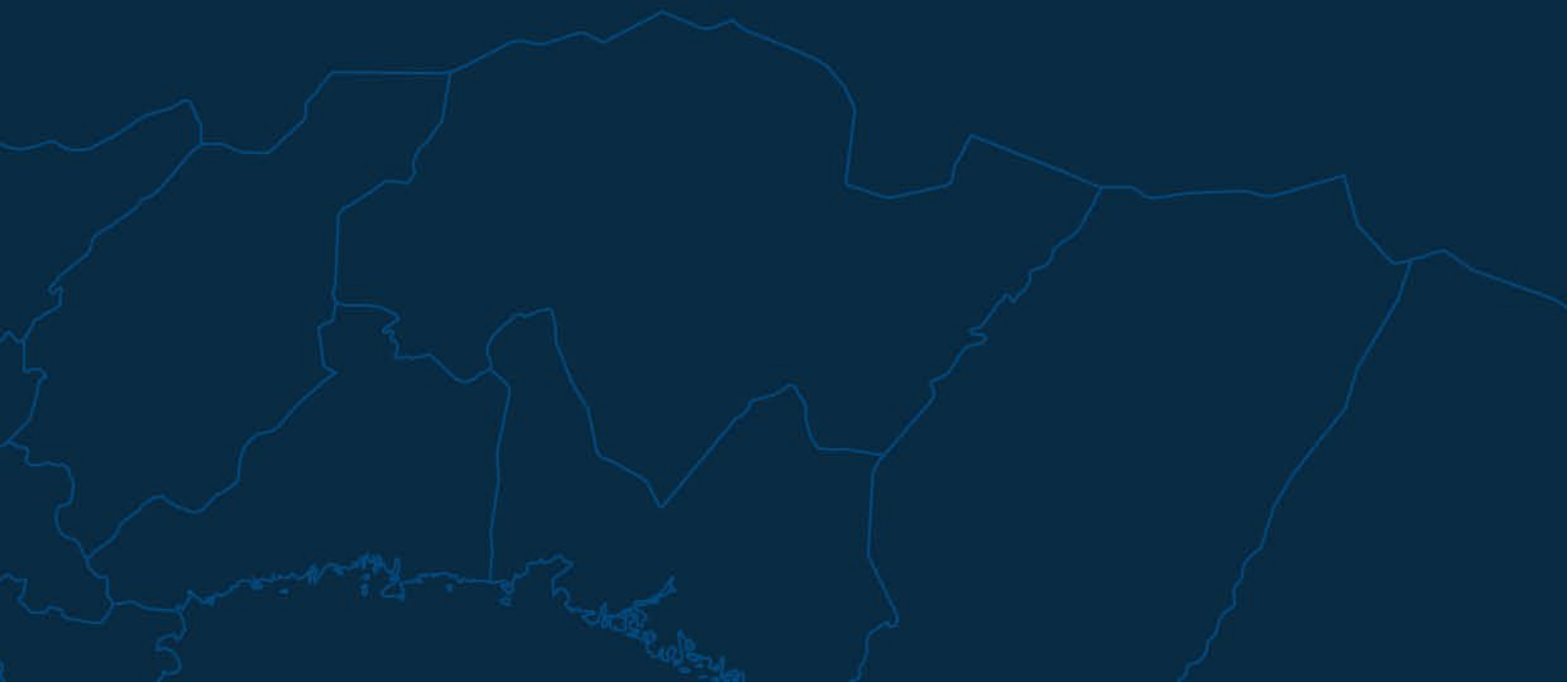




Myndigheten för
totalförsvarsanalys

När växtvärken når fötterna

– Lärdomar från Försvarsmakten och Försvarets materielverks
anskaffning av marschkängor



Myndigheten för totalförsvarsanalys

När växtvärken når fötterna

Diarienummer: 2025-39

Datum: 2026-02-12

Format: Endast digitalt

Rapporten finns publicerad på www.mtfa.se

Innehåll

1.	Inledning	3
1.1	Tidigare studier	4
1.2	Syfte och avgränsningar	5
2.	Marschkängor – en kort historik	6
2.1	Från marschkänga modell 90 och framåt	6
2.2	Nya tider, nytt fotbeklädningssystem	7
2.3	Känga 24 – marschkänga 90B	8
2.4	Känga 5.11 – ett snabbt fotarbete	10
2.5	Ett framtida fotbeklädningssystem	12
3.	Iakttagelser och lärdomar	13
3.1	Förutsättningar och prioriteringsarbete	13
3.2	Kompetensförsörjning	14
3.3	Arbetsätt och samverkan	19
4.	Diskussion och sammanfattning	24
4.1	Avsaknad av kompetens ger problem direkt	24
4.2	Långsiktig planering har varit svår att genomföra	25
4.3	En fungerande och tidig samverkan är avgörande	26
4.4	Tillbaka till framtiden	27
4.5	Avslutning	27
5.	Referenslista	30
5.1	Rapporter och uppsatser	30
5.2	Intervjuer	30

Sammanfattning

Myndigheten för totalförsvarsanalys (MTFA) har i detta egeninitierade projekt undersökt problem i samband med Försvarmakten och FMV:s anskaffning av marschkängor. Vi visar hur en till synes enkel process kan vara både komplex och svårhanterlig, i synnerhet i kombination med otillräckliga ekonomiska medel.

Den tidigare standardkängan utvecklades under 1980-talet. Med tiden uppkom nya behov, och arbete med att hitta en ersättare inleddes. Som följd av tidigare budgetneddragningar och nedprioriteringar var handlingsutrymmet begränsat, vilket resulterade i att arbetet bedrevs på sparlåga. Otillräckliga anskaffningar, förseningar och bristande kontroll av lagernivåer ledde till att akuta behov uppkom. För att möta dessa behov gjordes två akuta anskaffningar av kängor. I det ena fallet användes en tidigare kravspecifikation. Kängan blev då en ny version av den tidigare, vilket innebar tidsbesparingar. Detta var ett resultat av kompetens och kunskap om processen, då förutsägbara hinder kunde undvikas. I det andra fallet gjorde en minimal kravspecifikation att upphandlingen kunde ske raskt, men anskaffningen försenades senare i processen på grund av bristande dokumentation. Dessutom uppkom kvalitetsproblem snabbt när kängan senare började användas.

En ny ansvarsuppdelning mellan Försvarmakten och FMV i kombination med en omställning till snabb tillväxt har orsakat problem rörande anskaffningen. Problemen omfattar otydlighet i inriktning, arbetssätt och ansvar. Att bygga upp och bevara kompetens är avgörande för att kunna navigera i en redan komplicerad process. Utöver kompetens är tydligt definierade processer och samsyn i arbetet en förutsättning för att minska risker i arbetet med anskaffning. Detta är särskilt viktigt när hastighet prioriteras, något som kan kräva anpassning av eller avsteg från ordinarie process. Både brister i förutsättningarna för kritiska roller, bristande bemanning av nyckelroller samt resursförflyttningar för att lösa akuta uppgifter kan störa den långsiktiga planeringen och få konsekvenser för möjligheten att förse krigsförbanden med den materiel de behöver för att lösa sina uppgifter. När akuta behov uppkommer behövs medvetenhet om och en plan för hur risker som kan uppstå i anskaffningsprocessen ska hanteras. Enbart en ökning av budgetmedel löser inte effektivitetsproblemen, medlen måste dessutom användas på rätt sätt. MTFA betonar därför vikten av att utveckla och bevara kompetens och organisatoriskt minne. Där ingår kunskap, personalresurser och redundant bemanning av kritiska roller, men även beslutsmandat.

1. Inledning

– Hur svårt kan det vara att köpa kängor till soldater?

Frågan kan anses vara berättigad. Brist på kängor och annan personlig utrustning har bland annat orsakat inställda repetitionsövningar. När kängor väl kommit på plats har andra konsekvenser uppstått för användarna, såsom nageltrång och fotsvamp. För en privatperson kan brist på fotbeklädnad lösas med ett snabbt besök i en skoaffär. En myndighet har dock andra förutsättningar och möter en mängd hinder i sitt sökande efter en lösning på vad som kan tyckas vara ett enkelt problem. I denna rapport redogör vi för våra observationer och lärdomar från vår studie av fotbeklädnadsanskaffning för militära behov. Vi visar att det finns många komplicerande faktorer som kan göra det väldigt svårt att köpa kängor.

