



Självständigt arbete (15 hp)

Författare		Program/Kurs
Max Andersson		OP SA 13-16
Handledare		
		Antal ord: 11998
Sofia Ledberg	Beteckning	Kurskod
		1OP303
FULLSTÄNDIG TITEL		
Att outsourca eller inte outsourca, det är frågan; En analys av Försvarsmaktens bevaknings- och säkerhetsverksamhet.		
ABSTRACT:		
In the 1990s the Swedish Armed Forces (SAF) adopted the concept of outsourcing for the provision of certain services. With an increasing amount of services being outsourced to civilian companies, there is little research regarding which types of services are being outsourced by SAF, and how it's motivated. One service being partially outsourced is the guarding of military bases throughout Sweden. With an on-going debate by researchers on the concept of military outsourcing in expeditionary forces, this study takes a domestic view of outsourcing.		
This thesis seeks to investigate the concept of military outsourcing, applied to the case of base guards in Sweden. The analysis proves that several reasons or justifications for outsourcing base guarding are presented by those responsible for security in Swedish military units. The analysis also concludes that guard services is viewed different between headquarter level and regimental level. Although considered not a core activity, due to high interdependence with core activities and the requirement for firm-specific competence regimental representatives show more reluctance towards outsourcing guard services.		
Nyckelord:		
outsourcing; Försvarsmakten; bevakning; motiv		

Innehållsförteckning

1.1 BAKGRUND	3
1.2 TIDIGARE FORSKNING	3
1.3 PROBLEMFÖRMULERING	6
1.4 SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	6
1.4.1 Forskningsfrågor	6
1.4.2 Begreppsanvändning	7
1.5 DISPOSITION	7
2. TEORI	8
2.1 VILKA VERKSAMHETER KAN OUTSOURCAS?	8
2.2 TRE MOTIV VID OUTSOURCING	9
2.2.1 Affärsmässiga motiv	9
2.2.2 Sociala motiv	10
2.2.3 Administrativa motiv	11
2.2.4 Hur motiven använts i undersökningen	11
2.3 EN KATEGORISERINGSMODELL FÖR OUTSOURCING	12
2.4 TEORIDISKUSSION	13
3. METOD	14
3.1 AVGRÄNSNINGAR OCH URVAL	14
3.2 FALLSTUDIE	15
3.3 MATERIAL	16
3.3.1 Samtalsintervjuer	16
3.3.2 Övrigt material	17
3.4 METODMÄSSIGA FÖRDELAR & NACKDELAR SAMT KÄLLKRITIK	17
3.5 OPERATIONALISERING	19
3.5.1 Validitet och reliabilitet	19
3.5.2 Hur frågeställningar, teori & material sammanlänkats	19
4. ANALYS	22
4.1 UTVECKLINGEN AV OUTSOURCING I FÖRSVARSMAKTEN FRAM TILLS IDAG	22
4.2 TILLÄMPADE FÖRBANDSUTFÖRANDE IDAG	24
4.2.1 Undersökta förbands utförande av bevakning & IBSS	25
4.3 SYNBARA MOTIV FRÅN FÖRBANDSREPRESENTANTER	26
4.3.1 Affärsmässiga motiv	26
4.3.2 Sociala motiv	27
4.3.3 Administrativa motiv	28
4.4 ANSATS TILL KATEGORISERING AV BEVAKNINGS- OCH SÄKERHETSTJÄNSTEN	30
4.5 RESULTAT AV GENOMFÖRD ANALYS	34
5. DISKUSSION	36
5.1 SVAR PÅ FRÅGESTÄLLNINGARNA	36
5.2 DISKUSSION	37
5.3 UNDERSÖKNINGENS BETYDELSE FÖR PROFESSIONEN	39
5.4 REFLEKTION	39
5.5 FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING	39
LITTERATUR OCH REFERENSFÖRTECKNING	40
Litteratur	40
Artiklar	40
Försvarsmaktens interna dokument	41
Intervjuer	41

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Den svenska Försvarsmakten har, likt många andra av västvärldens krigsmakter de senaste decennierna, ökat användningen av civila företag för uppgifter som tidigare utfördes av egen personal.¹ Oavsett om det handlar om produktion och distribution av mat på garnisonsorter eller personskydd utomlands följer outsourcingen i Försvarsmakten den globala trend av privatisering för tidigare militära tjänster som pågått sedan 1900-talets andra hälft.

Samtidigt som synbara ekonomiska och administrativa fördelar av outsourcing kan påvisas har röster höjts för oönskade följder som denna typ av privatisering kan innebära. Forskare inom outsourcing har granskat fall som, ovidkommande av eventuella fördelar, även inneburit negativa konsekvenser. Ett av de internationellt mest uppmärksammade och konsekvensskapande exemplen går att finna i och med företaget Blackwater och dess operationer i bland annat Irak.² Följaktligen har dessa och liknande händelser lett till att flera forskare de senaste åren påvisat risker som kan uppstå i samband med att militära tjänster frångår direkt myndighetsstyrning, med möjlig underminering av staten som en av de allvarligaste. Då den militära outsourcingen i Sverige också inkluderat privata säkerhetsföretag för uppdrag såväl nationellt som internationellt så finns skäl till att analysera dessa aktörer och deras förhållande gentemot sina uppdragsgivare, i detta fall Försvarsmakten, för att undersöka vad som styr de beslut som tagits och hur de motiveras. Utöver forskare har även personer inom den militära sektorn belyst de risker som finns och den oklarhet som råder kring militär outsourcing. Bloggaren Wiseman har tillsammans med officeren David Bergman tagit upp fall av militär outsourcing i Försvarsmakten, där riskerna med sådana avtal belyses.³ En sådan aspekt handlar om avreglering av en organisations huvudsakliga kompetens (core competency). Deras fokus ligger på den inhemska outsourcing som idag genomförs på flera olika områden, vilken jämfört med de internationella insatsernas outsourcingverksamhet genererat mindre uppmärksamhet.

1.2 Tidigare forskning

Forskning kring outsourcing har till stor del sin grund i civil företags- och organisationsteori, vilken går att se spår av även i den militära forskningen. Exempelvis genererar en sökning på

¹ Berndtsson 2014, 1-2.

² Blackwater Guards Indicted 2009, 360–362.

³ wisemanswisdoms.blogspot.se 2013. "Outsourcing-sekten" 18 november, <http://wisemanswisdoms.blogspot.se/2013/11/gastinlagg-outsourcing-sekten.html>. Hämtad 29 mars 2016.

”outsourcing” via Anna Lindh-bibliotekets samlade tidskrifter ca 25000 träffar, varav endast ca 350 sorteras under militär- och marinvetenskap. Forskningsområdet består till huvuddel av två inriktningar. Den ena består av nämnda organisationsteori som inkluderar ekonomiska och resursstrategiska synvinklar. Den andra fokuserar på de konsekvenser, främst ur ett professionsperspektiv, som outsourcing kan innebära.

Donahue kan räknas till den första kategorin, men uttrycker fenomenet som privatisering. Han använder sig av ett mer samhällsomfattande och politiskt synsätt där privatisering (eller avsocialisering) ska ses som två olika företeelser som ej bör blandas ihop⁴. Den ena avhandlar den statliga avyttring av tjänster och bolag som de senaste decennierna varit omfattande såväl globalt som i Sverige, där det slojade svenska järnvägsmonopolet kan utgöra exempel. Det andra sättet att beskriva privatisering innebär att finansiering av en verksamhet kvarligger i statens ägo men där genomförandet sker via privata aktörer.

Baron & Kreps har i sin forskning inkluderat outsourcing, vilken använts även i militärt anknutna verk, såväl internationella som svenska. De förklarar den ökade användningen av outsourcing, men ger även rekommendationer och diagnostiseringsverktyg möjliga att applicera på tjänster aktuella för outsourcing.⁵ Även om nyttjandet av outsourcing ökat markant sedan publicering så är deras verk aktuellt idag, särskilt sett till de paralleller görs mellan outsourcing och downsizing. Den kopplingen kan även göras i fallet Försvarsmakten och dess neddragningar sedan de stora försvarsreformerna på 1990-talet. Huvudsakligen har forskning om outsourcing av militära tjänster dock inriktat sig på USA, Storbritannien samt andra NATO-medlemsländer. Hartley gör detta, som genom ett ekonomiskt perspektiv jämför de stora militära aktörerna i västvärlden, hur dess ekonomi och organisation har utvecklats.⁶ Hartleys ekonomianalys berör även utvecklingen av outsourcing, främst i Storbritannien, och gör likt flera andra även vissa generaliseringar kring fördelar och farhågor kring outsourcingens ökade omfattning. Generaliseringarna är främst kopplade till effektivisering (ekonomiska) och kvalitetssäkring.

Forskningen som till skillnad från organisation och ekonomi fokuserat på (den militära) profession och konsekvenser av outsourcing behandlas bland annat av Verkuil. Han berör demokratiska staters militära outsourcing, och lyfter underminering av statssuveräniteten som en reell risk.⁷ Sarah L. Stafford har utifrån Verkuil undersökt vissa specifika aspekter av militär

⁴ Donahue 1992, 208.

⁵ Baron & Kreps 1999, kapitel 18.

⁶ Hartley 2013.

⁷ Verkuil 2007.

outsourcing. Fokus har legat på statens reducerade kontroll över de tjänster de överlåter till civila företag. Ytterligare forskning om de möjliga negativa följderna av militär outsourcing har Lindy Heinecken skrivit om. Hon lyfter ett antal dimensioner som kan anses centrala för den militära professionen, och hur dessa kan användas som analysverktyg för de effekter som outsourcing kan innebära.⁸ Ytterligare kritik mot outsourcing har kommit i form av bristen av tydliga definitioner avseende stöd- och kärnverksamhet. Uttley skriver att bristen på en tydlig definition av kärnverksamhet, med möjlighet att inte outsourca just dessa typer av verksamheter, skapat oklarhet för vad som kan outsourcas. Han menar att staten därigenom då även skapat egna sårbarheter när dessa kärnverksamheter inte längre kan kontrolleras i samma utsträckning.⁹

Berndtsson har genomfört liknande forskning som Verkuil, men har istället granskat den svenska Försvarsmakten och dess ökade användning av outsourcing. Berndtsson pekar på hur den omfattande ökningen av civila kontraktörer inom säkerhetsområdet under 2000-talet innebär problem för stater att kontrollera säkerhets- och våldsrelaterade aktioner. Det ökade förtroendet för outsourcing diskuteras, men även möjliga framtida följder belyses. Exempelvis skriver Berndtsson om den ”civil-militära problematiken” som involverar risken för friktioner mellan det civila ledarskapet och det militära. Berndtssons arbete inriktar sig främst mot avtal med privata säkerhetsföretag utomlands, främst i Afghanistan, men nämner även den inhemska utbredningen av outsourcing. Som en anpassning till de krav på resurseffektivitet som ålagts offentliga finanser pekar Berndtsson på ökat fokus på konkurrens och minskade kostnader för myndigheter. Kombinerat med att Försvarsmakten omorganiserats till mindre, men vassare, har lett till en mer accepterad syn på outsourcing.¹⁰

Vad Berndtsson däremot inte behandlar, och där denna underökning försöker bidra, är Försvarsmaktens syn på outsourcing och hur motiv för utkontraktering ser ut. Även om genomförd forskning för outsourcing av försvarsverksamhet är omfattande så inriktar sig få på problematiken som lyfts av bl.a. Uttley avseende outsourcing av kärnverksamhet. Vad undersökningen ytterligare kan bidra med är en applicering av denna problematik i en nationell kontext, något som hittills givits lite utrymme i forskningen kring outsourcing. Vidare kan en sådan undersökning motiveras genom skillnaden gentemot verksamheter med en tydlig stödjande funktion, som materielunderhåll eller anskaffning, vilket forskning kring militär

⁸ Heinecken 2013, 625-646.

⁹ Uttley 2004, 145-165.

¹⁰ Berndtsson 2014.

outsourcing tidigare berört. Där mängden forskning som berör outsourcing av militära bevaknings- och säkerhetstjänster internationellt är omfattande, så är omfattningen av forskning med nationellt perspektiv mer begränsad.

