



Självständigt arbete (15 hp)

Författare		Program/Kurs	
Mats Tornving		HOP12 SA	
Handledare			
Tore Listou		Antal ord: 11.999	
	Beteckning	Kurskod	
		1OP415	
STRATEGI ELLER POLICY – MED VILKEN PRECISION STYRS DET MILITÄRA MAKTMEDLET I SVERIGE?			
<u>ABSTRACT:</u>			
<p>Military thinkers, from Clausewitz and Liddell Hart to Grey and Dolman, reason around the meaning of the term <i>strategy</i> and its natural place in a nation's efforts to plan for the worst-case scenario – war. At the same time, the term <i>policy</i> is used when aligning a nation's effort. The debate in Sweden has for a long time included both these terms when discussing with what detail the government should direct its armed forces. This indistinctness in usage is analysed and operationalised in order to answer the question; Are the Swedish armed forces governed by policy or by strategy?</p>			
<p>Theories on <i>policy</i> from social studies are summarized together with the <i>strategy</i> term derived from war studies in order to operationalise their meaning in the Swedish governing system where parliament, consisting of Regering and Riksdag, make decisions regulating its armed forces.</p>			
<p>The analysis shows that decisions showing both <i>policy</i> and <i>strategy</i> is present, but that the detail in strategic decisions in certain cases overrides the overarching policy rendering the armed forces without freedom of strategic action.</p>			
<p>This study contributes to both the field of public policy as well as military strategy where they come together in the military-political arena in Sweden. It clarifies the level of detail in which the military is governed and determines whether decisions can be considered a strategic plan or a governing political policy.</p>			
<u>Nyckelord:</u>			
Ex.: policy, strategi, politisk styrning, försvarsbeslut.			

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	3
1.1. INLEDNING	3
1.2. BAKGRUND TILL UNDERSÖKNINGEN, FORSKNINGSLUCKA	4
1.1. UNDERSÖKNINGENS SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING.....	6
1.1.1. FORSKNINGSFRÅGA.....	6
1.2. AVGRÄNSNINGAR	7
1.1. TIDIGARE FORSKNING	7
2. TEORI	9
2.1. POLICY	9
2.1.1. TEORIRAM OCH INDIKATORER FÖR POLICY	11
2.2. STRATEGI	11
2.2.1. TEORIRAM OCH INDIKATORER FÖR STRATEGI	13
3. METOD.....	15
3.1. ANALYSMETOD	15
3.2. MATERIAL OCH KÄLLKRITIK.....	16
3.3. POLITISK STYRNING AV FÖRSVARSMAKTEN – VAL AV ANALYSMATERIAL.....	17
3.3.1. DISKUSSION KRING VALD EMPIRI.....	18
3.4. OPERATIONALISERING	19
3.4.1. ANALYSVERKTYG	20
4. ANALYS.....	21
4.1. INSATSORGANISATION	21
4.1.1. FÖRORDNING.....	21
4.1.2. FÖRSVARSBESLUT	21
4.1.3. REGLERINGSBREV	23
4.1.4. SLUTSATSER INSATSORGANISATION	23
4.2. GRUNDORGANISATION.....	24
4.2.1. FÖRORDNING.....	24
4.2.2. FÖRSVARSBESLUT	24
4.2.3. REGLERINGSBREV	26
4.2.4. SLUTSATSER GRUNDORGANISATION.....	26
4.3. PERSONALSTYRNING.....	27
4.3.1. FÖRORDNING.....	27
4.3.2. FÖRSVARSBESLUT	27
4.3.3. REGLERINGSBREV	28
4.3.4. SLUTSATSER PERSONALSTYRNING.....	28
4.4. SAMMANSTÄLLD ANALYS.....	29
5. AVSLUTNING.....	30
5.1. SAMMANFATTNING AV UNDERSÖKNINGEN	30
5.2. DISKUSSION.....	31
5.2.1. RESULTAT	31
5.2.2. TEORI, METOD OCH FORSKNINGSETIK.....	31
5.3. RELEVANS FÖR YRKESUTÖVNINGEN.....	32
5.3.1. FORTSATT FORSKNING	32
6. LITTERATUR OCH REFERENSFÖRTECKNING	33
6.1. LITTERATUR	33
6.2. TIDSKRIFTSARTIKLAR	34
6.3. OFFENTLIGA TRYCK	35
6.4. ELEKTRONISKA KÄLLOR	35

1. Inledning

1.1. Inledning

Sedan flera år tillbaka pågår en debatt kring hur Sveriges politiska ledning styr sitt militära maktmedel – Försvarmakten. Rapporter från Statskontoret och Riksrevisionen förstärker denna debatt genom att bland annat redovisa sin syn på detaljeringsgraden med vilken regering och riksdag styr. Både Statskontoret och Riksrevisionen menar att myndigheten Försvarmakten detaljstyrs i för hög grad och att en mer allmänt inriktande styrning bör öka effektiviteten hos myndigheten.

Debatten kan vara svår att tolka då de begrepp som används i olika inlägg inte tycks användas med samma betydelse. Beslutsprocess, policy, politiska mål, strategi, militärstrategi och politisk styrning är uttryck som används utan att samtidigt noggrannare förklara innebörden av vad som avses. Det tycks vara så att denna avsaknad av sammanhängande terminologi hämmar debatten och därigenom skapar otydlighet i vilken roll statsmakten (regering och riksdag) har relativt Försvarmakten och vice versa när det kommer till vilken detaljeringsgrad beslut och inriktningar bör tas.

Kan det vara så att denna oordning i användning av begrepp är del av problemet? Att bristen på distinkt konversation orsakar dilemman i kommunikationen mellan statsledning och myndigheten Försvarmakten? Om så är fallet så finns risk att politiker agerar militära strateger och att officerarna i Försvarmaktens ledning talar politikernas språk. Detta borde i så fall förklara problemet som Statskontoret och Riksrevisionen rapporterar om.