När uppbyggnaden av totalförsvaret brådskar hamnar större förmågeutvecklingsområden, såsom strategisk materiel och personal, lätt i blickfånget. Bakom dessa områden återfinns dock mindre, mer specifika men minst lika betydelsefulla komponenter. Vi kan kalla dem hygienfaktorer, möjliggörare eller en basplatta: delar som måste finnas på plats innan helheter kan börja byggas.

En av dessa faktorer är den personliga utrustningen, en vital del av en soldats förutsättningar att verka. Om den personliga utrustningen är behäftad med brister kommer individens bidrag till förmågeuppbyggnaden att lida. Och när det inte bara gäller *en* individ, utan en hel krigsorganisation, blir konsekvenserna av brister, problem och risker väsentligt mycket större.

Anskaffningen försvåras av en mängd behov orsakade av individuella skillnader och uppgifter att utföra – och därmed olika krav på utrustningen. Både kängbärarnas uppgifter och andra kravpåverkande faktorer, såsom burens vikt, kan dessutom förändras över tid. Därför krävs en viss flexibilitet, en möjlighet att förändra eller utöka beställningar, om försörjningen ska kunna tryggas över längre tid.

När behov av kängor uppstår eller identifieras i verksamheten är det materielområdesansvarig (MOA) inom Försvarsmakten som samordnar utveckling, kravställning och beställningar. Den tekniska chefen i Försvarsmakten (TC) ansvarar för teknisk kravspecifikation, Försvarets

materielverk (FMV) hanterar upphandling, medan vidmakthållande¹, sköts av Försvarmaktens teknik- och vidmakthållandekontor (TVK). Kontaktnoden mellan FMV och Försvarmakten är MOA.

1.1 Tidigare studier

Anskaffning av fotbeklädnad sköts främst av FMV efter uppdrag från Försvarmakten. Samarbetet myndigheterna emellan är dock inte fritt från friktioner. En studie från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har identifierat exempel på hinder som kan försena anskaffningsprocessen.² Bland dessa hinder kan nämnas: brist på samverkan i tidiga skeden, bristande processefterlevnad, bristfällig styrning och ledning, bristfällig resursplanering samt bristande kommunikation och samsyn. Förvarsberedningen refererade till denna rapport 2024 när de rekommenderade att samverkan mellan Försvarmakten och FMV bör fortsätta utvecklas för att förbättra materielförsörjningen.

I en studie av försörjningskedjan för mängdmateriel konstaterades att dåtidens (2016) försörjningskedja var utformad för fredstida produktion, vilket innebar fokus på små volymer, kvalitet och processoptimering på bekostnad av bland annat snabbhet. Framför allt fanns ingen funktionell logistikförsörjningsmodell för höjd beredskap, vilket gjorde att ledtider och lagernivåer riskerade att bli utmaningar för materielförsörjningen när förutsättningarna ändrades. Möjligheten till snabb upphandling vid forcerad produktion var inte heller klargjord.³

I en uppsats från Försvarshögskolan har försörjningen av personlig utrustning studerats.⁴ Slutsatserna och erfarenheterna omfattar att verksamheten upplevs styrd av kortsiktiga och aktuella prioriteringar snarare än långiktiga strategiska behov, samt att beslut som borde kunna fattas på lägre nivå kräver godkännande från högre nivå, vilket försinkar processen. Försvarmakten kännetecknas också enligt studien av en oförmåga att omhänderta lärdomar och av genomgripande personalbrist.

¹ Vidmakthållande syftar på bevarande och upprätthållande av materiel och funktion.

² FOI, Hinder för tidseffektiv materielltillväxt, 2023.

³ FOI, Försörjningstrygghet för mängdmateriel, 2016.

⁴ Lyckfjäll, En naken soldat — ett hinder mot tillväxt? 2025.

En annan studie från Högskolan i Halmstad undersöker hur två kängtyper, M90 och M08, har fungerat för soldaterna i kavalleriet.⁵ Utöver slutsatsen att en kritisk samverkansroll, materielområdesansvarig, är underbemannad noteras bland annat att båda de studerade kängtyperna ger skador samt att Försvarmaktens system för avvikelserapportering behöver förbättras.

1.2 Syfte och avgränsningar

Vi har i denna rapport undersökt problem inom Försvarmaktens anskaffning och vidmakthållande av fotbeklädnad, i syfte att bidra till en förbättrad process. Med tidigare studier och problemrapporter som bas har vi samlat in empiri, varefter vi identifierat och diskuterat problem, orsaker och möjliga lösningar.

Vår huvudfråga har i denna rapport varit: *Varför har Försvarmakten haft så svårt att förse sina värnpliktiga och anställda med kängor?*

Inriktningen har, utöver att kartlägga sentida historik, varit problemidentifiering. Som en tankehjälp under intervjuer och analys har prestationsmål använts: att rätt antal kängor av rätt kvalitet ska finnas på rätt plats i rätt tid till rätt kostnad. Om sådana prestationsmål uppfylls skulle processen kunna ses som effektiv. Dock visste vi på förhand via exempelvis mediarapportering att flera av dessa faktorer brustit.

Som metod har vi använt en kombination av dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer med anställda på organisationer och myndigheter som varit involverade i försörjningsprocessen, haft liknande processer eller rapporterat om brister.⁶ En begränsande faktor i vår undersökning har varit svårigheter att få tillgång till information från, och kontakt med, Försvarmakten.

Vårt urval av kategorier till ett analytiskt ramverk har skett på grundval av tidigare studier och erfarenheter under arbetet. Vi har använt rubrikerna *kompetensförsörjning* samt *arbetsätt och samverkan* för att samla diskussion och analys under tematiska områden.

⁵ Lovén och Lundgren, Somliga går med trasiga fötter, 2023.

⁶ Dessa är Försvarmakten, Försvarets materielverk (FMV), Polismyndigheten, Plikt- och provningsverket samt Pliktrådet.

Vi har avgränsat studien till att beröra standardkängan för sommarbruk, samt den ersättare som normalt erbjudits eller diskuterats för denna typ av känga.

2. Marschkängor – en kort historik

I detta kapitel presenteras den samlade empirin från intervjuer och dokumentstudier. Berättelsen redovisas i kronologisk ordning med standardkängorna i fokus.

FMV hade tidigare det tekniska designansvaret för materielsystem under hela livscykeln. Från 2019 har Försvarmakten övertagit detta ansvar, förutom under anskaffning och produktion där FMV (efter uppdrag från Försvarmakten) fortfarande har ansvaret. När anskaffad materiel överlämnas till Försvarmakten medföljer också ansvaret.

2.1 Från marschkänga modell 90 och framåt

Marschkänga modell 90 introducerades i slutet av 1980-talet efter en tids test på förband. Det var en rymlig standardkänga anpassad för en bred, manlig fot. De verktyg, läster och formar som användes i tillverkningen ägdes av Försvarmakten och FMV, och produktionen av kängan har utförts av ett par olika tillverkare i Sverige och Finland.

Känga 90 krävdes för att klara en buren vikt på 25 kg. Detta innebar att förband som bar tyngre utrustning behövde en annan lösning för att förebygga och undvika skadeproblem. Därför påbörjades anskaffningen av marschkänga modell 08 år 2008, och kängan introducerades 2011. Den utvecklades i samarbete med Markstridsskolan för förband med tyngre buren utrustning, för vilka den ordinarie kängan orsakade problem. Behovet av kängor var i tider med små eller obefintliga värnpliktskullar relativt litet. Det låga behovet i kombination med stora lager av bland annat kängor ledde med tiden till en naturlig nedskalning av anskaffningsorganisationen. Hållbarheten för kängor på en lagerhylla är

ungefär tio år, och omsättning behöver ske för att brister inte ska uppstå. Efter observationer om att gamla och dåliga kängor skickades ut till förband inventerade och kasserade Försvarmakten och FMV mängder av personlig utrustning 2013, bland annat kängor.

Under en påfyllnadsupphandling 2015 av känga 90 blev upphandlingen överprövad i förvaltningsrätten. Processen avstannade till några månader in på 2016, innan FMV fick klartecken att fortsätta upphandla. Vid denna tid började signaler om storleksbrister komma, orsakade av bristande logistikplanering och tidigare nedprioriteringar i materielbudgeten. För att i framtiden undvika bristsituationer definierade Försvarmakten ett minimibestånd, en lägsta tillåten lagernivå för olika förnödenheter. Tanken med detta arbetssätt är att lagernivåer automatiskt ska fyllas på när en viss lägsta nivå nås för att aldrig understiga organisationens mest akuta behov.

