvarsdepartementets organisation.

En aktiv regeringsstyrning av stödmyndigheterna

Är svaret att regeringen aktivt önskar ge de nuvarande stödverksamheterna en viss inriktning och utformning bör styrningen formas efter detta. Den nuvarande stödmyndighetsstrukturen och dess former för styrning kan i princip bibehållas.

Regeringens ägarstyrning måste i denna handlingsväg utvecklas och ges ett mer konkret innehåll, t.ex. genom krav på verksamheternas produktivitets- och kvalitetsutveckling. Ett minimikrav för att klara denna fördjupade uppgift är att Försvarsdepartementets kompetens, organisation och ambitionsnivåer utvecklas i dessa avseenden. Försvarsmaktens beställarförmåga och kompetens inom vissa områden, främst vad gäller materiel, behöver också utvecklas.

Även formerna för regeringens ägarstyrning av produktionen inom Försvarsmakten kan på detta sätt utvecklas och ges en tydlig ställning inom departementet.

I viss utsträckning kan Försvarsdepartementet redan sägas ha anträtt denna väg. Det utvecklingsarbete som inletts under innevarande budgetår är ett uttryck för detta.

Försvarsmaktens uppdragsstyrning av stödmyndigheternas verksamheter utvecklas

Är svaret att regeringen saknar ett uttalat intresse av att styra stödmyndigheterna kan dessa istället sammanföras med Försvarsmaktens organisation. Det bör då ankomma på denna myndighet att, med utgångspunkt från statsmakternas krav och tilldelade

resurser, bedöma i vilken utsträckning organisationsstrukturer bör behållas eller avvecklas.

Lösningen att föra in alla dagens stödmyndighetsverksamheter, all nuvarande personal etc. i Försvarsmakten är i sig knappast önskvärt. En kombination med den tredje handlingsvägen ligger därför sannolikt nära till hands.

Denna handlingsväg ger regeringen förstärkta möjligheter till en samlad styrning av det militära försvarets verksamhet. Inga verksamheter, myndigheter, kostnader e.dyl. riskerar att hamna mellan några stolar. All statsmaktsstyrning kan och skall härvid riktas endast till Försvarsmakten.

Ingenting hindrar heller att regeringens styrning, krav på redovisning etc. i större utsträckning än i dag riktas mot enskilda verksamhetsområden, särskilt politiskt prioriterade frågor, förhållanden på lägre organisatoriska nivåer m.m. inom Försvarsmakten.

Styrningsmässiga och organisatoriska sÄrlösningar inom försvarets område undviks

Ett tredje svar är ett intresse av att låta försvarets stöd- och produktionsverksamheter mer tydligt än i dag ingå i de strukturer som finns utanför försvarets område. Samordning med t.ex. annan utbildnings-, forsknings- och teknikutvecklingsverksamhet inom högskolor, myndigheter och institutioner borde då vara naturliga lösningar. Former för samarbete och finansiering finns redan i stor utsträckning, och används inom andra samhällssektorer.

Handlingsvägen innebär att uppdragsstyrningens idé om de beställda prestationernas centrala roll tydligt framhålls. Vem eller var de efterfrågade prestationerna produceras blir av underordnat intresse. Fokus sätts på verksamhetens mål och resultat, inte på hur processerna för att uppnå dem utformas. Funktioner sätts framför organisation.

På sitt sätt ansluter denna handlingsväg till de förändringar som statsmakterna redan tidigare inlett genom avvecklingen av ett antal stödmyndigheter (i första hand Försvarets rationaliseringsinstitut, Försvarets medicenter och Försvarets datacenter).

Försvarsmaktens beställarroll och dess gränssnitt i förhållande till leverantörerna (utbildningsanordnare, forskningsinstitutioner, försvarsindustri m.fl.) kan på detta sätt bli tydligare. Ett starkt krav är att Försvarsmaktens beställarförmåga därvid förbättras.

Från Försvarets datacenter till WM-Data

av Dick Ramström

I början av våren 1996 fick jag i uppdrag av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur (UTFÖR) att, som ett led i den pågående utvärderingen av den s.k. LEMO-reformen – Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret, 1991–1993 – göra en separat utvärdering av bakgrunden till, processerna för och effekterna av avyttringen av *Försvarets datacenter*, som var en myndighet inom försvarssektorn, till ett privat företag, WM-data AB, och av den övergång av verksamheten från myndighetsform till bolagsform som skedde i samband därmed.

Det primära syftet för och effekterna av LEMO-utredningen var bildandet av en sammanhållen försvarsorganisation, Försvarsmakten. Utredningen kom emellertid också att beröra ett stort antal andra aspekter på och företeelser inom den samlade försvarsapparaten. Datatjänsternas organisation och inriktning var en av dessa andra viktiga frågor som kom att behandlas inom LEMO-utredningens ram.

Omvandlingen av Försvarets datacenter uppvisar stora likheter med utvecklingsprocessen för en annan myndighet som vid ungefär samma tidpunkt genomgick en motsvarande förändring, *Försvarets mediecenter*. Även denna förändring skulle analyseras med liknande syfte och på liknande sätt som Försvarets datacenter. Uppdraget att genomföra denna utvärdering har givits åt Anders Bauer.

Det har tätt sig naturligt för oss att under arbetets gång ha ett nära samarbete och att dela med oss av våra erfarenheter till varandra. I många avseenden finns det stora likheter i fråga om bakgrund, processer och effekter, när det gäller omvandlingen av dessa båda myndigheter. I ett avslutande av oss tillsammans skrivet kapitel, som redovisas i likartad form i båda rapporterna, har vi sökt dra vissa generella slutsatser utifrån våra gemensamma erfarenheter.

Jag vill framföra ett varmt tack till de befattningshavare inom Försvarsmakten, Försvarets Materielverk och WM-data, som välvilligt och intresserat ställt sig till förfogande för intervjuer under studiens förlopp.

Uppdraget skulle utföras under våren 1996. I och med avlämnandet av denna rapport betraktar jag mitt uppdrag som fullgjort.

Stockholm den 20 maj 1996

Dick Ramström

Benämningar

I framställningen används genomgående följande benämningar:

Försvarets datacenter	<i>FDC</i>
WM-data Förvarsdata AB	<i>Förvarsdata</i>
Försvarmakten	
Försvarets Materielverk	<i>FMV</i>
Försvarets Mediecenter	<i>FMC</i>

När hänvisning sker till försvarssektorn i vid mening används benämningen *försvaret*. När försvarmakten skrivs med liten bokstav, avser detta förhållandena före myndighetens bildande.

Uppdraget

Syfte

Syftet med utvärderingsuppdraget om Försvarets datacenters (FDC) omdaning, som formulerades i samråd med Lars Jeding och uppdragsledaren Arne Granholm, är enligt den lämnade och accepterade offerten att "särskilt belysa effekterna av bolagisering och marknadsutsättning" av den verksamhet som bedrevs inom FDC¹. Primärt gällde det att klargöra hur verksamheten utvecklats i sin nya skepnad och hur Försvarsmaktens behov av service därigenom kunnat tillgodoses. Dessa olika huvudmål kommer nedan att utvecklas.

Behovet av en förändring i ägarstruktur och juridisk form hade tidigare aktualiserats i olika sammanhang. Men frågan kom att få särskild aktualitet i samband med LEMO-reformens genomförande. I samband med den stora omstrukturering som skedde inom försvaret i och med bildandet av en sammanhållen myndighet med ÖB som chef från den 1 juli 1994, Försvarsmakten, kom denna fråga att få särskild aktualitet. Datortjänster och datordrift bedömdes ej tillhöra den kärnverksamhet som man ansåg skulle rymmas inom Försvarsmakten. Frågan om i vilken organisatorisk och juridisk struktur verksamheten vid FDC i fortsättningen skulle drivas måste ges en lösning.

¹ Myndigheten hette ursprungligen Försvarets Datorcentral, men bytte år 1987 namn till Försvarets datacenter. Benämningen FDC används i förekommande fall för dessa båda "skepnader".

Enligt de samtal som fördes före uppdragets igångsättande med uppdragsansvariga lades fast att utvärderingen till sin karaktär skulle vara framåtblickande. Dels gällde det att göra en bedömning av om den lösning som valts för FDC (och för Försvarets mediecenter, FMC) fungerade på ett tillfredsställande sätt eller om, och i så fall på vad sätt, det krävdes anpassningar och kompletteringar av denna struktur för att Försvarets behov av datortjänster skulle kunna tillgodoses på ett tillfredsställande sätt.

Dels kan syftet också, i ett vidare perspektiv, sägas vara att genom de praktikfallsstudier, som dessa utvärderingar utgjorde, skaffa sig ett bättre underlag för en vidare bedömning av om denna form för förändring av juridisk struktur och ägarförhållanden som avyttringen av FDC (och FMC) innebar skulle kunna ses som en generellt användbar metod för effektivisering och verklighetsanpassning av olika myndigheter eller delar av dessa, såväl inom försvaret som inom övriga samhällssektorer.

LEMO-reformen

Som ovan berörts var en av grundtankarna med LEMO-reformen att skapa en sammanhållen försvarsmakt, *en* myndighet med ÖB som chef. Syftet var också att i denna verksamhet integrera de olika vapenslagen. Inom den nya myndigheten Försvarets makt skulle endast inrymmas de aktiviteter som kunde sägas utgöra försvarets kärnverksamhet. Som ovan nämnts hänfördes inte datortjänster till denna kärnverksamhet. Försvarets materielverk (FMV) kom också att läggas utanför Försvarets makt.

En av grundtankarna med reformens genomförande var också att man skulle skapa en organisation, som var lämpad både för verksamhet i fred och i krigstillstånd. Krigsorganisationen skulle vid dessa överväganden ges högsta prioritet.

En utgångspunkt för reformarbetet var att en anpassning skulle ske till de nya förutsättningar som på det försvarsstrategiska och på det tekniska området hade skett eller kunde förutses inom en nära framtid. Vidare måste beaktas de nya förutsättningar och mål för försvaret som aktualiserats av bl.a. det ändrade världsläget, liksom de begränsningar som av dessa skäl men också med beaktande av Sveriges ekonomiska läge måste göras i försvarets omfång och kostnader.

Motiv och bedömningskriterier

Som ovan berörts var huvudsyftet med den tilltänkta marknadsut-sättningen av FDC att man härigenom skulle kunna nå en högre grad av effektivitet inom Försvarmakten. Dels gällde det härvid möjligheterna att på så sätt skapa en mer rationell och kostnadseffektiv verksamhet inom FDC. Dels – och kanske framför allt – såg man härigenom en möjlighet att få till stånd en nydaning både inom FDC och inom Försvarmakten som helhet, när det gällde möjligheterna att få dessa tjänster tillgodosedda på en hög kvalitets-nivå.

Detta innebar bl.a. att det krävdes en förändring av den stordatorinriktade verksamhet som utvecklats inom FDC i riktning mot utnyttjande av smådatorer inom distribuerade, lokala system, där man kunde göra skräddarsydda lösningar för olika delar av

försvaret allt efter dessas varierande behov. För att detta skulle vara möjligt krävdes det ett "kulturbrott", där verksamheten vid FDC kunde inlemmas i en annan större informationsteknologisk verksamhet, som redan hade sin inriktning klar i ett sådant framtidsperspektiv. Till dessa bedömningar bidrog utvecklingen på det försvarsstrategiska området, där en tyngdpunktsförskjutning skett i fråga om Försvarsmaktens agerande i riktning mot ett kraftfullare och friare agerande på lokal nivå, t.ex. inom enskilda brigader.

Det fanns också synpunkter på att en sådan marknadsutsättning av FDC på sikt skulle kunna göra det möjligt för Försvarsmakten att friare välja mellan olika lämpliga leverantörer, med vilka det nya bolaget konkurrerade. I det då rådande läget kände man sig av olika skäl låst till att, huvudsakligen i fråga om tillgodoseende av behovet av datordrift, utnyttja FDC:s tjänster.

Vid sidan av de rena kvalitets- och kostnadsbedömningar som kunde göras vid övergången från myndighetsanknuten till marknadsutsatt verksamhet var det också nödvändigt att beakta andra aspekter på denna som var av försvarsstrategisk betydelse. Det gällde att se till att man kunde upprätthålla goda och långsiktiga relationer med den tilltänkte leverantören, varigenom kraven på säkra leveranser skulle kunna tillgodoses. Särskilt viktigt var det att skapa garantier för att, vid en eventuell övergång till krigsorganisation, verksamheten i det nya bolaget snabbt och smidigt skulle kunna gå in i ett sådant krigsanpassat produktionstillstånd. Det var viktigt att resurserna så långt som möjligt kunde hållas kvar inom en samlad organisation.

Även frågor kring sekretess och insyn var viktiga att ha med i beräkningen. Efter noggranna överväganden kom man emellertid fram till att den erforderliga sekretessen skulle kunna upprätthållas

även vid en sådan övergång till privat verksamhet.

Ett motiv för bolagiseringen och försäljningen av FDC, vid sidan av de direkt försvarsstrategiska bedömningarna, var också att man härigenom såg en möjlighet att ge ett bidrag till näringslivets utvecklingskraft. De kunskaper och de erfarenheter som man under årens lopp samlat på sig skulle, menade man, på ett annat sätt än vad som var fallet vid myndighetsanknytningen, i många fall också kunna komma näringslivet mer direkt till godo.

Det var därför viktigt att skapa förutsättningar för att verksamheten i privat form skulle kunna drivas på ett effektivt och lönsamt sätt, som gav goda utvecklingsmöjligheter. Denna aspekt på verksamhetens fortsatta utveckling blev av betydelse vid de överväganden man gjorde om val av lämplig köpare.

Man kan också säga att ambitionen att genom försäljningen skapa en lönsam och livsduglig enhet inom näringslivet inte enbart var betingad av omsorg om detta. För att försvaret även i ett långsiktigt perspektiv skulle kunna upprätthålla goda och stabila relationer med det nya företaget och få sina tjänster tillgodosedda på ett kvalitativt och kostnads- och tillfredsställande sätt, var det givetvis också en förutsättning att den privata verksamheten i bolagsform kunde visa sig konkurrenskraftig på marknaden. Annars skulle det snart försvinna, eller få en verksamhetsinriktning som inte låg i linje med försvarets behov.

Vid de intervjuer som genomförts har de olika befattningshavarna som motiv för förändringen anfört några av eller alla de motiv som ovan angivits. Tyngdpunkten i motiveringarna kan dock variera mellan de enskilda fallen; i några fall betonar man främst effektivitets- och "moderniseringsaspekterna", i andra fall är det främst behovet av säkra och långsiktiga leveranser, liksom möjlig-

heterna att tillgodose krigsorganisationens behov, som träder i förgrunden. Olikheterna i motivens betoning färgar också av sig på den bedömning man gör av hur verksamheten vid "gamla" FDC fungerar i ny tappning, sedd i ett försvarsstrategiskt sammanhang.

Som ovan berörts kom också en omdaning av FDC att aktualiseras som en följd av LEMO-reformens genomförande. Det var läge för att genomföra en mer genomgripande förändring. Det föll sig inte helt enkelt eller naturligt att ge FDC en plats inom ramen för denna nya, samlade försvarsram. Hanteringen av FDC:s organisation och styrning blev, i ljuset av möjligheterna till en förändring av denna verksamhet, härigenom ett problem som sökte sin lösning. Flera av dem som intervjuats har också fört fram detta konkreta skäl för den omstrukturerings som skedde som en viktig bidragande förändringsfaktor: "Det blev enklast så".

Föreställningsramen

För alla tidsperioder gäller att de tankar och planer på förändring och förnyelse som väcks inom skilda organisationer i hög grad är färgade av de synsätt och värderingar vad det gäller organisationers utveckling och effektivisering som finns i samhället vid denna tidpunkt. Så var givetvis även fallet i början av 90-talet, då tankarna på en marknadsutsättning av FDC aktualiserades.

Bland de dominerande tankegångar, som då hade stor genomslagskraft kan nämnas:

- Verksamhet i bolagsform som generellt överlägsen myndighetsformen.
- Verksamhet i privat regi som ett sätt att skapa en högre

- effektivitet jämfört med om den bedrivs inom offentlig sektor.
- Möjligheterna att åstadkomma en effektivisering av verksamheten genom en klarare resultatstyrning och genom etablering av resultatenheter med givet resultatansvar.
 - Vikten av att genom konkurrens mellan olika enheter åstadkomma en anspänning av förändringskrafterna.
 - Övergången från anslagsstyrning till prestationsstyrning som ett sätt att effektivisera verksamheten, genom att de resurser man tilldelas ställs i relation till de prestationer man gör - kvantitativt och kvalitativt.
 - Upprättandet av marknadsliknande relationer mellan olika parter inom den offentliga sektorn, t.ex. i form av inrättandet av s.k. beställar/utförarenheter.

Många av dessa tankegångar har givetvis bärkraft även i dag. Andra har förpassats till mytens värld, såsom tilltron till den privata sektorns absoluta överlägsenhet under alla förutsättningar och till bolagsformens absoluta företräden framför myndighetsformen. Samtidigt har man blivit varse att dessa förändringsmekanismer inte är så okomplicerade som man först trodde, och att det kan vara svårt att urskilja några enkla samband mellan en viss åtgärd och de effekter som man härigenom åstadkommer. Det krävs att man har en helhetssyn där förändringsspelets olika delar passas in i ett övergripande mönster.

Dessa tankegångar kan sammanfattas i tillämpningen av ett begrepp som jag valt att kalla *Myndighetstriangeln*. Triangelns "hörn" utgörs av *verksamhetsformen* – myndighet eller bolag, *finansieringsformen* – anslag eller ersättning via marknadens reaktioner – samt *ägandeformen* – offentlig eller privat. För att man i det enskilda fallet skall kunna göra en realistisk bedömning av vilka ef-

fekterna blir av en given åtgärd är det nödvändigt att beakta samspelet mellan dessa olika komponenter, som bildar triangelns "hörn".

Frågan om val av bolags- eller myndighetsform måste sålunda ses i ljuset av såväl ägandeformen som finansieringssättet. På liknande sätt gäller att valet av ägandeform i hög grad är avhängigt av det sätt varpå finansiering sker. Finansieringsformen påverkas i sin tur av såväl ägandeförhållandena som valet av juridisk enhet. Jag sammanfattar nedan några av de grundläggande attityder och värderingar som funnits i bakgrunden vid mitt studium av FDC:s förändringsförlopp:

- En meningsfull tillämpning av bolagsformen förutsätter att verksamheten bedrivs med klara och uttalade lönsamhetsmotiv, att det finns en marknad där köparna kan göra alternativa val av inköpsställe och, följaktligen, att det finns ett antal synliga konkurrenter till den egna verksamheten på denna marknad.
- En tillämpning av bolagsformen under dessa förutsättningar möjliggör i regel en klarare och tydligare resultatredovisning, som underlättar målstyrning och som sätter press på kraven att nå en god lönsamhet.
- En konkurrensutsättning på marknaden av en viss offentlig verksamhet, t.ex. i form av ett privat bolag, kan underlätta och förkorta den erforderliga förändringsperiod som krävs för denna anpassning.
- För att en uppdragsorienterad relation mellan köpare och säljare inom ramen för en beställar/utförarorganisation skall vara verkningsfull krävs det att det på marknaden finns en reell konkurrens "på lika villkor" mellan olika utförare, att beställarna har frihet och kapacitet att göra rationella val och, som ett delmoment i detta krav, att det råder en balans mellan beställare och

utförare, när det gäller förhandlingsstyrka och beslutskapacitet i form av erforderlig kunskap och kompetens om marknaden och dess produkter och tjänster.

Genomförandet

Uppdraget har genomförts genom studier av aktuell litteratur och annat material, som belyser Försvarmaktens omstrukturering och FDC:s läge och utveckling och som också behandlar hittills gjorda utvärderingar, samt genom ett 20-tal intervjuer med befattningshavare i nyckelställning i aktuella organisationer. Därvid har såväl befattningshavare som varit involverade i FDC:s verksamhet och i själva omställningsprocessen som ansvariga inom WM-data, FMV och Försvarmakten intervjuats. I vissa fall återfinns de intervjuade i mer än en av dessa positioner; de har varit och är verksamma inom såväl den gamla som den nya organisationen. Vid dessa intervjuer har jag också sökt få del av så mycket relevant material som möjligt.

Försvarets datacenter (FDC)

Utvecklingen

Försvarets Datorcentral bildades 1974 som en särskild myndighet för en samordnad datordrift för myndigheter inom försvarsdepartementets verksamhetsområde. Uppgiften² var framför allt att svara för driften av myndigheternas datorer och tillgodose behovet av datorkapacitet. Underhåll och datakommunikation var andra viktiga verksamhetsområden. Främst bestod verksamheten av att driva ett antal stordatorer.

År 1981 utvidgades verksamheten till att omfatta även systemutveckling och systemunderhåll. Härigenom skulle behovet av externa konsulter på dataområdet minska. Som en följd och en markering av ändrad verksamhetsinriktning byttes 1987 namnet till Försvarets datacenter (FDC). I dagligt tal, och i myndighetens utåtriktade information kom den att kallas FörsvarsData.

Man gjorde under tiden efter namnbytet stora ansträngningar för att bygga upp kompetensen och kvaliteten. Organisationen ändrades 1991 och kom att bestå av chef och styrelse samt huvudkontor och regionkontor. Den regionala profilen förstärktes ytterligare. Regionkontoren expanderade och en nyetablering gjordes i Boden. Sammanlagt fick man då sex filialer. I början av 1990-talet fick man nya lokaler vid regionkontoret i Östersund. Regionorganisatio-

² Uppgifterna i det följande är till stor del hämtade från FDC:s årsredovisning 1990/91.

nen var anpassad till den då gällande Milo-indelningen.

Ändringen av verksamhetsinriktning motiverades till stor del av krigsorganisationens behov av en väl fungerande verksamhet både i krig och i fred. Nyanskaffningar och betydande teknologiska förändringar i försvarets ADB-system motiverade också en sådan förändring. Efterfrågan på stordatordrift minskade. Strategin försköts mot utvecklingen av informationssystem. Försvarmaktens förändringsarbete inom ramen för *Verksamhetsidé 90* krävde stora utvecklingsinsatser och de ändrade ledningsprinciperna, i form av en vidgad målstyrning, förutsatte ett allt mer effektivt ADB-stöd. Som en följd av denna utveckling satsade man också på att åstadkomma ett utbyte av stordatorer mot decentraliserade informationssystem med smådatorer.

Verksamheten

Verksamheten var intäktsfinansierad och skulle bedrivas utifrån affärsmässiga principer. Konkurrensvillkoren skulle vara desamma för FDC som för vilket annat företag som helst. Behovet av marknadskommunikation betonades därför. Denna skedde bl.a. vid de kundcentra som fanns vid regionkontoren och genom deltagande i mässor och utställningar av olika slag, samt genom publikationer, annonser och andra trycksaker av olika slag.

Man kan alltså notera att redan under åren före omvandlingen och utförsäljningen av FDC skedde en lär- och utvecklingsprocess inom detta, som också skulle komma att underlätta övergången till en renodlad marknadsorientering i privat regi. "Kulturchocken" behövde därför inte bli så stor.

Affärsidén konkretiserades till att FDC som försvarets tekniska kompetenscenter på uppdrag skulle utveckla, förvalta och stödja eller ansvara för driften av försvarets informationssystem i fred, kris eller krig.

En förskjutning har skett av verksamhetens inriktning från drift av datortjänster till utvecklingsuppdrag. Året 1986/87 svarade driften för inemot 2/3 av den totala omsättningen, men denna andel har sedan successivt minskat. För året 1990/91 blev uppdragen för utveckling för första gången större än för driften och kom att vara knappt 60 % av den totala volymen.

Huvuddelen av driftsuppdragen utfördes vid de tre stordatorcentralerna i Stockholm, Arboga och Karlstad. FMV och Försvarets Civilförvaltning var de största uppdragsgivarna. Under budgetåret 1991/92, då verksamheten hade en ungefärlig omfattning på 240 mkr, svarade driftsuppdragen för 100 mkr, medan konsultuppdrag, utbildning och förmedling uppgick till 140 mkr. Härav svarade utbildningen, främst kurser i ADB-anknutna ämnen, endast för 5 mkr. och förmedlingsverksamheten, som avsåg försäljning av UNIX-inriktad hård- och mjukvara, uppgick till 40 mkr. Konsultuppdragen, som främst avsåg utveckling och underhåll av ADB-system för Unix-anknutna mindre datorer, svarade för 95 mkr. Försäljningen omfattade både Unix-inriktad mjukvara och hårdvara i form av persondatorer, terminaler och annan därtill hörande utrustning. En omfattande kundutbildning förekom också. De konkurrensmedel som FDC främst satsade på var dels den fackmässiga kompetensen och en bred kunskap om försvarsmiljö, förstärkt av den regionala organisationen med dess geografiska närhet till kunderna, dels ett, som man uppgav, lågt pris med hänsyn till funktion och kvalitet. Intensivt arbete förekom också med att "öppna" FDC-nätet.

Resultatet

För 1990/91 redovisades en försäljning på 225 mkr, mot budgeterat 228 mkr. Resultatet blev negativt, -6,5 mkr, mot budgeterat nollresultat. Hela försäljningen gick till olika enheter inom försvaret. FMV svarade för knappt 1/3 av detta belopp.

Om man ser på utvecklingen i ett något längre tidsperspektiv kan noteras att försäljningen successivt ökat från 136 mkr. 1986/87 till de 225 mkr. som noterades 1990/91. Även med beaktande av förändringarna i penningvärde är detta en inte obetydlig ökning. Antalet årsarbetare ökade under denna tid från 235 till 303. För åren 1986/87 till 1988/89 noterades ett överskott på mellan 1 och 7 mkr, medan för åren 1989/90 och 1990/91 underskott på mellan 4 och 6,5 mkr. uppstod. Soliditeten har successivt förbättrats.

Resultatet för 1990/91 påverkades negativt av en ansträngd försvarsbudget och av omläggningen av redovisningen av moms-kostnader. Man kunde också notera en minskad beläggning inom stordatordriften och en minskad försäljning av persondatorer och terminaler. Detta berodde i hög grad på den speciella momssituation som rådde under första halvåret 1991. Man fick regionalt etableringsstöd på drygt 1 mkr. Man hade en vikande beläggning för driften särskilt vid filialen i Karlstad, vilket ledde till att ett tiotal personer sades upp.

Förändringsmotiven

Inom ramen för LEMO-utredningen ingick även en granskning av FDC:s verksamhet. Till grund för denna skulle ligga den uppgiftsfördelning som ansågs gälla mellan försvarsledningen, FMV och FDC och som fastställdes i *ÖB:s informationssystemstrategi* 1991.

Enligt denna skulle *ÖB* som koncernledning bl.a. svara för central samordning, långsiktiga mål, policy- och strategifrågor samt inriktningen av FoU. *FMV* skulle ha kompetens och kapacitet bl.a. för upphandling, datakommunikation, installation och underhåll, kvalitetssäkring samt teknisk utbildning. *FDC* skulle ha kompetens och kapacitet för bl.a. ADB-tekniskt stöd, datordrift och datorstöd, systemutveckling, projektstöd, användarutbildning samt förmedling av maskin- och programvara.

Ett av syftena med LEMO-utredningen var att genom att bilda en ny och sammanhållen myndighet Försvarsmakten koncentrera de direkta försvarsresurserna till en enhetlig organisation. En första avvägning för FDC:s del blev huruvida denna myndighet skulle ingå i Försvarsmakten eller vara en av de gemensamma myndigheter som, liksom t.ex. *FMV*, skulle verka utanför denna ram. Man kom fram till att FDC inte skulle ingå i Försvarsmakten utan utgöra en egen verksamhet.

I LEMOs delutredning om FDC konstaterades att FDC i allt högre grad blivit en organisation som tillhandahöll utvecklingstjänster. FDC fick ungefär hälften av de konsultuppdrag om administrativa system som försvarsmakten lade ut. Gränsen mellan administrativa ADB-system och system för operativ-taktisk ledning började suddas ut. För att FDC skulle kunna konkurrera i en alltmer integrerad systemvärld måste dess bredd öka och dess tekniska

kompetens fördjupas. En samverkan med ett konsult- eller industri-företag ansågs nödvändig.

Som ett led i en sådan förändring kom man ganska snabbt att se en bolagisering som ett huvudalternativ. Men det hade också i ett tidigare skede funnits förslag från militärt håll om att lägga in verksamheten i Försvarsmakten. Enligt LEMOs bedömning lade varken sekretessförhållanden eller behovet av medverkan i försvarsmaktens krigsorganisation hinder i vägen för att verksamheten bedrevs i aktiebolagsform.

I regeringens *proposition 1992/93:73*, som sedan *Försvarsutskottet* i stort anslöt sig till, betonar man utvecklingen från stordator-drift mot nya system med decentraliserad struktur, som bygger på generella operativsystem. Man bedömde att beläggningen på FDC:s stordatorer successivt skulle komma att minska för att vara avvecklad vid 1990-talets slut. Samtidigt skulle myndighetens konsult-verksamhet utvecklas. Denna skulle bli den dominerande verksamheten, att utföras på de villkor och under de förutsättningar som gäller på den konkurrensutsatta marknaden.

De stora system som drivits på FDC:s stordatorer måste under 90-talet efter hand ersättas med nya system. Sannolikheten bedömdes hög att dessa nya system skulle bygga på en decentraliserad struktur, omfattande kommunikation och generella operativsystem. Som en följd härav skulle beläggningen på FDC:s tre stordatorer successivt komma att minska under 90-talet. En viss sådan utveckling hade redan kunnat skönjas. Detta skulle föra med sig att verksamheten måste breddas och teknikkunskan fördjupas. Ett samgående med ett redan etablerat företag skulle kunna medföra en angelägen förstärkning av kompetensen, vilket skulle öka kvaliteten på de tjänster som skulle erbjudas försvaret. Verksam-

heten vid FDC borde därför lämpligen överlåtas till ett privat eller statligt aktiebolag. Det kunde inte uteslutas att staten – i varje fall under en övergångstid – därvid skulle bli delägare.

Det fanns också andra, mer kommersiellt och affärsstrategiskt betingade skäl för en sådan förändring. *Dels* skulle frikopplingen från myndighetssfären underlätta att den verksamhet som bedrevs inom dåvarande FDC också skulle kunna riktas mot kunder utanför försvaret. *Dels* skulle man kunna komma bort från de oklara roller och rollförväntningar som låg i att FDC å ena sidan skulle verka som servicegivare åt olika myndigheter och vara deras "tjänare", å andra sidan samtidigt kunna agera i en myndighetsroll för att söka fullfölja statsmakternas intentioner. Konflikter mellan dessa båda mål kunde lätt uppstå.

Dels ledde FDC:s ställning som myndighet till att det stundom uppstod oklarhet om upphandlingsformerna. I vissa fall rörde det sig om *upphandling* som omfattades av upphandlingsförordningens regler, i vissa fall kunde det också vara fråga om *uppdrag* inom försvaret, där sådan reglerad upphandling ej tillämpades.

I intervjuerna har också framförts att även om FDC strävade efter att agera företagsmässigt i prissättning, förhandlingar och avtal kunde det dock hända att myndighetsrollen och FDC:s "psykologiska" närhet till de försvarsanknutna kunderna ledde till att det inte alltid blev fråga om en helt objektiv och tydlig förhandlingssituation. Oklarheter kunde uppstå om avtalens innebörd, giltighet och bindningar och inte alltid komma att baseras på helt konsekvent genomförda kalkyler. En överföring av FDC i bolagsform, och ett eventuellt övertagande av dess verksamhet av ett privat bolag, skulle också göra det lättare för Försvarsmakten att dra nytta av konkurrensen mellan olika leverantörer.

I en skrivelse från ÖB *Samråd avseende Försvarets Datacenters verksamhet* (1992) ställer sig ÖB i stort bakom de förslag till förändringar som föreslås för FDC:s del. I skrivelsen konstateras bl.a. att ca 30 % av FDC:s verksamhet utgörs av uppdrag som avser drift och underhåll. Utvecklingen mot smådatorer ställer nya krav på driftsorganisationen och på uppbyggnaden av en decentraliserad driftsorganisation över hela landet.

Det kan emellertid inte tas för givet, framhåller ÖB, att driftsuppdragen framgent helt kommer att avvecklas. FDC skulle således inte ha kommit att utvecklas mot en organisation som enbart skulle tillhandahålla konsulttjänster. Det kan inte heller tas för givet att försvarsmaktens behov av stöd vad avser drift och underhåll kommer att minska. ÖB ställer sig därför tveksam till en lösning vad avser FDC:s utveckling som innebär anknytning till ett konsultföretag. I skrivelsen framhålls också att det aldrig varit avsikten att det skulle vara FDC:s uppgift att "driva en viss ADB-policy".

FDC:s ledning ställde sig i huvudsak positiv till de föreslagna förändringarna. Men man betonade vikten av att den betydande kompetens som fanns vid FDC inom det informationsteknologiska området för uppgifter för försvarsmakten kunde bibehållas intakt och även framöver komma att utnyttjas av försvaret. Som krav på en acceptabel lösning ställde man därför att kontinuiteten i verksamheten skulle kunna bibehållas genom långsiktiga uppdrag/beläggningsgarantier och att staten som arbetsgivare tog ett ansvar för att väsentliga förändringar i arbetsvillkor skulle kunna hanteras och lösas på ett för parterna godtagbart sätt. Den nye ägaren måste ha tillräcklig kapacitet och kompetens. All personal vid FDC skulle erbjudas anställning i den nya organisationen.

Likartade synpunkter framfördes av de *fackliga organisationerna*. Man ställde sig där också tveksam till de slutsatser som dragits i LEMO-utredningen. Resonemangen var inte tillräckligt underbyggda och motiverade. Man föreslog därför att FDC i första hand skulle kvarstå som självständig myndighet, i andra hand omvandlas till ett statligt bolag.

Inte heller i riksdagen var enigheten om de föreslagna förändringarna total. *Motionärer* från (s) framhöll att FDC vid den aktuella tidpunkten var en mycket väl fungerande myndighet med brett verksamhetsområde och en stark koncentration av de olika verksamheterna i anslutning till varandra. Man såg risken för att nyckelpersonerna skulle komma att splittras på många olika håll. Då myndigheten stod för mindre än hälften av den personal inom försvaret som på central nivå arbetade med ADB-drift, skulle därför som underlag för beslut en översyn behöva göras av hela försvarets ADB-verksamhet. Motionärerna föreslog att en sådan mer heltäckande utredning skulle göras, innan mer genomgripande beslut fattades om FDC:s framtid. Motionen avslogs.

I början på december 1992 fattade regeringen beslut om att ge bemyndigande om förhandling av överlåtelse av FDC.