Denna undersökning utforskar förhållandet i hur Försvarmakten styrs genom begreppen *strategi* och *policy*. Detta då båda begreppen används omfattande inom texter som avser beskriva förhållanden mellan politiken och Försvarmakten. Båda begreppen används även nationellt inom den offentliga sektorn och internationellt inom företagsvärlden vilket kan komplicera för den som vill förstå avsikten i den svenska försvarsdebatten. *Policy* är politikernas inriktande språk. Det är genom policybeslut som politikerna bör leda nationen och i och med det myndigheterna. *Strategi* däremot härstammar från den militära kulturen och har kallats ”generalens konst”.

Kan policy då likställas med strategi? Teorikapitlet förtydligar var begreppen har sitt teoretiska ursprung och hur de tolkas för denna undersökning. Strategi innehåller mål, medel och metod till skillnad från policy som endast innehåller den diffusare målformuleringen. Det kan underlätta för läsaren att se policy som en övergripande strategi utan medel och metod där målformuleringen uttrycks mer obestämt. Indikatorer för policybeslut tillsammans med indikatorer för strategiskt beslut skapas och används sedan i analysen av styrdokument med vilka regering och riksdag styr Försvarmakten för att utröna vilken detaljeringsgrad av de två dokumenten anses innehålla.

Undersökningen visar att regering och riksdag använder sig av både policybeslut som av strategiska beslut i sin reglering av Försvarmaktens verksamhet inom de områden som analysen indelas i. Särskilt i hur försvarmaktens insatsorganisation och grundorganisation ska indelas och användas styr politikerna med strategiska beslut till sådan detaljeringsgrad att Försvarmakten lämnas i stort utan egna strategiska handlingsalternativ.

1.2. Bakgrund till undersökningen, forskningslucka

Undersökningen tar sin utgångspunkt i de analyser som Statskontoret och Riksrevisionen genomförde 2005 och 2014. Nedan redovisas för undersökningen intressanta slutsatser ur deras rapporter. Observera att varken Statskontoret eller Riksrevisionen använder några begrepp andra än styrning eller detaljstyrning för att beskriva problematiken. Det är andra intressenter, både inom politiken och inom den krigsvetenskapliga debatten, som uttrycker sig genom antingen begreppet strategiskt beslut eller policybeslut.

”Det är förvånande att Försvarmakten accepterar den långtgående detaljstyrningen” skriver Statskontoret i sin rapport till försvarsstyrningsutredningen 2005.¹ De avser i detta fall regeringens styrning av Försvarmakten. Statskontoret anser att en ändamålsenlig styrning kräver *”att bådas kompetenser tas tillvara”* där *”såväl de professionella kompetenserna som de politiska styresmännen få inflytande”* och att politikerna bör ange mål, *”som med nödvändighet måste vara ganska allmänna”*.²

Försvarsstyrningsutredningens direktiv³ var att analysera och utvärdera formerna för styrning och finansiering av det militära försvaret. De rapporterade att:

*”Problemen med styrningen av försvaret har under senare år blivit belysta i många olika sammanhang, bl.a. av försvarsutskottet, de statliga revisionsorganen, statliga kommittéer och Försvarets forskningsinstitut. Utredningen har inte i sin analys kommit till slutsatser som i något väsentligt avseende förändrar den problembild som har vuxit fram på detta sätt.”*⁴

Statskontoret menar att politikerna bör styra de processer som leder fram till beslut och att Försvarmakten, med sin kompetens, bör vara de som utför planeringen.⁵ Vidare menar Statskontoret att det saknas precision i hur detta ska gå till. Viss detaljering existerar vad avser budgetarbete, men där har regeringen själva varit drivande i att budgetprocesser bör vara skilda från planeringsprocesser. Budgeten ska kunna härledas från de beslutade övergripande politiska målen. Vad gäller regeringens roll hänvisar de till den något generella skrivningen i regeringsformens 1 kap. 6§⁶ som talar om att: *”regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen”*.

Statskontoret framställer i sin rapport att det är orimligt att begära att målen (från regering och riksdag) är så specifika att en insatsorganisation⁷ direkt kan härledas ur dem utan att de bör *”tjäna som vägledning för Försvarmakten att ta fram förslag på en mot målen passande insatsorganisation”*.⁸ Vad avser genomförandet av försvarsbesluten, dvs. produktion av beslutad insatsorganisation skriver Statskontoret att där *”är behovet av politisk styrning väsentligt mindre”* och att myndigheterna bör få *”goda möjligheter att efter bästa förmåga”*

¹ Statskontoret, *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*, 2005:7, s.91

² Ibid s.88

³ <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2005/11/sou-200592/>

⁴ SOU 2005:92, *Styrningen av insatsförsvaret*, Betänkande av Försvarsstyrningsutredningen, 2005

⁵ Ibid, s.11

⁶ http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152

⁷ övergripande benämning på Försvarmaktens staber och krigsförband vid insats med militära resurser.

⁸ Statskontoret, 2005:7, s.89

genomföra produktionen. ”Stora delar av detaljstyrningen bör sett på detta vis kunna slopas”.⁹

Riksrevisionen skriver nio år senare¹⁰ att en förutsättning för en detaljerad styrning av Försvarsmakten kräver detaljkunskap om försvarsområdet hos aktörerna på samtliga nivåer. Riksrevisionen menar att detaljeringsgraden i styrningen av mål och resultat bör minska och att fokus bör ligga på att utveckla styrningen till att vara inriktande.

