

ATK

OMDANING AV FÖRSVARSLOGISTIKEN

Vad händer sen?



Arbetstagarkonsultrapport

ATK Arbetstagarkonsultation AB

ATK Arbetstagarkonsultation AB
Swedenborgsgatan 2, 2 tr
118 48 Stockholm

Organisationsnummer 556198-6208
Plusgiro 19 10 15-7
Bankgiro 691-8247

Telefon 08-694 04 50
Telefax 08-694 04 51
Hemsida www.atk.se

Förord

Hur man åstadkommer ett effektivt sätt att leda och organisera det stöd som försvaret behöver, den s k försvarslogistiken, alltifrån anskaffning och underhåll av materiel och förnödenheter till olika typer av service och administrativa stödfunktioner, har varit och kommer sannolikt att förbli en evig fråga.

Den här rapporten behandlar försvarslogistikens utveckling i en mycket speciell situation där regering och riksdag har beslutat att, efter år av utredande, överföra delar av försvarslogistiken från Försvarmakten (FM) och dess logistikförband (FMLOG) till Försvarets Materielverk (FMV), samtidigt som rollerna mellan FM och FMV ska renodlas. Proposition är lagd den 12 april (2011/12:86) och riksdagsbehandling är planerad till 2012-06-19.

Rapporten är framtagen på uppdrag av de berörda fackliga organisationerna. Den syftar till att ge ett underlag för det fortsatta arbetet med omdaning, såväl för de fackliga organisationerna i samverkansprocessen som för berörda ansvariga inom myndigheterna. Inriktningen för uppdraget har varit att framförallt bedöma förutsättningar för en långsiktig effektivisering och de besparingsmål som regeringen satt upp.

Rapporten inleds med en beskrivning av uppdraget, dess utgångspunkter och frågeställningar. Efter en kort beskrivning av bakgrunden gör jag några inledande allmänna reflektioner av betydelse för frågeställningarna men också kring själva förändringsarbetet och dess bedrivande. Jag redovisar vidare samlat den syn från organisationen som kommit fram från mina intervjuer. Nästkommande fem avsnitt behandlar var och ett de särskilda områden jag har tittat på: besparingskrav och rationaliseringspotential, ett nytt system för ledning och beställning, servicefunktionerna, verkstadsorganisationen och FMV:s nya roll. Avslutningsvis gör jag en sammanfattning med rekommendationer inför det fortsatta förändringsarbetet.

Min förhoppning är att rapporten ska ge de fackliga organisationerna ett underlag för att aktivt kunna delta i förändringsarbetet och säkra för medlemmarna viktiga frågor för deras trygghet och utveckling. Rapporten kan också ge ett inspel för de som har att leda det fortsatta arbetet med omdaning av Försvarslogistiken.

Jag vill rikta ett stort tack till ledning och medarbetare inom Försvarmakten och FMV som öppet bidragit med synpunkter kring en komplex verksamhet och en komplicerad förändring.

Stockholm 2012-06-15

Per Tengblad

1. Uppdraget

ATK har fått i uppdrag av de fackliga organisationerna inom Försvarsmakten (FM) och Försvarets Materielverk (FMV) att granska och genomlysa förutsättningarna för och konsekvenserna av en effektivisering av Försvarslogistiken.

Uppdraget tar sikte, inte så mycket mot det praktiska arbete som nu sker för att överföra och organisera berörda verksamheter inför övergången, utan mer mot de långsiktiga effektiviseringsmöjligheterna. Uppdraget har inte heller haft att diskutera det grundläggande förslaget från myndigheterna som nu läggs fast i den politiska processen utan att betrakta den lagda strukturen (med de preciseringar som nu görs) som en given utgångspunkt.

Ett viktigt syfte har därmed varit att skapa en ökad kunskap och handlingsberedskap för de fackliga organisationerna inför det fortsatta förändringsarbetet men också att till ansvariga ledningar lyfta fram viktiga förutsättningar för ett framgångsrikt förändringsarbete.

Utgångspunkterna för uppdraget

Utgångspunkten för uppdraget är det förslag till regeringen som de två myndigheterna har lagt utifrån de principer som föreslagits i den s k Försvarsstrukturutredningen (SOU 2011:36). Några av dessa är:

- En sammanhållen försvarslogistik byggd på ett tvåmyndighetsalternativ där merparten av utförandet av logistiken förs över till FMV med långsiktiga ambitioner kring utkontraktering och offentligt/privat samarbete (OPS)
- Nya former för ledning och beställning av materiel och logistik byggd på system- och livscykelänkande
- Möjligheter till besparingar på sammanlagt 760 MSEK

Myndigheternas gemensamma förslag har legat till utgångspunkt för en proposition (2011/12:86) som behandlas i riksdagen 2012-06-19. Förslaget avviker från FSU:s förslag i det att en större del av verksamheten bedöms som insatsnära och kvarstannar i FM än vad som föreslogs i FSU. Förändringen ska genomföras i tre steg:

- 1) Överföring av och organisering av befintlig verksamhet (FMLOG) dels i FMV (FSV) dels i ny form för kvarvarande delar i FM. I detta ligger en rationalisering och effektivisering utifrån liggande besparingskrav (630 MSEK) t o m utgången av 2014 inom den f o m 2013-01-01 etablerade organisationen
- 2) Utformning av ett nytt system för ledning och beställning av materiel- och logistikförsörjningen innefattande ett besparingskrav på 130 MSEK och med ett genomförande av verksamhetsövergång f o m 2013-07-01.

- 3) Fortsatt effektivisering f o m 2015 genom nya lednings- och styrformer samt andra verksamhetsformer (utkontraktering, bolagisering och OPS)

Gränssnitten vad gäller ledning och beställning utreds f n av myndigheterna, dels kortsiktigt för verksamheten 2013 dels den framtida styrningen (f o m verksamhetsåret 2014).

Uppdragets genomförande

Uppdraget har genomförts genom att ta del av tidigare utredningar inom området framförallt FSU, det utredningsmaterial som myndigheterna gemensamt tagit fram i form av skrivelse till regeringen och bakomliggande utredningar, regeringens proposition samt underlagsmaterial som löpande tas fram i den pågående planeringen (se vidare referenslista).

Intervjuer har gjorts med företrädare för ledningen inom Högkvarteret och PRODLOG, FMLOG samt FMV liksom med berörda lokala fackliga företrädare vid FMLOG och FMV. Särskilda besök har gjorts på markverkstäderna i Kungsängen och Skövde innefattande samtal med ledning och fackliga företrädare.

Till mitt förfogande har jag haft en styrgrupp med representanter från berörda förbund (Försvarsförbundet, SACO, SEKO och Officersförbundet). Försvarsförbundet, som initiativtagare till uppdraget, har fungerat som sammanhållande beställare.

Löpande avstämningar har gjorts med styrgruppen.

Viktiga frågeställningar i uppdraget

Utifrån en första genomgång av underlagsmaterial och en första intervjurunda har frågeställningarna i uppdraget preciserats till följande:

- 1) Översiktlig bedömning av rimligheten i *möjlig rationaliseringspotential och föreslagna besparingar* – totalt och fördelat över tiden
- 2) Effektiviseringsmöjligheter i ett nytt *system för ledning och beställning* av försvarslogistiken
- 3) Rationaliseringspotential, strategi (inkl utkontraktering) och besparingsbeting vad gäller de *administrativa och andra servicefunktioner* där en stor del övergår till FMV.
- 4) Rationaliseringspotential, strategi (inkl utkontraktering och bolagisering) och besparingsbeting vad gäller *verkstadsorganisationen*, i första hand markverkstäderna.

- 5) Granska planerade och analysera *behovet av åtgärder inom FMV* för att ta hand om, integrera och organisera överförd verksamhet

Avgränsningar och förtydliganden av uppdraget

Den nu planerade omdaning av Försvarslogistiken är en mycket komplex förändring som dessutom interagerar med intagandet av den nya insatsorganisationen (IO14) och FM Org 13 inom Försvarsmakten. Det ställer krav på kommunikation gentemot berörda anställda och att finna en mängd praktiska lösningar kring de nya gränsdragningarna och verksamhetsövergångar i olika delar av organisationen och för olika kategorier. Jag har i mitt arbete konfronterats med ett antal sådana frågor och i flertalet fall inte behandlat dessa vidare i den mån de inte har en enligt min mening viktig påverkan av den framtida utvecklingen.

Den organisering av försvarslogistiken som nu planeras är i högsta grad *ett rörligt mål*;

- För flera av mina frågeställningar finns ännu inte några klara svar eller förslag till åtgärder, inte minst frågorna kring utkontraktering, bolagisering och OPS men också systemet för ledning och beställning av försvarslogistiken. I dessa sammanhang har jag valt att lyfta fram ett antal principiella frågor som bör uppmärksammas i det fortsatta utvecklingsarbetet.
- Den nya insatsorganisationen är fortfarande under uppbyggnad och därmed råder osäkerheter kring t ex materiel- och underhållsbehov, möjligheterna att nyttja de nya personalkategorierna etc. Så t ex har jag inte haft möjlighet att närmare studera hur stor del av materielunderhållet och den tekniska tjänsten som kan komma att ske via GSS.

Mitt fokus har legat på de delar av förändringen som avser och påverkar FMV och relationerna mellan FM och FMV. Det betyder att en hel del viktiga frågor kring den insatsnära logistiken och den direkta relationen med FM Org13 inte har kommit med.

Processen kring Försvarslogistiken kommer att följas och i vissa delar beslutas på den politiska nivån. Formerna för och innehållet i materielanskaffning och materielunderhåll liksom inte minst den ekonomiska utvecklingen inom försvaret föranleder allt som oftast politiska ingripanden. Jag har inte haft ambitionen att i detta sammanhang spekulera över sannolika politiska utfall av olika åtgärder. Inte heller har jag haft möjlighet att få närmare information kring Försvarsdepartementets överväganden och bakgrunden till och betydelsen av den uppgörelse mellan regering och delar av oppositionen som gjorts inför riksdagsbehandlingen. Utskottsbehandling pågår i skrivande stund och riksdagsbeslut är satt till den 19 juni. Av utskottsbetänkandet att döma kommer regeringens proposition att bli det relevanta underlaget för det fortsatta arbetet.

2. Bakgrunden och utgångspunkter

Försvarslogistiken under 2000-talet – olika perspektiv

Den pågående omdaning av det som idag kallas Försvarslogistiken har under 2000-talet ägnats stor uppmärksamhet såväl inom Försvarsmakten som på den politiska nivån (se bl a FSU Bilaga 3). FMLOG bildades 2002 som ett "utförande" logistikförband med en stor bredd av uppgifter. Under de 10 år som nu har gått har verksamheten rationaliserats och personalstyrkan minskats inte minst till följd av utkontrakteringar bl a inom förplägnad och lokalvård. Inom Högkvarteret har parallellt utredningar bedrivits kring OPS (OPS-TTM, Reseadministration mm) och kring logistiken generellt (Reformerad logistik). Bakgrunden till dessa utredningar kan till stor del hänföras till de nya förutsättningar för logistiken som det nya insatsförsvaret med yrkesanställda soldater och ett ökat internationellt engagemang kräver.

Samtidigt har logistiken på olika sätt blivit analyserade i de s k Lagerbladiska (SOU 2005:96) och Hafströmska (Fö 2009:A) utredningarna, där den förra koncentrerade sig på styrningsproblematiken och den senare kring hur stödverksamheterna skulle kunna effektiviseras. Dessa två perspektiv illustrerar också det politiska intresset för området – att få en bättre styrning av materiel- och logistikförsörjningen och möjligheten att spara pengar i det som inte är kärnverksamheten. Dessa två perspektiv förenades också i den senaste utredningen – FSU (SOU 2011:36) – som också är den som ligger till grund för de förändringar som nu planeras. Detta har också starkt markerats i olika regeringsdirektiv och beslut.