Det var inte bara bristen på kängor som orsakade problem. Känga 90 upplevdes med tiden för mjuk och platt, och bland annat Pliktrådet⁷ började rapportera om återkommande problem, såsom domningar och belastningsskador. Vissa förband bytte till känga 08, på andra gavs rekommendationer om att använda en annan känga. Iläggssulor efterlystes som en lösning för att hjälpligt åtgärda problemen.

I detta skede var det uppenbart att behoven förändrats sedan 1980-talet. Bland annat tyngre burens utrustning och ett ökat antal kvinnor inom Försvarmakten gjorde att den gamla passformen på känga 90 kunde ifrågasättas. Dessutom var verktygen för tillverkning av känga 90 utslitna, varför sökande efter en ny lösning påbörjades.

2.2 Nya tider, nytt fotbeklädningssystem

Anskaffning av kängor och vidmakthållande av beståndet planeras generellt i treåriga, seriella uppdrag. Efter den försenade påfyllnadsupphandlingen 2016 följde andra vidmakthållandeuppdrag i vad som kom att bli en kedja av förseningar. Nästkommande uppdrag försenades med två år, vilket gjorde att även de två följande uppdragen försenades. Dessa två uppdrag utgjorde grunden till ett nytt fotbeklädningssystem, där det första uppdraget skulle planera för anskaffning av ersättare till känga 90-systemet och det andra

⁷ Pliktrådet är medinflytandeorganet för de totalförsvarspliktiga under grundutbildning.

genomföra anskaffningen. För detta system togs ett målsättningsdokument fram av Försvarsmakten 2018. Systemet var visionärt beskrivet och omfattade flera typer av fotbeklädnad. Med detta som grund påbörjade FMV utvecklingsarbetet. Dock kom andra uppdrag i vägen för detta och under perioden fram till 2024 kom FMV att arbeta sparsamt med projektet, bland annat med begäran om information från industrin. Uppdraget som ursprungligen var avsett för anskaffning av det nya systemet omvandlades istället till en akutlösning – känga 90B (vilken beskrivs i kommande avsnitt).

Från att försvaret gått på sparlåga under decennier kom sedan plötsliga mål om ökad tillväxt. Dessa mål träffade en verksamhet som neddimensionerats. Försvarsmyndigheterna visste inte hur en uppskalning skulle ske. Till följd av tidigare nämnda ansvarsförändringar och organisatoriska förändringar mellan Försvarsmakten och FMV hade mycket förändrats i grunden. Detta hade inneburit många nya uppgifter för Försvarsmakten som det tagit tid att anpassa sig till. När försvarsanslaget ökade drastiskt från 2022 och tiden var knapp fanns varken direktiv, bestämmelser eller kompetens på plats för att agera snabbt. Detta ställde till problem för kommande anskaffningar.

2.3 Känga 24 – marschkänga 90B

Marschkänga 90B:s tillkomst föranleddes av ökade värnpliktskullar som gav ett ökat fotbeklädnadsbehov. Försvarsmakten upplevde en mängdbrist, men kunde inte identifiera det exakta behovet av kängor. Dessutom hade de trott att de hade fler kängor än vad som fanns i förråden. Akuta brister gjorde att många värnpliktiga använde djungelkängor eller vinterkängor istället för sommarkängor, och många av de kängor som fanns var begagnade. I maj 2023 meddelade Försvarsmakten att repetitionsövningar tänkta att ske under hösten ställdes in med anledning av bristen på kängor och annan personlig utrustning. I väntan på det nya fotbeklädnadssystemet behövdes nu snabbt en känga för att tillfälligt fylla luckan som uppstått, och FMV fick i uppdrag att upphandla denna ersättare. Bemanningen av detta uppdrag innebar att arbetet med det nya fotbeklädnadssystemet på FMV under tiden fick läggas i träda.

Som ett alternativ diskuterades känga 08. Den var dock mer avancerad och för dyr enligt kravspecifikationen, och bedömdes utifrån flera aspekter inte vara ändamålsenlig för en bredare användarskara.

FMV:s uppfattning var att känga 90 var bättre än dess kravspecifikation, då kängan förbättrats stegvis vid nyanskaffningar under den långa

användningstiden. Kravspecifikationen förblev dock densamma. FMV utgick från den 30 år gamla och egendesignade specifikationen, modifierade den något och utarbetade en produktionsplan i samarbete med Försvarmaktens logistikchef och TVK Logistik. En hyllvara baserad på specifikationen skulle anskaffas under arbetsnamnet känga 24. Av sju inkomna anbud kvalificerade sig två för brukartest under en månad, varefter en leverantör valdes.

Inför godkännande av kängan involverades ansvarig teknisk chef på Försvarmakten. Den tekniska chefen förutsåg problem i processens slutskede. Då en teknisk chef kan godkänna en ny version av ett gammalt system, men inte ett helt nytt, insåg arbetsgruppen att tid kunde sparas om den nya kängan istället definierades som en konfiguration av ett gammalt system. En sådan konfiguration innebar en kortare process med färre steg än en nyanskaffning, vilket förkortade ledtiderna.

När allt var klart kunde 70 000 par kängor levereras under sommaren 2024. Då uppstod dock lagerproblem, då centrallagret inte kunde ta emot denna mängd. Arbetsgruppen arrangerade en annan lagerlösning, från vilken det med hjälp av en separat ordnad hantering av leveransgodkännanden kunde levereras direkt ut till förbanden. Försvarmakten ställde upp med personal som hade kännedom om processen och mandat att fatta beslut vid möten, vilket underlättade och gjorde processen snabbare.

Det som ursprungligen benämnts känga 24 var nu känga 90B, inte en ny produkt, utan en ny variant av känga 90. Handgreppen, kompetensen och kunskapen ska ha sparat månader av tid i arbetet, och leveransen skedde till slut tre månader tidigare än planerat datum.

Försvarmakten prioriterade 90B över det nya systemet i sin beställning till FMV. En nackdel för fotbeklädnadsanskaffningen i ett större perspektiv, den snabba hanteringen av 90B till trots, var att FMV då genom omprioritering av resurser tappade ett och ett halvt års arbetstid som annars kunde lagts på det nya systemet. Kvalitetsbrister rörande 90B har också uppdagats i efterhand, vilket kan vara en följd av den snäva tidsramen på en månad för brukartester. I praktiskt bruk höll lädret inte ens ett helt utbildningsår; tåkappan mjuknade, kängan släppte in vatten, delar gick sönder och stålplattor knäcktes. För jägartjänst höll inte ytskiktet, stabilitet saknades och gummit ansågs spricka och gå sönder för lätt enligt Pliktrådets rapportering 2024-2025. Problemen sägs till del kunna ha koppling till bristande kängvård. För att avhjälpa problemet har tydligare instruktioner om infettning gått ut, vilket dock inte är tillräckligt för att kängan ska kunna

uppfylla kraven för jägartjänst. Enligt Pliktrådet var bristerna rörande bland annat materiel 2024 så grava att de ansåg att det inte var möjligt att utöka värnpliktskullarna i den omfattning som försvarsberedningen uttalat. Pliktrådet hade dessförinnan återkommit till problemen med kängor ett flertal gånger i sin rapportering.

MTFA bedömer att användning av en tidigare kravspecifikation för att upphandla kan ge tidsbesparingar, men att problem från tidigare anskaffningar riskerar att följa med till den nya. Känga 90B är exempelvis fortfarande utformad efter den 30 år gamla bärviktsspecifikationen. På den positiva sidan uppger myndigheterna att de lärt sig mycket av 90B-projektet som de kan använda i arbetet med framtida system.

2.4 Känga 5.11 – ett snabbt fotarbete

Parallellt med den pågående anskaffningen av 90B blev kängbristen än mer akut. Inköpen av kängor hade under alltför lång tid varit otillräckliga och för sena. Dessutom blev det uppenbart att lagersaldona rörande kängor inte stämde, det fanns inte så många kängor på hyllorna som siffrorna i systemet angav.⁸ De inställda repetitionsövningarna minskade behovet något, men värnpliktiga återstod att bekläda. För att nästa värnpliktskull skulle kunna rycka in från juni 2023 och framåt krävdes omedelbara åtgärder. För att säkerställa tillhandahållande av personlig utrustning till alla inryckande från sommaren 2023 initierade Försvarsstaben *Operation personlig utrustning* (OP PU).⁹ Ett direktiv om att återlämna bland annat kängor gick också ut till Försvarsmaktens personal i augusti 2023. FMV hade haft i uppdrag att göra en marknadsundersökning men hade inte hittat någon leverantör som kunde leverera ett tillräckligt stort antal kängor av godtagbar kvalitet.