1.3 Problemformulering

Givet att huvuddelen av forskningen kring outsourcing bedrivits utifrån företagsperspektiv, och att forskning med militärt fokus främst koncentrerats kring konsekvenser och framtida risker, finns anledning för vidare analys av dagens militära outsourcing. Det framgår inte tydligt hur Försvarmakten förhåller sig till avyttringen som sedan 1990-talet successivt inneburit en överföring av verksamheter helt eller delvis till civila aktörer. En av verksamheterna som blivit föremål för outsourcing är bevakning av Försvarmaktens fasta anläggningar. Den skiljer sig även gentemot huvuddelen av andra nationellt outsourcade verksamheter i Försvarmakten genom bristen på stringens mellan olika förband i val av bevakningsutföranden. Olikheten mellan förbandens tillvägagångssätt i sin bevaknings- och säkerhetstjänst riskerar att skapa en oklar bild av hur myndighetens säkerhetstjänst sköts. Vi vet inte vilka motiv som styr Försvarmakten i dess beslutstagningar. Det finns därigenom anledning att anta att inomorganisatoriska skillnader råder i synen på outsourcing, och att dessa bidragit till skillnaden i verksamhetsutövandet. En undersökning av detta slag kan bidra till en ökad insikt i vilka motiv beslutsfattare på olika nivåer haft, och som skapat nuvarande situation.

1.4 Syfte och frågeställningar

Undersökningens syfte är att undersöka outsourcing i Försvarmakten. För att förstå problemområdet är bevakningstjänsten aktuell för analys då den idag hanteras på olika sätt beroende på förband i Försvarmakten, samt att den vid en första anblick är svårplacerad avseende stöd- och kärnverksamhet, något som kan anses tongivande i forskningen kring outsourcing. Undersökningen genomförs dels för att skapa förståelse för varför olika beslut tagits, men även för att undersöka huruvida inomorganisatoriska skillnader i synen på outsourcing kan förklara motiv för fattade beslut.

1.4.1 Forskningsfrågor

Undersökningen kommer, utifrån arbetets syften, svara på följande frågeställningar:

- Hur motiveras outsourcing på olika nivåer i Försvarmakten?
- Hur avspeglas den inomorganisatoriska synen på outsourcing av Försvarmaktens bevaknings- och säkerhetstjänst?

För att möjliggöra en förståelse för fattade beslut samt motiveringar av svar på frågeställningarna kommer en kartläggning av Försvarmaktens outsourcinghistorik av bevakningstjänst att genomföras. Anledningar till utvecklingen som skett samt nuvarande lokala utföranden presenteras i analysavsnittet.

1.4.2 Begreppsanvändning

Outsourcing

Outsourcing och andra liknande begrepp (som privatisering eller utkontraktering) ges, beroende på kontext och upphovsman flera olika innebörder. Därmed finns anledning för att definiera begreppet. Outsourcing, inspirerat av Hartley samt Baron & Kreps, definieras i detta arbete på följande sätt:

Innebörden av outsourcing är en överföring av tjänster som tidigare genomförts i en organisation eller myndighet till att istället hyras eller köpas in av en privat aktör.¹¹

1.5 Disposition

Arbetets första avsnitt avhandlar inledning samt tidigare forskning som ligger till grund för arbetet. Det första avsnittet innehåller även problemformulering, syfte och frågeställningar med arbetet samt begreppsanvändning. I avsnitt två presenteras teori som ligger till grund för analysen, samt hur ingående teoridelar använts i analysavsnittet. Avsnitt tre behandlar undersökningens forskningsstrategi, samt motiv för urval och gjorda avgränsningar. Dessutom kopplar även operationaliseringen i avsnitt tre ihop de tre inledande avsnitten inför analys och diskussion. Avsnitt fyra analyserar svaren från samtalsintervjuerna och återkopplar dessa mot teori och forskningsfrågor vilka genererat ett antal slutsatser. Avlutande avsnitt inkluderar reflektion över resultatet i förhållande till teori, metod och material samt ett antal förslag på vidare forskning och undersökningens relevans för professionsutövandet.

¹¹ Hartley 2013 [2011], 20.

2. Teori

I detta avsnitt kommer den bärande teorin att förklaras utifrån två delar, en redogörelse av tre olika motiv som är vanligt förekommande vid outsourcing, samt ett sätt att kategorisera verksamheter som övervägs för outsourcing.

2.1 Vilka verksamheter kan outsourceas?

Användandet av olika former av organisatorisk avyttring har ökat globalt de senaste decennierna. Det avspeglar sig bland annat i arbetsrelaterad statistik, som även påvisar ekonomiska fördelar som kan uppnås. En studie genomförd 1993 involverande 400 snabbväxande företag där hälften nyttjade outsourcingliknande tjänster och övriga inte gjorde det, visade på en genomsnittlig insparning om 7.8% för företagen som använde outsourcing.¹² Två dominerande trender inom ekonomiutvecklingen uttrycks ligga till grund för centrala aspekter av outsourcing. Först påpekas ett ökat fokus för kärnkompetens i syfte att skapa en flexibel och anpassningsbar organisation, vilket även inneburit en ökad användning av tredjeparts-företag för icke-central verksamhet. Den andra trenden är den form av arbete som är självständigt och autonomt, bestående av korta insatser och uppdrag. Dess kan ses som kontrast till tillsvidarekontrakt vilket tidigare varit norm. Dessa trender menas dock vara svåra att tydliggöra omfattningen av då de används på olika sätt och uttrycks med en rad olika uttryck. Försvarsmaktens strategi för Offentlig-Privat Samverkan (OPS)¹³ är ett exempel på detta, som inkluderar sju olika begrepp vilka kan ses som besläktade med varandra och faller under paraplybegreppet OPS. Sammantaget påvisas två möjliga handlingsalternativ vid en organisationsförändring där behovet av personal eller tjänster utifrån konstaterats. En möjlighet är fullständig outsourcing där slutprodukten inhandlas av organisationen utan någon ansvarsskyldighet för produktionskedjan eller personalfrågor. Det andra alternativet är inhyrning av en tjänst likt konsulter eller leasing av produkter. Skillnaden mellan handlingsalternativen är det ökade ansvar som åligger organisationen vid inhyrning jämfört med ett outsourcing, något som dock ger en fördel av ökad kontroll.¹⁴

Trots den globala ökningen av outsourcingtjänster fann Baron & Kreps lite forskning rörande konsekvenserna av nyttjandet vid outsourcing och likande tjänster. Däremot menar de att

¹² Baron & Kreps 1999, 448-449.

¹³ Försvarsmakten 2007, *Strategi för*.

¹⁴ Baron & Kreps 1999, 446-448.

vissa förutsättningar bör råda för att outsourcing ska vara lämpligt, likväl ett antal som inte bör råda.¹⁵

Ej outsourcingbara är tjänster som:

- Är kärnverksamheter, kritiska antingen strategiskt eller tekniskt
- Är i ett starkt ömsesidigt beroendeförhållande till kärnverksamheten teknologiskt, lokalt eller socialt.
- Är beroende (av någon anledning) av anställda som bidrar till företagets välfärd.
- Kräver företagsspecifik kompetens eller tillgång till känslig information.
- Inte (tillfälligt) är tidsbegränsade.
- Involverar anställda som är socialt likasinnade jämfört med organisationens ordinarie personal.

Tjänster som däremot kan ses som lämpliga att outsource inkluderar uppgifter som

- Kräver anställda som inte passar in i förhållande till organisationens centrala personal utifrån kulturella eller ersättningsmässiga aspekter.
- Återfinns i områden där organisationen saknar expertis eller inte på ett bekvämt sätt har råd att upprätthålla expertis.
- Skulle innebära att tillsyn av dessa tjänster skulle avleda chefers uppmärksamhet från kärnverksamheten.

2.2 Tre motiv vid outsourcing

Listan ovan skall ses som förutsättningar och rekommendationer. De skall även ses som produkter av tre sätt att motivera varför arbetsuppgifter genomförs, och måste beaktas.¹⁶ Dessa är:

- Transactional considerations – Affärsmässiga motiv
- Social considerations – Sociala motiv
- Administrative considerations – Administrativa motiv

2.2.1 Affärsmässiga motiv

För att kunna möta oförutsedda och uppkomna problem är ett långsiktigt och flexibelt förhållande mellan arbetstagare och arbetsgivare en förutsättning. En arbetstagare ses som mer villig att genomföra icke-motiverande uppgifter om relationen mellan denne och dess arbetsgi-

¹⁵ Baron & Kreps 1999, 449-450.

¹⁶ Ibid., 449-450.

vare är solid. Vidare kan långvariga anställningar generera synergieffekter då organisationens kultur och sociala miljö ges möjlighet att påverka personalen, och därigenom skapa bättre förutsättningar för nätverkande och en organisationsspecifik anda. Tillsvidareanställd personal hävdas här, i kontrast till inhyrd, som lämpligare för uppgifter som inte är tidsbegränsade eller vars resultat först blir synliga efter en längre tid.¹⁷

Samtidigt påpekas även de fall där det lämpligaste eller enklaste sättet för upprätthållande av en viss typ av tjänst är kontinuerlig inhyrning av arbetskraft jämfört med att ha egna anställda. Exempelvis passar det för tjänster som konstant nyttjas av organisationen men samtidigt inte är central verksamhet. Dessa tjänster, exempelvis i form av juridiskt stöd eller informationstjänster, kan innebära begränsade möjligheter för organisationen att tillsätta tjänster på längre tid. Då kan längre kontrakt med andra aktörer visa sig vara ett utförande som gagnar samtliga inblandade. Genom ett sådant utförande kan organisationen undvika arbetet med att förse inhyrda personer med planer om karriärsutveckling, då de organisatoriskt finns under det kontrakterade företags ansvar.¹⁸

2.2.2 Sociala motiv

Att vara fast anställd vid ett företag/organisation berättigar utöver ett mått av trygghet även en form av medlemskap. Tillsvidareanställda gör troligare jämförelser avseende sin arbetssituation (avseende lön, förmåner eller andra villkor) med andra fast anställda inom företaget, snarare än med konsulter eller annan tillfälligt inhyrd personal i organisationen. Hur chefer behandlar kollegor skapar förväntningar om hur man själv kommer att bli behandlad, en jämförelse som inte är lika trolig om det handlar om tillfällig personal. Således kan outsourcing ytterligare motiveras då det uppkommer en situation där personalkategorier skiljer sig åt avseende exempelvis löner eller andra förmåner. En annan aspekt som belyses är till vilken grad tjänsten/tjänsterna kräver en hög nivå av pålitlighet eller samarbete mellan personer och grupper i organisationen. Om tjänsten är av sådan art att det finns ett ömsesidigt beroende mellan personalkategorier är outsourcing generellt mindre lämplig, och vice versa.¹⁹

Sociala aspekter involverar även påståendet att tillsvidareanställda skapar ett mer pålitligt system. Förhållandet mellan tillsvidareanställda och inhyrd personal riskerar att skapa känslor av utanförskap, alternativt mindre känslomässigt engagerade, vilket i förlängningen skulle kunna innebära minskad respekt för företagshemligheter och att känslig information lämnar

¹⁷ Baron & Kreps 1999, 450-452.

¹⁸ Ibid., 450-452.

¹⁹ Ibid., 452-454.

organisationen. Vidare poängteras även den inneboende motivationens kraft hos tillsvidareanställda, och hur denna kan spela stor roll för en organisation. Tillsvidareanställda resulterar generellt i högre grad av motivation och vilja att bidra till organisation framgång. Samtidigt så lyfts även aspekten att tillfälligt inhyrd personal som placeras i en ny miljö kan uppbåda minst lika stor motivation i deras roll genom en känsla av ett behov för deras specifika färdigheter, alternativt att deras möjlighet till en omväxlande arbetssituation innebär en generellt högre nivå av motivation överlag.²⁰

2.2.3 Administrativa motiv

Med administrativa motiv menas arbetsuppgifter som innefattar rekrytering, träning, kompensation och anställningsförhandlingar. En konsult eller annan tillfälligt anställd kräver ett visst mått av arbetsledning för uppgiften denne är inhyrd att göra. Fullständig outsourcing eliminerar sådana behov då organisationen köper en färdig produkt/tjänst. Det senare alternativet inkluderar samtidigt generellt en betydande kostnad, som det uthyrande företaget kräver för administration av sin uthyrda personal, vilken inte bör förringas.²¹

Tre typfall kan åskådliggöra outsourcing genom administrativa motiv:

- Tjänster som sällan nyttjas av organisationen, och som bara vid specifika tillfällen behövs för att lösa ett problem.
- För tjänster där personalkategorin skiljer sig väsentligt från organisationens huvudsakliga personal (professionella). Exempel på det kan vara receptionister för ett företag med en stor andel högskoleutbildad personal.
- Tjänster som organisationen inte vill ha att göra med, exempelvis om de från chefsynpunkt inte ses tillräckligt viktiga att lägga kraft på eller som tjänsten i sig kräver specialkunskaper som organisationen eller cheferna saknar.²²

2.2.4 Hur motiven använts i undersökningen

I undersökningen kommer motiven i operationaliseringen omvandlas till intervjufrågor och vara vägledande i analysen av det inhämtade materialet för att synliggöra motiv för och emot outsourcing av bevaknings- och säkerhetstjänst.