Enligt min mening kan man se hur två olika perspektiv på logistiken har präglat utvecklingen – ett verksamhetsperspektiv där flertalet logistikfunktioner inte minst inom materiel och förnödenhetsområdet ses som en integrerad del i kärnverksamheten och produktionen av insatsförband. Här finns förmåga, uthållighet och beredskap som viktiga begrepp. Det andra ett mer resursorienterat perspektiv där affärsmässighet, produktionsprocesser, rationalisering blir nyckelbegrepp.

I det förra perspektivet ses logistiken som en integrerad del av verksamheten och dess processer (utbildning, insatser). I det andra ser man behovet av att hålla samman logistiken (anskaffning, försörjning, underhåll och avveckling). Ser man till de berörda myndigheterna i dessa sammanhang har FM och dess logistikdel framförallt hävdade det integrerade synsättet medan FMV lyfter fram den sammanhållna logistiken. FSU valde att gå på en sammanhållen logistik och hamnade naturligen därmed i förslaget att i ett tvåmyndighetersalternativ (som var utgångspunkten) välja FMV som logistikens huvudaktör.

Vad man senare landat i, via det myndighetsgemensamma arbetet och att man inom FM definierar en större del som insatsnära logistik (och stöd), är egentligen en kompromiss mellan synsätten sammanhållen logistik och integrerad logistik. En effekt av detta är bland annat att det minskar möjligheterna till strukturvinster.

Försvarslogistiken – ett begrepp med flera ansikten

När man nu vill skapa en ny struktur och ledning för försvarets logistik utifrån FSU:s tankar finns det anledning att reflektera över begreppet "försvarslogistik". Detta blir särskilt tydligt när man vill göra nya gränsdragningar och uppgiftsöverföringar mellan myndigheterna.

"Regeringens bedömning är att materiel- och logistikförsörjningen bör organiseras inom ramen för en tydligare och effektivare uppgifts- och ansvarsfördelning mellan Försvarmakten som beställare och Försvarets materielverk som leverantör".
(Prop 2011/12:86)

Det traditionella logistikbegreppet handlar om försörjning, lagerhållning och transport av fysiska produkter. Ser man till FMLOG används begreppet synonymt med verksamhetsstöd dvs aktiviteter som på ett tydlig sätt kan definieras utanför kärnverksamheten och som syftar till att stödja denna. I processsammanhang talar man om huvudprocesser och stödprocesser, där logistiken tillhör de senare. Ambitionerna för FSU var ju också att rationalisera och spara pengar för att överföra resurser till kärnverksamheten. Med logistik=stöd hamnar funktioner som t ex olika former av administrativt stöd och service inom ramen för logistikbegreppet. Regeringen talar i propositionen om "effektivisering av stödresurser".

Samtidigt så vidgar FSU med sitt perspektiv logistiken när det gäller materiel till att utöver försörjning, vidmakthållande och underhåll också innefatta planering, utveckling och anskaffning. I begreppet Försvarslogistik läggs således hela materiel- och logistikförsörjningen. Bakom detta ligger bland annat synen på materielanskaffning i ett livscykelerspektiv.

Genom dessa två utvidgningar av begreppet försvåras, enligt min mening, ytterligare en effektiv struktur för de i detta allomfattande logistikbegrepp ingående funktionerna och aktörerna. Logiken i logistiken riskerar att försvinna och därmed också ambitionerna att åstadkomma en ökad tydlighet och rollfördelning.

Kärnverksamhet och värdekedjor

Besparingar i logistiken ska generera pengar till (kärn)verksamheten dvs till insatsorganisationens fromma – öka dess förmåga och uthållighet. Detta är en rimlig utgångspunkt för all rationalisering. Inom lean talar man om att göra sig av med allt som inte genererar värde för kund. Inom offentligt finansierad verksamhet är det grundläggande uppdraget det som står i fokus: lärare skall kunna ägna sin kraft åt att utbilda, inte upptas med en mängd administrativa uppgifter, vinster i äldreomsorgen ska gå till att öka kvaliteten i omsorgen etc.

Frågor om vad som är kärnverksamhet inom en viss organisation beror på organisationens uppdrag eller affärsidé. Inom ramen för värdekedjor som t ex logistikkedjor kan olika aktörer definiera sin kärnverksamhet. Därmed åstadkommer man ett managementfokus som ökar styrbarheten. Men detta skapar också ökade

transaktionskostnader i gränssytorna mellan de olika länkarna i kedjan. Avtal ska upprättas och följas upp. Kontrollen sker indirekt när verksamheten finns i olika länkar i kedjan i stället för direkt när den finns i den egna organisationen.

Det är mycket i detta värdekedjeperspektiv man ska se frågorna om utkontraktering/outsourcing. Det är i synen på var man vill vara i värdekedjan och därmed definiera sin kärnverksamhet som t ex avgör vad som är mer eller mindre lämpligt för outsourcing (utkontraktering) eller insourcing (inkontraktering).

Hur fördelningen mellan egen och andras (out-sourcade) produktion är inte en gång för alla givet. Det är i hög grad avhängigt av sådant som huruvida det finns en marknad med aktörer som kan erbjuda bättre pris och prestation än vad den egna verksamheten kan åstadkomma, behovet av egen kompetens, transaktionskostnader, graden av integration med kärnverksamheten. Vad som ska finnas "in-house" och "out-house" är inte en gång för alla givet. Den tidigare outsourcingen av reservmaterieförrådet till SAAB och den nu planerade insourcingen är ett gott exempel.

De senare årens arbete kring OPS med syfte att hitta nya lösningar mellan vad som ska göras internt och av marknaden har visat att det inte är enkla frågor att hantera. Prövningsprocesserna tar ofta lång tid då en mängd faktorer ska prövas.

Finns det andra logistik- och stödresurser?

I utvecklingen inför IO14 har FM definierat FMORG 13 som skall intas samtidigt med den nya Försvarslogistiken. Inför detta arbete användes en uppdelning i bas- resp insatsorganisation. Basorganisationen (HR, utbildningsstöd mm) sågs här som en stödresurs på samma sätt som logistiken. Även fastighetsfrågor och fastighetsdrift kan behöva betraktas i detta perspektiv.

När man nu valt att låta den sk insatsnära logistiken ligga kvar inom FM kan man sannolikt betrakta den på samma sätt som de funktioner som ingår i basorganisationen. Detta kan naturligtvis påverka hur det nya FMLOG ska utvecklas framöver. Likaså utreds fastighetsfrågorna i särskild ordning.

Sett ur ett försvarslogistikperspektiv är detta relativt okomplicerat för de rent materielrelaterade områdena. Däremot kan det finnas uppgifter inom serviceområdet och de administrativa funktionerna som inte har behandlats i arbetet kring försvarslogistiken. Man har ju faktiskt utgått ifrån de verksamheter som idag ingår i FMLOG och inte sett på stödverksamheter utanför FMLOG som ligger integrerat i förbanden. I en fortsatt utveckling av kvarvarande logistik finns det anledning att diskutera detta samlat med annat verksamhets- eller insatsnära stöd.

Idén med beställare och utförare

Regeringen säger i propositionen att man vill skapa en ”mer ändamålsenlig beställare- och utförarorganisation”. Organisering efter beställare och utförare kan göras inom en organisation och mellan organisationer. FMLOG gentemot Insatsorganisationen är ett internt organisatoriskt styrsystem med dessa roller. FMV gentemot FM är på samma sätt en relation mellan två olika juridiska personer. Bägge exemplen dock inom staten. Försvarsindustrin som leverantör/utförare med FMV som beställare eller FMLOG gentemot förplägnadsleverantörer illustrerar det offentliga som beställare och det privata som utförare.

Relationen mellan beställare och utförare kan bygga på långsiktig ömsesidighet som t ex FMLOG/IO eller FMV/FM. Någon egentlig valfrihet i val av beställare finns inte. I andra fall kan relationen innebära konkurrens där beställaren väljer bland flera leverantörer. I offentlig sektor styr LOU detta, med tillägg för EU-direktiv v g försvarsupphandling. Fördelarna med indelningen i beställare/utförare är att man skapar tydliga roller. Nackdelen är risk för att kompetenser dubbleras och komplicerad administration (transaktionskostnader för upphandling, avtal och uppföljning). En mellanform inom näringslivet är s k strategisk outsourcing där beställare och utförare arbetar i ett längre tidsperspektiv och där utförare betraktas som en strategisk partner.

En särskild fråga är att varje beställare/utförarerelation, särskilt vid val av en från organisationen extern leverantör, kräver organisering av och kompetens i en beställarfunktion. Där finns också risken för dubblering av kompetenser. När beställare/utförareorganiseringen görs internt minskar detta behov då man som beställare kan nyttja utförarens kompetens till stor del. Medan man med en extern leverantör måste lita till egen kompetens i högre grad.

Vem driver renodling och outsourcing?

Ser man till den outsourcing och renodling som har pågått under lång tid i näringslivet men även inom offentlig sektor är en viktig drivkraft ledningens strategi att satsa på det som man ser som företagets kärnverksamhet. En VD för ett större globalt svenskt företag konstaterade. ”Allt som någon annan kan göra lika bra eller bättre ska vi outsource.” Parallellt utvecklas en marknad av outsourcingföretag som erbjuder sina tjänster.

Inom Försvaret och i fallet försvarslogistiken är situationen annorlunda. Regeringen som ägare är den som i hög grad driver frågan, med en förvaltningspolitik som till del liknar det ovanstående citatet. Men här handlar det om en definition av vad staten ska och inte ska göra. FMV som en möjlig leverantör men också med erfarenhet av att vara både beställare och leverantör arbetar i samma anda. Försvarsindustrin och andra leverantörer står vid sidan och hejar på. Försvarsmakten som verkställande ledning är mer tveksam, i vart fall till det som upplevs nödvändigt för att säkra det nya försvaret. Inom ramen för sitt OPS-arbete har man gått igenom stora delar av möjliga funktioner men slutligen landat i mer avgränsade verksamheter som lokalvård och

förplägnad. FSU – med sitt politiska uppdrag – landade också i en kraftigare överföring (med stöd av FMV men med motstånd från FM) än den kompromiss som sedan myndigheterna föreslog.

Till detta kommer förstås att hela frågan när privata utförare kommer in i bilden blir en politisk diskussion om privatisering eller inte – känsligare ju närmare kärnverksamheten man kommer. I detta ligger också frågor om leveranssäkerhet, möjligheter att utnyttja privata utförare inom ramen för insatsorganisationer mm. Just försvaret som verksamhetsområde gör privatiseringsfrågan extra problematisk.

Vad genererar ett rationellt resursutnyttjande?

FSU har ett grundläggande antagande att strukturen och rollerna i denna är av stor betydelse för möjligheterna att skapa effektivitet. Till del kan jag hålla med om detta. Effektiva och logiska strukturer med tydliga roller och relationer är naturligtvis bättre än det motsatta. Det gemensamma myndighetsarbetet har till huvudsak handlat om att definiera struktur, dra gränser och fördela resurser.

Det finns dock anledning att i effektiviseringsarbetet tydligare lyfta fram kompetens och processer. Effektivare processer och ett bättre kompetensutnyttjande är trots allt det som i slutändan skapar rationalisering och frigör resurser.

Till viss del kan nya strukturer hjälpa till att renodla kompetenser, undvika dubbelarbete (dvs dåligt resursutnyttjande) mm. Sett i relation till liggande förslag finns det en hel del problem i huruvida den valda strukturen i sig genererar vinster eller skapar bättre förutsättningar. Till att börja med utgick FSU från en annan struktur. Nu kan vi konstatera att resultatet av den sammanhållna logistiken inom ramen för ett tvåmyndighetsalternativ i realiteten riskerar skapa fyra aktörer (förutom privata utförare) - HKVPROD och NyaFMLOG i FM resp AK och FSV i FMV – länkarna i kedjan ökar.

Dessutom skiljer det sig, enligt min mening, åt mellan olika funktioner huruvida den nya strukturen i sig skapar effektivitet eller besparingsmöjligheter. Det är svårt att se några större strukturvinster inom det administrativa området. Däremot kan det finnas förutsättningar i en samordnad inköpsverksamhet eller minskat dubbelarbete inom ramen för en ny process för ledning och beställning.