*”Både riksdagen och regeringen styr försvarsmakten på en relativt detaljerad nivå. Riksrevisionen menar att det kan finnas anledning att fundera över om den nuvarande ansvarsfördelningen är optimal för att säkerställa effektivt resursutnyttjande.”*¹¹

Förbättrad strategisk styrning innebär att regeringen kan minska detaljstyrningen av försvarsmakten. Det kan även handla om att tydliggöra militärstrategiska frågor om vilka typer av insatser som ska göras. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att konkretisera mål och krav på myndigheten. De skriver vidare att det sker en omfattande ostrukturerad informell dialog mellan regeringen och försvarsmakten i vilken styrsignaler uppfattas vilket orsakar otydlighet och urholkar möjligheterna att utkräva ansvar.¹²

Även i styrningen av internationell verksamhet tycks sättet på vilket beslut kommer till daga diskuteras. Allan Widman och Karin Enström framförde i riksdagen 2003¹³ och 2005¹⁴ att de ville se en nationell strategi för internationella insatser. Widman menade att trots åtskilliga handlingsplaner, policydokument och verksamhetsstrategier så saknas detta för internationell verksamhet. En strategi¹⁵ togs fram år 2007, men när Inger Österdahl 2011 tar upp problematiken, formulerar hon sin fråga: ”*the question is whether the internationalization of the Swedish defense policy.....has affected the role of the parliament decision-making on the dispatch of troops abroad*”.¹⁶ Trots en fastställd strategi tycks frågetecknen kvarstå kring med vilken policy Sveriges politiska ledning styr det militära maktmedlet.

I sitt inträdesanförande¹⁷ till KKrVA 2014 argumenterar Claes Arvidsson för en ny policymodell inom försvarsberedningen. Han menar att den process som försvarsberedningen idag arbetar genom är dysfunktionell i och med att den tar på sig för många roller. Inlägget visar återigen på tankar om policy i debatten den politiska ledningen av försvarsmakten, men tydliggör inte om det beslut som kommer ut ur den föreslagna policyprocessen kan tolkas som ett policybeslut eller inte.

⁹ Ibid s.89

¹⁰ Riksrevisionen, *Försvaret – en utmaning för staten*, RiR 2014:8

¹¹ Ibid, s.13

¹² RiR 2014:8, s.11

¹³ Riksdagens protokoll 18 feb, 2003/04:71, s.58

¹⁴ Riksdagens protokoll 13 juni, 2005/06:140, s.154,155

¹⁵ Regeringens skrivelse 2007/08:51 *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och fredsfrämjande verksamhet*.

¹⁶ Inger Österdahl, *Challenge or confirmation?*, Nordic journal of international law, 2011

¹⁷ Claes Arvidsson *Försvarsberedningen – i (o-)takt med tiden*. KKrVAHT, nr 1 2015, Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm

När Håkan Edström¹⁸ 2015 undersöker om och hur brister i den svenska beslutsprocessen kan förklara varför Sveriges politiska ledning inte styr försvarsmakten med strategier menar han att trots att strategi som begrepp är väl utforskat och förankrat inom militär verksamhet, speglas inte detta i debatten kring hur den politiska styrningen av försvarsmakten sker. Edström menar att diskussionen om strategi helt saknas på den säkerhetspolitiska och försvarspolitiska nivån.

”sedan andra världskriget har samtliga partier som i dag finns representerade i riksdagen vid upprepade tillfällen efterlyst strategier för nyttjandet av Sveriges militära resurser”¹⁹

Den identifierade **forskningsluckan**, vilken ligger till grund för frågeställningen, tar sin utgångspunkt i debatten om politikens ledning av det militära maktmedlet där olika debattörer och intressenter framlägger sina argument genom att använda antingen begreppet **strategi** eller **policy** när de resonerar kring problem och utmaningar. Dessa två begrepp kommer i undersökningen användas analytiskt för att fånga in detaljeringsgrad av styrning. Resonemanget kring detta utvecklas i teorikapitlet.

1.1. Undersökningens syfte och frågeställning

Undersökningen är ett exempel på kommunikation mellan en stats ledning och dess militära maktmedel. Sverige har valts som fall då landets militära ledning befinner sig på annan hierarkisk nivå än i den politiska statsledningen, vilket inte är fallet i exempelvis våra grannländer.

Syftet med undersökningen är att utreda förhållandena i Sverige vad avser om statsledningen, bestående av regering och riksdag, styr det militära maktmedlet med politiska principer genom policy eller med strategiska beslut med ursprung ur den militära krigsvetenskapliga traditionen. Bakgrunden till frågeställningen är utomvetenskaplig²⁰ och är relevant för att utreda rapporterade brister avseende hur regering och riksdag styr Försvarsmakten.

Uppsatsens rubrik: *Policy eller strategi - med vilken precision styrs det militära maktmedlet i Sverige?* besvaras genom att pröva de centrala dokumenten, med vilka regering och riksdag styr myndigheten Försvarsmakten, mot indikatorer från teorier om policy och strategi. Centralt i frågeställningen är hur detaljerat teorierna definierar mål- och uppdragsbeskrivning där policy representerar en diffusare, mindre detaljerad, viljeriktning än strategis målbeskrivning.

1.1.1. Forskningsfråga

Med vilken precision styr regering och riksdag myndigheten Försvarsmakten?

¹⁸ Håkan Edström, *Med alla till buds stående metoder*, KKrVAHT, nr 1 2015, Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm.

¹⁹ Ibid s.15

²⁰ Esaiasson, et.al, *Metodpraktikan*, 5ed, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017, s.211

1.2. Avgränsningar

Undersökningens fråga belyser nutid varför analysen avgränsas i tid till de senast gällande styrande dokumenten.

Ekonomiska förutsättningar ingår inte i analysen. Dessa kan implicit tolkas som innehållande målsättningar eftersom budgeten är resursreglerande och ger förutsättningar för mottagaren att nå målsättningar. Regeringen anser dock själva att budgetarbete ska ske efter att övrigt planeringsarbete är genomfört²¹, varför det avgränsas.