²⁰ Baron & Kreps 1999, 455-456.

²¹ Ibid., 456-457.

²² Ibid., 457-458.

2.3 En kategoriseringsmodell för outsourcing.

Samtidigt som motiven ovan kan användas för att förklara anledningar vid outsourcing, så menar Baron & Kreps att det främst är två faktorer som är mest kritiska när ett övervägande om outsourcing skall ske:

- Huruvida tjänsten/uppgiften räknas som företagets eller organisationens kärnkompetens eller ej
- Graden av tekniskt eller socialt beroende till övriga uppgifter utförda av organisationens ordinarie personal

För att åskådliggöra huruvida tjänster lämpar sig för att outsourcas så har Baron & Kreps skapat ett verktyg där dessa två aspekter står som variabler på respektive axel. En verksamhet som för en organisation anses ha hög strategisk betydelse och ett högt ömsesidigt beroende till övrig inomorganisatorisk verksamhet/personal är enligt detta tankesätt sämre kandidater för outsourcing än verksamheter med låg betydelse och beroendegrad.²³

Strategisk betydelse	Hög	Separat biprodukt: långsiktigt samarbete med leverantör eller självständig kontraktör Nyckelkriterium: Kvalitet	Interna (central personal) Outsourcing olämpligt
	Låg	"Ren" Outsourcing, lämpligt Nyckelkriterium: Kostnad/Flexibilitet	Interna; deltidsanställda, outsourcing med liknande kultur/HR-policy Nyckelkriterium: Pålitlighet/Samarbete
		Låg	Hög

Ömsesidigt beroende

Figur 1, Matris för när och hur outsourcing bör ske.²⁴

För undersökningen har matrisen legat till grund för analysens sista del, med syfte att svara på hur den inomorganisatoriska synen bevaknings- och säkerhetstjänsten uttrycks i Försvarsmakten, med ledningsnivåer utgjorda av Försvarsmaktsledningen (Högkvarteret) och förbanden. Intervjufrågor till respondenterna om deras förförståelse till begreppen stöd- och kärnverksamhet samt vilka fördelar och nackdelar med militär eller civil bevakningspersonal de ser ställs. Vid svar som anses överensstämma mot kriterier/begrepp i matrisen dessa appliceras i

²³ Baron & Kreps 1999, 460-462.

²⁴ Ibid., 461.

matrisen ovan och således skapa en bild av hur den interna synen på outsourcing av bevaknings- och säkerhetstjänsten kan åskådliggöras. Det sammantagna resultatet förväntas kunna användas för att påvisa eventuella inomorganisatoriska skillnader eller likheter i synen på outsourcing.

2.4 Teoridiskussion

Vald teori för undersökningen med grund i HR-forskning för civila företag och organisationer motiveras av flera skäl. Kopplingen mellan Försvarmaktens sätt att se på OPS och hur vald teori beskriver outsourcing är tydlig att se i nyttjandet av likartade affärsmässiga resonemang och begreppsanvändning (likt kärnverksamhet och resurseffektivitet). Baron & Kreps teori om outsourcing delar upp detta fenomen i två delar, fullständig outsourcing vilken köps in, och utkontraktering där personal eller materiel hyrs in.²⁵ Båda dessa sätt att avyttra verksamhet har nyttjats av Försvarmakten (exempelvis fullständig outsourcing för matproduktion till förbanden, utkontraktering genom helikopterunderhåll) och skapar således ytterligare koppling till vald teori. Vald teori nyttjas dessutom för militära ändamål, exempelvis för analys av risker och framgångsfaktorer med outsourcing i Försvarmakten.²⁶

Möjliga invändningar mod vald teori går att finna i det faktum att den främst hämtar data och exempel från större företag vilka skiljer sig i många avseenden (vinstkrav, personalpolitik etc.) jämfört med myndigheter i allmänhet och försvarsmakter i synnerhet. Argument för genomfört teorival går bland annat att finna i Berndtssons forskning, som kopplar marknadsstatens framväxt och en gradvis ökad företagsmässig ledningsfilosofi till Försvarmakten och därigenom kopplar företagsmässiga aspekter till försvarsmaktsorganisationer.²⁷

²⁵ Baron & Kreps 1999, 446-447.

²⁶ Pelo, Lilja & Hedvall, 2007.

²⁷ Berndtsson 2014.

3. Metod

Detta avsnitt avhandlar inledningsvis undersökningens avgränsningar och urval samt den forskningsstrategi (fallstudie) som använts. Därefter kommer metodval (samtalsintervjuer) att förklaras och motiveras. Slutligen kommer en förklaring av hur teorin operationaliserats till samtalsintervjuerna att förklaras och motiveras med hänsyn till vald metod.

3.1 Avgränsningar och urval

Avgränsningar

Arbetet kommer enbart att avhandla bevakning av Försvarmaktens förbandsanläggningar i Sverige. Arbetet kommer ej att beröra annan verksamhet som kräver skydd som hemliga anläggningar, förråd eller transportskydd. Dessa tjänster anses, utifrån nuvarande Försvarmaktsorganisation, som så personellt omfattande uppgifter att dessa inte rimligtvis (utan stora tillskott/omfördelningar av resurser) kan genomföras helt i Försvarmaktens regi. En geografisk avgränsning har dessutom gjorts vilken utgörs av förband i Militärregion Mitts område. Detta då militärregionerna, utöver den försvarmaktscentrala ledningen, innehar ett ansvar för samordning och ledning av nationella insatser.²⁸ Fokus på förband inom en militärregion motiveras genom att det trots gemensam ledningshierarki råder skillnader förband emellan avseende genomförande av av skydds- & bevakningstjänsten.

Urval

Urval i form av försvarmaktsförband har gjorts då de anses besitta tillräckligt stor kontinuerlig personalstyrka (såväl officerare som soldater) för att möjliggöra egen bevakning. Ett minsta antal av 150 kontinuerligt tjänstgörande i båda personalkategorierna har krävts.²⁹ Ett undantag från kriteriet har gjorts i fallet Högkvarterets lokaler på Lidingövägen som inte innehar några soldattjänster. Inkluderande av det motiveras dock genom dess geografiska lokalisering intill Livgardets kasernområde i Stockholm, som genom sin personaltillgång samt omfattande bevakningstjänster (högvakt, personskydd etc.) kan ses som aktuella för bevakning.

²⁸ Försvarmakten. 2016. "Militärregioner", Försvarmakten, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/militarregioner/>. Hämtad 5 april 2016.

²⁹ Försvarmakten. 2016. "Organisation", Försvarmakten, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/>. Hämtad 5 april 2016.

Valda förband för analys:

Förband	Antal personal officerare/soldater	Stridskraft	Nuvarande typ av bevakning	Respondent
Amfibieregementet (4. Sjöstridsflottillen)	327/557 (352/210)	Marinen	Intern & Extern	Peter Rosen-gren
Högkvarteret Lidingövägen	479/1	Försvarsmaktsgemensam	Extern	Sven West-borg
Ledningsregementet Livgardet	518/406 436/651	Försvarsmaktsgemensam Armén	Intern	Peter Enqvist Jan Bajer
Luftstridsskolan	546/186	Flygvapnet	Delad	Hans Engberg
Säkerhetskontoret Högkvarteret, representerar högre ledningsnivå.	-	Försvarsmaktsgemensam	Extern	Mikael Keisu

3.2 Fallstudie

Undersökningens syfte är att kartlägga och analysera bevaknings- och säkerhetstjänsten i Försvarsmakten. För detta har en fallstudie genomförts. Fallet utgörs av bevaknings- och säkerhetstjänsten i Försvarsmakten, avgränsat till förband tillhörande Militärregion Mitt. Motiv för att använda sig av en fallstudie av bevaknings- och säkerhetstjänsten är flera. Att koncentrera arbetet på det enskilda fallet som i undersökningen utgörs av ovan nämnda tjänst, kan möjliggöra generalisering alternativt öppna för diskussion om Försvarsmaktens syn outsourcing och hur det kommit att bedrivas idag.³⁰ Möjligheterna att finna nya insikter om en företeelse ökar med fallstudien, som kan generera ett djupare resultat än om flera fall skulle granskats eller jämförts.³¹ Då denna undersökning söker anledningar till varför tjänsteutövandet ändrats samt förklaring på dagens läge så kan ytterligare belägg för fallstudien hittas. För att generera ett resultat och svar på forskningsfrågorna finns ett behov av att förstå den process som pågått fram till idag, utifrån såväl erfarenheter som relationer mellan olika enheter och förband i Försvarsmakten.³² Då arbetet kommer att nyttja sig av såväl ett flertal metoder för materialinsamling, om än huvudsakligen samtalsintervjuer, lämpar sig fallstudien även i detta avseendet.

³⁰ Denscombe 2009[1998], 59-60.

³¹ Ibid., 60.

³² Ibid., 60-61.

Fallstudien i arbetet använder ett såväl upptäcksstyrt som teoristyrkt förhållningssätt, beroende på typ av fråga eller händelseförlopp som avhandlas. För återkoppling till Baron & Kreps teorier så kommer fallstudien söka förklaring och illustrera hur outsourcing tillämpas för Försvarsmakten och valt fall. Samtidigt kommer ett visst mått av utforskning och jämförelse att ske mellan de olika förband som ingår i arbetet.³³ Valt fall motiveras utifrån det faktum att det inte tydligt placerar sig inom ramen för de verksamheter som Försvarsmakten föreskriver som aktuella för outsourcing, det kan således ses som avvikande från normen. Fall har även valts med anledning av den representativitet för Försvarsmakten i stort som det kan anses utgöra. Fallet och nyttjade källor för insamlat material inkluderar förband från de tre stora stridskrafterna (Armén, Flygvapnet och Marinen) samt det försvarsmaktsgemensamma Högkvarteret. Resultatet av arbetet kan därigenom möjliggöra viss generalisering inom de verksamhetsområden som ingår. Eventuellt kan även slutsatser generera generaliseringsmöjligheter för hela Försvarsmakten, trots att vissa större delar (ex. Hemvärnet och Specialförbanden) inte inkluderas.³⁴

3.3 Material

3.3.1 Samtalsintervjuer

Tidigare forskning samt mängden officiella inom den undersökta tjänstesektorn har funnits begränsad, vilket resulterat i att samtalsintervjuer valts som metod för undersökningen.³⁵ För att få svar på de frågorna och kunna ta del av intervjupersonernas erfarenheter och uppfattningar så har semistrukturerade intervjuer nyttjats, även med hänsyn till fördelen att beslutande chefers synpunkter och motiv kring bevakningsverksamheten kan belysas. Då tidigare kunskap om fallet varit begränsad har möjligheten att samla material genom strukturerade intervjuer eller andra surveyliknande tekniker valts bort. Samtidigt har innehåll i teorin samt de försvarsmaktsdokument som finns tillgängliga möjliggjort viss förförståelse. Förförståelsen har legat till grund för att den semistrukturerade intervjutekniken nyttjats, till förmån för exempelvis den ostrukturerade där ett tydligt och jämförbart resultat källorna emellan hade kunnat bli svårare att genomföra.³⁶

Totalt har sex stycken intervjuer genomförts. Intervjupersoner har valts med hänsyn till centralitet, där rådande befattning samt antagandet att deras insyn i verksamheten varit omfattande.