3. Omdaningen som förändringsprocess – några generella synpunkter

Försvaret genomgår för närvarande en förändring av en omfattning som har få motsvarigheter inom landet, vare sig inom offentlig eller privat sektor. Drivkraften är både en ny inriktning för verksamheten (insatsförsvaret), ny kompetens (yrkessoldater) och krav på besparingar och ekonomi i balans. I propositionen konstateras:

” Den föreslagna utvecklingen mot ett mer användbart och tillgängligt försvar kan bara ske i den takt ekonomin medger. Samtidigt ökar kraven på användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet i organisationen. Ett uttryck för det är de ändrade krav som ställs på logistikfunktionen.”

En alltför utdragen politisk process

För försvarslogistikens del har jag konstaterat att den diskuterats och genomlysts genom utredningar både på regerings- och myndighetsnivå. Genom de politiska processerna har logistiken i viss mening hamnat på efterkälken. FM som ledare av förändringen mot det nya försvaret har inte själv kunnat hantera frågan om på vilket bästa sätt man vill organisera sin logistikverksamhet med en helhetssyn på kärnverksamheten och dess stödbehov.

Man kan tycka att den politiska makten bör lägga tyngdpunkt på vilket slags försvar man ska med vilken förmåga och låta den myndighet man satt att verkställa detta också har frihet att hantera sitt behov av stöd. Det finns naturligtvis bakomliggande skäl till att frågor om materiel- och logistikförsörjning blir politiska frågor (näringspolitiska kring försvarsindustrin, regionalpolitiska kring lokalisering). Här får lite grann förvaltningspolitikens syn på myndigheternas självständighet ge vika för andra hänsyn. Man kan också spåra ett missnöje med hur frågorna drivits hitintills från Försvarsmakten.

Dessa politiska processer kring försvarslogistiken har tagit sin tid; FM-utredning som fick byta fot och serva en offentlig utredning i stället för att komma fram till rationella lösningar. Nya utredningar som tillsätts. Utvecklingen av försvarslogistiken har med detta legat i vänteläge alldeles för länge. När nu ketchupen äntligen kommer ur flaskan måste mycket ske på en gång – och i fel ordning när organisation kommer före ledning och styrning. Politiken tar god tid på sig (i detta fall 3-4 år beroende på hur man räknar) medan själva förändringsarbetet ska ske på under halva tiden – angivna besparingar ska ha hämtats hem på mindre än två år.

Positiva förutsättningar

Det finns dock enligt min mening ljuspunkter i förändringsprocessen som kan tas tillvara:

- att det finns en bred politisk uppgörelse i bakgrunden, även om det finns orosmoment i att frågor fortfarande kan behöva lyftas till regering och riksdag och skapa ytterligare tidsfördröjning
- att de berörda myndigheterna "tvingats" samman i ett gemensamt arbete, även om det fortfarande finns skiljda synvinklar på rollfördelning, vilket bland annat fördröjningen kring ledning och beställning illustrerar
- det stegvisa genomförandet på temat "gärna förändring och rationalisering men först en väl planerad verksamhetsövergång"
- att myndigheterna ägnar stor kraft åt att förbereda förändringen, både personellt och praktiskt, samtidigt som FM har att hantera sin större förändring med IO14 och Basorg 13 och FMV sitt eget HP12-arbete.
- att samverkan med de fackliga organisationerna finns inlagda, även om det är svårt för de fackliga representanterna att hålla jämna steg och sätta sig in i de komplexa åtgärdsprogrammen
- att omdaning av Förvarslogistiken sker parallellt med införandet av IO14 och FMOrg 13, inte minst i bemanningen av den nya organisationen, även om det råder obalans i tydligheten kring inriktningen för respektive organisation.

Verksamhetsövergång, kompetensförsörjning och kommunikation

Det finns en stark ambition från bägge myndigheterna att åstadkomma verksamhetsövergången med minsta möjliga effektnedgång. Från FMV:s sida vill man kunna leverera de tjänster man får över med samma kvalitet och tillgänglighet från dag 1. Att få med sig rätt kompetens samtidigt som FM kan behålla den kompetens för de delar man behåller är a och o för detta.

Även om tjänster kommer att definieras så är det inte helt givet att personer följer med. Det kommer att krävas en acceptans från den enskilde. Valet, om det nu är aktuellt, kommer dock att ske redan början av hösten.

Frågan om yrkesofficerarnas förutsättningar för växeltjänstgöring vid en övergång tycks i skrivande stund vara löst. Mer problematiskt är det kring praktiska frågor om relationer på de olika garnisonsorterna.

En ny organisation för det "nya FMLOG" inom FM har precis fastställts. Däremot tycks det dröja med en tydlig organisation, med mål och inriktning för den del (FSV) som nybildas inom FMV. Enligt uppgift kommer en sådan att växa fram under hösten med en första intern diskussion i slutet av augusti. Det finns en uppenbar risk för att den enskildes beslut om verksamhetsövergång får tas utan att egentligen veta vad man går till – på kort sikt och inte minst på längre sikt.

Som alltid inför och i förändringar är information och kommunikation utomordentligt viktig. Även om det inte har varit mitt uppdrag att granska själva övergången har jag under mitt arbete under april och maj märkt av ett stort behov av information och att ryktesspridning lätt uppstår där det brister.

Inom de delar som ska över till FMV, tycks många medarbetare vara positiva till verksamhetsövergången givet att en del osäkerheter klaras ut och att en tydligare målbild visas upp. Oron gäller i högre grad det nästa steget. Att gå över från en statlig myndighet till en annan är ett mindre problem än om man i nästa steg hamnar i ett privat bolag, om man inte innan dess har blivit bortrationaliserad under det tvååriga besparingsbetinget.

Det finns anledning att i det fortsatta kommunikationsarbetet särskilt uppmärksamma denna dubbla eller tredubbla oro.

En långsiktig kompetensförsörjning

Förutsättningar för en effektivisering är bland annat att man inom den nyskapade organisationen förmår hantera försörjningen av kompetens. Nya gränssnitt och roller leder till nya kompetenskrav. Rationaliseringar och besparingar leder till övertalighet. Åldersstrukturen påverkar och personalrörligheten lever sitt eget liv och påverkas av hur förändringsarbetet genomförs. Kompetensförluster kan uppstå, inte bara vid själva verksamhetsövergången utan också i det fortsatta förändringsarbetet.

Tillsättningen av FMORG 13 och verksamhetsövergången 2013-01-01 skapar ett nuläge. Men de stora förändringarna kommer sedan successivt under de organisationsförändringar och rationaliseringar som följer och som påverkar försörjningen av kompetens. För detta krävs en framförhållning i kompetensförsörjningen både hos FM och FMV. Detta kräver bl a

- kunskaper om kompetensläge och åldersstruktur, geografisk fördelning mm
- definiering av framtida kompetensbehov inom olika funktioner
- planering och finansiering av omställnings- och kompetensutvecklingsåtgärder

En sammanhållen kompetensstrategi för en sammanhållen försvarslogistik är nödvändigt inte bara för att åstadkomma effektivitet i verksamheten utan också skapa och vidmakthålla motivation och engagemang hos medarbetarna inför det fortsatta förändringsarbetet.

Riskbedömning, uppföljning och utvärdering

Stora och komplexa organisationsförändringar kräver noggrannhet inte bara i planering och genomförande. Riskanalyser är väsentliga inledningsvis för att identifiera att rätt beslut fattas och att risker med beslutet kan hanteras. En löpande

uppföljning krävs för att successivt anpassa åtgärderna utifrån nya, ej planerade förutsättningar (förseningar i systemutveckling, kompetensförluster, ogenomförbara förslag etc). Vidare behövs också en systematisk utvärdering för att granska själva förändringen och huruvida den genererade de resultat som man eftersträvat (en effektivare styrning av försvarslogistiken, uppnådda effektiviseringar och besparingar)

Myndigheterna har inför förändringen tagit upp en del risker, framförallt kopplat till själva verksamhetsövergången. Man har också signalerat ett system för att följa upp förändringarna bl a som en del av rapporteringen till regeringen. Det finns enligt min mening, med den komplexa förändring som nu sker, behov av att utveckla detta.

Risker bör bedömas (och åtgärdas) i tre dimensioner;

- påverkan på verksamheten (risker i försämrad kvalitet, insatsförmåga, säkerhet etc)
- påverkan på ekonomin (dvs risken att besparingsmål inte uppfylls, eller att resursbehov dyker på andra ställen i organisationen)
- påverkan på arbetsmiljö och arbetsbelastning (risker kring stress och ohälsa men också mer "mjuka" frågor som motivation och identitet (kopplat till begriplighet, hanterbarhet och meningsfullhet) samt kompetensförsörjning (inte bara i det korta perspektivet inför verksamhetsövergången).

När det gäller riskanalys och uppföljning bör dessa ses samlat – analyserade risker, åtgärder och uppföljning av dessa bör följas åt. Områden, som inte finns tillräckligt utvecklade i underlaget, och som ur mitt perspektiv är särskilt viktiga är de senare frågorna om arbetsmiljö/arbetsbelastning mm. Inom dessa områden bör också nyckeltal utvecklas i så god tid att ett utgångsläge kan identifieras.

När det gäller utvärdering bör regeringen se till att det sker en oberoende sådan, gärna med t ex ettåriga intervaller. Lämpligen är Statskontoret den i sammanhanget mest oberoende i relation till de berörda myndigheterna.

4. Syn på omdaning från ledning och fackliga företrädare vid de olika myndigheterna

Försvarslogistikens omdaning innebär att ledning och medarbetare kommer att byta positioner på olika sätt i den nya struktur som skapas. Ambitionerna är att det från 1 januari så långt möjligt ska vara "business as usual" för den berörda verksamheten. Samtidigt som besparingar, utkontrakteringar och nya former för ledning och beställning planeras.

I mina intervjuer har jag mött företrädare för ledning och medarbetare i de olika berörda myndigheterna, såväl centralt som lokalt. Ur detta växer en bild fram av likheter och olikheter utifrån såväl olika verksamhetskulturer som olika positioner i organisationen.

Vid sidan av de mer faktarelaterade frågeställningarna som besparingsbeting, rationaliseringsmetoder och projektarbete finns också en mängd "mjuka" faktorer som påverkar utfallet av förändringar; kultur och traditioner som utvecklats inom olika organisationer och professioner, olika perspektiv från ledning och medarbetare, föreställningar och synsätt inför förändring.

Förändringar ska vara begripliga, hanterbara och meningsfulla för att människor ska kunna uppleva dem som positiva. Beroende på vilken position, delaktighet och insyn man har i förändringen befinner man sig på olika förväntans- och kunskapsnivåer.

I samband med omdaning finns det några frågor som blir särskilt betydelsefulla och som illustrerats i mina olika intervjuer.

Avsaknad av information om både näraliggande praktiska frågor och målbilder för framtiden

Flera framhåller problem i en brist på information om praktiska frågor som t e x relation till förbanden, personalfrågor inför verksamhetsövergången. Att frågor dröjer och information uteblir upplevs kunna bero på osämja mellan myndigheterna, både i det praktiska genomförandet av övergången som den mer långsiktiga frågan om nya sätt att leda och beställa.

I diskussioner med fackliga företrädare och chefer längre ner i organisationen lyfter många fram avsaknaden av en tydlig strategi för förändringen och målbilder för den nya organisationen.

Spelet mellan myndigheterna och synen på roller och kompetens

En av idéerna med en annorlunda rollfördelning och nya gränssnitt är att nyttja FMs och FMVs professionella styrkor på ett bättre sätt – både för en bättre logistik, effektivare processer och minskat dubbelarbete. I en del intervjuer men också i det bedrivna utredningsarbetet liksom i uppbyggnaden av dubbla kompetenser kan man spåra en bristande förmåga att nyttja (och respektera) varandras kompetenser.

Men bakom detta finns också ett spel som många upplever handla om makt och inflytande.

Samtidigt så finns det också kring materielförsörjning och logistik ett spel gentemot ägaren/departmentet där en annan rollfördelning möjliggör ett annat ansvarsutkrävande. Ur den aspekten kan det vara bra för FM med ett större och tydligare ansvar hos medparten FMV.