Försäljningen

Utgångsläget

Som ovan nämnts föreslog regeringen i prop. 1992/93:73 om FDC, som avgavs den 29 oktober 1992, bl.a. att statens tillgångar och skulder i myndigheten skulle överlåtas till ett statligt eller privat ägt aktiebolag. Propositionen hade föregåtts av samråd med ÖB och med de fackliga organisationerna. Redan innan propositionen behandlats i riksdagen tog regeringen initiativ till att förhandlingar med tänkbara köpare skulle genomföras och avtal med bindande verkan för staten slutas, förutsatt att riksdagen beslutade i enlighet med propositionen. Med detta syfte bemyndigade regeringen i en skrivelse 1992-12-03 chefen för försvarsdepartementet att tillkalla en särskild utredningsman med uppgift att föra förhandlingar om denna överlåtelse. Utredningsmannen ägde rätt att sluta avtal om överlåtelse, med förbehåll om regeringens godkännande. Till utredningsman utsågs Folke Rehnström.

I den instruktion som bifogades skrivelsen betonades bl.a. att vid överlåtelsen av tillgångarna och skulderna i FDC skulle i första hand det för staten ekonomiskt mest fördelaktiga anbudet prövas. I princip skulle ett marknadsmässigt pris tillämpas och överlåtelse ske på kommersiellt riktiga villkor. Flera olika möjliga köpare borde avge anbud.

I första hand borde eftersträvas en överlåtelse till ett privat ägt aktiebolag. Detta kunde antingen ske genom att som en övergångslösning ett nytt statligt bolag först bildades, genom att staten

blev delägare i ett privat ägt bolag eller genom att överlåtelsen skedde till ett redan bildat statligt bolag. Om överlåtelsen skedde i form av aktier skulle Privatiseringskommissionens yttrande först inhämtas.

Ägarföretaget borde ha en god ekonomisk stabilitet och kunna åta sig att långsiktigt driva verksamheten. Instruktionen ställde också krav på ett tillfredsställande sekretesskydd hos köparen och på att denne skulle medverka till stöd för försvarsmaktens krigsorganisation. Staten borde åtminstone övergångsvis ha insyn i ägarföretaget och genom representation i bolagsstyrelsen ges möjlighet att påverka dess beslut. Som utgångspunkt för förhandlingarna skulle gälla att den anställda personalen vid FDC skulle erbjudas anställning i ägarföretaget och att trygghetsfrågorna för dem skulle regleras. Även pensionsfrågorna skulle hanteras i överensstämmelse med de riktlinjer härom som godkänts av riksdagen.

I en PM från försvarsdepartementet 1992-09-29 sammanfattas några av de utgångspunkter som, efter vad som framkommit vid samtal med finansdepartementet, borde gälla vid förhandlingarna om överlåtelse av FDC. Där framhålls bl.a. att regeringen inte kan sälja en myndighet. Antingen måste först ett statligt bolag bildas, varefter dess aktier säljs ut. Eller också kan man avyttra själva verksamheten i myndigheten ("inkrämet") till en annan ägare, varefter myndigheten läggs ned. Finansdepartementet förordar att ett statligt bolag bildas, med motiveringen att det visat sig svårt att värdera en myndighets tillgångar och skulder.

I denna PM framhålls vidare att vid byte av huvudmannaskap skall inte den statliga trygghetslagstiftningen tillämpas. Det bästa är att all personal följer med i försäljningen. Men detta kan inte

ställas som ett krav, eftersom det nya bolaget måste verka på kommersiella grunder. Men det är då viktigt att de anställda under alla förhållanden får ett vettigt efterskydd. Det bör påpekas att förhandlingarna genomfördes och avslutades innan EUs regler trädde i kraft om att anställningsskydd skall gälla även vid ett sådant byte av huvudman.

I PM:n rekommenderas även att till förhandlaren knyts en underkonsult med speciell kompetens vad avser finansiell värdering och avyttring av företag. Man rekommenderar också att samma förhandlare används om departementet genomför flera försäljningar, något som också visade sig bli fallet: Folke Rehnström svarade också för försäljningen av Försvarsmedia.

Utän att föregripa den följande framställningen kan konstateras att förhandlingsprocessen ej i alla avseenden kom att följa de i instruktionen lämnade rekommendationerna. Överlåtelsen kom ej till stånd genom att man gick "omvägen" över ett statligt bolag. I stället valde man att sälja ut inkråmet. Staten fick ingen plats i styrelsen. Efter överenskommelser med de fackliga organisationerna, som tyckte att det var bättre att de som man ändå inte tänkt behålla i det nya bolaget redan från början sades upp, kom i själva verket c:a 80 % av personalen i FDC att följa med till det nya bolaget. Personalen garanterades tre års anställningsskydd.

Förhandlingarna

Som ovan berörts tillsattes utredningsmannen för överlåtelsen innan propositionen tagits i riksdagen; detta skedde i december 1992. Förhandlingsarbetet kom att bedrivas snabbt och slutligt avtal med

köparen träffades i mars 1993. Bl.a. för att hantera det övertalighetsproblem som uppstod i samband med försäljningen beslöt regeringen i juni 1993 att inrätta en särskild avvecklingsorganisation TAV. Åtgärderna och problemen i samband med denna avveckling, inklusive åtgärder för och effekterna av att söka placera den övertaliga personalen, behandlas i en särskild rapport.

Förhandlingsarbetet tog sin utgångspunkt i de riktlinjer som dragits upp i propositionen och i instruktionen för uppdraget. Även synpunkter som framkommit i samband med LEMO-utredningens avlämnande togs i beaktande, såsom bl.a. ÖB:s önskemål att en decentraliserad organisation för drift av smådatorer i nätverk skulle byggas upp. Försäljning till ett privat ägt bolag skulle prioriteras.

Inför sökandet och urvalet av möjliga köpare konkretiserades dessa olika synpunkter i följande kriterier:

- Det skulle vara ett privat ägt bolag med ekonomisk stabilitet.
- Företaget skulle ha kompetens inom såväl konsultverksamhet som drift av stordatorer och smådatorer i nätverk.
- Företaget skulle vara svenskägt med hänsyn till stödet i Försvarets krigsorganisation.

Sammanfattningsvis kunde man säga att som övergripande mål för överlåtelsen skulle gälla att den skulle vara bra både för försvaret, för det köpande företaget och för den enhet som bildade dåvarande FDC.

Som en konsekvens av dessa övergripande kriterier uttrycktes vidare som önskemål att det skulle finnas ett långsiktigt intresse hos företaget för att fortsätta verksamheten i samverkan med försvaret, att goda möjligheter till kompetensutveckling skulle erbjudas, att köpet skulle gälla hela företaget och att anställning skulle erbjudas all personal.

Särskild uppmärksamhet ägnades frågan om valet av överlåtelseform. I riktlinjerna från försvarsdepartementet förutsattes att försäljningen skulle ske via ett nybildat eller redan existerande (delägt) statligt bolag. Men bland de olika alternativ som aktualiserades vid bedömningen av denna fråga kom särskild uppmärksamhet att ägnas möjligheterna att låta försäljningen i stället omfatta inkråmet, dvs. verksamhetens tillgångar och skulder, inklusive immateriella tillgångar (goodwill) samt andra åtaganden som åvilade myndigheten.

Det var framför allt enkelheten som var tilltalande med detta alternativ. Man slapp "omvägen" via en bolagsbildning. Ej heller behövde i ett sådant fall ärendet underställas Privatiseringskommissionen. Bland möjliga nackdelar påpekades särskilt att möjligheterna till insyn skulle kunna försvåras. Med den överlåtelseform som avsåg avyttring av inkråmet skulle det vara svårt för det förvärvande bolaget att göra några utfästelser om styrelsrepresentation. Sekretessbeläggningen skulle möjligen också kunna bli mer komplicerad än om avyttringen skulle komma att avse ett helt bolag.

Mot bakgrund av de jämförelser som gjordes mellan olika alternativ, där också möjligheterna till apportemission i samband med avyttringen av inkråmet behandlades, valde man det alternativ som innebar en inkråmsöverlåtelse.

För att man skulle få ett underlag för de mer preciserade förhandlingarna lät man en oberoende finansexpert Carnegie Fondkommission AB som konsult göra en värdering i ett framtidsperspektiv av FDC:s tillgångar och skulder. Mot bakgrund av en bedömning av hur FDC:s olika verksamhetsgrenar skulle kunna komma att utveckla sig i ett femårsperspektiv gjordes dels en

substansvärdering baserad på tillgångarnas och skuldernas värde, dels en värdering som utgick från avkastningsvärdet, diskonterat till dagsläget. Substansvärdet vid utgången av 1992/93 kom att ligga c:a 10 mkr. lägre än motsvarande beräkning gjord för avkastningsvärdet. Det medeltal som man fick fram mellan dessa båda siffror och som antaget marknadsvärde bildade en utgångspunkt för förhandlingarna kom i själva verket att ligga 20–25 mkr. under det bud som man i slutförhandlingarna erbjöds.

Det bör framhållas att det är stora osäkerheter förknippade med värderingar av detta slag. Detta gäller i synnerhet i en så osäker och flexibel bransch som dataföretagen. Substansvärderingen ger endast vägledning för värderingen i ett kortsiktigt perspektiv. Det intressanta för såväl säljare som köpare är det beräknade avkastningsvärdet, som anger vilket överskott som kommer att lämnas under ett antal år framåt, men här är som anförts svårigheterna stora. Detta accentueras i den gjorda analysen av att man sökt göra sådana förutsägelser i ett femårigt perspektiv, där rimligen osäkerheten för de sista åren i denna period måste bli utomordentligt stor.

Men utan att här ta ställning till kvaliteten i den gjorda analysen måste konstateras att i ett återblickande perspektiv de lämnade siffrorna bär sannolikhetens prägel. Den gjorda uppskattningen av marknadsvärdet kom att ge en god marginal för den högre prisnivå som man i själva verket lyckades nå. Om man ser på det förväntade resultatet för de olika år som prognosen avser, kan man konstatera att bedömningarna syns ha varit alltför optimistiska för de första åren, under det att uppskattningarna närmast ligger i underkant för de senare åren. Givetvis kommer realismen i utfallet att påverkas av inträffade konjunktursvängningar.

Förhandlingarna gavs formen av en riktad anbudsupphandling. Ingen offentlig annonsering gjordes. Man gjorde ett medvetet första urval av sådana svenska företag med IT-kompetens, som skulle kunna vara tänkbara vid en sådan försäljning. Utifrån en bruttolista på ett dussintal företag tog man fram en grupp på 7-8 företag, vilka gjordes till föremål för en mer ingående analys. Samtliga dessa företag var verksamma inom dataområdet. Antalet möjliga köpare reducerades sedan till tre, med vilka mer intensiva förhandlingar inleddes.

Ett av de tre företagen var WM-data Nordic AB, som blev den slutliga köparen och som mer ingående kommer att behandlas i det följande. Ett av de övriga var ett stort datatjänstföretag, verksamt med både driftsfrågor och konsultinsatser och med visst internationellt ägande. Det andra företaget hade också en stor verksamhet inom dataområdet men arbetade också med tillverkning med en stor försvarssektor.

Under förhandlingarna visade det sig att det skulle bli svårt att tillgodose önskemålen om att samtliga anställda i FDC skulle erbjudas anställning i det köpande företaget. Företagens erbjudande i detta avseende varierade här något men låg genomgående kring att man var beredd att ta över c:a 80 % av de anställda. Efter förhandlingar med de fackliga organisationerna kom man fram till att det var bättre att friställning kom med en gång i samband med överlåtelsen än att dessa ändå skulle komma att ske efter några år. En förutsättning var dock att de som inte kunde beredas plats i det nya företaget skulle inordnas i en avvecklingsorganisation, som aktivt skulle verka för en arbetsplacering av dessa. Alla de tre tillfrågade företagen erbjöd dem som skulle anställas tre års anställningstrygghet och anställningsvillkor som motsvarade dem

som gällde för statlig tjänst.

Under förhandlingarnas gång visade det sig att det bud som WM-data var berett att avge var ej oväsentligt högre än de övriga företagens bud. Även sedan avräkning gjorts för de åtaganden som överlåtelsen förde med sig för statens del, visade det sig att denna skillnad, vad avser det tillskott till staten som härigenom erhöles, på det hela taget var lika stort som skillnaden i köpeskilling. De övriga villkor som var förenade med en överlåtelse var på det hela taget likartade för de tre företag mellan vilka valet stod.

Prisfrågan kom att bli avgörande för valet av WM-data som köpare. Men då WM-data även i övriga avseenden, vad avser t.ex. långsiktighet och utvecklingsmöjligheter, var en tilltalande lösning, och då man i förhandlingarna från detta företags sida visade intresse och tillmötesgående för säljarens önskemål, bidrog även detta till det slutliga beslutet. Avtal om verksamhetsöverlåtelse mellan staten som säljare och WM-data som köpare tecknades i mars 1993.

Avtalet

Avtalet mellan staten och WM-data undertecknades den 10 mars 1993. Som "tillträdesdag" för överlåtelsen angavs den 1 april 1993. Avtalet utgick från den ovan angivna erbjudna köpeskillingen och avtalet stipulerade villkor för den avräkning som i efterhand skulle behöva göras vid en avstämning av tillgångar och skulder.

Enligt avtalet skulle minst 225 anställda vid FDC erbjudas anställning vid WM-data, med en treårig garanterad anställningstid. Dessutom skulle minst 15 anställda vid filialen i Karlstad erbjudas

tidsbegränsad anställning till utgången av 1993. De anställda garanterades samma villkor som i statlig tjänst eller, i de fall där detta ej skedde, kompensation för den mellanskillnad som uppstod i fråga om villkor.

Avtalet innehöll också regler om sekretesskydd och erbjudande till Försvarsmakten att med WM-data delta i en styrgrupp, med uppgift att tillvarata Försvarsmaktens krav på rimlig insyn i verksamheten. Staten erbjöds också möjligheter till återköp, om någon annan ägare fick mer än 50 % av rösterna eller aktierna i WM-data och om staten med fog bedömde att ett sådant ägande var negativt för Försvarsmakten. Till avtalet var också fogade garantier i form av bl.a. licensavtal mellan WM-data och ÖB. I samband med överlåtelsen lämnade chefen för FDC sin befattning och erhöll annan anställning i WM-data.

Bedömning i stort

Själva förhandlingsprocessen syns ha skötts på ett mönstergillt sätt. Genom den successiva urvalsprocess som användes och genom den konkurrenssituation som härigenom skapades, syns man ha nått ett såväl för säljaren staten som för verksamheten och dess personal tillfredsställande resultat. Den använda metoden har möjliggjort jämförelser i fråga om pris, kvalitet och de övriga villkor som var förknippade med avtalet. Långsiktigt tryggad leverans med goda möjligheter till teknisk förnyelse har skapats. I rimlig mån har personalens önskemål om tryggad anställning och goda anställningsvillkor kunnat tillgodoses.

Delvis, som en följd av den snabbhet varmed försäljningen kom

till stånd, skapades emellertid en hel del problem i själva avvecklingsarbetet. Felaktigheter förekom i informationen till personalen och oklarheter uppstod kring avvecklingsprocessen. En bidragande orsak härtill var att den avvecklingsorganisation TAV som, såväl för FDC som för ett antal andra myndigheter, skulle svara för dessa frågor inte inrättades förrän den 1 juli 1993. Processerna och problemen kring avvecklingen har avrapporterats i en skrivelse från TAV 1994, och i en separat utvärdering behandlas avvecklingsarbetets organisation, åtgärder och effekter.

De övergripande målen med utförsäljningen, att den skulle vara bra för staten, för verksamheten vid FDC och för köparen, syns på det hela taget ha nåtts, även om det ännu är för tidigt för en sådan definitiv bedömning. Staten har fått en tillfredsställande kompensation för sin avyttring, och verksamheten vid FDC har givits möjligheter att leva vidare och utvecklas i nya former. Som behandlas i det följande bedöms affären även tillfredsställande ur köparens synvinkel. Den vinstutveckling man efter en övergångsperiod fått för WM-data Försvarsdata torde i ett mer långsiktigt perspektiv göra inköpet lönsamt för koncernen. Det finns skäl att anta att en sådan positiv resultatutveckling skulle ha varit svår att uppnå vid en fortsatt verksamhet inom myndighetsramen.

Marknadslösningen: WM-data

WM-data – en växande koncern inom IT-området

WM-data är en av Sveriges största och snabbast växande koncerner inom IT-området. Man vill tona fram som det kompletta datatjänstföretaget, som erbjuder helhetslösningar. Kunderna återfinns främst bland större organisationer inom offentlig och privat sektor. Man har under årens lopp skaffat sig ett stort antal dotterföretag, som kompletterar marknadsutbudet. WM-data Försvarsdata AB (i det följande förkortat till *Försvarsdata*) med inriktning på försvarslösningar är en av de senaste bolagsbildningarna inom koncernen.

I likhet med många andra större företag, som arbetar i koncernform, publicerar man ej separata årsredovisningar för de olika dotterbolagen, och man vill inte heller lämna ut för detaljerad information om deras inriktning och verksamhet. Det blir därför nödvändigt att i denna studie nöja sig med översiktssuppskattningar och med den information som erhålls på annat sätt, t.ex. via massmedia, och de uttalanden som har gjorts i anslutning till intervjuerna med Försvarsdatas ledning. För syftet med denna utvärdering torde emellertid uppgifter av detta slag vara tillfyllest.

Beskrivningen i detta kapitel görs på olika nivåer. Först ges en allmän presentation av WM-datas utveckling, inriktning och särdrag. Därefter beskrivs mer ingående Försvarsdata. I denna beskrivning vävs i praktikfallsform in glimtar från verksamheten vid ett av deras regionkontor – det i Östersund.

WM-Data startade i mycket blygsam skala 1969. Grundare och

ägare var de två huvudaktörer, som fortfarande är huvudägare i företaget – de kontrollerar c:a 3/4 av röstetalet för aktierna. Ett par större svenska organisationer svarar för huvuddelen av de återstående aktierna. Avsikten var från början att företaget skulle vara litet – högst 20 anställda – med huvudinriktning på konsulttjänster för utveckling av företagsanpassade administrativa program. År 1975, då man blev 25 anställda och då även ägnade sig åt att sälja färdiga standardprogram och datasystem, passerades emellertid den magiska gränsen, och tillväxten har varit stark sedan dess. Man strävar nu efter att vara det kompletta datatjänstföretaget, som erbjuder anpassade tjänster inom hela IT-området.

1985 omsatte man 148 mkr. med 273 anställda, år 1990 753 mkr. och drygt 1 000 anställda, för att 1995 nå en försäljning på 3,2 miljarder kr, med drygt 3 000 anställda och en vinst på drygt 300 mkr. För 1996 beräknar man att omsättningen skall nå nivån 5 miljarder kr och att vinsten skall vara över 400 mkr. En fortsatt snabb expansion förutses.

Verksamheten kännetecknas av en höggradig decentralisering till det 20-tal dotterbolag som man skaffat sig. De olika bolagens verksamhet hålls samman av en koncernledning med en liten ledningsgrupp. Man har inga särskilda dotterbolagsstyrelser. Man strävar efter att arbeta med en liten administrativ apparat och söker, bl.a. genom att tillsammans arbeta fram och i praktiken tillämpa ett gemensamt måldokument, skapa en stark identitet och företagskultur inom koncernen.

Grundbultarna i denna kultur är professionalitet, decentralisering och målstyrning. Inom ramen för den samlade koncernen eftersträvar man också att kunna utnyttja småskalighetens fördelar och lyfter fram förändring som ett naturligt och kontinuerligt tillstånd.

Gentemot kunderna vill man satsa på möjligheterna till närhet, på att bygga upp långsiktiga relationer och på att kunna erbjuda och ta ett helhetsansvar inom IT-området. Man betonar att även individen måste ses i ett sådant helhetsperspektiv. Det är viktigt att kunna integrera den professionella rollen med en positiv fritid, och man söker skapa utrymme för detta.

Förvärvet av FDC och dess omvandling till Försvarsdata var ett naturligt steg i WM-datas tillväxtprocess. Man ville bredda sitt marknadsområde och skaffa sig en speciell nischkunskap, samtidigt som koncernen också kunde tillföras viss specialistkompetens. Den bedömning som ledningen för Försvarsdata gör är att säljarens slutliga val av WM-data som affärspartner inte bara berodde på det högre priset utan också kunde tillskrivas det förhållandet att man från WM-datas sida visade sig mer angelägen och tillmötesgående i förhandlingarna än konkurrenterna och att företaget också kunde agera på ett smidigare och mer informellt sätt, utan byråkrati och långa beslutsvägar.

För att bäst kunna utnyttja den samlade kompetensen inom koncernen och för att öka sammanhållningen och förutsättningarna för samarbete mellan dess olika delar och den vägen minska revirtänkandet, förekommer mycket av rotation mellan koncernens olika delar. Befattningshavarna byter bolag och uppgift. Så har t.ex. Försvarsdatas nuvarande VD, som varit i koncernen sedan 1975 och som blev VD för Försvarsdata 1995, tidigare innehaft flera andra uppgifter i koncernen. Man strävar också efter att åstadkomma samarbete över bolagsgränserna, bl.a. genom att bilda bolagsöverskridande projektgrupper. Uppdrag som t.ex. avser försvaret kan också komma att genereras inom något annat dotterbolag, men man strävar då efter göra jobbet i samarbete med Försvarsdata.

Man söker undvika en omfattande interndebitering, och målen för de olika bolagen fastställs individuellt efter dessas olika förutsättningar och arbetsformer. Det gäller att skapa en gemensam identitet inom koncernen och en "vi-känsla": "Det är på WM-data jag jobbar, inte på dess bolag X."

Försvarsdata växer in i mönstret

Övergången

Från WM-datas sida fanns ett klart intresse för att kunna förvärva FDC. Man såg det som en naturlig, kompletterande verksamhet och som en långsiktig investering – "man köpte en ny marknad – försvarets". Försvarsdatas ledning, där nuvarande VD i en annan position inom WM-data deltog i förhandlingarna och introduktionen, anser att det inte enbart var priset som fällde avgörandet. Viktigt var också beslutskraften: "Man kunde fatta beslut vid bordet."

Direkt efter försäljningen omvandlades den verksamhet man tagit över från FDC till ett helägt dotterbolag. Rekryteringen skedde snabbt och baserades på ingående intervjuer med personalen vid tidigare FDC. 225 anställda där erbjöds jobb, ungefär 80 % av FDC:s personal. Eftersom det var viktigt att Försvarsdata vid en eventuell kris- eller krigssituation skulle kunna fortsätta att fungera som en integrerad enhet i krigsorganisationen, spelade även förhållanden som gällde krigsplaceringen in vid valet. Eftersom WM-data som princip arbetar med en liten administration och det också var möjligt att för styrningen av Försvarsdata utnyttja WM-

datas centrala resurser, var det främst på den administrativa sidan som nerdragningar gjordes. Personalen var garanterad samma villkor som i statlig tjänst och anställningstrygghet i tre år.

Givetvis uppstod det en del problem i början, eftersom det fanns betydande kulturskillnader mellan FDC och WM-data. Den presentation som WM-datas ledning gav som "välkomsthälsning" till personalen vid en av filialerna blev litet av en chock för åhörarna: Budskapet upplevdes som "hurtigt" i överkant och man spårade en underskattning av den gamla FDC-personalens kompetens samt vilja till och attityder för affärsmässighet och förändring. Men samtidigt kunde dessa olikheter hanteras, eftersom FDC var väl förberett inför övergången. Man hade infört en företagsliknande styrning med ekonomisk styrning och resultatansvar. Man gjorde ordentliga bokslut - "det fanns klara papper".

Men naturligtvis har det tagit tid att komma över dessa skillnader i värderingar, attityder och beteenden: "Det tar två år att tänka om". Omställningen tog längre tid än vad man trodde den skulle ta. Men, efter två år, började Försvarsdata, vars personal fortfarande till allra största delen är rekryterad från FDC, att fungera som en väl integrerad enhet i WM-data, med vilken de anställda i Försvarsdata känner en primär identitet: "Vi är WM-data i första hand, inte Försvarsdata".

Utvecklingen

Enligt ledningens bedömning har resultatutvecklingen för Försvarsdata under verksamhetens två första år varit tillfredsställande. Man redovisar en omsättning på 245 mkr. och en vinst på 30 mkr. Personalstyrkan är nu c:a 240. Ett 30-tal har slutat sedan starten

och ett 40-tal börjat. Man anser att den idealiska storleken för ett bolag av Förvarsdatas slag och organisatoriska inplacering ligger mellan 225 och 300 personer.

Man kan alltså konstatera att den redovisade omsättningen för Förvarsdata är av samma storleksordning som gällde för FDC 1990/91. Däremot har vinstutvecklingen varit positiv. Men som utvecklas nedan skulle man kunna säga att Förvarsdata i realiteten är "större" än vad siffrorna indikerar, eftersom man vid utförandet av sina uppdrag ofta utnyttjar resurser och specialistkompetens från andra delar av WM-data. Likaså utnyttjas Förvarsdatas personal för uppdrag inom andra delar av koncernen. Den totala resurskapaciteten som står Förvarsdata till buds skulle sålunda i viss mån kunna karakteriseras som en "virtuell" (skenbar) organisation, något som idag ofta ses som ett idealmönster för företags utveckling och samverkansrelationer.

En grov uppskattning av omsättningens fördelning på branscher för de första nio månaderna 1995 ger vid handen att den helt övervägande delen, inemot 97 %, avser offentlig sektor. Industrin svarar för 2 %. Som utvecklas i det följande avser försäljningen till offentlig sektor så gott som uteslutande försvarsbeställningar.

När det gäller omsättningens fördelning för samma period på olika verksamhetsområden svarar dator- och nät drift för drygt en tredjedel. Utredning och systemkonstruktion tar vardera drygt 20%. Utbildning utgör mindre än 1 % och försäljningen av hårdvara (inkl provisioner) uppgår till 7 %. Den övervägande delen av datordriften avser leveranserna till försvaret.

Organisationen och styrningen

Koncernens ledning strävar efter att "Försvarsdata skall vara ett WM-data i miniatyr", och man synes ha kommit en bra bit på den vägen. Den administrativa apparaten är starkt begränsad, organisationen är platt och i hög grad informell. Man har inga befattningsbeskrivningar och man hör sällan ordet chef. Försvarsdata har ingen särskild styrelse, men man har en ledningsgrupp, till vilken cheferna för Försvarsdatas olika delar kallas. Beslutsvägarna är korta och det går fort att komma fram till beslut. Styrningen inom Försvarsdata är i hög grad resultatorienterad och en långtgående decentralisering har införts. Styrningen sker genom resultatkrav och mätning av resultatuppfyllnad. Så länge som resultatet är tillfredsställande får man lokalt en stor frihet, uppger man vid den besökta filialen. Jämfört med FDC upplever de olika enheterna inom Försvarsdata en större frihet och en avsaknad av det regeltvång, som i hög grad dominerade den tidigare verksamheten. Upp till en viss gräns får man själv göra sina investeringar. Men anställningar skall godkännas centralt av Försvarsdatas ledning.

Inom koncernen eftersträvar man en uppbyggnad av revirgränserna; man vill skapa en "vi-känsla" inom hela koncernen. Interdebitering förekommer i mycket begränsad omfattning och man arbetar ofta i projektform, i en objektorienterad organisation. I uppdragen för försvaret kan också andra delar av WM-data medverka, men alla uppdrag slussas genom Försvarsdata.

Vid de filialer som WM-data har ute i landet, finns ju i flertalet fall flera av WM-datas bolag representerade. Men man strävar i dessa fall att det "ansikte" som koncernen visar utåt skall ge en framtoning av ett sammanhållet WM-data. Man talar t.ex. om "WM-data Karlstad". Även i de orter där endast Försvarsdata är

representerat – Östersund och Boden – är framtoningen av koncernen som helhet det primära. På skylten utanför Försvarsdatas lokaler i Östersund står bara "WM-data".

Marknadsinriktningen

Som framgår av beskrivningen ovan är fortfarande försvaret den helt dominerande kunden för Försvarsdata. Från Försvarsdatas sida tycker man att det är positivt med den starka koncentrationen till försvaret, som till en del, men inte helt, kan förklaras av det gällande garantiavtalet. Man tycker att försvaret är en viktig kund, som man måste ha goda, långsiktiga relationer med – man kallar Försvarsmakten och FMV sina "partnerkunder". Från försvarets sida har man på liknande sätt upplevt att det har varit bra med sådan stor dominerande leverantör. Men inför de omförhandlingar som sker och de nya upphandlingar som kommer att göras av FMV kan dock bilden komma att förändras.

I själva verket kan man konstatera en tendens till förstärkt myndighetsinriktning hos Försvarsdata, jämfört med FDC:s verksamhet. Vi har här litet av en paradox. När verksamheten bedrevs i offentlig regi hade det ett värde i sig att man kunde visa att man också kunde operera på den privata marknaden. När verksamheten nu bedrivs i privat regi, finns inte längre behov av en sådan "demonstrationseffekt". Men samtidigt har det i flera fall skett inbrytningar på den privata sidan. En av de privata huvudkunderna till Försvarsdata i Östersund, som utnyttjat detta för kravspecifikationer till ett stort centralt system, anger att man ville ha en lokal leverantör och att man har tilltalats av det intresse Försvarsdata visat, stabiliteten i verksamheten och det förhållandet att Försvars-

data är del av en större koncern. Köparens och säljarens företagskulturer stämmer också överens. Bland de faktorer som man ange viktiga för valet av leverantör nämner man managementegenkaperna, företagskulturen, serviceberedskapen, affärsmässigheten samt de informella procedurerna och kontaktvägarna. Men man anger samtidigt att man hade tidigare kunskap om FDC och att man också hade en hög uppskattning av denna verksamhet; övergången från offentlig till privat miljö var förmodligen ej avgörande för valet av Förvarsdata som leverantör.

När det gäller leveranserna till försvaret har man i stort sett samma fördelning mellan konsulttjänster för utveckling och dator drift som på FDC-tiden. Man gör också gällande att verksamhetens inriktning vid Förvarsdata ännu ej genomgått några större förändringar, vad avser teknologi och tillämpningsformer, jämfört med hur det var på FDC-tiden.

Förändringskrafterna har här ännu inte hunnit verka. Dator driften vid Arbogafilialen är intakt men har reducerats i Karlstad.

Men samtidigt gör man troligt att överföringen av FDC till bolag inom WM-koncernen torde ha påskyndat den övergång från stordatorinriktning till den fokusering på smådatorer och datornät som sker inom hela dataområdet. Denna övergång har varit ett problem för alla dataföretag, men inom WM-Data, anför man, har man konsekvent arbetat på att genomföra en sådan omläggning av verksamhetsinriktningen.

Även om man från Förvarsdatas sida uppskattar kontakterna med och leverantörsförhållandet till försvaret, upplever man dock vissa problem att hitta de rätta kontaktpersonerna inom den komplexa verksamhet som försvaret utgör och att utforma informationskanalerna på bästa sätt. Inom FMV har det varit många

förändringar, och det är svårt att urskilja en entydig kontaktpunkt. Samtidigt som kontakterna med FMV, som till övervägande del gör sina beställningar för drift och utveckling av de egna systemen genom Förvarsdata, är vitala, är det också viktigt, att man upprätthåller nära kontakter med Förvarsmaktens olika beställare och detta leder till ett omfattande kontaktarbete. I princip görs samtliga uppgörelser genom FMV, som har ett anskaffningsansvar för Förvarsmaktens beställningar, men det händer ibland på regional nivå att smärre beställningar från förband expedieras direkt. En del av Förvarsmaktens stora ledningssystem har också upphandlats i direkta kontakter med Förvarsmakten. Relationen Förvarsmakten—FMV kommer att något mer utförligt behandlas i följande avsnitt.

Förvarsdata i ett marknadsperspektiv

En sammanfattande bedömning ger vid handen att på det hela taget syns övergången från det myndighetsbaserade FDC till det marknadsorienterade företaget WM-data Förvarsdata AB ha fungerat väl. Resultatet bedöms tillfredsställande, verksamhetsvolymen har kunnat upprätthållas och Förvarsdata syns efter en inkörningsperiod ha smält in väl i sin nya miljö i WM-data-koncernen. Personalomsättningen har varit begränsad och de befattningshavare som tidigare arbetat i offentlig miljö har efter en inkörningsperiod kunnat finna sig tillrätta med de nya verksamhetsformerna. En viss ömsesidig kompetensöverföring har också skett. Avtalsmässiga förmåner, liksom garantiavtal för en tryggad avsättning har utverkats, som tillgodoser personalens önskemål och

skapar trygghet i anställningen under en begränsad tidsperiod. Men man måste hålla i minnet att tidsperspektivet här är kort. Endast ett par år har förflutit sedan övergången och det är ännu svårt att bedöma de långsiktiga konsekvenserna.

På ett mer analytiskt plan kan man, med utgångspunkt från de gjorda studierna, urskilja ett antal faktorer som är av betydelse för en lyckad sådan övergång, faktorer som i högre eller lägre grad varit för handen i det aktuella fallet. En första förutsättning är att den myndighet som på detta sätt skall byta skepnad och bli marknadsorienterad måste ha vidtagit de förberedelser som krävs för att övergången inte skall bli alltför abrupt. Här syns beredskapen från FDC sida ha varit god. Man har under sin myndighetstid successivt övergått till företagsliknande styrformer, med ett uttalat och decentraliserat kostnads- och resultatansvar, tydlig kostnadsfördelning och redovisning och en marknadsorientering av sin verksamhet.

En annan förutsättning som bör finnas vid en sådan övergång är att det från början finns en kunskap och en beredskap hos såväl den uppköpta verksamhetens som det köpande företags sida om de förutsättningar för arbetet som är och som har varit för handen under de skilda verksamhetsbetingelserna. Det måste finnas en känsla av ömsesidig respekt och förståelse. För att efter övergången denna förståelse skall kunna vidgas och den önskvärda kulturgeenskapen kunna uppstå är det viktigt att man gör insatser för att i den nya miljön integrera den uppköpta verksamheten och dess personal med den nya existerande företagsbildningen och dess ledning och anställda, genom information, utbildning och samverkansformer, t.ex. i projektform.

Även om det är naturligt och i viss mån önskvärt – för att skapa

dynamik i förändringsförloppet – att det från början finns olika kulturer i de båda sammanförda organisationerna, vad avser t.ex. styrning, ledning och marknadsagerande, är det dock också önskvärt att dessa kulturskillnader inte från början är för stora. Det måste i vissa grundläggande avseenden finnas en viss sådan kulturgemenskap. Förutsättningarna syns här ha varit gynnsamma, vad avser de båda berörda parterna FDC och WM-data. I båda fallen har man i sin verksamhet betonat kraven på professionalitet, liksom på uppehållandet av långsiktiga, stabila kundrelationer.

Men samtidigt kan man konstatera att det ännu inte syns ha skett några mer långsiktiga och genomgripande förändringar i verksamhetens inriktning och arbetsformer. Det krävs en längre omställningsperiod än vad man kanske från början tänkt sig. En viss begränsning av administrationen har skett, men i övrigt är det svårt att uttala sig om vilka effekterna blivit för kostnader och prisbildning. Verksamhetsinriktningen är i stort sett densamma som under FDC-tiden, även om övergången från en stordator- till en smådatorkultur kunnat påskyndas. Men några egentliga teknologiska genombrott syns inte ha skett. En betydande del av Försvarsdatas arbete avser fortfarande datordrift för försvarets räkning.