Inom ramen för OP PU agerade Försvarsmakten på egen hand för att fylla det akuta behovet, och lyckades hitta en leverantör. Kravspecifikationen sägs

⁸ Owerts, Logistikchefen om bristen på personlig utrustning, 2023.

⁹ Det hade tidigare (2021) funnits en arbetsgrupp för personlig utrustning som tagit fram åtgärdsförslag. Då dessa åtgärder inte genomförts upprepade OP PU bland annat dessa förslag om förbättringar inom områdena behov och strategi (inkluderande kompetens och resurser), upphandling, saldo och prognos, uppföljning samt ansvarsfördelning. OP PU efterlyste bland annat en långsiktig och hållbar personalplanering, kontroll över behov och resultatefterfrågan på rätt nivå.

enbart ha omfattat volymen 10 000 par kängor i färgen svart. Valet, eller snarare beslutet, blev kängan Atac 5.11.

Efter upphandling och leverans fastnade kängorna på lagret i väntan på ett beslut om användning. Beslutet kunde inte fattas då beslutsviktig dokumentation, bland annat en ordentlig teknisk kravspecifikation, inte upprättats i det tidigare arbetet. Kravspecifikationen borgar för materielens kvalitet, men är också ett krav för beslut senare i processen. I detta fall uppkom förseningar som en direkt följd av den allt för enkla specifikationen. Som en följd togs stora lagerytor under denna tid upp av pallvis med kängor.

En kort tid efter 5.11:s införande uppmärksammade Förvarshälsan och Pliktrådet mängder av problem. Sulan lossnade, sömmar släppte, kängan släppte in väta och den gick lätt sönder. Konsekvenserna blev bortdomnade tår, skavsår, nageltrång och fotsvamp. Under värnpliktsåret 2024-2025 var känga 5.11 den vanligaste kängan på många förband. Den kvantitativa brist som funnits var nu enligt Pliktrådet ersatt med en kvalitativ brist, med negativa hälsokonsekvenser för de värnpliktiga. Som kasernkänga med betydligt lägre kvalitetskrav verkar dock 5.11 fylla sin funktion.

Känga 5.11 upphandlades snabbt enligt minimal kravspecifikation, vilket innebar att det inte fanns tid till brukartester. MTFA bedömer att hastigheten i upphandling i detta fall gav kvalitetsorsakade konsekvenser för de värnpliktiga, utöver lageryte- och förseningsproblemen.

2.4.1 Från snabbt fotarbete till fotfel – reflektioner

Utan facit i hand kan man fråga sig hur Förvarsmakten lyckades hitta en leverantör när FMV gått bet. Svaret torde återfinnas i de krav som ställts. FMV är vana vid att kravställa för kvalitet och kostnad, och kan ha haft en högre nivå på grundläggande krav. Om kraven istället minimeras till antal och färg, eller stryks helt, öppnas möjligheter till nya marknader och leverantörer, dock naturligt nog behäftat med hög risk för bristfällig kvalitet.

Går det inte att hitta kängor av god kvalitet på den civila marknaden? Även en privatperson kan finna att utbudet av kängor av god kvalitet är begränsat. Även om marknaden kanske kan uppfylla en persons krav uppkommer problem när det handlar om större mängder kängor och olika storlekar. Vår bedömning är att problem kommer att uppstå redan om ett enskilt kompani

behöver anskaffa kängor snabbt och direkt på en civil marknad, varför detta inte är en enkel lösning.¹⁰

Tidigare materielförsörjningsstrategier har i en strävan efter effektivitet, främst tids- och kostnadseffektivitet, rekommenderat köp av färdigutvecklade produkter, hyllvaror. Atac 5.11 är ett exempel på en anskaffning av en hyllvara, där snabbhet prioriterades framför kvalitet med nedslående resultat.

2.5 Ett framtida fotbeklädnadssystem

MTFA erfar att den tidigare planeringen av uppdrag för ett nytt fotbeklädnadssystem kännetecknades av bristande ekonomi och omprioriteringar. Uppdragen blev omformulerade och kan sägas slutligen utmynna i leveransen av känga 90B. Arbetet med ett nytt system har dock fortsatt och har kunnat ta ny fart i takt med ökade ekonomiska tilldelningar. Våren 2024 gav Försvarsmakten uppdrag till FMV, där tanken var att ett nytt system skulle börja beställas i november 2024. Detta arbete är dock försenat och i skrivande stund (januari 2026) ännu ej beställt. Brukartester för att säkerställa kvalitet planeras ske våren 2026.

För att utnyttja tidigare arbete i den långsiktiga planeringen hade en utgångspunkt för ett nytt system kunnat vara att använda den nyligen framtagna känga 90B som standardkänga. Emellertid finns flera svårigheter och risker med ett sådant alternativ: den tidigare, ej helt moderna, kravspecifikationen; att verktygen för tillverkning inte ägs av myndigheterna; möjliga kvalitetsproblem som kan uppkomma samt att den akuta anskaffningen sågs som en engångslösning, varpå systemet inte förvaltades vidare. FMV är i upphandlingen nu inriktade på hyllvaror, alltså varor som finns tillgängliga på marknaden.

¹⁰ Vi har, högst ovetenskapligt, gjort slumpmässiga sökningar efter fritidskängor av god kvalitet och har i vanliga affärers webblager inte lyckats hitta lager av större storlek än något tiotal i vissa storlekar.

3. Iakttagelser och lärdomar

I detta avsnitt samlar vi iakttagelser och lärdomar från föregående kapitel under huvudrubrikerna *kompetensförsörjning* samt *arbetssätt och samverkan*, för att lyfta fram gemensamma teman och återkommande problem.

3.1 Förutsättningar och prioriteringsarv

Även om Försvarmakten började växa 2016 och fick betydande medelstillskott för materiel från 2022 har kängor och personlig utrustning egentligen inte prioriterats förrän 2023.¹¹ De brister som uppmärksammades i media under denna tid var kända internt på Försvarmakten, men hade under lång tid prioriterats ned i budgetarbetet.¹² En längre tids nedprioritering av inköp gav konsekvenser för beståndet, och med slitage, föråldring och bristfällig lagersaldokontroll skapades en situation som det kan ta lång tid att återhämta sig ifrån. En återhämtning försvåras dessutom när behovet samtidigt ökar till följd av större värnpliktskullar, då något av det första de värnpliktiga behöver är kängor på fötterna.

Målsättningsdokumentet för ett nytt fotbeklädnadssystem var färdigt 2018. På grund av förseningar och följdförseningar i uppdragen ersattes dock det uppdrag som var tänkt att bli det nya systemet med akutlösningen 90B och det nya systemet försenades ytterligare. Behovet av snabba lösningar gjorde att Försvarmakten inte prioriterade det nya systemet förrän 2024. Då hade även budgeten ökat betydligt och Försvarmakten hade möjlighet att satsa på ett nytt större system. På TVK LOG fick personlig utrustning en egen sektion 2023, vilken är under intensiv tillväxt. Även detta tyder på att området nu prioriteras högre än tidigare.

En annan prioriteringsfråga visar sig i skillnaderna i hur mycket personal som jobbar med olika materielområden. Materielområdena har inom Försvarmakten bemannats med olika mycket personal, och andra enheter med materielområdesansvar har haft fler anställda inom sitt område än

¹¹ Försvarmakten 1, Försvarmakten 2.

¹² Försvarmakten 2.

Logistik, inom vilket kängor ligger, har. Försvarsgrenarna bemannar också sina områden olika.¹³

3.2 Kompetensförsörjning

Kompetensförsörjning omfattar både att ha tillräckligt med personal på plats kontinuerligt och att denna personal har den kunskap och det mandat de behöver. Ett av de tydligaste gemensamma problem som vi hittat, som alla intervjuade tog upp och som återkom i flera olika kontexter, var brister i just kompetensförsörjningen. Detta var en bakomliggande orsak till både förseningar, försämringar och kängbrist. Tidigare studier har pekat på vikten av en fungerande kontinuitet i kompetensen för att undvika förseningar och underlag av bristande kvalitet.¹⁴ Observationerna inom ramen för denna studie bekräftar att kontinuiteten är viktig ur flera synvinklar även för området fotbeklädnad. Vi beskriver dessa synvinklar i följande avsnitt.