Också i frågan om syn på egna resurser eller köpa tjänster kan man se olikheter. Försvaret har haft en tradition av att i den egna organisationen lösa uppgifter som har legat utanför kärnuppgifterna; det har både rört fråga om säkerhet och krigets krav och resursutnyttjande; värnpliktiga i kontors- och servicearbete, äldre officerare i stödfunktioner. Det finns i detta också en gammal konflikt mellan civil och militär (och gratisarbetskraft/vpl) om vem som ska göra vad. Den tröga utvecklingen av OPS är ett tecken. En intervjuad talade om "beröringsrädsla" gentemot privata aktörer.

FMV å sin sida har en lång vana att arbeta tillsammans med industrin utifrån sin anskaffningsroll och har (sannolikt) en mer fördomsfri inställning till vem som kan göra vad. Den nya ledningen ser frågan om utkontraktering som relativt problemfri.

Den pågående utvecklingen med renodling, ett nytt insatsförsvaret, utkontraktering mm skapar nya förutsättningar och därmed en annan kompetensfördelning och inte minst respekt för de olika kompetenser man tillför.

FMLOG till FMV – ömsesidiga förväntningar och kulturmöten

När nu stora delar av FMLOG i ett första steg omvandlas till resultatenheten FSV inom FMV uppstår nya mötesplatser, gränssnitt och relationer. 1500 medarbetare får en ny arbetsgivare. 3000 medarbetare får nya arbetskamrater.

Bägge organisationerna har under ett antal år varit utsatta för besparingar och personalminskningar – FMLOG mer dramatiskt än FMV till följd av bl a utkontraktering (sju omorganisationer på nio år och en minskad personalstyrka på 1400 årsarbeten).

Utan att på något sätt göra anspråk på en fullständig förväntansbild från de bägge organisationerna så kan jag konstatera att inom FMLOG är den allmänna bilden försiktigt allmänt positiv inför det första steget men mer tveksam till steg 3 och risker för utkontraktering och bolagisering. Några uttrycker det som att FMV får tillgång till

kompetens från fältet i materielanskaffningen vilket är en fördel inte minst ur ett livscykelerspektiv. I det att FMV genom den operativa rollen med 24/7 och beredskapskrav nu blir mer integrerad med FM i logistikkedjan uttryckte någon som att "det är bra att få in FMV i familjen".

I frågan om att nyttja varandras kompetenser finns också frågan om affärsmässighet där man från bägge håll uttrycker positiva förväntningar kring ett ömsesidigt lärande – FMLOGs arbete med category management och FMVs långa erfarenhet av stora upphandlingar.

Från flera håll har man framfört frågan om kulturkrockar där ett FMV med "akademisk" frihet möter ett mer regelstyrt FMLOG. Men också fördelen i att delar av en "civilmilitär" (FMLOG) kommer in i en mer civil (FMV) organisation - en intäktsfinansierad organisation som bättre förstår vad en sådan behöver.

Med sig in i FMV har FMLOG enligt flera en stor overhead och möjligheter till rationalisering i denna. Mer tveksamhet finns till möjligheter att rationalisera i produktionsorganisationen. "Det finns inget ration på golvet" uttryckte en ledningsföreträdare.

Bilden från FMV är mer splittrad. Från ledningens sida har man sedan länge sett möjligheterna i att kunna ta över stora delar av logistiken. Man har ett bra trackrecord på övertalighetshantering och omställningsarbete utan uppsägningar. Myndigheten har blivit utsedd till bästa attraktiva arbetsgivare.

Det finns en grundläggande positiv förväntan hos de fackliga. Dom med historia kan se hur cirkeln sluts när FMV "får tillbaka" verkstäder och materielförsörjning. Orosmoln finns bl a kring PRIO och hur hanteringen kommer att bli i steg 3. När det gäller synen på dagens organisation kan man lite förenklat säga att man i stort är nöjd med personalpolitiken, i det att man t ex hanterat omställningar bra etc. Resurskonsulterna är dock ett problem med stora gråzoner när och hur dessa ska användas, vilket också indikerar en bristande syn på kärnkompetensen. Problemen ligger också kring upplevda brister i strategier, verksamhetsutveckling och arbetet ute på de olika AK, med arbete i stuprör, effektivitet kopplad till milstolpar snarare än förmåga, kvalitet och kostnader.

Tveksamhet till rationaliseringspotential och besparingsbeting

Flertalet intervjuade, såväl ledning som fackliga företrädare, är tveksamma till besparingsmöjligheterna i steg 1 men också steg 2. Tveksamheten är större inom FM, där ju verksamheten finns idag än den mottagande organisationen FMV. Inom FMV är det framförallt tidsplanen som bekymrar. För Försvarmakten finns det en dubbelhet i en större tveksamhet till potentialen samtidigt som man behöver pengarna till insatsorganisationen. För FMV finns osäkerheten i vad som händer med övrig verksamhet om man inte lyckas hämta hem besparingarna.

5. Möjligheter till rationalisering och hemtagning av besparingar – en översiktlig bedömning

Fram till 2015 ligger ett besparingsbeting på 760 MSEK på årsbasis inom området. Regeringen anger att en anslagsminskning med detta belopp ska vara möjlig från budgetåret 2015. Det fördelas enligt följande:

- 130 MSEK i en effektivare process och rollfördelning v g ledning och beställning (fördelningen mellan FM och FMV än så länge oklar då en ny gränsdragning och beslut om uppgiftsförändring inte är klar)
- 30 MSEK genom en samordnad inköpsprocess (FMV)
- 300 MSEK i rationaliseringsåtgärder (varav 215 på den till FMV överförda verksamheten och 85 på den i FM kvarvarande verksamheten)
- 300 MSEK för effektivare/billigare inköp via nya arbetssätt enl det s k UEFA-projektet

Besparingskraven har sin grund i de beräkningar som gjordes i FSU som sedan kom att ligga i direktiven till det myndighetsgemensamma arbetet, det underlag som detta genererade och som lades fast i propositionen. Besparingarna ligger på olika kostnadsslag – såväl personal som minskade utgifter för inköp mm. Det sistnämnda gäller framförallt de 300 MSEK i UEFA-projektet.

Besparingarna och deras fördelning

I det gemensamma underlaget preciserades de personalrelaterade minskningarna på följande sätt. (exkl UEFA och Ledning o Beställning) med en fördelning på respektive myndighet och funktion (hämtat från FMV 120523).

Organisation/funktion	Årsarbeten FMV/ FSV	Årsarbeten FMLOG(ny)	FMV MSEK	FM MSEK	Besparing Totalt
Inköp	46	0	30	0	30
Service	63	34	41	22	63
Systemförvaltning	3	15	2	10	12
Försvarslogistik	175	93	114	61	175
Konsulter			30	20	50
Summa	334	173	217	113	330

En osäkerhet i tabellen ovan är att FSU räknar besparingar både på FMLOG och FMV resurser. Kan/bör innebära att utgångspunkten för t ex inköpsbesparingarna är både FMV och FSV (f FMLOG) resurser. Vidare framgår det inte om stabsresurserna är inräknade.

Övertalighetshantering på naturlig väg eller inte?

Totalt sett innebär de nu fördelade besparingarna en preliminär övertalighet i steg 1 mellan 1 januari 2013 och 1 januari 2015 på ca 507 anställda varav 334 inom (det

nya) FMV och 173 inom FM (LOG). Om detta relateras till totalt antal anställda inom respektive funktioner och myndighet så rör det sig om

- 25% inom servicefunktionen i både FSV och FMLOG
- 15% inom försörjning/verkstad (försvarslogistik) mm inom FSV och ca 10% inom nya FMLOG

För servicefunktionen kan vi jämföra det med de senaste årens minskning av antal anställda inom FMLOG på ca 5% per år sedan 2009 (omfattar ej outsourcing). Inom försörjning/verkstad är minskningen procentuellt sett mindre.

En väsentlig fråga under de närmaste två åren blir därmed om minskningen är av den omfattning att man kan klara det med naturlig avgång och samtidigt behålla den kompetensnivå som verksamheten kräver. Bedömningarna från myndigheterna tyder på att, i vart fall från FMV, är beredd på att en sådan situation kan uppkomma.¹

Vad som talar för möjligheterna att hantera det hela med naturlig avgång är

- en sedan tidigare i verksamheten "normal" rörlighet
- den "frivilliga" rörlighet som själva omdaning initierar

Vad som talar emot är

- omfattningen på besparingarna
- minskad rörlighet till följd av en större osäkerhet, både internt och på arbetsmarknaden
- det faktum att verksamheten är utspridd över landet med helt olika arbetsmarknadssituationer och att därmed kompetensanpassningen försvåras

Trestegsraketen – en dyr historia

Omdaning sker i tre steg:

- 1) Verksamhetsövergången med en rationalisering i egen organisation under 2013/2014 med full effekt 20150101 (630 MSEK)
- 2) Samordningsvinster i ett nytt system för ledning och beställning med effekt från 20150101 (130 MSEK)
- 3) Långsiktiga vinster i en effektivare beställningsverksamhet och fortsatt effektivisering via utkontraktering och bolagisering

¹ Jag har ej lyckats få fram siffror från FMLOG hur deras situation mer exakt ser ut

För det första steget har omställningskostnader på 200 MSEK beräknats. Dessa skall enligt regeringen tas inom befintlig anslag. Omställningskostnaderna är beräknade till mellan 200-230 MSEK. Dessa är framförallt relaterade till själva strukturförändringen – omflyttningar, systemutveckling och anpassning mm. I detta ingår inte kostnader för eventuell övertalighet, då man inte försökt bedöma detta då frågan ligger 1 -2 år fram i tiden. Ett inte orimligt antagande är att hälften av personalminskningarna leder till övertalighet varav 1/3 löses med pension och 2/3 med TSN-villkor.

Frågan om omställningskostnader för personalen behöver man studera på ett tidigt stadium. En rimlig åtgärd vore att man efter det att verksamhetsövergången skett och det börjar bli tydligare hur besparingar och rationaliseringar kan hämtas hem lägger ett för detta anpassat omställningsprogram. Ett sådant får då naturligtvis anpassas efter respektive myndighets situation och egna principer för omställning. Till detta kommer också särskilda kostnader för kompetensutveckling för befintlig personal.

Det finns också uppenbara risker att en kompetensbrist uppstår redan vid verksamhetsövergången, inte minst för FMV:s del. Om detta uppstår behöver det naturligtvis också hanteras i relation till omställningsbehovet.

Räknar vi in även övertaligheten i ett nytt lednings/beställningssystem (steg 2) med 150 får vi en beräknad övertalighet på 375. Med en kostnad på 500' SEK för uppsägning och 1000' för pensionslösning skulle detta innebära en total kostnad på $(500' \times 250 + 1000' \times 125)$ ytterligare 250 MSEK dvs totalt 450-480 MSEK för hela omställningen. I detta är då inte heller kompetensutvecklingsinsatser för befintlig personal medräknat, ej heller nyrekryteringskostnader vid en icke önskvärd naturlig avgång. Vi hamnar då på en slutlig siffra av en halv miljard i omställningskostnader totalt. Detta gäller då endast steg 1 och 2. Ytterligare kostnader kan komma i steg 3.

I regeringens direktiv sägs att kostnaderna för omställningen skall rymmas inom FM:s anslag. Ett rimligare synsätt vore att regeringen, som faktiskt är den som initierat och beslutat om förändringen tar en del av de kostnader som uppstår alternativt att omställningen som ju är en investering sprids ut på ett antal år för att därmed också ställas mot den uppnådda besparingen.

Hur realistiska är besparingarna i steg 1?

Mindre strukturvinster än beräknat

Utgångspunkten för FSU:s beräkningar var att en större del än vad som ny blev fallet skulle överföras från FM till FMV. En tanke i detta var att minska behovet av ledningsfunktioner för att därigenom åstadkomma besparingar. Med det liggande förslaget förändras denna bild – strukturvinsterna blir inte lika stora. På samma sätt minskar möjligheterna till besparingar genom att ytterligare gränssytor byggs upp mellan stödresurserna och beställarfunktioner på olika nivåer. Ur förbandens synvinkel får man dubbla gränssytor.