³³ Denscombe 2009[1998], 62-63.

³⁴ Ibid., 68-72.

³⁵ Esaiasson et al. 2012, 252-254.

³⁶ Denscombe 2009[1998], 59-60.

tande.³⁷ Undantaget som gjorts har befattning på Högkvarterets/MUST:s säkerhetskontor, som fungerat som huvudkälla för allmänna erfarenheter i säkerhetstjänsten. Ett visst mått av bekvämlighetsurval har av praktiska skäl genomförts avseende förbandsval, även om huvuddelen av intervjuade personer i arbetet rekommenderats genom ett snöbollsfarande från intervjuerna eller efter samtal med andra personer inom Försvarmakten.³⁸ Av dessa sorteras Keisu vid säkerhetskontoret till högre försvarsmaktsnivå. Övriga fem, inklusive Westborg vid Högkvarteret på Lidingövägen, sorteras till förbandsnivå. Intervjuerna har skett på plats vid respektive förband/enhet och genomförts under 30-60 minuter under inspelning. Intervjuade personer har ej begärt att få vara anonyma, och intervjuerna finns tillgängliga för utlämning vid begäran. Då forskningsfrågorna samt intervjupersonernas befattningar skiljer sig åt i viss mån så har intervjuerna skiljt sig åt i dess karaktär. Materialet från intervjun vid säkerhetskontoret syftar till att skapa en övergripande förståelse för den historiska processen fram till idag och de förutsättningar som finns på förbandsnivå, men även en syn på hur Försvarmaktens syn över förbanden kan åskådliggöras. Intervjuerna som genomförts med personer vid förbanden har däremot genomförts med en respondentinriktning.³⁹

3.3.2 Övrigt material

Utöver samtalsintervjuer har även skrivna källor nyttjats som komplement och bakgrundsinformation i undersökt ämne. Dessa inkluderar Försvarmaktsdokument, interna presentationer vid Förvarets Materielverk (FMV), utdrag från Försvarmaktens hemsida samt regeringspropositioner. För bidrag till förståelse för den globala och nationella utvecklingen av outsourcing har även böcker och avhandlingar från forskare med anknytning till ämnet använts som källor.

3.4 Metodmässiga fördelar & nackdelar samt källkritik

Samtalsintervjuer har använts i syfte att åskådliggöra erfarenheter och anledningar till vilka beslut och motiv som legat till grund för Försvarmaktens bevaknings- och säkerhetstjänst. Genom att chefer på undersökta enheter valt att bidra med information och personlig erfarenhet skapas tillgång till material som annars vore svåråtkomligt, och som kan hjälpa till att belysa de inomorganisatoriska skillnader som antagits föreligga inför denna undersökning.

³⁷ Esaiasson et al. 2012, 258-260.

³⁸ Denscombe 2009[1998], 38-39.

³⁹ Esaiasson et al. 2012, 263.

Att generalisera Försvarsmaktens nuvarande situation utifrån intervjuer med ett fåtal personer från ett antal av Försvarsmaktens förband kan vara riskabelt, och ge en felaktig bild jämfört med det faktiska förhållandet som råder. Sett till att antalet undersökta förband motsvarar majoriteten av förbanden inom Militärregion Mitt, samt att Försvarsmaktens militärregioner endast är fyra stycken (Syd, Väst, Mitt & Nord) så kan procentuellt antal undersökta enheter anses tillräckligt för att generera ett resultat. Dock skall poängteras att intervju med representant vid Militärregion Mitt samt författare av strategi för OPS, vilka kunnat bidra till ytterligare material, ej har genomförts vilket kan ha inverkan på undersökningens resultat.

Vidare kan tolkning av data från intervjuer påverka såväl tillförlitlighet som möjlighet för arbetet att jämföra resultat från flera intervjuer. Materialet har av detta skäl genomgått en bearbetning i flera skeden, där en tolkningsram baserat på det teoretiska ramverket legat till grund. Intervjuerna har sedan sammanfattats var för sig i syfte att skapa en överskådlig bild av det sammanlagda resultatet. Slutligen har materialet belysts på de punkter där respondenternas åsikter överensstäm, alternativt där åsikterna eller erfarenheterna differentierat. Teorier knutna till forskningsproblemet har dock setts som tillräckligt tydliga och möjliga att omsätta till intervjufrågor för att risken för tillförlitlighetsbrist inte varit överhängande.⁴⁰

Källor som använts för insamlat material och besvarande av forskningsfrågorna är interna Försvarsmakts-dokument samt de svar som givits genom samtalsintervjuerna. De interna dokumenten har fördelen att kunna anses som såväl äkta, i sammanhanget oberoende såväl som tendensfria. För samtalsintervjuerna kan däremot påpekas en rad källkritiska delpunkter som kan ifrågasättas. Här finns dock skäl att ifrågasätta personernas äkthet sett till nuvarande och tidigare erfarenheter, då antalet intervjusvar ihop med interna dokument genom triangulering möjliggör tillräcklig kontroll. Sett till oberoende så är intervjuerna att betrakta som första-handskällor. Dock finns liten möjlighet att bekräfta berättelser om lokala motiv genom att förlita sig på en person från ett förband. Även graden av oberoende kan här ifrågasättas, då intervjuade personer är beslutsfattare och chefer i bevaknings- och säkerhetstjänsten. Grad av tendens kan också belysas, då dessa personer med låg sannolikhet vill utmåla en negativ bild av sitt förband och de beslut som tagits.⁴¹

För nämnda potentiella källmässiga risker så anses dock att de samlade svar från alla analysenheter kan verka som en indikator för att hitta eventuella skevheter. Uppsatsens frågeställ-

⁴⁰ Esaiasson et al. 2012, 269-274.

⁴¹ Ibid., 278-287.

ning skall även förstås som av förklarande art utan direkt syfte att ställa förbanden eller Försvarmakten i dålig dager, vilket kan minska risken för att en eventuell tendens uppkommer.

3.5 Operationalisering

3.5.1 Validitet och reliabilitet

För att säkerställa att undersökningens ges möjlighet till generalisering krävs att såväl validitet som reliabilitet avseende insamlat material är godtagbart. Vid en kvalitativ undersökning som denna så är dock intersubjektiviteten mer oprecis, vilket kan få en påverkan vid en framtida upprepning av forskningen. För att uppnå en tillräcklig nivå av validitet har det teoretiska ramverket behållits i största möjliga grad, även om teorin anpassats till en Försvarmaktskontext för att intervjupersonerna ska ha möjlighet att svara på intervjufrågor utifrån egen erfarenhet och utan behov av teoretisk bakgrund.

Som nämnt finns det utöver outsourcing ett stort antal andra begrepp som uttrycker samma eller liknande metoder, som privatisering, avyttring, OPS med mera. För att minska tolkningsutrymme för uttrycket har Baron & Kreps definition, som återfinns i undersökningens inledande avsnitt, legat till grund för undersökningen.

3.5.2 Hur frågeställningar, teori & material sammanlänkats

Här visas hur teorin genom strategi och metod omsatts till ett analytiskt ramverk. Arbetets analys bygger huvudsakligen på teorin om outsourcing av Baron & Kreps som redogjorts under teoriavsnittet, inkluderat möjliga motiv vid outsourcing såväl som ett en modell för kategorisering av dessa verksamhetstyper. Då undersökningen är av kvalitativ art med semistrukturerade intervjuer som huvudsaklig metod, har risk för oskälig tolkning i analysavsnittet beaktats. Genom att kombinera öppna och mindre öppna frågor samt följdfrågor i intervjuerna har ambitionen varit att begränsa utrymme för oskälig tolkning och således skapa material som både riktar sig mot arbetet och dess frågor samt teori. Detta förväntas även skapa bättre förutsättningar för att en upprepning av arbetet hade gett ett likvärdigt resultat.

För att koppla teoriavsnittet till de svar som samtalsintervjuerna givit och på så sätt möjliggöra svar på frågeställningarna så har arbetet krävt att centrala uttryck i teorierna omsatts till besläktade frågor och begrepp som används i Försvarmakten. Här redogörs den processen.

Inför materialinsamling har två större områden identifierats, sprungna ur problemformulering, frågeställningar samt de redovisade teoridelarna:

- **Motiv:** Affärsmässiga, Administrativa & Sociala
- **Outsourcing** motiverat utifrån Stöd- och Kärnverksamhet

Motiv: Affärsmässiga, Administrativa & Sociala

Utöver nämnda ansats till kategorisering av valt fall så har arbetets ansats även varit att undersöka vilka motiv som funnits på olika förband, och om dessa går att spåra till teorin som utgörs av tre huvudsakliga motiv: Administrativa, Affärsmässiga samt Sociala.

Då begreppen och innebörderna inte är direkt överförbara till Försvarsmaktens verksamhet har de semistrukturerade intervjuerna nyttjats genom att ställa öppna frågor om bevakningsverksamheten. Förbandens resonemang, vilka motiv som funnits samt hur synen på fördelar och nackdelar med de olika utföranden som finns i Försvarsmakten idag har därmed gjorts möjliga att utröna. Svaren har sedan tolkats utifrån de tre delteoriernas beskaffenheter och i de fall där ett motiv eller resonemang överensstämmer med ett eller flera av motiven sorterats under respektive kategori. Risen för att motiv som inte överensstämmer med de tre ingående i motiven har hanterats genom att inkludera eventuell förekomst av sådana i analysen och vidare i efterföljande diskussion.

Outsourcing

Trots att begreppsförvirring lätt kan uppstå inom området outsourcing så diskuterar såväl Baron & Kreps som flera andra forskare en skärning avseende kärnverksamhet/kärnkompetens och övrig verksamhet, oavsett om det handlar om företag eller organisationer. Då även Försvarsmakten uttrycker sig i dessa termer blir synen på stöd- och kärnverksamhet en viktig parameter att förhålla sig till avseende synen på Försvarsmaktens bevaknings- och säkerhetstjänst.

Vidare använder även Baron & Kreps ett antal begrepp inom ramen för den diagnosticerande matris de skapat, där centrala uttryck för motiv (Kostnad/Flexibilitet, Pålitlighet/Samarbete, Kvalitet, och Interna/Kärnverksamhet) går att använda för att placera en verksamhet som möjlig för outsourcing eller ej. En tjänst som i en organisation främst har kravet att till givet kvalitetskrav hålla en så låg kostnad som möjligt sorteras lämpligen som möjlig för outsourcing, medans en tjänst som klassificeras som kärnverksamhet inte bör outsourcas. Arbetet kommer därför att söka efter liknande begrepp i såväl dokument som samtalsintervjuer syfte att finna anledningar till skillnader i förbands utförande av bevaknings- och säkerhetstjänst. Utöver ovan nämnda begrepp så kommer även tjänstekategorin och dess roll i Försvarsmakten (stra-

tegisk betydelse & beroendegrad mot övriga delar av organisationen) att sökas svar på i syfte att placera den som lämplig för outsourcing eller ej och således möjliggöra svar på den första forskningsfrågan.

4. Analys

Inledningsvis kommer avsnittet att kortfattat behandla den gradvisa process som inneburit att Försvarsmakten gått från enbart militär personal för bevakningstjänst till att anställa civila kontraktörer. Vidare kommer en redogörelse över nuvarande förbandsutföranden på valda analysenheter att presenteras i syfte att kontextualisera intervjupersonernas svar. Därefter kommer de forskningsfrågorna att besvaras efter en analys av dokument och intervjusvar, utifrån det teoretiska ramverk som använts i studien. Avslutningsvis följer en sammanfattning resultatet.

Avsnittet följer den analys som gjorts efter granskning av interna styrdokument samt samtalsintervjuer, med syfte att svara på arbetets forskningsfrågor:

- Vilka motiv finns för fattade beslut avseende bevaknings- och säkerhetstjänst i Försvarsmakten?
- Hur avspeglas den inomorganisatoriska synen på outsourcing av Försvarsmaktens bevaknings- och säkerhetstjänst?

4.1 Utvecklingen av outsourcing i Försvarsmakten fram tills idag.

För att kunna sätta de motiv som funnits vid beslutsfattande i ett sammanhang, såväl från ledningsskikt som på förbandsnivå, så har en utredning av framväxten i området outsourcing genomförts, vilken presenteras i analysens inledande del. Dessutom kommer nuvarande bevakningsutföranden för respondenternas förband att presenteras i syfte att skapa en förståelse för de svar som bidragit till underökningens resultat.