Leveranserna sker fortfarande till övervägande del till organ inom försvaret, även om vissa inbrytningar på övriga marknadssegment har kunnat göras. En sådan fortsatt stark koncentration på försvaret som beställare är i och för sig naturlig, då det möjliggör en tryggad ny marknad och tillvaratagandet av den speciella kompetensen för försvarsfrågor som finns inom Försvarsdata. Samtidigt syns det troligt och önskvärt att denna kunskap också skulle kunna komma till god nytta vid affärstransaktioner med kunder inom andra marknadssegment.

Att sådana förändringar ännu inte skett kan kanske till viss del förklaras av att förändringstrycket från försvarets sida inte varit starkt. Som skall beröras i följande kapitel har kanske inte beställarkapaciteten varit tillräckligt stark från försvarets sida för att driva fram sådana förändringar.

Det syns troligt att det treåriga, rullande garantiavtalet mellan försvaret och WM-data, vars detaljer är hemliga, har spelat en viss roll för att bromsa den potentiella förnyelsekraften. Å ena sidan har det naturligtvis varit en fördel för såväl försvaret som för Försvarsdatas från FDC överförda personal att man på detta sätt kunnat skapa trygghet i leveranserna och härigenom också för berörd personal. Likaså har avtalet inneburit en garanterad avsättning för WM-data.

Men å andra sidan kan förekomsten av dessa bindningar ha medfört att kraven på och behovet av förnyelse inte gjort sig tillräckligt märkbara. Det syns också hos olika intervjuade finnas skilda uppfattningar om avtalets egentliga innebörd och konsekvenser. Det är angeläget att klarhet här skapas för all berörda parter. Detta gäller inte minst tidpunkten då avtalet kommer att upphöra. Om det inte hos såväl försvaret som hos WM-data finns en beredskap för en sådan förändrad marknadsrelation, som har sin grund i att avtalet slutar gälla, kan övergången till en "avtalslös" situation komma att upplevas som abrupt och skapa störningar såväl för försvaret och dess behov av säkra leveranser som för WM-datas marknadsmöjligheter. Men samtidigt kan det göras troligt att införlivandet av Försvarsdata i WM-data-koncernen har förstärkt dennas samlade intresse för och kompetens inom försvarsområdet, vilket på sikt givetvis kan komma även försvaret tillgodo.

Frågan om bindingarna mellan försvaret och den huvudleverantör som Försvarsdata av tradition kommit att vara berör en djupare grundläggande problematik om marknadstänkandets tillämpning inom försvaret som kommer att mer utvecklas i följande kapitel.

Det försvarsstrategiska perspektivet

WM-data som leverantör

I detta kapitel behandlas hur övergången från FDC till WM-data har påverkat Försvarmaktens möjligheter att få sitt behov av kvalitativt högtstående datatjänster tillgodosedda. Det har ej varit möjligt att här genomföra någon mer djupgående och systematisk analys, vare sig av brukarnas bedömningar och upplevelser eller av de effekter för Försvarmaktens beredskap och effektivitet som detta byte av huvudleverantör inneburit. Dels är tidsperspektivet ännu för kort för sådana effektmätningar, dels är orsakssambanden komplexa och svårgripbara, dels är användningsbehov och brukare spridda på många organ och individer inom Försvarmakten. En sådan analys skulle kräva en mycket mer djupgående och heltäckande analys än vad som varit möjligt att göra i denna studie. Bedömningen i det följande baseras därför på ett antal intervjuer med nyckelpersoner såväl inom Försvarmakten som inom FMV.

Bedömningen kan *dels* göras i ett kortsiktigt perspektiv och fokuseras på Försvarsdatas möjligheter att i sitt tjänsteutbud tillgodose försvarets behov, vad avser kostnader, service och kvalitet. Denna aspekt på tjänsteutbudet kommer att behandlas i detta avsnitt. *Dels* kan man också lägga mer långsiktiga bedömningsaspekter på de systemeffekter som kan uppstå i och med ett sådant byte. Därvid ägnas uppmärksamhet åt sådana försvarsstrategiska frågor som sekretess, insyn, tryggheten av långsiktiga leveranser samt förutsättningarna för en effektiv verksamhet i ett

eventuellt krigstillstånd. Dessa frågor kommer att beröras i följande avsnitt.

En första observation är att det förändrade leverantörskapet ännu inte satt några djupare spår i de intervjuades medvetande. Man har inte märkt några drastiska skillnader. Några förändringar i fråga om tekniktillämpning eller avvägning mellan olika slags databehov har ej heller noterats. Försvarsdata utnyttjas för drift av systemen i ungefär samma omfattning som var fallet med FDC. Byte av leverantör har ej heller aktualiserats – det är fortfarande FDC:s "arvtagare" i WM-datas skepnad som är huvudleverantören. Genomgående är att inga negativa konsekvenser av detta byte har omnämnts. Men man framhåller likväl i detta sammanhang att det givetvis i sådana stora organisationer som Försvarsmakten och FMV utgör finns olika uppfattningar i denna fråga

I den mån man gjort några särskilda reflexioner med anledning härav har de gått i positiv riktning. Det är ej möjligt att rent generellt hävda att bilden inom hela det studerade området skulle vara genomgående positiv. Men inga försök till en systematisk och heltäckande beskrivning av de samlade bedömningarna av detta tjänsteutbud har gjorts.

De positiva utslagorna avser såväl kvaliteten på de tjänster som tillhandahålls som – kanske framför allt – själva relationsmönstret i tjänstetransaktionen. Framför allt framhåller man här att relationen mellan köpare och säljare har blivit klarare och mer affärsmässig, vilket bl.a. bidragit till att kravspecifikationerna har blivit tydligare och att kraven på leverantören därigenom kunnat specificeras. Det gäller att köpa en tjänst av "lagom" omfattning och kvalitet, till rätt pris. Förekomsten av FDC inom myndighetssfären och i "försvarsfamiljen" hade i vissa fall lett till att det skapats en gråzon, där

förekomsten av invanda relationer och beteendemönster och risken för "kompisskap" hade suddat ut objektiviteten och därmed affärs-mässigheten. Man framhåller också att det genom Försvarsdatas entré på marknadsscenen skett en allmän uppstramning när det gäller tillhandahållandet av noggranna offerter och räknings-specifikationer.

Även i de fall där man inte har någon personlig erfarenhet av inköp av datatjänster ger man i de flesta fall uttryck för en positiv uppskattning av försäljningen av FDC till WM-data. Man tycker att det är bra med konkurrens och att detta kan ge en ökad valfrihet samt att den renodling av köp/säljrelationerna som uppstår på detta sätt leder till en mer effektiv inköpshantering. Förekomsten av det garantiavtal som finns mellan försvaret och WM-data och i fråga om vars egentliga innebörd det syns finnas olika tolkningar, upplever man inte i och för sig nämnvärt ha begränsat de beställande organens möjligheter till val mellan olika alternativ.

Som ovan berörts har i detta sammanhang endast berörts de effekter för kostnader och kvalitet som man upplever eller tror har uppstått i det korta tidsperspektivet. Mer principiella och för försvarspolitikerna på sikt viktiga frågor som gäller kraven på insyn, sekretess och på möjligheterna till en omställning vid krigstillstånd har också i några sammanhang kommenterats, och, som skall behandlas nedan, har stundom här också viss tveksamhet uttryckts, i ljuset av dessa bedömningar.

Försvarsstrategiska bedömningar

Redan på ett tidigt stadium i behandlingen av den tilltänkta omvandlingen av FDC kom givetvis sekretess- och säkerhetsfrågorna att inta en viktig ställning. Men efter gjorda överväganden kom man fram till att sekretessproblemen inte behövde lägga hinder i vägen för en utförsäljning av FDC till en privat intressent. Inom försvaret hade man redan sedan tidigare god erfarenhet av hanteringen av dessa frågor genom täta kontakter med de stora försvarsindustrierna, där dessa problem kunnat lösas på ett tillfredsställande sätt.

Erfarenheterna hittills av samarbetet med WM-data har inte gett anledning till ändrade uppfattningar i denna fråga, även om från enstaka håll fortfarande en del kritiska röster hörs. Såväl möjligheterna att bevara sekretessen som att få en tillfredsställande insyn i Försvarsdatas verksamhet bedöms som goda. Det skall dock nämnas att FMV med hänsyn till utvecklingen inom det informationsteknologiska området, särskilt vad avser Internet, kommer att starta en särskild utredning för att i ett vidare sammanhang på nytt belysa säkerhetsfrågorna, vad avser såväl de försvarsmässiga som de kommersiella riskerna.

Det bör i detta sammanhang påpekas att säkerhetsfrågorna ej enbart berör det försvarstekniska området. De är ju också av stor betydelse på det kommersiella området och berör skyddet av viktiga affärsuppgifter som man med hänsyn till verksamhetens ekonomiska möjligheter inte vill få spridda. Det betonas att sådana risker särskilt gör sig gällande när det gäller utläggningen av skötseln av driftssystemen på extern operatör, där teknikerna för obehörigt intrång i systemen kraftigt utvecklats. Leverantörens

säkerhetsansvar vid en sådan extern drift av systemen blir därför viktig att avtala och att kontrollera. Några problem i detta avseende syns dock ännu inte ha uppstått.

En fråga av stor principiell betydelse vid val av leverantörer till Försvarmakten och vid överväganden om deras organisatoriska inplacering gäller vilka möjligheter den valda lösningen erbjuder för en snabb och effektiv övergång från fredsorganisation till en organisation för kris- och krigsberedskap. En sådan bedömning ur krigsorganisationens synvinkel ställer särskilda krav på upprätthållandet av nära och långsiktiga relationer med leverantören (-erna) som möjliggör övergång till ett förtroendefullt samarbete i ett läge, då planerings- och kontaktmöjligheterna kan vara mer komplicerade och kräva andra typer av åtgärder än vad som gäller för fredsorganisationen. Även krigsplaceringen för berörda befattningshavare i de levererande organisationerna måste givetvis beaktas i detta sammanhang.

Å ena sidan berör denna problematik valet av leverantörer av datatjänster – bör dessa återfinnas inom försvaret i vid bemärkelse eller möter det några hinder att som leverantörer välja ett eller flera privata företag? Denna fråga syns i detta sammanhang ej ha varit av avgörande betydelse. Men å andra sidan får denna övergripande problematik betydelse för frågan om huruvida dataleveranserna bör koncentreras till en eller ett fåtal leverantörer, med vilka fasta, långvariga relationer etablerats, eller om de kan spridas ut på ett större antal sådana. Kraven på att Försvarmakten vid en övergång till krigsorganisation lätt skall kunna fungera i ett läge, där kontinuiteten i kontakterna med leverantörerna kan upprätthållas utan avbrott, syns vara ett förhållande som talar för en koncentration av antalet leverantörer till en eller ett fåtal sådana.

Tillämpningen av beställar/utförarmodellen

Om man fäster avgörande betydelse vid detta slag av överväganden och också anser att en sådan koncentration av leverantörsrelationerna är önskvärd, är detta givetvis något som får betydelse för såväl valet av leverantör – de trygga och etablerade kontakterna premieras – som för möjligheterna till konkurrensutsättning. Dessa försvarsstrategiska krav lägger hinder i vägen för en fullständig tillämpning av ett marknadstänkande, som tar sin utgångspunkt i att det skall finnas en vital konkurrens på den aktuella marknaden och att köparen för varje inköpstillfälle skall kunna göra sitt val mellan flera olika med varandra konkurrerande leverantörer.

Det är troligt att betoningen av dessa försvarsstrategiska motiv är en av de faktorer som bidragit till att leverantörsmonstret, efter försäljningen av FDC, fortfarande varit stabilt – några påtagliga förändringar i inköpsmonstret har inte kunnat påvisas. Detta synsätt där man framhäver krigsorganisationens behov och krav torde komma att äga giltighet även framöver. Beaktandet av dessa "icke-ekonomiska" motiv för med sig att möjligheterna till en konsekvent tillämpning av det beställar/utförarsystem som ligger till grund för försvarets uppdragsstyrning begränsas; om bedömningar av detta slag ges en stor tyngd rör det sig inte längre om någon tydlig och "marknadseffektiv" konkurrenssituation, där olika med varandra konkurrerande företag får möjlighet, i varje fall i det korta tidsperspektivet, att i reell mening konkurrera med varandra.

Under senare delen av 1980-talet sprids inom den offentliga förvaltningen tankarna på och tillämpningen av s.k. beställar/utförarsystem, eller nyttjare/brukare-system. Begreppet köp/sälj-system används även. Det var framför allt inom hälso- och sjukvården som

detta synsätt och denna styrform kom till tillämpning; särskilda beställarorgan inrättades inom landstingen och sjukhusen utgjorde utförande enheter, som skulle täcka sina kostnader genom sin försäljning av sjukvårdstjänster till dessa beställare.

Detta synsätt har också kommit att tillämpas inom försvaret, inte minst vad avser relationerna mellan Försvarsmakten och FMV. Starten till införandet av denna styrform kom i samband med styrningen och effektiviseringen av försvarets verkstäder men har sedan spritts till andra delar av försvaret.

Grundtankarna i beställar/utförar-systemen är för det första att man skall få till stånd en uppdelning och åtskillnad mellan de dubbla roller som ofta återfinns i offentliga organs ledning: att dels som samhällets och allmänhetens företrädare svara för att de samhällsbehov som finns blir tillgodosedda på ett kostnadseffektivt och kvalitativt tillfredsställande sätt, dels att också leda och ansvara för den berörda verksamheten och dess personal. Beställarsidan skulle således ange vilka behov man hade och utförarsidan, via ett sedvanligt "köpeavtal", svara för produkter eller tjänster som tillgodosåg dessa behov.

En förutsättning för att detta system skall kunna fungera på ett tillfredsställande sätt är, som ovan berörts, för det första att det på den "marknad" som bildas genom tillämpningen av detta system finns ett antal synliga konkurrerande utförare, mellan vilka valet kan göras. Diskussionen ovan antyder de begränsningar i valmöjligheterna som av olika skäl gäller för försvarets upphandlingar av datatjänster, i varje fall i det korta tidsperspektivet. Den partiella monopolsituation, som härigenom kommit att uppstå, är naturligtvis, om den får bestå, inte bra i ett längre tidsperspektiv, vare sig för köpare eller leverantör.

Även om sålunda inte någon idealisk situation råder för tillämpningen av beställar/utförarmodellen inom försvaret, eftersom i det korta perspektivet konkurrensen är relativt begränsad, torde man likväl kunna säga att effekterna i mångt och mycket har blivit de samma som om den reella konkurrensen var helt utvecklad. FMV tar in offerter för olika tjänster från skilda leverantörer, för att jämföra med WM-datas villkor, och vid nya upphandlingar går man ofta in i en helt öppen valsituation. På samma sätt som gäller för hälso- och sjukvården inom Stockholms läns landsting, där man visat att förväntningarna på att ett sådant system skulle komma att tillämpas lett till att det redan *före* dess införande satts i gång effektivitetsfrämjande processer, torde förväntningstrycket här ha haft en avsedd effekt såväl på Försvarsdata som på övriga möjliga leverantörer.

Ett exempel på detta konkurrenstänkandes tillämpning är att FMV överväger att genom s.k. "out-sourcing" lägga ut de tjänster som avser den större delen av den egna ADB-verksamheten på en extern leverantör och härvid tänker gå ut i en öppen anbudsupphandling. I samband härmed kommer också en del av den datorverksamhet, som f.n. upphandlas från Försvarsdata, att konkurrensutsättas.

En annan förutsättning för att beställar/utförarsystemet skall fungera på avsett vis är att det råder en balans mellan beställarens och utförarens makt- och kunskapsläge. Detta innebär inte minst att beställarkompetensen måste vara tillräckligt utvecklad, för att det skall vara möjligt att göra realistiska och rationella val mellan de olika möjligheter vad avser tjänsteutförandet som erbjuder sig. Man kunde ha förväntat sig att beställarkompetensen för datatjänster både kvantitativt och kvalitativt skulle ha förstärkts inom såväl

Försvarmakten som FMV som en följd av WM-datas uppköp av FDC. För att kunna ställa krav på den externe leverantören och för att mäta kravuppfyllnaden krävs det en väl utbyggd beställarkompetens. I och med denna externalisering av tjänsteleverantören var det ej heller längre möjligt för beställare inom Försvarmakten och FMV att utnyttja de informella kontakter och det nätverk som – på gott och ont – utvecklats mellan FDC:s befattningshavare och dess kundkrets inom försvaret.

De intervjuer som gjorts ger dock inte vid handen att någon sådan avsevärd förstärkning av beställarkompetensen har genomförts eller planeras. De dataspecialister som man har för detta ändamål är till stor del spridda på olika beställande enheter inom Försvarmakten och FMV. Ej heller har det noterats någon tendens till att man inom försvaret "på nytt" söker bygga upp sina egna utförande verksamheter för att av olika skäl kunna hålla tjänsteproduktionen inom försvarets egna "väggar". En sådan ej avsedd utveckling är annars inte helt ovanlig i andra statliga och i kommunala sammanhang.

Marknadsutsättningen i ett systemperspektiv

Det är också önskvärt att man bedömer frågan om utförsäljningen av FDC till WM-data-koncernen i ett för försvaret gemensamt systemperspektiv. I första hand aktualiseras härvid relationerna mellan Försvarmakten och FMV. FMV har gentemot Försvarmakten ett leveransansvar för utrustning, drift och systemutveckling, vad avser de beställningar som emanerar från försvaret. Försvaret kräver en effektiv och säker materielförsörjning i krig och

fred och, enligt FMV:s verksamhetsidé, är det dess uppgift att till lägsta kostnad kunna säkerställa denna.

FMV svarar dessutom för anskaffning av utrustning och tjänster för utveckling och drift av sina egna system. Ehuru i och för sig betydande till sin omfattning utgör dock FMV:s inköp endast en mycket liten del av de totala försvarstjänsterna (inom detta område). Det är FMV:s sak att med utgångspunkt från de beställningar som kommer från olika delar av Försvarmakten genomföra upphandlingarna och därvid på bästa sätt beakta såväl priset som service- och kvalitetsfrågorna. FMV debiterar beställarna för sina tjänster. Sedan ett par år tillbaka är FMV uppdragsfinansierat.

För FMV gäller det dels att nå kostnadstäckning vad avser den egna verksamheten, dels att se till att i ett samlat perspektiv bästa villkor erhålls för den utrustning och de tjänster som skall upphandlas och att se till att dessa leveranser utförs på avsett vis. Förutom det ekonomiska resultatet är möjligheterna att i dessa avseenden kunna tillhandahålla de tjänster som önskas på bästa sätt och till lägsta kostnad av stor vikt. Förtroendekapitalet gentemot beställaren är av avgörande betydelse för FMV:s ställning inom försvaret.

Frågan om FMV:s roller, uppgifter och resurser inom försvaret i stort är utomordentligt viktig men också mycket komplicerad. Det är i detta sammanhang varken möjligt eller önskvärt att närmare behandla denna komplexa problematik. Frågan har också utretts och utreds i annat sammanhang.

Men det finns anledning att knyta an till denna fråga, när det gäller bedömningarna av de tänkbara – indirekta – effekterna av utförsäljningen av FDC till WM-data. Som en följd av FDC:s nära anknytning till myndighets- och försvarsvärlden etablerades under dess levnad på gott och ont nära kontakter och ett utvecklat nätverk

mellan beställare och utförare. Man "lärde sig" vilka man skulle tala med i olika situationer.

Förhållandena vad avser kontakterna med den nya tjänsteleverantören blir emellertid i viss mån annorlunda som en följd av Försvarsdatas etablering inom WM-data-koncernen. Det är ej längre vare sig möjligt eller önskvärt att i den tydliga och kommersiella köp/säljrelation som nu etablerats utnyttja detta tidigare etablerade kontaktnät, och den kunskap härom som de befattningshavare från FDC som återfinns i Försvarsdata har kommer givetvis med tiden att förlora sin aktualitet.

Som tidigare berörts kommer detta ändrade relations- och kontaktmönster att ställa starkare krav på fastställande och tydliggörande av de kontaktpunkter och de kontaktvägar som för olika slag av ärenden aktualiseras i relationerna mellan å ena sidan Försvarsdata och å den andra FMV och Förvarsmakten. Likaså kan det finnas anledning att ägna uppmärksamhet åt hur kraven på och utvecklingen av beställarkompetensen hos dessa olika myndigheter utvecklas som en följd av de förändringar i formella och informella relationsmönster som omvandlingen av FDC till Försvarsdata fört med sig.

Sammanfattande bedömning

I det följande ges en kort sammanfattande bedömning av hur förändringsprocessen gått till och vilka effekter den givit. Framställningen baserar sig på de beskrivningar och analyser som gjorts i den tidigare texten.

Utvärderingen ger på det hela taget en positiv helhetsbild. Det har varit svårt att utläsa några direkt negativa konsekvenser av omvandlingen av FDC till WM-data Försvarsdata. Samtidigt kan man kanske också säga att det varit svårt att notera några entydigt positiva effekter av förändringen. Det är ej möjligt att tolka dessa i konkreta resultatetermer. På det hela taget verkar verksamheterna såväl inom försvaret som inom WM-data att ha löpt vidare enligt principen "business as usual".

Kanske har det ännu gått alltför kort tid efter förändringen för att sådana tydliga – positiva eller negativa – effekter skulle kunna utläsas. Från flera håll har den uppfattningen framförts att man kanske trodde att effekterna skulle komma fortare än vad de gjort som är vanligt vid komplexa organisatoriska förändringar av detta slag underskattar man genomgående den tid som krävs för att en sådan förändring skall kunna "sätta sig".

Att reaktionerna – på gott och ont – inte blivit tydligare torde också kunna hänföras till det förhållandet att under den relativt korta tid som förflutit sedan omdaningens inga väsentliga förändringar har hunnit ske, vare sig när det gäller leverantörsströmmarna – WM-data är fortfarande den dominerande leverantören – eller när det gäller Försvarsmaktens och försvarets i stort interna agerande. Verksamhetsinriktningen mot nya tjänster och tillämpningen av ny

teknologi har inte heller hunnit genomgå några större förändringar inom Försvarsdatas domäner. På sikt ter sig en sådan partiell monopolsituation för Försvarsdata naturligtvis inte tillfredsställande.

De bedömningar vi fått del av från representanter från såväl Försvarsmakten, FMV som WM-data andas dock genomgående en positiv uppskattning av förändringen. Givetvis finns också en del kritiska uttalanden. Kritik mot denna skulle kunna uppdelas i sådan som avser själva förändringsförloppet, och sådan som ger uttryck för en viss tveksamhet mot själva idén med detta "systempaket" i sig.

De representanter för Försvarsmakten som intervjuats ger genomgående uttryck för en positiv uppskattning av förändringen. Man har inte märkt några negativa effekter. Man tycker, utan att kunna ge direkta belägg för detta, att den produktutveckling som sker inom WM-data ligger i linje med de förändringar i Försvarsmaktens organisation och styrning som ovan berörs, och man tycker sig inte ha haft några problem med sekretess och insyn. Man uppskattar att det blivit, som man uppfattar det, en klarare rollfördelning mellan beställare och utförare som ger en tydligare köp/säljrelation – det var svårt att få till stånd en sådan klar rollfördelning i den gamla organisationen, då FDC så att säga var "en medlem av familjen".

Förändringen har ej heller lett till några organisatoriska förändringar inom Försvarsmakten, när det gäller uppbyggnaden av egna utförarorgan eller förstärkning av dess beställarkompetens. Frågor kring beställarkompetens och leveransordning aktualiseras däremot ofta i ett annat sammanhang, då vad avser relationen till FMV.

Det ömsesidiga garantiavtal som tecknats mellan Försvarsmakten och WM-data har å ena sidan givit trygghet åt såväl WM-data som

Försvarsmakten när det gäller förekomsten av en marknad, respektive tryggheten av säkra leveranser. "Baksidan" av dessa förbindelser är givetvis att i viss mån möjligheterna till förnyelse av försvarets inköpsmönster något begränsats, liksom risken finns att WM-data Försvarsdata psykologiskt och reellt knyts fast i ett givet beteende- och utvecklingsmönster. Det syns angeläget att man kommer fram till klara och entydiga uppgörelser om hur länge garantiavtalet skall gälla och vilka förutsättningar och bindningar som dess förekomst för med sig. Likaså bör ytterligare klarhet skapas om hur kontaktvägarna mellan WM-data och försvaret – både FMV och Försvarsmakten – skall utformas.

Från WM-datas sida ger man också uttryck för en positiv uppskattning av det tillskott till sin samlade verksamhet som man på detta sätt fått, utan att därför alltför mycket dramatisera denna. Anskaffningen av Försvarsdata var ett naturligt led i koncernens strävan att bredda och komplettera sin marknad. Verksamheten löper ungefär som man tänkt sig och resultatet bedöms som tillfredsställande, även om man ger ett visst uttryck för att den "kulturförändring" som har sin grund i övergången från offentlig till privat sektor kanske tagit litet längre tid än vad man tänkt sig. Kontakterna med Försvarsmakten och FMV upplevs däremot som litet besvärliga – det är svårt att veta vem man skall kontakta och ansvarsfördelningen mellan Försvarsmakten och FMV syns oklar. Man har svårt att urskilja någon klar och entydig kontaktpunkt inom dessa myndigheter till vilken man primärt skall vända sig. Mycket tid läggs ner på kontakter såväl med Försvarsmaktens olika organ som med FMV. Det känns stundom som "dubbla ordervägar".

Själv förändringsprocessen verkar att ha skötts på ett tillfredsställande sätt. Det har troligen varit en fördel – av såväl praktiska som principiella skäl – att man valt att sälja inkråmet i FDC:s verksamhet, i stället för att "gå omvägen" över att först göra en bolagsbildning. Likaså torde det vara en klar fördel att man lyckades hitta en bra köpare från den privata sektorn, i stället för att – som också var en möjlighet – skapa ett statligt bolag, som i ett senare skede skulle ha avyttrats. Att enbart göra en förändring som innebar att FDC omvandlades från myndighet till bolag syns, med hänvisning till vad som tidigare sagts om beroendeförhållandena mellan "myndighetstriangelns" olika "spetsar", knappast ha tett sig motiverat. Det är den sammanlagda effekten av bolagsbildning, konkurrensutsättning och övergången till annan ägare som varit av avgörande betydelse i detta sammanhang.

Även förhandlingsprocessen verkar att ha fungerat rationellt. Man har lagt ned stor möda på att hitta och med varandra jämföra ett antal kompetenta köpare, representerande stora organisationer med utvecklad IT-kompetens. Dessas bud och allmänna kapacitet har analyserats noga. Vid själva uppgörelsen var givetvis prisfrågan en faktor av mycket stor betydelse, men det är positivt att frågor kring det köpande företags allmänna kompetens, utvecklingsmöjligheter och visade intresse för affären också torde ha spelat en inte oväsentlig roll.

När det gäller effekterna för den berörda personalen i FDC har denna fråga utretts inom ramen för en annan utredning. Det är min bedömning att personalproblemen trots allt varit relativt begränsade. Den personal som följt med till WM-data har, efter en kanske något chockartad introduktionsperiod, kommit att finna sig väl till rätta och genom kontakter och samverkansprojekt med tiden blivit

upptagen i "den stora familjen".

Även om sålunda bedömningen av förändringen genomgående varit positiv, väcker dock skeenden kring och effekterna av den omdaning som skett en del principiella frågor. Som påpekats i vissa intervjuer har grundläggande effekter av förändringen i form av ökad konkurrens, större valfrihet och en mer markerad utvecklingsbenägenhet ännu inte fått fotfäste inom den samlade försvarsorganisationen. Den uppdragsstyrning, som låg till grund för hela förändringstänkandet och som utformats i en s.k. beställar/utförarorganisation, har endast i begränsad omfattning kunnat förverkligas. Någon egentlig konkurrenssituation mellan olika leverantörer har ännu inte uppstått, leveransmönstret ser på det hela taget ganska likartat ut jämfört med tidigare.

En risk man på flera håll ger uttryck för är att beställarkompetensen inom Försvarsmakten inte är tillräckligt utvecklad, för att kunna klara av de krav på denna som ställs vid tillämpningen av ett sådant uppdragsorienterat system. Men denna bristsituation, menar man, skulle ändå finnas, oberoende av just de förändringar som avser omvandlingen av FDC till Försvarsdata.

Att en sådan nyorientering ännu inte skett i någon större omfattning ser man å ena sidan som något av en besvikelse. Å andra sidan betonas att de speciella krav som ställs på Försvarsmaktens organisation och arbetsinriktning gör det svårt – och kanske inte önskvärt – att få till stånd sådana renodlade beställar/utförarsystem. Särskilt framhåller man här de speciella förutsättningar som skapas av att Försvarsmakten skall vara organiserad och rustad för verksamhet såväl i fred som i krig. Krigsorganisationen, som man i detta sammanhang menar bör prioriteras, ställer stora krav på en säkrad och snabb leveransberedskap även i orostider, vilket bl.a. för

med sig att den kompetens som finns tillgänglig för att tillhandahålla de erforderliga datatjänsterna redan i utgångsläget måste finnas tillgänglig i en sammanhållen och "intrimmad" organisation. Detta förutsätter etablerande och upprätthållande av fasta och långsiktiga marknadskontakter med ett fåtal tjänstgivare. Den tanke som finns med tillämpningen av beställar/utförarmodellen – att man på så sätt skulle kunna få en kvalitativt och kostnadsmässigt tillfredsställande försörjning av datatjänster genom ett mer spritt leveransmönster – ter sig därför, menar man på sina håll, orealistisk med tanke på behovet av att kunna upprätthålla denna kontinuerliga beredskap för ett eventuellt krigstillstånd.

En central roll i detta sammanhang spelar FMV – dess uppbyggnad, roll och funktioner. Denna viktiga men komplexa fråga som utretts i annat sammanhang är varken möjligt eller lämpligt att närmare belysa. Det gäller bl.a. frågor kring beställarkompetensens uppbyggnad inom försvaret i vid bemärkelse, dess fördelning på olika organ och utformningen av de kontakt- och leveransvägar som gäller för beställningar av olika slag. För den utförande organisationen är den nuvarande ordningen förknippad med en hel del oklarheter och det komplicerade mönstret gör att mycket tid och ansträngningar från leverantörernas sida måste läggas ner på kontakter såväl med FMV som med Försvarmaktens olika delar, samtidigt som detta givetvis kan komplicera handläggningen inom och mellan försvarets olika organ.

FÖRTECKNING ÖVER LITTERATUR OCH ANNAT MATERIAL

A Tryckta skrifter

- En styrande krigsorganisation. Om avsikten med LEMO-reformen. SoU 1995:129. Betänkande av Utredningen för utvärdering av försvarets ledning och struktur.
- FM HIT. Försvarsmaktens handbok för informationsteknologi. FMV
- Gemensamma värderingar, mål och medel. WM-data 1995.
- Regeringens proposition 1992/93:73 om verksamheten vid Försvarets datacenter.
- Försvarsutskottets betänkande 1992/93 FöU 4, om verksamheten vid Försvarets datacenter.
- FörsvarsData. Årsredovisning 1990/91. FörsvarsData.
- FMV Årsredovisning 1994/95 FMV
- WM-datas årsredovisning 1995. WM-data.

B Övrigt material

- Avtal om verksamhetsöverlåtelse mellan staten och WM-data Försvarsdata AB, Stockholm 1993.
- Bemyndigande att förhandla om överlåtelse av statens tillgångar och skulder i Försvarets datacenter. Utdrag ur protokoll vid regerings-sammanträde 1992-12-03. Försvarsdepartementet.
- Principer för Försvarsmaktens styrning och huvudstruktur. Utredningen för utvärderingen av försvarets ledning och struktur.
- Försvarets datacenter. Värdering av statens tillgångar och skulder i Försvarets datacenter. Carnegie Fondkommission AB 1993.
- Förordning med instruktion för Myndigheten för avveckling av vissa verksamheter inom totalförsvaret, SFS 1993:663.
- Rapport från avvecklingen av Försvarets datacenter, Försvarets mediecenter, Försvarets civilförvaltning och Försvarets sjukvårdsstyrelse. Myndigheten för avveckling av vissa verksamheter inom totalförsvaret, 1994.

- Protokoll vid avstämning mellan WM-data Försvarsdata AB och Staten avseende överlåtelsen av statens tillgångar och skulder i Försvarets datacenter, 1993.
- Försvarets datacenters verksamhet. Utredningen om lednings- och myndighetsorganisationen för försvaret (LEMO) 1992.
- Samråd avseende Försvarets datacenters verksamhet. Överbefälhavaren 1992; do FörsvarsData 1992; do Sacos vid FörsvarsData; do FCTF vid FörsvarsData.

Från Försvarets Mediecenter till Förvarsdata AB

av Anders Bauer

Reformeringen av försvarets lednings- och myndighetsorganisation (LEMO-reformen) innebar att kärnverksamheten samlades i myndigheten Förvarsmakten, avgränsad från övriga försvarsinriktade funktioner. Funktioner utanför Förvarsmakten organiserades i myndigheter under Förvarsdepartementet och andra departement.

Det mest radikala alternativet med avseende på separation från kärnverksamheten var att överföra verksamhet som tidigare bedrivits i myndighetsform till privatägda bolag för att därmed utsätta verksamheten för konkurrens på marknadsmässiga villkor. Så skedde med *Försvarets Datacenter (FDC)* och *Försvarets Mediecenter (FMC)*.

FMC som svarat för framställning av försvarets publikationer och läromedel (PoL-produkter) avvecklades år 1993. Samma år såldes verksamheten till Telub och ombildades till ett bolag inom Celsiuskoncernen: *Förvarsmedia AB*. Efter uppdelning av koncernen år 1996 ingår Förvarsmedia i Enatorkoncernen.

Inom ramen för *Utvärdering av försvarets ledning och struktur, UTFÖR* har jag utvärderat bolagiseringen av FMC:s verksamhet. Utvärderingen redovisas i denna rapport.

Vad Dick Ramström redovisar i *Från Försvarets Datacenter till WM-Data Förvarsdata* beträffande syftet med utvärdering av FDC-

affären, LEMO-reformen, motiv och bedömningskriterier samt föreställningsram gäller i allt väsentligt också min utvärdering av FMC-bolagiseringen. Likaså överensstämmer de institutionella förutsättningarna för försäljning av FMC-verksamheten i huvudsak med Ramströms beskrivning av försäljningen av FDC-verksamheten. För att undvika dubbleringar i fråga om bakgrundsbeskrivningar hänvisar jag i ovannämnda avseenden till Dick Ramströms rapport. Analysen av den gemensamma problembilden avslutar de båda rapporterna.

Min utvärdering av bolagiseringen av FMC-verksamheten grundas på intervjuer och dokumentation. Kvantitativa uppgifter om volymer och kostnader är sparsamma på grund av ofullständig kostnadsredovisning och uppföljning av PoL-verksamheten i Försvarmakten. Vidare är Förvarsmedias redovisning svår att urskilja från företagsgruppens redovisning och av kommersiella skäl delvis konfidentiell.

Eftersom FMC hade inrättats för att försörja försvaret, huvudsakligen (numera) Försvarmakten och Försvarets materielverk, med publikationer och läromedel, bedöms effekterna av bolagiseringen i första hand ur ägarens, dvs. statens perspektiv. Två övergripande frågor skall besvaras:

- Hur har bolagiseringen påverkat kvalitet och pris vad gäller PoL-produktion som upphandlas av Försvarmakten och FMV?
- Var försäljning av verksamheten ett bra alternativ – och vilka var alternativen?

