

FÖRBANDSUTVECKLINGSPROCESSEN

Fallstudie

Från luftburen förmåga till luftburen bataljon

Charlotte Collin

Ulla Jeppsson

FÖRBANDSUTVECKLINGSPROCESSEN

Fallstudie

Från luftburen förmåga till luftburen bataljon

Charlotte Collin

Ulla Jeppsson

Utgivare Totalförsvarets Forskningsinstitut - FOI Försvarsanalys 172 90 Stockholm	Rapportnummer, ISRN FOI-R--1125--SE	Klassificering Underlagsrapport
	Forskningsområde 1. Försvars- och säkerhetspolitik	
	Månad, år Januari 2004	Projektnummer A1168
	Verksamhetsgren 1. Forskning för regeringens behov	
	Delområde 11 Forskning för regeringens behov	
Författare/redaktör Charlotte Collin Ulla Jeppsson	Projektledare Charlotte Collin	
	Godkänd av Pär Eriksson	
	Uppdragsgivare/kundbeteckning Försvarsdepartementet	
	Tekniskt och/eller vetenskapligt ansvarig Charlotte Collin	
Rapportens titel Förbandsutvecklingsprocessen fallstudie Från luftburen förmåga till luftburen bataljon		
Sammanfattning (högst 200 ord) Beslut om att Sverige skall bygga upp en luftburen bataljon fattades i samband med Försvarsbeslutet 2000. I denna rapport redovisas en fallstudie av framväxten av luftburen förmåga i den svenska försvarsmakten. Beställarnas önskemål har varit att uppmärksamheten särskilt skulle riktas mot de beslutstillfällen där Försvarsdepartementet kunde spela en aktiv roll. I rapporten belyses Försvarsdepartementets och Försvarsmaktens roller i förbandsutvecklingsprocessen. Förutsättningarna för de studier som utgör beslutsunderlag beskrivs också. Några olika teorier för att beskriva beslutsprocesser appliceras på fallstudien. Avslutningsvis lämnas förslag till hur förutsättningarna för förbandsprocessen skulle kunna förbättras.		
Nyckelord Förbandsutveckling, luftburen förmåga, luftburen bataljon, helikopteranskaffning, fallstudie, resurseffektivitet, beslutsprocess, beslutsunderlag		
Övriga bibliografiska uppgifter	Språk Svenska	
ISSN 1650-1942	Antal sidor: 38	
Distribution enligt missiv	Pris: Enligt prislista	

Issuing organization FOI – Swedish Defence Research Agency Defence Analysis SE-172 90 Stockholm	Report number, ISRN FOI-R--1125--SE	Report type Base data report
	Programme Areas 1. Defence and Security Policy	
	Month year January 2004	Project no. A1168
	General Research Areas 1. Policy Support to the Government	
	Subcategories 11 Policy Support to the Government	
Author/s (editor/s) Charlotte Collin Ulla Jeppsson	Project manager Charlotte Collin	
	Approved by Pär Eriksson	
	Sponsoring agency Ministry of Defence	
	Scientifically and technically responsible Charlotte Collin	
Report title (In translation) Developing New Kinds of Military Units. A Case Study: The Airtransportable Battalion		
Abstract (not more than 200 words)		
Keywords Developement of Military Units. Case Study. Airtransportable Battalion		
Further bibliographic information	Language Swedish	
ISSN 1650-1942	Pages 38 p.	
	Price acc. to pricelist	

Sammanfattning

Ett beslut om att Sverige skulle bygga upp en luftburen förmåga fattades i samband med Försvarsbeslutet 2000. I den föreliggande rapporten redovisas en fallstudie av framväxten av Luftburen förmåga i den svenska försvarsmakten. Studien är en del av projektet "Resurseffektivitet på medellång sikt" som Förvarsdepartementet beställt av FOI Förvarsanalys. Beställarnas önskemål var att uppmärksamheten särskilt skulle riktas mot beslutstillfällena i framväxten av den luftburna förmågan, i synnerhet sådana där Förvarsdepartementet kunde spela en aktiv roll. Arbetet har bedrivits genom dels intervjuer, dels litteraturstudier avseende modeller för beslutsfattande.

Vid tiden för FB 00 var Luftburen förmåga en internationell trend, realiserad i framför allt USA men även i några europeiska länder. Till Sverige hämtades erfarenheter från Storbritannien och Nederländerna.

Framväxten av den luftburna förmågan hänger nära samman med den upphandling av nya helikoptrar för Försvarmakten som gjordes i en samnordisk anskaffningsprocess under åren 1998 – 2001. I rapporten beskrivs därför detta arbete liksom de helikopterstudier som bedrivits inom Försvarmakten från slutet av 80-talet fram till denna anskaffning, som av många betraktas som ett genombrott för helikoptern i den svenska försvarsmakten. Viktigare beslut avseende markstridsdelen av den luftburna förmågan, den luftburna bataljonen, redovisas.

Under vårt arbete har framgått att i synnerhet de tidigt fastställda ekonomiska ramarna och den politiska viljan till internationellt materielsamarbete i kombination med de korta tidsförhållandena i förhandlingarna med de andra nordiska länderna blev styrande för utfallet av helikopteranskaffningsprocessen och därmed för det möjliga innehållet i den luftburna förmågan. De anskaffade helikoptrarna blev både mindre och färre än de ursprungliga intentionerna. Målsättningen för den luftburna bataljonen måste därför ändras så att den bättre passade utfallet av anskaffningen. Frågan om skyddet mot fientlig motverkan är fortfarande olöst. Det är idag inte självklart att ytterligare resurser kommer att tillföras den luftburna bataljonen.

I rapporten belyses Försvarmaktens och Förvarsdepartementets roller i förbandsutvecklingsprocessen. Förutsättningarna för de studier som utgör beslutsunderlag beskrivs också. Några olika teorier för att beskriva beslutsprocesser appliceras på de processer som ingår i fallstudien.

Vår slutsats är att besluten i fallstudiens processer, liksom beslut i allmänhet, endast till begränsad del kan anses vara rationella ur ett helhetsperspektiv. Olika önskemål och visioner om helikopterns roll, K 3's roll, det nya nätverksbaserade försvaret och internationellt materielsamarbete har bidragit i den delvis tidspressade processen. Förberedande underlagsstudier i tillräcklig omfattning så att det gett en helhetssyn, omfattad av alla, hade inte kunnat skapas. Stora förhoppningar, på olika bevekelsegrunder, hos olika instanser i kombination med en delvis ovan internationell förhandlingsprocess med andra starka viljor medförde att Sverige kompromissade med delar av de egna målsättningarna. Den ekonomiska ramen för anskaffningen har därutöver utgjort en reell och påtaglig begränsning för möjligheterna att upphandla det som ursprungligen var tänkt som Luftburen förmåga.

I rapporten lämnas följande rekommendationer:

Försvarsmakten behöver ytterligare förbättra förmågan att ta fram relevant beslutsunderlag där såväl ekonomiska aspekter som förmågeaspekter framgår och där kompletterande känslighetsanalyser har gjorts. Detta kan ske genom olika typer av åtgärder.

Försvarsdepartementets roll föreslås bli mer aktiv och ifrågasättande för att i möjligaste mån motverka beslut som ger oväntade konsekvenser för framtiden.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING	9
1.1 ÅRETS ARBETE EN FORTSÄTTNING PÅ FÖREGÅENDE ÅRS ARBETE	9
1.2 SYFTE	9
1.3 METOD	9
1.3.1 <i>Avgränsningar</i>	10
1.4 RAPPORTSTRUKTUR	10
2. FALLSTUDIE	11
2.1 INLEDANDE ÖVERBLICK	11
2.2 KRONOLOGISK BESKRIVNING AV UTVECKLINGEN FRÅN LUFTBUREN FÖRMÅGA TILL LUFTBUREN BATALJON OCH DEN SAMNORDISKA HELIKOPTERANSKAFFNINGEN	14
2.2.1 <i>Upprinnelsen</i>	14
2.2.2 <i>Försvarmakten 1997-1998</i>	14
2.2.3 <i>Kontakter för samnordiskt köp</i>	15
2.2.4 <i>Tidig fas i det samnordiska projektet</i>	15
2.2.5 <i>NSHP bildas</i>	16
2.2.6 <i>NSHP's organisation och befattningshavare</i>	16
2.2.7 <i>FMV</i>	17
2.2.8 <i>Försvarsbeslut</i>	17
2.2.9 <i>Förändrad inriktning under processens gång</i>	17
2.2.10 <i>Inriktning från Fö</i>	19
2.3 UNDERLAG FRÅN SVERIGE TILL ANSKAFFNINGSPROCESSEN	19
2.3.1 <i>Resursförbrukning - kostnader</i>	19
2.3.2 <i>Måluppfyllelse - förmåga</i>	20
2.4 OLIKA FÖRHANDLINGSKULTURER	20
2.5 ANSKAFFNINGSPROCESSENS VIKTIGASTE RESULTAT OCH FRAMTIDEN	20
3. AKTUELL ORGANISATION - BESLUTSPROCESS FÖR FÖRBANDSUTVECKLING	23
3.1 ANSVARFÖRDELNING MELLAN KRI, GRO OCH STRA	23
3.1.1 <i>Idégenerering - förbandsutveckling</i>	23
3.1.2 <i>Kunskap om befintliga förband</i>	23
3.1.3 <i>Centrala planeringsdokument och processer</i>	24
3.1.4 <i>Studiernas roll</i>	24
3.2 SÄKERSTÄLLANDET AV LÅNGSIKTIG INRIKTNINGS GENOMSLAG I KORTSIKTIG STYRNING	25
3.2.1 <i>Målsättningar</i>	25

4. INTRESSANTA OMRÅDEN FÖR BESLUTSPROCESSEN	27
4.1 ASPEKTER PÅ FÖRUTSÄTTNINGAR INOM FÖRSVARSMAKTEN	27
4.2 FÖRSVARSDEPARTEMENTETS ROLL I FÖRBANDSUTVECKLINGSPROCESSEN	28
4.3 STUDIERNAS ROLL SOM UNDERLAG	29
4.3.1 <i>Studiernas tidigare innehåll och funktion</i>	29
4.3.2 <i>Studiernas aktuella innehåll</i>	29
4.3.3 <i>Studiernas funktion i samband med Luftburen förmåga</i>	30
5. AVSLUTANDE DISKUSSION	32
5.1 TEORETISK FÖRSTÅELSE FÖR BESLUTSPROCESSEN I FALLSTUDIEN	32
5.1.1 <i>Rationellt beslutsfattande</i>	32
5.1.2 <i>Muddling through</i>	32
5.1.3 <i>Soptunne-teorin</i>	33
5.1.4 <i>Hur kan teorierna förklara beslutsfattandet i fallstudien?</i>	34
5.2 DISKUSSION OM PROCESSEN MED AVVÄGNINGSTILLFÄLLEN, INFORMATION OCH ANSVARSFÖRDELNING	35
BILAGA 1	38

1. Inledning

1.1 Årets arbete en fortsättning på föregående års arbete

Årets projektarbete är en fortsättning på tidigare års arbete som hade fokus på dels den information som löpande lämnas från Försvarmakten till Förvarsdepartementet om materielanskaffningar och som skulle kunna användas för att bedöma enskilda materielanskaffningars resurseffektivitet, dels en diskussion om vad som bör beaktas för att begreppet resurseffektivitet, d v s måluppfyllelse/resursförbrukning skall kunna vara användbart för Förvarsdepartementet i materielanskaffningsprocessen.

1.2 Syfte

I denna studie vidgar vi fokus i förhållande till tidigare arbete genom att försöka identifiera och förstå förbandsutvecklingsprocessens avvägningstillfällen samt de aspekter avseende måluppfyllelse och resursförbrukning som beaktas vid dessa avvägningstillfällen. Såväl Förvarsdepartementets som Försvarmaktens del i processen belyses, dock med Förvarsdepartementets perspektiv som utgångspunkt.