Möjliga strukturvinster i samordnad upphandling och ny ledningsbeställarorganisation är dock fortfarande lika relevanta. Omfattningen däremot tveksam,

Hemtagning av planerade vinster

Stora delar i de rationaliseringsförslag, inte minst de som anges för steg 1, är inom FM och FMLOG redan planerade förändringar. UEFA-projektet är kanske det tydligaste exemplet. Omfattningen (300 MSEK) utgör övre delen av en intervall som FM och projektet bedömt som möjligt. Det bygger dessutom på att olika kategoriprojekt faktiskt kan genomföras och generera de vinster man hoppas på. Mer rimligt vore att betrakta de 300 MSEK som en målsättning och faktiskt ta hem vinsterna när de faktiskt uppstår.

På FM-sidan finns också inplanerade besparingar via nya sätt att jobba med transporter och förnödenhetsförsörjning. Fördelningen av dessa besparingar har inte redovisats i det befintliga underlaget. Här finns dock en grundläggande planering som talar för att möjligheterna finns att ta hem dessa vinster.

När det gäller vinster inom service och verkstadssidan är en rationaliseringspotential på 15-25% en mycket tuff utmaning, även om man har två år på sig.. Även om utkontraktering genomförs under denna period. En bedömning är också att någon större hemtagning inte kan ske under det första året. På FM-sidan knyter man stora förhoppningar till det sk Vidarprojektet för rationalisering av arkiv och expeditioner. Här finns bl a problem i myndighetsstrukturen v g arkivtjänsten. I FMV:s underlag talar man om specialisering , kapitalrationalisering och ökad beläggningsgrad. Jag diskuterar dessa frågor i avsnitten om service och verkstäder nedan.

I övrigt talar FMV om lokalreduktioner och personalreduktioner, varav det sistnämnda antyder personalminskning utan rationalisering. Någon motsvarande precisering finns ej inom kvarvarande FMLOG.

En post som inte är beräknad vare sig i omställningskostnaderna eller har påverkat besparingsnivåerna är den nedgång i effektivitet som man alltid bör räkna med vid större förändringar. Detta påverkar organisationen just nu men sannolikt också åtminstone under först halvåret 2013. Till detta kommer också att systemet för ledning och beställning ännu inte är löst.

När det gäller de planerade besparingarna fram till 2015 finns det all anledning att fråga sig om de kan hämtas hem med bibehållen kvalitet och arbetsmiljö. De bör betraktas med som målsättningar och drivkraft för förändringsarbetet. Här finns ytterligare en anledning att noga följa och utvärdera förändringsprocessen.

Ett system för detta finns föreslaget från myndigheterna. Detta är bra men behöver också kompletteras med en kontinuerlig uppföljning av arbetsbelastning och arbetsmiljö. Om inte besparingarna bygger på smartare arbetssätt och minskat dubbelarbete mm finns uppenbara risker för en ökad arbetsbelastning.

Vilka möjligheter finns i steg 3?

De stora möjligheterna i en effektivare logistikverksamhet ligger enligt FSU egentligen i det sista steget av förändringen. Det är här möjligheterna till att hämta hem vinster av ett *nytt system för ledning och beställning* som framförallt är tänkt att ge effekter på kostnaderna för materielanskaffning och logistik, genom förutsättningar för bl a större affärsmässighet. Vidare är tanken att man efter en konsolideringsperiod med den nya verksamheten, framförallt den inom FMV ska vara mogen för *utkontraktering, utförsäljning eller bolagisering* av hela eller delar av verksamheten.

Jag delar FSU:s bedömning, vilket också bekräftas från myndighetshåll, att det är besparingarna på materielkostnaderna som kan och bör generera de stora vinsterna. I jämförelse med detta ger sannolikt utkontraktering eller bolagisering avsevärt mindre vinster, om än några. Enligt uppgift har finska MILLOG med sin OPS-lösning lyckats väl. Det kan finnas anledning att studera detta närmare.

Vad som är viktigt att se i detta tredje steg att det också på ett bättre sätt sammanfaller med införandet av den nya insatsorganisationen med genomförande 2014 och fullskalig uppfyllnad av bl a GSS till senast 2019. Detta innebär att det föreligger en mer stabil och förutsägbar situation hos beställaren Försvarmakten.

Offentlig-privat samverkan ingen ny fråga

Frågan om en ökad samverkan mellan offentligt och privat är sedan länge en fråga som FM arbetat med, både genom en särskild organisationsenhet inom Högkvarteret och genom en särskild metodik för prövning av olika verksamheter. Ett antal sådana prövningar har gjorts resulterande i olika utkontrakteringar (se lista i FSU s 166). Metodiken med dess olika steg ger ett seriöst intryck och har med de allra viktigaste prövningarna som bör göras i samband med övervägande om outsourcing.

Den befintliga metoden har en tendens att dra ut på tiden. Enligt uppgift har reseadministrationen tagit 5 år av utredande och kostat 12 MSEK.

OPS-enheten inom HKV och dess tillhörighet övervägs i arbetet med ledning och beställning. Oavsett var den kommer att hamna är det ett antal saker som är betydelsefulla inför det framtida arbetet.

- Arbetet bör ske i samarbete mellan myndigheterna och FM garanteras ett starkt inflytande inte minst på överföring till privat aktör, dvs beställaren har ett inflytande över om och vilken underleverantör som utföraren väljer att anlita
- Processen kommer, enligt propositionen, att behöva förankras på den politiska nivån
- Metodiken kan behöva ses över med en ny ansvarsfördelning och erfarenheter från hittills bedrivet arbete

Bolagisering kan behöva prövas i särskild ordning

Frågan om att pröva en bolagisering har varit uppe i FSU (se kapitel 18) med underlag från en särskild konsultrapport. (Bilaga 9 och 11). FSU och konsultrapporten prövar framförallt förutsättningarna och går inte in på möjliga vinster eller risker med bolagisering.

Inte heller diskuteras särskilt ingående olika ägandeformer och dess konsekvenser även om man sneglar mot den finska modellen med MILLOG . Det senare återkommer också i ett informationsmaterial från FMV.

Vid prövning av en eventuell bolagisering finns det ett antal aspekter som behöver beaktas:

- Organisationens affärsmässiga mognad
- En realistisk affärsplan
- Ägandefrågan - statligt eller delägt
- Avgränsning av delar – alla funktioner är sannolikt inte lämpliga för bolagisering i vart fall kanske inte i samma organisation
- Förutsättningar för verksamheten i nuvarande form

Slutsatser

- Kraven på rationaliseringar och besparingar kommer med all sannolikhet inte att kunna lösas med naturlig avgång
- Omställningskostnaderna kommer med stor sannolikhet att rejält överstiga, kanske dubbleras, de beräknade då personalkostnaderna inte finns medräknade
- Rationaliseringspotentialen i steg 1 i relation till besparingskraven är alltför optimistiskt beräknad. Med samma besparingsnivå på samma tid är risken uppenbar för försämrad leverans kvalitet och/eller försämrad arbetsmiljö
- De stora besparingsmöjligheterna ligger i steg 3 med minskade materielkostnader i ett effektivare system för ledning och beställning
- Utkontraktering och OPS bör prövas samlat av myndigheterna baserat på en utveckling av den OPS-metodik som nu används
- Bolagisering av hela eller delar av FSV bör utredas med fokus mot effektiviseringsmöjligheter

6. Former för ledning och beställning

Diskussionen om hur formerna för ledning och beställning av försvarslogistiken långsiktigt ska ske pågår i skrivande stund. Utkast till ny struktur och arbetsfördelning ska enligt plan redovisas den 15/6. Organisatoriskt genomförande planeras till tidigast 2014-07-01. Det nya sättet att leda och beställa ska vara i drift f o m 2014 enligt ambitionerna för närvarande.

Ett generellt problem kring omdaning har varit att förändringarna genomförs i fel ordning; organisationen först och formerna för ledning och beställning sedan. Den nya organisationen i form av FSV och nya FMLOG kommer att få arbeta enligt en variant på den gamla styrmodellen innan den nya träder i kraft.

En ny process för ledning och beställning

Det pågående gemensamma myndighetsarbetet utgår ifrån FSU och dess tankar kring styrning av materiel- och logistikförsörjningen, under rubriken Försvarslogistik. En modell ska tas fram innefattande en plan och en strategi för försvarslogistiken. I förlängningen ligger också att föreslå en ny anslagsmodell utifrån detta gemensamma synsätt. I ett nästa steg tar man ställning till hur uppgifts- och resursfördelningen mellan FM och FMV skall se ut. Hela processen kommer att avgöras under hösten och rapporteras till regeringen.

En ny modell, särskilt med en förändrad anslagsstruktur, kommer att påverka styrningen från riksdag och regering, relationerna mellan myndigheterna och myndigheternas egen organisation och kompetensförsörjning. Det är uppenbart att hela frågan rymmer ett maktspel mellan olika intressenter. Genom att väva ihop materielanskaffning och logistikförsörjning blir Försvarslogistiken en tung ekonomisk post i att man samlat diskuterar både investeringar och vidmakthållande. Därmed kommer naturligen riksdag och regering att vilja ha ett ord med i laget. Än så länge berörs inte frågorna i proposition och utskottsbetänkande. Men så fort myndigheterna lägger frågan på regeringens bord lär det bli politiska diskussioner – mellan försvars- och finansdepartement och mellan riksdag och regering. Man bör i sammanhanget dels erinra sig finansdepartementets starka roll när det gäller hantering av statens utgifter dels materielfrågornas politiska sprängkraft (jfr den s k genomförandegruppen och Riksrevisionens granskning).

Ur organisationernas perspektiv innebär det att det finns stora risker i en fördröjning av etablerandet av ett nytt styrsystem. Det är sannolikt inga problem om processen hanteras i den normala budgetcykeln. Risken är att man behöver utreda frågan i särskild ordning (det har ju gjorts tidigare).

Modeller och strategier kommer att utvecklas på tre nivåer:

- ny materiel
- vidmakthållande av materiel
- övriga stödfunktioner

Samtidigt talas det om beställningar på "högre" systemnivåer och beställningar i ett livscykelperspektiv, bägge delarna något som understryks av regeringen i sina direktiv och som FSU också föreslagit.

Vinsten med högre systemnivå ur användarsynvinkel är att få tekniska lösningar och system som hänger ihop och från upphandlingspunkt att kunna åstadkomma mer affärsmässiga lösningar. Med detta hoppas man också kunna minska beställningsarbetet dels genom färre beställningar dels genom minskat detaljarbete på lägre nivåer och därmed möjliggöra personalminskningar. Här har FM varit tveksamma till möjligheterna i sitt svar till FSU.

En upphandling med ett tydligare livscykelperspektiv ökar möjligheterna att se helheten i kostnaderna för ett materielsystem under hela dess livslängd samtidigt som det ligger i linje med ambitionerna att öka användningen av befintlig materiel under en längre tid. Detta får i sin tur konsekvenser på materielunderhållet – det kan planeras bättre och det ger också större möjligheter för industrin att tillhandahålla underhållslösningar. Vilket i sin tur ger effekter på bl a verkstadsorganisationen.

Relationerna mellan FM och FMV

Det nya systemet för ledning och beställning ska bygga på en tydligare roll mellan FM som beställare av försvarslogistik och FMV som leverantör (både egna och upphandlade tjänster och produkter). Detta skall, enligt regeringen, ske inom ramen för oförändrade ansvarsområden för myndigheterna. Ekonomin men även ägarutövandet för materielen ligger kvar hos Försvarsmakten. Vissa instruktionsförändringar föreslås av myndigheterna.