Försvarsmakten har likt många andra västländer följt den trend som under den senare halvan av 1900-talet inneburit en successiv ökning av privata kontraktörer för lösande av militära tjänster. Detta inkluderar även bevaknings- och säkerhetstjänsten som följt Försvarsmakten och dess ökade användning av outsourcing, något som enligt Keisu går att spåra tillbaka till de omfattande försvarsreformerna under 1990-talet. Den minskade organisationen var ålagd att lösa samma uppgifter som tidigare, en ekvation som inte var förenlig med tillgången av personal.⁴² I efterdyningarna av det kalla krigets slut frångick Sverige det tidigare invasionsförsvaret och fokuserade sin militära förmåga på internationella insatser, en tid som refererats

⁴² Intervju med Mikael Keisu, Stockholm, 21 april 2016.

till som den strategiska timeouten. Neddragningarna innebar även minskade värnpliktskullar. I samband med detta lade 2004 Regeringen fram propositionen ”Vårt framtida försvar”, som bland annat innehöll vidareutveckling av FMV:s effektiviseringsmetoder.⁴³ En av dessa metoder, Supply Chain Management, syftar till utkontraktering av viss verksamhet i FMV:s regi. FMV är idag huvudansvariga för upphandling i Försvarsmakten. Propositionen samt strategi för OPS vilka tillkom under insatsförsvarstiden kan därmed ses ha möjliggjort för vidare användning av outsourcing av försvarsmaktsverksamhet. Vidare uttrycktes i propositionen en åsikt om att ersätta de värnpliktiga garnisonsvakterna med civila vaktföretag.⁴⁴ Anledningen till att den utredningen genomfördes var dels den låga tillgången på värnpliktiga, men även en pågående diskussion om att kunna frigöra värnpliktiga som tjänstgjorde som bevakningssoldater.⁴⁵

Ytterligare förändringar avseende bevaknings- och säkerhetstjänsten efter interna utredningar ledde till att ekonomiska besparingar kunde göras. Ett fattat beslut minskade antalet personer i en IBSS-styrka⁴⁶ från dåvarande fem till nuvarande två stycken, en chef och minst en soldat. Även om Keisu vidhåller att en hotbildsbedömning ingick i utredningen innan beslut togs, så ser han ekonomiska skäl som huvudsakligt skäl för ändringen.⁴⁷

Idag uttrycks syftet med OPS i Försvarsmakten på följande sätt: ”*Genom Offentlig Privat Samverkan (OPS) kan en ökad kostnadseffektivitet möjliggöras och resurser omdisponeras till att nå en högre effekt inom Försvarsmaktens kärnverksamhet.*”⁴⁸

Försvarsmaktens strategi för OPS uttrycker ett antal delmål som behöver uppfyllas vid utkontraktering av försvarsmaktsverksamhet, inkluderande bland annat att:

- central koordinering av pågående OPS-aktiviteter finns och är samlade i en erfarenhetsdatabas.
- dokumenterade analyser skall finnas av såväl kostnadsbild och rationaliseringspotential som hur verksamheten påverkar övriga delar av Försvarsmakten och övriga försvarsmyndigheter.

⁴³ Regeringen. 2004. ”Regeringens proposition 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*”, Regeringen, 23 september, <http://www.regeringen.se/contentassets/6a2fe3ec956f4f65983e507614adec32/proposition-2004055---vart-framtida-forsvar> .Hämtad 19 maj 2016. 198-199.

⁴⁴ Ibid., 89-90.

⁴⁵ Norman, Göran. 2007. ”Kompletterande uppgifter avseende upphandling av kasernvaktsfunktionen”, Försvarsmakten, 4 december, Skrivelse tilldelad författaren från Hans Engberg, Uppsala, 3 maj 2016.

⁴⁶ IBSS – Insatsberedd skyddsstyrka. En styrka om minst två personer som står i beredskap utifall att ett larm går vid ett skyddsvärt objekt (förråd, byggnad, vapenkassan etc.). Styrkan har en viss tid på sig för att nå varje larmat objekt, och skall vid ankomst till insatsområdet göra en bedömning huruvida en insats kan göras med gripbar personal, eller om förstärkning alt. polis bör tillkallas. Styrkan kan bestå av antingen militär personal eller inhyrd vaktpersonal.

Intervju Mikael Keisu.

⁴⁷ Intervju Mikael Keisu.

⁴⁸ Försvarsmakten 2006, *Vägledning OPS*, 3.

- de som planerar eller på annat sätt berörs av OPS-utföranden har en samstämmig bild av vad OPS innebär och omfattar.⁴⁹

Beslut om användandet av outsourcing för Försvarsmakten, som tagits på Högkvarterns nivå, samt den strategi för OPS som är gällande sedan 2006 skapar förutsättningar för Försvarsmakten att genomföra bevakningstjänsten likartat för hela myndigheten. Därmed kan det anses rimligt att förband som sett till personaltillgång och tillhörande samma organisatoriska indelning (Militärregion Mitt) hanterat frågan på ett liknande sätt och fattat beslut med liknande motiveringar.

4.2 Tillämpade förbandsutföranden idag

Samtidigt som centrala koordineringar för OPS-verksamhet finns, så har FMV utfärdat styrningar för bevaknings- och insatsverksamheten vid Försvarsmaktens förband. Styrningarna inkluderar tre huvudsakliga möjligheter att lösa bevaknings- och insatsuppgifterna för ett förband:

Enbart extern leverantör	Intern bevakning & extern leverantör	Intern bevakning
Civilt vaktbolag	IBSS	IBSS
	Civilt vaktbolag	Civilt vaktbolag
Förband som nyttjar uteslutande externa vaktresurser för egna bevakningsbehov. I arbetet exemplifieras detta av Högkvarterets lokaler på Lidin-gövägen.	Förband som använder sig av egen IBSS-styrka men extern personal för bemanning av vakt. Exempel på detta är LSS/Uppsala garnison	Förband som helt använder sig av egen militär personal för såväl IBSS som bevakning i vak-ten. Exempel är Livgardet, Amfibie-regementet (till del), Lednings-regementet.

FMV som är ansvariga för Försvarsmaktens upphandlingar (inkluderat OPS-ärenden) beskriver två möjligheter för förband att använda egen personal (soldater) för bevakning. Det första innebär vaktssoldater som enbart genomför bevakning/IBSS-tjänst. Det andra utförandet innebär att förbandet internt ”rullar” på tillsvidareanställd personal vid kompani/bataljon/regementsavdelningar och således delar på ansvaret inom förbandet. FMV uttrycker såväl fördelar som nackdelar med de båda personalförsörjningssätten, där personalkostnader (ökad kostnad med dedikerade vaktssoldater) och tillgänglighet (minskade möjlig-

⁴⁹ Försvarsmakten 2007, *Strategi för*, 6-7.

heter för övningsverksamhet) kan ses som de dimensionerande faktorerna.⁵⁰ Chef vid förband har beslutanderätt över vilket utförande som skall användas vid egen enhet.⁵¹ Keisu bekräftar detta och visar på lokala skillnader som en anledning till beslutet.⁵²

4.2.1 Undersökta förbands utförande av bevakning & IBSS

I syfte att koppla Försvarmaktens utveckling för outsourcing och de centrala styrningarna från tidigare avsnitt, samt att sätta förbandsmotiveringar i en kontext, så beskrivs här nuvarande utföranden för undersökta förband:

Amfibieregementet (Amf1)

Bevakningsansvariga för anläggningarna som Amfibieregementet och 4.sjöstridsflottiljen nyttjar vid Berga, men även för Försvarmaktens anläggningar på Muskö. För bevakningen vid Berga så nyttjar förbandet en pluton tillsvidareanställda soldater vilka enbart har bevakning/vakt som uppgift. Plutonen är dock krigsplacerad i amfibiebataljonen vilken vid en allmän höjning av hotbild (kris/krig) ingår där som ett krigsförband. Vid Muskö har förbandet anställda vakter ur civilt bolag (Securitas) vilka sköter inpassering, rondering samt vissa insatsuppdrag i mindre skala.⁵³

Livgardet (LG)

Genomför bevakningen av sina två huvudsakliga områden, i Kungsängen samt kavallerikasern i Stockholm, med egen militär personal. Likt Amf1 så använder sig personalen i Kungsängen av en stående pluton med soldater som är krigsplacerade i en av bataljonerna, men som i fredstid har som huvuduppgift att tjänstgöra som bevakningspersonal. Utförandet vid kavallerikasern däremot innebär att personalen ur Livbataljon ”rullar” för lösande av vakt-tjänsten.⁵⁴

Ledningsregementet (LedR)

Nyttjar samma typ av utförande som de två ovan, vilket innebär en krigsplacerad pluton anställda soldater med fredstida tjänst att genomföra bevakning- och säkerhetstjänst.⁵⁵

Uppsala garnison/Luftstridsskolan (LSS)

LSS skiljer sig från de ovan. För bevakning av garnisonen, inklusive flygfältsområdet, används Securitas för inpassering samt viss rondering och larmstyrka, men har samtidigt militär

⁵⁰ Försvarets Materielverk [2016], 22-29.

⁵¹ Försvarmakten. 2010. ”Försvarmaktens föreskrifter om vaktjänst inom Försvarmakten (VaktB)”, Försvarmakten, 15 oktober 2010, <http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/lagrum/gallande-ffs-1995-2011/ffs-2010-6.pdf>. Hämtad 19 maj 2016. 4.

⁵² Intervju Mikael Keisu.

⁵³ Intervju med Säkerhetschef Amfibieregementet Peter Rosengren, Berga, 4 maj 2016.

⁵⁴ Intervju med Säkerhetschef Livgardet Jan Bajer, Kungsängen, 26 april 2016.

⁵⁵ Intervju med Säkerhetschef Ledningsregementet Peter Enqvist, 28 april 2016.

personal i beredskap som IBSS. Den militära personalen ansvarar för insatser av allvarligare karaktär, och vid larm mot byggnader/anläggningar som omgärdas av högre sekretess.⁵⁶

Högkvarterets anläggningar vid Lidingövägen

Vid Högkvarterets lokaler på Lidingövägen används uteslutande Securitas personal för inpassering, rondering samt IBSS.⁵⁷

Redovisningen av förbandsutföranden påvisar stora inomorganisatoriska skillnader. Analysens kommande avsnitt svarar på hur dessa skillnader kan förstås.

4.3 Synbara motiv från förbandsrepresentanter

Genomgången ovan visar att Försvarsmaktens bevakningsverksamhet de senaste decennierna genomgått omfattande förändringar från värnpliktspersonal till stående personal vilka varierar mellan militär och civil personal. Samtidigt framhåller strategi för OPS att bl.a. central koordinering för OPS-tjänster skall ske, något som den översiktliga genomgången av förbandens bevakningsutföranden ovan kan misstänkas inte skett i detta fall. En möjlig förklaring kan vara att uppfattningen om synen på outsourcing skiljer sig mellan beslutsfattare på lokal nivå. Som nämnt framhåller Baron & Kreps tre motiv som skall tas i beaktande när outsourcing är aktuellt för en organisation: Affärsmässiga, Sociala & Administrativa. De har använts för att svara på hur outsourcing i Försvarsmakten kan motiveras.

4.3.1 Affärsmässiga motiv

Denna typ av motiv pekar på de positiva synergieffekter som långvariga anställningar kan innebära, något som vanligtvis inkluderar arbetstagare inom organisationen i kontrast till inhyrd personal. Dock finns även typer av tjänster som kan lämpa sig bättre för kontinuerlig inhyring av personal, särskilt sådana som inte ses som centrala för organisationen.

En ej tidsbegränsad tjänst är i grunden inte en god förutsättning för outsourcing. Så länge Försvarsmaktens uppgifter i nuvarande form består, kommer dock även behovet av bevaknings- och säkerhetstjänst att finnas. Förbandsrepresentanternas gemensamma syn är att Försvarsmakten för att lösa sina produktions- och insatsuppgifter är i behov av säkerhetstjänsten. Enqvist uttrycker förhållandet mellan det han anser vara kärnverksamhet och säkerhetstjänsten på följande sätt: ”Finns inte det ena, så kan man inte göra det andra.”⁵⁸ Samtliga respon-

⁵⁶ Intervju Hans Engberg .