I studien utgår vi från en fallstudie av framväxten av den luftburna bataljonen, utifrån vilken vi gör jämförelser med den formella bilden av hur processen idag är tänkt att ske.

Följande aspekter intresserar oss speciellt:

- När i processen sker avvägningar
- Vad beaktas vid respektive avvägningstillfälle
- Vilka funktioner bidrar med vad till besluten
- Vilken form har processens avvägningstillfällen.

Studien innehåller beskrivningar av såväl fallstudien som den formella beslutsprocessen samt en diskussion om de problem som framkommit under studiens gång.

1.3 Metod

Arbetet utgår i huvudsak från intervjuer men även viss skriftlig dokumentation har använts. Intervjupersoner har varit officerare och departementstjänstemän som på olika sätt varit engagerade i arbetet med den luftburna bataljonens framväxt och den samnordiska helikopteranskaffningen. Vi har även tillvaratagit erfarenheter från kollegor, som har varit eller är placerade på olika OA-grupper i Försvarmakten för att arbeta i studieverksamheten. En förteckning över samtliga intervjuade finns i bilaga 1.

Eftersom underlaget i hög grad utgörs av intervjuer vill vi understryka att det av nödvändighet medför att inte alla aspekter i frågan belyses eftersom intervjumetoden medför dessa begränsningar.

I vår fallstudie beskriver vi ett skede i förfluten tid, medan de mer generella formella beskrivningarna representerar aktuell tid. Vi vill dock understryka att det inom

Försvarmakten för närvarande pågår ett stort förändringsarbete, vilket innebär att det som vi beskriver som aktuellt, till del ännu ej är fullständigt implementerat.

Vår inriktning för fallstudien är att göra en deskriptiv kartläggning med utgångspunkt i de formella stegen i processen med beslutsprocessen och beslutsunderlag avseende resurs-effektivitet (måluppfyllelse/resursförbrukning). Under arbetets gång har vi även kommit att inkludera vad vi bedömer som relevanta informella aspekter.

Vårt resonemang och våra slutsatser i arbetet avser att öka förståelsen för beslutsprocessen och därmed erbjuda ett underlag till framtida förslag på möjliga roller för Förvarsdepartementet i förbandsutvecklingsfrågor.

1.3.1 Avgränsningar

Det är naturligt att införandet av en ny dyr förbandstyp inte skedde utan meningsmotsättningar, liksom det är naturligt att en förhandling under tidspress mellan flera länder med olika önskemål och förhandlingskulturer inte sker utan friktioner. Den sammordiska helikopter-anskaffningsprocessen har därför innehållit ett antal pikanta detaljer, tragikomiska delproblem och personalomsättning. Vi har emellertid valt att inte gå in på detta som vi dels inte kan ha en tillräckligt djup insikt i, dels inte fyller något syfte för våra slutsatser.

1.4 Rapportstruktur

I denna rapport redovisas vår fallstudie över framväxten av den luftburna bataljonen i kapitel 2. Här beskrivs bakgrunden samt beslutsprocessen inom Försvarmakten och vid Förvarsdepartementet, liksom den sammordiska anskaffningsprocessen av helikoptrarna.

I kapitel 3 beskriver vi den aktuella organisation som formellt gäller inom Försvarmakten avseende förbandsutvecklingsprocessen vid dagens dato.

Under kapitel 4 tar vi upp intressanta områden för förbandsutvecklingsprocessen. De områden vi belyser här är aspekter på förutsättningar inom Försvarmakten, Förvarsdepartementets roll i förbandsutvecklingsprocessen samt studiernas roll som beslutsunderlag.

Avslutningsvis gör vi två analyser utifrån vår fallstudie. Den ena analysen utgår från teoretiska perspektiv på beslutsfattandet i fallstudien. Den andra analysen utgår från Försvarmaktens respektive Förvarsdepartementets roll i beslutsfattandet. Slutligen presenterar vi, utifrån analyserna, förslag på utvecklingssteg för Förvarsdepartementets roll i förbandsutvecklingsprocessen.

2. Fallstudie

2.1 Inledande överblick

Vi börjar presentationen av denna fallstudie med en överblick över viktiga steg i den förbandsutvecklingsprocess inom Försvarmakten (FM) och inom Förvarsdepartementet (Fö) som har lett fram till krigsförbandet ”luftburen bataljon”, dvs markstridsdelen av luftburen förmåga. Detta kompletteras vi med en mer detaljerad kronologisk beskrivning, där det samnordiska arbetet beskrivs liksom dess organisatoriska form och inriktningen från Fö. Vi tar översiktligt upp underlaget till anskaffningsprocessen. Vi beskriver de olika förhandlingskulturerna, innan vi avslutar med synpunkter på anskaffningsprocessens viktigaste resultat.

FM's perspektivplanering har inte alltid fått genomslag för sina idéer och förslag, men under ominriktningen 1999 fick man ett stort gensvar för de tankar om införandet av en ny förbandstyp/typ av förmåga, luftburen förmåga, som nämndes på ett par rader i slutrapporten. Utvecklingen betonade behovet av flexibilitet och snabbriklighet. Benämningen ”luftburen förmåga” etablerades år 2000. Dock föregicks detta av ett antal studier och motsvarande arbeten vars innehåll vi uppfattar som relevant i förhållande till luftburen förmåga. Därför börjar vi vår undersökning redan 1989. Nedanstående matris visar viktiga milstolpar, över tiden, för framväxten av det som kommer att bli luftburen bataljon.

ÅR	Studie/arbete
2005	18 nya transporthelikoptrar, NH 90, tillförs med början 2005, med option på ytterligare 7 st (Förbandet avses vara operativt 2008 i liten skala)
2003	Den första luftburna bataljonen visas upp vid en övning i Stockholm
2002	Militärstrategisk doktrin fastställs
2001	Ag Luftburen förmåga lämnar sin rapport efter det att köpet är avslutat Hösten 2001 görs en ”samnordisk” upphandling av transporthelikoptrar, NH 90
2000	I FB 00 klargörs att Sverige ska bygga upp en luftburen bataljon Diskussionsspel Luftburen förmåga (som nu snabbt ska forceras fram) Luftburen förmåga behandlas i underlaget inför FB 00 Systemplan B för attackhelikoptrar presenteras, remissvaret från FOI är starkt kritiskt.
1999	Ny omorganisation av HKV blir aktuell Tanken på luftburen förmåga väcks i ominriktningen under våren och presenteras kortfattat i PerP-rapport 3
1998	Ett samnordiskt möte blir startskottet för en samnordisk helikopteranskaffningsprocess Nytt underlag till perspektivstudierna, bl a avseende attackhelikoptrar Försvarmaktsgemensam helikopterflottilj bildad (med hemhörighet hos marinen) HKV omorganiseras den 1 juli Plan för inköp av transporthelikoptrar för armén (vilken dock ej realiseras utan skjuts på framtiden)
1997	Systemplan A för attackhelikopter presenteras.
1996	Arméns helikoptrar börjar bli för gamla, arbete påbörjas för omsättning av dessa. En förundersökningsgrupp börjar undersöka om förutsättningar finns för en samnordisk anskaffning
1995	Trendbrott märks i val av scenarier (det kalla kriget avslutat) Brett kunskapsuppbyggande helikopterstudier med hjälp av ett israeliskt konsultföretag.
1994	Snabbutredning helikoptrar eller lätt stridsvagn. Perspektivplaneunderlag helikopter tas fram
1989	Studie avseende användbarheten av beväpnad helikopter och stridsvagn

Figur 1. Tidsplan över arbeten som kan relateras till det som slutligen blev Luftburen bataljon

Vi vill redan här nämna ytterligare något om framför allt de studier som gjordes, medan utvecklingen inom FM och den samnordiska helikopteranskaffningen beskrivs i följande avsnitt

1989

1989 genomförs alltså en arméstudie, där användbarheten av beväpnad helikopter respektive stridsvagn behandlas. Studiens rekommendation blir slutligen att FM inte bör satsa på beväpnade helikoptrar. Arméns mekanisering går före. Denna studie kommer att följas av ett antal studier under de närmaste tio åren, studier som syftar till att bygga upp kunskapen om helikopterns användbarhet i det svenska försvaret.

1995-96

Under 1995 genomförs kunskapsuppbyggande helikopterstudier med bred inriktning med hjälp av bl a ett israeliskt konsultföretag, TIL. Temat för den första studien är taktiska och operativa uppgifter efter 2000. Vid denna tidpunkt har ett trendbrott skett avseende valet av scenarier, det kalla kriget betraktas som avslutat. FOI tar fram ett antal relativt detaljerade scenarier som skall utgöra utgångspunkt för TIL's analys. Studien kommer emellertid att ifrågasättas eftersom TIL inte anses ha förstått de svenska förutsättningarna, bland annat norrlandsförhållandena. Resultaten blir därför taktiskt fel. Arbetet innehåller dock en del annat av värde. De två senare studierna präglas av motsättningar framför allt mellan armén och marinen.

1995-96 är det tydligt att arméns helikoptrar börjar bli för gamla. Arbeta påbörjas om ersättning.

1997

Plan för inköp av transporthelikoptrar för armén, Hkp 12, beslutas 1997 och medel avdelas för inköpet. En attackhelikopterstudie påbörjas 1996 för att besvara frågor om effekt och användbarhet inom detta nya område. 1997 presenteras Systemplan A för attackhelikopter. Den underliggande studien behandlade grundläggande frågor så som: Vad är en attackhelikopter? Vad kan vi använda den till? Vilken effekt kan vi få av den?

1998

1998 sker en omorganisation genom att Helikopterflottiljen (Hkpflj) bildas där helikopterfrågorna för hela FM samlas på ett och samma ställe, med placering under Marinledningen. Detta är avsett att ge stora rationaliseringsvinster, men armén, som inte har behov av så avancerade och dyra helikoptrar som marinen, fruktar att detta kommer att medföra ett minskat antal helikoptrar i förhållande till dess önskemål. Den 1 juli omorganiseras Högkvarteret enligt en försvarsgemensam struktur utan försvarsgrensledningar.

Underlag till perspektivstudierna tas fram i en ny form, bland annat avseende attackhelikoptrar. Det tvååriga försöket med utveckling av perspektivstudieformen avbryts emellertid inför 1999, eftersom det anses som alltför arbetskrävande. Perspektivstudierna kommer i fortsättningen istället att bedrivas mer resonemangsvis.

1999

Tanken på luftburen förmåga, en internationell trend i tiden, dyker upp i perspektivstudierna under ominriktningen våren 1999. Den hotbild man arbetar med är ett begränsat väpnat angrepp. I perspektivplanarbetet tänkte man sig drygt 30 medeltunga helikoptrar och 8 attackhelikoptrar. Attackhelikoptrarna lades in som embryot till en bataljon.

2000

I den s.k. Näsby-strukturen minskades antalet medeltunga helikoptrar till ca 20. Kraven från de internationella insatserna medförde högre kostnader. I materielplanen försökte man ändå få in 25 medeltunga helikoptrar. 4 attackhelikoptrar tänktes höra till som ett slags demoförband. Anskaffningen av attackhelikoptrar kom emellertid att skjutas på framtiden.