I dessa avseenden innebär utvärderingen bl.a. en avstämning mot LEMO-reformens effektmål *Uppdragstänkande* (åtskillnad mellan beställar- och utförarroller), *Undvika sÄrlösningar* samt *Besparingar*. Effektmålen *Resultatorienterad styrning* och *Styrande*

krigsorganisation har inte samma relevans med avseende på denna bolagisering.

Bolagiseringen kan också bedömas ur köparens, dvs. Telubs perspektiv. Det är varken principiellt lämpligt eller praktiskt möjligt för en statlig utredning att värdera affärens lönsamhet för den privata ägaren. Det är emellertid två frågor på företagsnivån som berör statliga intressen och som därför behandlas i denna utvärdering:

- Kommer verksamhetens resurs och kompetens att bestå? Det kan ha betydelse för försvarets framtida försörjning med PoL-produkter.
- Vilka är köparens erfarenheter av förvärvet? Det kan ha betydelse för möjligheten att på liknande premisser sälja annan statlig verksamhet.

Ett tredje perspektiv på bolagiseringen – personalens perspektiv – behandlas inte i denna utvärdering. Vad LEMO-reformen betytt för personal som på grund av omorganisation blivit omplacerad eller förtidspensionerad behandlar UTFÖR i annat sammanhang.

Bakgrund

Försvarmaktens publikationer och läromedel³

Försvarmaktens publikationer är främst periodiska skrifter, böcker, kataloger, ändringstryck, tillbehörslistor, författningssamlingar, broschyrer och foldrar.

Läromedel är bildserier, planscher, videogram, lärarhandledningar, datorprogram m.m. Ett utbildningspaket för viss utbildning kan bestå av publikationer, kompletterade med läromedel. Gränsen mellan publikationer och läromedel kan i vissa fall tyckas oklar. Så t.ex. klassificeras läroböcker som publikationer.

Stabspublikationer är ett samlingsbegrepp för huvuddelen av de publikationer som ges ut av Försvarmakten. Merparten av Försvarets Materielverks (FMV) publikationer klassificeras som *materielpublikationer*. Med avseende på innehåll kategoriseras stabspublikationer enligt följande:

Ingående i Försvarmaktens regelverk:

- *Handböcker* för olika verksamhetsområden med föreskrifter, allmänna råd, riktlinjer, rekommendationer.
- *Instruktioner* rörande säkerhet vid bl.a. utbildning.
- *Reglementen* som beskriver verksamheten vid krigsförband m.m.
 - *Soldatreglementen* främst avsedda för värnpliktiga under

³ Sakuppgifter i detta kapitel är till stor del hämtade ur *Handbok för Försvarmaktens publikationer och läromedel (H PubL)*, som förväntas bli fastställd i juni 1996. Handboken anger hur PoL-verksamheten bör hanteras i nuvarande organisation.

grundutbildning, ofta gemensamma för Försvarsmakten.

- *Förbandsreglementen* som främst innehåller riktlinjer och rekommendationer för verksamhet i krig.
- *Funktionsreglementen* som främst innehåller riktlinjer och rekommendationer för viss funktion eller verksamhet i krig, ofta gemensamma för försvarsmakten.
- *Utbildningsreglementen* som beskriver hur utbildning inom visst område ska bedrivas.

Utanför Försvarsmaktens regelverk:

- *Minnesregler* – sammanfattningar av stabspublikationer.
- *Läroböcker* – enbart teoretiska ämnen.
- *Sammanställningar* – kataloger, förteckningar och liknande.
- *Ordböcker/ordlistor*.

Omfattning

Följande uppgifter om omfattning och kostnader gäller centralt beordrade publikationer och läromedel. Lokalt framställda, ofta enkla produkter för enbart lokalt bruk ingår inte i dessa uppgifter.

*Ungefärligt antal publikationer och läromedel budgetåret 1995/96
(18 månader), utgivna av Försvarmakten*

	Stabspublikationer		Läromedel
		varav affisch, folder, broschyr	
Totalt antal i förråd och hos användare	20 600 000	600 000	10 000
Antal titlar	1 060	60	500
Årlig (ny)produktion	90	20	30
Tilltryckning	35	5	20

*Ungefärlig omfattning av FMV:s utgivning på beställning från
Försvarmakten*

	Materielpublikationer		Läromedel
		varav tekniska order	
Antal titlar	47 000	17 000	1 000
Årlig (ny)produktion	2 300	2 000	

Kostnader

Försvarmaktens kostnader för publikationer och läromedel kan indelas i fyra grupper:

- Kostnader inom HKV och ansvariga enheter för att identifiera behov av, planera försörjning med och upprätthålla regelsystem för publikationer och läromedel, dvs. övergripande funktioner som inte är hänförliga till enskilda produkter.
- Kostnader för arbetsgruppers/författares framtagning av underlag (grundmanuskript m.m.) för PoL-produktion.
- Kostnader för produktion fr.o.m. redaktionell handläggning t.o.m. färdig produkt och mångfaldigande.
- Kostnader för marknadsföring, distribution och lagerhållning.

De övergripande funktionerna är delvis integrerade i övriga ledningsfunktioner inom HKV och ansvariga enheter. De är därför i praktiken inte möjliga att särredovisa annat än med avseende på personal som är huvudsakligen eller delvis avdelad för dessa funktioner: två stabsofficerare i arméledningens utbildningssektion (AL Utb) varav en med deluppgift PoL-verksamhet, en avdelningsdirektör i marinledningen (KAC) samt en stabsofficer i flygvapenledningen med deluppgift PoL-verksamhet. Kostnader (löne- och lönebikostnader m.m.) som är direkt knutna till denna personal kan antas uppgå till cirka 1,3 mkr.

Till övergripande funktioner kan också föras publikationsadministration och uppföljning av utvecklingen inom utbildningsområdet. Administration innefattar bl.a. M-nummersättning, streckkoder, beräkning av upplagor, anvisning för tilldelning och utsändning, uppdatering i datorsystem samt framtagning av katalogverk över PoL-produkter. Uppföljning av utbildningsutvecklingen gäller pedagogik, metoder, teknik och produkter inklusive distansut-

bildning. Avtal har träffats med Försvarsmedia om administrations-, utvecklings- och rådgivningstjänster till en kostnad av 2,3 mkr./år. Därutöver förekommer externa köp underhand av sådana tjänster.

Kostnaderna för att utarbeta underlag för produktion består huvudsakligen av kostnader för försvarspersonal (lön, resor, m.m.). Lönekostnader särredovisas inte som kostnader för publikationer och läromedel. Resekostnader m.m. budgeteras per produkt i dialog med produktionssektionerna men redovisas inte som en samlad post för underlagsarbete.

Också externa producenter kan medverka i framtagning av produktionsunderlag. Efter avvecklingen av FMC är ambitionen att minska engagemanget av externa producenter redan i denna fas. Strävan är således att underlag för produktion i regel tas fram helt inom Försvarsmakten. Därefter beställs hos producenten en förstudie som även innebär offert. Avtal har träffats för innevarande budgetår (18 månader) med Försvarsmedia om förarbete inför reglementsserier (innefattande viss produktion av remissutgåvor, illustrationer, m.m.) till en kostnad av 0,9 mkr.

Med produktion avses redaktionell handläggning (pedagogisk och språklig bearbetning, formgivning, framställning av original, m.m.) och mångfaldigande (tryckning, bindning, m.m.) inklusive produktionskontroll. Eftersom titlar och upplagor är relativt konstanta är produktionskostnaderna ungefär desamma år från år.

De redovisade kostnaderna består huvudsakligen av kostnader för externa tjänster. Därtill kommer interna särredovisade resekostnader och vissa kostnader vid Försvarsmaktens Tryckeri- och Distributionsavdelning. Interna lönekostnader i samband med PoL-produktion särredovisas inte.

Centralt budgeterade medel år 1994/95 för PoL-produktion (till helt övervägande delen externa tjänster) fördelade på ledningar inom HKV:

<i>Ledning (motsv)</i>	<i>Budget/år, mkr</i>
Planeringsstaben (PLANS)	0,5
Operationsledning (OPL)	5
Arméledningen (AL)	25
Marinledningen (ML)	3
Flygvapenledningen (FVL)	1
Gemensamma staben (GEMS)	6
Militära underrättelse och säkerhetstjänsten (MUST)	0,2
<i>Summa</i>	<i>c:a 40</i>

Från denna summa avgår cirka 2 mkr. som avser arméledningens externa köp av andra PoL-tjänster än produktion. Också resterande 38 mkr. kan till någon del avse andra kostnader än produktionskostnader. I centralt budgeterade PoL-medel ingår inte cirka 6 mkr. för produktion inom GEMS av de fyra tidskrifterna *Försvarets Forum*, *Arményytt*, *Marinnytt* och *Flygvapennytt*.

En fjärdedel av arméns produktion gäller försvarsmaktsgemensamma PoL-produkter. Många PoL-produkter därutöver som tas fram för arméns räkning används också i andra delar av Försvarsmakten.

Den från redovisningen tillgängliga produktionskostnaden för FMV:s PoL-utgivning på beställning från Försvarsmakten uppgår till cirka 25 mkr. I många fall kan kostnader för PoL-produktion inte särskiljas från kostnader för de tekniska system (t.ex. JAS) som PoL-produkterna ingår i. Den verkliga produktionskostnaden för FMV:s utgivning är sålunda väsentligt högre än den som här redovisas.

De samlade kostnaderna för marknadsföring, distribution och lagerhållning särredovisas inte. Publikationer och läromedel marknadsförs centralt i *PoL-nytt* (årskostnad c:a 0,4 mkr.). Försvarets bok- och blankettförråd (FBF) svarar för distribution och förrådshållning.

Vad gäller huvuddelen av Försvarsmaktens videogram m.m. är det dock Armé-, Marin- och Flygfilm (AMF) som svarar för försäljning uthyrning, vård och arkivering. För innevarande budgetår föreligger avtal med Försvarsmedia om produktion av *PoL-Nytt*, deltagande i annan informationsverksamhet och arkivvård till en samlad kostnad av 0,6 mkr.

Ansvarsförhållanden

Inom Försvarsmakten har HKV ett övergripande ansvar för

- kontroll av överensstämmelse med gällande regler,
- ledning, samordning och budgetering i samverkan med saksvariga och producenter,
- pedagogisk och teknisk utveckling,
- hanteringsmässig och ekonomisk rationalisering,
- krigsorganisationens försörjning med aktuella publikationer,
- prissättning av publikationer och läromedel,

- övervakning av marknadsföring, tilldelning och distribution,
- övrig ledning och samordning inom Försvarmakten,
- samordning med andra myndigheter inom totalförsvaret.

Som framgår av beskrivning i remiss från AL Utb i maj 1995 om ledning och samordning av PoL-verksamheten i Försvarmakten är verksamheten inom AL centraliserad till AL Utb och inom ML till KAC. Inom GEMS och OPL ligger ansvaret på avdelningsnivån. Mest decentraliserat hanteras PoL-verksamheten inom FVL och MUST där ansvaret delats upp på sektionerna.

Avdelningar och sektioner inom HKV samt skolor/centra har sakansvar i fråga om publikationer och läromedel. Sakansvar omfattar bl.a. att

- upprätta PoL-planer,
- svara för sakriktighet samt informera när publikationer och läromedel fastställs, upphävs, m.m.,
- ta initiativ till nyttgåvor och nya produkter,
- utse och ge direktiv till författare och ämnesexperter,
- ge underlag till beställning av PL-produktion,
- föreslå upplagor och tilldelning,
- samverka med producenter,
- marknadsföra PL-produkter, samt
- följa upp användningen av publikationer och läromedel.

Vid varje skola/centrum finns en befattningshavare med sammanhållet ansvar för publikationer och läromedel inom respektive truppslag och funktion.

Femåriga rullande PoL-planer sammanställs i HKV för samordning av hela produktionen inom Försvarmakten. HKV väger behoven av publikationer och läromedel mot de ekonomiska förutsättningarna. Planerna ligger till grund för en för armén, dvs.

för huvuddelen av myndighetens produktion gemensam PoL-budget.

FMV:s PoL-verksamhet styrs huvudsakligen av kunden, dvs. Försvarsmakten och betingas av de vapensystem m.m. som FMV levererar. Inom myndigheten ligger beslut om framtagning av PoL-produkter inklusive val av externa producenter på divisionsnivån. Central PoL-budgetering förekommer inte. Produktionskostnader för materielpublikationer och läromedel redovisas på respektive vapensystem – en mer modern redovisningsprincip än den som tillämpas inom Försvarsmakten.

Upphandling

Försvarsmaktens upphandling av PoL-produktion grundas på lagen om offentlig upphandling. Upphandling skall sålunda göras affärsmässigt, i konkurrens och på ett icke diskriminerande sätt. På grund av att produkterna med få undantag inte har civil användning gäller dock lagens begränsade bestämmelser om upphandling under de s.k. tröskelvärdena.

Sekretesskrav måste alltid beaktas vid upphandling. Även om produkten inte är hemlig så får producentens personal ofta nära kontakt med Försvarsmaktens verksamhet, t.ex. då man vid filmning och fotografering följer övningar och uppehåller sig på militärt område.

Det anses av ekonomiska, administrativa och planeringsmässiga skäl ofta lämpligt att upphandlingen samordnas för hela eller stora delar av den planerade produktionen. I regel görs upphandlingen ledningsvis för den produktion som respektive ledning har ett övergripande ansvar för.

Av arméns budget för PoL-verksamhet avser 96 procent (24 mkr.) upphandling från Försvarsmedia. Upphandlingen grundas på ett femårigt samförståndsavtal som trädde i kraft när bolaget bildades i juli 1993. Samförståndsavtalet konkretiseras i årliga ramavtal.

Också marinen har numera årsramavtal med Försvarsmedia, omfattande 50 procent (1,5 mkr.) av årsbudgeten. Avsikten är att från och med nästa budgetår teckna gemensamt ramavtal med arméledningen. Flygvapnet som använder cirka 20 procent (0,2 mkr.) av PoL-budgeten för upphandling från Försvarsmedia har inget motsvarande avtal.

Som underlag för framtida arbete med budget, upphandling och avtal skall HKV följa upp PoL-budgeten, avtal och genomförda projekt. Bl.a. skall olika producenter jämföras med avseende på kvalitet och kostnader.

Av FMV:s cirka 25 mkr. i externa produktionskostnader har *genomsnittligt* 9 mkr. budgetåret 1993/94 – 1995/96 gällt produktion som upphandlats från Försvarsmedia. I enlighet med statsmakternas intention om beläggningsgaranti för det nya bolaget träffades ramavtal mellan FMV och Försvarsmedia på 12 mkr., 9 mkr. och 7 mkr. för respektive budgetår. Volymerna har förskjutits något mellan åren men upphandling för hela perioden beräknas uppgå till avtalets 28 mkr. Förlängning av ramavtalet eller nytt avtal efter periodens utgång är inte aktuellt, enligt uppgift därför att parterna bedömt att detta inte nämnvärt påverkar beställningsflödet.

Tryckeri- och distributionsavdelningen

I begränsad utsträckning bedrivs PoL-produktion vid Försvarsmaktens Tryckeri- och distributionsavdelningen (T&D) med resurser för bl.a. storvolymkopiering och tryckning.

T&D är egen resultatenhet, omslutning cirka 24 mkr. varav cirka 5 mkr. avser storvolymkopierings- och tryckuppdrag. Enheter vid Försvarsmakten är de helt dominerande kunderna. Sådana uppdrag offereras och faktureras separat men vissa tjänster – t.ex. halva faktorstiden – upphandlas på årskontrakt.

Utrustningen består av två äldre pressar dels för små serier med hög kvalitet (kuvert, visitkort, inbjudningskort, m m), dels för mindre serier böcker i fyrfärg. Under senaste åren har man investerat drygt 2 mkr. i avancerad datorutrustning (desktop, fotosättning, CD-bränning) och två storvolymkopiatorer. Verksamhetsidén är att erbjuda hög kvalitet och att alltmer ersätta traditionell tryckning med kopiatorproduktion.

Personal för kopierings- och trycksaksproduktion: Faktor, tre tryckare, två originalare (desktop) och tre kopiatorer.

T&D erbjuder tryckeritjänster på fyra nivåer:

- Produktion från kundens manus via sättning, ombrytning och tryckoriginal till färdig produkt.
- Produktion till färdigt tryckoriginal samt upphandling av extern tryckning.
- Enbart upphandling av extern tryckning och bindning.
- Enbart tryckning.

T&D:s tryckeriuppdrag förenas ofta med distributionstjänster. Tryckning av större upplagor upphandlar T&D externt varvid kunderna för dessa upphandlingstjänster debiteras påslag med fem

procent eller (vid stora volymer) enligt nerlagd tid, vilket blir mindre än 5 procent.

T&D kan vara underleverantör till, konkurrera med och få egna kunder via Försvarsmedia:

- Försvarsmedia kan använda T&D-tryckeriet i uppdrag för Försvarsmakten och debiterar då påslag på underleverantörsfakturan. Försvarsmakten betalar alltså påslag på sina egna fakturor.
- Försvarsmedia kan hänvisa kunder inom Försvarsmakten till T&D för mindre tryckeriuppdrag.
- T&D kan konkurrera med Försvarsmedia om uppdrag för försvarsmyndigheter.

Inom T&D finns planer på produktutveckling i bl.a. följande avseenden:

- Digitalisering från pc direkt till tryckning vilket förutsätter ökad datamognad på kundsidan.
- Kvalificerad CD-romproduktion vilket förutsätter personal med specialkompetens.

Försvarsmedia AB

I avsnittet redogörs för Försvarsmedias ursprung FMC⁴, försäljning av verksamheten och det nya bolaget.

Försvarets mediecenter

Försvarets läromedelscentral bildades som en myndighet år 1981 genom sammanslagning av de centrala stabernas och Försvarets brevscolas PoL-resurser. Syftet var att rationellt och kostnadseffektivt tillgodose försvarets behov av PoL-produkter. År 1986 tillfördes en enhet för teknikinformation från FMV. År 1989 ändrades myndighetens namn till Försvarets mediecenter (FMC). Enligt *Regeringens förordning (1992:515)* skulle FMC

- efter uppdrag framställa publikationer, läromedel och teknisk dokumentation främst åt myndigheter som hör till Försvarsdepartementet,
- lämna råd vid utveckling av ny teknik för produktion och distribution av dokumentation, samt
- följa den pedagogiska forskningen samt utveckla metoder och produkter till stöd för utbildningsverksamheten.

FMC var sålunda främst inriktat på att försörja försvaret – i synnerhet det militära försvaret – med PoL-produkter men också civila myndigheter och näringslivet ingick i kundkretsen.

⁴ Omdömena om FMC i detta avsnitt är hämtade dels från *regeringsproposition 1992/93:162* med förslag om bolagisering, dels från *informationsmemorandum* som upprättades av Carnegie Fondkommission AB inför försäljningen av verksamheten. Det är sålunda inte mina värderingar som kommer till uttryck i avsnittet.

Inom FMC fanns god multimedial kompetens och kännedom om det militära försvaret. Myndigheten hade stor förmåga att utveckla och leverera produkter anpassade efter försvarets villkor och verksamhet. Enligt regeringspropositionen var möjligheten att knyta yrkesofficerare till myndigheten en förutsättning för att på bästa sätt kunna tillgodose det militära försvarets behov.

FMC var en 1 000-kronorsmyndighet som finansierades med intäkter av verksamheten. Prissättningen baserades på självkostnader utan krav på avkastning på verkskapitalet cirka 12 mkr. Självkostnadsprincipen skulle gälla för varje produkt, men i praktiken varierade lönsamheten mellan olika produktionsenheter och affärsområden. I princip skulle verksamheten bedrivas i konkurrens för att säkerställa att försvaret kunde köpa produktion till lägsta priser.

FMC:s sista hela verksamhetsåret (1991/92) slutade med underskott på 3,7 mkr. (omsättning 72,9 mkr.), huvudsakligen hänförligt till extraordinära poster. I mars 1993, ett kvartal före Celsius övertagande av verksamheten, bedömdes att nollresultat skulle uppnås för år 1992/93 (beräknad omslutning 64,6 mkr.). Det slutliga resultatet blev emellertid en förlust på 6,9 mkr. Avvikelsen förklaras av dels felbedömning av kvartalsboks slutet, dels kraftig resultatförsämring under sista kvartalet.

FMC var organiserat i tre produktionsenheter: *Pedagogik & Läromedel* (23), *Bok & Bild* (22) och *Teknikinformation* (18)⁵. Siffrorna inom parentes anger antal anställda i maj 1993 förutom

⁵ Enhetens verksamhet var bara i begränsad utsträckning teknikinformation i vedertagen mening. Vid Telub/Celsius övertagande innehöll enheten ateljé, datagrafiker, redaktion, publikationsadministration, m.m. Resurserna för egentlig teknikinformation har överförs till Inforum, motsvarande en produktion under 1 mkr/år. All övrig verksamhet bedrivs i Förvarsmedia AB.

fristående konsulter motsvarande cirka 13 heltidstjänster. Administrationen omfattade 14 tjänster.

Verksamhetens fördelning på produktslag år 1991/92 exklusive blanketter som inte ingick i verksamheten när den övertogs av Telub/Celsius⁶:

Produktslag	Milj. kronor	Procent
Stabsböcker	16,5	26,7
Läromedel	13,3	21,6
Teknikinformation ⁷	19,5	31,6
Film/Video/DSU	5,4	8,8
Chefs- och ledarutveckling	1,9	3,1
Informationsmaterial	4,6	7,5
Foto	0,5	0,8
Summa	61,7	100,1

Av sammanställningen på nästa sida över verksamhetens fördelning på kunder framgår att Försvarsmakten och FMV var dominerande kunder på myndighetsnivån. Ännu mer notabelt är arméns dominans bland kunderna inom Försvarsmakten.

⁶ Källa: Carnegie Fondkommissions informationsmemorandum ang överlåtelse av verksamheten vid FMC.

⁷ Med hänvisning till fotnot 3: det är tveksamt i vilken utsträckning redovisningen här avser teknikinformation i vedertagen mening respektive produktion inom enheten Teknikinformation.

Verksamhetens fördelning på kunder år 1991/92 exklusive blanketter⁸

Uppdragsgivare	Milj. kronor	Procent
Försvär därav...	55,4	89,8
Försvär makten därav...	34,1	55,3
ÖB	1,5	2,4
AL	31,0	50,2
ML	1,0	1,6
FVL	0,6	1,0
FMV	20,0	32,4
Övrigt försvar	1,3	2,1
Civil förvaltn.	1,6	2,6
Privat sektor	4,7	7,6
Summa	61,7	100

⁸ Källa: Carnegie Fondkommissions informationsmemorandum ang överlåtelse av verksamheten vid FMC.

Arméns beställningar utgjorde halva produktionen vid FMC. En förklaring – utöver försvarsmaktsgemensamma produkter och bruket av arméns PoL-produkter i andra delar av försvaret – var (och är) att utbildningen av stora grupper värnpliktiga kräver påkostade pedagogiska produkter i stora upplagor.

Armén lade också en betydligt större andel av sin produktion på FMC än marinen och flygvapnet. Upplevelsen av FMC som ”arméns förlängda arm” bidrog till att dessa kunder i större utsträckning valde andra producenter.

I slutet av 1980-talet avvecklades Flygvapnets tidigare avtal om att utnyttja FMC. Man övergick till att upphandla produktions-tjänster externt ”vida under” kostnaderna vid FMC. Så t.ex. upphandlades en minnesbok om flyget externt till halva den kostnad FMC offererade. Särskilt enkla, standardiserade tjänster var billigare på marknaden.

Också marinens externa upphandling motiverades med att FMC var dyrare, ibland väsentligt dyrare än privata producenter. Andra motiv var att ”FMC behövde känna av konkurrensen”, att produktionen vid FMC ofta drog ut på tiden och att arméns projekt prioriterades. Å andra sidan ansågs FMC-produktionen hålla rätt kvalitet.

Försäljning av verksamheten

Beträffande institutionella förutsättningar för försäljningen, se Dick Ramströms rapport *Från Försvarets Datacentral till WM-Data Försvarsdata* i föregående kapitel. Följande redogörelse gäller vad som var specifikt för försäljningen av FMC:s verksamhet.

LEMO-utredningen föreslog i november 1992⁹ att FMC skulle avvecklas och verksamheten avyttras till statligt eller privat ägt bolag som arbetar under marknadsmässiga villkor. Förslaget grundades på följande konstateranden:

- Verksamheten tillhör inte den kärnverksamhet som borde ingå i den nya Försvarsmakten.
- Försvarsmaktens behov av stöd är inte så särpräglat att särskild myndighet skulle behövas för att tillgodose behovet.
- Åtskilliga företag erbjuder produkter och tjänster inom FMC:s olika områden.
- FMC:s samlade resurs och kompetens borde om möjligt vidmakthållas.
- FMC uppfyllde (enligt RRV) förutsättningarna för bolagisering.

För att få stabilitet och kontinuitet i verksamheten vid en överlåtelse borde Försvarsmakten ge bolaget viss beläggningsgaranti. Som motprestation borde den nya ägaren erbjuda all FMC-personal anställning i bolaget.

I yttrande över LEMO-utredningens förslag uttryckte arméledningen – FMC:s största kund – oro för att bolagisering/privatisering skulle kunna resultera i splittring av FMC:s samlade kompetens till men för kunderna inom försvaret. En samlad bolagisering med statligt majoritetsägande vore därför bästa lösningen.

Den näst största kunden FMV å andra sidan underströk behovet av konkurrens. Om verksamheten skulle köpas upp av ett medie-företag som redan var etablerad leverantör till försvaret skulle det bli så dominant att en monopolliknande situation kunde uppstå.

⁹ *Försvarets mediecenters verksamhet, LEMO-utredningen 1992-11-30.*

FMV förordade därför bolagisering fristående från konkurrerande bolag.

Det skall noteras att FMV anlidade huvudsakligen två PoL-producenter – förutom FMC också Inforum, ägt av Telub. Trots FMV:s påpekande blev det likväl Telub som köpte FMC-verksamheten.

Regeringen och riksdagen följde i stort LEMO-utredningens förslag. Statsmakernas motiv för att sälja verksamheten behandlas i avsnitt Utvärdering.

Regeringens särskilde utredningsman Folke Rehnström fick i slutet av april 1993 uppdraget att förhandla med presumtiva köpare. Efter en månads sondering återstod fyra intressenter som av utredaren värderas bl.a. med avseende på följande kriterier:

- Kompetens inom multimediaområdet.
- Långsiktighet i avsikten med förvärvet.
- Ambition att hålla samman och utveckla verksamhetens kompetens.
- Mångfald – likartad verksamhet skulle vid sammanslagning kunna resultera i minskad konkurrens (se FMV ovan).
- Finansiell ställning och ekonomisk stabilitet.
- Civila kunder som kunde komplettera den ensidigt militära kundstrukturen.
- Samordningsfördelar i fråga om produktion och administration.
- Övertagande av personal med förmåner och anställningstrygghet.
- Insyn i verksamheten från storkunderna CA/FMV.
- Ekonomiskt bud.

I juni 1993 valdes Telub AB, dotterbolag till Celsius Industrier AB, som den part med vilken avtalsförhandlingar slutfördes. Mellan staten och Telub tecknades avtal om överlåtelse av verksamheten

per 1 juli 1993 med slutjustering i september 1993 när tillgångar och skulder slutligt fastställts. Några huvudpunkter i avtalet (siffrorna justerade enligt den slutliga avstämningen):

- Tillgångar och köpeskilling: Maskiner och inventarier (6,2 mkr), varulager (1,8 mkr.), pågående arbeten (4,2 mkr.), goodwill (12 mkr.).
- Köparen skulle erbjuda minst 56 i FMC-personalen anställning med minst tre års anställningsgaranti och minst bibehållen månadslön.
- Verksamheten skulle drivas i ett av Telub helägt dotterbolag.
- Säljaren förband sig att under tre år inte tillskapa resurser inom Förvarsmedias verksamhetsområden.
- En styrgrupp från Förvarsmakten och FMV skulle tillvarata myndigheternas/kundernas krav på rimlig insyn i verksamheten.

Köpeskillingen justerades med hänsyn till missbedömningen av resultatet för år 1992/93. Det i sin tur berodde på brister och felaktigheter i FMC:s ekonomiska redovisning samt på ledningens oförmåga att i statens intresse maximera intäkterna och minimera kostnaderna under det sista verksamhetskvartalet. I en kritisk granskning påpekade RRV¹⁰:

- Månaden före övertagandet köptes ett ekonomisystem som på Telubs begäran kvarstod i statens ägo, en tillgång utan egentligt värde.
- P.g.a. undermålig projektredovisning saknades underlag för uppföljning och ekonomistyrning av verksamheten.

¹⁰ *Försvarets Mediecenters Årsredovisning för räkenskapsåret 1992/93, RRV.*

- Väsentliga balansposter hade inte kontrollerats. Prognoserna om förväntat årsresultat var bristfälliga och missvisande.

Efter nedskrivning blev den slutliga köpeskillingen 11 mkr.

*Köparens organisation*¹¹

Vid tiden för överlåtelsen av verksamheten var Telub ett helägt dotterbolag inom Celsiuskoncernen. År 1995 sammanfördes Telub och andra bolag i koncernen i det nya företaget Celsius Information System i syfte att kunna erbjuda kunderna ett närmast heltäckande utbud av IT-tjänster.

I organisationen ingår teknik- och ADB-konsulter, specialister inom tele- och datakommunikation, experter på utbildning, dokumentation och underhåll samt resurser inom programvaruområdet och dator drift. Verksamheten är inriktad på försvar, kommuner, hälso- och sjukvård, statliga myndigheter samt valda nischer inom industri och handel. Basen för verksamheten är kunskap om kundernas villkor och verksamhet samt närhet till kunderna.

Våren 1996 delades Celsiuskoncernen i två enheter: Celsiuskoncernen och Celsius Information System. I juni 1996 börsintroduceras Celsius Information System under namnet *Enator*. Enator blir Nordens ledande IT-koncern med 4 800 anställda och en omsättning på 4,5 miljarder kronor.

I Celsius Information System ingår affärsområdet *Information & Media AB* som efter årsskiftet 1995/96 består av fyra affärsen-

¹¹ Källor för detta och följande avsnitt under 2.2 Försvarsmedia AB: Celsius årsredovisning 1994, Information & Medias kundinformation vid omorganisationen årsskiftet 1995/96 samt Jan Hansson, vd för Information & Media.

heter/aktiebolag: *Inforum, Information Management, Multimedia och Försvarsmedia*. Inforum producerar teknisk information från analys till slutprodukt. FMV är största försvarskunden, men civila kunder dominerar. Multim medias verksamhetsområde är främst datorstödda läromedel (DSU). Information Management integrerar produktion, administration och presentation av information i dokumentintensiva affärsprocesser. Försvarsmedias verksamhetsområde är i stort sett detsamma som före överlåtelsen (se nedan). Oavsett vilken av de fyra affärsenheterna som kunden anlitar, utnyttjas internt kompetens och resurser inom hela gruppen Information & Media när uppdragen så kräver.

Verksamhetsutveckling

Det är av flera orsaker svårt att jämföra FMC:s tidigare verksamhet med den bolagiserade verksamheten:

- I en börsnoterad koncern begränsas tillgången på detaljerad information av regler för kurspåverkande information.
- En företagsgrupp som Celsius Information System och – inom gruppen – Information & Media bildas för att dra nytta av marknads-, kompetens-, produktions-, administrativa och andra synergieffekter inom gruppen. Koncernen har valt att inte detaljredovisa verksamheten på affärsenhetsnivå.
- Kommissionärsförhållanden inom gruppen innebär att endast en balansräkning existerar, vilket skapar osäkerhet med avseende på alla kapitalbaserade nyckeltal när de skall isoleras på en affärsenhet, i detta fall Försvarsmedia.
- FMC:s ägare, dvs. staten krävde ingen avkastning på externt tillfört kapital, dvs. det verkskapital som uppgick till 10–15 mkr.

Det är t.o.m. osäkert hur verksamheten första åren efter Telubs övertagande skall jämföras med dagens verksamhet. Försvarsmedia AB år 1993 är inte samma enhet som Försvarsmedia AB år 1996. Så t.ex. har verksamheten vid Teknikinformation – en enhet som svarade för cirka 20 procent av FMC:s omsättning med FMV som dominerande kund – samordnats med Inforums verksamhet. Från och med i år har dessa verksamheter integrerats i Inforum (se fotnoter 5 och 7).

Den nya grupperingen väcker frågan om från vilken nivå Försvarsmedia leds. Aktiebolaget har egen verkställande ledning men i vittgående och långsiktiga frågor ligger besluten på verkställande ledningen i Information & Media. Referenser till ledningen i denna rapport avser verkställande ledningen i Information & Media.

Telub påpekade i sin ansökan om intresse att förvärva verksamheten att Försvarsmedia som del av Telubgruppen får tillgång till unik kompetens som Inforum besitter i fråga om system, metoder och modeller för datorstödd dokumentproduktion och -hantering. Marknadsmässigt får Försvarsmedia genom Inforum tillgång till en omfattande civil marknad och till en stor del av den svenska försvarsindustrin för exploatering av sin kompetens inom Pedagogik & Läromedel samt Bok & Bild.

Med hänvisning till ovanstående: Bedömningen av Försvarsmedias potential som leverantör av produkter och tjänster inom PoL-området bör gälla kompetens och resurser inom Information & Media snarare än inom enbart Försvarsmedia. Ledningen framhåller gruppens kompetens särskilt inom två ”tillväxtområden” som bör vara av stort intresse för försvaret.

Det ena området är DSU-produkter, dvs. produkter för datorstödd utbildning. Försvarsmakten har tidigt utnyttjat både enkla och

avancerade former av datorstödd utbildning. Exempel på det senare är en DSU-produkt för utbildning av kompanibefäl med utnyttjande av ljud, bild, film, simulering och virtuell reality. Försvarets DSU-produkter distribueras över telenätet. I systemet ingår en mail-funktion som ger användare ute på skolor och förband möjlighet att konsultera leverantören och att inbördes diskutera utbildnings- och ämnesmässiga erfarenheter.

Förklaringen till att försvaret hunnit längre än många stora industriföretag i fråga om DSU-tillämpning uppges vara dels beställarens kompetens inom området, dels förekomsten av enhetlig datastrategi inom Försvarsmakten.

Det andra området är CALS-produkter, system för logistikstyrning av dokument. Inom försvaret produceras en stor mängd dokument som "förädlas" i olika steg (förslag, referenser, remisser, utkast, fastställt dokument), som under processens gång hämtar underlag från tidigare dokument och som i sin tur utgör underlag för senare dokument, vilka skall lagerhållas och bevakas med avseende på uppdatering och utmönstring. Med CALS-produkter kan sådana processer rationaliseras långt mer än som är möjligt med manuella system.