⁵⁷ Intervju med Säkerhetschef Högkvarteret Sven Westborg, 27 april 2016.

⁵⁸ Intervju Peter Enqvist.

denter i undersökningen vidhåller att en stor fördel med ett kontinuerlig utförande, oavsett bestående av militär eller civil personal, är den ökade kontinuitet som idag finns jämfört med värnpliktstiden. Engberg nämner att den kvalitén i arbetet höjs med den generella ökning i arbetsför tid för bevakningspersonalen, vilket är en viktigare faktor än typen av anställd personal. Kontinuiteten som uppnås genom att personal generellt arbetar i sin befattning under flera år, jämfört med månader för värnpliktiga bevakningssoldater, skapar flera synergieffekter.⁵⁹

4.3.2 Sociala motiv

Med sociala motiv menas den trygghet och sorts medlemskap som en fast anställning kan innebära. Med detta kommer jämförelser med kollegor avseende lön och uppträdande från chefer gentemot kollegor. Vidare lyfts för det sociala motivet även aspekten av att företag med kontinuerligt anställd personal kan generera mer pålitliga system.

Ur sociala anledningar gynnas inte bevakningstjänsten av att vara bemannad av Försvarsmaktsanställd personal. Snarare framställs den personalkategorin som avvikande sett till övriga anställda vid förbanden, vilket avspeglar sig i arbetsmiljömässiga avseenden. Rosengren exemplifierar detta genom att uppställningar och visitationer inte tas lika väl emot med anställda soldater som arbetat i flera år, sett till den annorlunda arbetssituationen som vaktjäns- ten innebär. Han ser det som ett arv från värnpliktstiden. Ett ytterligare exempel på arv från värnpliktstiden är att bevakningssoldaterna vid Amfl inte tillåts ta raster i samma utrymmen som insatscheferna. Här menar Rosengren att en åtskillnad mot den ordinarie personalen skulle kunna vara av godo, då jämförelser mot övrig militär personal vid förbandet kan skapa negativa följder om även bevakningspersonalen är försvarsmaktsanställda.⁶⁰

I frågan om företagsspecifik kompetens samt tillgången på känslig information är detta en fråga som delar respondenterna i åsikt, och som kräver en uppdelning mellan kompetens och information. Keisu menar, likt Engberg ovan, att kontinuitet på bevakningsbefattningarna bidrar till en minskad risk för informationsspridning oavsett om det är militär personal eller civil som löser tjänsten.⁶¹ Endast Bajer avviker från denna hållning, och menar att fördelen med militär anställd personal är att det skapas en bättre personkänedom mellan chefer och soldater samt att risken för informationsspridning minskas med intern personal.⁶²

⁵⁹ Intervju Hans Engberg.

⁶⁰ Intervju Peter Rosengren.

⁶¹ Intervju Mikael Keisu.

⁶² Intervju Jan Bajer.

Sett till företagsspecifik kompetens däremot så visar däremot den samlade bilden på en större fördel för militär personal. Säkerhetstjänsten för förband inkluderar såväl bevakning som IBSS-tjänst men även möjligheten att lösa andra uppgifter utöver det. Westborg vidhåller att Högkvarterets bevakningsuppgifter inte skulle påverkas om militär personal ersatte nuvarande civilt system, men påpekar samtidigt att deras bevakningsbehov skiljer sig mot andra förbands vars ansvarsområden är mer omfattande sett till storlek och antal bevakningsobjekt. Övriga förbandsrepresentanter bekräftar åsikten om kompetensskillnad mellan militär personal, något som på vissa förband ger avtryck i hur personalen nyttjas. Keisu konkretiserar detta genom att visa på den skillnad i utrustning som finns mellan de olika personalkategorierna, där militär personal är bättre utrustade avseende såväl beväpning (automatkarbin kontra pistol) som personlig skyddsutrustning jämfört med civila vakter.⁶³ Rosengren har en liknande uppfattning om den militära personalens bättre utrustning men vidhåller även att utbildningsnivån är bättre, och skapar en kompetensskillnad. På Amfibieregementet innebär det att den militära personalens befogenheter att genomföra insatser är större än de civila vakterna som sköter bevakningen på Muskö.⁶⁴ En liknande skillnad i befogenhet finns även på LSS, där den militära IBSS-styrkan genomför insatser mot de objekt som är klassificerade med en högre sekretessnivå. Engberg betonar även att förmågan till mer avancerade uppgifter vid en förhöjd hotnivå (kris eller krig) är högre hos Försvarmaktens personal, och att det vid ett sådant tillfälle även är oklart hur disponeringen av civil bevakningspersonal kan eller får ske, då dessa inte är krigsplacerade som den militära personalen.⁶⁵ Vidare lyfter flera säkerhetschefer en ytterligare kompetensskillnad som intern Försvarmaktsbemanning kan utgöra, förmågan att ha anställda militärpolis. Såväl Rosengren som Bajer ser en fördel med militärpolisers ytterligare högre kompetens, jämfört med såväl civil som militär personal, och de utökade juridiska befogenheter som detta innebär i form av exempelvis skärpt inpasseringskontroll.⁶⁶

4.3.3 Administrativa motiv

Att bevaknings- och säkerhetstjänsten på förbandsnivå skulle kräva anställda som inte passar med organisationens ordinarie personal får inte medhåll från förbandsrepresentanterna. Befattningar som bemannas av civil personal vid vissa förband bemannas av Försvarmaktsper-

⁶³ Intervju Mikael Keisu.

⁶⁴ Intervju Peter Rosengren.

⁶⁵ Intervju Hans Engberg.

⁶⁶ Intervju Peter Rosengren, Jan Bajer.

sonal vid andra. Belägg för att denna typ av tjänst skulle kräva annan än Försvarsmaktspersonal har ej påträffats. Som exempelvis Westborg uttrycker så ser han ingen skillnad mellan de olika personalkategorierna avseende möjlighet till att lösa den ordinarie tjänsten.⁶⁷ Den skillnad som går att se är snarare tvärtom, där exempelvis Keisu hävdar att det optimala vore om alla insatser skedde med militär personal likt tidigare.⁶⁸ Rosengren har ett liknande förhållningssätt till outsourcing i allmänhet, och menar att Försvarsmaktens utkontrakterade tjänster skapar negativa ”vi-och-dom”-förfaranden⁶⁹.

Att Försvarsmakten saknar eller inte kan upprätthålla expertis för bevakning- och säkerhetstjänst vid förbanden är heller inget som framkommer. Ingen av intervjuade personer framhåller att det är bristen på expertis som ligger till grund för outsourcing i säkerhetstjänsten, utan framhåller istället ekonomiska eller administrativa skäl för nuvarande situation. Som exempel på fall där expertis på ett tydligare sätt skulle kunna framhållas som en anledning till outsourcing finns det avtal om flygunderhåll av helikoptrar som FMV tecknade, vilket involverade personal med teknisk expertis som organisationen på annat sätt kan ha svårt att uppbåda internt.⁷⁰

Outsourcing av säkerhetstjänster med syftet att låta chefers uppmärksamhet riktas på kärnverksamheten får däremot större gensvar hos respondenterna. Enqvist som ser produktionen av krigsförband som en del av kärnverksamheten menar att LSS inte anser sig ha råd att låta soldater spendera tid med bevakning av förbandet när de samtidigt innehar en krigsplacering på en annan enhet i förbandet. Genom att hyra in bevakningspersonal så nyttjas därmed förbandet mer effektivt, då nuvarande organisation inte involverar soldater med krigsplacering som bevaknings- eller IBSS-soldater.⁷¹ Även Keisu menar samma sak där han exemplifierar att uppkomna problem som sjukdomar eller ledigheter inte kräver någon administrativ ombesörjning från förbandet då detta åligger det inhyrda bolaget, vilket leder till att de militära cheferna kan rikta sin uppmärksamhet på lösande av huvudtjänsten.⁷² Även Engberg av samma åsikt som de ovan avseende uppkomna administrativa ärenden som sjukdomar eller andra behov⁷³. Westborg uttrycker sig likt flera ovan, och menar att en större personalstyrka för be-

⁶⁷ Intervju Sven Westborg.

⁶⁸ Intervju Mikael Keisu.

⁶⁹ Intervju Peter Rosengren.

⁷⁰ Försvarets Materielverk. 2011. ”Nytt underhållsavtal för Helikopter 15”, Försvarets Materielverk 5 maj 2011, <http://www.fmv.se/sv/Nyheter-och-press/Nyhetsarkiv/Nyheter-2011/Nytt-underhallsavtal-for-Helikopter-15/>. Hämtad 18 maj 2016.

⁷¹ Intervju Peter Enqvist.

⁷² Intervju Mikael Keisu.

⁷³ Intervju Hans Engberg.

vakningen, som han menar krävs vid ett militärt utförande, även kommer skapa större påverkan på chefsskiktet. Det är något som förbandet slipper genom att anlita ett bolag för tjänsten. Utöver personalen som går åt till bevakningen på plats påpekar även Westborg att administration inkluderar beredskapspersonal för larm och förstärkning, vilket inkluderar ytterligare personer såväl på utförandenivå som chefsnivå.⁷⁴ Det administrativa motivet inkluderar outsourcing som skäl då personalkategorin skiljer sig väsentligt från organisationens huvudsakliga personal exemplifierat genom receptionister vid ett företag. Westborg beskriver situationen vid Högkvarteret på ett sådant sätt och gör åtskillnad på den personalkategorin och Försvarmaktens ordinarie personal.⁷⁵ Sett till förband (LSS, Amf1) som har delat utförande avseende bevakning/inpassering och IBSS-styrka resonerar de på liknande sätt.⁷⁶

Anknutet till de administrativa vinningar som går att se vid outsourcing så skall detta ställas mot den kostnad som det sluppna ansvaret innebär. Respondenternas uppfattningar om kostnad för förbandsbevakning vid förbanden skiljer sig markant åt. Westborg hävdar att en internt genomförd utredning indikerat att militär personal för bevakningen av Högkvarterets lokaler skulle kosta två till tre gånger mer än idag⁷⁷. För LSS är andra motiv än ekonomi styrande enligt Engberg, som hävdar att de olika bevakningslöningarna är kostnadsmässigt likvärdiga. Vidare poängterar Engberg att lokala förutsättningar har en stor inverkan⁷⁸. Uppfattningen vid såväl Livgardet som Ledningsregementet är att militär personal är billigare. Samtidigt har dock ingen ekonomisk utredning för jämförelse mellan civil och militär personal genomförts som kan stödja den hypotesen⁷⁹. Keisu menar även att Högkvarterets inte heller genomfört någon central kostnadsutredning riktade mot förbanden⁸⁰.

4.4 Ansats till kategorisering av bevaknings- och säkerhetstjänsten

Ett möjligt sätt att kategorisera tjänster som övervägs för outsourcing inkluderar ett klagörande om tjänsten kan ses som organisationens kärnverksamhet eller ej, samt graden av beroende eller betydelse (tekniskt eller socialt) till uppgifter utförda av organisationens ordinarie personal.⁸¹ Genom att analysera förbandens och Försvarmaktsledningens syn på kärnverksamhet är syftet med denna del att utröna om skillnad finns i uppfattning kring begreppets innebörd, och i förlängningen hur säkerhetstjänsten kan kategoriseras.

⁷⁴ Intervju Sven Westborg.

⁷⁵ Intervju Sven Westborg.

⁷⁶ Intervju Peter Rosengren, Hans Engberg.

⁷⁷ Intervju Sven Westborg.

⁷⁸ Intervju Hans Engberg.

⁷⁹ Intervju Peter Enqvist, Jan Bajer.

⁸⁰ Intervju Mikael Keisu.

⁸¹ Baron & Kreps 1999, 460-462.