Luftburen förmåga behandlas för första gången, med denna benämning, kortfattat i underlaget inför FB 2000, som innebär beslut om att en luftburen bataljon skall byggas upp. Ett diskussionsspel genomförs snabbt vid KRI med syfte att belysa vilka materiella, personella och organisatoriska krav som kommer att ställas på luftburen förmåga. Det viktigaste resultatet är det identifierade behovet av att organisatoriskt knyta såväl attackhelikoptrar som transporthelikoptrar i en relativt stor numerär till luftburen bataljon, om man överhuvudtaget ska kunna tala om luftburen förmåga. Arbetsgruppen konstaterar också att det för internationella insatser inte räcker med en luftburen bataljon som är ute en begränsad tid utan att det vore lämpligast med en luftburen brigad, bestående av tre bataljoner. En skulle då kunna vara ute i internationell insats, en hemma för återhämtning och en i utbildnings- och övningsverksamhet. Spelet skapar emellertid väl så många frågetecken som det rästar ut. Med mer tid till förfogande skulle spelgruppen även ha kunnat ägna sig åt att besvara frågeställningar som om FM verkligen behöver en luftburen förmåga och vad den i så fall praktiskt skulle kunna användas till.

Våren 2000 redovisas Systemplan B för attackhelikopter. Remissvaret från FOI är starkt kritiskt, men kompletteringar görs ändå inte. FOI anser framför allt att det är svårt att följa tankekedja och motiv. Redogörelse för utvärderingsmodeller saknas, liksom källförteckning och kostnader. Inte heller alternativbeskrivningen får godkänt.

Högkvarteret omorganiseras på nytt. En ny enhet, Strategiledningen, införs.

2001

Hösten 2001 genomförs en samnordisk upphandling av en medeltung helikopter, NH 90. Beslut om 18 nya NH 90 tas för svensk del. De skall levereras med början 2005, och en option finns på ytterligare 7 st. Förbandet bedöms vara operativt 2008.

I december 2001 lämnar Ag Luftburen förmåga sin rapport, dock sker detta efter det att köpet av NH 90 är beslutat, den inköpta helikopterns prestanda har avslutningsvis beaktats i studien. Uppdragsgivare till studien var KRI Hkp. Syftet var att ge en bild av luftburen förmåga, eftersom alla talade om luftburen förmåga men ingen visste vad det var, d v s det var en principstudie med ett pedagogiskt syfte. Resultatet var ej avsett att utgöra underlag för helikopterinköpet.

Ursprungligen handlade luftburen förmåga om att ha drygt 30 medeltunga helikoptrar och attackhelikoptrar. Utfallet av anskaffningen blev annorlunda, färre helikoptrar och inga attackhelikoptrar. Studien visade att inköpet innebär ett annat koncept än det ursprungliga.

2002-03

Under 2002/2003 avbryts ett samnordiskt attackhelikopterprojekt. Därmed är den ursprungliga slagkraften borta från det luftburna förbandet.

I februari 2003 visas den första luftburna bataljonen upp vid en övning i Stockholm. Vädret tillåter dock inte användningen av de gamla helikoptrarna för transporten, så de värnpliktiga får åka buss från Linköping.

2.2 Kronologisk beskrivning av utvecklingen från Luftburen förmåga till Luftburen bataljon och den samnordiska helikopteranskaffningen

2.2.1 Upprinnelsen

De nordiska länderna (Island undantaget) visade sig ha ett behov av att nyanskaffa helikoptrar samtidigt. Under 1996 till 1998 gjordes en förstudie (FUG) under Danmarks ledning för att klara ut om det fanns förutsättningar för att ensa de fyra olika länderna i en gemensam anskaffningsprocess. Man tittade då på ett brett spektrum av helikoptertyper från lätt dito till attack. Svaret blev positivt, förutsättningarna för gemensam anskaffning finns.

De tänkta användningsområdena var dock olika. Danmark ville ha en stor helikopter för sjöräddningsändamål ända bort till Grönland. Finland skulle transportera trupp i helikoptrar som inte behövde vara utrustade med något särskilt avancerat ledningssystem. Norge behövde helikoptrar till bland annat sina nya fregatter, vilket medförde restriktioner på storleken. Sverige, slutligen, ville ha en mycket avancerad Multi Role helikopter, som bland annat skulle kunna användas för ubåtsjakt, som ledningsnod i ett nätverksbaserat försvar och som skulle kunna ingå i luftburen förmåga. Utländska erfarenheter av luftburen förmåga fanns redan i flera f ö helikoptertillverkande länder: främst USA och Ryssland, men också Nederländerna och Storbritannien.

2.2.2 Försvarsmakten 1997-1998

I januari 1998 bildas FM Hkpflj baserat på det organisationsförslag som finns i den utredning som dåvarande chefen för helikopterflottiljen gjort. Organisationsförslaget innebär en försvarsmaktsgemensam helikopterorganisation. Eftersom helikoptrar finns hos alla försvarsgrenarna är det inte självklart vart den nya enheten skall höra, men beslutet blir att i Högkvarteret skall FM's helikopterfrågor hanteras av Chefen för Marinledningen (C ML). Under C ML handhas helikopterfrågorna av ML Helikoptersektion.

Bemanningen av den försvarsmaktsgemensamma helikopterorganisationen görs redan under hösten 1997. Vid jul 1997 upprättas ett överlämningsdokument där C ML ges allt ansvar avseende FM helikoptrar, t ex budgeten för redan beslutade materielanskaffningar, avvecklings-, utvecklings- och vidmakthållandeplaner.

En av de första uppgifterna för den försvarsmaktsgemensamma helikopterorganisationen är att upprätta en omsättningsplan för helikopterbeståndet i FM. Omsättningsplanen skall beakta såväl det aktuella beståndet som framtida utveckling. I det successiva arbetet med omsättningsplanen och den geografiska placeringen av helikopterverksamheten är även helikopterflottiljstabens utvecklingsenhet samt dess chef engagerade.

Målbilden för de framtida helikoptrarna är flexibla, snabbroliga förband. För dessa förband utgör helikoptrar de centrala delarna. Det då aktuella beståndet av helikoptrar var dock präglat av de olika försvarsgrenarnas användningsområden för helikoptrar. Armén använde sina

helikoptrar som transportmedel, marinens helikoptrar användes för ubåtsjakt och sjöräddning medan flygvapnet behövde sina helikoptrar för flygräddningsändamål.

Under arbetet med omsättningsplanen framkommer att det pågår en anskaffning av helikoptrar för arméns räkning och att ärendet redan ligger hos FMV. Armén har förberett anskaffningen av nya helikoptrar sedan 1995. De avser att upphandla 24-30 stycken 5-tonshelikoptrar, Hkp 12, som ersättning för Hkp 3. I en skrivelse daterad den 6 september 1997 beslutar regeringen om en anskaffning för 1,4 miljarder kronor. Anbuderna värderas av FMV hösten 1997 och våren 1998.

I utredningen inför den nya omsättningsplanen passar 5-tonshelikoptrarna inte in. Utredningen förordar 3- respektive 10-tonshelikoptrar. De skall användas för luftburen förmåga och internationella insatser. De 5-tons helikoptrar som armén är i färd att skaffa är främst avsedda för sjuktransporter i Övre Norrland. Det är svårt att avbryta den pågående anskaffningsprocessen.

Under våren 1998 beslutas den nya omsättningsplanen av C ML. Därmed är det denna omsättningsplan som ligger till grund för anskaffningar och avvecklingar. Anskaffningen av Hkp 12 avbryts, vilket beslutas i MIL i maj 1998, efter det att frågan har behandlats vid tre tillfällen i MIL. Beslutet är kontroversiellt.

Under denna tid hålls informell kontakt mellan FM och Fö's handläggare.

Under våren 1998 utarbetar Hkpflj TTEM för en medeltung helikopter, Hkp 14.

Fr o m den 1 juli 1998 omorganiseras HKV och bl a Krigsförbandsledningen (KRI) etableras. Helikoptersektionen sorteras då in under KRI Sjöstridsavdelning som KRI Hkp, med ansvar för de försvarsmaktsgemensamma helikopterfrågorna. För att upprätthålla balansen mellan armén och marinen beslutas att chefen för KRI Hkp ska hämtas från armén, medan C Hkpflj ska komma ur marinen.

2.2.3 Kontakter för samnordiskt köp

Under våren 1998 kommer önskemål till FM från Finland om ett gemensamt möte. Det har kommit fram att Sverige håller på att arbeta fram en omsättningsplan avseende helikoptrarna. Finlands inriktning för sina framtida förband är påfallande lik den inriktning som den nya omsättningsplanen uttrycker avseende Sveriges framtida försvar. Mötet hålls och är sanktionerat av Fö.

2.2.4 Tidig fas i det samnordiska projektet

Det klargörs att det finns intresse för att delta i ett samnordiskt helikopterinköp från förutom Finlands sida, även från Norges och Danmarks sida. De nordiska länderna har ett skriande behov av nya helikoptrar och inriktningen för projektet är att man önskar en "enhets-helikopter" som skall kunna börja levereras från 2002-2004. Den samlade inköpssumman rör sig om ca 25 miljarder kronor och det totala antalet helikoptrar om ca 70-90 stycken. Möjligheten till kostnadsbesparingar lockar, men det finns också andra fördelar.

Med enhetshelikopter avses att det skall råda full utbytbarhet mellan de olika ländernas helikoptrar. De skall därmed kunna samutnyttjas vid t ex internationella insatser och vid

räddningsaktioner. Estonia och den stora färjeolyckan utanför Norges kust finns i färskt minne. Räddnings- och sambandsutrustning skall vara identiska. Reservdelar och träning skall kunna vara gemensamma. Denna inriktning är betydelsefull för projektet.

Den 14 augusti 1998 hålls ett nordiskt möte med representanter från såväl Sverige och Finland som Norge och Danmark. Detta blir startskottet för NSHP (Nordic Standard Helicopter Program). Arbetsgrupper, styrgrupp och organisation formas för en nordiskt gemensam arbetsinriktning för helikopterinköp. Resultat av mötet är bland annat:

Målet för arbetet specificeras

Styrgruppen bildas

Det klargörs att först skall nationella RfQ:n (Request for Qualification) utformas, därefter ett nordiskt.

2.2.5 NSHP bildas

1999 startar arbetet i NSHP. Under våren 1999 görs en Request for Information som sänds till ett dussintal utvalda helikopterleverantörer, varav 8 svarar. Sommaren 1999 skriver de nordiska försvarsministrarna under ett Memorandum of Understanding och ett Program of Agreement. För Sveriges del är detta en stark signal om att den svenska regeringen vill att det samnordiska projektet ska lyckas.

En tidig fråga är i vilken grad man i Norden skall kunna utveckla en helikopter men idén förkastas. Kostnaderna och behovet av tid för utveckling bedöms som för höga eftersom helikoptertillverkning och därmed nödvändig kompetens inte finns inom de nordiska länderna.

2.2.6 NSHP's organisation och befattningshavare

Organiserandet av NSHP följer den övergripande ram som NORDAC, det nordiska försvarsmaterielsamarbetet, ger i form av bl a styrkommitté och Program Office. Rollerna för de olika ländernas insatser fastställs dock för varje enskilt projekt.

I NSHP's styrkommitté representeras respektive lands försvarsdepartement av en officer på generalsnivå. Svensk representant är stf C KRI som under perioden byter befattning till C STRA. I styrkommittén ingår också Program Director, ledaren för Program Office, en befattning som innehas av en svensk. En finsk överste är ställföreträdande Program Director. Styrkommittén har ett stort mandat. Den sammanträder en gång i månaden under de mest intensiva perioderna under projektet.

Program Office arbetsstyrka varierar efter respektive arbetsfas behov, vilket innebär mellan 40 och 200 personer. Arbetslagen består av bl a operatörer, tekniker, kommersiellt kunniga, logistik och utbildare. Det är enligt uppgift inga svårigheter med att bemanna processen med kompetenta deltagare. T ex är kompetensen i form av helikopterförare väl representerad bland operatörerna. Möjligen skulle det ha kunnat vara ett större inslag av allmäntaktisk kompetens.