3.2.1 Kunskap för att navigera i en process

Flera situationer har visat att god kännedom om processen är en avgörande faktor för ett effektivt arbete. Med rätt kunskap kan fungerande genvägar identifieras och utnyttjas, men om processkännedomen inte är tillräcklig, eller en nyckelroll inte bemannad, kan oönskade konsekvenser uppstå. Då processen är uppdelad mellan Försvarsmakten och FMV är det svårt för en enskild att ha detaljkunskap om varje steg. Ett exempel på detta är hur känga 5.11 snabbanskaffades, men väl på plats fastnade på lagret i väntan på beslut om användning. Detta beslut lät sig svårigen fattas med den obefintliga kravspecifikationen och dokumentationen som bakgrund. De som drev processen hade inte insett att minimal kravställning kunde bli ett problem när det kom till distribution och godkännande för användning.

I 90B-processen togs genvägar med hänsyn till hur processens beslut och krav på dokument fungerade. Som resultat kunde kängorna levereras tidigare än planerat, vilket flera av de inblandade kallade en succé. En stor tidsbesparande faktor var den smidiga hanteringen av systemkonfigurationen

¹³ Försvarsmakten 2.

¹⁴ FOI, Hinder för tidseffektiv materielltillväxt, 2023.

i anskaffningen: att man utgick från tidigare dokument, beprövad systemkunskap och kompetens för att undvika många tidskrävande beslut som en anskaffning av ett helt nytt system skulle inneburit. Vi påminner dock om att kvalitetsproblem nu uppstått även för denna känga.

I en process med delat ansvar är det svårt att samtidigt ha både helhetssyn och detaljkunskap om varje steg i processen. Helhetssynen behöver finnas, men intervjuerna tyder på att detta har varit en utmaning för Försvarmakten och FMV. Vid flera tillfällen under intervjuerna hade respondenterna från Försvarmakten och FMV olika syn på vad som hade gjorts och hur och vem som ansvarade för vad, då de hade fokus på sin egen del av processen. På frågan om vem som har det tekniska designansvaret svarade företrädare för båda myndigheterna 'det är vi'. Uppenbarligen avser de olika delar av processen. En av respondenterna menade att det fortfarande finns olika uppfattningar om hur långtgående designansvaret är inom respektive myndighet, och att detta återkommande skapar problem¹⁵. Även anskaffningsprocessens utformning och tydlighet samt terminologin skiljer sig åt mellan myndigheterna. Till del är detta naturligt då de båda organisationerna ansvarar för olika delar i processen och fokuserar på sin del. Dock skapar bristen på helhetssyn ändå problem. MTFA bedömer att gemensamma och tydligt definierade processer skulle underlätta arbete och kommunikation.

3.2.2 Kontinuerlig kompetens i rätt mängd?

Försvarmaktens logistikorganisation är nu under utökning, vilket inneburit vissa svårigheter. Det har varit både organisatoriska bryderier, då logistikdelen på högkvarteret tidigare inte tillåtit växa, och svårigheter att hitta ny personal.¹⁶ FMV upplever inte samma problem inom kängområdet, då de har bemannat för tillväxt och bedömer sig ha den kompetens de behöver inom soldatutrustningsområdet, en skomakare inräknat.¹⁷ Försvarmakten upplever dock att FMV generellt har samma problem som de själva, inklusive upplärning av ny personal.¹⁸ Bemanningen av FMV:s projekt sker också efter beställning, vilket innebär att FMV har en

¹⁵ Försvarmakten 2.

¹⁶ Försvarmakten 1.

¹⁷ FMV 2.

¹⁸ Försvarmakten 2.

startsträcka på några månader från att en beställning kommer in till att ett projekt är bemannat och redo att starta.

För att säkerställa kontinuerlig kompetens krävs också en överlämnings- och upplärningsstruktur för ny personal, något som inte alltid verkar ha fungerat inom Försvarsmakten. De delar av Försvarsmakten som jobbar med vidmakthållande av personlig utrustning har under 2024-2025 rekryterat intensivt, vilket gör att hälften av personalen har jobbat mindre än ett år. Upplärningsprocessen är då av stor vikt för kompetensförsörjningen. Kunskapen behöver finnas i organisationen och inte bara hos individuella medarbetare som riskerar att sluta.

3.2.3 Organisatoriskt minne

Flera av de intervjuade har tagit upp bristen på organisatoriskt minne inom Försvarsmakten och hur det återkommande skapar problem. Efter den strategiska timeouten när Försvarsmakten levde på sina lager kom en hastig efterfrågeökning. Organisationer för anskaffning behövde då byggas upp på nytt. Större inköp av personlig utrustning hade inte skett på många år och kunskapen om process och arbetssätt fanns därför inte kvar. Organisationen mindes inte längre hur den skulle göra för att växa eller anskaffa ny mängdmateriel i större omfattning. Kunskaper nödvändiga för anskaffning är man tvungen att skaffa sig på jobbet, vilket innebär att det måste finnas någon som kan lära ut det.¹⁹ Detta är en betydande risk med tanke på den personalomsättning Försvarsmakten har.

Personalförsörjning är en av Försvarsmaktens stora utmaningar och har varit det under de senaste åren. Alla intervjuade på Försvarsmakten nämnde också personalbrist som ett stort problem. Detta får naturligtvis konsekvenser för det organisatoriska minnet. En studie från FOI visar att flaskhalsar kan undvikas om det finns en tillräcklig långsiktig kompetens på kritiska befattningar och rekommenderar att planeringen kring detta utvecklas. Mer utbildning och personal är förvisso kostnadsdrivande, men kan spara mycket tid och förenkla delegeringar, menar författarna och framhåller hur komplicerat det är att skriva behovs- och kravdokument.²⁰ Även här betonas helheten i processen, där brist på kompetens i tidiga faser

¹⁹ Försvarsmakten 2.

²⁰ FOI, Hinder för tidseffektiv materieltillväxt, 2023.

leder till större problem senare i processen, vilket bidrar till kvalitetsproblem hos slutprodukten.

Enligt FMV har det varit centralt att de haft en nyckelkompetens i form av en ingenjör som kunnat lära upp övrig personal på plats. Eventuell frånvaro av denne blev då inte kritisk, då de andra fått den kompetens som behövdes.²¹ En av respondenterna från Försvarmakten menar dock att FMV har haft samma problem med upplärning av ny personal som de själva.²²

MTFA:s bedömning är att fotbeklädnadsförsörjningen påverkats negativt av bristerna i det organisatoriska minnet. Dessa brister omfattar kännedom om hur processerna fungerar, alla steg och delar av dessa samt hur man bevakar behoven. Strukturer för lärande och för att dra nytta av erfarenheter behöver finnas på plats. Även om det är förknippat med ökade kostnader är kontinuiteten i kompetens och lärande viktigt, då den ger en trygghet som gör att många andra problem kan hanteras.

3.2.4 Mandat och deltagande i processen

En framgångsfaktor för en tidseffektiv anskaffningsprocess är att formella beslut inte dröjer. Detta underlättas av att nyckelpersoner med rätt mandat för det aktuella skedet i processen deltar på beslutsmöten. Vakanser eller annan frånvaro har tidigare lett till att delar av processen helt avstannat, med förseningar och andra problem som följd. Anskaffning av personlig utrustning är en process som omfattar flera singelkompetenser, vilket gör processen sårbar för frånvaro.

Ett exempel på en annan typ av mandat kan hämtas från ett möte under arbetet med det nya fotbeklädnadssystemet. På grund av att materielområdesansvarig var frånvarande hade processen avstannat. Mötet var initierat av Försvarmaktens logistikchef, som kunde ta beslut som löste flera uppkomna problem under en sittning. Flera respondenter har vittnat om hur dessa beslut skyndade på processen, trots att logistikchefen egentligen inte ska vara inblandad i beslut på denna nivå. Deltagande från personer med rätt mandat kan avhjälpa flaskhalsar i processer orsakade av nyckelpersoners frånvaro. Mandatet behöver dock i praktiken vara delegerat

²¹ FMV 2

²² Försvarmakten 2

till rätt nivå, då det inte är möjligt för exempelvis logistikchefen att delta på alla möten eller kunna allt som behövs för den specifika produkten. Beslut går vanligen i linjen upp till den nivå där de ska tas och sedan ned igen till de som utför. Ibland har dock genvägar tagits genom att högre chefer varit med på möten som de annars inte brukar vara med på, vilket gett möjlighet till omedelbara beslut.