I den "nya" relationen skall FM vara en tydligare beställare utifrån vilka förmågor som materielen och stödet ska uppfylla i insatsorganisationen. Medan FMV ska svara för de tekniska och ekonomiska bedömningarna för att detta skall kunna levereras till en så billig kostnad som möjligt med definierade krav på kvalitet och leveranssäkerhet. Inte minst det sistnämnda är av avgörande betydelse för att FM skall kunna leva upp både till internationella uppdrag och till nationella beredskapskrav.

Relationerna mellan FM och FMV har under senare år varit lite ansträngda. Regeringens utredande har varit till del grundar i missnöje med hur logistiken fungerat. Remissvaren från FMV resp FM på utredningarna ger tydliga signaler om olikheter i synsätt. Till stor del ligger detta i de olika rollerna och kompetenserna som respektive myndighet har. Men samtidigt talar flera i organisationen om ett maktspel. Och detta kommer naturligtvis särskilt till uttryck i de strategiska processerna.

I byggandet av de nya relationerna kommer detta naturligtvis upp. Här ligger en del av förklaringen till att dessa de viktigaste frågorna har hamnat på efterkälken. Förhoppningarna är väl att det gemensamma arbetet, men också de nya rollerna, ska medverka till att bygga förtroende, vilket krävs för en effektiv process.

Det finns dock anledning att vara tydlig på att FM som beställare med de ekonomiska resurserna och ägaransvaret trots allt är den som har, och bör ha, sista ordet. Men för att ha sista ordet krävs också att man har kompetens och inte hamnar i det klassiska förhållandet med beställaren som är i händerna på sin leverantör.

Besparingar och resursfördelning mellan myndigheterna

När en ny modell är fastlagd och en principiell och praktisk rollfördelning är klargjord finns förutsättningar att definiera resurs- och kompetensbehov på bägge sidor. I detta arbete finns då de kostnadsmässiga reduktioner som detta skall medföra – 130 MSEK. I FSU finns vidare angivet mera preciserade besparingar och överföringar:

- totalt beräknas en besparing inom Teknik- och Materielkontor inom FM och AK inom FMV på 77 MSEK och 59 MSEK på samordnad ledning (FMV, HKV PROD och FMLOG) – totalt 136 MSEK vilket ska jämföras med det lagda besparingsbetinget på 130
- FSU:s besparingsbeting (rationaliseringspotential) leder till en personalminskning motsvarande 212 årsarbeten. Merparten av personalen ska samtidigt överföras till FMV: ca 230 av 380 från TeKMaK samt ett mindre antal (ca 10) från FMV till FM

Huruvida dessa siffror – totalt och fördelningsmässigt – står sig i det fortsatta gemensamma utredningsarbetet återstår att se. Bägge myndigheterna är dock inställda på att genomföra den totala minskningen.

Organisationsförändringar inom respektive myndighet

En förändrad modell, en annorlunda rollfördelning och omfördelning av kompetenser mellan FM och FMV kommer dramatiskt att förändra organisation och arbetssätt inom respektive myndighet.

För FM och HKV innebär det möjligheter till integration mellan Materielanskaffning och Logistik å ena sidan men kanske också ett tryck på integrering mellan PROD och IO. Detta kan antas komma att ske samtidigt med andra förändringar inom HKV som varit på gång och där ett rimligt antagande är ett genomförande parallellt med att IO14 sätts i sjön.

För FMV är kanske de organisatoriska konsekvenserna mer dramatiska, utifrån ett större resurstillskott och ett större ansvarsområde med nya arbetssätt och processer

parallellt med att man när detta genomförs också går in i andra fasen av FSV:s förändring med möjligheter till administrativ samordning och inköpssamordning.

Slutsatser

- Arbetet med en ny modell pågår. Många frågor återstår men myndigheterna är kommittade till att hitta en ny modell och en ny rollfördelning
- Utredningsarbetet bedrivs (denna gång) i rätt ordning: en modell först och resursfördelning sedan
- Det väsentliga i ett nytt system är att hitta effektiva processer och samspel mellan de olika kompetenserna utifrån tydliga roller
- Myndigheterna är fortfarande inne på att kunna ta hem de samordningsvinster som har bedömts föreligga.
- Viktigt att säkra i en framtida dimensionering är dels en kompetent beställarorganisation dels att inte underdimensionera organisationen när man ska arbeta på ett nytt sätt, inte minst på högre nivåer och utifrån livscykelperspektivet. Visserligen blir beställningarna färre, men varje beställning i sig blir sannolikt mer komplex.

7. Rationalisering av administration och arbetsplatservice – samordnad och outsourcad?

Stödfunktioner inom FMLOG och FMV

Större delen av tjänsterna inom FMLOGs enhet för Service (FMSEK), med undantag av arkiv och expeditionstjänst liksom mindre delar av reseadministration och ekonomiadministration övergår till FMV. Totalt berör det 240 medarbetare, medan 160 blir kvar i FM.

Inom FMV finns en del motsvarande funktioner omfattande (enl FSU) ca 55 anställda. Flera av dessa tjänster är outsourcade som t ex löneadministration och reception.

Tjänsterna inom FMSEK är till övervägande del tjänster som i traditionellt definieras som stödfunktioner vilket är mer logiskt.

I ett av underlagsmaterialen beskrivs de olika tjänsterna i termer av dels arbetsplatsnära eller arbetsplatsberoende dvs kan göras på distans respektive om de utförs internt eller externt. Genom ICT blir fler och fler av dessa tjänster dels automatiserade dels möjliga att genomföra oberoende var beställaren/användaren finns. Genom samordning via s k shared service centers (SSC) kan man också tillgodogöra sig stordriftsfördelar. Dessa lösningar är numera vanliga i flertalet större företag och koncerner. FMSEK är i dessa avseenden en relativt tidig version av SSC. Inom statsförvaltningen etableras nu ett statligt servicecenter, än så länge ganska begränsat vad gäller tjänster (löne- och ekonomiadministration, e-handel) och kunder (frivillig anslutning) men med ambitioner att växa.

Typiska områden för outsourcing

Genom utveckling av tjänsteleverantörer inom dessa områden blir det vanligare och vanligare med att dessa tjänster är outsourcade. Kombinationen av ICT och outsourcing kan också leda till att de förläggs utanför Sveriges gränser.

Outsourcing har också varit en modell för FMSEK. Först ut var förplägnad och lokalvård, funktioner som normalt brukar outsourcas i en första omgång, i och med att det är verksamheter som ligger ganska långt från kärnverksamheten och där det finns fungerande marknader.

Som ovan beskrivits har funktionen (både de verksamheter som blir kvar i FM och de som går över till FMV) ett besparings/rationaliseringskrav på 25%. Funktionen finns idag på 21 orter, i stort sett där förband och skolor (motsvarande) finns lokaliserad.

Ett problem i sammanhanget är att genom den gränsdragning man gjort vid insatsnära service/administration innebär att många funktioner (reseadministration, ekonomiadministration) blir splittrade, med risk för "synnergiförluster". Samordningsvinster blir samordningsförluster.

Omlokalisering och samordning?

Det är inte heller osannolikt att när man prövar rationaliseringsmöjligheter ser ytterligare möjligheter till samordning, inte minst geografiskt, vilket kan leda till omlokalisering av verksamhet. Även om de olika funktionerna idag är relativt samlade.

Vidare finns frågan på vilket en samordning av FMV:s motsvarande funktioner och de som finns i FSV ska ske (eller inte). Detta behandlades i det gemensamma myndighetsarbetet. I dagsläget förs de i FMLOG ingående funktionerna över till FSV. En rimlig bedömning är att man ganska snart försöker pröva olika samordningslösningar internt.

Utkontraktering – vad, när och hur?

En annan möjlig utveckling under steg 1 är att olika rationaliseringar vidtas med syfte att möjliggöra en senare, i steg 3, utkontraktering. Problemen med utkontraktering inom dessa funktioner är att det oftast inte definieras som verksamhetsövergång eftersom flertalet leverantörer erbjuder allmänna tjänster inom området. Speciellt för de tjänster som är platsberoende kan detta få konsekvenser för kommande övertalighet.

Utkontraktering har för omdaningen generellt sett gällt steg 3, även om detta varit aningen otydligt i FSU. Samtidigt har en del OPS-projekt pågått under viss tid, t ex reseadministrationen och där man nått till ett läge att man sannolikt kan gå ut med en förfrågan på marknaden så fort verksamhetsövergången är genomförd. Detta kan i sin tur leda till en utkontraktering redan 2013/14 (givet att det bedöms som ekonomiskt rimligt).

Andra funktioner som kan bli föremål för utkontraktering är lokal service (vaktmästeri, reception – 41 årsarb) och grafisk produktion (24 årsarb).

Löne- och ekonomiadministration är traditionella funktioner som ofta provas för shared service centers eller outsourcing. Bägge funktionerna inom FMLOG befinner sig idag i sådana situationer att någon utkontraktering omedelbart inte är aktuell.

Löneadministrationen inom FMLOG överförs till HR-centrum dvs en motsatt väg med en integration med HR-funktionen. Skälen är tidigare problem inom funktion som man bäst har setts kunna lösas med integration. Det är inte omöjligt att en överföring (utkontraktering) till det statliga servicecentret kan bli aktuellt i steg 3. Kontraktet för FMV:s utlagda löneadministration går ut 2013 varvid en bedömning sker om man

ska överföra denna till centrat. Ett alternativ är att FMVs tillsammans med FSVs löneadministration fortsätter att vara outsourcad, Sannolikt går de två löneadministrationerna i två spår som om ett antal år möjligen möts i servicecentret (som då i och för sig kan vara ute på marknaden).

Ekonomiadministrationen inom FMLOG brottas, enligt uppgift, med PRIO införandet och är därför inte aktuell för utkontraktering i dagsläget utan kan komma in i steg 3. När det gäller FMVs ekonomiadministration är den i dagsläget intern (drygt 20 årsarbetare). En osäkerhetsfaktor är här huruvida FMV kommer att införa PRIO som affärssystem eller ej.

Besparingskraven

Med 25%-iga besparingskrav, en i vissa delar dubblerad organisation, och frågetecken kring intern FMV samordning, står service och administration inom FMV för en närmast omöjlig uppgift. Omfattningen är av den dimensionen att man sannolikt måste diskutera om vissa tjänster ska utföras eller inte. Detta måste tas med kunden. En viktig del i besparingsarbetet blir därmed en utvecklad kunddialog.

En inte orimlig konsekvens är att administrativt arbete förs tillbaka till funktioner i FMs bas och insatsorganisation.

Slutsatser

- Besparingskraven kommer inte att lösas med rationalisering. Det finns stor risk för försämrade leveranser och/eller högre arbetsbelastning
- Frågan om outsourcing till extern utförare eller statens service center kommer att behöva utredas vidare, samlat för FMV och FSV
- Även om man definierat en insatsnära service och administration ur FMLOG kan det finnas anledning att se över stödfunktioner i basorganisationen och dess tillhörighet
- OPS-lösningar inom området bör prövas för såväl FMV som för FM

8. En framtida verkstadsorganisation – rationaliserad, bolagiserad och utsåld?

Verkstadsorganisationen är det största verksamhetsområdet omsättnings- och personalmässigt inom FMLOG. Markverkstäderna intar här en dominerande roll inte minst då endast ca 10% av markunderhållet är outsourcat medan det för flyg och marin är ca 70% resp 80%. Ur personalsynvinkel kan man därför räkna med att ett besparingskrav på 15% volymmässigt kommer att drabba markverkstäderna hårdast, givet en oförändrad volym. Här finns också i förlängningen möjligheterna till utkontraktering och bolagisering. Genom den planerade insourcingen av reservmateriel-försörjningen från SAAB skapas också nya förutsättningar.