I Program Office finns också varje lands Senior National Representative (SNR) på överste- eller överstelöjtnantsnivå med funktionen att vara de olika försvarsmakternas representanter i arbetsprocessen. SNR:arna har en tongivande roll. De bevakar bl a att de föreslagna

lösningarna passar in bland andra system i respektive lands försvarsmakt. De har möte en gång i veckan för riktlinjer.

Den stödjande organisationen inom den svenska försvarsmakten utgörs av:

Stf C KRI, senare C STRA, som är den svenske representanten i styrkommittén och som i detta avseende lyder under Fö

C KRI Hkp, svensk SNR i Program Office

- KRI samordningsgrupp Hkp, ett beslutsråd till C KRI.

Underlag och övrig stöd från FM kommer från:

KRI/Sjö/Hkp, i form av beslutsråd till representanten i styrkommittén,

systemledningsgrupp och KRI/Hkp samordningsgrupp, i form av stöd till SNR.

2.2.7 FMV

FMV, som inte har någon formell roll i NSHP förberedande arbete, får uppdraget att vara Legal Body i förhållande till leverantörerna. Dock skrivs slutkontrakten under av respektive nation. Detta är en stor och ny roll för FMV i NORDAC. NSHP Program Office är placerad i FMV lokaler men dess chef är anställd av HKV.

2.2.8 Försvarsbeslut

I Försvarsbeslutet 2000 (FB 00) klargörs att Sverige skall utveckla en luftburna bataljon. Underlaget har behandlats på Fö och utgör en del av försvarsbeslutsunderlaget, framtaget av FM och kompletterat med MIL-underlag. Förbandsutformningen betraktas dock inte som Fö's angelägenhet. Ingen egentlig analys eller ifrågasättande görs därför vid Fö. Den luftburna bataljonen betraktas som juvelen i kronan och ett självklart inslag i det nya försvaret.

2.2.9 Förändrad inriktning under processens gång

Gemensamma utgångspunkter

De nationella önskemålen avseende applikation blir under projektets gång allt mer tongivande. Norge klargör från början att helikoptrarna skall passa de nya fregatterna (vilket bl a medförde storleksrestriktioner) och att de skall ingå i NATOs ledningssystem. Danmark lägger tonvikten på räddningsoperationer till havs. Räckvidder och lastvolym är därför utslagsgivande. Finland avser att använda helikoptrar till taktiska trupptransporter, alltså är deras behov en relativt enkel helikopter. Sverige vill ha en avancerad Multi Role helikopter som skall kunna användas för ubåtsjakt och för transporter alternativt. Helikoptern skall passa in i NBF-konceptet.

Projektet får genom de olika ländernas skilda behov stora svårigheter, trots att den förstudie som gjorts under dansk ledning visat att förutsättningar då fanns för en gemensam nordisk anskaffning. Följden blir förseningar. Inriktningen kommer dock till sist att förändras från en enhetshelikopter till att olika, men snarlika, helikoptrar skall köpas i gemensam leverans av en och samma leverantör. Det går därmed att lösa upp problemet med de olika önskemålen från de olika länderna. Möjligheten till samutnyttjande skall kvarstå då grundprinciperna för de olika helikoptrarna i huvudsak är gemensamma.¹

¹ Att ett motsvarande projekt, som låg före i tiden och som resulterade i beställningar från samma leverantör, också bjöd på svårigheter framgår av ett liknande helikoptersamprojekt (NAHEMA) som krävde 10 års arbete.

Request for Qualification och offertförfrågan

RfQ:n lämnas till de olika producenterna i februari 2000 efter att ha varit föremål för diskussioner under hela hösten 1999. RfQ:n innehåller ca 3000 krav, varav 100 är skall-krav, resten av kraven är bör-krav indelade på tre olika nivåer. De olika nationella kraven ligger på bör-nivåerna.

Offertförfrågningarna går ut till i huvudsak 4 producenter, därefter följer provflygningar och tekniska utredningar.

Eftersom lagen om offentlig upphandling skall gälla lever flera helikoptertillverkare kvar i processen efter det att de avdöms som ointressanta. Detta gör processen något stökig.

Val av leverantör

I början av 2000 kliver två leverantörer av: Eurocopter, vars helikopter motsvarade NHI:s version i många stycken, och Boeing, som har en tyngre maskin att offerera. Eurocopter är en av huvudägarna i NHI och vill inte ”konkurrera med sig själv”. Till slut återstår bara två leverantörer: Sikorsky och NHI.

Under sommaren 2000 äger evalueringsprocessen rum. Hösten 2000 ägnas åt demonstrationer och utprovning av de olika alternativen.

Den 13 december 2000 hålls ett uppslitande möte i styrkommittén varmed verksamheten inriktas mot ”kandidat A”. Finland och Norge står inför ett nytt FB och Finland dessutom inför ett nyval, liksom f ö Sverige.

Den 31 maj 2001 tar styrkommittén beslut om slutlig inriktning av leverantör. Augusti till september 2001 förs slutförhandlingar med den leverantör som valts, NHI (NATO Helicopter Industries).

Den 12 september 2001 tar respektive lands försvarsmakt ställning till anskaffningen.

Offentliggörande av köp

Köpet offentliggörs den 13 september 2001 av de fyra försvarsministrarna vid ett gemensamt möte på Arlanda.² Danmark väljer dock att avstå från saminköpet för att göra sitt eget val och köpa helikoptrar av engelsk tillverkning, vilket kommer de övriga i projektet till del först nu.

Resultat för Sveriges del

Upphandlingen kommer för Sveriges del att handla om en Multi Role, en medeltung helikopter som skall kunna användas för bekämpning men som inte är en stridshelikopter. Den skall kunna användas för taktisk trupptransport, ubåtsjakt, räddningsuppdrag, som sensorplattform samt som kommunikationsnod.

Helikoptrarna blev emellertid betydligt dyrare än tänkt. Därmed måste antalet minskas. Från början hade önskemålet varit drygt 30 helikoptrar för den luftburna förmågan, först krympte dock antalet till 25 i samband med att underlag lämnades till NSHP och därefter blir resultatet av förhandlingarna endast 18 med option på ytterligare 7, antingen för transport- eller ubåtsjaktändamål, som kan köpas styckevis.

² Sverige offentliggör sitt ställningstagande den 18/9 2001.

2.2.10 Inriktning från Fö

Den politiska viljan till nordiskt samarbete är stor. I Sverige är försvarsministern angelägen om att i synnerhet Finland och Sverige skall kunna enas. Det är också viktigt att visa omvärlden att Norden kan göra en gemensam anskaffning.

De andra länderna inom NSHP har mer av detaljstyrning från regeringsnivå än Sverige, där det inte förekommer. Men även den svenske försvarsministern visar sitt intresse för ett internationellt samarbete, kanske än mer på den högsta ledningen i Sverige. Det ger tillsammans med Norges och Finlands brådska skjuts åt verksamheten.

Avrapporteringar görs från NSHP till Fö cirka en gång per månad. Samtalen hålls på en informell nivå. FM och FMV är representerade vid orienteringarna till Fö. Vid dragningarna för ministern varierar det något vilka handläggare från Fö liksom representanter från FM och FMV som deltar.

Huvudfokus är:

- Antalet helikoptrar

- Leveranstiden för den första helikoptern

- Leveransserien i fortsättningen

- Kostnaderna

- Leveranssäkerheten (de beställningar som just gjorts av de fyra NAHEMA-länderna, Frankrike, Tyskland, Italien och Nederländerna, kunde påverka denna).

Även prestanda spelar naturligtvis in, liksom politiska faktorer. Vid dragningarna diskuteras förhandlingslägets konsekvenser övergripande.

Inom ramen för NORDAC har flera samnordiska projekt genomförts, såväl inköpsprojekt som försvarsindustriomstruktureringar. Från 1994-2003, uppgår antalet NORDAC-projekt till totalt 61 stycken. NSHP är då det begav sig det mest omfattande projektet och betraktades som det viktigaste då aktuella projektet.

2.3 Underlag från Sverige till anskaffningsprocessen

Ingen av våra intervjupersoner har framfört åsikten att det skulle ha varit svårigheter med att få fram underlag till anskaffningsprocessen. Möjligen var det svårt att få generella slutsatser ur erfarenheterna från provflygningarna. Styrningen från den svenska FM fungerade emellertid enligt uppgift inte alltid helt bra. FM's ställningstagande kom ibland väl sent för behoven i styrkommittén.

2.3.1 Resursförbrukning - kostnader

Penningramen för inköpet var så gott som oförändrad under processens gång, ca 6 mdkr. I beloppet inkluderades tidigare fastställda kostnader för anskaffning, drift och underhåll samt renovering för såväl armén som marinen. De tidiga kostnadsbedömningarna för anskaffningen var grova och kom ändå att bli helt styrande för det slutliga ekonomiska utrymmet.

Kostnadsbedömningar av ny teknik är generellt mycket svåra att göra. Att bedömningarna är behäftade med så stora osäkerheter sammanhänger bl a med att det rör sig om en prototyp. FMV's kompetens inom detta område har dessutom gått ner under senare år. Men när FM utveckling styrs av kostnadsramar – ett nu vanligt system för att hålla samhällets kostnader i

schack – får felberäkningar i underkant i sämsta fall till följd att man antalsmässigt hamnar under den brytpunkt då uppgiften måste förändras för förbanden.

För NSHP framhålls att kostnadsberäkningarna, med hänsyn till bl a valutaaspekter, var en tung arbetsuppgift.

2.3.2 Måluppfyllelse - förmåga

Idealt ger de operativa ramvillkoren, TOEM, kriterier för förbandet, vilket i sin tur ger TTEM, kriterier för materielen.

I det aktuella fallet utformades TTEM för helikoptrarna av Hkpflj direkt utifrån erfarenheterna från bl a den sammordiska förundersökningsgruppen, FUG, STRA's idé om förbandet och omsättningsplanen m m. Förmågebeskrivningen uttrycktes ej i specifika termer utan i mer principiella termer såsom rörlighet, flexibilitet, spetskompetens, multirole.

Helikoptersektionen på KRI Sjö arbetade i flera fall direkt tillsammans med de beslutsfattande generalerna på C KRI och C STRA. Flera formella och informella möten hölls med Fö. UTOEM utarbetades av Hkpflj och föredrogs via KRI Hkp för stf C KRI fastställande.

Detta UTOEM överarbetas nu årligen för att efter FB 2004 kunna fastställa en PTOEM 2005. Närmast gäller det att klargöra:

- personalramarnas storlek
- ev anskaffning av beväpnade helikoptrar eller annat skydd
- om optionerna för de 7 ytterligare Hkp 14 skall utnyttjas.

2.4 Olika förhandlingskulturer

I NSHP framgick det tydligt att de nordiska länderna hade sinsemellan skilda förhandlingskulturer. Sverige och Finland var relativt lika inbördes, medan Danmark och Norge arbetade på ett annat sätt. Sverige gjorde ett TTEM som övergick i tekniska specifikationer. Norge specificerade lika noggrant som Sverige, men ville att de skulle gälla för samtliga. Enligt uppgift kan detta troligen ha varit mer av taktiska skäl än att man ansåg den egna utvärderingen stå i en klass för sig. Danmark skickade ut sitt TTEM, en informellare process. Danmark hade också, som det senare skulle visa sig, en parallell process igång.

Som vi tidigare redogjort för fanns det skillnader mellan de olika ländernas krav på helikoptrar, bl a avseende funktion, storlek och teknisk utrustning.

Svårigheterna att få ihop de skilda kraven från de olika länderna var betydande. Den stora politiska viljan att hålla samman processen bidrog säkert till att man hittade en lösning som tre av parterna enades kring.

2.5 Anskaffningsprocessens viktigaste resultat och framtiden

I våra intervjuer framkom olika syn på utfallet av anskaffningen. Här följer några av dessa röster om vad som var de viktigaste resultaten av den sammordiska helikopteranskaffningen för svensk del.