Alla processer är till del person- eller rollberoende, men de blir sårbara när försörjningen av personlig utrustning till hela organisationen försenas för att en roll är obemannad eller frånvarande vid ett möte. De som deltar i processen behöver inte bara ha rätt kompetens; för att processen ska kunna löpa, eller vid behov justeras, behöver de också ha rätt mandat. Ett tydligt exempel på detta är en av nyckelrollerna för anskaffningen av personlig utrustning: MOA 507.

3.2.5 MOA 507 – Materielområdesansvarig personlig utrustning

Denna roll diskuterades återkommande under intervjuerna. Rollen som MOA är central för en fungerande materielförsörjning, både för samordningen inom området och genom funktionen som kontaktnod mellan Försvarsmakten och FMV. När två myndigheter delar på designansvaret under ett materielsystems livscykel blir den kommunicerande och samordnande rollen än mer kritisk. För rollen krävs därför kunskap, rätt mandat och framför allt kontinuitet.²³

Inom området för logistik (benämnt 5*), har fördelningen och bemanningen av MOA 507 varierat över åren. Sedan 2008 har nio olika personer innehaft rollen, inklusive dubbelbemanning under fem år. Samma person har i snitt bemannat rollen i två och ett halvt år, vilket enligt vår bedömning är alldeles för kort tid för en roll som kräver kontinuitet och kompetens.²⁴ Bemanningen av MOA 507 har framför allt vacklat sedan sommaren 2023. Befattningen var då vakant i ett år, för att därefter bemannas av en ny person som också var sjukskriven en del av tiden. För att ge bättre förutsättningar

²³ Även om det låter triviale går det även att hävda att rollen kräver social smidighet, med tanke på dess unika nod-funktion. Vi har i vår undersökning inte uppfattat några problem, men Försvarsmaktens internrevision (och även FOI-rapporten *Hinder för tidseffektiv materielltillväxt*) har påpekat att bristande personkemi har resulterat i samarbetssvårigheter.

²⁴ Även Försvarsmaktens internrevision har pekat på vikten av att få kontinuitet för MOA-rollen. FM2024-23445:1.

för uppdraget avser Försvarmakten under hösten 2025 att rekrytera två nya MOA 507.²⁵

Rollen som MOA 507 var vakant under den period då bristerna rörande kängor började uppmärksammas som mest sommaren 2023. Inlämning av utrustning, akutanskaffning av känga 5.11 och andra OP PU-åtgärder skedde utan MOA-deltagande, och rollen tillsattes inte förrän augusti 2024. Under perioden löstes uppgifterna istället av den närmaste chefen, som gjorde det utöver sina ordinarie arbetsuppgifter.²⁶ Under denna period upplevde företrädare för FMV att inriktande beslut för arbetet med ett nytt fotbeklädningssystem saknades, liksom en dialogpartner för att diskutera utformning och leverans.

Att vara materielområdesansvarig för personlig utrustning har beskrivits som ett mycket krävande uppdrag med stort ansvar, och som ett hopkok av flera olika roller som egentligen borde delas upp. Försvarmaktens internrevision har för rollen identifierat en hög personalomsättning och svårigheter att tillsätta vakanser.²⁷ Att MOA 507 tidvis har bemannats av två personer tyder på en medvetenhet hos Försvarmakten om att uppgifterna är krävande. Ytterligare en MOA skulle kunna skapa en viss redundans och underlätta för upplärning av ny personal. En rimligare arbetsbelastning och tydliga, avgränsade arbetsuppgifter skulle troligtvis också göra det lättare att rekrytera. Kontinuitet i kompetens är lättare att upprätthålla om en arbetsplats och arbetsgivare uppfattas som mer attraktiv.

MOA 507 är en enskild roll, men vakanser och frånvaro i den rollen har återkommit som ett problem med stora konsekvenser för anskaffningsprocessen.

3.3 Arbetssätt och samverkan

3.3.1 Arbetssätt och lärande

Den tidigare nämnda bristen på organisatoriskt minne är även relaterad till arbetssätt och organisation. Respondenterna har uppgett att Försvarmakten har svårt att ta till sig erfarenheter och implementera nya metoder.²⁸ En viss

²⁵ Försvarmakten 1.

²⁶ Försvarmakten 1.

²⁷ Försvarmakten, Rapport granskning Logistik och Materiel 2023:6, 2024.

²⁸ Försvarmakten 1, Försvarmakten 2.

avdelning eller sektion kan försöka driva igenom nya synsätt och metoder som de upplever är bättre för att lösa organisationens behov, men högre chefer har inte tyckt att det är prioriterat.²⁹ Detta uppfattas hindra förbättringsarbetet.

Nya modeller implementeras inte fullt ut, och det upplevs finnas en brist på helhetsfokus vad det gäller processerna.³⁰ Att implementera nya metoder är resurskrävande, även om det skapar förbättringar på sikt. En anledning till att metodutveckling inte alltid prioriteras är en hög arbetsbelastning i kombination med plötsliga akutåtgärder. Under det senaste decenniet har dessutom flera stora omorganisationer ägt rum, vilket kostat tid och resurser.

Det pågår flera förbättringsarbeten inom Försvarmakten: införande av nya metoder, nya MOA-kurser på Karlberg och arbete med en ny modell för behovsfångst. Men när akuta behov uppkommer skiftar fokus, och övergripande förbättringar och långsiktigt arbete blir lidande. Olika chefer prioriterar olika uppgifter, vilket försvårar långsiktigheten.³¹ En av respondenterna beskriver fokuset från både media och högre ledning som utmanande, då många har åsikter om området och hur saker ska göras, utan att ha detaljkunskaper.³² Då anskaffning av kängor är mer komplicerat än det kan verka för en icke insatt riskerar det att leda till beslut med försenade konsekvenser. Akutanskaffningen av 5.11 är ett exempel, där en brådskande lösning fastnade på lagret för att sedan inte kunna förvaltas, utan istället förvandlades till en använd-och-släng-produkt.

De organisatoriska förändringarna mellan Försvarmakten och FMV 2018-2019, då Försvarmakten övertog stora delar av designansvaret för tekniska system från FMV, orsakade något av ett organisatoriskt vakuum. Även om arbetssätt och metoder förändrats de senaste tre-fyra åren har Försvarmakten ännu inte fullt ut börjat utöva det designansvar som de fick 2019, varken vad gäller resurssättning eller sätt att arbeta på.³³ Företrädare för Försvarmakten uppger att FMV också har problem med anpassningen.

²⁹ Försvarmakten 1.

³⁰ Försvarmakten 1.

³¹ Försvarmakten 1.

³² Försvarmakten 2.

³³ Försvarmakten 2.

3.3.2 Processen fungerar, men följs inte

Flera respondenter beskriver processen för materielförsörjning på Försvarsmakten som välfungerande, trots uppdelningen mellan myndigheterna. Problemet ligger snarare i utförandet. Processen följs inte alltid till fullo, då kunskap och tid saknas. Det finns många direktiv, men de upplevs inte nå hela vägen ned till ny personal, vilket är ett stort problem när personalomsättningen är hög och personalen ofta nyanställd.³⁴

Processen är reglerad med steg som ska tas och dokumentation som behövs, men det tas ändå ofta genvägar. En av respondenterna menar att det kan gå snabbare att följa processen än att fuska.³⁵ Men då krävs kunskap om processen och att processen följs, vilket återigen visar vikten av kompetensförsörjningen och det organisatoriska minnet.

FMV har en egen process som beskrivs som ännu mer komplicerad än Försvarsmaktens och med ett krångligt internt regelverk. Processen är generell och svår att använda för mer specifika produkter. Den är under utveckling, men detta kommer att ta tid.³⁶

3.3.3 Brukartester krävs för att säkerställa kvalitet

I produktion och anskaffningar behöver avvägningar ofta göras mellan kostnad, tid och kvalitet. Detta har även påverkat kängansskaffningen. Utvärderingen av en potentiell ny produkt beskrivs som central för kvaliteten, men den behöver kunna ta tid. För 90B skars tiden ned till en månad för att det skulle gå snabbare. Problem med kängan visade sig då först efter att upphandlingen redan var klar och kängorna inköpta. För det nya fotbeklädnadssystemet beräknas brukartester ske under våren 2026 och beslut tas sommaren 2026. Mer utrymme ges därmed till tester för att säkerställa kvalitet och undvika fall som känga 5.11 och i viss mån 90B. En respondent betonade vikten av ett gediget kravställningsarbete i förväg med: *man får bara det man ställer krav på*.³⁷ Ökad hastighet i anskaffningen kan tvinga fram avkall på kvalitetskrav. MTFA anser att anskaffningen måste kunna vara snabb och flexibel när akuta behov uppkommer. Ett sådant val måste

³⁴ Försvarsmakten 2.