Begreppet *Grand Strategy* avgränsas från undersökningen då det närmast kan liknas vid geopolitik. Bl.a. Liddell Hart menar att grand strategy kan likställas med policy²² och Beaufre skriver att total strategi återfinns närmast under regeringsplanet – det vill säga politiken.²³

Möjligheten till en jämförelse av motsvarande förhållande inom andra nationer har undersökts, men styrelseskick och särskilt högsta ledningen av försvarsmakter skiljer sig åt i sådan grad att en jämförelse inte låter sig göras inom ramen för detta arbete.

1.1. Tidigare forskning

Argumentation innehållande begreppet **policy** kan läsas i flertalet artiklar och böcker. I Claes Arvidssons inträdesanförande²⁴ till Kungliga krigsvetenskapsakademien visar han på tanken att en policy bör vara central, inte bara i arbetet inom försvarsutskottets beredning²⁵ och även utgöra grunden för beslut.

Lundquist inleder i sin bok, *Förvaltning, stat och samhälle*, med att definiera policyprocessen – den process i vilken den offentliga politiken bedrivs²⁶. Här kan man förstå att de beslut som tas fram inom den politiska styrningen ska anses vara policybeslut.

Även Österdahl använder begreppet policy i sin artikel *Challenge or confirmation*²⁷, där undersöks på vilket sätt Sveriges riksdag är involverade i beslut avseende svenskt militärt deltagande internationellt. Frågan hon ställer sig är med vilken policy Sveriges politiska ledning styr det militära maktmedlet samt om Sveriges övergång mot internationella insatser har lett till någon förändring i riksdagens roll vad avser beslut om att insätta svensk militär trupp.

Thomas B Smith²⁸ teoretiserar kring de friktioner som existerar mellan policyskaparen och mottagaren. Han identifierar att problematiken härrör från politikernas oförmåga att skapa

²¹ Statskontoret, 2005:7, s.90-92

²² B.H. Lidell hart, Strategy,

²³ Beaufre, Modern strategy, s.29

²⁴ Claes Arvidsson *Försvarsberedningen – i (o-)takt med tiden*. KKrVAHT, nr 1 2015, Kungl Krigsvetenskapsakademien, Stockholm, s.7-14

²⁵ Försvarsberedningen är en arbetsgrupp inom försvarsdepartementet. <http://www.regeringen.se/48dd3a/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/anvisningar-170109.pdf>

²⁶ Lennart Lundquist, *Förvaltning, stat och samhälle*, studentlitteratur, 1992, s.12

²⁷ Österdahl, 2011

²⁸ Thomas B Smith, *The policy implementation process*, Policy sciences 4, 1973, s.197-209

och följa upp effektiv policy. Enligt Smith krävs noggrann och systematisk analys av implementeringen av policy för att policyskaparen ska kunna formulera och få igenom sin vilja effektivare.

I boken *Policy*²⁹ tar Colebatch en generisk och holistisk blick på begreppet. Med policy menas det som sker i det styrande organet för en stat och detta är nära förknippat med regeringens beslut där policy ramar in handlingsregler snarare än att skapa dem. Allison tar motsvarande utgångspunkt i *essence of decision*³⁰ där förklaras att policy inom kan förstås utifrån den rationella aktören, statens beslutsprocesser och byråkratins politik. Allison menar att dessa inte ska ses separat utan att de tillsammans skapar en bild av processen –policy är processumman inom den styrande mängden.

Diskussioner innehållande **strategi** kan läsas när Edström och Gyllensporre³¹ resonerar kring den svenska strategiska försvarsdoktrinen utveckling efter kalla kriget. De vill se en utveckling av metodelement i de politiska processerna i syfte att tydligare förklara strategin för folkopinionen. Edström&Gyllensporre utgår från att den militära strategin framtas genom de försvarspolitiska processerna inom regering och riksdag.

Edström tar upp begreppet i *Med alla till buds stående metoder - Strategi i den politiska styrningen av Försvarsmakten* där han bl.a. sammanfattar att Försvarsmakten i sitt resonande tenderar använda operativa snarare än strategiska principer och att risken därigenom är att politiker och Försvarsmakten talar förbi varandra då de saknar ett gemensamt strategiskt språk.³²

²⁹H.K. Colebatch, *Policy*, 3. ed., Open University Press, Maidenhead, 2009

³⁰Allison, Graham T., *Essence of decision*, Little, Brown, Boston, Mass., 1971

³¹Edström och Gyllensporre, *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget*, Scandbook AB, Falun, 2014, s.15-29,277-278

³²Edström, s.33

2. Teori

Kapitlet redogör för och operationaliserar teorier om policy och strategi till indikatorer. Dessa används senare i kapitel 4 - analys.

2.1. Policy

Policy används brett inom organisationer och i olika områden. En sökning på "policy" i Google sökmotor renderar 2,31 miljarder träffar, vilket ska jämföras med 16 miljoner träffar för "strategi". Denna undersökning använder begreppet som ett sätt att visa på avsikt – att ta beslut. Analysen avhandlar därför inte olika modeller eller nationella stilar på policyprocesser – de förlopp som leder fram till beslut inom stora organisationer³³ inom vilka man, via det som benämns policycirkeln³⁴, tar fram policy.

Allison anser i *Essence of decision* att policy inom organisatoriska processer kan förstås från: Den rationella aktören som har klara mål och som väljer handlingssätt. Statens beslutsprocesser där policy inte bestäms av en entitet utan som en kombination av flera i staten ingående organ och myndigheter. Byråkratins politik där olika aktörer inom statsapparaten har olika intressen och där policyprocessen därför innebär en maktkamp mellan dem. Allison menar att dessa inte ska ses separat utan att de tillsammans skapar en bild av processen³⁵. Policybeslut tolkas därigenom som resultatet av det som sker inom politiken.