Den gemensamma anskaffningen har kostnadsmässigt inneburit väsentliga besparingar inte bara på grund av ett fördelaktigt inköpspris utan främst på grund av möjligheterna till gemensamt underhåll och träning. Även tidsförhållandena för leveransstarten blev bra.

Med det samnordiska avtalet bröts pansarvallen i det svenska försvaret. Vissa arméföreträdare hade velat ha mekaniserade förband men eftersom det hade blivit alltför dyrt att investera i båda systemen, skapades ett stort motstånd mot luftburen förmåga.

FM's internationella profil har medfört att luftburen förmåga blivit att föredra eftersom sådana förband snabbt kan transporteras till aktuella platser. Förbandens rörlighet är nu i fokus. Helikoptrarna möjliggör en rörlighet eftersom de dels kan föra ut kriget på ytan, dels förbättra situationsuppfattningen genom att utgöra noder i ett framtida ledningssystem.

Införandet av Luftburen förmåga och den luftburna bataljonen i samverkan med Helikopterflottiljen har varit en räddning för K 3.

Man har fått en helt modern typ av helikopter, vilket är fördelaktigt med tanke på den långa tid som helikoptrarna ska användas och underhållas.

Helikoptern är en mångsidigt användbar resurs för framtiden. Den tekniska utvecklingen som numera ger möjligheter till mörkerflygning och flygning i alla väder är grunden för detta. NH 90 har fördelen att vara en nyutvecklade helikopter med tillämpning av ny teknik. Man får även ett modernt avancerat ledningssystem som blir NBF-anpassat. Vidare är intresset för UAV:er stort, inte minst i USA, och här finns gränssytor mot helikopter.

Men helikoptern är mycket sårbar för fientlig motverkan. Skydd mot finkalibrig eld ingår i dagens utrustning men utvecklingen av exempelvis lätta robotar innebär ett allvarligt hot, även om motverkan t ex i form av facklor kan vara ett medel mot detta. Vissa typer av användningsområden ger möjlighet att gömma sig i terrängen och att bara exponera sig kortare stunder, medan andra användningsområden, som t ex ubåtsjakt, är betydligt mer utsatta för fientliga angrepp.

Motverkan i form av attackhelikoptrar kan sättas in som skydd av de länder som har sådana i sin försvarsmakt, men attackhelikoptern har hittills varit främmande för svensk kultur och den är dessutom mycket dyr. Utbildning av piloter och samträning i förbanden är också resurskrävande och tar lång tid, i storleksordningen 10 år. Ett eventuellt samnordiskt anskaffningsprojekt har nyligen avbrutits.

Utan skydd av t ex attackhelikoptrar har den luftburna bataljonen, dvs markstridsdelen av den luftburna förmågan, begränsade användningsmöjligheter. För närvarande är luftburen förmåga delvis omdefinierad, eftersom de helikoptrar som ryms inom den ekonomiska ramen i den samnordiska anskaffningen även är för få och för små i förhållande till den ursprungliga målsättningen. Helikopterantalet för den luftburna bataljonen minskade, som tidigare nämnts, från de drygt 30 i ursprungsstudien som byggde på grova ekonomiska bedömningar till 25, till de 18 som slutligen kom att anskaffas. De brister som framhålls rör alltså dels transportkapaciteten, dels skyddskapaciteten.

Den luftburna bataljonen, som utbildas vid K 3 i Karlsborg, har ännu inte fått sin form. Truppen, det vill säga ledningssystem, beväpning, skydd och det taktiska konceptet måste utvecklas vidare. Användningen vid internationella insatser måste utredas ytterligare. Först

efter FB 04 kan det klargöras vilka resurser som förbandet kan räkna med, huruvida förbandet skall utvecklas vidare och i så fall i vilken grad. Beslut måste fattas om optionen på ytterligare 7 helikoptrar.

Uppgiftsskrivningen för den luftburna bataljonen var ursprungligen inriktad mot väpnat angrepp och strategiskt överfall. Nu är uppgifterna mer anpassade till de nya hot och risker som föreligger.³

Två nya helikopterbataljoner skall i ett lyft kunna förflytta ca 300 soldater ur den luftburna bataljonen med lätta fordon ca 150 km. Efter luftlandsättning är förbandet huvudsakligen fotburet och skall kompensera ett lågt ballistiskt skydd genom utnyttjande av terräng eller bebyggelse och ett mot underrättelseläget avvägt uppträdande.

Önskemålet är att

Eldkraften skall vara relativt hög jämfört med andra internationella luftburna förband med ett stort inslag av robotsystem och minor. Den indirekta förmågan är, förutom ledning av attackflyg, beväpnade helikoptrar och långräckviddiga bekämpnings-system, begränsad till granatkastareld. Vid internationella insatser skulle andra nationer kunna understödja förbandet.

En luftburen insats skall kunna ske autonomt men som regel inom ramen för en operation eller en taktisk manöver. Målsättningen är att tillföra ett manöversystem till FM, som med korta tidsförhållanden snabbt kan flytta stridande trupp, underrättelse- och/eller eldledningsresurser till ett område som man annars inte kan eller hinner behärska.

Helikoptersystemen skall kunna verka i internationell miljö och bidra med allt från trupp- och materieltransporter till sjuktransporter.⁴

Vi har dock noterat att det inte finns någon riktig samsyn inom FM beträffande användbarheten av den luftburna bataljonen. Det tycks alltså som om det brustit i förmåga, tid eller vilja att sälja in sitt budskap så att det fattade beslutet framstår som välgrundat för alla delar av FM.

³ Följande styrdokument finns i fastställd/rapporterad form, och utgör därmed underlag för beslut om Luftburen bataljon:

- Militärstrategisk doktrin (2002)
- Årsrapport från perspektivplaneringen 2002-2003, Rapport 7 (2003-02-28)
- Slutrapport Studien Luftburen förmåga (ATK, 2001-12-07)
- Final report from the Investigation Group Combat Helicopters (IG Combat Hcp, 011123)
- Slutrapport Systemplan B, Stridshelikoptersystem (ArméC, 2000-06-30)
- Utkast Operativa ramvillkor för Luftburen bataljon (03-03-07)
- UTOEM Luftburen bataljon (03-05-13)
- DSS-underlag beväpnad hkp (03-05-15f).

⁴ Arménytt 3-2003.

3. Aktuell organisation - beslutsprocess för förbandsutveckling

3.1 Ansvarsfördelning mellan KRI, GRO och STRA

Följande ansvarsfördelning råder inom FM's HKV:

KRI's ansvar är att utveckla, vidmakthålla och avveckla insatsorganisationen samt att leda materiel- och anläggningsanskaffning (anslagen 6:2:1 och 6:2:2).

GRO's ansvar är att utveckla, vidmakthålla och avveckla grundorganisationen samt att leda förbandsverksamheten (anslaget 6:1).

STRA's ansvar är att genomföra militärstrategisk inriktning, styrning och uppföljning samt att leda forsknings- och teknikutvecklingen (anslaget 6:2:3)

3.1.1 Idégenerering - förbandsutveckling

STRA UTVS har ansvar för att leda utveckling och inrikta verksamhet på medellång och lång sikt. Perspektivplanprocessen skall utgöra den mer idégenererande verksamheten medan FMs inriktningsprocess skall omfatta den mer inriktande och planerande verksamheten.

Perspektivplaneringen är således avsedd att fungera som en katalysator och ett forum för att pröva såväl helt nya idéer som idéer om vidareutveckling av befintliga materielsystem och förband. Idéer kan också vara av karaktären nytt personalförsörjnings-, materielförsörjnings- eller utbildningssystem. Idéer uppkommer emellertid på olika håll i organisationen. De kan generera centralt i perspektivplaneringens egna studier, spel och utredningar eller genom andra studier och utredningar som drivs centralt inom HKV (KRI, GRO och OPIL). Idéer kan också uppkomma genom studier, studieförsök eller annan utvecklingsverksamhet vid förbanden.

3.1.2 Kunskap om befintliga förband

Inom HKV utgör KRI sakavdelningar den samlade kunskapsbasen för de flesta befintliga förband och funktioner och om deras utvecklingsmöjligheter. Via dessa sakavdelningar kanaliseras de flesta idéerna från förbandsnivån. Det är mot bakgrund av denna roll för KRI sakavdelningar som KRI har fått ansvaret för att samordna FM studieverksamhet. STRA skall inrikta och följa upp de strategiska studierna medan KRI skall samordna dessa med den stora mängd studier och studieförsök som genomförs inom ordinarie förbands- och funktionsutveckling på respektive förband.

Ledningsutredningen 2002 föreslog att en främste företrädare, med ansvar för utveckling i alla tidsperspektiv, för armén, flygvapnet respektive marinen skulle införas. Dessa utgörs idag informellt av respektive inspektör hemmahörande på GRO. De har dock vare sig egna resurser eller formell rätt till resurser vid KRI sakavdelningar för att driva funktionens utveckling. Inom KRI pågår en utveckling av den så kallade funktionsprocessen som skall försöka samordna och inrikta utvecklingsverksamheten inom så gott som samtliga funktioner.

3.1.3 Centrala planeringsdokument och processer

En övergripande bild av den årliga planeringsprocessen inom FM omfattande FM budgetunderlag (1 mars) till ÖB Uppdrag (ca 15 december) och till nästa års FM budgetunderlag (1 mars) ser ut enligt följande:

Utifrån FM budgetunderlag (BU), som lämnas till Forsvarsdepartementet, utformar STRA en försvarsmaktsplan (FMP) med preliminära uppdrag för nästkommande budgetår (ÖB PU).

Ur FMP utformar GRO direktiv för uppdragsförslag (DUF) och KRI en materielplan (MP) och STRA en forsknings- och teknikutvecklingsplan (FoTP).

Dessa planer, DUF, MP och FoTP, är underlag för arbetet med att utforma ÖB uppdrag ur ÖB preliminära uppdrag. ÖB uppdrag är det styrdokument i vilket ÖB ger C GRO, C KRI och C STRA mandat att förbruka respektive anslag och därmed genomföra innehållet i MP, VU respektive FoTP i sina respektive organisationer.

DUF är preliminära verksamhetsuppdrag som utgör grunden för en dialogprocess mellan GRO och förbanden, vilken i sin tur leder fram till verksamhetsuppdragen (VU). Under processen inarbetas de förändringar som budgetprocessen inom Regeringskansliet föranleder och som sedan framgår av regleringsbrevet.

En likartad dialogprocess initieras av BU mellan KRI och FMV i vilken det handlar om att ta ställning vilka beställningar som skall/kan genomföras nästkommande år mot bakgrund av MP.

Ovanstående processer syftar till att regleringsbrev, ÖB uppdrag, verksamhetsuppdrag samt planerade beställningar skall överstämman vid ingången av varje år.

Parallellt med dessa årliga processer, som varar mellan 1 mars och ca 15 december, genomförs också arbetet med att utforma nästa års budgetunderlag som skall avslutas 1 mars. Syftet med denna process är att FM budgetunderlag, Försvarsmaktsplanen med ÖB preliminära uppdrag, DUF, MP samt FoTP skall överstämman sinsemellan.

3.1.4 Studiernas roll

Studiernas formella roll i utvecklingsprocessen är att utgöra underlag för ställningstaganden och att fördjupa kunskap inom utvalda områden. De kan avse alltifrån helt nya idéer som bedöms intressanta till ställningstaganden mellan olika varianter av förband eller materielsystem.

Studierna kan i allmänhet inte omfatta helheten (av resurs-, tids- och kompetensskäl) utan deras resultat är ofta giltiga för de avgränsade frågeställningar och förutsättningar som studien givits. Om förutsättningarna ändras eller om mer generella slutsatser visar sig behövas förutsätts att ett fortsatt studiearbete kan inplaneras i tillräcklig tid.