Den nya ledningens strategi för verkstäderna i de olika stegen innebär att:

- 1) Konsolidera verksamheten och hantera verksamhetsövergången
- 2) Rationalisera bl a genom att öka beläggningsgraderna
- 3) Pröva utkontraktering/försäljning

I ett långsiktigt perspektiv är markverkstäderna idag klämda mellan;

- GSS som enligt OPS-TTM utredningen kan ta så mycket som 1/3 av markunderhållet fullt utbyggd 2019
- Leverantörernas intresse och möjlighet att ta större delar av den sk eftermarknaden
- Konkurrenter som antingen kan tänka sig att ta uppdrag eller köpa upp en eller flera verkstäder

Markverkstäderna - förbättringsmöjligheter

Hur ser egentligen rationaliseringsmöjligheterna ut inom markverkstäderna? FSU:s beskrivning missade en hel del av vad verkstäderna faktiskt gör, kompetensbredden och den flexibilitet man levererar till FM. Utifrån underlaget görs en prognos om 5%-iga rationaliseringar. En generell bild av verkstäderna ser ut ungefär på följande sätt:

Styrkor:

- En konkurrenskraftig prisbild
- Över 80% av tid på arbetsorder

- En bred och djup kompetens
- Flexibilitet gentemot en uppdragsgivare med skiftande krav
- Möjligheter att använda utlägg på lego för att öka en jämn beläggning
- Neutral verkstad gentemot olika leverantörer

Möjliga förbättringsområden:

- Bättre reservdelshantering (lagerfunktion tillbaka, ett fungerande PRIO)
- Minskad overhead (centralt/lokalt)
- Ta hem legoarbeten (där det är möjligt utifrån utjämnings synpunkt)
- Möjligheter till ett ökat utnyttjande av lokalerna (kräver ändrade arbetstider)

Markverkstäderna i FMV – möjligheter och risker

När nu verkstäderna går över till FMV blir skillnaden i ett första skede inte alltför dramatiska. Delningen av FUS upplevs som bra i det att man får ett bra gränssnitt och beställarkompetens. Frågetecken finns fortfarande kring planeringen och teknikkontorens roll. Liksom också integrationen med förbanden – både praktikalteter i form av tillgång till olika former av resurser men också samspelet i planeringen.

Positivt är möjligheterna att få ett närmare samarbete med FMVs anskaffningsdelar.

De största riskerna ligger i den risk för kompetensflykt som finns i samband med övergången utifrån en osäkerhet om vad FMV vill och ev framtida utkontrakteringar. Även officersfrågan är i skrivande stund osäker.

Det finns ett starkt behov inom organisationen av en tydlig målbild och en strategi för verkstäderna framöver.

Markunderhållet – osäkra framtida behov

Hur behovet av det framtida (bakre) markunderhållet och därmed verksstädernas uppdragssituation kommer att se ut är avhängigt flera faktorer:

- Insatsorganisationens behov och nyanskaffning, vidmakthållande respektive avveckling av materiel

- Formerna för anskaffning av materiel och underhållslösningar som del i avtalen
- I vilken utsträckning livscyklerna förlängs samtidigt som nyttjandegraden via det nya insatsförsvaret ökar
- Hur mycket av det främre underhållet som GSS kan komma att ta hand om – både av utvecklingsskäl och ekonomiska skäl

I GSS-frågan ligger också huruvida GSS ska finnas med i resursplaneringen för verkstaden – vilket är både ett tillgänglighetsproblem och att en del av tiden handlar om utbildning och att GSS därmed inte blir någon tillförsel av nettoresurs.

Utkontraktering – blir det bättre och billigare?

I det tredje steget i omdaningens talar både regeringen och myndigheterna om utkontraktering som en sannolik väg, inte minst just för verkstadsorganisationen. Bakom finns den förvaltningspolitiska inriktningen. Samtidigt finns det väldigt lite i dagsläget som talar för att detta skulle bli en billigare lösning.

Frågan om utkontraktering innehåller flera osäkerhetsmoment. OPS-TTM utredningen ledde inte till omedelbara åtgärder. Dels är det fråga om hur det framtida behovet ser ut. Men det är också en fråga om graden av leverantörlösningar för det bakre underhållet (SK 60 modellen).

En viktig fråga är om man ska se hela verkstadsorganisationen (inkl flyg och marin) eller om det handlar om att sälja ut delar. En utförsäljning/utkontraktering i delar riskerar kvarvarande delar (som ändå måste hanteras) att bli relativt dyrare och fler länkar och gränssnitt uppstår i kedjan vilket totalt kan leda till dyrare lösningar.

Vid en utkontraktering behöver man också säkerställa konkurrenssituationen med en fungerande marknad för att undvika monopol alternativt säkerställa att man alltid har möjligheter att ta tillbaka verksamheten.

Ett ytterligare problem som måste lösas är tillgängligheten och flexibiliteten gentemot insatsorganisation – för olika beredskapsnivåer och internationella insatser.

Bolagisering – en finlandssvensk modell?

Ett alternativ till utkontraktering är att omvandla verkstadsorganisationen (då sannolikt alla verkstäder) till bolag, då ett (i vart fall till en början) statligt bolag. Motiven för detta skulle vara en för verksamheten mer lämplig verksamhetsform. Ett bolag skulle kunna agera mer självständigt vad gäller t ex investeringar. I ett bolag skulle det bli mer naturligt att hitta nya marknader om detta behövs för en god beläggning pga t ex vikande beställningar från Försvaret. Genom att stå fri från

upphandlaren FMV skulle ett mer konkurrensneutralt förhållningssätt kunna upprätthållas.

Detta är liknande den modell som tillämpas i Finland, men utan koppling till tillverkning och enskilda materielleverantörer. Huruvida privata intressen ska bjudas in (som i Finland) kan prövas i särskild ordning.

Slutsatser

- Verkstadsorganisationen har en utsatt position framöver med GSS, leverantörsintressen och privata konkurrenter
- Markverkstäderna har en bra konkurrenssituation och är effektiva i dagsläget, vilket gör att rationaliseringspotentialen inte är stor
- Möjliga förbättringar kan göras i en minskad overhead, bättre reservdelshantering, legoarbeten och lokalutnyttjande
- Övergången till FMV är i stort positiv och skapar nya samband
- Utkontraktering som en billigare lösning, vid sidan av underhållsåtaganden från leverantör, är tveksam
- Bolagisering enligt finsk modell skulle kunna prövas

9. Ett framtida FMV – Myndigheten för Materiel och Förnödenhetsförsörjning (MMF)

Det framtida FMV kan ta sig många former. Det enda säkra är att det inte kommer att se ut som dagens. Styrande för förändringarna med koppling till Försvarslogistiken är dels övertagandet av FMLOG dels det system för ledning och beställning för materiel- och logistikförsörjning som nu arbetas fram. Till det kommer en fortsättning av det interna utvecklingsarbete som har legat inom ramen för HP12 – innefattande bl a nya regler för försvarsupphandling, satsningar på lean, kompetensutveckling (affärsmannaskap, projektledning). Ett skifte på GD-posten har också sin betydelse.

Med övertagandet av FMLOG och en integrering av materiel- och logistikförsörjning i en sammanhållen Försvarslogistik blir FMV mer av en logistikmyndighet, mer av en tillhandahållare av materiel (och andra stödfunktioner) under hela dess livslängd – från att ha haft fokus mot utveckling och anskaffning.

Av de olika komponenterna har det egna förändringsarbetet kommit längst medan störst osäkerhet gäller den nya rollen i ett nytt system för ledning och beställning.

Relationerna till Försvarsmakten som den dominerande kunden kommer att förändras starkt. Ambitionen att renodla rollerna som beställare och utförare leder till mer formella relationer av karaktären Service Level Agreements. Men också behov av praktiskt samverkan – både i försörjningsprocesserna och i leverans av underhåll och annat stöd där övertagandet av FMLOG innefattar en mängd operativa uppgifter men också andra krav på tillgänglighet och beredskap.

Den kortsiktiga strategin för verksamhetsöverföringen

Genom den stegvisa processen för genomförande av omdaning har FMV valt att i ett första steg ta över FMLOG ograverat. Den nya, kallat FSV (Försörjning, Service och Verkstad), blir en resultatenhets inom verket. En enhetschef är anställd sedan början på året. En "äntringsstyrka" från FMLOG stöttar upp. Ett antal arbetsgrupper för att lösa praktiska frågor – några tillsammans med HKPROD – har dragits igång. Behovet av militär kompetens har precis lösts genom att berörda officerare ges möjlighet till växeltjänstgöring

Några kärnfrågor som ännu inte är lösta inför 130101 är

- en tydlig målbild för den nya organisationen och dess olika delar
- en rationaliseringsplan för att hämta hem de 215 MSEK under 2013/14 – totalt och för de enskilda funktionerna
- villkorsfrågor (inrangeringsavtal)

- praktiska frågor i relationen till den tidigare arbetsgivaren inte minst på garnisonsorter
- systemstöd i anpassningen/övertagandet av PRIO

Ett problem som kan uppstå är när medarbetarna inom FMLOG ska bestämma sig för om man vill följa med eller vara kvar i FM (med direkt risk att bli uppsagda). Även om det rör sig om en ren verksamhetsövergång måste medarbetarna ha en tydlig bild av vad det är för organisation man går in i. Det är inte bara officerare som kan fundera på om det är värt att gå över, detta kan även verkstadsmechaniker, ekonomiadministratörer och inköpare göra.

FMV har förstås fördelen av att ha ett bra rykte som attraktiv arbetsgivare, men det har samtidigt gällt andra yrkeskategorier än de som är främst berörda.

Effekter av FMLOG övertagandet

I och med övertagandet av FMLOG fördubblar FMV sin personalstyrka i ett svep för om 2013-01-01. Den verksamhet och den kompetens som kommer över är annorlunda i bemärkelsen krav på 24/7 tillgänglighet, operativ och utförande mer än beställande och projektdriven, närmare insatsorganisationen och på flera håll ett ökat beroende av, i vart fall i dagsläget, tillgång till militär kompetens.

Samtidigt är ambitionerna att stora delar av FMLOG-verksamheten på sikt kan komma att utkontrakteras eller övergå i andra verksamhetsformer. FMV blir på detta sätt en "transitorganisation" för verksamheterna. Medarbetarnas oro gäller inte främst övergången till FMV, utan vad händer sedan med utkontraktering, bolagisering, OPS etc. Detta ställer stora krav på ledningen att vara tydlig och motiverande trots den osäkerhet som alla har kring hur de framtida formerna och ägandet av verksamheterna kommer att se ut. Situationen förbättras inte av att det under de första två åren finns ett sparkrav på 215 MSEK motsvarande ca 330 årsarbeten.

Till bilden hör också att den nya verksamheten i FMV har en helt annan spridning geografiskt än den man haft hitintills. FMV blir i sann mening en rikstäckande myndighet,

För inköpsfunktionen och de administrativa stödfunktionerna kan det dessutom bli fråga om dels en integrering med FMV:s nuvarande motsvarande funktioner dels prövningen av vilka funktioner som skulle kunna gå över till det statliga servicecentrat. Reseadministrationens ev outsourcing finns också med i bilden.

Samordning av inköpsorganisationen

En gemensam inköpsfunktion kan bli resultatet av den besparing man räknar med i inköpsfunktionen. Uttalanden från både FMV och FMLOG att man ser fördelar med den andras affärsorientering tyder på möjligheter till synnergieffekter samtidigt som

en centraliserad inköpsverksamhet inom FMLOG ska samordnas med en decentraliserad inom FMV. Arbetet med integrationen bör startas så snart möjligt även organisatoriska lösningar dröjer.

Effekter av nya former för ledning och beställning

Förändringarna i ledning och beställning är av två slag. Båda dessa påverkar hela FMV:s organisation, arbetssätt och kompetens.

Med anskaffningsprinciper som bygger på högre systemnivåer och livscykel-perspektiv förändras hela anskaffningsprocessen samtidigt som det ställs krav på andra kompetenser.

En annan mer tydlig beställar/utförarrelation mellan FM och FMV leder till omstrukturering mellan FMV:s anskaffningskontor å ena sidan och nuvarande HKPROD, materielsystem- och teknikkontor å andra sidan. Genomförs de idéer om uppgifts- och kompetensöverföring som är föreslagna i FSU leder det till en kraftig ökning av teknisk/militär kompetens.

Balans i förändringsarbetet

I HP12 och planeringsdokument för 2012-2015 man bli utläsa pågående och planerade förändringar oberoende av omdaning. Detta förändringsarbete pågår, och har i vissa delar inte påbörjats. Här gäller det för ledningen att hålla tre förändringsbollar i luften och balansera dessa mot varandra, och se till att inte någon tappar fart.