Utöver Baron & Kreps definition av kärnverksamhet som undersökningen utgår ifrån, nämns de definitioner som Försvarsmakten uttrycker i strategi för OPS, då den som officiellt Försvarsmaktsdokument kan vara känt av respondenterna:

”Inom OPS-området definieras militär kärnverksamhet som pågående väpnad strid eller situationer där verksamheten inom mycket korta tidsförhållanden kan övergå i väpnad strid. Kärnkompetens är den kompetens som krävs för det direkta genomförandet av denna väpnade strid.”⁸²

Vilka verksamheter i Försvarsmakten som utifrån definitionerna skall ses som kärnverksamhet/kompetens uttrycks däremot inte. För bevaknings- och säkerhetsverksamheten och företrädare för denna råder inte någon samsyn vare sig på vad Försvarsmaktens kärnverksamhet är, eller hur bevaknings- och säkerhetstjänsten skall sorteras. Flera förbandsrepresentanter vidhåller att gränsdragningen mellan stöd- och kärnverksamhet är svår att förhålla sig till inom säkerhetstjänsten.⁸³ Engberg beskriver förhållandet som främst proaktiv och ute i verksamheten, vilket leder till att verksamheten som stöds dikterar var på den fiktiva linjen mellan stöd- och kärnverksamhet som säkerhetstjänsten vid det tillfället befinner sig, något som bidrar till att synen på gränsdragningen mellan stöd/kärnverksamhet kan vara luddig.⁸⁴ Samtidigt så uttrycker huvuddelen av respondenterna (1,3,4 & 5) åsikten att säkerhets- och bevakningstjänsten på förbanden främst skall ses som en stödverksamhet för att möjliggöra att övrig verksamhet kan bedrivas.⁸⁵ Ett synsätt som dock påpekas är den interna uppdelningen i Försvarsmakten, som består av produktion (utbildning och upprättande av förband) och insats (genomförande av ”skarp” verksamhet). Med denna uppdelning som bas så menar bl.a. Keisu att säkerhetstjänsten vid förbanden kan delas upp, och där bevakningen ses som stöd för produktionen och således stödverksamhet, men där IBSS-insatser däremot är del av insatsverksamheten och då även skall ses som kärnverksamhet.⁸⁶

Huvuddelen av förbandsrepresentanterna vidhåller att det finns ett starkt beroendeförhållande mellan säkerhetstjänsten och övrig verksamhet inom Försvarsmakten, inkluderat kärnverksamheten.⁸⁷ Det finns enligt Westborg inget självändamål med säkerhetstjänsten men utan den så kan annan försvarsverksamhet, inklusive kärnverksamhet, inte upprätthållas.⁸⁸ Säkerhetstjänsten genomsyrar därmed all annan verksamhet och möjliggör för andras lösande av uppgifter. Det finns som tidigare nämnt undantag för uppfattningen om säkerhetstjänsten, där

⁸² Försvarsmakten 2007, *Strategi för*, 7.

⁸³ Intervju Mikael Keisu, Peter Rosengren, Sven Westborg, Hans Engberg.

⁸⁴ Intervju Hans Engberg.

⁸⁵ Intervju Mikael Keisu, Sven Westborg, Peter Enqvist, Jan Bajer.

⁸⁶ Intervju Mikael Keisu.

⁸⁷ Intervju Peter Rosengren, Sven Westborg, Peter Enqvist, Hans Engberg.

⁸⁸ Intervju Sven Westborg.

IBSS-insatser kan ses som kärnverksamhet, vilket skapar svårigheter för förband och Försvarsmakten att organisera dessa. Keisu exemplifierar detta genom en utredning om bevakningstjänsten som genomfördes i samband med att värnplikten lades vilande, och där personalförsörjningen för bevakningstjänsten blivit ett problem. Keisu säger att säkerhetstjänstkontoret på Högkvarteret ville sida placera IBSS-tjänsten under insatsorganisationen för att möjliggöra stående vaktbefattningar. Beslutande general valde dock att gå emot detta förslag, enligt Keisu troligtvis av kostnadsskäl, vilket lett till dagens situation där förbanden tvingas till valet att hyra in tjänsten från civila företag eller avsätta personal från insatsorganisationen att lösa bevakningen i fredstid.⁸⁹

Resursskäl (ekonomiska, personaltillgång) framhävs som central anledning till Försvarsmaktsledningens beslut om att tillåta civila företag in i bevakningstjänsten av samtliga intervjuade personer.⁹⁰ Ett exempel där bristen på tillgänglig personal vid brytpunkten mellan värnpliktsystemet och det professionella där den lokala bestämmanderätten tog sig uttryck är vid Amfibieregementet, där den bemannade vakten vid Musköbasen under en tid helt försvann till förmån för ett system med kodlås. Anledningen var att det inte från förbandets sida fanns tillräcklig motivering för att avdela den procentuellt stora styrka värnpliktiga som krävdes för att upprätthålla dygnet-runt bemanning.⁹¹ Det obemannade systemet ersattes efter en utredning av civil vaktpersonal, ett utförande som är gällande fortfarande.

Den generella synen hos förbandensrepresentanter och försvarsmaktsledning är att säkerhetstjänsten inte direkt är kärnverksamhet. Dock framkommer bilden av säkerhetstjänsten som en starkt integrerad del till kärnverksamheten, och något som Försvarsmakten inte kan avvara. Att ekonomiska prioriteringar varit centralt för Försvarsmaktsledningens beslutsfattande, innebär enligt Baron & Kreps matris att tjänsten värderas lågt för såväl strategisk betydelse som ömsesidigt beroende. Den generella syn som förbandsrepresentanterna förmedlar skiljer sig därmed, där värderingen av främst ömsesidigt beroende till kärnverksamheten som hög tydliggörs. Keisu är tydlig med att Högkvarteret inte styr hur förbanden väljer att upprätthålla bevakning- och säkerhetstjänsten utan ett beslut som fattas på förbandsnivå, och att en prioritering som skapar högre kostnader för förbandet så må göras.⁹² Kostnad för val utförande kan därmed betraktas som en central aspekt jämfört med andra prioriteringar.

⁸⁹ Intervju Mikael Keisu.

⁹⁰ Intervju Peter Rosengren, Sven Westborg, Peter Enqvist, Hans Engberg, Mikael Keisu, Jan Bajer.

⁹¹ Intervju Peter Rosengren.

⁹² Intervju Mikael Keisu.

Bajer däremot, poängterar att valt utförande på Livgardet med militär personal för tjänsteutövandet resulterar i personal som har bättre utbildning och utrustning, samt att han känner större förtroende till den personalkategorin än om extern personal skulle nyttjats.⁹³ Även Rosengren menar på att utbildning och utrustning är en faktor att beakta till den militära personalens fördel, vilket resulterat i en intern uppdelning av ansvarsområden vid hans förband.⁹⁴ Detta går att se även vid LSS, vilka också begränsat områden för den civila personalens insatser jämfört med den militära av såväl sekretess- som kompetensskäl.⁹⁵ Även om samtliga respondenter även lyfter kostnad som en viktig parameter så inkluderas även i en högre grad andra kriterier in, så som kvalitet och pålitlighet.

En återkoppling av intervjusvaren till Baron & Kreps matris påvisar skillnader mellan prioriteringar som Försvarmaktsledningen gjort och säkerhetschefernas syn på bevaknings- och säkerhetstjänsten. Ledningsprioriteringar i såväl interna dokument som intervjusvar placerar kostnaden som central (i matrisen såväl låg strategisk betydelse som lågt ömsesidigt beroende), samtidigt som förbanden i en högre grad inkluderar faktorer som tyder på att den strategiska betydelsen och det ömsesidiga beroendet skall ses som högre.

⁹³ Intervju Jan Bajer.

⁹⁴ Intervju Peter Rosengren.

⁹⁵ Intervju Peter Enqvist.

Strategisk betydelse	Hög	Separat biprodukt: långsiktigt samarbete med leverantör eller självständig kontraktör Nyckelkriterium: Kvalitet	Interna (central personal). Outsourcing olämpligt
	Låg	"Ren" Outsourcing, lämpligt FÖRSVARSMAKTEN (officiella dokument & högkvarteretsbeslut) Nyckelkriterium: Kostnad/Flexibilitet	Interna; deltidsanställda, outsourcing med liknande kultur/HR-policy FÖRBAND Rosengren, Westborg, Engberg, Enqvist, Bajer Nyckelkriterium: Pålitlighet/Samarbete
	Låg	Hög	

Ömsesidigt beroende

Figur 2, Matris för när och hur outsourcing bör ske, inkluderat analyserade enheters syn på bevaknings- och säkerhetstjänsten.

Sammanfattningsvis så går det att skönja en skillnad i hur förbanden ser på bevaknings- och säkerhetstjänsten jämfört med Forsvarsmaktsledningens syn. Ekonomiska prioriteringar ter sig centrala för Högkvarteret och tjänstegrenen enligt modellen ovan är därmed inte att kategorisera som kärnverksamhet. Uppfattningarna vid förbanden däremot, om än inte entydig, pekar på bevakningstjänsten som starkt integrerad med Forsvarsmaktens kärnverksamhet och i vissa fall till och med bör ses som kärnverksamhet. Att samtliga förbandsrepresentanter framhåller ett starkt beroende mot Forsvarsmaktens övriga verksamhet är dock tydligt.

4.5 Resultat av genomförd analys

Undersökningen av outsourcing i Forsvarsmakten syftar till att skapa förståelse för varför beslut fattats, och huruvida inomorganisatoriska skillnader i synen på outsourcing kan förklara motiv till fattade beslut.

Resultatet visar att inomorganisatoriska skillnader avseende motiv för outsourcing är förekommande. Sammanställningen av intervju svaren visar på förekomst av samtliga motiv som det teoretiska ramverket beskriver, även om motiv på såväl förbandsnivå som vid Högkvarteret uttrycks olika. Såväl motiv för att förordna civilt inhyrd personal som militär framkommer, vilket går att härleda till den variation av utföranden som återfinns på förbanden. Det går att skönja en viss övervikt för fördelarna med militär personal på de förband som endast nyttjar dessa, precis som att det går att skönja det motsatta. Antalet analysenheter är dock få till antalet, vilket skapar små möjligheter till generalisering.

Resultatet av analysens senare del visar att det råder en skillnad mellan Försvarmaktsledningen och analyserade förband i synen på bevaknings- och säkerhetstjänsten, där de senare i en högre grad ser ett ömsesidigt beroende till Försvarmaktens kärnverksamhet. Således kan tjänsten kategoriseras närmre vad det teoretiska ramverket föreskriver olämpligt för outsourcing. Även om respondenterna varierat i enskilda fall så är den generella uppfattningen att bevaknings- och säkerhetstjänsten krävs för att Försvarmakten skall kunna lösa sina övriga uppgifter.

Analysens påvisar även en otydlighet i förutsättningarna för outsourcing av Försvarmaktens bevakningsverksamhet. Där beslut som fattats i syfte att anställa kontinuerlig bevakningspersonal gjorts på central nivå så har den centrala styrningen inte reglerat hur denna skall ske eller genomfört några utvärderingar av kostnader eller effekter. Detta har skapat situationen att förbanden skiljer sig åt i hur bemanningen av bevakningspersonalen sker.

5. Diskussion

I detta avsnitt besvaras frågeställningarna ihop med dragna slutsatser. Därefter diskuteras resultatet utifrån frågeställningar, teori och metod. Slutligen följer en reflektion avseende betydelsen för det militära yrkesutövandet samt förslag förslag på vidare forskning i ämnet.

5.1 Svar på frågeställningarna

Undersökningen har med utgångspunkt i den till synes otydliga syn på outsourcing i Försvarmakten, sökt förklaring till vilka motiv som styr Försvarmakten och dess förband vid fattande av beslut rörande outsourcing. Dessutom har arbetet även undersökt huruvida inomorganisatoriska skillnader råder för synen av outsourcing av Försvarmaktens bevaknings- och säkerhetstjänst.

Frågeställningarna besvaras här utifrån resultatet i analysen.

- Vilka motiv finns för fattade beslut avseende bevaknings- och säkerhetstjänst i Försvarmakten?

Sammantaget visar resultatet att samtliga tre motiv som beskrivs i teoriavsnittet återkommer hos respondenterna. De dominerande motiven är det administrativa och det sociala, med det affärsmässiga något mindre förkommande.