Även om studierna och perspektivplaneringen utgör viktiga underlag för de beslut som successivt fattas om olika typer av förändringar måste i praktiken svårigheterna för de inblandade att gå utanför sina förföreställningar och roller som företrädare för olika förband och funktioner beaktas. Enskilda studier leder sällan till att tidigare förföreställningar

kullkastat, även om resultatet är entydigt. Studierna måste således betraktas som små steg i en större omvandlingsprocess där t ex olika uppkomna händelser eller kombinationer av beslutsfattare utgör viktiga förutsättningar för större förändringar.

3.2 Säkerställandet av långsiktig inriktnings genomslag i kortsiktig styrning

Den önskade omfattningen av befintliga och planerade förband måste ställas mot tillgängliga medel i form av det aktuella anslaget och även de förväntade förändringarna av anslaget framgent. Detta innebär ett stort arbete som skall resultera i avgöranden om vilka förband och vapensystem FM skall satsa på för att målen i FB, målbilder och visioner skall kunna uppnås. De större förändringarna genomförs i underlagsframtagningen inför FB, medan mindre korrigeringar genomförs löpande.

Materielplanarbetet kan ses som en arena där slaget om vilka förband som kommer att överleva pågår. Det gäller inte bara valet av vilka nya förband som ska få ta framtida utrymme i materielplanen utan också vilka av de befintliga förbanden som genom materielanskaffning och renoveringar ges ökade möjligheter att få sin framtid säkrad.

Vad är då avgörande för att en förbandstyps behov till del, eller helt, tillgodoses i materielplanen eller inte alls kommer med? D v s vad är avgörande för att förband får nya materielsystem eller renovering av befintliga materielsystem?

KRI 's organisation säkerställer kunskapen inom de olika sakområdena. Sakkunskapen är dock i huvudsak kopplad till närheten till befintliga system. Detta innebär en fara för att befintliga system får en fördel i förhållande till de nya systemen. Denna fördel accentueras i en krympande ekonomi. För att nytänkande skall komma till stånd, något som kan komma att konkurrera ut aktuella lösningar, är det troligt att impulser krävs utifrån. Kampen mellan det befintliga och det nya syns inte minst i den successiva förskjutningen från verkansfunktionerna mot lednings- och informationsfunktionerna. Den blir extra tydlig genom att försvarsgrensföreträdarna traditionellt har betonat verkansfunktioner på bekostnad av övriga funktioner.

För att skapa en långsiktigt stabil inriktning måste helheten betonas bl a genom en relevant bild av den totala försvarskapaciteten nu och framgent, det vill säga en överblick över förbanden och deras status över tiden enligt aktuell gällande planering. Dock bör det uppmärksammas att planeringen för förbandsverksamheten i praktiken hittills inte sträckt sig längre än ett år. Planeringen av den utbildning av personal och de samövningar som utgör förutsättningar för den angivna framtida förbandsstatusen måste därför förbättras.

För att säkerställa att den långsiktiga inriktningen får genomslag i de löpande ställnings-tagandena för MP har som rutin införts att målsättningar, såväl TOEM som TTEM, formellt även skall godkännas av STRA för att vara giltiga. STRA kräver in särskilt underlag från KRI för denna hantering.

3.2.1 Målsättningar

Ett problem inom FM har varit att den tidigare väl inarbetade målsättningsprocessen försvunnit under omorganisationerna under 90-talet. Det har inneburit att de övergripande styrningarna genom operativa och ekonomiska ramvillkor inte formulerats och att

uppföljningen av arbetet från spelkort via utkast till preliminära och slutliga målsättningar inte genomförts. En stor svaghet är också bristen på förmåga att kunna göra relevanta kostnadsberäkningar för målsättningarna.

Inom FM (vid STRA UTVS INRI) pågår för närvarande ett arbete vars avsikt är att tydliggöra kvaliteten i spelkort och målsättningar som ligger till grund för förbanden i FM underlag till regeringen. Ett annat arbete syftar till att förbättra styrningen och uppföljningen av arbetet med att utveckla förbanden.

4. Intressanta områden för beslutsprocessen

I det följande tar vi upp tre områden i fallstudien som vi ser som särskilt intressanta för beslutsprocessen avseende förbandsutvecklingen av luftburen bataljon. De områden vi tar upp är: aspekter på förutsättningar inom FM, Fö's roll i förbandsutvecklingsprocessen och studiernas roll som underlag.

4.1 Aspekter på förutsättningar inom Försvarsmakten

En del av de planeringssvårigheter som finns i FM och som det arbetas intensivt med att åtgärda, uppfattar vi avspeglar sig i de underlag som kommer Fö till del. Exempel på sådana svårigheter är detaljrikedom i informationen, att med spårbarhet visa hur olika delar av verksamheten bidrar till helheten, att beakta ekonomiska konsekvenser på sikt samt att beakta den långsiktiga (tioåriga) inriktningen i de treåriga besluten.

Styrningens form som delar upp finansieringen av FM i två anslag (6:1 och 6:2) avspeglas i hög grad i FM's organisationsutformning och uppföljningsrutiner. T ex syns det i uppdelningen mellan KRI och GRO samt i att materielområdet har fått en dominerande roll i KRI's arbete. En mindre önskvärd konsekvens är att konkurrensen om ekonomiskt utrymme snarare än krigsförbandens status tenderar att vara styrande för verksamheterna.

I FMs verksamhet finns även andra aspekter som bidrar till att fokus riktas mot planeringen snarare än mot den funktionella tillgängligheten av förband. Aspekter som de långa utvecklingscyklerna, att reella insatser tillhörde ovanligheterna i tidigare verksamhet samt att den efterhand krympande ekonomin tenderar att stimulera till att önskade verksamheter skjuts på framtiden istället för att mer övergripande omprioriteringar görs. Ett beslut om en större ekonomisk neddragning som sedan är stabil skulle utgöra en avsevärt bättre planeringsförutsättning än de successiva ramminskningar som nu genomförs. Även om FM ges mer resurser i det sistnämnda alternativet, uppstår brister just på grund av de successiva ramminskningarna. Planerna tecknas in med verksamhet och beställningar som sedan delvis inte ges något utrymme till på grund av de successiva besluten om minskning av ramen, verksamheter och beställningar som i ett senare skede inte kan förändras.

Ett problem som påtalats i vårt arbete med fallstudien har varit att informationen från FM omfattar en stor mängd detaljer, snarare än att informationen är utformad för att ge en överblick och att peka på de avgörande aspekterna.

Gränsdragningen mellan Regeringskansliet och FM är inte alltid distinkt. Den informella kontakten mellan Regeringskansliet och myndigheten som utvecklats har säkert bidragit till en ökad ömsesidig förståelse för de olika perspektiven. Dock ställer den informella kontakten krav på att parterna kan särskilja vad som förmedlas informellt och vad som förmedlas formellt, respektive vad som utgör beslut och vad som är under arbete för att inte äventyra den ansvarsfördelning som gäller mellan Regeringskansliet och myndigheter.

4.2 Försvarsdepartementets roll i förbandsutvecklingsprocessen

Fö's roll är att uppfylla tre uppgifter. Det är att

1. skapa underlag inför riksdagsbeslut om inriktningen av förbandsutvecklingen
2. kontrollera att den årliga materielplanen överensstämmer med gällande inriktningsbeslut
3. kontrollera att utfallet av den årliga verksamheten motsvarar vad som beslutats i materielplaner och inriktningsbeslut.

FM har en samtidigt både mycket självständig och mycket styrd roll i förhållande till Fö. Personal- och utbildningsfrågor samt lokaliseringen av förbanden är exempel på frågor som avgörs av Fö. Andra myndigheter är inte lika direkt styrda t ex när det gäller personalfrågorna. När det gäller utvecklingen av förband och materiel har Fö emellertid kommit att inta en relativt övergripande roll. Man är därigenom i stor utsträckning utelämnad till FM's åsikter och underlag.

Många tycker att detta är en riktig rollfördelning, men det finns också de som tycker att både FM och skattebetalarna skulle ha glädje av en mer aktiv part. Fö skulle då kunna ha en drivande roll för att följa upp utvecklingen, så att målpuppfyllelsen verkligen nås. En dylik roll skulle dock kräva djup i kunskapen om försvarsverksamheten samt kunskap för att kunna analysera och kvalitetsvärdera underlag från FM både avseende verksamhet och ekonomi. Att bygga upp och säkerställa en sådan kunskap skulle kunna vara en möjlig väg för Fö att utveckla en mer aktiv roll gentemot FM.

Men uppföljningen från Fö har utvecklats under de senaste åren. Den är idag i huvudsak kameralt inriktat, och omfattar krav på transparens i underlaget. Nu erfordras även redovisning av hur året verksamhet påverkar insatsorganisationen. Fö har ambitioner att förbättra uppföljningen, men att förverkliga ambitionerna är inte enkelt. Flera anser att Fö lätt överhoppas av alltför mycket begärda detaljer. Frågan är om efterfrågad information alltid finns och om den är Fö behjälplig.

Det finns en risk för att ingen av de formellt inblandade grupperingarna för anskaffningen i fallstudien hade tillräcklig helhetssyn för att i tid kunna inse förhandlingsprocessens konsekvenser för svensk del. Föredragningarna för ministern kunde inte vara mer precisa, utan måste, naturligt nog, hållas på en övergripande nivå. Handläggarnivån har, trots mycket goda ambitioner för sin verksamhet, oftast inte sådana kunskaper att de självständigt kan bedöma frågor som gäller effektberäkningar för förband, följden av fientlig motverkan, konsekvenser av framtida kostnadsökningar och/eller förutsättningar för vilka ett underlags resultat är giltiga.

Fö skulle ha kunnat syna processen när svaren från åtta producenter kom in sommaren -99. Då hade det framgått att de ekonomiska ramarna var alltför snålt tilltagna för den ursprungliga målsättningen. Att endera måste målsättningen sänkas för att den ekonomiska ramen skulle hållas eller kostnaderna ökas för att den ursprungliga målsättningen skulle kunna uppnås. Underlagsframtagning och konsekvensbeskrivningar kunde ha efterfrågats tidigare. Men det var bråttom och det fanns inget självskrivet forum för sådana diskussioner inom Fö. Det stora arbetet vid Fö handlade om förslagen till de många förbandsnedläggningarna. Det fanns ingen på Fö som kunde vara tillräckligt insatt för att inse möjliga konsekvenser och sätta gränser för hur långt Sverige kunde sträcka sig i förhandlingarna. Den studie om luftburen förmåga som pågick inom FM parallellt med anskaffningen hade en mer solitär roll som pedagogiskt underlag och påverkade inte processen, som den inte låg i fas med.

Vi tror att detta inte bara är en fråga om att identifiera fler beslutstillfällen i processen utan en fråga om djup kompetens för att kunna bedöma FM's underlag inför beslutstillfällena, en kompetens som tar tid att bygga upp.

4.3 Studiernas roll som underlag

4.3.1 Studiernas tidigare innehåll och funktion

De idéer avseende utvecklingen av förband, i form av nya förband eller modifiering av gamla, som kommer fram i perspektivstudiearbetet eller på annat håll i organisationen och som bedöms som intressanta prövades tidigare i studier vars resultat och kunskapsuppbyggande sedan kunde användas såväl i perspektivplaneringens rapporter som i förbandsutvecklingsfrågor såsom materielanskaffning och utbildningsinriktning.

Vad skedde då i ett sådant studiearbete? Grovt sett går det att se som abstrakta tester av olika förband/-vapensystem utifrån olika taktiska doktriner i olika scenarier. Dessa test genomförs med hjälp av spel, simuleringsmodeller och analytiska beräkningsmodeller. Respektive test visar då förbandets/vapensystemets förmåga, d v s effekt i utförandet av de föreskrivna uppgifterna (enligt angivna doktriner) i de föreskrivna förutsättningarna (enligt angivna scenarier). Effekutfallen räknades fram med hjälp från bl a FOI's operationsanalytiker och FM's officerare i samverkan. Även mer detaljerade aspekter som t ex val av taktik testades.