På vilket sätt en ny GD och med vilket uppdrag denne har spelar naturligtvis en roll även om de pågående förändringarna drivs av sin egen logik

Fortsatt organisatorisk utveckling

De förändringar som FMV nu står inför innebär att man är på väg att bli en annorlunda myndighet med en helt ny profil på flera ledder. Detta kommer att innebära förändringar i organisation, kompetens och kultur.

Samtidigt finns ett tryck på att inom FSV verksamheten lägga ut verksamheten på andra aktörer. FSV kan därmed uppfattas som en främmande fågel med sin operativa profil och att stora delar dessutom inte är tänkt att bli långvarig. I ett inledande skede sker inga dramatiska förändringar inom FSV. Ett rationaliserings-tryck kommer dock omedelbart att läggas på de olika enheterna. Samtidigt har man att säkerställa leverans och kvalitet, vilket ledningen har hög uppmärksamhet på, liksom kunden.

I ett nästa steg i FSV:s omvandling behöver man pröva de fåtaliga möjligheter till integration som finns – inköpssamordning och samordning kring de administrativa stödfunktionerna. Frågan om inköpssamordning påverkar hela inköpsorganisationen och ställer t ex frågan om en centralisering av denna på sin spets.

Parallellt med den senare förändringen sker förändringarna i ledning och beställning vilket ytterligare sätter press på organisatoriska förändringar. Inför 2014 kommer en ny organisation för FMV att behöva vara på plats.

Två kulturella utmaningar

I omvandlingen av FMV som myndighet finns två stora kulturella utmaningar som kan behöva hanteras på lite olika sätt.

Den första handlar om att väva ihop den operativa och reglerade kultur som FMLOG för med sig in i FMV. Här kan man utnyttja det gemensamma i materielförsörjningen (logistikdelen) och det faktum att man till delar är en administrerande myndighet (för servicedelen). För inköpssidan bör man ganska omedelbart påbörja ett integrationsarbete även om ev organisatoriska förändringar dröjer. En utmaning är att det finns en stark motivation hos FMLOGarna att bli ett med och finna en identifikation hos sin nya arbetsgivare. Samtidigt som man kan räkna med ett lägre intresse hos befintliga FMVare att engagera sig i den nya verksamheten.

Det kan finnas skäl att ganska snart börja ett kulturarbete utifrån det nya FMV, Det finns anledning att fundera över om inte en sådan bild bör skapas redan inför 20130101. Det är "business as usual" men ändå inte. Ett sådant arbete kan förbereda den andra kulturförändring som blir en följd av en ny modell för försvarslogistiken.

Denna andra kulturförändring är i dagsläget mer svårfångad. En hänger intimt samman med de nya roller och framförallt de nya kompetensbehov som uppstår. Att det sannolikt innebär en större andel militär kompetens i organisationen är en sak. Större krav på samarbete kommer sannolikt att ställas – olika kompetenser i processen ska bidra till en bra helhetslösning. Högre systemnivåer och livscykelänk tyder på bredare kompetenser med systemperspektiv. De nya kompetenserna och den nya kulturen behöver också utvecklas tillsammans med FM då även dess roll förändras. Olika typer av spel kring anskaffnings och logistikprocessen kan behöva användas.

Hantering av besparingskraven

FMV:s ledning tror på möjligheterna att uppnå ålagda besparingskrav och finansiären (FM) är angelägen om att frigöra resurser till sin insatsorganisation. Samtidigt finns det inte mycket som talat för att man ska kunna åstadkomma rationaliseringar i paritet med besparingskraven. En av de viktigaste åtgärderna blir att göra en riskbedömning kring detta. Några alternativa scenarier kan identifieras:

- rationaliseringarna/besparingarna leder till komplikationer hos kunden (FM) dvs kunden får utföra det leverantören inte hinner med
- sänkt kvalitet i leveransen till kunden
- krav på besparingar i andra delar av FMV för att totaliteten ska gå ihop, i värsta fall med konsekvenser för materielanskaffningen
- en ökad arbetsbelastning och försämrad arbetsmiljö och i kölvattnet risk för kompetensförluster

Risikanalyser och uppföljning av konsekvenser blir viktiga instrument för att undvika att besparingarna går ut över kund eller medarbetare. I detta ligger också att detta finns med i den gemensamma rapporteringen till regeringen.

Hantering av eventuell övertalighet

Med de bedömningar som tidigare gjorts kring omfattningen av personalneddragningarna och en bedömd naturlig avgång kommer det att krävas åtgärder allra senast första halvåret 2014 för att besparingsmålen ska vara i hamn 2015. Några åtgärder vid sidan av traditionella pensionserbjudanden (vilka är dyra) är att ganska tidigt identifiera verksamheter med övertalighet och där erbjuda tidiga åtgärder. Trygghetsstiftelsen är en naturlig part. På garnisonsorterna bör det finnas ett samarbete över myndighetsgränserna för att lösa uppkommen övertalighet

Villkorsfrågor i övrigt

Det har inte legat inom ramen för mitt uppdrag att granska själva verksamhetsövergången och förutsättningar i form av villkor. Men jag utgår ifrån att ett inrangeringsavtal kan komma att behöva förhandlas fram då villkoren i vissa delar skiljer sig åt.

Slutsatser

- FMV är på väg att bli en helt ny myndighet i att man får ett tungt ansvar för försvarslogistiken
- Många viktiga frågor i etableringen av FSV återstår, inte minst en målbild och rationaliseringsplan för 2013 och 14.
- En stor utmaning att integrera FSV i FMV, organisatoriskt, praktiskt, kulturellt
- Samverkan mellan inköpsorganisationerna bör påbörjas så snart som möjligt

- Nya lednings- och beställningsformer kommer att påverka hela FMV
- Ett balanserat förändringsarbete så att ingen förändring glöms bort eller tappar fokus
- En helt ny organisation behöver sannolikt vara på plats till 2014
- Kulturfrågorna måste hanteras – dels i integreringen av FSV dels i det nya systemet och de nya relationerna i ledning och beställning
- Besparingskraven behöver riskbedömas och följas upp
- Övertalighetshantering behöver planeras

10. Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

1. De största besparingarna i omdaning ligger i det tredje steget med en effektivare process och rollfördelning för ledning och beställning av materiel och då på minskade kostnader för anskaffning och vidmakthållande, Det finns en risk för suboptimering om kortsiktiga besparingskrav i det första steget minskar möjligheterna till en kompetent hantering av det nya systemet
2. Den nya strukturen är rimlig även om den inte genererar samma samordningsvinster som den av FSU föreslagna. Men det bör finnas en beredskap för en framtida förändring av uppgiftsfördelning mm i takt med att erfarenheter vinnas med IO14-organisationens etablering liksom politiska diskussioner om ekonomi och grundorganisation. För att undvika nya "stuprör" med nya roller och uppgiftsfördelningar måste kommunikationsytor ("hängrör") skapas mellan de ingående aktörerna på olika nivåer.
3. Besparingskraven under steg 1 överstiger med all sannolikhet rationaliseringspotentialen vilket leder till att åtgärder behöver vidtas i form av tjänsteförändringar, ambitionssänkningar mm. Detta kan inte göras ensidigt utan måste diskuteras mellan myndigheterna. Alternativt är att söka få "hemtagningsperioden" förlängd
4. Åtgärder för att hantera övertalighet och omställning behöver planeras inom ramen för en strategisk kompetensförsörjning, inom och mellan myndigheterna. För detta behövs bland annat kunskaper om läge och behov utvecklas liksom olika former för omställning och hur FM och FMV kan samverka i detta.
5. Inom FMV behöver man arbeta med att skapa en ny samhörighet och kultur dels i integrationen av FSV dels i o m det nya arbetssätten via nya former för ledning och beställning. I den senare delen bör det finnas parallella aktiviteter med FM, inte minst vad gäller beställarroller i relation till utförare.
6. Både FMV och FM (HKV) behöver se över sina organisationer i ljuset av de nya rollerna med sikte mot 2014. FMV kopplat till det nya arbetssätten och fortsatta integrationsmöjligheter, men också för att hantera dagens svagheter. För HKV har en organisationsförändring varit på gång. Tillsammans med IO14 blir en ny struktur 2014 ganska lämplig
7. En ny modell för OPS-hantering bör tas fram mellan de bägge myndigheterna. Det är viktigt att beställaren är med i processen kring varje prövning. Bolagisering av delar av FSV (framförallt försvarslogistikdelen med verkstäderna) bör utredas noga, inte minst som ett alternativ till utkontraktering.

8. Risk- och konsekvensanalyser bör göras delat och samlat för omdaning. I dessa ska finnas åtgärder som löpande ska följas upp. Fokus ska vara såväl verksamhet, ekonomi/besparing som arbetsmiljö och arbetsbelastning. Parallellt bör en fristående utvärdering göras.
9. De fackliga organisationerna bör etablera dels en gemensam samverkan på förbunds nivå för att hantera fortsatta frågor kring omdaning och relationer mellan myndigheterna. En sådan samverkan bör kunna vara en kontaktyta mot den gemensamma myndighetssamverkan. På samma sätt behöver nya fackliga samverkansformer etableras, inte minst inom FMV, inom och mellan respektive lokala fack.
10. Samverkan mellan fack och myndigheter bör systematiseras i det fortsatta arbetet, dels på respektive myndighet dels i det myndighetsgemensamma arbetet. Särskilt FSV och det nya FMLOG kräver nya lösningar. Dessa kommer att hanteras av parterna inom respektive organisation. Det myndighetsgemensamma arbetet bör också kunna formaliseras i en samverkansstruktur.

Bilaga 1

Styrgrupp

Håkan Sparr, Försvarsförbundet
Eva Rundlöf, Försvarsförbundet
Lena Sköld-Gunnarsson, Försvarsförbundet
Peter Forsberg, Försvarsförbundet
Hans Monthan, SEKO Försvar
Camilla Robertsson, SACO Försvar
Pelle Avelin, Officersförbundet

Intervjupersoner

Högkvarteret:

Bengt Andersson
Mats Engman
Claes Isoz
Örjan Nilsson
Leif Nylander

FMLOG

Jan Bertilsson
Peter Forsberg
Christer Johansson
Hans Monthan
Patrik Pallin
PG Persson
Jörgen Stehn
Mats Ström
Roger Svensson
Ledning och fackliga företrädare vid Markverkstaden Kungsängen
Ledning och fackliga företrädare vid Markverkstaden Skövde

FMV

Dan Averstad
Håkan Färm
Evy Johannesson
Hans Norrinder
Dan Ohlsson
Henrik Rudolfsson
Tomas Salzmänn
Ann Louise Sommarström

FSU

Jan Segerberg

Referensmaterial (urval)

SOU 2005:96 En effektiv förvaltning för insatsförsvaret

Fö 2009:A Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till försvarsmakten

SOU 2011: 36 Forskning och utveckling samt försvarslogistik – i det reformerade försvaret inklusive remissvar

Fö2011/613/MFU: Direktiv till myndigheterna

Prop 2011/12:86 En effektivare försvarslogistik

Försvarsutskottets betänkande: 2011/12: FöU9

FMV/Försvarsmakten: Redovisning av regeringsuppdrag 2012-03-01 inkl yttrande från de fackliga organisationerna

Myndigheternas gemensamma arbete; samverkansinformation, arbetsgruppsmaterial 2011/2012

Slutrapport OPS-TTM med bilagor, Försvarsmakten 2011-11-11

Reformerad logistik (Försvarsmakten 2009)

Försvarsmaktens direktiv för omstruktureringsarbetet 2012-02-27

Uppdragsdirektiv – Lednings- och beställarfunktioner steg 2 (FMV/FM 2012-04-12)

Propositionen ur ett FSV-perspektiv (FMV 2012-05-22)

FMV planeringsförutsättningar 2013-15

FMLOG logistikstöd 2011-05-24

Tjänsteutbud statens service center 2012