Försvarsmedias löpande kontakter med kunder inom försvaret kan resultera i en volymutveckling av upphandling inom dessa och andra områden inom Information & Media. Det framgår emellertid inte när Försvarsmedias verksamhet redovisas, vilket kan ge en alltför negativ bild av Telubs förvärv.

*Ungefärlig uppskattning av verksamheten vid Förvarsmedia
exklusive teknikinformation fördelad på produktslag år 1995:*

Produktslag	Milj. kronor	Procent
Stabsböcker	19	50
Läromedel	8	21
Film/Video/DSU	8,5	22
Chefs- och ledarutveckling	0,5	1,3
Informationsmaterial	2	5,2
Summa	38	99,5

Volymminskningen jämfört med år 1991/92 (sid. 326) beror delvis på en mindre målgrupp (bantad försvarsorganisation, färre värnpliktiga) och därmed mindre upplagor än tidigare. För år 1996 väntas volymen öka pga. några större produktioner med stora upplagor.

I sin intresseanmälan framhöll Telub att eventuella garantier för personal som tas över från FMC betingades av garantier för framtida uppdrag från staten. Också staten hade bl.a. i regeringspropositionen uttalat intresse för att med beläggningsgaranti eller motsvarande bidra till att verksamheten kunde hållas samman i en organisation. Det förklarar det femåriga samförståndsavtalet med armén som löper till och med första halvåret 1998 och ett motsvarande, treårigt avtal med FMV.

Verksamheten vid Försvarsmedia exklusive teknikinformation fördelad på kunder år 1995:

Uppdragsgivare	Milj. kronor	Procent
Försvar därav...	34,1	89,5
Försvars makten därav...	29,1	76,4
ÖB	0,6	1,8
AL	26,0	68,2
ML	2,5	6,6
FVL	—	
FMV	4,0	10,5
Övrigt försvar	1,0	2,6
Civil förvaltn.	1,0	2,6
Privat sektor	3,0	7,9
Summa	38,1	100

Till skillnad från de årliga ramavtalen är det långsiktiga avtalet med armén inte bundet till viss volym. Parterna ville inte riskera att

med ett preciserat avtal indirekt sätta tak för upphandlingen från Försvarsmedia. Det kunde motverka strategin att genom förvärvet utveckla samarbetet med Försvarsmedias kunder också inom Telubgruppens andra kompetensområden.

Det långsiktiga avtalet med FMV från tiden för övertagandet utlöper med detta år. Förlängning eller nytt avtal är inte aktuellt. Marinen däremot kommer tills vidare att teckna ramavtal med Försvarsmedia. De båda parterna har markerat intresse av att öka samarbetet.

Försvarsmedias tjänster utförs dels på löpande räkning med takpris vilket är vanligt vid förstudier, dels till kontrakterat pris i fråga om projekt som är väl definierade med avseende på omfattning och kvalitet.

I många uppdrag för försvaret ingår en volymmässigt stor del tryckeri- och bokbinderitjänster som Försvarsmedia upphandlar av underleverantörer. Riktvärdet för det påslag Försvarsmedia tar ut på underleverantörernas fakturerade belopp är 9 procent men kan ibland vara väsentligt högre, ibland lägre beroende på företagets insatser i upphandlingen. När upphandlingen gäller stora upplagor och tilltryckning som inte kräver nya original är påslaget lägre än riktvärdet.

Personal

Antalet anställda vid FMC uppgick i maj 1993 till 77 personer varav 14 (18,2 procent) arbetade i myndighetens centrala administration. 11 av de anställda var officerare i aktiv tjänst eller i reserven och 18 hade akademisk examen. Medelåldern uppgick till 48 år och 21 personer var över 55 år. Personalomsättningen upp-

gick genomsnittligt till cirka 9 procent, dvs. sex à sju medarbetare per år lämnade myndigheten.

55 av de FMC-anställda erbjöds och accepterade anställning i Försvarsmedia AB. Av dessa var en officer. Personurvalet som enligt parternas intention till en del skulle grundas på kompetens blev i praktiken ensidigt åldersbaserat. Nästan alla över 55 år valde att gå i pension. Några av dessa anlitas ibland av Tryckeri- och distributionsavdelningen som konsulter inom sitt tidigare verksamhetsområde.

Av de som i juli 1993 övergick till Försvarsmedia var 41 kvar i bolaget i december 1995. I enlighet med förvärvsavtalet har ingen sagts upp. Avgångarna har skett frivilligt. Avtalet om anställningstrygghet (utöver kollektivavtal) löper ut i juni 1996.

Företaget uppger att anpassningen till verksamhetsvolym och realistiska indirekta kostnader nu genomförts varför inga ytterligare neddragningar är planerade när avtalet upphör. Framtida förändringar i personalstyrkan beror på företagets egen förmåga och förändringar inom försvaret.

Genomsnittsåldern för Försvarsmedias personal är 43 år vilket är högt med beaktande av att inga över 55 år följde med från FMC. Genomsnittsåldern för övriga cirka 130 anställda i Information & Media är 40 år, inräknat personal över 55 år.

För att förbättra effektiviteten har ledningen genomfört kraftfulla åtgärder delvis som ett naturligt led i bolagiseringen, delvis framtvingat av en kraftig förlust första halvåret. Åtgärderna gällde bl.a. personalens kostnads- och kundmedvetande. Behovet av dessa åtgärder reflekterar brister i den f.d. myndigheten FMC.

Det har t.ex. varit nödvändigt att klargöra att investeringar lever kvar som belastningar på kostnadssidan. Vidare har personalen

gjorts medveten om att budgeterade anskaffningar inte är detsamma som att finansieringen säkerställts eller att anskaffningarna i ett senare skede är motiverade.

Från FMC överfördes en attityd som gjorde åtskillnad mellan försvarskunder och civila kunder. Civila uppdrag hade högre status än uppdrag från försvaret. Den nya insikten om avkastningsnivåns betydelse för anställningstryggheten och om Förvarsmedias beroende av försvarskunder har resulterat i markant ”uppgradering” av dessa kunder.

Resultat

För att minimera kostnaderna har Förvarsmedia från och med år 1994 drivits i kommission¹² till Information & Media. Det innebär att nedan angivna resultat är före finansiell belastning. Sedan delar av tidigare Förvarsmedia integrerats med Inforum medan kärnverksamheten finns kvar är fortsatta, historiskt jämförande uppföljningar av ekonomiska och andra data på företagsnivå i gruppen Information & Media svårtillgängliga.

Prisökningarna har under perioden 1993–1995 varit 2–4 procent.

På grund av kommissionärsformen är kapitalbindning och avkastning inga entydiga begrepp för endast en del av verksamheten. Vidare har bolagen gemensam ledning och administration som inte belastar resultatet i Förvarsmedia.

¹² Ett kommissionärsbolag (Förvarsmedia) är ett aktiebolag som driver rörelse i eget namn för annat företags (Information & Media) räkning. Kommissionärsbolaget lånar rörelsekapital av moderbolaget under året. Det slutliga resultat efter avskrivningar samt finansiella intäkter och kostnader framgår av moderbolagets resultaträkning och kan sålunda inte utläsas av kommissionärsbolagets räkenskaper.

Av den tillgängliga redovisningen framgår att verksamheten utvecklats från en förlust första halvåret till ett positivt utfall under de följande två åren. En förutsättning för detta uppges ha varit stora insatser från den gemensamma ledningens och administrationens sida för att styra upp affärsmässigheten från en relativt låg nivå. Ledningens bedömning är att verksamheten nu genererar ett rimligt bidrag till Information & Media.

Utvärdering¹³

Varför såldes FMC:s verksamhet?

Beslutet att bolagisera och konkurrensutsätta FMC:s verksamhet var en del i LEMO-reformen. Avvecklingen av myndigheten och försäljningen av verksamheten låg i linje med reformens effektmål uppdragstänkande, undvika särlösningar och besparingar.

Hade frågan om att avveckla FMC aktualiserats också utan LEMO-reformens förändringar i den omgivande myndighetsstrukturen? Det framgår av intervjuer med företrädare för kunderna inom försvaret att man i stort sett var nöjd med myndighetens PoL-produkter. Den relativt milda kritik som framkommit har gällt service till kunder som ibland kom i andra hand efter den dominerande armékunden. Också FMC:s prissättning var ifrågasatt.

Det stod försvarskunderna fritt att upphandla PoL-produkter från FMC:s konkurrenter på mediemarknaden. Likväl valde Försvarmakten (och tidigare motsvarande myndigheter) att placera drygt 90 procent av sin PoL-produktion i FMC. Det måste uppfattas som ett uttryck för kundernas förtroende även om den ensidiga upphandlingen delvis berodde på slentrian och nära relationer mellan försvarskunderna och leverantören. Frågan om att ändra verksamhetsform hade varit på tal före LEMO-reformen och en bolagisering hade sannolikt kommit till stånd oavsett övriga förändringar inom

¹³ Till skillnad från innehållet i bakgrundsavsnittet står i huvudsak konsulten för synpunkterna i avsnittet *Utvärdering* om inte annat anges. För att markera detta är avsnittet skrivet i första person singularis.

försvaret. Men det är också sannolikt att förändringen genomfördes några år tidigare och att förändringsprocessen gick snabbare på grund av LEMO-reformen.

Utöver de övergripande motiv som gällde LEMO-reformen i sin helhet: vilka var statsmakternas motiv för att bolagisera och konkurrensutsätta FMC:s verksamhet? Statsrådet i regeringspropositionen:

Eftersom Försvarets mediecenter i dag har en god bredd i verksamheten och stor kunskap om försvarsmiljön och dessutom har kapacitet att hävda sig i konkurrens med andra leverantörer, finns det anledning för staten att genom avtal eller garantier söka bibehålla denna samlade resurs och kompetens. Därför bör staten medverka till att verksamheten i framtiden kan överföras till och drivas i aktiebolagsform. Därigenom möjliggörs att redan investerat statligt kapital kan tillvaratas.

Både säljare och köpare kan antas ha intresse av att få viss stabilitet och kontinuitet i verksamheten i samband med en överlåtelse av rörelsen. Detta kan troligen säkerställas genom avtal eller beläggningsgarantier som även kan förbättra möjligheten att erbjuda personalen fortsatt anställning.

Propositionstexten återspeglar ett generellt problem: att tala för en vara som man själv inte vill ha. I detta sammanhang skulle staten dels motivera varför man ville göra sig av med en verksamhet, dels få verksamheten att framstå som attraktiv för presumtiva köpare. Argumenten kan uppfattas som motsägelsefulla eller i vart fall otydliga. I nedanstående schematiska sammanställning har jag försökt sortera explicita och eventuella underförstådda motiv för att konkurrensutsätta verksamheten i privat bolag.

Syfte	Strategier		Åtgärder och slutsatser		
Bättre publikationer och läromedel till lägre kostnader	Behålla verksamhetens samlade resurs och kompetens	Utveckla teknisk och pedagogisk kompetens	befintlig personal	professionell miljö	etablerad medieorg.
			byta personal	nytt avtalsområde	privat bolag
			komplettera personal	diversifierad verksamhet	etablerad medieorg.
		Utveckla ledningsfunktionen	marknadskunskap	mediebranschen	etablerad medieorg
			managementkompetens	företagssektorn	privat bolag
		Mer uppdragstänkande	myndighet i annat dep.	sär lösning, ej tillräckligt	
	bolagisering		statligt eller privat bolag		
	Utsätta verksamheten för konkurrens	Behålla FMC	följa upphandl.regler	sär lösning, ej tillräckligt	
		Avveckla FMC	utan att sälja	pensionskostnader	
			sälja verksamheten	beläggningsgarantier	etablerad medieorg.

Hypoteser om varför FMC-verksamheten konkurrerats ut i privat etablerat mediebolag

I det följande kommenteras tabellen utförligare.

FLC/FMC hade tillskapats för att förse försvaret med publikationer och läromedel. Huvudsyftet med att ändra verksamhetsformen bör då ha varit – förutom anpassning till LEMO-strukturen – att därigenom tillförsäkra försvaret bättre produkter till lägre kostnader. I propositionen angavs två huvudstrategier som motsvarar detta syfte:

- behålla verksamhetens samlade resurs och kompetens.
- utsätta verksamheten för konkurrens.

Arméledningen som svarat för mer än halva omsättningen i FMC framhöll i förarbetet till propositionen värdet av bredden i verksamheten och kunskapen om försvarsmiljön. Den kompetens FMC representerade borde också i framtiden finnas samlad i *en* organisation. Också enligt statsrådet fanns det anledning för staten att försöka behålla denna samlade resurs och kompetens.

Å andra sidan påpekade FMV, en annan stor kund till FMC, behovet av konkurrens och faran för en monopolliknande situation. Också statsrådet nämnde konkurrens – men inte som en strategi för att få bättre produkter till lägre kostnader. I propositionen framstår konkurrens snarare som ett hot som dock borde kunna avvärjas dels genom verksamhetens ”kapacitet att hävda sig i konkurrensen med andra leverantörer”, dels genom avtal eller beläggningsgarantier som skyddar mot konkurrens.

Om konkurrens sålunda inte angavs som huvudstrategi fanns det ändå med i bilden. Syftet med lagen om offentlig upphandling är bl.a. att tillförsäkra stat och kommun bra produkter till låga kostnader – och lagen gäller också försvarets upphandling av PoL-produktion.

Huvudstrategin att behålla verksamheten samlad leder vidare till tre sekundära strategier: utveckla den tekniska och pedagogiska kompetensen, utveckla ledningsfunktionen och öka uppdragstänkandet.

Även om ägaren i stort sett var nöjd med verksamheten torde det ha stått klart att bl.a. den tekniska och pedagogiska kompetensen måste förnyas i takt med den snabba utvecklingen inom PoL-området:

- Digital teknik har förenklat formgivning av text fram till original för tryckning, ökat återanvändning av text och bild samt underlättat distribution, lagerhållning och uppdatering av PoL-produkter.
- Många produkter som tidigare trycktes med hänsyn till upplaga och/eller kvalitet kan idag framställas i kopiatorer.
- Multimediateknik skapar förutsättningar för mer effektiva läromedel.
- Inom beteendevetenskaperna utvecklas nya sätt att utforma och använda publikationer och läromedel. Flera av försvarets instruktionsböcker och DSU-läromedel är prov på tidig tillämpning av erfarenheter från pedagogisk forskning.

För att säkra verksamhetens tekniska och pedagogiska kompetens var det nödvändigt att utveckla, byta och/eller komplettera personalen. Det förstnämnda kunde förverkligas inom en etablerad medieorganisation. Byte av personal kunde bli möjligt inom ramen för den privata arbetsmarknadens avtal. I en medieorganisation med stor omsättning och diversifierad verksamhet kunde personalen kompletteras med specialister inom olika områden.

I dessa avseenden framstår försäljningen till Telub som rätt åtgärd. I koncernen finns goda möjligheter att utveckla personalen

och att kompletterat med specialister från andra företag inom Information & Media. Trots avtal om tre års anställningsgarantin för tidigare FMC-personal har 25 procent (14 personer) frivilligt lämna företaget före garantitidens utgång i juni 1996. Det kan antas att flertalet av dessa haft svårigheter att anpassa sig till den nya, mer affärsmässiga verksamheten.

Behovet att utveckla ledningsfunktionen motiverade åtgärder för att öka bransch- och marknadskunskapen (produkter, underleverantörer, konkurrenter, priser, m.m.) på ledningsnivån. Också i det avseendet framstår försäljningen till Telub som rätt åtgärd.

Vidare fanns anledning att tillföra managementkompetens (förmåga att leda och styra verksamheten enligt affärsmässiga principer) vilket enligt LEMO-utredningen talade för att förankra verksamheten inom ett företag eller företagsgrupp som redan arbetade under marknadsmässiga villkor. Utredningen menade att staten som ägare – oavsett myndighet eller bolag – knappast skulle kunna tillföra verksamheten det nödvändiga managementkunnandet.

Överlåtelsen till Telub villkorades märkligt nog av att chefen för FMC skulle acceptera anställning hos köparen, underförstått som VD för Försvarsmedia. Bristerna i ledning och ekonomisk styrning av myndigheten borde talat för en annan lösning i enlighet med LEMO-utredningens intentioner. Att verksamheten (efter byte av VD) kom under kompetent ledning kan ses som ett av de mest betydelsefulla positiva resultaten av försäljningen.

Med hänvisning till LEMO-målen samt till en otydlig rollfördelning mellan FMC och kunderna påfordrades ett mer utpräglat uppdragstänkande också i en i övrigt intakt verksamhet. Det hade troligen inte varit tillräckligt att skilja FMC från övriga försvarsmyndigheter genom att placera myndigheten under annat departe-

ment. Dessutom hade ett sådant arrangemang inneburit en särlösning. Alternativet var då att bolagisera verksamheten. Emellertid gjordes misstaget att föra över praktiskt taget samtliga funktioner från FMC till bolaget utan beaktande av att myndigheten svarat för vissa uppdragsgivarefunktioner. Jag återkommer till denna fråga.

Den andra huvudstrategin – att utsätta verksamheten för konkurrens – aktualiserar två sekundära strategier: behålla eller avveckla FMC. Jag bortser då från att den förstnämnda strategin skulle inneburit en särlösning i strid med LEMO-reformens mål.

Det kan tyckas att försvarskunderna borde kunna tillämpa strikta upphandlingsregler i samröre med FMC, hålla rågången mot produktionsmyndigheten ren och utveckla samarbete också med andra leverantörer. Erfarenheterna visade dock att det i praktiken knappast skulle vara möjligt.

Med konkurrens som huvudstrategi för att nå syftet bättre produkter till lägre kostnader var avveckling av FMC därför det mer realistiska alternativet. Det i sin tur ledde fram till valet mellan att avveckla med eller utan försäljning av verksamheten.

Avveckling utan försäljning hade medfört betydande pensionskostnader för staten jämfört med alternativet att sälja verksamheten till en etablerad medieorganisation. Den försäljning som genomfördes innebar dock ett avsteg från huvudstrategin att utsätta verksamheten för konkurrens. Fleråriga beläggningssgarantier gav Telub i stort sett samma dominerande ställning som FMC tidigare haft på försvarets PoL-marknad. Men kanske var konkurrens inte det väsentliga för staten/ägaren.

Gjorde staten en bra affär när verksamheten såldes? Eftersom Telubs förvärv gällde en unik verksamhet är det knappast möjligt att jämföra det faktiska priset med ett teoretiskt pris. "Rätt pris" är

i sådana sammanhang det pris som säljare och köpare kan enas om.

Affären gällde de facto en marknad värd närmare 60 mkr., *inte* FMC:s produktionsfaktorer. De fleråriga beläggningsgarantierna stödjer denna tolkning. För statens del innebar affären inte bara minskade kostnaderna för avveckling av FMC. Man undvek också en öppen redovisning av den ”luft” i verksamheten som delvis framgår av skillnaden i FMC:s personalstyrka och personalstyrkan i dagens Försvarsmedia. Till en del var talet om värdet av FMC:s resurs och kompetens retorik.

Avveckling av myndigheten utan försäljning av inkråmet hade sannolikt inte inneburit att den samlade, *för verksamheten väsentliga* resursen och kompetensen skingrats. Attraktionskraften i denna marknad torde ha motiverat etablerade medieföretag att anställa nyckelpersoner inom FMC-organisationen – dock avsevärt färre än som föreskrevs i avtalet mellan staten och Telub.

Beträffande försäljningsprocessen kan det konstateras att den särskilde utredningsmannen drev processen berömvärt snabbt: ställde upp relevanta kriterier för presumtiva köpare, förde ingående diskussioner med fyra välkända företag och träffade avslut med Telub som också i efterhand framstår som en bra köpare. Att den slutliga avräkningen fördröjdes och att försäljningspriset justerades ner berodde på omständigheter som utredningsmannen inte kunde råda över.

Sammanfattningsvis: det fanns flera goda motiv för att sälja verksamheten – dock knappast de två som här kallats huvudstrategier. Försäljningen förutan skulle marknadskrafterna ha återskapat verksamhetens centrala resurs och kompetens. Någon verklig konkurrens om försvarets PoL-produktion har inte kommit till stånd försäljningen till trots.

Varför utnyttjas inte konkurrensen inom mediebranschen?

I renodlad form är huvudstrategierna samlad verksamhet och konkurrens inte förenliga. Om upphandlingen av PoL-produktion fördelas mer jämnt på fler leverantörer, minskar möjligheterna att behålla en samlad resurs och kompetens. Stor produktionsvolym skapar förutsättningar för att skraddarsy verksamheten för försvarskundernas behov.

Men också konkurrens sporrar leverantörer att anpassa verksamheten till kundernas behov. De stora kunderna Försvarsmakten och FMV måste därför välja en upphandlingspolicy som balanserar värdet av att lägga huvuddelen av produktionen på en leverantör respektive att fördela produktionen på flera leverantörer.

Upphandlingen under de tre år som gått sedan verksamheten bolagiserades skulle kunna tolkas som att armén med huvuddelen av Försvarsmaktens PoL-produktion prioriterar strategin att samarbeta med en enda producent. Armén lägger i stort sett lika stor del av sin PoL-produktion på Försvarsmedia som tidigare på FMC. FMV däremot har en medveten policy att sprida sin upphandling mer än tidigare. År 1995 upphandlade FMV för 4 mkr. från Försvarsmedia jämfört med en upphandling på 20 mkr. från FMC budgetåret 1991/92. Siffrorna är dock inte helt jämförbara pga. organisatoriska förändringar i företagsgruppen Information & Media.

De beläggningsgarantier som gavs den nya ägaren har begränsat försvarskundernas möjligheter att dra nytta av konkurrensen på mediemarknaden. Kanske sker en förändring när dessa avtal löper ut. Så kan man tolka deklARATIONEN från FMV att nytt ramavtal inte är aktuellt.

Upphandling utan anbud

En förutsättning för att kunna dra nytta av konkurrensen på marknaden är att kunden tar in offerter från flera leverantörer. En undersökning i FMV våren 1996 om myndighetens upphandlingar allmänt (inte just PoL-produkter) påvisade i många fall avsteg från lagen om offentlig upphandling och tjänsteföreskrifter samt brister i affärsmässighet. Det har inte varit möjligt för mig att undersöka om försvarets upphandling av PoL-produktion överensstämmer med lagen, men det som framkommit ger anledning att i flera avseenden ifrågasätta affärsmässigheten.

- Arméns årliga ramavtal med Förvarsmedia (värde cirka 25 mkr.) föregås inte av formell anbudsfrågan med möjlighet för andra företag att lämna offerter. Också beträffande enskilda PoL-projekt är det ovanligt med formella anbudsförfarande. Under budgetåret 1995/96 har armén upphandlat samtliga projekt av betydelse från Förvarsmedia med undantag för tre publikationer som lagts ut på förtidspensionerade f.d. FMC-anställda och två DSU-projekt.
- Med motiveringen att försvarsreglementen ingår i ett sammanhållet system, läggs hela reglementsproduktionen ut på en och samma producent. Värdet av denna order uppgår till 12–13 mkr. per år. Produktionen har utan anbudsförfarande lagts på Förvarsmedia.
- Vid större produktioner anlitas ofta extern producent – praktiskt taget undantagslöst Förvarsmedia – för att mot ersättning göra förstudier bl.a. som underlag för offerter. Företaget ersätts sålunda för sitt offertgivning samtidigt som andra företag saknar likvärdigt underlag för att lämna offerter. När Förvarsmedia

svarat för förstudier har de slutliga upphandlingarna aldrig gjorts från andra producenter.

Att upphandlingen av PoL-produkter i ytterst begränsad utsträckning sker i konkurrens förklaras delvis av att det gäller specifika kreativa tjänster som är svåra att kvalitetsbestämma med ledning av offerter. Kännedom om medie företagen och deras nyckelpersoner genom tidigare samarbete får därför stor betydelse för valet av producent. Kunden måste ha god kunskap om mediebranschen och -marknaden för att upphandla med utgångspunkt från varje projekts särart och olika producenters resurser. Saknas denna upphandlingskompetens är det naturligt att produktionen i stor utsträckning placeras i ett enda företag som beställaren känner väl.

Ovanstående gäller inte den del av PoL-produktionen som består av standardiserade tjänster. Tryckeri-, bokbinderi- och distributions-tjänster som ingår i flertalet PoL-produktioner kan vanligen definieras med stor precision. Grovt uppskattat utgör kostnad för enbart tryckning och bindning cirka halva den totala kostnaden för försvarets PoL-produktion.

Tryckeri- och bokbinderitjänster upphandlas vanligen inte av försvarskunderna direkt utan genom Försvarsmedia. Tryckeriföretagen är underleverantörer till Försvarsmedia som för sin förmedling gör ett påslag på vad underleverantörerna fakturerar. Om inget annat avtalats är påslaget 9 procent enligt allmänna leveransvillkor. Normalt sker debitering för mindre arbeten efter den tid som Försvarsmedia lagt ner på förmedlingen. Vid större arbeten görs procentpåslag eller påslag efter risk- och marknadsbedömning.

Omfattningen av Försvarsmaktens och FMV:s upphandlade tryckeri- och bokbinderiproduktion ger anledning att överväga lönsamheten av upphandling i myndigheternas egen regi. De

kostnader för Försvarsmedias upphandlingstjänster som därmed inbesparas bör med god marginal täcka kostnaderna för erforderlig personal. Inom Försvarsmakten (MSK/ToD) finns redan idag en faktor som delvis fungerar som beställningsfaktor. Om myndigheterna själva helt skall svara för upphandling av tryckning, bindning och distribution krävs en förstärkning.

Om å andra sidan nuvarande ordning skall bestå, bör Försvarsmedia föreskrivas att vid upphandling av underleverantörstjänster med väl definierade standards förfara i enlighet med upphandlingslagens anda. Det är rimligt att myndigheterna tar del av Försvarsmedias anbudsfrågor och ingivna offerter.

Dessa synpunkter innebär ingen kritik mot Försvarsmedia. Företagets upphandling av tryckeri- och bokbinderitjänster handhas av en omvittnat kompetent och erfaren medarbetare. Jag ifrågasätter inte heller Försvarsmedias påslag som torde överensstämma med branschnormen. Om upphandlingen av PoL-produktion förtjänar kritik så drabbar den myndigheterna.

Gränssnitt mellan beställare och utförare

Att Försvarsmedia fått en i flera avseenden monopolliknande ställning torde inte enbart bero på försvarskundernas medvetna ställningstaganden. Sannolikt beror bolagets starka ställning också på ett förbiseende inför försäljningen av inkråmet i FMC. I samarbetet mellan FMC och dess kunder gjordes ingen klar skillnad mellan beställare- och utförarefunktioner. När så frågan om bolagisering och konkurrensutsättning blev aktuell, fokuserade man på *den samlade verksamheten* utan ingående analys av vilka *funktioner* som eventuellt borde behållas inom Försvarsmakten respektive FMV.

Försvarsmedia har därför fått ansvar för vissa funktioner som kanske bör hanteras i kundernas organisationer. Annorlunda uttryckt: gränssnittet mellan beställare och utförare har hamnat fel vilket begränsar myndighetens möjlighet att utnyttja andra leverantörer. Några exempel:

- Digitalt lagrad text, formatmallar och bilder kan återanvändas och representerar därmed ett värde som "halvfabrikat" i nya upplagor och andra PoL-produkter. Försvarsmedia förvaltar huvuddelen av Försvarsmaktens texter och formatmallar, vilket ger företaget ett övertag mot konkurrenterna. Om ett projekt skulle läggas ut på annan producent, skulle Försvarsmedia ofta behöva engageras för leverans av digitalt lagrat material. Det ligger då nära till hands att i stället lägga hela projektet på Försvarsmedia. Eftersom företagsgruppen Information & Media företräder en högre kompetens i fråga om denna funktion än tidigare FMC, har bolagiseringen förstärkt den monopolliknande ställningen i detta avseende.
- PoL-produkter som förrådshålls för krigsorganisationen erhåller ett lagernummer (M-nummer). M-nummersättningen administreras av Försvarsmedia. Företaget, som ersätts för varje nummersatt PoL-produkt, kan genom denna funktion hålla kontroll också över den produktion som försvaret lägger ut på andra företag.
- Under beteckningen *Fortlöpande och årsvis återkommande verksamhet/projekt* svarar Försvarsmedia för rådgivning, information och administration gällande PoL-verksamheten inklusive DSU, arkivvård, uppföljning av utvecklingen inom teknik- och utbildningsområdena samt redaktionellt förarbete inför reglementserier. För detta betalar Försvarsmakten cirka 2,3 mkr. per år.

Det bör undersökas vad det skulle innebära att överföra ovannämnda tre funktioner från utföraren/Försvarsmedia till beställaren/Försvarsmakten. Vad myndigheten idag betalar för Försvarsmedias hantering kanske kan finansiera hantering i egen regi och skapa förutsättningar att agera mer affärsmässigt som beställare på mediamarknaden.

Så t.ex. har Försvarsmakten redan påbörjat utbyggnaden av eget digitalt bildarkiv. Det är naturligt att fortsätta på den linjen med digital lagring av text- och formatmallar.

2,3 mkr. för *Fortlöpande och årsvis återkommande verksamhet/projekt* kan finansiera cirka fem kvalificerade tjänster inom Försvarsmakten och därmed utveckla kompetens i den egna organisationen. Nu betalar myndigheten för att utveckla kompetens som stannar inom Försvarsmedia och som succesivt gör myndigheten allt mer beroende av en enda leverantör.

Vad tycker försvarskunderna om Försvarsmedia?

Som svar på frågan om försvarsmyndigheternas erfarenheter av Försvarsmedia kunde man väntat sig utförliga jämförelser mellan tidigare myndigheten FMC och dagens Försvarsmedia. Med det ansvar myndigheterna har för uppföljning och utvärdering av PoL-verksamheten vore det naturligt med dokumenterade jämförelser mellan Försvarsmedias och FMC:s priser, kontrollofferter från andra företag, analyser av skillnader mellan offererade och fakturerade kostnader, leveranstider jämfört med produktionsplaner, undersökningar av produktkvalitet, uppföljning i användarledet av produkterna, m.m.

Denna dokumentation saknas. Rubriken ovan beskriver i stort sett hur jag uppfattat kundernas uppföljning av samarbetet med Förvarsmedia: man *tycker* i olika avseenden men erfarenheterna har inte systematiserats för att kunna ligga till grund för förbättringar i olika avseenden. Det kan delvis förklara varför kontakterna i den gemensamma samverkansgruppen (se nedan) varit relativt meningslösa.

En centralt placerad företrädare för Förvarsmakten med möjlighet att överblicka PoL-produktionen tycker inte att man kunnat notera någon påtaglig skillnad i produktkvalitet efter bolagiseringen. Inom marinen, som ökat upphandlingen från Förvarsmedia jämfört med tidigare från FMC, noterar man att företaget är bra på bl.a. funktionerna projektledning, traffic och hantering av hemlig information. Inom FMV har man uppmärksammat att Förvarsmedia utvecklat framtagningen av text m.m. med hjälp av digital teknik, vilket kunderna haft glädje av.

Det har också inneburit en förbättring att det numera finns skrivna avtal på alla överenskommelser. På FMC:s tid var överenskommelserna vanligen muntliga och leverantören kunde ta egna initiativ över huvudet på de betalningsansvariga kunderna.

Avdelningar och sektioner inom FMV var tidigare relativt hårt styrda till att anlita FMC. Vid bolagiseringen gavs de större frihet att upphandla från andra producenter. Den första reaktionen var lättnad över att inte vara beroende av FMC/Förvarsmedia. Men underhand har man frivilligt kommit tillbaka till Förvarsmedia – inte för att företagets offerter var förmånligare än konkurrenternas men för att det kostade beställarna för mycket att lära upp nya producenter om försvaret, försvarsmiljön och försvarets PoL-produkter och -policies. Deras okunskap om försvaret och ovana

vid arbete i försvarsmiljö kan kräva större personalinsatser från beställarens sida, vilket i slutändan leder till totalt sett dyrare produktion än om produktionen upphandlas från Försvarsmedia

Inom Försvarsmakten, där upphandlingen till stor del är centraliserad, tror man att bolagiseringen har resulterat i viss fördyring av produktionen. Myndigheten saknar dock möjlighet att utan stora arbetsinsatser göra jämförelser.

Inom FMV med relativt decentraliserad upphandling går uppfattningarna isär. Huvudintrycket är att Försvarsmedias priser ligger något lägre än tidigare FMC-priser. Man har inte systematiserat de jämförelser som kunnat göras när man understundom begärt offerter från flera producenter. Liksom inom Försvarsmakten krävs stora arbetsinsatser för att få jämförelsematerial från myndighetens redovisningssystem.

Kunderna kan ibland uppleva att kravet på lönsamhet pressar Försvarsmedias personalen att försöka "få mer timmar". I kombination med att försvarets egen personal inte alltid förstår kravet på produktionsdisciplin (tider m.m.) och faran i mer eller mindre spontana tilläggsbeställningar, kan strävan efter merförsäljning resultera i att produktionskostnaderna överstiger vad som budgeterats. Det kan vara svårt att i efterhand fastställa om det är försvarets ämnesexperter/författare eller personal inom Försvarsmedia som förorsakat fördyringar.

En annan kostnadsdrivande kombination är försvarets noggrannhet med detaljer i ord och bild samtidigt som det brister i fråga om granskning av korrektur och motsvarande. Exempel: en kund fick kontrollera en ljudproduktion både på manusstadiet och efter preliminär speakning, men ändå fanns anmärkningar mot enskilda uttryck i den färdiga produktionen vilket krävde dyra korrigeringar.

Det finns en tendens, kanske från båda parter, att utnyttja projektmedel till sista kronan. Om man i slutfasen av ett projekt upparbetat 180 000 kronor av budgeterade 200 000 kronor, så utnyttjar man gärna också de sista 20 000 kronorna i stället för att tillgodogöra sig besparingen. Men om ett projekt i stället dragit över budget med 20 000 kronor, finns vanligen ingen möjlighet att hämta tillbaka pengarna.

Vid intuitiva prisjämförelser (i brist på verklig uppföljning) mellan förr och nu kanske man förbiser att förutsättningarna ändrats. Prisjämförelser mellan FMC och Försvarsmedia förutsätter att myndighetens priser räknas upp med hänsyn till att staten inte krävde avkastning på verkskapitalet. Försvarsmedia kan också upplevas som jämförelsevis dyra därför att beställarna tidigare inte betalade medietjänsternas verkliga kostnader. Förr kunde man få t.ex. bilder "gratis", men idag kostar denna service.

Lekmän förstår inte alltid sambandet mellan standards och kostnader vilket skapar problem vid jämförelser mellan leverantörer. Att ett företag offererat högre pris än en konkurrent, kan bero på att offerterna avser olika standards. En lekman kan på offertstadiet missa skillnaden mellan t.ex. den AV-produktion med videokamera som erbjuds av en ensam lokal fotograf och den produktion som ett fullbemannat, professionellt TV-team kan åstadkomma.

Inom såväl Försvarmakten som inom FMV upplevs det som problem att gränssnittet mellan beställare- och utförarefunktioner ligger för "tidigt", dvs. att funktioner som myndigheterna borde svarat för har hamnat i Försvarsmedia.

Har det gått bra för Förvarsmedia?