De faktorer som särskilt påverkar en studies resultat är

- valet av scenarierna
- bredden i urvalet av alternativa lösningar
- kostnadsbedömningarna
- tidsföljden mellan studier som är beroende av varandra
- tillgänglighet av tid för arbetet.

4.3.2 Studiernas aktuella innehåll

Det arbete som sker i perspektivstudierna avser att i förlängningen så småningom leda till materielanskaffning. I den ideala världen bedriver man studier för att få underlag till inriktningen av förbandsutvecklingen och för materielanskaffningen. Dessas funktion är att utgöra underlag till bland annat perspektivplaneringen som i sin tur utgör underlag till materielanskaffningsprocessen.

Idag består arbetet i perspektivstudierna mer av resonemang med fokus på viktiga förband i relevanta situationer, d v s det är inte längre frågan om de konsekvensanalyser som beskrivs ovan. Orsaken till denna förändring står bl a att finna i:

- brister i scenarier, avdömningsunderlag och kostnadsbedömningar
- knappt om tid för studiearbetet.

Hur kan då detta förklaras? Vad det gäller scenarier har händelseutvecklingen i omvärlden spelat en stor roll. Vid den tid då Berlinmuren och det gamla Sovjetväldet föll var det mer än vanligt svårt att välja de scenarier som skulle bilda utgångspunkt för resonemang om framtida försvarssatsningar. Även efter den ominriktning som Försvarsmakten fattade beslut om 1999 har det varit svårt att hitta relevanta och trovärdiga händelseförlopp mot vilka tankar och idéer om förbandsutveckling och vapensystem skulle kunna prövas.

Detta innebär att det många gånger har varit svårt att definiera mål för verksamheten och att uppnå en samsyn inom Försvarmakten. Frågan om vad måluppfyllelse egentligen innebär blir under sådana omständigheter inte helt självklar.

Kostnadsuppskattningar av framtida system är en klassiskt svår uppgift som inte förenklas av att FMV's kompetens inom området har gått ner och att FMV gör sin egen prioritering av arbetsuppgifter. Även möjligheterna att få in underlag i form av tekniska data för framtida system har minskat. Den snabba tekniska utvecklingen är en förklarande faktor, men nya beställarsystem och organisationsförändringar i vilket följer bristande personkännedom spelar också en roll i detta sammanhang.

Att perspektivstudierna är av mer resonerande karaktär än av konsekvensanalyser kan även vara en bidragande faktor till att resultaten ej ges en avgörande betydelse, men problemen kan återfinnas på alla studienivåer.

Mängden studier har varit för stor i förhållande till resurserna och relevansen har ibland varit för låg. Personalrotation och flera omorganisationer har skadat studieverksamheten. Överföringen av vunnen kunskap är inte tillfredsställande löst. En ibland bristande insikt om studiernas betydelse har resulterat i tveksamma prioriteringar, vilket ytterligare underminerar FM's förmåga att genomföra högkvalitativ framåtriktad verksamhet. Kopplingen mellan perspektivplaneringens mer konceptuella studier och FM's övriga planering är dock på väg att utvecklas.

4.3.3 Studiernas funktion i samband med Luftburen förmåga

Perspektivstudierna är den enda arena där nya idéer om förbandstyper kan föras fram. Här fördes också tankarna på en svensk luftburen förmåga in, en internationell trend som låg i tiden.

Perspektivstudierna har under senare år bedrivits mer resonemangsvis och inte genom de stora spel som bedrevs tidigare. Men inte ens sådan spelverksamhet är tillräcklig för att belysa viktiga aspekter på ett nytt förband. Önskan om konsensus bland de deltagande kan inbjuda till kompromisser som inte är möjliga att spåra i efterhand. Ett särskilt kompletterande diskussionsspel i KRI's regi genomfördes, som tidigare nämnts, för att utveckla kompetensen inför utvecklingen av Luftburen bataljon.

Vi ser studieverksamheten som central i förbandsutvecklingsprocessen, eftersom det är i studierna som kunskapen om de tilltänkta förbanden formas och uppfattningen om effekter i förhållande till kostnader belyses. Förbandens roll i förhållande till andra förband samt konsekvenser av fientlig motverkan kan belysas.

De korta tidsförhållandena för den inledande studieverksamheten var emellertid negativ för realiseringen av luftburen förmåga. Svårigheterna grundlades genom att det handlade om någonting helt nytt som snabbt skulle tas fram samtidigt som HKV stod mitt uppe i en omvälvande omorganisation. Studierna betonade dock behovet av viss storlek och mängd för helikoptrarna samt behovet av skydd.

Under anskaffningsprocessens gång pågick ytterligare en studie som kom att i efterhand redogöra för vad den beslutade helikoptertypen kunde användas till och hur konceptet

luftburen förmåga måste anpassas beaktat anskaffningsbeslutet. Denna studie utnyttjade inte tidigare framtagna studier och avtappade inte heller något till anskaffningsprocessen.

Kunskapen om den luftburna bataljonen formades till stor del utifrån annat underlag än studieunderlag, kanske på grund av tidsbristen i det inledande skedet. I ställningstagandena var studieresultaten underordnade föreställningen av det framtida försvarets behov av förband som bl a var påverkad av andra länders utvecklingstendenser. Storlekskraven tillgodosågs inte i anskaffningsförhandlingarnas slutfas. Inte heller behovet av ett visst minsta antal tillgodosågs, då den ekonomiska ramen inte räckte till. Behovet av skydd i form av attackhelikoptrar eller lätta flygplan hade understrukits av de studier som hunnits med, men anskaffningen sköts på framtiden.

Det begränsade underlag som ett alltför litet studiearbete bidrar med bäddar dessvärre för ett beslutsfattande av motsvarande kvalitet. Behovet av kvalitetshöjning av beslutsunderlagen, grundat på en bättre studieverksamhet, har påtalats i Försvarsmaterielutredningen. Eftersom kunskapsuppbyggnad tar tid, en ofta knapp resurs, krävs förutseende för att resultaten ska bli bra.

Även i en välordnad studieverksamhet är det numera ett grundläggande problem att kunskapen om var gränserna för ett studieresultats giltighet ligger finns på alltför få händer. Inför en framtida utveckling mot adaptiva planeringsmetoder och en än mer stegvis anskaffning är detta oroande. Hur ska sådan kunskap uttryckas och spridas?

5. Avslutande diskussion

Vi börjar detta kapitel med att förstå erfarenheterna från fallstudien utifrån ett teoretiskt perspektiv. Därefter för vi en diskussion där vi lyfter fram våra viktigaste slutsatser från fallstudien.

5.1 Teoretisk förståelse för beslutsprocessen i fallstudien

För att organisatoriskt förstå den beskrivna beslutsprocessen för förbandsutvecklingen som ledde fram till den luftburna bataljonen tar vi hjälp av tre olika teoretiska synsätt på beslutsfattande i organisationer. Synsätten är det rationella synsättet, Muddling through respektive det som kallas soptunne-teorin. Vi börjar med att kort beskriva synsätten.

5.1.1 Rationellt beslutsfattande

”Teorin om rationellt beslutsfattande” betraktar beslutsaktörerna (individer och kollektiv) som aktörer som på grundval av fullständig information har förmåga att vid varje beslutstillfälle göra rationella beslutskalkyler vad avser mål och medel. Det innebär bland annat att aktören skall kunna:

- Fastställa sina intressen/mål.
- Rangordna dessa intressen/mål, även om de sinsemellan är av olika karaktär.
- Fastställa samtliga möjliga handlingsalternativ för olika situationer och deras konsekvenser samt utfallssannolikheten för dessa.
- På basis av ett handlingsalternativs konsekvenser och utfallssannolikhet fastställa dess förväntade värde/nytta i förhållande till de rangordnade intressena/målen och därmed välja det mest optimala handlingsalternativet.

”Begränsat rationellt beslutsfattande” är en uppmjukning och en mer verklighetsanpassad version av denna teori. Beslutsaktören strävar efter att vara mål/medel-rationell, men har endast tillgång till ofullständig information om vilka de möjliga beslutsalternativen är, deras konsekvenser och sannolikheter. Beslutsaktören har också en endast begränsad förmåga att fastställa mål och att fullt ut rangordna dessa.

Som en följd av detta kan beslutsaktören inte fatta optimalt rationella beslut. Istället kommer beslutsaktören att välja första bästa handlingsalternativ som är tillräckligt bra för att tillfredsställa dess uppställda mål.

Med ett synsätt att beslutsfattande sker utifrån en rationell grund blir fokus på att förbättra beslutsunderlaget.

5.1.2 Muddling through

En teoretisk ansats som ser beslutsfattande som förhandlingar är den så kallade ”Muddling through”. Denna ansats fokuserar på processen att få till stånd ett beslut och hur denna process i sig påverkar beslutets karaktär.

Utgångspunkten för Muddling through är att beslutsfattaren i en offentlig organisation verkar i en politisk miljö där denne hela tiden måste ta hänsyn till andra aktörer vid sitt beslutsfattande.

För att få till stånd ett beslut som enar alla berörda aktörer, behöver beslutsfattaren utgå från de andra aktörernas redan etablerade ståndpunkter i den aktuella frågan. Beslutsfattaren får sedan genom små förändringar av dessa ståndpunkter söka få med sig de andra aktörerna på beslutet. Det beslut som kommer att bli fattat tenderar att bli ett beslut på marginalen. Detta sätt att fatta beslut gör att substansen i besluten underordnas processen att få till stånd ett beslut. Möjligheten till radikala och ominriktande beslut begränsas. Att få till stånd radikala, ominriktande beslut skulle kräva endera omvälvande händelser som kullkastar aktörernas redan etablerade ståndpunkter eller att aktörerna överhuvudtaget inte har någon etablerad ståndpunkt i frågan.

Med ett synsätt att beslutfattande sker utifrån teorin Muddling through blir fokus på hur andra aktörer har tillgodosetts/tillgodoses så att ett önskat beslut kommer till stånd.

5.1.3 Soptunne-teorin

Vårt tredje sätt att förstå beslutsfattande i organisationer är den mer anarkistiska ”soptunneteorin”. Soptunnan i begreppet är en metafor för det slumpvisa sammanträffandet och symboliserar beslutstillfället, där problem, lösningar och beslutsföra möts mer eller mindre slumpvis.⁵ Denna teori ser organisationer som organiserade anarkier, med beslutssituationer som kännetecknas av tre generella egenskaper:

1. Organisationer har varierande, inkonsistenta och dåligt definierade mål/preferenser.
2. Organisationer har en oklar organisationsform. Organisationsmedlemmarna förstår inte alltid de processer som de själv är en del av.
3. Vem som deltar i organisationens beslutsfattande är rörligt och varierande från tid till annan och avser olika typer av frågor.

I ”soptunneteorin” ses beslut som resultatet av en mängd oberoende ”strömmar” inom organisationen. Fyra strömmar är väsentliga för beslutsfattandet:

1. *Problem* är angelägenheter för individer, grupper eller institutioner. De kan vara av olika slag såsom olösta konflikter, frågor, känslor eller attityder som söker ett forum att komma till uttryck i.
2. *Beslutstillfällen* är de situationer då beslut skall fattas i organisationen. Beslutstillfällena kan vara reglerade på förhand eller initieras efter hand.
3. *Lösningar* har den individ eller det kollektiv som söker beslutstillfällen och problem. Det kan vara ny teknik, innovationer eller tumregler. Det är inte säkert att problemet kommer först och lösningen sedan. En aktör kan ha en bra lösning som söker ett problem.
4. *Deltagare* är individer eller grupper som deltar vid beslutstillfällen. De har en viss mängd energi och tid till förfogande. De kan komma till ett beslutstillfälle utan att medföra vare sig problem eller lösning.