Colebatch har motsvarande tankar i *Policy*³⁶ där han gör distinktionen mellan den enskilda politikerns problemlösande, organisationens systematiska process genom vilken åsikter drar åt olika håll men samlas i en gemensam normativ kraft och slutligen det auktoritära uttrycket där makten genom beslut flödar nedåt i organisationen. Colebatch har likt Allison en generisk syn på policy och betraktar begreppet holistiskt där flera processer och viljor leder fram till ett slutligt inriktande policybeslut.

Hill skriver att policy "kan ibland identifieras i form av ett beslut, men mycket ofta innebär den endera en hel klunga av beslut eller också något som kan uppfattas som föga mer än en viljeriktning."³⁷ Denna uppfattning tycks överensstämma med vad Allison och Colebatch argumenterar för.

En av huvudprinciperna i new public management enligt Foster och Plowden³⁸ ger en hänvisning till hur policy tolkas i den administrativa processen. De menar att policy ska sätta övergripande målsättningar, "setting looser objectives", och även koncentrera styrningen till vad som kommer ut ur en organisation snarare än vad som skapar beslutet.

³³ Wible and Sabatier, *Theories of the policy process*, 4th ed., Westview press, 2018, s.301-327

³⁴ Bridgman&Davis, *What Use is a Policy Cycle?*, National Council of the Institute of Public Administration, Australia 2003, Wayne Parsons, *Public policy*, Elgar, Aldershot, 1995, Brans et al, *Routhledge handbook of comparative policy analysis*, Routhledge, 2017, s.66-67

³⁵ *Essence of decision*, 1971

³⁶ Colebatch, s.10-11

³⁷ Hill Michael, *Policyprocessen*, Lieber AB, 2007, s. 15, ISBN 978-91-47-08642-9

³⁸ Foster, Christopher D. & Plowden, Francis J., *The state under stress*, Open University Press, Buckingham, 1996, s.45

Kritik mot den lösare styrningen finns hos forskare inom implementeringsforskningen, vilka påstår att policymål bör vara precisa och klara. Detta argumenterar Rothstein³⁹ emot och hävdar istället att denna syn är orealistisk i dagens moderna, komplexa samhälle där staten inom flera områden tvingas agera utan djup kunskap inom specifika områden. Rothstein tar svenska försvaret som exempel och menar att om implementeringsforskningen får råda i en osäker värld så kommer vi antingen, i händelse av krig, inte ha något förvar alls alternativt ha ett oanvändbart. Det blir svårare att leda när målet med verksamheten är osäker. Beslutsfattare kan tendera att detaljstyra med den politiska viljan som grund snarare än att låta den professionella bedömningen leda.

Policy definieras i Svenska akademins ordlista⁴⁰ som: ”*på principer grundat handlande el. tillvägagångssätt t.ex. i ett företag*” och enligt Svensk ordbok⁴¹ som: ”*grundprinciper för ett företags eller en organisations handlande allmänt el. i visst avseende (ofta rörande yttre kontakter)*”. Oxford dictionary⁴² definierar policy enligt: “*A course or principle of action adopted or proposed by an organization or individual*” och enligt Chambers dictionary⁴³: “*a plan of action, usually based on certain principles, decided on by a body or individual.*” Enligt den amerikanska Cambridge⁴⁴: “*a set of ideas or a plan of what to do in particular situations that has been agreed to officially by a group of people, a business organization, a government, or a political party*”

Begreppet relaterar ofta till principer enligt definitionerna i ordlistor varför även det begreppet kan behöva förklaras. Enligt svenska akademien⁴⁵ är en princip en grundsats, en norm för handlande, något som utgör den yttersta grunden eller källan till något. Oxford dictionary⁴⁶ definierar ”principle” som en fundamental sanning som utgör grunden för en övertygelse, uppförande eller resonemang.

³⁹ Bo Rothstein, *Vad bör staten göra?* Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik, SNS Förlag, 2002, s. 90-92, ISBN 91-7150-858-9

⁴⁰ <https://svenska.se/tre/?sok=policy&pz=1>, hämtad 2018-03-27

⁴¹ <https://svenska.se/tre/?sok=policy&pz=1>, hämtad 2018-03-27

⁴² <https://en.oxforddictionaries.com/definition/policy>, Hämtad 2017-03-27

⁴³ <https://chambers.co.uk/search/?query=policy&title=21st>, hämtad 2017-03-27

⁴⁴ <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy>, hämtas 2017-03-27

⁴⁵ <https://svenska.se/tre/?sok=princip&pz=1>, hämtad 2018-04-10

⁴⁶ <https://en.oxforddictionaries.com/definition/principle>, hämtad 2018-04-10

2.1.1. Teoriram och indikatorer för policy

Ur teorierna identifieras indikatorer som används i analysverktyget. Som framgår i teoriavsnittet nyttjas begreppet i denna undersökning för att utröna precision i beslutsfattande.

Ett policybeslut innehåller ett mål som är grundat på principer, diffust inriktande till skillnad mot att vara precist utpekande. Policybeslutet pekar på slutresultat till skillnad mot ingångsfaktorer.

<u>Indikatorer för policy:</u>		
Policy	Inriktande	riktning, vilja, idé, ambition, princip
	Diffust	oexakt, valbar väg till mål, inte noggrant specificerat, inte strategi
	Peakar på slutresultat	inte vägbeskrivande, vad utgången förväntas vara,

Begreppet strategi förekommer inom flera olika områden och verksamheter. Då uppsatsen analyserar styrningen av det militära maktmedlet kommer jag utgå från krigsvetenskapliga teorier och detaljeringsgraden i beslut som de indikerar.

Clausewitz skriver i *Om kriget* att strategi innebär ”läran om stridens utnyttjande för att nå krigets syfte”⁴⁷. Han skiljer strategi från taktik som han menar innebär ”läran om stridskrafternas användning i strid”. Han skriver att denna indelning är vedertagen hos var och en, men att ingen är riktigt klar över indelningsgrunderna. Clausewitz nämner vidare att strategi är ”stridens utnyttjande i kriget syfte”⁴⁸ - ett mål för hela kriget, som motsvarar dess syfte.