Hur har resultatet i bolaget utvecklats? Hur har resultatet utvecklats i den företagsstruktur i vilken Förvarsmedia ingår? Hur kommer det att gå i framtiden? Det kan inte i detta sammanhang ges några mer uttömmande svar på dessa frågor än den korta redogörelsen i bakgrundsavsnitten *Verksamhetsutveckling*, *Personal* och *Resultat* (sid. 333–341), grundad på företagsledningens uppgifter.

Tillståndet i verksamheten vid övertagandet var sämre än annat då affären gjordes upp med staten. Det var inte bara resultatet av FMC:s sista verksamhetsår som blev en negativ överraskning för köparen (och säljaren) utan också graden av kommersiell och affärsmässig omognad.

Carnegie Fondkommissions värdering av verksamheten som låg till grund för förhandlingarna mellan Telub och staten grundades på de värderingsprinciper som tillämpas på företag. Det kan ifrågasättas om dessa principer är fullt ut tillämpliga på verksamheter som bedrivits i myndighetsform. Kulturen i den offentliga sektorn skiljer sig avsevärt från kulturen i näringslivet. Det gäller prioriteringar mellan personalintresset och kundintresset liksom medvetenheten om samband mellan verksamhetens resultat och möjligheterna att få önskemål i stort och smått tillgodosedda: tryggad anställning, arbetsmiljö, lokaler, utrustning och vardagliga förmåner.

Som tidigare påpekats var värdet av Telubs förvärv snarare verksamhetens marknadskontakt än de resurser som dominerar i värderingar enligt gängse principer. Värdet av förvärvet måste dock ”skrivas ner” på grund av begränsad förmåga att utnyttja denna marknadskontakt. Det krävdes stora insatser av den nya ledningen för att skapa intresse och respekt för försvarskunderna, som

personalen tidigare tagit för givna. Erfarenheten i Information & Media är att det i köparorganisationen måste finnas förmåga att utveckla såväl den övertagna personalen som relationen till de kunder som antogs följa med köpet mer eller mindre automatiskt.

Försvarsmedia och företagsgruppen har i stort sett lyckats behålla Försvarsmakten som kund. Det går inte att bedöma i vilken utsträckning det beror på gruppens egna förtjänster i form av unik kompetens, rätt produkter och rätt priser respektive på beläggningsgarantier och kundernas oförmåga att utnyttja konkurrensen på mediemarknaden.

Det kan i några avseenden ifrågasättas om säljaren handlat helt i överensstämmelse med avtalet från juni 1993 och – oavsett avtal – såsom köparen hade anledning att förvänta sig:

- Enligt avtalet skulle Försvarsmakten under de närmaste tre åren inte tillskapa resurser inom Försvarsmedias verksamhetsområde. Ändå har det i Tryckeri- och Distributionsavdelningen (T&D) skapats tekniska och personella resurser för verksamhet av den typ som ingick i Telubs köp och som används i många projekt för Försvarsmakten.

Också ur Försvarsmaktens synvinkel kan verksamheten i T&D ifrågasättas. Om verksamheten misslyckas ekonomiskt får myndigheten bära kostnaderna. Lyckas verksamheten finns samma motiv av sälja verksamheten som gällde för försäljningen av FMC. Det är mer befogat att myndigheten utvecklar sina funktioner som beställare än att man etablerar sig som producent på PoL-marknaden.

- F.d. FMC-personal som avgick med förtidspension när Telub övertog verksamheten har sedermera etablerat sig som medie-konsulter i verksamheter som konkurrerar med Försvarsmedia.

Denna personal, för vilken staten tagit avvecklingskostnaderna, har anlitats av Försvarmakten för PoL-uppdrag.

- Enligt avtalet skulle köparen ge företrädare för Försvarmakten och FMV möjlighet att delta i en samverkansgrupp för att ge kunderna rimlig insyn i Förvarsmedia och för att säkerställa kontinuiteten. På grund av diverse problem inom Försvarmakten och FMV har denna samverkansgrupp fungerat dåligt.
- I regeringens proposition framhölls det att yrkesofficerare i verksamheten var en förutsättning för att på bästa sätt kunna tillgodose militära försvarets behov. Yrkesofficerarna försvann när Telub tog över verksamheten. Förvarsmedia ser gärna att yngre officerare i karriären tillfälligt arbetar i företaget för att sedan återgå till försvaret med ökad kunskap om PoL-verksamheten. Försvarmakten däremot tycks se detta som en möjlighet att omplacera övertalig personal.

PoL-verksamheten i Försvarmaktens organisation

Försvarmaktens PoL-verksamhet är relativt centraliserad och regelstyrd. Det är förklarligt med hänsyn till den centrala betydelse som publikationer och läromedel har för myndighetens effektivitet.

I en stor och geografiskt spridd organisation som den militära med allmänt höga krav på enhetlighet är publikationer av väsentlig betydelse för att leda och samordna verksamheten. Formuleringen i en föreskrift kan t.ex. avgöra hur en ansvarsfråga skall bedömas och en tekniskt korrekt instruktion kan vara förutsättningen för att ett vapensystem skall fungera. På högre ledningsnivåer i Försvarmakten är det tryckta ordet huvudmediet för att förmedla klara och

entydiga föreskrifter och riktlinjer till alla delar av organisationen.

Försvarsmakten är i fredstid till övervägande delen en utbildningsorganisation. Också läromedel är därför av central betydelse för en effektiv verksamhet.

Systemet av publikationer och läromedel måste vara överskådligt. Strikt klassificering av PoL-produkterna skall underlätta för användarna att orientera sig i mångfalden av produkter. Det får inte råda tvekan om olika produkters status och aktualitet. Inte bara rubricering och numrering utan också enhetlighet i fråga om grafiska moment såsom format, färg och typografi på pärmar och omslag är till hjälp för användarna.

Detsamma gäller innehållet. Syftet med redigering är att läsarna skall hitta i materialet och ha lätt ta till sig innehållet. Enhetlig struktur med avseende på rubriker, brödtext, bilder, tabeller, fotnoter, bilagor, etc. förenklar användningen av PoL-produkterna.

Vid framställning av enskilda produkter måste sambandet med andra publikationer och läromedel beaktas. Av ekonomiska och pedagogiska skäl skall innehåll och omfång begränsas. Bl.a. skall överlappning mellan olika publikationer undvikas. Innehållet i enskilda böcker skall kunna moderniseras i ny utgåva utan att det väsentligt påverkar andra böcker. Publikationer skall vid behov kompletteras med videogram, stordiaserier och andra läromedel.

Stabspublikationerna omfattar över 1 000 titlar, läromedlen 500 titlar och materielpublikationerna uppgår till närmare 50 000 titlar. Antalet publikationer och läromedel vid förband, skolor och andra försvarsenheter överstiger 20 miljoner. Produkterna skall vara aktuella. Lagerhållningen skall vara överskådlig och kostnadseffektiv.

De ställs sålunda höga krav på systematik och enhetlighet. En samlad hantering av PoL-verksamhet utgör i det avseendet en form av kvalitetssäkring. Systematik och enhetlighet säkras genom att verksamheten koncentreras till *en* enhet.

Strategin *samlad verksamhet* innebär just detta, dock i den speciella tappningen att verksamheten samlats i en *utförarorganisation*. Utläggning av praktiskt taget all produktion och dessutom vissa samordnande och styrande funktioner till FMC och numera Försvarsmedia har sannolikt varit av stort värde för systematiken och enhetligheten i floran av PoL-produkter.

Ett alternativ till rådande ordning är att samla verksamheten i *beställarorganisationen*. Därmed blir det möjligt att förena de båda strategierna samlad verksamhet och konkurrens. Systematik och enhetlighet säkras då genom att beställaren anger preciserade produktnormer. Dessa preciseringar ligger till grund för anbuds-upphandling under konkurrens.

Det talar för att hantera PoL-verksamheten i en sammanhållen enhet för hela Försvarsmakten. I en remiss inom HKV¹⁴ har det som ett av tre alternativ framförts att en sektion inom HKV kan svara för ledning och samordning för hela Försvarsmakten i fråga om planering, budgetering, övrig ledning och samordning samt upphandling och ekonomisk uppföljning. Sektionen skulle i första hand bemannas med den personal som idag svarar för dessa funktioner men som är spridd på olika enheter inom HKV.

Genom att överföra funktioner från Försvarsmedia (*Gränssnitt*, sid. 353) skulle en sådan PoL-sektion – utan ökade kostnader –

¹⁴ *Ledning och samordning av publikations- och läromedelsverksamheten i Försvarsmakten* (remiss AL Utb 1995-05-22, förslagsalternativ 3).

kunna förstärkas personellt och kompetensmässigt i följande avseenden:

- Kunskap om marknadsutbud och branschföretag.
- Kunskap om medier (teknik, produktion).
- Beteendevetenskaplig kompetens.
- Kompetens att styra och övervaka projekt.
- Ekonomisk kompetens.

Sektionen behöver personal med högre utbildning och kvalificerad yrkeserfarenhet inom respektive områden, bl.a. vetenskapligt meriterade beteendevetare med hänsyn till läromedlens betydelse i *utbildningsorganisationen* Försvarsmakten. Sektionen kan då bli ett centrum för utveckling och utvärdering av läromedel i pedagogiskt hänseende samt med inriktning på de speciella mål och pedagogiska förutsättningar som gäller i olika militära utbildningssituationer. Rätt tillämpad ligger det en stor rationaliseringspotential i DSU- och multimediatekniken.

Brister i handläggningen på kundsidan resulterar i att produktionskostnaden ibland överstiger vad leverantören offererat. Så t.ex. förekommer det att saks experter lämnar ofullständiga manus och inte håller överenskomna leveranstider. Att författa är ingen prioriterad uppgift i försvaret och ofta av mindre intresse för författarna än sedvanliga yrkesuppgifter. Vidare händer det att personal som inte har budgetansvar "uppgraderar" kontrakterade produktioner, dvs. gör tilläggsbeställningar i fråga om bild, grafik, färg, m.m. Det är därför viktigt att sektionen kan styra och övervaka projekt särskilt i fråga om insatser från beställarens sida. Interna insatser bör grundas på skriftliga avtal med de enheter som ställer personal till förfogande.

Nuvarande redovisning av produktionskostnader är ofullständig. Arbete som egen personal bidrar med ingår inte i redovisningen. Det saknas i stort sett ekonomisk uppföljning och utvärdering. Förbättringar i dessa avseenden torde kräva att en fackekonom svarar för budgetering och ekonomisk uppföljning.

I ovannämnda remiss föreslås att den centrala sektionen skall ansvara för PoL-verksamhetens budget. Det är enligt min mening ett omotiverat avsteg från principen om enhetligt verksamhets- och budgetansvar. Det är inte meningsfullt att ställa t.ex. arméns behov av publikationer och läromedel mot marinens behov. Vid budgetmässiga avvägningar bör i stället behovet av PoL-produkter jämföras med andra behov inom respektive verksamhetsområde.

Sektionens budgetansvar bör endast avse den försvarsgemensamma PoL-produktionen. I övrigt bör avdelningar och sektioner inom HKV samt skolor/centra finansiera sina PoL-produktioner inom de ekonomiska ramarna för respektive verksamhet. PoL-sektionen bör bistå med råd vid budgetering och genomföra produktionen på enheternas uppdrag. Sektionen bör i dessa avseenden vara en intern serviceenhet snarare än en styrande enhet.

Sammanfattande bedömning

I förordet angavs några övergripande frågor som denna utredning skulle besvara:

- Hur har bolagiseringen påverkat kvalitet och pris vad gäller PoL-produktion som upphandlas av Försvarsmakten och FMV?
- Var försäljning av verksamheten ett bra alternativ – och vilka var alternativen?
- Kommer verksamhetens resurs och kompetens att bestå?
- Vilka är köparens erfarenheter av förvärvet?

På grund av beställarens ofullständiga uppföljning och utvärdering går det inte att objektivet fastställa hur kvalitet och priser utvecklats jämfört med när FMC var huvudleverantör av PoL-produkter.

Det finns heller inget empiriskt underlag för att jämföra försäljningen av verksamheten med andra, alternativa förändringar av verksamhetsformen. På logiska grunder (se *Varför såldes FMC:s verksamhet?*, sid. 342) drar jag dock slutsatsen att försäljningen till en privat mediekoncern var ett bättre alternativ än fortsatt verksamhet i myndighetsform eller i statligt bolag.

Om verksamhetens resurs och kompetens kommer att bestå beror dels på ägarens förmåga att utveckla sitt förvärv, dels på i vilken utsträckning Försvarsmakten och FMV fortsätter att upphandla PoL-produktion från Försvarsmedia. I det senare avseendet påverkas utvecklingen dels av försvarets framtida ekonomiska ramar och inriktning, dels av hur beställarna värderar och utvecklar kompetens för upphandling under konkurrens.

Eftersom de kritiska synpunkterna i utvärderingen i mångt och mycket gällt ensidigheten i upphandlingen, bör det understrykas att

koncentrationen av produktionen till Försvarsmedia har direkt samband med behovet av systematik och enhetlighet i PoL-verksamheten. I dessa avgörande avseenden har samlad upphandling varit rätt strategi.

Försvarsmedias verksamhet har dock inget egenvärde för beställarna om motsvarande resurs och kompetens kan upphandlas från andra delar av ägarkoncernen och från andra företag i mediebranschen. Om de externa kontakterna fungerar tillfredsställande har det ingen betydelse för kunden hur koncernen är organiserad internt. Också från andra företag bör Försvarsmakten och FMV kunna upphandla PoL-produkter med rätt kvalitet och till konkurrensmässiga priser om myndigheterna förstärker sina resurser och sin kompetens som beställare på mediemarknaden.

En förutsättningen för upphandling som i större utsträckning baseras på konkurrens är vidare att myndigheterna tar ansvar för vissa centrala funktioner som berör kravet på systematik och enhetlighet. Också med en sådan upphandlingsstrategi torde Försvarsmedia och den grupp som företaget ingår i ha goda förutsättningar att hävda sig i konkurrensen och att under överskådlig tid förbli försvarets största leverantör inom sitt resurs- och kompetensområde.

Köparens erfarenheter av förvärvet är inte odelat positiva. Både säljare och köpare missbedömde verksamhetens värde på kort sikt, och svårigheterna att implementera en affärsmässig företagskultur var större än man anat.

En gemensam problembild

av Anders Bauer och Dick Ramström

Likheter och olikheter

I många avseenden finns betydande skillnader mellan Försvarets datacenters (FDC) och Försvarets mediccenters (FMC) förändringsprocesser och de effekter som kunnat skönjas i spåren på dessa processer. Skillnaderna beror bl.a. på de uppköpande moderbolagens struktur och på den teknologi som är förhärskande inom de aktuella verksamhetsområdena. Olika utgångsläge med avseende på verksamheternas resultat och framtidsutsikter är också av betydelse.

Ytterligare en åtskiljande faktor kan vara de krav som försvarsmyndigheterna ställer på dessa verksamhetsgrenar vad avser sekretess, insyn samt uppbyggnad och vidmakthållande av fasta, långsiktiga relationer. I alla större myndigheter och företag griper dataverksamheten numera in i organisationernas mest centrala funktioner. Att välja leverantör av datatjänster blir därmed ett strategiskt val med långtgående konsekvenser. I jämförelse med det kan valet av företag som skall leverera publikations- och läromedelstjänster framstå som mindre betydelsefullt. Vi påstår dock inte att det faktiskt föreligger någon större åtskillnad i detta avseende. Som framgår av följande avsnitt menar vi snarare att de tidigare myndigheterna FDC:s och FMC:s verksamhetsområden är på väg att smälta samman.

Trots skillnader i fråga om utveckling och redovisade effekter för de båda studerade verksamheterna är vår övergripande reflexion att likheterna är förvånande många. Det rör sig i mångt och mycket om likartade förändringsprocesser, vilka till sin karaktär ganska väl överensstämmer med erfarenheter som redovisats i litteraturen. Likheterna förklaras givetvis till stor del av att dessa processer skedde inom samma samhällssektor och att de leddes av samma "förändringsagenter": LEMO-utredningen, regeringen och riksdagen samt (i slutfasen) den särskilda utredningsmannen. I det följande kommenteras några intressanta likheter och olikheter som vi funnit.

Konvergerande verksamhetsområden

Utvecklingen inom informationsområdet i vid mening har varit explosiv under de senaste åren. Detta har bl.a. resulterat i insatser och verksamheter som kännetecknas av fokuseringen på multimedia, dvs. koppling och integration mellan olika informationstekniska strategier och verktyg.

I ett betänkande om digitalisering av svensk television¹⁵ framhåller utredaren att det pågår en sammansmältning – konvergens – mellan tre grupper av aktörer i utvecklingen mot ett informations-samhälle. En grupp är företag (och myndigheter) inom telekommunikation, kabel-TV och satellit för produktion och distribution av information, underhållning, m.m. En annan grupp är dataföretag inom hård- och mjukvaruområdena. En tredje grupp är medieföretag för produktion av innehåll i form av bilder, text och ljud. I

¹⁵ Från massmedia till multimedia, att digitalisera svensk television (SOU 1996:25).

grunden förklaras sammansmältningen av den digitala teknikutvecklingen. En yttring av konvergensen har varit att företag inom dessa tre olika områden fusionerats eller påbörjat strategiska samarbeten.

Mot denna bakgrund ter det sig anmärkningsvärt att man inför omdaning av de båda studerade verksamheterna – varav FDC/Försvarsdata tillhör den andra och FMC/Försvarsmedia den tredje av ovannämnda grupper – inte tycks ha ägnat möjligheterna till en sådan sammansmältning större uppmärksamhet. Det hade funnits skäl att mer begrunda fördelarna av ett gemensamt försäljningskoncept för FDC:s och FMC:s verksamheter som kunde attrahera en stor köpare med framåtblickande ambitioner inom området information och informationsteknik.

Strukturmönstret

För båda verksamheterna gäller att man – medvetet eller intuitivt – utnyttjat det tänkande som konkretiseras i begreppet *Myndighetstriangeln* och som redovisats i utvärderingen av Försvarsdata. Enligt detta synsätt bildar *verksamhetsform* (myndighet eller bolag), *finansieringsform* (anslag eller ersättning på marknadsmässig grund) och *ägandeform* (offentligt eller privat) en "strategisk kärna". Förändring i ett av dessa avseenden påfordrar förändringar också i triangelns övriga två stödpunkter. Så t.ex. anses det att övergång till marknadsorientering främjas av att verksamheten privatiseras, vilket i sin tur gör det nödvändigt att omvandla verksamheten till bolagsform.

Att enbart bolagisera FDC- och FMC-verksamheterna men behålla dem i statlig ägo hade enligt detta synsätt inte kunna förvån-

tas ge några mer långvariga och djupgående effekter. Det bör dock noteras att i regeringens föreskrifter om ändrad associationsform för de båda verksamheterna angavs möjligheten att – som något av en nödfallsutväg – ombilda dem till statliga bolag. Verksamheterna skulle således i ett övergångsskede kunna behållas i offentlig ägo. Avsikten var dock att vid sådant agerande ta vara på ett lämpligt tillfälle till avyttring.

Det skall också observeras att det vid omvandlingen fanns möjlighet att utforma "turordningen" i förändringsprocessen på olika sätt. Man kunde ha valt att först – i offentlig regi – bolagisera verksamheterna och att därefter genomföra övergången till privat ägo genom försäljning av bolagen. I stället valde man att låta de köpande bolagen svara för dessa bolagsbildningar. Försäljningen kom sålunda att avse inkråmet i verksamheterna.

Kulturförändringar

Ett huvudsyfte med förändringarna var att uppnå ökad effektivitet bl.a. genom bättre marknadsanpassning av verksamheterna och större flexibilitet i resursutnyttjandet. För att åstadkomma detta räckte det inte med enbart organisatoriska, ekonomiska och tekniska förändringar. Det skulle också kräva en kulturförändring: från "myndighetskultur" till "företagskultur". Sådana kulturförändringar har också skett i de båda aktuella företagen – men förvisso inte "över en natt". Man bör räkna med minst en tvåårsperiod för att mer genomgripande förändringar i fråga om attityder och beteenden skall komma till stånd och sätta positiva spår i verksamheten.

I både FDC och FMC hade den nya associationsformen för-

beretts genom åtgärder under tiden som myndigheter. För att göra verksamheterna mer företagslika och för att utveckla affärsmässigheten hade man övergått till uppdragsfinansierad verksamhet (1 000-kronorsmyndigheter) och inom myndigheterna hade man skapat resultatansvariga enheter. I fallet FMC hade dessa åtgärder gått tämligen spårlöst förbi. Den nya ägaren har haft problem med att göra verksamheten affärsmässig. Den erfarenheten kan sägas överensstämma med Myndighetstriangelns synsätt. Förändrad finansieringsform, dvs. uppdragsfinansiering hade inte givit avsett resultat – bl.a. på grund av att verksamhets- och ägandeformerna inte förändrats. Vi har liknande erfarenheter av förändringar till uppdragsfinansierad verksamhet i 1 000-kronorsmyndigheter (t.ex. Polishögskolan) som bara i begränsad utsträckning resulterat i avsedd affärsmässighet.

Verksamhetsinriktning

Det var säljarens uttalade syfte att förändringsprocessen skulle resultera i modernisering av verksamheterna. Det antogs att kundernas behov, nya tjänster och teknikutveckling skulle få större genomslag i verksamhetsinriktningen om de överfördes till privat ägo och bedrevs i aktiebolagsform än om de förblev statliga myndigheter. Ambitionerna för FDC:s del var t.ex. att härigenom påskynda övergången från stordator- till smådatorkultur. För FMC:s del gällde det bl.a. att tillvarata den digitala teknikens möjligheter i fråga om lagring och återanvändning av text, bild och formatmallar samt att utveckla mer avancerade datorstödda läromedel (DSU).

Även om några genomgripande förändringar i teknologi och produkter ännu inte hunnit ske, kan man dock beträffande båda verksamheterna notera förändringar i dessa riktningar. I de köpande storbolagens miljöer ges goda möjligheter till erfarenhetsutbyte och utveckling av gemensamma koncept för deras olika dotterbolag.

Det rör sig här om påverkan i båda riktningarna. Förutom att förvärven givit de nya ägarna tillgång till försvarsmarknaden kan de köpande företagen från de tidigare försvarsorganen ta till sig kompetens såväl generellt i fråga om metod- och teknikkunskaper som mer specifikt vad gäller tillämpningar på försvarsområdet. I andra riktningen erbjuder köparnas företag de tidigare försvarsorganen möjligheter till förnyelse bl.a. i form av nya samarbetspartners och tillgång till nya marknader inom det civila området.

Marknadsrelationer

Säljare och köpare har varit angelägna om att vidmakthålla goda och långsiktiga relationer med varandra. Den ambitionen har också i hög grad kunnat förverkligas. Även om de nya företagen sökt och i olika utsträckning lyckats orientera sig mot nya kundmarknader, har försvaret förblivit den helt dominerande kunden.

Vi har funnit delvis olika förklaringar till varför försvaret förblivit sina traditionella huvudleverantörer trogna. Inom dataområdet är fasta förbindelser över tiden av värde för försvaret, inte minst med tanke på behovet av att snabbt kunna utnyttja en väl fungerande verksamhet i en "going concern" vid omställning till krigsorganisation. Försvarsmedias dominerande ställning som leverantör tycks däremot mer bero på brister i upphandlingskompetens

än på medvetet ställningstagande inom Försvarsmakten. I båda fallen gäller också att beläggningsgarantier övergångsvis begränsat möjligheten att utnyttja andra leverantörer.

Stora kunder som Försvarsmakten och FMV behöver inte befara att de skall komma i andra hand vid bolagisering och konkurrensut-sättning av servicefunktioner. Den situation myndigheterna befinner sig i karaktäriseras av ett gammalt ordspråk: "En åsna lastad med guld tar sig över varje stadsmur".

Övergången till transaktioner på en marknad har medfört att relationerna mellan försvarsmyndigheterna och de nya bolagen blivit tydligare och mer affärsmässiga. Rollerna har blivit klarare. Så t.ex. har Försvarsmakten noterat fördelarna av dokumenterade avtal med Försvarsmedia till skillnad från tidigare då samarbete med FMC ofta grundades på muntliga, ibland svävande överenskommelser. Likartade erfarenheter har gjorts inom dataområdet. De affärsmässiga relationerna har möjliggjort mer rationell upphandling med jämförelser mellan och val av andra på marknaden tillgängliga alternativ. Vi har i detta sammanhang noterat en intressant, psykologiskt betingad attitydförändring i de båda verksamheterna, som också kunnat spåras i andra fall vid övergång från offentlig till privat regi. När en verksamhet bedrivs i myndighetsform, tar ledning och personal ibland sina offentliga kunder för givna. Det kan då upplevas som en professionell utmaning och ett "bevis" på kompetens att bryta sig in på privata marknader. Ambitionen att attrahera privatkunder, vilka uppfattas som i någon mening "finare", kan resultera i viss nonchalans mot de offentliga kunderna och i extrema fall i rena uppoffringsaffärer. När verksamheten så övergår i privat ägo bortfaller i stort sett detta behov av profilering. Man förstår och försöker dra fördelar av sin förtrogenhet med den

offentliga sektorn – för våra studieobjekts del försvaret – och inriktar sig mer helhjärtat på att utnyttja sin särskilda kompetens inom detta område. Som vi kunnat notera har övergången till verksamhet i privat regi sålunda resulterat i den lätt paradoxala effekten att inriktningen mot den offentliga sektorn förstärkts.

Personal

I avtalen med staten förband sig de nya ägarna att anställa merparten av de tidigare myndigheternas personal. Den överförda personalen erhöll tre års anställningsgaranti. Personalminskningen i samband med övergången till privat ägo blev därför relativt måttlig.

Under den tid som förflutit sedan övergången har Försvarsdata ökat sin personalstyrka obetydligt och Försvarsmedias styrka har minskat. En annan skillnad mellan de studerade verksamheterna är att de flesta som Försvarsdata övertog från FDC har stannat kvar i det nya bolaget. I Försvarsmedia däremot har var fjärde f.d. offentliganställd lämnat bolaget.

Med en mer rationell administration och genom att utnyttja moderbolagens resurser har man i båda verksamheterna kunnat begränsa antalet anställda med ledningsorienterade och administrativa uppgifter. Organisationerna har utvecklats mot en plattare struktur, dvs. antalet organisationsnivåer har minskat.

Samlad upphandling respektive konkurrensupphandling

En kärnfråga i de studerade fallen har varit – och är – om försvaret skall upphandla data- respektive PoL-tjänster huvudsakligen från en enda leverantör eller om myndigheterna skall upphandla under konkurrens.

I underlaget för besluten om försäljning återkommer påpekanden om värdet av att behålla verksamheternas "samlade resurs och kompetens". Det tyder på prioritering av strategin samlad upphandlingen, eftersom stora försvarsuppdrag är en förutsättning för att behålla resurs och kompetens organisatoriskt samlat också efter övergången till privat ägo. Inte minst krigsorganisationens krav har vägt tungt i detta sammanhang.

Avvägningen mellan dessa olika strategier för att erhålla bra produkter till låga priser är komplicerad. Ett företag som för lång tid är försvarets praktiskt taget enda leverantör inom sitt område har större möjligheter att utveckla rätt produktkvalitet än många företag som delar på orderna. Å andra sidan sporrar konkurrens till kvalitetsutveckling. Likaså beträffande priser: leverans av stora volymer på långsiktiga kontrakt skapar förutsättningar att sänka produktionskostnaderna och därmed priserna, men också konkurrens bidrar till prispress.

Vi har i detta avseende inte kunnat spåra någon mer genomtänkt avvägning inom myndigheterna som kan läggas till grund för långsiktiga upphandlingspolicies inom data- respektive medieområdet. De beläggningsgarantier som gavs köparna i samband med förvärvet av verksamheterna skulle kunna tolkas som prioritering av samlad upphandling. Vi uppfattar dock dessa garantier främst som ett sätt från statens sida att garantera sysselsättningen för personalen.

Det är vår bedömning att även om beläggningsgarantier inte begränsat möjligheterna för en friare upphandling, skulle upphandlingsmönstret med Försvarsdata och Försvarsmedia som helt dominerande leverantörer inom respektive områden i stort sett ändå ha bestått efter bolagisering och konkurrensutsättning.

Från FortF till Confortia

av Arne Granholm

Inledning

Denna rapport bygger på studier av dokument och på samtal individuellt eller i mindre grupper med ett 20-tal personer, om Confortias bildande, som huvudämne eller som en fråga bland många. Vidare har förloppet diskuterats under ett halvdagsseminarium med en av avdelningarna inom Confortia. Intervjuerna har gjorts under perioden sommaren 1995–september 1996 med företrädare för Fortifikationsverket, Försvarsmakten, Confortia samt några, numera utomstående, personer med inblick i förändringsförloppet och goda möjligheter att bedöma Confortia idag och i framtiden.

LEMO-reformen på fastighetsområdet

Den 1 juli 1994 inrättades Fortifikationsverket (FORTV). Denna förändring var en del av en stor reform inom den statliga fastighetsförvaltningen. De tidigare försvarsfastigheterna delades upp beroende på hur försvarsspecifika de var:

- En del av fastigheterna, framförallt kontorslokaler, betraktades

som generellt användbara "placeringsfastigheter" och fördes in i det konkurrensutsatta statliga fastighetsaktiebolaget Vasakronan.

- En annan del var fästningar som saknar militär användning men som är en del av kulturarvet. Dessa fördes in i Statens Fastighetsverk.
- En tredje del var de avstyckningsbara bostadsfastigheterna som fördes in i det konkurrensutsatta Kasernen Fastighets AB.
- Återstoden var s.k. ändamålsfastigheter, som Fortifikationsverket från den 1 juli 1994 fick förvaltar- och ägarföreträdaransvaret för. I ändamålsfastigheterna ingår mark, anläggningar (befästningar, flygbaser m.m.) och lokaler.

Huvudsyftet med reformen var att renodla ansvars- och rollfördelningen inom den statliga fastighetsförvaltningen. Tidigare företrädde Fortifikationsförvaltningen staten som ägare av försvarsfastigheter (inom försvarsmaktens allmänna ram), men förvaltaransvaret var fördelat på flera myndigheter inom försvaret. I och med reformen upplevde Försvarsmakten (i den nya avgränsade myndighetsformen) att dess tidigare stora handlingsfrihet inskränktes när Fortifikationsverkets roll som statens ägareföreträdare och förvaltare av försvarsfastigheter formaliserades, varvid FORTV blev självständig myndighet utanför Försvarsmakten. Man kan jämföra med vad som hände inom den civila statsförvaltningen där fastighetsreformen (enligt lokalförsörjningsförordningen) istället innebar ökad valfrihet för brukarmyndigheterna, bl.a. genom att fastighetsmedlen nu gick till dessa istället för till Byggnadsstyrelsen.

Vidare fördes delar av Fortifikationsförvaltningens resurser för projektering och byggadministration över till ett eget bolag, Confortia AB (dotterbolag till Vasakronan).

Denna rapport behandlar huvudsakligen den förändringsprocess som ledde fram till dagens Confortia AB. Även Kasernen AB berörs något, men behandlas endast i en bilaga därför att detta företag, i likhet med Vasakronan AB, väsentligen inte är en frukt av LEMO-reformen. Ombildningen av Byggnadsstyrelsen som bl.a. ledde till Vasakronan AB utvärderas för övrigt av en annan utredning (Dir. 1996:21, beslut vid regeringssammanträde den 29 februari 1996).

Bakgrunden till bolagiseringen av projektering och byggadministration

I LEMO-utredningens betänkande Förvaltning av försvarsfastigheter (SOU 1992:85) beskrevs konturerna av två aktiebolag med uppgifter och huvuddelen av resurserna från Fortifikationsförvaltningen. Det ena bolaget skulle arbeta med byggadministrativ verksamhet som i första hand skulle inordnas i den statliga fastighetskoncernen (som var under bildning) som ett dotterbolag. Det andra bolaget skulle arbeta med projekteringstjänster, som till ungefär hälften avser befästningar. Detta företag sågs av LEMO inte som en naturlig del av den statliga fastighetskoncernen, även om det under en övergångstid, i väntan på lämplig köpare, kunde ordnas in i denna.

Proposition 1992/93:37 (avlämnad den 22 oktober 1992) föreslog att projekteringen och byggadministrationen skulle hållas samman och även i fortsättningen utnyttjas som en resurs inom staten och försvaret.

"Den bör dock inte bedrivas inom den nya myndigheten utan istället till huvuddelen bedrivas i aktiebolagsform i den nya

statliga fastighetskoncernen. Därmed utsätts verksamheten för konkurrens på annat sätt än idag och får verka under rent marknadsmässiga förhållanden. Verksamheten måste också ges möjlighet att anpassa sig till de nya marknadsmässiga förutsättningarna. Detta skall enligt min mening ske genom att Försvarsmakten och den nya fastighetsförvaltande myndigheten under de inledande åren gör långsiktiga beställningsåtaganden så att verksamheten ges en inledande ekonomisk bärkraft."

Därmed har såväl syftet, konkurrensutsättningen, som formerna, en inledande mjukstart med långsiktiga garantier, fixerats.

Confortias bolagiseringsförlopp

Namnfrågan

LEMO:s förslag till bolagisering liksom den efterföljande propositionen namngav inte det tänkta bolaget. När namnet Confortia först dök upp avsågs det i själva verket bli namn på hela den statliga fastighetskoncernen. Denna bildades i december 1992 under namnet Vasakronan AB, sedermera Vasakronan Holding AB. Därmed var namnet Confortia ledigt.

Förberedelser fram till och med våren 1993

Idéer om bolag hade tidigare funnits inom Försvarsstaben. Dokumenterat är t.ex. det förslag som Försvarsstaben (1987-11-30) avlämnade till Utredningen om samordnad lokalförsörjning, USL.

Ett av förslagen innebär bildandet av ett Byggverk med serviceuppgifter "i form av centralt planerad teknisk och projektadministrativ specialistkompetens" samt regionala enheter med "serviceuppgifter inom områden som byggproduktion, teknisk service m.m." samt "ett antal lokala enheter för service inom teknisk fastighetsförvaltning m.m.". USL hade sedan (se SOU 1988:36) bland ett av sina tre alternativ ett Byggverk med funktioner inom området byggadministration, projektering m.m.. Ordförande i USL och sedermera sekreterare i LEMO-utredningen var Åke Hjalmarsson. I ett särskilt yttrande från tre av experterna, Lars Gihl, Gustav Lasota och Egon Rosell, samtliga från försvarssektorn, hävdar de att USL borde ha hållit isär den militära och civila sektorn istället för att föreslå sammanslagning i ett gemensamt byggverk. I och med att Fortifikationsförvaltningen i början på 90-talet blev en avgiftsfinansierad 1 000-kronorsmyndighet såg många detta som ett första steg mot ett eller flera bolag. Internt hade man delat in verket i en beställardel (ledning och planering) och en utförardel (tekniska avdelningen och regionerna).