⁵ I början av 70-talet uppstod soptunne-teorin (Garbage Can). De som står bakom denna modell är forskarna Cohen, March & Olsen. Att beslutsprocessen kan ses som skapad av en blandning av både formella och informella strukturer i en organisation som ses som ett öppet system, var på den tiden helt revolutionerande. Idag ingår teorin i den organisationsteoretiska allmänbildningen.

Dessa strömmar av problem, beslutstillfällen, lösningar och deltagare i en organisation kan mötas på olika sätt så att organisationen antingen når fram till ett beslut eller avlägsnar sig från problemet. Utifrån hur de olika strömmarna genomkorsar en organisation kan organisatoriskt beslutsfattande förstås.

Det avgörande för beslutsfattandet är enligt soptunne-teorin hur och när de olika strömmarna av problem, lösningar, beslutsfäliga och beslutstillfällen möts eller inte möts.

5.1.4 Hur kan teorierna förklara beslutsfattandet i fallstudien?

Vi är många som har en tendens till att förlita oss på ett rationellt synsätt, att ta för givet att beslutsfattande baseras på kunskap och att enbart mer kunskap ger bättre beslut. Detta framgår såväl i svaren från våra intervjuade, som i våra egna analyser. Men är detta en given slutsats? Är det en slutsats vi kan stanna vid om vi vill öka vår förståelse för varför kunskapen inte alltid förefaller öka inför beslut, eller varför besluten inte alltid förefaller bygga på rationell grund? Ibland kan ju t o m tillgänglig kunskap förbli obeaktad i en beslutsprocess. I vårt arbete har vi sett exempel på det senare i studiers begränsade genomslag i beslutsprocessen.

I vår framställning har vi beskrivit beslutsprocessen kring den luftburna förmågan, den luftburna bataljonen och helikopteranskaffningen i den formella gången inom såväl FM som Fö.

I beslutsprocesserna inom FM har vi kunnat se motsättningar mellan olika intressen inom FM, vilket dock vare sig hindrat eller förändrat besluten om luftburen förmåga, luftburen bataljon eller beslutet om helikopterinköp. Innehållet i besluten förändrades inte nämnvärt under beslutsprocessens gång inom FM. Vi har även kunnat visa att kvaliteten i beslutsunderlagen varit begränsad, liksom att beaktandet av de underlag som funnits varit relativt marginellt. Här förefaller således varken det rationella beslutsfattandet eller Muddling through-modellen ha varit gällande.

Istället uppfattar vi att den mer anarkistiska soptunnemodellen kan förklara beslutsfattandet. Problem som letade efter lösningar var förutom den allmänmänniska strävan efter framgång, efter vad vi funnit behovet av att ge den nya FM-inriktningen en påtaglig form, att NBF ännu inte hade någon konkret form, behovet av att omsätta FM's gamla helikoptrar, önskemålet om utbildningstillfällen vid K 3 samt det politiska önskemålet om ett ökat internationellt samarbete inom försvarsmaterielssektorn. Lösningar som letade efter problem, som vi uppmärksammat, var de rörliga, flexibla, luftburna förbanden inspirerad från utlandet med tekniskt möjligheter som lätt gick att se som representanter för det nya insatsförsvar FM nu skulle föra inom och utom Sverige. Tillräckligt många beslutsfäliga personer var besjälade av dessa lösningar och de hade också tillgång till beslutstillfällen där problemen skulle hanteras och beslut fattas. Beslutstillfällen som var möjligheter för lösningen luftburen bataljon att kopplas till problem som behövde lösas.

I ett senare steg, d v s under NSHP-samarbetet, tolkar vi att beslutsfattandet i högre grad kan förklaras med konsekvenserna av Muddling through. Sverige liksom övriga parter fick kompromissa så att samtliga parter kunde stå bakom det gemensamma beslutet. Den politiska viljan att få samarbetet till stånd förstärkte säkert kompromissviljan liksom tidspressen.

Dessa tre synsätt på beslutsfattandet i organisationer visar, menar vi, på olika aspekter som var och en kan betraktas som väsentlig för att förstå beslutsfattandet i vår fallstudie. Sådana aspekter är:

hur beslutsunderlagets kvalitet är beskaffat (rationalitet)

huruvida olika aktörers intressen i beslutsprocessen har beaktats d v s att lösningarna är förankrade i organisationen (Muddling through)

hur lösningarna motsvarar de problem som de avser att lösa (Garbage Can).

5.2 Diskussion om processen med avvägningstillfällen, information och ansvarsfördelning

Vi har i denna fallstudie fått, förutom en kronologisk berättelse om beslutsprocessen för en ny förbandstyp för FM, en inblick i några aspekter på beslutsfattandet som är knutna till just exemplet utveckling av luftburen förmåga och den samnordiska helikopteranskaffningen. En beskrivning och analys av dessa följer nedan. Med utgångspunkt i dessa erfarenheter har vi ställt upp några mer allmängiltiga hypoteser beträffande utvecklingen av nya förband. De redovisas avslutningsvis.

Luftburen bataljon anses av flera vara det första exemplet på en radikal tillämpning av ominriktningens idéer. Det förefaller som om de nödvändiga förutsättningarna för detta varit några faktorer som mer slumpvis sammanfallit i tiden. Sådana förutsättningar är att

beslutet om FM's ominriktning var fattat

tiden var mogen för en omsättning av FM's helikopterbestånd

en försvarsgemensam helikopterorganisation hade bildats

ett försvarsgemensamt högkvarter höll på att skapas

draghjälp ficks av önskemål om en samnordisk helikopterupphandling som accelererade processen

enskilda personers nätverk, intresse och engagemang kring en konkret bild av vad ominriktningen skulle innebära för det framtida försvaret fanns, bl a inspirerad av utländska utvecklingstendenser, i form av rörliga och flexibla förband.

Begreppet resurseffektivitet vill vi i detta sammanhang beskriva som uppbyggt av följande beståndsdelar:

Måluppfyllelsen avseende förmågan för det framtida försvaret som är mycket svår att få fram på ett entydigt sätt. Det gäller såväl definitionen av mål, alternativgenerering, underlagsinhämtning, som analys och överföringen av kunskap. Beslutsunderlaget blir av mer fragmentiserad karaktär och förtroendet för underlagslämnarnas förmåga att göra relevanta urval och bedömningar blir avgörande. Det handlar många gånger snarast om att skilja de goda lösningarna från de dåliga.

Kostnadsbedömningarna för nya förband är mycket svåra att göra. Penningbeloppen låses tidigt i processen baserat på grova bedömningar. Kunskap om kostnadsökningar hanteras i marginalen och hamnar som framtida anskaffningsäskanden. Konsekvenser för förbandens förmåga tydliggörs på ett begränsat sätt.

FM bedriver i fred en verksamhet som är mycket mångfacetterad. De många handläggarna och beslutsfattarna kan bli och vara specialister i sina respektive fack och kanske lite mer.

Men vem kan ha en helhetssyn? Svårigheterna har redan visat sig inte minst när det gäller ekonomiska frågor. I synnerhet som hotbilder och målsättningar är under ifrågasättande och förändring har det varit svårt att åstadkomma konsensus kring vilka vägar utvecklingen bör ta inom FM. De täta omorganisationerna har varit till stor skada för kunskapsuppbyggandet. Officerarnas delvis avsiktligt snabba rotation mellan olika arbetsplatser likaså, liksom de stora personalavgångarna. Även överföringen av kunskap har därmed försvårats.

Dessvärre finns det en tendens hos Fö att i sina återrapporteringskrav efterfråga detaljer snarare än analyser, liksom det finns en tendens hos FM att redovisa beslutsunderlag med många detaljer snarare än att redovisa analyser där överblick och kritiska faktorer påverkan på resultatet framkommer.

Det tycks oss som att de olika aktörerna har var sin nisch, men ingen har överblick i förbandsutvecklingsprocessen. När aktörerna hör till olika organisationer blir det än svårare att veta/inse vad de andra vet och grundar sina beslut på och kanske är det bara alltför lätt att överskatta andras kunskaper och insikter. Utan en gedigen studieverksamhet kan utvecklingsfrågorna komma att drivas av tyckanden, särintressen eller utländska erfarenheter som inte självklart kan appliceras på svenska förhållanden.

Andra intressanta aspekter på förbandsutvecklingsprocessen handlar om att driva frågan om en ny förbandstyp genom ett traditionalistiskt HKV, om de beslutandes förmåga att verkligen fullt ut förstå vad de fattar beslut om och vilka följdkostnader det kan medföra samt om att sälja sitt budskap så att det fattade beslutet framstår som välgrundat för alla delar av FM.

Många beslut kommer i framtiden sannolikt att behöva fattas stegvis, allt eftersom omvärlds- och teknikutvecklingen klarnar, så att inte FM riskerar att ha satsat på teknik som är tekniskt överspelad den dag den behövs.

Vi vill särskilt understryka dessa av våra slutsatser:

Fallstudien visar att för att nytänkande skall förverkligas behövs mer än ett omriktningsbeslut.

Processen genomfördes inom ramarna för den formella organisationen. Enskilda personers engagemang hade dock avgörande betydelse, liksom deras nätverk.

Bilden av det framtida försvaret var styrande snarare än underlaget, resultaten från studier var ej avgörande faktorer.

Fö's övergripande roll i förbandsutvecklingen, uppfattades ej omfatta att ifrågasätta underlaget.

Anskaffningsprocessens brist på genomskinlighet - delvis en följd av den tidspress som förhandlingarna skapade. Man kan inte bortse från förhandlingsdynamikens påverkan på slutresultatet.

Objektram-styrningens negativa konsekvenser för förband som är under utveckling.

Vår diskussion om beslutsfattandet indikerar möjliga riktningar som Fö kan välja för att utveckla sin roll i förbandsutvecklingen:

Tydliggörande av vad Fö's roll avseende förbandsutvecklingsfrågor för FM omfattar.

- Säkerställ att beslutad inriktning förverkligas av beslut om förbandsutvecklingen.

Klargörande av informella och formella kontakterns olika innehåll i kontakten med FM.

- Särskilj underlag som inhämtas informellt för att vidga förståelsen från underlag som inhämtas formellt och vars innehåll och kvalitet uppgiftslämnaren ansvarar för.

Avseende beslutsunderlags innehåll

- Efterfråga underlag i form av analyser där överblick och kritiska faktorer påverkan framgår, t ex känslighetsanalyser, analyser av kritiska brytpunkter för när ett förbands uppgifter måste omdefinieras.
- Efterfråga underlag där också mål respektive resursförbrukning över tiden tydligt framgår.

Avseende beslutsunderlagets hantering

- Agera "djävulens advokat", d v s ifrågasätt och kvalitetsgranska underlaget. Om egen kompetens saknas, komplettera med kompetens utifrån.
- Beakta att förslagen från FM kan ha annan än rationell grund, att det kan vara den minsta gemensamma nämnaren för olika intresser och/eller att förslagen uppfattas stämma med de problem som är aktuella för behandling.

Bilaga 1

Intervjuer har gjorts med framför allt följande personer:

OA-studier:

Erik Bjurström,
Karin Caunitz,
Erik Nordstrand,
Thomas Ekström,
Tomas Eriksson,
Sven Holmberg,
Göran Kindvall,
Örjan Sundblad,
Anders Tavemark,
Mia Arblom.

FM:

Jim Andersson,
Peo Sjöberg,
Bengt Svensson,
Göran Tode,
Mats Westin.

Samnordisk anskaffning:

Wilhem af Donner.

Fö:

Björn Jansson,
Kaj Persson.

Politiskt sakkunnig:

Fredrik Hassel.