³⁵ Försvarsmakten 2.

³⁶ FMV 2.

³⁷ Försvarsmakten 2.

dock ske med en medvetenhet om, och en planering för omhändertagande av, möjliga risker och konsekvenser för exempelvis kostnad och kvalitet.

3.3.4 Opålitliga lagersaldon orsakar problem

Försvarmakten har inte alltid haft en fullständig bild av vad som finns i lagren, vilket lett till plötsligt upptäckta brister. Respondenterna vittnar om att det upptäckts både stora saldobrister och att det i vissa fall funnits fler kängor än de trodde.³⁸ Att ha full överblick över såväl behoven som bestånden tar företrädare för Försvarmakten själva upp som en utmaning. Systemet för lagerhållning fungerar inte alltid, och it-systemet för lagerhållning beskrivs som komplicerat och upplagt för att folk ska göra fel. De som arbetar mycket i systemet för att övervaka bestånden menar dock att systemet i sig fungerar bra, men att det är beroende av att all personal ute på förbanden som delar ut materielen till användarna lägger in rätt data i systemet och håller denna data uppdaterad. Denna registervård är tidskrävande och behöver göras löpande för att lagersaldot ska vara korrekt och aktuellt. Detta görs inte alltid, vilket är ett stort problem och medför en bristande tillit till lagersaldona.³⁹ Korrekta lagersaldon är kritiskt för att kunna bestämma inköpsvolymen och ha en fungerande långsiktig planering. Både 2013 och 2025 gjordes ordentliga inventeringar av hela beståndet, men siffrorna däremellan har inte varit korrekta. De som vidmakthåller personlig utrustning arbetar med ett fönster på två-tre år framåt i tiden för att kunna förutse behov och initiera nyanskaffning i god tid.⁴⁰ Som vi erfarit har detta inte fungerat i praktiken och akuta behov har uppkommit. En anledning kan vara en tidigare kompetensbrist, då hälften av personalen med dessa uppgifter har jobbat mindre än ett år. En annan anledning till bristen som en av respondenterna tog upp är förseningen av det nya fotbeklädnadssystemet. Förväntningar på en tidigare leverans av ny fotbeklädnad ledde till att tänkta påfyllningsanskaffningar av kängor inte inleddes.⁴¹

³⁸ FMV 1, Försvarmakten 2.

³⁹ Försvarmakten 3.

⁴⁰ Försvarmakten 3.

⁴¹ Försvarmakten 3.

3.3.5 Lagrens bestånd och användarnas behov matchar inte

Korrekta lagersaldon ska visa vad som finns i förråden. Det som behöver finnas i förråden styrs dock av användarnas behov. För att fånga detta behov finns idag ett par möjligheter. FMV använder i sina beräkningar en justerad normalfördelningskurva för storlekar för att få en schablonbild. Inryckande värnpliktiga kan också manuellt rapportera sina storlekar via Plikt- och provningsverkets hemsida. Båda dessa möjligheter har brister som kan orsaka problem i förråden.

En normalfördelningskurva kan förändras över tid vilket gör att den kräver kontinuerliga uppdateringar. Lokalt kan också avvikelser från normalfördelningen existera, vilket gör att den blir ett trubbigt instrument.

Manuell inrapportering av storlekar av de värnpliktiga själva har visat sig förknippat med andra problem, framför allt rörande storleksmätning. Individuell mätning är inte standardiserad, vilket gör att tillförlitligheten till måtten är tveksam då personer mäter slarvigt eller helt felaktigt. Dessutom har trender påverkat storlekspreferenser hos individer, vilket lett till att inrapporterade storlekar snarare varit önskemål än praktiskt lämpliga.

Ett sätt att få bättre kontroll på storleksbehovet är att standardisera mätningen och precisera och tidigarelägga informationen som når förbanden så de kan beställa i god tid innan de värnpliktiga rycker in. En del av OP PU:s arbete har lett till att information når förbanden tidigare.

4. Diskussion och sammanfattning

I detta kapitel sammanfattas slutsatser och rekommendationer på åtgärder för att förbättra processen för anskaffning av kängor. Kapitlet är indelat i avsnitt som behandlar kompetens, planering och samverkan. Avslutningsvis ser vi kortfattat framåt mot logistikområdets utveckling.

De nedprioriteringar av fotbeklädnad som tidigare skett har påverkat både beståndet och möjligheterna att anskaffa nya kängor. Åtgärder som inventeringar och arbete med minimibestånd har inte lett till varaktiga förbättringar, alternativt inte genomförts alls.

4.1 Avsaknad av kompetens ger problem direkt

Av våra huvudsakliga iakttagelser är den första att avsaknad av kritisk kompetens i olika former har försenat och försvårat anskaffningsarbetet.

Denna avsaknad har förekommit i olika former:

- Kompetenser med rätt mandat har saknats vid beslutsmöten.
- Samordnande nyckelkompetenser har varit frånvarande på grund av vakanser eller sjukskrivningar.
- Tekniska nyckelkompetenser har varit omedvetna om pågående arbete.
- Personalbrist har gjort att kompetenser saknats.
- Det har funnits bristande redundans på kritiska befattningar.

Höga krav på kompetens inom ett område är dock svårt att förena med den traditionella rotationen av officerare inom Försvarsmakten på tre år, där inläring och inskolning tar lång tid. Kontinuiteten, och framför allt redundansen, kan också bli svår att upprätthålla om den i för hög grad baseras på officerare.

Försvarsmakten har varit underbemannad när det gäller uppgifterna inom området. När underbemanningen drabbar roller med specialkompetens, som är bemannade av endast en person eller kritiska för samverkan, riskerar hela processer att avstanna helt. Detsamma gäller för roller med rätt mandat för beslut. Utan redundans blir det svårt att skapa och bevara ett organisatoriskt minne, varför det blir svårare att snabbt kunna navigera i anskaffningsprocessen.

FMV har redundant kompetens inom fotbeklädnadsområdet, inklusive experter som kan sprida kunskap till andra på den egna arbetsplatsen. Dock är de beroende av beställningar från Försvarmakten för att ha projekt bemannade.

MTFA rekommenderar därför att myndigheterna, framför allt Försvarmakten, fortsatt arbetar för att bevara kompetens och organisatoriskt minne, samt ser till att nyckelbefattningar är tillräckligt bemannade kontinuerligt. Dubbelbemanning av nyckelbefattningar, såsom materielområdesansvarig, är en möjlig lösning. Rätt deltagare på möten med rätt kompetens och mandat kan lösa många problem vid sittande möte, vilket sparar tid. Det kan också lösa besluts-, kommunikations- och informationsproblem.

4.2 Långsiktig planering har varit svår att genomföra

Förutsättningarna för att kunna bedriva en långsiktig planering av fotbeklädnadsförsörjningen har under en längre tid varit skrala. Otillräckliga resurser har lett till olyckliga konsekvenskedjor. Planeringen har tidigare försvårats av finansiella nedprioriteringar, vilket lett till bristande inköp och otillräckligt bestånd. När stora problem med beståndet uppkommit har akutåtgärder genomförts, vilket förutom att störa personalfördelning och planering också har resulterat i ett ökat antal skador hos värnpliktiga på grund av kvalitetsbrister. Tidigare planerade nyanskaffningar har också förskjutits i tid till följd av de bristande resurserna.

Trots beslutade åtgärder som arbete med minimibestånd och inventering har det inte gått att få styr på de felaktiga lagersaldona, varför mängdbrister inte upptäckts i tid. Styrningar från högre nivå har resulterat i ett fokusskifte till individuella materielobjekt och omprioriteringar, vilket stört det planerade långsiktiga arbetet.

Omedvetenheten om det aktuella beståndet har varit en betydande orsak till problemen, och tvingat fram ett flertal akuta lösningar. Försvarmakten bedriver ett arbete för att få mer korrekta lagersaldon, ett arbete MTFA anser bör fortsätta. När ett fotbeklädnadssystem introduceras som innefattar ett flertal varianter av kängor, vilka dessutom varierar i både längd, passform och bredd, kommer komplexiteten att öka ytterligare. Det är inte lätt att ha kontroll över lagersaldon eller minimibestånd när variationen på kängor

ökar. Kängor behöver också köpas in i stort antal långt innan storlekarna hos användarna är kända. Även om lagersaldona skulle bli exakta för det befintliga beståndet återstår en osäkerhet i hur de framtida behoven utvecklar sig.