Frågan tog fart först när LEMO väckte den igen i betänkandet om försvarsfastigheter (SOU 1992:85, augusti 1992). LEMO-utredaren, Gunnar Nordbeck, tog initiativet i arbetet på att finna en plats i marknaden för det tänkta bolaget, på samma sätt som LEMO gjorde vid privatiseringarna av Försvarets Datacentral och Försvaret Mediecentral. LEMO-utredaren försökte med hjälp av Sven Hamberg (vvd på NCC, chef för Väg- och vattenbyggnadskåren och chef för Byggnads- och reparationsberedskapen (BRB), numera ledamot av Confortias styrelse) att hitta en köpare på marknaden. Sonderingar gjordes i Konsultföreningen och entreprenadbranschen. En av försvarets experter i fastighetsfrågor, Gustav Lasota, hade

kontakt bl.a. med K-konsult som var beredd att ta över, men som dessförinnan själv drabbades av upplösning.

Björn Körlof, FortF:s chef, övervägde olika alternativ. Ett alternativ var att verksamheten skulle in i Försvarsmakten och där samordnas med befästnings- och flygbasutvecklingsverksamheter, ett annat (vilket han själv har förordat) att projekteringsbolaget borde ägas av intressenterna, dvs. försvarsmyndigheterna (FM, FMV, FORTV och FOA), men detta visade sig inte vara formellt möjligt därför att statsmakterna nyligen beslutat att myndigheter inte fick äga bolag. Ett ytterligare alternativ var Celsius, dvs. statliga företag med hög grad av försvarsproduktion. Skälet till dessa olika överväganden var att Erik Åsbrink, Vasakronans förste VD, till en början var kritisk mot att Confortia skulle ingå i den statliga fastighetskoncernen, eftersom konsultverksamhet av detta slag inte låg i Vasakronans huvudfåra. Det anses även att det fanns en ömsesidig skepsis mellan gamla Byggnadsstyrelsens folk och FortF. Det var förmodligen krafter inom Finansdepartementet som avgjorde frågan om inplacering i den statliga fastighetskoncernen. Regeringen fattade beslut om att föra in Confortia i Vasakronan i prop. 1992/93:37, oktober 1992.

Formerna för det nya bolaget behandlades av FÖFA-utredningen (direktiv i december 1992) med Björn Körlof som utredningsman, som lade ett förslag till fortsatt hantering 1993-06-01. Tanken var ursprungligen att starten skulle ske samtidigt med att Vasakronan planerades starta, den 1 juli 1993, vilket dock inte blev möjligt. Vasakronan kom för övrigt inte igång förrän den 1 oktober 1993.

De frågor som diskuterades på detta stadium var storleken, den geografiska uppbyggnaden, i vilka verksamhetsdelar tyngdpunkten skulle läggas, om man skulle ha ett eller flera bolag. Fortfarande,

trots propositionens krav på sammanhållning, diskuterades möjligheterna att under ett gemensamt holdingbolag bilda ett bolag för projektering och ett eller flera för byggadministrationen. En idé var också att behålla specialkompetensen för projekteringar, befästningar och flygbaser i statlig ägo men privatisera byggadministrationen. En annan idé vara att privatisera alltihop i ett sammanhållet bolag. Sonderingar gjordes på marknaden, dock utan att några möjligheter framkom.

När det gällde dimensioneringen pläderade Björn Körlof inte minst mot bakgrund av då förutsedd produktionsvolym både för ett FORTV och ett Confortia så att inte mer än högst 100 personer skulle behöva bli övertaliga från FortF. Enligt STAV/TAV:s avvecklingsrapport cirkulerade tidigt avvecklingssiffran 100. Körlof förhandlade med Vasakronan om ramen för beställningsåtagandet, i sin egenskap av utredare. Försvarsstaben hade redan hösten 1992 skaffat underlag för vilka volymer det kunde bli frågan om genom att begära in produktionsramar och få jämförelsematerial från projekterande företag. Försvarsstaben accepterade inte de garanti-summor som nämndes utan krävde en bantning av åtagandena. Sommaren 1993 fastställdes Försvarsmaktens/FORTV:s beställningsåtagande till Confortia:

1994/95 155 miljoner kr.

1995/96 145 miljoner kr.

1996/97 130 miljoner kr.

Det antal människor som Confortia kunde ta över från FortF, 250, bestämdes huvudsakligen av lämpligheten. I och med att även det nya FORTV dimensionerades (178 personer enligt beslut av Försvarsdepartementet), måste återstoden, 238 personer, sägas upp av totalt 666 anställda vid FortF.

Garantibeloppet diskuteras när detta skrives utifrån aspekten att man har befarat att Försvarsmakten och FORTV inte skulle ha tillräckligt med uppgifter för att verkligen fylla ut hela ramen. Än så länge har dock farhågorna inte besannats men man har tagit det säkra för det osäkra och kommit överens (mellan FORTV, FM och Confortia) om en viss flexibilitet i fördelningen mellan åren. Sett i efterhand innebar förmodligen bolagiseringen, även medräknat garantiåtaganden, i kombinationen med den mycket kraftiga nedskärningen av gamla FortF, en påtaglig kostnadsbesparing inom försvarets fastighetshantering. Dock genomfördes inte redan då den förändring av huvudmannskapet för drift och underhåll som grunderna i reformen egentligen förutsatte (och som nu föreslås i proposition 1996/97:4).

Den inledande planeringen

I juni 1993 rekryterades Alf Carlsson, tidigare K-konsult, som chef för Confortia. Carlsson var otålig och ville gå fort fram. Det blev en egen dynamik, som en av de intervjuade säger och fortsätter:

"Sett ur Confortias synvinkel var det nog riktigt att sätta igång. Det var stora produktionsvolymerna, medan medarbetarna bytte jobb eller gick ut i arbetslöshet. Men inga produktionsminskningar inträffade. Folk satte manken till. Det var väldig oro. De som såg en framtid i Confortia och FORTV såg med entusiasm på det nya och gjorde en kraftansträngning".

Under maj-juni hade Ragnar Karlsson, Rolf Steen och Alf Carlsson diskussioner om lämpliga volymer. Rolf Steen:

"Vi försökte översätta kostnadsbilden till konsultvärldens kostnadsbild för att få underlag för dimensioneringen. Man fick

utgå från produktionen i gamla FortF. Hur mycket omsatte en konsult? Hur stor andel av en produktionskostnad bestod av konsultarbete? I maj-juni dök siffran 250 anställda upp. Det var kanske lite för försiktigt."

Alf Carlsson var på ett tidigt stadium tvungen att försöka förutse beläggningsgrad och marknadsandelar. Beslutsproblemet var att om man satte dimensioneringen för hög skulle det bli finansieringsproblem, satte man den för låg skulle man få brist på kompetens i förhållande till efterfrågan. En avgörande faktor var 1992 års försvarsbeslut och den investeringsvolym som det kunde resultera i. Den budget för 1994 som lades september/oktober 1993 slutade på 210 miljoner kronor och 320 personer. Redan från början var förutsättningen att man måste rekrytera utifrån, som en komplettering.

Målsättningen var att komma igång den 1 oktober 1993, men det bedömde Alf Carlsson som en ren omöjlighet:

"Jag sa 1 januari redan i juni 1993. Jag bad cheferna att betygsätta människorna för att se kompetens, marknadskommunikation, kundumgänge, initiativförmåga, utvecklingspotential. Jag rekryterade ett antal chefer redan under hösten. I riksdagsbeslutet och avtalet stod att huvuddelen skulle rekryteras från FortF. Alla fick söka till oss. Då visade det sig att 250 var ungefär rätt. Den 1 november 1993 skulle övertaligheten vara preciserad. Vi hade problem med att vi inte fick in de 100 utifrån som vi behövde. Det sökte fler än de 250 vi från början hade bedömt som ett rimligt antal. Där fanns det ett 30-tal som vi ville försöka få in i verksamheten, trots att de ej på alla punkter hade kvalificerat sig. Dessa sattes in i ett utbildningsprogram, ett antal av dem kvalificerade sig, 15-20 personer. Detta skedde i samverkan med FortF:s avvecklingsorganisation. Under sommaren 1993 slöt vi avtal om beläggningsgarantin, vilket täckte 75 procent av totalvolymen. Avtalet skrevs under den 30 september 1993, vilket bl.a. innebar att den uppdrags-

givande myndigheten inte skulle bygga upp egen kompetens. Vi tecknade överlåtelseavtal med FortF. Den 1 januari 1994 överläts samtliga pågående uppdrag till oss. Det påtalades från FortF att vi måste hålla igång produktionen. De hade störningar i samarbetet med Försvarsmakten på grund av diskussionerna om var fastighetsdriften skulle ligga.

Under hösten 1993 drev jag idén att det var viktigt att vi var solida och kunde ge ägaren en företagsmässig avkastning för att undvika diskussioner om subventionering m.m.. Vasakronan fick brev från konsultföreningen som inte var tillfreds. Åsbrink försäkrade att ingen subventionering skulle ske. Vår målsättning är att vi ska ha samma avkastning som de duktigaste konsultföretagen."

Nyrekrytering utifrån har sedan skett med både yngre och äldre datakunniga, affärsmässiga och projekteringskunniga konsulter.

I efterhandsdiskussionerna om valet av dimensioneringsnivå finns flera riktningar företrädna bland de intervjuade, både de som menar att nivån var för hög och andra som menar att startvolymen 250 var rätt. En intervjuad är kritisk till dimensioneringen: "Man kom snabbt snett. Jag tror inte på centrala tekniska resurser. Man startade med denna teknikeranhopning, sa kanske bara upp 20–30 personer." Som kommentar till detta kan sägas att uppsägningen kom först i samband med investeringsstoppet i slutet på 1994.

Men det var genuint svårt att beräkna den rätta volymen. Utgångspunkten var att FORTV/FM skulle stå för 75 procent av produktionen, återstoden skulle in från andra kunder. Ett problem var att för vissa jobb skulle Confortia vara tvungen att köpa externa konsulter, en andel som inte borde bli för hög.

Övergångstiden

En del av övergångsproblematiken belyses i en Rapport över avveckling av FortF personal (TAV/STAV 1995-01-31) som detta avsnitt utgår ifrån. Förloppet var följande.

- FÖFA-utredningen, som skulle föreslå hur den nya myndigheten skulle organiseras, uppdrog 1993-04-01 åt personalchefen vid FortF att leda arbetet med avvecklingen av FortF personal. Denne skulle även föreslå hur den skulle genomföras sedan personal överförs till FORTV, Confortia, FOA m.fl.
- I det förslag som lämnades till FÖFA (1993-06-06) föreslogs en stöd- och avvecklingsorganisation, FortF STAV som organiserades från 1993-08-01 i syfte att hjälpa till med avvecklingen.
- Fr.o.m. 1993-11-01 handlades arbetsgivaransvaret för de 238 friställda av STAV.
- Enligt regeringsbeslut 1993-12-16 överfördes fr.o.m. 1994-01-01 ansvaret för avveckling av övertalig personal vid FortF till TAV, Totalförsvarets avvecklingsmyndighet.

STAV-gruppen arbetade till en början med prognosen att 250 personer skulle friställas, en siffra som nämndes vid informationstillfällena under september. När rekryteringen till Confortia var klar konstaterades att övertaligheten blev 238 personer. Uppsägningen av dessa skedde 1993-11-01.

Chefstjänster i Confortia tillsattes under hand efter sommaren 1993, medan intresse för övriga tjänster skulle anmälas och vara inlämnade från september månad samma år. Confortia anställde personal fr.o.m. 1994-01-01, FORTV fr.o.m. 1994-07-01. Fram till tidpunkten för Confortias start fortsatte de anställda med FortF

produktion samt medverkade till att överföra verksamhet till Confortia.

Confortia delade in sina anställningsökande i tre kategorier, grön (anställning), gul (provanställning) och röd (ingen anställning, uppsägning om det inte fanns arbete i FORTV). Indelningen i en gul-grupp kritiserades därför att man misstänkte att det var ett sätt för Confortia att få arbetskraft till reducerad kostnad – Confortia skulle bara betala hälften av lönen medan den andra hälften skulle betalas av STAV eftersom personerna ingick i ett utvecklingsprojekt. Under utbildningen satt denna grupp kvar i FortF:s lokaler. Deltagandet i utvecklingsprojektet innebar utsikter till tillsvidareanställning i Confortia, vilket också kom att gälla för samtliga "gula" som var kvar vid utbildningstidens slut. Dessa kände sig dock diskriminerade eftersom de inte fått någon lönerevision medan personal som förts till STAV mot ett särskilt tillägg erbjöds att under sin uppsägningstid återgå till FortF för att hjälpa till att skapa ett fungerande FORTV. Enligt utvecklingsrapporten tackade drygt hälften av de tillfrågade nej till erbjudandet i det s.k. utvecklingsprojektet, vilket tolkats som att mångårigt anställda vid FortF kände urvalet som en kränkning.

Övergångsproblemen illustreras av att FORTV och Confortia skulle utlysa tjänsterna samtidigt

"så att man skulle komma ifrån taktiksökande och förhindra 'slagsmål' om de mest attraktiva sökandena. FORTV utlyste tjänster i sedvanlig ordning. Confortia preciserade inga tjänster utan begärde att de sökande skulle tala om vad de hade att erbjuda i form av kunskap och erfarenhet och varför de ansåg att de skulle anställas.

Detta förfarande skapade osäkerhet hos de sökande som varit vana vid att erbjudas anställning med preciserade uppgifter, varför man i första hand försökte få anställning i FORTV.

Anställning i FORTV och Confortia kom på detta sätt olyckligtvis i otakt, vilket ytterligare skapade turbulens". (*Ur Rapporten från STAV/TAV*).

Som kommentar till avvecklingsrapportens synpunkter kan man säga att många hade ett val mellan fortsatt arbete vid Confortia eller FORTV. Enkelt uttryckt var det ett val mellan bättre lön eller mer trygghet. Det var alltså inte självklart vilket som var bäst, vilket möjligen borgade för att urvalsprocessen trots allt blev rationell.

Övergångstiden har diskuterats i några av UTFÖR:s intervjuer. Det finns de som menar att Confortia fick en del gratis från FortF utan att behöva betala under det första halvåret. Även övergångsvillkoren diskuterats i intervjuerna. Det är dock svårt att utifrån och med intervjuerna som underlag bedöma om villkoren var extra förmånliga eller inte. RRV lämnade frågan utan anmärkning vid sin granskning. Det kan, som en kommentar, f.ö. knappast anses orimligt att staten i viss utsträckning underlättar övergångstiden i samband med bolagisering av statlig verksamhet.

Den första tiden

Alf Carlsson:

"Vi såg ut som en pyramid, lokalkontor, tre regioner och en central teknikavdelning. I början var försvaret den enda kunden. Vi byggde på 3-årsplaneringen utifrån Försvarsbeslut -92 och bedömningar av vad vi kunde ta på den privata marknaden. Marknadsstrategin gick ut på att bygga upp en local business, men med samling på några orter. Marknadsfokusering – det var

det som var utmaningen. Att slåss om jobben på en marknad. Målet var 30 procent 1 juli 1997. Det har vi passerat idag. Försvarets investeringsstopp kom i december 1994. Vi sa upp 30-40 personer, huvudsakligen projekteringsingenjörer i Eskilstuna, varav en del var försvarsspecifika. 1995 ville vi öka den civila marknaden i snabbare tempo. Teknik som en egen enhet tog vi bort försommaren 1995 och förde in i Region Mitt. Inför diskussionerna om FB 96 har vi stiltje igen.

Jag och de andra cheferna säljer. När det gäller försvaret har vi ett fullständigt sortiment. På den civila marknaden profilerar vi oss. Marknaden är överetablerad när det gäller teknikkon-sulter. Kontakterna med Försvarmakten sker huvudsakligen med MAL-avdelningen i högkvarteret och de 3 MAL-cheferna i MILOna. Relationen till FORTV är inte helt kommersiell i alla avseenden. Vi sitter fortfarande i samma hus som FORTV. Det kan finnas en tendens att vi säljer överkvalitet, vi vet precis vad man behöver, lite av det gamla umgänget lever kvar. Våra lokal-kontor lever mer kommersiellt än kontoret i Eskilstuna. Det är ett problem med två marknader som kräver så olika saker. Vi lever kvar i den gamla världen samtidigt som vi bygger upp en ny marknad."

En av regioncheferna säger:

"Jag var tveksam till kolossen i mitten, den centrala enheten. Försvarmakten och FORTV hade en stor del av marknaden med Fort-enheterna som viktiga kontaktpunkter i Förvarsmak-terna. När försvarets investeringar sedan tvärmitade hösten 1994 fick vi bekymmer med den tekniska enheten. Då beslöt vi att skippa gränserna mellan T-enheten och region Mitt. Jag blev ansvarig för 250 personer, T-enhetens chef klev in i en stabsroll. Det kändes nu som om vi hade tappat ett år av marknadsbe-arbetningen utanför den interna marknaden.

Personalen från FORTV hade naturligt nog inte tillräcklig marknadsvana. Vi fick börja om från början, snabbt profilera oss. Uppsägningar i mars 1995. Vi trodde när vi började att vi

hade 3 år på oss men det blev bara 1,5 år. Om försvaret drar ned krävdes ytterligare omstruktureringar. Jag började inventera vilka förvärv som skulle ge oss ytterligare fart. Det gjordes ett antal försök men det rann ut i sanden. En förklaring på grund av försäljningsplanerna. En sådan här verksamhet kräver en styrelse som förstår förutsättningarna. Man har behov av långsiktigt förvaltande samtidigt som konsultrörelsen inte har mer än 3 månaders framförhållning. Vasakronan hade andra policier än vi."

Det hade hjälpt företaget i början om man från början haft mer externa chefer, menar han.

En företrädare för ett av Confortias regionkontor menar att garantiavtalet mest varit av ondo.

"Ska man ut på en marknad är det bäst att göra det i ett svep. Annars blir det som att kupera svansen på en hund successivt."

Confortia tycks ha svårt att komma statliga myndigheter in på livet. Man har dock exempelvis projekterat utbyggnaden av Kristianstad Airport. Ett annat problem är att FM och FORTV har olika tyngdpunkter i sin krav. En Confortia-anställd (regionalt) menar att man kan observera en skillnad mellan lokalbrukarens erfarenhetsmässiga behov ("och som han slutligen ser till att han får") och vad FORTV frågar efter i sin upphandling.

"Projektet går på så sätt inte rakt på mål och kunskap om brukarens verksamhet tas inte till vara i tillräckligt hög grad. Resultatet blir totalt sett dyrare i slutändan".

Han menar att fördelarna av det valda systemet är att konkurrens erhålls inom byggadministrationen och att köpa-sälj-förhållandet blir tydligt; däremot menar han att Confortia i sin konkurrensutsatta position har svårt att i längden bibehålla försvarsspecifik kompetens som inte efterfrågas på den civila marknaden. En annan intervjuad pekar på att det är anmärkningsvärt att Confortia inte får uppdrag

från sin huvudägare Vasakronan. Detta anses vara en minne från gamla Byggnadsstyrelsen. Man använder sina gamla affärskontakter och hyser viss misstro gentemot Confortia på grund av ursprunget i FortF.

Alf Carlsson menar att det för marknadens del visserligen gällde att Confortia trängde sig in i de redan etablerade företagens marknad. Å andra sidan öppnades en ny marknad genom att försvaret och FORTV skulle köpa på en marknad. 50 procent kanske nås 1998–99.

Arbetsfördelningen i början var den att den tekniska avdelningen koncentrerade sig på FORTV medan regionerna huvudsakligen arbetade på den övriga marknaden. En del av arbetet inledningsvis har varit att skapa kommersiella relationer. Delar av Confortia är helt försvarsspecifika och anpassade till FORTV:s fastigheter och Försvarsmaktens verksamhet.

Confortia hade på olika nivåer och i olika konstellationer möten med FORTV, som får betraktas som huvudkontakten. Vidare har FORTV, FM och Confortia träffats varje kvartal för att följa upp hur beställningsramarna arbetas upp. Särskilt 1994 var ett svårt år på grund av motsättningar mellan FORTV och FM beträffande fastighetsförvaltningen. Projekten kom inte fram. Försvarsmakten vägrade betala uppdragskostnader till FORTV under en period vintern 1994–95. Confortia önskade bra relationer med båda. Huvudkontakten har alltmer blivit FORTV. Det tog ett år innan det fanns ett sunt kundtänkande i relationen. Mentalt var det en svår process, menar en intervjuad, när man insåg att den gamla partnerrelationen nu hade ersatts av en mer kommersiell relation. Som kommentar till detta kan nämnas att cirka 1/3 av det gemensamma beställningsåtagandet utnyttjas av Försvarsmakten, 2/3 av FORTV.

Från sommaren 1995 fram till årsskiftet 1995/96 gjorde Vasakronan allvarliga försök att sälja Confortia, dock utan framgång. Det hölls hemligt men läckte ut och offentliggjordes i januari 1996. Ledningen kunde inte göra viktigare förändringar under försäljningsprocessen. I mars-april 1996 avbröts processen, man kunde inte göra en bra affär.

"Man tappar lite tempo under försäljningsprocessen", menar Alf Carlsson, som dock inte har något emot en stark och engagerad ägare.

Försäljningsförsöket förvånade en del, och man menar att misslyckandet att hitta en köpare har skadat Confortias förtroende på marknaden. Mot detta kan man invända att statliga bolag alltid kan bedömas vara kandidater för försäljning!

Försvarsmaktens och FORTV:s uppfattning om Confortia

Som underlag för detta avsnitt har uttalanden sammanställts från Försvarsmakten och FORTV, de än så länge dominerande kunderna. Däremot har inte kunder på Confortias nya marknad intervjuats. Dels representerar dessa än så länge endast en mindre del av Confortias marknad, dels har det för denna studie varit intressantare att se hur de gamla kunderna, med möjligheter att jämföra, upplever Confortias utveckling efter bolagiseringen. Det avgörande testet på Confortias ställning på marknaden kommer först efter det att garantiättagandena upphör.

Kunder vid Försvarmakten

Försvarmakten anser (centralt) att det jobb Confortia gjort "i allt väsentligt varit bra". Försvarmaktens företrädare är förvånade över att Vasakronan själv köper så lite av sitt eget konsultföretag. Dessa intervjuade menar att den nya kompetensen Confortia har skaffat sig på miljöområdet är något Försvarmakten kan ha glädje av. Företaget svarar väl upp mot de krav som kunden ställer. Även utan beställningsåtagande hade FM handlat upp försvarsspecifika tjänster från Confortia. Skillnaden mellan Confortias och FORTV:s relation till Försvarmakten är att FM behandlas mer kundorienterat av Confortia än av FORTV. Inledningsvis var det tydligt att Confortia inte hade ställt om sig till leverantörsrollen. "Härmed kallar Confortia till..." i inbjudningarna har nu ersatts med andra formuleringar. En kritik man hade riktat mot Confortia var att de ibland har svårt att hålla tidplaner – en förklaring kunde vara att de bästa projektledarna stannat kvar i FORTV. Confortia borde ha modernare ekonomiadministrativa system som gör dem i det avseendet lika effektiva som andra konsultfirmor. För Försvarmakten är det ett problem att ha projektörer i bolagsform.

"Gång på gång hamnar vi i diskussioner med Confortia om vilken kompetensreserv som behövs för återtagning och tillväxt. Vi har ingen överblick över vad FORTV och FOA har på vissa för oss viktiga områden."

De som intervjuats centralt inom Försvarmakten känner oro för vad som händer när beställningsåtagandet är slut. Man är rädd att den fortifikatoriska kompetensen försvinner som nu finns i Confortia. Man önskar att man kunde säkerställa den på något sätt,

även om FM inte planerar att bygga några avancerade anläggningar inom den närmaste tiden. Det behövs kompetens för att projektera, sköta byggadministration samt att driva anläggningar inför och i ett återtagningsskede.

Synpunkterna från Försvarsmakten regionalt och lokalt kan sammanfattas med att relationerna till Confortias regionala kontor genomgående anses vara bra. Confortia anses vara mer anpassat till kundens behov och lättare att samarbeta med än FORTV som anses ha "egna intressen" att bevaka i förhållande till Försvarsmakten. I en region säger man att Confortia är fint organiserade genom att alla fackområden är representerade och sitter i samma hus. Man anser att det blivit bättre än på FortF:s tid. I en annan region framhålls att det är "naturligt att prata med Confortia". Det framgår av intervjuerna att snittytan mellan FM och FORTV inte är färdigutvecklad, vilket yttrar sig i att Försvarsmaktens företrädare tycker att det är en omväg att de flesta uppdragen till Confortia går via FORTV. Man anser det önskvärt att i större utsträckning själva få anlita Confortia direkt.

Kunder från FORTV

FORTV:s företrädare menar att man kan avläsa en effektivitetsförbättring först när konkurrensutsättningen har skett fullt ut, efter garantitidens slut. I nuläget anser man att det är svårt att göra en sådan bedömning. Man framhåller dock att Confortialösningen har lett till större flexibilitet, genom att anpassningen till produktionsvolymerna inte behöver lösas inom FORTV:s personalram utan endast leder till förändringar i konsultupphandlingsvolymerna.

En intervjuad anser att bolagiseringen var en vitamininjektion. "Väldigt många har fått spänst i steget vid bolagiseringen", menar han. Bolagiseringen har ändrat arbetsformerna. Det är viktigt för FORTV att ha en egen upphandlingskompetens. Sådana saker kan inte läggas ut på t.ex. Confortia även om en del av FortF:s tidigare expertis nu sitter där. På teknikersidan gick nästan alla utförare till Confortia. En annan förändring är att viktig information måste sättas på dokument, man kan inte längre "ha det i huvudet på folk" som traditionen har varit. "Både vi och Confortia har stuvat om sedan starten. Nu är FORTV:s chefer solitärer, följer utvecklingen bättre, utformar styrdokument. Vi har fått en bättre kvalitet på styrningsmomentet. Men Confortia lägger höga anbud i jämförelse med marknaden i övrigt".

Jag vet inte, säger en intervjuad, om Confortia är tillräckligt slimmade, det är nackdelen med garantiavtalet – risk för att marknadsanpassningen fördröjs.

En annan intervjuad menar att det är negativt att beställningsåtagandet gör att Confortia inte får den press på sig som de annars skulle ha fått. "Vi kanske inte utvecklar de rutiner som vi behöver ha inför marknadsutsättningen", menar han. Det har lagts för mycket direktupphandling. När beställningsåtagandet går ut måste FORTV ta fram mer upphandlingsunderlag än hittills. Alf Carlsson har varit aktiv i att öka den privata marknadsandelen. Sett i relation till svårigheterna på byggmarknaden är resultatet, 20–25 procent, bra gjort. Någon jämförande kvalitetsmätning mellan Confortia och andra har inte gjorts. Vi tycker att Confortia har visat viss förbättring. Vi har försökt föra en öppen dialog och diskuterat om man haft en tendens att det glidit iväg. Våra medarbetare kanske var diktatoriska i början. Vi har infört rutinen att konsulten ska

rapportera när han passerat 70 procent av budgeten. Sker inte det är han fast vid åtagandet. Den delen av Confortias personal som kom över från FortF var väl rotade i gamla traditioner, och det är därför välgörande att Confortia rekryterat in nya människor som kan hjälpa till att göra Confortias projektering mer modern. Hittills har vi ingen anledning att beklaga oss över Confortia, menar han sammanfattningsvis.

Utvecklingen utifrån planer och årsredovisningar

För att ge en överblick över utvecklingen sammanfattas nedan några nyckeltal som de redovisats i Confortias planer och årsredovisningar.

Tabell Nyckeltal i planer och årsredovisningar

	Verks.plan 1993-12-03	Affärsplan 1994-11-21	Årsredovisn. 93-10--94-12	Årsredovisn. 1995	Affärsplan 1996-01-17
Rörelsein- täkter/om- sättn.	Budget 221 mkr.	Prognos -94 223 mkr.	Utfall 224 mkr.	Utfall 235,7 mkr.	Budget 220 mkr.
Medelantal anställda	—	—	379	372	—
Andel av omsättn. från civil markn.	Budget -94 10 %	Prognos -94 10 %	Utfall 14 %	Utfall 25 %	Budget 32 %
Soliditet	30 %	—	45 %	51,4 %	—

Av sammanställningen framgår att omsättning och antal anställda varit stabila och att soliditeten liksom andelen civil marknad ökat stadigt.

Frågor inför framtiden

Diskussionen gäller vad som händer när beläggningsgarantin försvinner efter första halvåret 1997. Har Confortia haft tillräcklig tid på sig att marknadsanpassa sig? Man kan lägga ihop intervjuerna och se ett mönster. Någon pekar på att marknadsanpassningen fördröjdes ett år därför att man dröjt med att hantera uppdelningen på T-avdelningen och Region Mitt. Det anses också att styrelsens sonderingar på marknaden om en försäljning under den senaste vintern la en förlamande hand på förändringsarbetet. Till detta kommer det skydd som beläggningsgarantin ger. Står Confortia verkligen beredd för att klara sig själva på en marknad?

Ledningen beskriver de fem starka profilpunkterna inför framtiden som:

- Teknisk rådgivning och projektadministration
- Teknisk projektering inom bygg och anläggning med därtill hörande installationsprojektering
- Drift och underhåll inom fastighetsförvaltning inkl. bergskrotning (entreprenadverksamhet).
- Skydd och säkerhet

Det finns enligt flera intervjuade flera starka sidor hos Confortia. Förutom befästningsexpertisen finns framstående resurser inom driftstyrning (driftkontroll, arbetsmätningar) och bergskrotning.

Men företagets geografiska struktur kan, hävdas det, komma att skapa problem. Den kännetecknas av en koncentration till Eskilstuna men i övrigt en stor spridning över landet. Önskemålet är att ligga nära marknaden, dvs. för närvarande huvudkunden Försvars-

makten och FORTV som båda är mycket utspridda. En fråga är om man har råd med detta när beläggningsgarantin upphör. En annan intervjuad menar att spridningen inte behöver vara en nackdel om man kan uppnå en samordning mellan orterna. Dessutom finns det en lokal marknad med mindre projekt och behov av geografisk närhet. För att få kläm på den lokala planeringen bör man inte vara alltför mycket koncentrerad till Eskilstuna. En annan pekar på att det ger möjligheter att ligga nära marknaden, men att det tar tid innan man kan utnyttja hela bolagets kompetens optimalt.

Ett problem kan vara att kompetensen är spridd på ett sätt som skiljer sig från efterfrågan, vilket kräver samordning. Denna samordning har ännu inte byggts upp.

Förhållandet till de två delmarknaderna, försvarssektorn respektive övrig marknad, ger underlag för funderingar hos de intervjuade. Confortia tillför marknaden relativt speciella förmågor, t.ex. hur man använder den fortifikatoriska tekniken. Kompetensen ligger på en teoretiskt hög nivå och handlar om beräkningar av dimensionering, billigare konstruktioner, hur man förbereder konstruktionerna på att utstå stora påfrestningar under korta tidsrymder. I kompetensen ligger en hög sofistiktionsgrad inom området säkerhetsteknik. Att skingra kompetensen skulle innebära en försämring gentemot försvaret som kund. Denne intervjuade befarar att kunden underskattar svårigheten att bygga upp denna kompetens om den nu försvinner. Leverantören har f.n. en förmåga att fylla i de luckor som kunden har. Detta kräver en lång och bra relation och ett kunnande om kundens situation och behov. Styrkan i den längre relationen kan hotas av reglerna om offentlig upphandling.

Bedömningarna av Confortias framtid växlar bland de intervjuade. Någon menar att personalen är över- och feldimensionerad, även om nyanställningarna har varit riktiga. Någon intervjuad pekar på att den fortifikatoriska expertisen inte är så speciell som den låter. Dels finns den hos konkurrenter, framförallt Tyréns, dels kan mycket överföras från andra specialismråden, t.ex. vattenfallsteknik.

När det nya försvarsbeslutet kommer bör Confortia ha en god chans att få en ordentlig andel, tror en intervjuad. Förutsättningen är att man är professionell och kan lägga anbud på rätt nivå. Möjligen är man van vid att hålla för hög kvalitet som kunden inte är beredd att betala för. För att få ordning på sina kostnader måste Confortia minska en del om inte byggmarknaden börjar snurra igen.

Frågan är hur väl man har lyckats simulera en marknadssituation i relationen mellan FORTV/Försvarsmakt och Confortia. Någon intervjuad menar att man på sina håll har fortsatt som förut och slarvat med den kommersiella aspekten, att Confortia egentligen är dyrare än ett vanligt bolag och att detta kommer att slå igenom när förhållandena blir avreglerade.

En intervjuad menar att rollspelet inte blev som han hade tänkt. FORTV skulle handla upp och stå för projektledning. Enligt honom gör FORTV för mycket av det operativa. FORTV kan uppträda utan Confortia vilket gör att Confortia kan ha en svår framtid framför sig.

En annan intervjuad menar att FORTV nog kan tänka sig att lägga mindre jobb på Confortia, där bolagets specialkunskaper om försvaret utan vidare gör dem konkurrenskraftiga, medan konkurrensen med marknaden i övrigt kommer att bli hårdare i fråga om t.ex. stora kasernarbeten och ej skyddade anläggningar.

Avgörande för styrkan på marknaden blir om man kan ta tag i bekymren, skära ned olönsamma delar, satsa på utvecklingsbara delar och förstärka managementnivån regionalt, menar en intervjuad. Några kommentarer från Confortia är:

- Confortia kan och kommer att tillföra marknaden speciella tjänster. Den skyddskonstruktiva kompetensen exempelvis kan naturligtvis användas inom totalförsvaret i övrigt, dvs. där Försvarsmakten och FORTV inte är engagerade, men också i annan samhällsbyggnad. Kompetensen ligger på en hög teoretisk nivå främst inom begreppen vapenverkansformer och skydd mot vapenverkan. Vanligast är nyttjandet av densamma inom området skyddade berganläggningar, av naturliga skäl, men även för omsättning i förstärkta ovanjordsanläggningar förekommer kvalificerade skyddskonstruktioner.
- Dimensioneringar och beräkningar av tryck- och impulsbelastade konstruktioner för att motstå olika vapenverkansformer, från varierande hotbilder, under korta tidsintervaller är dominerande.
- Att skingra denna speciella kompetens innebär en försämring för utövande av densamma gentemot alla kunder, såväl försvaret som andra, eftersom en viss miniminivå måste upprätthållas om verksamheten skall kunna verka, utvecklas och förädlas.
- Nära samarbete med Försvarsmakten är en huvudförutsättning för att dessa kunskaper och denna erfarenhet skall kunna tillvaratagas och vidmakthållas över tiden. Lämplig samarbetsform härför torde vara tekniska utvecklingsuppdrag inom specialnischer där försvarsbyggverksamheten behöver göra framåtskridanden.
- Många krav och anvisningar inom skyddsteknikens område är gamla och omoderna och bör anpassas inför 2000-talet. Framtida

mål kring rörlighet och förberedda skyddsplatser kräver kvalificerade tekniska utredningar som kartlägger förutsättningarna och verifierar möjligheterna.

- Kunskap, vilja och ansvarstagande finns – det gäller bara att hitta formerna och komma igång. Viktigt är att de tekniska lösningarna, såväl i nutid som framtid, väl svarar mot ställda krav och att kvaliteten för att uppnå detta är rätt vald samt kompetent och sakligt utförd. En naturlig uppföljning är olika kvalitetssystem som verkar från tidiga skeden via projektering och byggande till slutprodukt där rätt och erforderlig kvalitet ställs i centrum.