Liddell Hart återkommer i *strategy*, till Clausewitz definition men tillägger att definitionen inkräktar på policybegreppet. Liddell Hart menar att policy och den högre orsaken till kriget faller på regeringars ansvar och inte på den militära ledningen, vilken regeringar använder som representant i genomförandet av operationer. Liddell Hart menar även att Clausewitz definition av begreppet är för avsmalnat då Clausewitz begränsar det till just striden, vilket då skulle antyda att det endast är striden som kan leda till det strategiska slutmålet.

Liddell Hart hävdar att det inte tjänar något att skilja på policy och strategi om man hänvisar till Napoleon eller Frederick⁴⁹, då dessa var autokratiska militära ledare innehållande både den militära som den politiska makten⁵⁰. Han menar dock att sådana ledare inte längre existerar och att sådan sammanslagning av policy och strategi i modern tid får politiska ledare att överskrida sina befogenheter skulle de börja blanda sig i de militära ledarnas användning av sina medel⁵¹.

Liddell Hart argumenterar dock för att regeringen⁵² kan begränsa den militära strategin vid tillfällen då den inte längre stödjer den politiska policyn, detta genom att förändra stridens målsättning.

⁴⁷ Clausewitz, Carl von, *Om kriget*, Bonnier fakta, Stockholm, 1991, s.88

⁴⁸ Ibid s.143

⁴⁹Napoleon, Frankrikes kejsare 1804 – 1814. Frederick den store, Kung av Preussen 1740 -1786

⁵⁰ Liddell Hart, s.319

⁵¹ Ibid s.320

⁵² Government, egen översättning

” while it should not interfere with him in the handling of his tools, it should indicate clearly the nature of his task”⁵³

Lidell Hart summerar sin syn på förhållandet mellan politiken och den militära makten genom att definiera strategi som: *“the art of distributing and applying military means to fulfill the ends of policy”*.

Lidell Hart är tydlig i definitionen av skillnaden mellan policy och strategi. Både han och Clausewitz talar om användande av eller utnyttjande av militära styrkor (verktyget) i syfte att nå det politiska målet (policy). Lidell Hart definierar strategibegreppet som förflyttandet av styrkor och vilken effekt som ska uppnås⁵⁴.

Beaufre menar att Clausewitz och Liddell Harts definition av begreppet strategi är för snävt eftersom den endast tar hänsyn till de militära styrkorna och omskriver definitionen till: *”konsten att samordna maktmedlen för att uppnå de av politiken uppställda målen”⁵⁵*. Han skriver vidare att: *”strategin är blott ett medel. De mål som den bör söka uppnå tillhör politikens domäner...”⁵⁶*. Beaufre delar sedan upp strategi i mål, medel och mönster⁵⁷ där han med mål menar att uppnå syften som blivit politiskt fastställda. Med medel menar han en skala av materiella och moraliska medel som tillsammans skapar en tillräcklig effekt för att nå avsedd moralisk effekt till seger. Mönster beskriver Beaufre likt det som Försvarsmakten redovisar som ansatser i sin militärstrategiska doktrin⁵⁸ - en mängd översiktliga metoder på vilket sätt olika principiella hot kan mötas.

Den svenska militärstrategiska doktrinen (MSD) från 2016 beskriver dock en annan indelning för begreppet. Här förstås strategi inte detsamma som säkerhetspolitik, men heller inte till rent militära principer för operationer och rumsfördelning. Istället definieras strategi som en kombination av strategiska medel, främst politiska och militära. För att särskilja den militära delen används begreppet militärstrategi som ska förstås som *den militära aspekten av nationell strategi*⁵⁹. Den operativa doktrinen⁶⁰ gör dock inte denna distinktion i begreppet utan använder sig av ordet strategi som betydande: *”... konsten att på den högsta militära nivån använda det militära maktmedlet för att uppnå politiska målsättningar”*.

I MSD beskrivs samtidigt strategi som *”kopplat till insikt, förståelse, list och listig användning av makt och stridskrafter i relation till politik”* vilket indikerar att doktrinen skiljer strategin från politiken⁶¹.

I *Militärteorins Grunder* diskuteras begreppet strategi och författarna summerar sitt resonemang genom: *”Strategi kan härmed ses som en plan och en metod för militär maktutövning med politiska syften”*. De tar avstamp i att strategi handlar som *sammanhanget mellan mål*

⁵³ Lidell Hart, s.320

⁵⁴ Ibid s.321

⁵⁵ Beaufre, *Modern strategy*, Nordstedts, 2010

⁵⁶ Ibid, s.50

⁵⁷ Ibid, s.22-28

⁵⁸ *Militärstrategisk doktrin: MSD16*, Försvarsmakten, Stockholm, 2016, s.58-66

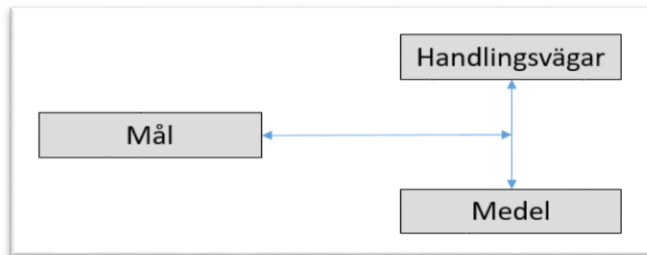
⁵⁹ Ibid, s.13

⁶⁰ Operativ doktrin 2014: OPD, Försvarsmakten, Stockholm, 2014, s.10

⁶¹ MSD s.13

och medel, hushållning med begränsade resurser och interaktion mellan två subjekt⁶². I den 2015 omskrivna engelska boken menar författarna att strategi är rationalistens process där man söker sammanhang mellan politiska och militära mål⁶³ och att strategins mål är att, inom en given politisk normativ ram, påverka en motståndare i en, för en själv, fördelaktig riktning⁶⁴.