Det affärsmässiga motivet framkommer från samtliga respondenter genom den stora fördel som kontinuerligt anställd bevakningspersonal innebär jämfört med värnpliktssystemet, samt hur långvarig erfarenhet hos de anställda är en viktigare faktor än huruvida personalen är civil eller militär. Sociala motiv avspeglar sig genom att flera respondenter uttrycker en fördel med att ha civilt anställd personal för bevakningsuppgifter då det är en typ av tjänst som skiljer sig från förbandens ordinarie verksamhet. Samtidigt menar huvuddelen av respondenterna att den högre kompetensen hos den militära personalen avseende såväl utbildning som utrustning är en faktor som påverkar hur förbanden löser sina uppgifter. För det administrativa motivet framkommer den arbetsbelastning som ett internt utförande innebär, men även att uppfattningarna om kostnad för respektive utförande på lokal nivå skiljer sig åt.

- Hur avspeglas den inomorganisatoriska synen på outsourcing av Försvarmaktens bevaknings- och säkerhetstjänst?

Utifrån det teoretiska ramverket påvisar resultatet en skillnad för synen på bevaknings- och säkerhetstjänsten mellan Försvarsmaktens ledningen och förbanden, där de senare uppvisar svar som kan kategorisera bevakningen som starkare integrerad med kärnverksamheten än vad ledningen gör sett till hur interna dokument är utformade och beslut fattats.

Intervjuernas sammantagna uppfattning indikerar att kategoriseringen av förbandsbevakningen som stödverksamhet är mer passande än kärnverksamhet. Resultatet visar samtidigt att förbandsbevakningen uppfyller flera kriterier för att den skall ses som en verksamhet som ej bör outsourcingas, då den kan anses stå i ett starkt beroende med kärnverksamheten och att den i vissa fall kräver företagsspecifik kompetens vid insatser. Samtidigt pekar flera faktorer på förbandsbevakningen som möjlig att outsourcinga, som administrativa aspekter och personaltillgång, så anses tillräckliga kriterier uppfyllda för att förbandsbevakningen bör genomföras i Försvarsmaktens regi.

5.2 Diskussion

Undersökningens analys av den första frågeställningen påvisar en intern spridning mellan analysenheterna sett till motiv för och emot outsourcing av bevakningstjänsten. Första forskningsfrågan har genererat ett resultat som påvisar förhållandevis samstämmiga åsikter för de intervjuade personerna, men med skillnad gentemot Försvarsmaktens ledningen för undersökt problem.

Utifrån undersökningens resultat kommer två större diskussionspunkter vidare diskuteras:

Förändrad hotnivå, en oplanerad aspekt av bevakningstjänsten?

”Försvarsmaktens förmåga till insats nationellt eller internationellt får inte äventyras.”, är en av de principer för OPS-tjänster som skall beaktas när Försvarsmakten överväger att outsourcinga verksamhet.⁹⁶ Såväl Engberg som Rosengren framför att en osäkerhet råder över hur disponeringen av inhyrd personal kan nyttjas vid en förhöjd hotbild (kris eller krig). Vidare har undersökningen visat på respondenternas syn att den militära personalens kompetens överstiger den civila bevakningspersonalens. Förband som nyttjar militär personal för bevakning har dessa krigsplacerade på andra befattningar än för bevakning. Dessa tre konstateranden ger en sammantagen bild av bevaknings- och säkerhetstjänsten som ett fredstida utförande för resurseffektivitet, men utan planering för ett försämrat säkerhetsläge och mobiliserade krigsförband. I ljuset av att Försvarsmakten gjort ett återtag till nationellt försvar och att

⁹⁶ Försvarsmakten 2007. *Strategi för*, 9-10.

närområdets säkerhetsbild förändrats, bland annat på grund av konflikten i Ukraina, finns anledning att diskutera bevakningsförhållanden. Vem vaktar Försvarmaktens fasta anläggningar vid mobilisering? Kan Försvarmakten lita på att civila vakter som inte är krigsplacerade löser sina uppgifter även vid en förhöjd hotbild, och vilken kompetens kan de bidra med?

Ekonomi styr, men ingen uppföljning?

Resurseffektivitet från Försvarmaktsledningens sida och förbandens ekonomiska ramar är två återkommande faktorer som drivit utvecklingen av outsourcing i Försvarmakten, även för bevakningsverksamheten. Principer för OPS-tjänster i Försvarmakten, utöver ovan nämnda, inkluderar punkter som:

- Beräkning av referenskostnad, dvs. kostnaden för Försvarmakten att genomföra verksamheten.
- En plan skall finnas för hur ett övertagande/återtagande till Försvarmakten skall kunna ske.
- Överföring av grunddata och erfarenheter från leverantör till Försvarmakten skall ske kontinuerligt.⁹⁷

Endast ett fåtal respondenter hävdar trots punkterna ovan att utredningar internt eller mot leverantören sker eller har skett tidigare. Högkvarteret uttrycker samtidigt att förbanden har handlingsfrihet i valt utförande. Ett sådant beslut kan dock anses behöva ökad uppföljning och utvärdering i syfte att säkerställa optimal effekt, något som enligt respondenterna inte sker över huvud taget. Besparingsförslag för personalkostnader i Försvarmakten har de senaste åren framgått i såväl försvarsbeslut som förslag från Försvarmakten, och bristen på uppföljning/utvärdering av de omfattande kostnaderna för bevakningspersonal riskerar därmed eventuellt kritik.⁹⁸

Dessa båda diskussionspunkter skall inte enbart ses som diskussionspunkter utifrån undersökt fall av bevaknings- och säkerhetstjänsten, utan kan även tjäna som incitament till vidare diskussioner och överväganden avseende Försvarmaktens outsourcing i nuvarande såväl som kommande situationer.

⁹⁷ Försvarmakten 2007. *Strategi för*, 9-10.

⁹⁸ Försvarmakten. 2014. "Komplettering till Försvarmaktens budgetunderlag för 2015 avseende personalvolym", Försvarmakten, 28 maj, <http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/6-aktuellt/nyheter/2014/fm2013-546.13-bilaga-1-bu-15-kompl-avs-personalvolym.pdf>. Hämtad 20 maj 2016.

Försvarmakten. 2016. "OFR/O FM yttrande över Försvarmaktens budgetunderlag för 2017 med särskilda redovisningar (BU 17/SR)", Officersförbundet, 22 februari, <http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/budgetunderlag/budgetunderlag-2017/fm2015-7991-21-bilaga-4-fm-bu-17.pdf>. Hämtad 20 maj 2016.

5.3 Undersökningens betydelse för professionen

Resultatet av undersökningen kan bidra till en ökad förståelse på såväl förbandsnivå som vid styrande enheter i Försvarsmakten. Påvisandet av säkerhetstjänstens beroendegrad till kärnverksamheten kan medvetandegöra ett behov av tydligare utredningar om vilka verksamheter som Försvarsmakten anser aktuellt att avyttra. Vidare kan den spridning av utföranden på förbanden indikera ett ökat behov av uppföljning för de verksamheter som helt eller delvis frångår Försvarsmakten styrning. För förbanden kan denna undersökning bidra till insikter om vilka förtjänster som andra befattningshavare på liknande positioner lyfter fram i frågan om säkerhetstjänst.

5.4 Reflektion

Undersökningens resultat påvisar liknande uppfattningar mellan respondenterna avseende deras syn på Försvarsmaktens kärnverksamhet. Att göra en sådan generalisering kräver dock att respondenterna tolkat de semistrukturerade frågorna likartat och svarat utifrån det. Att dessutom göra generaliseringar utifrån få analysenheter är vanskligt, och hade gynnats av intervjuer vid fler förband. Kompletterande intervjuer med personer ur Försvarsmaktsledningen hade också skapat möjligheter att ge vidare förståelse för Försvarsmaktens outsourcing i allmänhet, snarare än det isolerade perspektiv på säkerhetstjänsten som denna undersökning givits.

Givet de osäkerheter som kan påpekas i undersökningen i form av antalet analysenheter, så har valda metoden med semistrukturerade intervjuer givit möjligheten till analys av åsikter och erfarenheter, samt tillgång till förståelse om varför beslut fattats på olika enheter. Därigenom har det teoretiska ramverket och de båda frågeställningarna kunnat tolka svaren på en djupare nivå än vad en undersökning med kvantitativ ansats haft möjlighet till.

5.5 Förslag på vidare forskning

Resultatet av undersökningen visar att vidare forskning avseende Försvarsmaktens avyttringsverksamhet kan behövas. Då antalet analysenheter i denna undersökning varit få kan denna undersökning stärkas genom en kompletterande kvantitativ studie för Försvarsmaktens samtliga förband. Vidare skulle denna undersökning, som i och med sin utgångspunkt i ett organisationsperspektiv, även kunna kompletteras av en undersökning med fokus på den militära professionens påverkan för nämnda fall. Då forskningsöversikten visat på dessa två huvudriktningar kan en undersökning med professions-/konsekvensinriktning ytterligare bidra med insikter på det nationella perspektivet av outsourcing.

Litteratur och referensförteckning

Såväl förteckning som fotnoter har nyttjat The China Quarterly som referenssystem i texten efter rekommendation från handledaren.

Litteratur

Baron, James N. & Kreps, David M. 1999. *Strategic human resources: frameworks for general managers*. New York: Wiley.

Denscombe, Martyn 2009[1998]. *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur.

Donahue, John D. 1992. *Den svåra konsten att privatisera*. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle).

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.) 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 4.[rev.] uppl. Stockholm: Norstedts juridik.

Hartley, Keith 2013[2011]. *The economics of defence policy: a new perspective*. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.

Verkuil, Paul R. 2007. *Outsourcing sovereignty: why privatization of government functions threatens democracy and what we can do about it*. New York: Cambridge University Press.

Artiklar

Berndtsson, Joakim 2014. "Realizing the "market-state"? Military transformation and security outsourcing in Sweden". *International Journal*, 69 (4), 542-558.

"Blackwater Guards Indicted for 2007 Baghdad Civilian Killings." 2009. *The American Journal of International Law*, 103(2). 360-362

Heinecken, Lindy. 2014[2013]. "Outsourcing Public Security: The Unforeseen Consequences for the Military Profession." *Armed Forces & Society* 40, 625-646.

Pelo, Johan, Lilja, Göran & Hedvall, Maria. 2007. "Outsourcing av militärt underhåll: risker och framgångsfaktorer." Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Linköping.

Skoglund, Per. 2012. "Sourcing decisions for military logistics in Peace Support Operations: A case study of the Swedish, armed forces." Diss., Jönköping International Business School.

Stafford, Sarah. 2011. "Outsourcing enforcement: principles to guide self-policing regimes." *Cardozo law review*. 32(6), 2293-2323.

Uttley, Matthew R. H. 2004. "Private contractors on deployed operations: the United Kingdom experience." *Defence Studies*. 4:2.

Försvarmaktens interna dokument

Försvarmakten. 2006. *Strategi för Offentlig-Privat Samverkan (OPS) i Försvarmakten (2006)*. Stockholm: Försvarmakten Högkvarteret Ag OPS.

Försvarmakten. 2006. *Vägledning OPS, En konkretisering av Strategi för Offentlig-Privat Samverkan (OPS) i Försvarmakten (2006)*. Stockholm: Försvarmakten Högkvarteret Ag OPS.

Försvarmakten. 2015. *Försvarmaktens strategiska inriktning 2015 (FMSI 2015)*. Stockholm: Försvarmakten Högkvarteret.

Norman Göran 2007. *Behov av uppgifter avseende kasernvaks – och bevakningsfunktionen i Försvarmakten*. Stockholm: Försvarmakten Högkvarteret.

Intervjuer

Keisu, Mikael. Säkerhetskontoret/Säkerhets- och skyddsavdelningen vid MUST. Stockholm, 21 april 2016.

Westborg, Sven. Säkerhetschef Högkvarteret Lidingövägen. Stockholm, 27 april 2016.

Engberg, Hans. Säkerhetschef Luftstridsskolan. Uppsala, 3 maj 2016.

Rosengren, Peter. Säkerhetschef Amfibieregementet. Berga, 4 maj 2016.

Bajer, Jan. Säkerhetschef Livgardet. Kungsängen, 26 april 2016.

Enqvist, Peter. Säkerhetschef Ledningsregementet. Enköping, 28 april 2016.

Övriga källor

Försvarets Materielverk. *Kategoriinitiativ Bevakningstjänster*. Powerpointpresentation. (Tilldelning från Hans Engberg 2016-05-02)