Valet mellan privatisering och enbart bolagisering

De intervjuade har ombetts kommentera frågan om hur valet av huvudman påverkade företags utveckling. Det hade varit effektivare, påpekar en intervjuad, om verksamheten från början förts in i en redan fungerande bolagsstruktur. Det lades ned mycket arbete på att få igång en struktur, att få till ekonomiska system, profilering, kanaler för marknadsföring. Dessa frågor hade blivit enklare vid en försäljning till ett privat bolag, däremot hade det blivit svårare för personalen att snabbt ställa om sig. Men man hade vunnit i starten. Förutsättningen är dock att man hade gått in i en färdig struktur; enbart privatisering i ett eget bolag hade inte varit tillräckligt.

Man kan diskutera, på det sätt som Försvarsmakten gör, om det kloka i att privatisera expertis som är mycket försvarsspecifik och som behöver hållas i beredskap. Möjligen finns här en återhållande kraft gentemot privatiseringstendenserna.

Några intervjuade pekar på att ett viktigt steg togs redan 1991 när FortF övergick till avgiftsfinansiering. Detta blev i själva verket första steget i en marknadsorientering som sedan fortsattes med ett andra steg i och med bolagiseringen fr.o.m. 1994. Upphörandet av garantiåtagandet i mitten 1997 skärper marknadsorienteringen. Ett ytterligare steg, privatiseringen, kommer mot denna bakgrund inte att upplevas alltför drastiskt. En intervjuad menar att processen mot ökande marknadsutsättning, så här i efterhand, varit "elegant" genom den gradvisa omskolning som blivit möjlig. En nackdel med denna långsamma process har dock varit att man kanske missat den bästa tidpunkten för privatisering, nämligen när marknaden inom branschen var som bäst vid mitten av 1980-talet.

Bilaga

Bildandet av Kasernen Fastighets AB

Förloppet

Enligt ett bostadspolitiskt beslut i riksdagen 1981 skulle statliga myndigheter inte ägna sig åt bostäder. Alla myndigheter fick i uppdrag att avveckla sitt innehav, men försvarsmakten hade svårigheter att leva upp till detta, eftersom kommunerna inte kunde fylla försvarets behov av ettor och tvåor för korttidsboende. Sedan tidigare fanns en bostadsstiftelse, MHS-eleven. Stiftelsen försåg personal knuten till Militärhögskolan med bostäder.

Under den hetaste tiden på fastighetsmarknaden, på 80-talet, behövdes rum med viss standard som eleverna hade avtalsenlig rätt till. Regeringen tillät inte nybygge utan istället förvärvades bostäder. Därför bildades en ny stiftelse, Stiftelsen Försvarsbostäder. Stiftelsen förvärvade ett antal bostadsrättslägenheter. Dessutom bildades ett bolag, Kasernen Fastighets AB, med stiftelsen som 25-procentig ägare och med Diös Fastighets AB som 75-procentig ägare. Syftet med bolagsbildningen var att kunna producera nya lägenheter.

Hösten 1991 fick Diös Fastighets AB svårt att uppfylla ett utlovat investeringsåtagande. Det bestämdes då att staten skulle ta över hela verksamheten. Staten förvärvade därför samtliga aktier i Kasernen AB i december 1991. Under åren 1992–94 uppbar Kasernen driftbidrag, 15 miljoner kr per år.

Kasernen har en liten administration i Skövde. Förvaltning och drift sköts av Försvarsmakten på uppdrag av Kasernen. Försvarsmakten hyr ut lägenheterna i andra hand, med hyresgästens avstående från besittningsskyddet och till full kostnadstäckning. Målgruppen är elever och lärare i försvarssektorn.

Sambandet med LEMO-reformen

När försvarsfastigheter reformerades följde proposition 1992/93:37 LEMO:s förslag och pekade ut Kasernen Fastighets AB som det företag som skulle ta hand om samtliga avstyckningsbara bostadsfastigheter inom försvaret, dvs. en parallell till Vasakronan AB dit övriga placeringsfastigheter skulle föras. I juli 1994 överfördes i praktiken samtliga avstyckningsbara bostadsfastigheter från försvaret till Kasernen. Av försvarets bostäder finns nu 400 i FORTV och 750 i Kasernen. Det formella överförandet skedde i februari 1995. I april 1995 lades bolaget in direkt under Finansdepartementet, dock inte som en del av Vasakronan AB.

Ansats till utvärdering

En utvärdering av Kasernen Fastighets AB som en del av omstruktureringarna på 90-talet, särskilt LEMO-reformen, skulle kunna göras längs följande linjer (som dock inte fullföljs här). Som framgår av redogörelsen bildades inte bolaget som en följd av LEMO-reformen, men det fanns tillgängligt som ett instrument för att förverkliga policyn om att skilja förvaltandet från brukandet. Bolagiseringen av personalbostadsförvaltningen var etablerad som princip redan före LEMO. Det nya var att alla (avstyckningsbara) personalbostäder i försvaret skulle behandlas på samma sätt. Både bolagiseringen som princip och det konsekventa genomförandet för alla personalbostäder var i överensstämmelse med LEMO:s principer om att det som inte var centralt för krigsorganisationen skulle ut ur Försvarsmakten och styras genom ett kund- eller hyresgästförhållande.

Däremot representerar Kasernen Fastighets AB fortfarande en särlösning för försvaret genom att bolaget bara innehåller personalbostäder från försvaret. För att eliminera särlösningarna, vilket också var ett av LEMO:s mål, skulle man behöva gå ett steg vidare i

utvecklingen av Kasernen Fastighets AB, t.ex. innebärande att personalbostäder även från andra områden än försvaret kunde föras in i Kasernen Fastighets AB eller att bolaget privatiseras. Någon närmare utredning om detta görs inte här.

De tre fallstudierna från 1990-talet jämförda med 1980-talets bolagiseringar

av Arne Granholm

De tre fallstudier som redovisats, om privatiseringen av Försvarets Datacenter (FDC) och Försvarets Medicenter (FMC) samt bolagiseringen genom Confortia, kan ge underlag för bedömningar om vilken process som bör användas under olika förutsättningar. Utöver de två konsultrapporterna om privatiseringen finns material även i UTFÖR:s delbetänkande om avveckling (Avveckling med inläring, SOU 1996:99).

Privatiseringen av FDC och FMC kritiserar av UTFÖR för att man skapade orealistiska förutsättningar hos personalen om möjligheterna att få fortsatt anställning hos den nye ägaren, en förhoppning som var ett förhandlingsbud och inte ett löfte. När det gäller FMC blev det inget större problem, eftersom genomsnittsåldern hos de anställda var så hög att de flesta övertaliga fick en pensionslösning. I FDC:s fall, däremot, skapade förloppet en påtaglig bitterhet som ger utslag i den enkät som UTFÖR utfört. I jämförelse med i synnerhet avvecklingen av FDC sköttes avvecklingen av FortF och uppsägningarna av personalen på ett mer hänsynsfullt sätt, av UTFÖR:s enkät att döma.

Man kan hävda att det är svårt att lösa personalfrågor på ett perfekt sätt i samband med privatiseringar, i synnerhet enligt det gamla regelsystemet som möjliggjorde för den nye ägaren att fritt välja sin personal. Reglerna har på den punkten ändrats, vilket gör

att avveckling i skarven mellan två ägare nu inte är möjlig att genomföra på samma sätt som tidigare. Därmed skulle också en av de stora skillnaderna mellan privatisering direkt eller med mellanliggande bolagisering (och senare försäljning) ha försvunnit. Nya privatiseringar kommer alltså inte att kunna göras på detta sätt.

Avvecklingsförloppet och fördelningen av personalen mellan FORTV, Confortia och uppsägning skulle antagligen ha sett annorlunda ut om Confortia privatiserats istället för stannat kvar i den statliga sektorn. Av beskrivningen framgår att det fanns ett utrymme för dialog när det gäller behandlingen av den gula gruppen. Vid en privatisering hade möjligen tidsschemat blivit mer pressat.

Samtidigt framgår det av konsultrapporterna om FDC och FMC att integreringen i de stora privata koncernerna har givit de tidigare statliga verksamheterna en chans att snabbt utveckla nya system, nya marknadskontakter och ett nytt beteende i förhållande till marknaden, som hade varit svårare att klara av på egen hand. FDC och FMC börjar redan bli integrerade delar av sina respektive företag, även om processen inte varit smärfri. Och det har också framkommit i intervjuerna att det upplevts som en nackdel för Confortia att det nya bolaget är tvunget att självt bygga upp alla nya system.

Å andra sidan finns det en fördel med en stegvis marknadsut-sättning (via t.ex. garantiåtaganden och/eller fortsatt tillhörighet till staten) att man under mellantiden kan rekrytera, utbilda och bygga upp system så att man skapar större beredskap för en fullständig konkurrensut-sättning. Alla företagen, FDC, FMC och Confortia har haft någon form av garantiåtaganden under en övergångstid. I intervjuerna har dock framkommit tveksamhet om förberedelser för

konkurrensutsättning verkligen kan ske i en så skyddad miljö som särskilt Confortia ger exempel på. Det är bättre att kupera svansen på en gång, menar någon. För att bedöma om denne intervjuade har rätt måste man bedöma om man prioriterar Confortias överlevnad som företag (eventuellt starkt reducerat) eller enskilda anställdas anställning. Man måste också bedöma om FORTV/Försvarsmakten verkligen hade lagt beställningar, i synnerhet de större beställningarna, på något annat företag om man haft chansen. Med tanke på att investeringsvolymen i försvarssektorn sjönk under perioden är det inte säkert att försvarssektorn verkligen hade lagt beställningarna på några andra företag än Confortia. Men medvetandet om att inget skyddsnät fanns, kanske skulle tvingat företaget till en snabbare inre omvandling. Å andra sidan har Confortia genom att så snabbt expandera in i den civila marknaden visat en överlevnadsförmåga även på denna.

En viktig faktor är tidpunkten. Varje bransch har en egen konjunktur som bör styra avknopplingsplaneringen och som kan komma i kläm med ambitioner att göra avknopplingarna successiva och personalvänliga. Både data- och mediabranschen har t.ex. nu en bättre konjunktur än byggbranschen, men förhållandena var lite annorlunda på 80-talet.

Diskussionen om valet av metod, privatisering eller bara bolagisering, visar alltså

- att skillnaden har minskat i och med nya regler för övertagande som ökar arbetsgivaransvaret för personalen,
- att garantiåtagandet har minst lika stor betydelse som valet av huvudman och att garantiåtaganden ur företagets synvinkel inte är enbart en fördel,
- att privatisering direkt kan vara att föredra om den privatiserade

verksamheten förs in i ett företag som redan fungerar på en marknad.

RRV:s studie av statliga bolagiseringar under 1980-talet

RRV gjorde 1993 en analys (F 1993:25) av tre bolagiseringar på 1980-talet, dvs.

- SGAB, Sveriges Geologiska AB (f.d. del av SGU),
- DAFA DATA AB och
- SSPA Maritim Consulting AB (f.d. Statens skeppsprovninganstalt).

De tre företagen gick helt olika öden till mötes.

SGAB avvecklades som sammanhållet företag efter bolagiseringen. Delar av verksamheten knoppades av och togs över av de anställda, bl.a. i tre avknoppade företag som drivs vidare vart och ett med förkortningen SGAB, en förkortning som inte är skyddad utan kan stå för olika företagsnamn. Företagen har inte något inbördes organisatoriskt samband men visar med sin blotta existens att det fanns en vitalitet i delar av det gamla SGAB, dock inte i helheten. Förklaringarna till detta var, enligt RRV-rapporten, att företaget redan vid bolagiseringen var i obalans beroende på den hastiga expansionen av uppdragsverksamheten samt på en omlokalisering. Företaget var vidare ursprungligen starkt kopplat till myndigheten SGU och hade svårt att skapa en egen företagskultur för att överleva på en marknad.

När det gäller DAFA skedde inte så stora förändringar genom bolagiseringen. Företaget var redan som myndighet konkurrensut-

satt, dvs. myndigheterna kunde välja andra leverantörer. Man arbetade redan som ett företag men upplevde att myndighetsformen hämmade utvecklingen; man kunde inte köpa utrustningen själv, inte bilda dotterbolag etc. Genom bolagiseringen möjliggjordes detta. Företaget fortsatte arbetet med de myndighetssystem som man redan utvecklat i samarbete med kunderna. Hösten 1993 såldes DAFA till Sema Group, ett engelsk-franskt företag, bland de 3-5 största i den europeiska IT-branschen med IT-tjänster i bred mening, såväl konsulttjänster som maskindrift. DAFA bytte namn till Sema Group AB. Före privatiseringen gick en klar övertikt av utbudet till den statliga marknaden, numera endast 1/3, resten på den privata, huvudsakligen svenska marknaden. Privatiseringen var nödvändig i den hårdnande internationella konkurrensen. Kunderna krävde alltmer företag med internationell förankring. Tillhörigheten till Sema Group möjliggjorde företagets fortsatta kraftiga expansion, men denna hade redan påbörjats under perioden före privatiseringen.

SSPA:s bolagisering tyngdes inledningsvis av en stor investering i ett laboratorium och av att myndigheten under ett par decennier hade letts av en och samma person. Aktierna togs så småningom över av Chalmers tekniska högskola, eftersom den stora laboratoriebyggnaden ligger mitt på Chalmers område och eftersom Chalmers har en livaktig marinteknisk verksamhet. SSPA har under 90-talet haft en framgångsrik verksamhet med viss expansion, hyfsad lönsamhet och en betydande internationell efterfrågan, omfattande cirka hälften av omsättningen. En förutsättning för detta har varit en tillräckligt stor hemmabas.

En lärdom av RRV:s studie är att en framgångsrik bolagisering förutsätter förändringar av företagets egenskaper och beteenden,

dvs. "organisationens institutionella identitet". Denna förändring kunde åstadkommas i två av bolagen men inte i SGAB som därför delades upp och avvecklades. Av de två andra visar ett, SSPA, en egen överlevnadsförmåga på en internationell marknad medan det andra, DAFA, uppvisar en kraftig expansion på såväl statlig som privat, svensk marknad.

Avslutande synpunkter

FDC, FMC och Confortia visar som vi sett ovan

- att FDC i stor utsträckning fortsätter som förut på grund av den nära kopplingen till Försvarsmakten men ändå i sin utveckling kan dra nytta av sin integrering i en större koncern,
- att FMC integreras i den privata koncernen på ett sätt som gör att det snart blir svårt att särskilja vad som ursprungligen såldes samt
- att Confortia befinner sig i ett utvecklingsskede men fortfarande är starkt beroende av garantiåtagandet.

Både privatiseringen av FDC och FMC kan sägas vara exempel på en parallell till metamorfosen DAFA-Sema Group AB, dvs. integrering i en redan etablerad privat koncern. Även Confortia och DAFA uppvisar vissa paralleller eftersom båda som en initial förutsättning haft staten som en stor och relativt stabil kund.

Bolagiseringarna under 90-talet var inte framförallt lokaliserade till försvarssektorn. Exempelen här härrör sig enbart från försvarssektorn. Kan man ändå, med begränsningarna till exempel från försvarssektorn, dra någon slutsats om skillnader mellan 80- och

90-talets statliga bolagiseringar?

En första slutsats är att tiden ännu är för kort för definitiva slutsatser. Det dröjde i 80-talets bolagiseringar omkring ett decennium mellan bolagiseringen och privatiseringarna/nedläggningen. 90-talets bolagiseringar är bara ett par år gamla. Var den tioåriga bolagsperioden ett nödvändigt mellanspel för att säkerställa skapandet av affärsmässighet? Kommer Confortia att behöva lika lång tid? Det är svårt att dra direkta paralleller eftersom tidsandan förändrats. Vid mitten på 80-talet var privatisering av statlig verksamhet inte lika accepterat som det blev några år senare.

Man kan redan se att FMC:s och FDC:s framgångsrika integreringar i respektive koncern avviker från 80-talsmönstret, genom att privatiseringen skedde omedelbart utan mellanliggande statlig bolagisering.

Vidare kan man se att bara ett av RRV:s tre exempel genomgick en framgångsrik integrering i ett privat bolag, nämligen DAFA. SSPA klarade sig på egna ben men har en unik profil som möjliggör inbrytning på en internationell marknad. När det gäller Confortia kan man fråga sig vilket av de tre typfallen från RRV-studien som kommer att bli tillämpligt vid en fullständig konkurrensutsättning:

- delning och överlevnad i mindre enheter,
 - fortsatt utveckling som självständigt bolag, privat eller statsägt, eventuellt med en ny marknad,
 - överlevnad som del av en större redan etablerad privat koncern.
- På detta visserligen kläna underlag skulle man kunna spekulera i en hypotes att den säkraste framtiden för ett statligt bolag verkar vara att inlemmas i ett större redan etablerat företag i samma eller näraliggande bransch.

Det finns en potential hos Confortia även utan integrering med en privat koncern. Men det kräver insatser i fortsatt utveckling, investeringar i organisation och affärsutveckling, fortsatt kompetensutveckling inom prioriterade områden samt, helst, en positiv utveckling i branschen som helhet.

Bilaga 1

Utredningens betänkanden

SOU 1995:129 *En styrande krigsorganisation. Målanalys.*

SOU 1996:96 *Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarets ledningsorganisation.*

SOU 1996:97 *Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform.*

SOU 1996:98 *Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen.*

SOU 1996:99 *Avveckling med inläring. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal.*

SOU 1996:123 *Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd.*

Underlagsrapporter

Under hösten 1996 publiceras följande bilagor till slutbetänkandet:

SOU 1996:130

- Rapport 1. *De två kulturerna.*

Om den civila och militära sektorns försök att styra varandra under fyra sekler. (Uppsatser av historikerna Klaus Richard Böhme, Bo Hultdt och Kent Zetterberg samt statsvetaren Carl-Einar Stålvant).

SOU 1996:131

- Rapport 2. *Extern värdering av hot och förmåga.*

Mättnings- och organisationsaspekter på statsmakternas styrning av försvaret. (En rapport av FOA: Karakteristik av det militära försvarets förmåga samt en rapport av Carl Johan Dahlman: Analytical Support for Defense. American Foundations and Swedish Applications).

SOU 1996:132

- Rapport 3. *Det stora och snabba greppet.*

Hur LEMO-reformen omstrukturerade försvarssektorn. (Innehåller en redogörelse för LEMO-reformens metodik och hur denna påverkade resultaten, utarbetad av UTFÖR:s sekretariat).

- Rapport 4. *Uppdragsstyrning och ägarstyrning.*

(Innehåller sammanställning av en konsultrapport om uppdragsstyrningen gentemot FMV, beskrivningar av uppdragsstyrningens former generellt inom Försvarsdepartementets område samt en rapport från Statskontoret om styrning av 1 000-kronorsmyndigheter.)

- Rapport 5. *Privatisering eller bara bolagisering?*

(Innehåller konsultrapporter om privatiseringen av Försvarets datacenter och Försvarets mediecenter samt en beskrivning utarbetad av sekretariatet om Confortia AB – bolagiseringen av FortF:s projektering och byggadministration.)

Dessutom tillkommer en engelsk sammanfattning av UTFÖR:s samtliga betänkanden.

UTFÖR:s uppdrag och arbete

Genom beslut den 12 januari 1995 bemyndigade regeringen chefen för Försvarsdepartementet, Thage G Peterson, att tillkalla en särskild utredare för att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Uppdraget syftar, enligt direktiven (1995:4, se bil. 2) till att belysa om avsedda resultat har uppnåtts, dvs. effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. I uppdraget ingår även att utvärdera vilka effekter på myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelse och korrigerar inriktningen. Slutligen skall utredaren dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna samt vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultat av omstruktureringarna.

Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen som särskild utredare generaldirektören Lars Jeding. Som sakkunniga förordnades departementsråden Birgitta Heijer och Ann-Sofie Löth, planeringschefen Dan Ohlsson och departementssekreteraren Katrin Westling Palm. Vidare har följande förordnats som experter: revisionschefen Inge Danielsson, organisationsdirektören Marja Lemne, fil kand Björn Sylvé, departementssekreteraren Ulrika Lindström, överste 1 gr. Svante Kristensson, avdelningschefen Sven Rune Frid, pol mag Christer Åkersten, fil kand Anders Bauer och departementssekreterare Erik Kärnekull. Dan Ohlsson entledigades i samband med utnämning till statssekreterare och Katrin Westling Palm förordnades som expert i samband med utnämning till biträdande kronodirektör.

Till sekreterare förordnades ekon dr Arne Granholm (huvudsekreterare), avdelningsdirektören Kristina Eklund och ämnessakkunnige Sten Johansson. Den senare har tjänstgjort i FN-uppdrag september 1995–april 1996. Till biträdande sekreterare förordnades Lena Niesink.

Utredningen har antagit namnet Utvärderingen av försvarets ledning och struktur (UTFÖR).

Utredaren och de sakkunniga samt vissa av experterna har t.o.m. 3 september 1996 haft 13 sammanträden. Vidare har utredaren och sekretariatet sammanträtt 6 gånger med Försvarsdepartementets chefer med information om utredningsläget.

Chefen för Försvarsdepartementet förordnade den 22 januari 1996 följande personer att ingå i UTFÖR:s referensgrupp för militära lednings- och organisationsfrågor:

f.d. generaldirektör Per Borg

generaldirektör Hans Dellner

f.d. generaldirektör Ingvar Ehrling

generallöjtnant Lars-Erik Englund

general Bengt Gustafsson

överste 1 gr. Stefan Furenius

generalmajor Krister Larsson

generaldirektör Lennart Myhlback

f.d. generaldirektör Gunnar Nordbeck

f.d. generaldirektör Lars Bertil Persson

viceamiral Per Rudberg.

Gruppen har t.o.m. september 1996 sammanträtt fyra gånger. Delar av utredningens underlagsmaterial har presenterats för gruppen, som delat med sig av erfarenheter och synpunkter men givetvis inte kan göras ansvariga för utredningens slutsatser.

Utöver sekretariat och experter har även ett tiotal konsulter inom olika specialområden anlitats samt tre historiker knutna till Militärhögskolan.

Utvärderingen har byggt på studium av dokument, på muntliga intervjuer, på enkäter och på överläggningar med de berörda myndigheternas ledningar. Mer än 600 personer har därvid lämnat

synpunkter muntligen eller skriftligen. Förslag till eventuella korrigeringar av inriktningen har i enlighet med direktiven lämnats till berörda myndigheter och organ för synpunkter före överlämnandet till Försvarsdepartementet, vilket resulterat i tio yttranden som anges i betänkandet.

Bilaga 2

Kommittédirektiv

Uppföljning av strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 1995

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde.

Bakgrund

Sedan ett antal år har den svenska statsförvaltningen genomgått en omfattande förnyelse om omstrukturering. Inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde har förändringsarbetet inneburit att i princip all verksamhet har varit föremål för utredning eller verksamhetsöversyn.

I proposition (1990/91:102), Verksamhet och anslag inom totalförsvaret 1991/92, avsnitt 2.4 redovisades en sammanhållen målsättning och inriktning för utvecklings- och omstruktureringsarbetet inom Försvarsdepartementets område.

I därpå följande kompletteringsproposition (prop. 1990/91:150, del II) presenterades ett samlat program för minskning av den statliga administrationen. För Försvarsdepartementets del redovisades ett tiotal områden som föreslogs bli föremål för omställning och minskning. Översyn av totalförsvarets ledningsorganisation, översyn och omprövning av myndighetsstrukturen samt översyn av forskningsverksamheten är tre av de mest omfattande och principiella områdena som presenteras i programmet.

Som en följd av statsmakternas beslut om strukturförändringar och om besparingar inom den statliga administrationen tillsattes med början år 1991 inom Försvarsdepartementet ett antal utredningar och inleddes vissa översyner. Härefter ingick bl.a. Utredningen om lednings- och myndighetsstrukturen inom försvaret (LEMO), Försvarsforskningsutredningen (FFU), översyn av Flygtekniska försöksanstalten och en översyn av nämnderna inom Försvarsdepartementets område samt ett uppdrag till Statskontoret att göra översyner av Krigsarkivet och museiverksamheten inom departementets verksamhetsområde. Till detta kommer de översyner av totalförsvarets pliktpersonal som gjorts av Frivilligutredningen och Pliktutredningen.

Utredningarna och översynerna har resulterat i ett antal betänkanden/skrivelser m.m. med förslag till omstruktureringar som lämnats till regeringen. Beslut har sedermera fattats av regeringen eller i förekommande fall av riksdagen.

Den 1 juli 1994 var de flesta strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde genomförda. De förändringar som gäller det civila försvaret genomförs dock den 1 juli 1995, så även inrättandet av Totalförsvarets pliktverk.

Strukturförändringarna inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde har varit omfattande och tiden från utredning till genomförande har varit kort. Dessa faktorer har gjort det nödvän-

dig att finna relativt okonventionella metoder i flera av strukturförändringarnas faser. Bl.a. kan nämnas LEMO:s utredningsmetod som innebär att förslagen så långt möjligt förankrades hos myndigheter, intressenter, riksdagspartier och departementsledning m.fl. innan de lämnades till regeringen, vilket i sin tur gjort att genomförandet kunnat bli relativt okomplicerat. För inrättandet av den nya myndigheten Försvarsmakten bildades en särskild myndighet med uppgift att förbereda organiserandet av den nya myndigheten. För att nå en så enhetlig hantering som möjligt av de avvecklingsfrågor som blev följden av nedläggningen av myndigheter, bildades också en särskild avvecklingsmyndighet med uppgift att samlat svara för huvuddelen av avvecklingsuppgifterna.

I 1994 års budgetproposition har regeringen anmält att en systematisk uppföljning av genomförda strukturförändringar bör ske. Vidare anger regeringen att underlaget för riksdagens och regeringens uppföljning av organisations- och strukturförändringar behöver förbättras. Statskontoret har därför fått i uppdrag att medverka i systematisk uppföljning av organisations- och strukturförändringar inom statsförvaltningen.

Chefen för Försvarsdepartementet beslutade i mars 1994 att en uppföljning och utvärdering av genomförda och pågående strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde skulle genomföras. En arbetsgrupp tillsattes (Fö 1994:A) med uppdrag att dels dokumentera hela omstruktureringsarbetet fr.o.m. budgetpropositionen 1991 och kompletteringspropositionen 1991 t.o.m. den 1 juli 1994, dels lämna förslag till hur en samlad utvärdering av effekterna av genomförda omstruktureringar skulle kunna genomföras.

Statskontoret har biträtt arbetsgruppen och på uppdrag av arbetsgruppen dokumenterat hela strukturförändringsprocessen från budgetpropositionen 1991 till 1 juli 1994. För att få underlag till hur en utvärdering av strukturförändringarna skulle kunna genom-

föras har arbetsgruppen inhämtat olika förslag till uppläggningsplan från Försvarets forskningsanstalt, Statskontoret och Statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Arbetsgruppen föreslår att en särskild utredare tillsätts med uppgift att genomföra en uppföljning och utvärdering av genomförda strukturförändringar inom Försvarsdepartementets område.

Uppdraget

Uppdraget att följa upp och utvärdera strukturförändringar inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde skall omfatta tre delar.

1. En samlad uppföljning skall göras som belyser om avsedda resultat har uppnåtts. Med resultat avses här effekter på verksamhet, kostnader och kvalitet. Målen uttrycks i regeringens direktiv till respektive utredning och i regeringens propositioner med förslag till riksdagen om strukturförändringarna.
2. I uppdraget ingår att utvärdera vilka effekter på verksamheten, myndigheternas organisation m.m. som strukturförändringarna fått. Om utvärderingen visar eller pekar på att effekterna på verksamheten avviker från statsmakternas intentioner med strukturförändringarna, skall utredaren analysera orsaken till avvikelserna och lämna förslag till åtgärder som förbättrar måluppfyllelsen och korrigerar inriktningen.
3. Den tredje delen av uppdraget innebär att utredaren skall dokumentera och utvärdera organisation och val av arbetssätt för strukturförändringarna. Med tanke på omfattningen av strukturförändringarna och den relativt korta tid som de genomförts på samt det sätt som utredningarna har bedrivits på är det av vikt att även studera det arbetssätt som valts för att genomföra omstruktureringsarna och att belysa vilka effekter det valda arbetssättet fått på resultatet av omstruktureringsarna.

Utredningsarbetet skall bedrivas av en särskild utredare och organiseras på ett sådant sätt att det kan lämnas deluppdrag och delstudier till myndigheter, organisationer, forskare m.fl. För det ändamålet kommer de förslag till uppläggning av utvärderingen som den särskilda arbetsgruppen vid Försvarsdepartementet inhämtat från FOA, Statskontoret och Statsvetenskapliga institutet vid Stockholms universitet att överlämnas till utredaren, liksom Statskontorets kartläggning av genomförda strukturförändringar. Riksrevisionsverkets (RRV) granskning av strukturförändringarna vid några av de berörda myndigheterna samt RRV:s revisionsutlåtanden bör också uppmärksammas av utredaren.

De flesta av strukturförändringarna inom Försvarsdepartementets verksamhetsområde gäller från den 1 juli 1994. I vissa fall sker genomförandet dock inte förrän 1 juli 1995. Flera av de effekter som förväntas kommer dessutom inte att kunna studeras förrän tidigast hösten 1995. Med tanke på detta skall utredaren successivt rapportera resultatet av uppföljningen och utvärderingen. De förslag till eventuella korrigeringar av inriktningen som utredaren kan komma att lämna skall överlämnas till Försvarsdepartementet när utredaren finner det lämpligt och efter det att berörda myndigheter och organ fått tillfälle att lämna synpunkter. Utredaren skall dessutom inledningsvis redovisa val av uppläggning m.m. för utredningsarbetet.

Utredaren skall i berörda delar beakta direktiven till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (Dir. 1994:23).

Arbetet bör vara avslutat senast den 1 juli 1996.

(Försvarsdepartementet)

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. U.
3. Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemåns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna – en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Alders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige. EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenårsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättsregister
DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirkelns betydelse för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag. M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och
utvidgningens effekter på den gemensamma
jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration
och förhållandet mellan stora och små stater i EU.
UD.
62. EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av
socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik
i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personal. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader.
Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer
och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. M.
75. Värderna i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer,
formalia. Sammanfattning av ett seminarium i
april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i
Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning
och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens
tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala sam-
verkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret
och fredsfriddningstjänsten. Kartläggning,
överbägganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och
medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida
ersättningsformer – En översyn av de nationella
taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teledresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar
inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av
effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inläring. Erfarenheter från
LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer
och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs
yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad
miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet
och högskolor. U.
106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö.
Sammanfattning av fyra regionala möten
1995-96. UD.
107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter,
problem. Sammanfattning av ett seminarium i
november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande
från Utredningen om universitetsfastigheter m.m.
angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av
vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden
inom kulturområdet. Ku.

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
 112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
 113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
 114. En körkortsreform. K.
 115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
 116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
 117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
 118. Station Stockholm Nord. K.
 119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
 120. Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. U.
 121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
 122. Kunsksyn och samhällsnytta i hantverksyrklar och hantverksutövande. U.
 123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
 124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling. Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S. Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S. Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
 125. Droger i trafiken. Ju.
 126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
 127. Folkbildningens institutioner. U.
 128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
 129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
 130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Hult, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
 132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
-

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättsregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen. [45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]

EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspflichtiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och freds räddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inläring. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Lakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporten av Klaus Richard Böhme, Bo Huld, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]
Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Doping i folkhälsoerspektiv. Del A och Del B. [126]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teledresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B.
Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]

Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelse och tomträttsupplåtelse av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyfta och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirkulas betydelse för individ och lokalsamhälle. [47]
Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapsnytt och samhällsnytta i hantverksyrklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten
– Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationn av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag. [51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Vägar in i Sverige. [55]

Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]

Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]

Viktigt meddelande.

Radio och TV i Kris och Krig. [80]

Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]

Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturmiljölagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]

Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]

Regler för handel med el. [49]

Kompetens och kapital + bilaga. [69]

Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]

Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]

Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Civildepartementet

Fritid i förändring.

Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]

Forskning för vår vardag. [10]

Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]

Konsumentskydd på elmarknaden. [104]

Konsumenterna och miljön. [108]

Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]

Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]

Nationalstadsparken. [38]

Rapport från klimatdelegationen 1995.

Klimatrelaterad forskning. [39]

Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]

Kalkning av sjöar och vattendrag [53]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 1 – En granskning. [73]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 1 – An Assessment. [73]

Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.

Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]

Swedish Nuclear Regulatory Activities.

Volume 2 – Descriptions. [74]

IT i miljöarbetet. [92]

Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs

yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]

Miljöbalken. En skärpt och samordnad

miljölagstiftning för en hållbar utveckling.

Del 1 och 2. [103]

Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]

Systematisk förteckning

Statens offentliga utredningar

1. Utredning om ...

2. Utredning om ...

3. Utredning om ...

4. Utredning om ...

5. Utredning om ...

6. Utredning om ...

7. Utredning om ...

8. Utredning om ...

9. Utredning om ...

10. Utredning om ...

11. Utredning om ...

12. Utredning om ...

13. Utredning om ...

14. Utredning om ...

15. Utredning om ...

16. Utredning om ...

17. Utredning om ...

18. Utredning om ...

19. Utredning om ...

20. Utredning om ...

21. Utredning om ...

22. Utredning om ...

23. Utredning om ...

24. Utredning om ...

25. Utredning om ...

26. Utredning om ...

27. Utredning om ...

28. Utredning om ...

29. Utredning om ...

30. Utredning om ...

31. Utredning om ...

32. Utredning om ...

33. Utredning om ...

34. Utredning om ...

35. Utredning om ...

36. Utredning om ...

37. Utredning om ...

38. Utredning om ...

39. Utredning om ...

40. Utredning om ...

41. Utredning om ...

42. Utredning om ...

43. Utredning om ...

44. Utredning om ...

45. Utredning om ...

46. Utredning om ...

47. Utredning om ...

48. Utredning om ...

49. Utredning om ...

50. Utredning om ...

51. Utredning om ...

52. Utredning om ...

53. Utredning om ...

54. Utredning om ...

55. Utredning om ...

56. Utredning om ...

57. Utredning om ...

58. Utredning om ...

59. Utredning om ...

60. Utredning om ...

61. Utredning om ...

62. Utredning om ...

63. Utredning om ...

64. Utredning om ...

65. Utredning om ...

66. Utredning om ...

67. Utredning om ...

68. Utredning om ...

69. Utredning om ...

70. Utredning om ...

71. Utredning om ...

72. Utredning om ...

73. Utredning om ...

74. Utredning om ...

75. Utredning om ...

76. Utredning om ...

77. Utredning om ...

78. Utredning om ...

79. Utredning om ...

80. Utredning om ...

81. Utredning om ...

82. Utredning om ...

83. Utredning om ...

84. Utredning om ...

85. Utredning om ...

86. Utredning om ...

87. Utredning om ...

88. Utredning om ...

89. Utredning om ...

90. Utredning om ...

91. Utredning om ...

92. Utredning om ...

93. Utredning om ...

94. Utredning om ...

95. Utredning om ...

96. Utredning om ...

97. Utredning om ...

98. Utredning om ...

99. Utredning om ...

100. Utredning om ...