Lars Wedin skriver i ”*Från politiskt projekt till militär handling*” att strategins uppgift är att formulera genomförbara mål, som kan uppfylla det politiska projektet, samt att utforma vägar som medger måluppfyllelsen. Han menar att det krävs medel för att uppnå dessa mål samt att dessa medel kan användas på flera olika sätt. Han anser att det finns ett starkt samband mellan mål å ena sidan samt medel och handlingsvägar (metoder) å den andra.⁶⁵



2.2.1. Teoriram och indikatorer för Strategi

Ett strategiskt beslut innehåller mål, medel och metod. Strategins mål är att inom givna politiska ramar påverka en motståndare i en riktning som gynnar de egna förutsättningarna⁶⁶. Målbeskrivningen skiljer sig från ett mål enligt policy genom att vara mer precist – hur tydligt målet utpekas. I fredstid, i avsaknad av direkt uttalad motståndare, kan mål beskriva något Försvarsmakten vill uppnå i syfte att skapa förmåga till att möta en tänkt befintlig eller framtida motståndare.

Medel innefattar de verktyg som Försvarsmakten förfogar över på strategisk nivå. Dessa kan vara materiella i form av anläggningar och fysiska platser, utrustning, personal, etc. eller moraliska i form av uttryck för enheter inom Försvarsmakten som har verksamhet inom annat än de materiella. Häri inbegrips exempelvis information⁶⁷, underrättelseverksamhet⁶⁸, säkerhetsskyddande⁶⁹ åtgärder. Medlen kan också uttryckas i operationer eller planläggning för operationer⁷⁰. Medel svarar på frågan med vad ett mål ska uppnås.

Metod innebär att ett eller flera uttryckta handlingsalternativ går att utläsa. Den militärstrategiska doktrinen ger exempel på detta att vara samarbete med andra nationer, strategisk kommunikation, underrättelser och analys, igångsättande av reserver, m.m. Vidare talar doktrinen om två operativa ansatser i form av manöverkrigföring och allomfattande ansats vilka representerar operativa metoder att använda på strategisk nivå⁷¹. Metod svarar på frågan hur ett mål ska uppnås.

⁶² Widén, Jerker & Ångström, Jan, *Militärteorins grunder*, Försvarsmakten, Stockholm, 2005, s.58

⁶³ Widén och Ångström, *Contemporary military theory*, Routhledge, 2015, s.33

⁶⁴ Ibid, p.46

⁶⁵ Wedin, Lars, *Från politiskt projekt till militär handling*, 1.uppl., Försvarshögskolan, Stockholm, 2009, s.18

⁶⁶ Widén&Ångström, s.67

⁶⁷ Försvarsmaktens informationsstab

⁶⁸ MUST och underrättelseavdelningar inom högkvarteret.

⁶⁹ IT-skydd, informationsskydd

⁷⁰ Widén och Ångström, s.69

⁷¹ MSD s.53-66

Implicit kan medel och metod utläsas separat, tillsammans eller av varandra. I vissa textpassager uttrycks endast mål eller metod efter målformuleringen, men sättet det formuleras riktar implicit uppgiften till det ena eller andra. I textpassager kan ett mål som inledningsvis uttrycks som policy inriktas på motsvarande sätt. Det är i de fallen upp till uttolkaren att bedöma med vilken precision uppgiften ställs.

<u>Indikatorer för strategi:</u>		
Strategi	Mål	Genomförbara, kan innehålla rum och/eller tid, tydlig ambition, mer detaljerande än policy, ska uppnå det politiska syftet
	Medel	talar om vad som ska användas för att nå målet, pekar på resurs(-er), antal resurser, typ av resurser (plats, personal, utrustning, m.m.), pekar på särskild stödjande organisation, implicit uttryckt via metod,
	Metod	vilken handling eller handlingsalternativ som förväntas, implicit uttryckt via medel

3. Metod

Grounded theory⁷² beskriver forskningsfrågans och teoriramarnas framkomst. Flertalet texter i form av artiklar och böcker ligger till grund för det slutgiltiga valet att observera detaljeringsgraden i kommunikationen, i form av beslut, mellan den politiska ledningen och en av dess myndigheter utgående från begreppen policy och strategi.

3.1. Analysmetod

Kvalitativ textanalys⁷³ används som metod i undersökningen. Analysen syftar till att pröva offentliga dokument från riksdagen mot två teoriramar vilka utvecklats i teoriavsnittet där de inledningsvis identifieras och kategoriseras⁷⁴ för att därefter operationaliseras till begrepp⁷⁵ att pröva mot empirin. Undersökningen definieras som beskrivande⁷⁶ och hermeneutisk⁷⁷, men inte fenomenologiskt⁷⁹, upplagd.

Forskningsstrategin är att genomföra en fallstudie, där centrala styrande riksdags- och regeringsdokument utgör fall. Trots att denna uppsats prövar flera dokument kan den svårligen anses vara en flerfallsstudie⁸⁰ då den endast prövar förhållandet i en nation mot en av dess myndigheter.

Analysen tar inte anspråk i att vara idéanalys.⁸¹ Detta då empirin i form av riksdags- och regeringsbeslut är slutresultatet av en politisk process där olika idéer redan haft sin roll i framtagandet av beslutet. Oavsett om empirin innehåller tendenser mot någon ideologi så är det ointressant för den övergripande forskningsfrågan.