I normalläget arbetar Försvarsmakten med en långsiktig planering för materielanskaffning. Dock måste Försvarsmakten och FMV ha flexibilitet och kunna anskaffa fungerande materiel snabbt utan förseningar. Detta är av stor vikt, speciellt i dagens osäkra omvärldsläge. Myndigheterna har lärt sig mycket av de senaste anskaffningarna, och det är viktigt att dessa erfarenheter omhändertas.

4.3 En fungerande och tidig samverkan är avgörande

För att arbetet i processen ska vara effektivt behövs tidig information och samverkan. Risker för att parallella arbeten sker eller målkonflikter uppkommer är annars uppenbar, speciellt om avsteg från traditionella processer görs.

På samma sätt som förmågeutveckling handlar om att takta materiel, personal och infrastruktur är känganskaffning en del i en process att takta leverans, lager och distribution. Samverkan och samplanering är viktigt för att leveranser inte ska bli stående och ta plats, speciellt inte när brist på lageryta är ett stort och generellt problem. För en smidig process måste lager, godkännande och distribution fungera, vilket kräver att samverkan fungerar och att mandat för viktiga beslut finns på plats när det krävs. Det måste också finnas en samsyn för hur processen ser ut med en tydlig fördelning av ansvaret.

MTFA rekommenderar att Försvarsmakten och FMV arbetar för ett gemensamt tidigt deltagande i anskaffningen, där relevanta kompetenser med rätt mandat är involverade i rätt skeden. På så sätt underlättas informationsspridningen och avgörande beslut kan fattas utan dröjsmål.

4.4 Tillbaka till framtiden

I skrivande stund pågår en omstrukturering av logistiken inom Försvarsmakten, där det bland annat bestäms vem som ska ha ansvaret för materielområdena inom logistiken. Ett förslag är att de delas upp på försvarsgrenarna och inte längre omhändertas centralt på högkvarteret.⁴² Området soldatutrustning, där kängor ingår, som nu är samlat centralt, var tidigare organiserat separat på försvarsgrenarna.⁴³ Decentralisering innebär således en retur till en tidigare struktur. En risk med decentralisering är att förutsättningarna för samverkan kan bli svårare, då fler parter blir inblandade. Helhetsgreppet är fortsatt viktigt, då koordinerade inköp kan hålla ned prisnivån.

Enligt FMV är ett alternativ till att anskaffa hyllvaror att utveckla en ny produkt tillsammans med en tillverkare. En sådan produkt skulle bli mer Försvarsmaktsanpassad än en hyllvara, men kan göras på samma tid som inköp av en hyllvara. Detta då arbetet med kravspecifikationen för en hyllvara är väldigt omfattande och tidskrävande. Att hyllvaror skulle innebära automatiska tidsbesparingar kan därför – om det FMV påstår stämmer – ifrågasättas när hela processen och livscykeln konsekvenser summeras.

4.5 Avslutning

Hur svårt kan det vara att köpa kängor?

Det kan uppenbarligen vara väldigt svårt, särskilt om det finns många inblandade parter som ska dela information, kommunicera, fatta beslut, kravställa och vara närvarande vid kritiska tillfällen. Samordning och taktning av aktiviteter och processer blir då viktigt, och det är inte lätt att få snabbhet i en apparat med många komponenter.

Hela kedjan från identifiering av framtida behov till att säkerställa att kängorna finns i förråden för att kunna hamna på ett par fötter kompliceras av osäkerheter om storlekar. Känga 90 passade för 65 procent av de värnpliktiga. Sedan den designades har dock mycket ändrats, både vad gäller burens vikt och ökad spridning i storlek och fotbredd hos bärarna. För att idag tillgodose samtliga individuella behov måste flera typer av kängor kunna tillhandahållas, vilket gör lagerhållningen till en svår konst. Möjligen kan

⁴² Försvarsmakten, Strukturåtgärder inom lednings-, logistik- och utbildningsområdet, 2025.

⁴³ FMV 1.

detta lösas genom att ha en bredare och mer rymlig känga i mobiliseringsförråden, men en sådan modell kommer att passa färre individer. Det kommer alltid finnas grupper av användare som har högre krav på utrustningen, såsom jägarförband. Att fånga dessa gruppers behov i en generell process kan vara svårt. Även om det framtida fotbeklädnadssystemet skulle uppfylla allas behov när det är komplett är det viktigt att systemet inrymmer en flexibilitet för förändrade krav eller volymer. En långsiktig planering får inte riskera att låsa in möjliga problem.

Våra erfarenheter visar att försörjningen av kängor under en lång tid kännetecknats av otillräcklig ekonomisk medelstildelning och planering. Detta har gett upphov till förseningar, otillräcklig kontroll på beståndet och nödlösningar, vilka i sin tur påverkat den långsiktiga planeringen. Trots frånvaro av definierade effektivitetsmått är det tydligt att denna process inte varit effektiv. När uppdragen nu kan bli fullt finansierade genomförs åtgärder för att förbättra förutsättningarna. Ansvar delegeras, rekryteringar sker och arbetet med ett nytt system är igång. Trots att problem i arbetet redan inträffat i form av förseningar och otydligheter i inriktning och ansvar finns förutsättningar för att framtidens anskaffning ska kunna bli bättre anpassad för tillväxt.

Efter nedskärningar och ansvars- eller organisationsförändringar uppstår en stor risk för att kompetensen sargas. För Försvarsmakten innebär detta i sådana situationer, i kombination med den normala rotationen för officerare, att det organisatoriska minnet riskerar att försvinna. När förmågor ska återställas handlar det i materielhänseende inte bara om att få materiel på plats. Kompetensen att anskaffa den måste också finnas, och dessutom i god tid innan anskaffning. Både regeringen samt Försvarsmakten och FMV:s högre ledningar bör därför bära i minnet att det första steget efter större omdaningar är att säkerställa att kompetensen i organisationerna finns på plats innan uppdrag ges. En organisation måste veta hur den ska göra innan den kan växa. Detta gäller inte bara anskaffning av fotbeklädnad, utan är relevant även för många andra områden – framför allt för utvecklingsprojekt där startsträckan är längre. Ökade medel måste användas effektivt, det innebär även att uthålligt bygga upp förlorad kompetens igen. Mer pengar löser inte per automatik effektivitetsproblem. De erfarenheter och det lärande som skett vid tidigare anskaffningar av kängor under tillväxten måste omhändertas. Det är av vikt att de stannar i det organisatoriska minnet, inte bara som kunskap hos individer utan också som dokumentation eller förbättrade processer.

Skrala förutsättningar för tillväxt kan snabbt ge växtvärk. Denna växtvärk har nått fötterna, men förhoppningsvis kan den lindras när organisationerna blir mognare i sin förmåga att tillväxa.

5. Referenslista

5.1 Rapporter och uppsatser

FOI, Karin Schröder, Martin Lundmark, Jens Lusua. *Försörjningstrygghet för mängdmateriel*, FOI-R--4366—SE. 2016.

FOI, Ulf Jonsson, Herman Andersson, Tobias Junerfält, Jens Lusua, Michal Budryk. *Hinder för tidseffektiv materielltillväxt*, FOI -R—5442—SE. 2023.

Försvarsmakten, *Rapport granskning Logistik och Materiel 2023:6*. FM2024-23445:1. 2024.

Försvarsmakten, *Strukturåtgärder inom lednings-, logistik- och utbildnings-/HR-området bilaga 1*. FM2025-4293:3. 2025

Lovén, Peter och Lundgren, Joakim. *Somliga går med trasiga fötter, säg vad beror det på?* Kandidatuppsats Högskolan i Halmstad. 2023.

Lyckfjäll, Magnus. *En naken soldat — ett hinder mot tillväxt? En studie om Försvarsmaktens försörjning av personlig utrustning*. Masteruppsats Försvarshögskolan. 2025.

Owerts, Josefin. *Logistikchefen om bristen på personlig utrustning: "Ett misslyckande"*. Officerstidningen. 2023-09-06.

5.2 Intervjuer

FMV 1

FMV 2

Försvarsmakten 1

Försvarsmakten 2

Försvarsmakten 3