Kvalitativ textanalys kan kritiseras för att inte vara lika precis som exempelvis kvantitativ metod då den grundar sig i tolkning. Undersökningen bedöms dock svårligen kunna genomföras med annan metod då varken begreppet strategi eller policy specifikt definierats i litteratur. Teorierna om strategi och policy intar en hållning som överliggande, abstrakta, förklaringsmodeller för beslutsfattande och erkänner i sig själva denna generella hållning genom litteraturen⁸². Det finns kategoriseringar, men dessa är i sig själva av textanalyserande karaktär varför deduktiva mätbara data svårligen kan genereras för undersökningen.

⁷² Johannessen, Asbjørn & Tuft, Per Arne, *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2003, s.106

⁷³ Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Towns, Ann E. & Wängnerud, Lena, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017, s.211

⁷⁴ Denscombe, Martyn, *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009, s.374

⁷⁵ Ibid, s.374

⁷⁶ Esaiasson, et al., *Metodpraktikan*, s.135-137

⁷⁷ Ibid, s.226-228

⁷⁸ Torsten Thurén, *Vetenskapsteori för nybörjare*, Liber, 2013, s18,60

⁷⁹ Denscombe, *Forskningshandboken*, sid 110

⁸⁰ Johannessen, et al., *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*, s.56

⁸¹ Beckman, *Grundbok i idéanalys*, Santérus Förlag, 1. Uppl., 3 tryckn., 2005, s. 9

⁸² Colebatch, *Policy*, s.1-6. Bacci and Goodwin, *Poststructural policy analysis*, Palgrave macmillan, 2016, s.3-1. Baylis, Wirtz and Grey, *Strategy in the contemporary world*, Oxford university press, 5th ed., 2016, s.4-6. Dolman, *Pure strategy*, CPI Antony Rowe, Chippenham and Eastbourne, 2005, s.1-4

I textanalysen används Bergström och Boréus definition av tolkning⁸³ innehållande fem väsentliga element i samhällsvetenskapliga texter: texten, det sociala sammanhanget inom vilken texten används, avsändaren, mottagaren och uttolkaren⁸⁴. Det senare väljs trots risken för reflexiv⁸⁵ tolkning då perspektivet stämmer väl överens med Bergström och Boréus tankar om en uttolkare som använder verktyg⁸⁶ för att tolka texten vilket är okänt för både avsändare som mottagare⁸⁷.

I syfte att nå struktur och överskådlighet i analysen undersöks styrningen av det militära försvaret inom särskilda områden⁸⁸ vilka grundar sig på Statskontorets bedömning inom vilka områden riksdag och regering styr Försvarmakten. Dessa sammanfattas till styrning på slutprestation, internprestation, resursinsatser och process-, organisation och planering. Inom dessa områden finns nedbrytningar till underområden, vilka till viss grad styrs av antingen riksdagen eller regeringen. I vissa fall sker styrningen från riksdag via regering – alltså regleringar av regeringens arbete från riksdagen. Riksdagen styr indirekt, medan regeringen styr direkt⁸⁹. Oavsett vilket politiskt organ styrningen har sin grund i och oavsett vilket organ som tar det slutgiltiga beslutet tas anses kommunikationen vara från den politiska ledningen till myndigheten Försvarmakten. Nedbrytning görs till följande tre områden att undersöka: Slutprestation i form av *insatsorganisation*, process-, organisation och planering i form av *grundorganisation*⁹⁰ samt internprestation i form av *personalstyrning*.

Ekonomiska förutsättningar avgränsas bort då budgeten ska kunna härledas från de beslutade övergripande politiska målen⁹¹.

Styrningar avseende kontakter med andra myndigheter gällande deras verksamhet eller generella samhällsstyrningar (miljölagstiftning, arbetsrätt, m.m.) från statsmakten i andra ärenden än gällande det militära försvaret avgränsas bort då dessa inte direkt påverkar forskningsfrågan. Det är inte detaljeringsgraden i generell styrning från statsledningen som avses undersökas, utan specifikt den som berör Försvarmakten.

3.2. Material och källkritik

Litteraturen kontrolleras mot de fyra källkritiska reglerna⁹²: äkthet, oberoende, samtidighet och tendens.

Äktheten säkerställs genom att studien endast utgår från artiklar som genomgått peer-review⁹³. Vidare används facklitteratur från Anna Lindh biblioteket, vilket profilerar sig som ledande bibliotek inom försvar, utrikes- och säkerhetspolitik med en omfattande samling

⁸³ Johannessen, et al., *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*, s.72

⁸⁴ Bergström och Boréus, *Textens mening och makt*, Studentlitteratur, 2012, s. 30-31

⁸⁵ Denscombe, *Forskningshandboken*, s.423

⁸⁶ Det existerar i min vetskap ingen som tolkat försvarsbeslutet ur perspektivet policy eller strategi.

⁸⁷ Bergström&Boréus, *Textens mening och makt*, s.32

⁸⁸ Denscombe, *Forskningshandboken*, s.375

⁸⁹ Statskontoret 2005:7, s.83-87

⁹⁰ Kan även kallas produktionsorganisation

⁹¹ Regeringens ståndpunkt enligt Statskontoret, se inledningen

⁹² Esaiasson et al., *Metodpraktikan*, s.288.

⁹³ Arvidssons inträdesanförande undantaget.

inom främst krigsvetenskap, militärhistoria, statsvetenskap, säkerhetspolitik, ledarskap och landinformation⁹⁴. Oberoende säkerställs genom att teori underbyggs av flertalet litterära verk inom sina områden. Samtidigheten säkerställs genom analys av nutida gällande dokument. Tendens undviks genom metoden att först operationalisera teorierna för att därefter pröva empirin.

Det analyserade materialet är i form av riksdagsdokument är öppna för allmänheten och tillgängliga via regeringens och riksdagens webbsidor. Populärutgåvor har ej använts. Analysen i denna undersökning har utgått från originaldokument. Det finns även ett rikt bakgrundsmaterial till dokumenten vilka redovisar exempelvis mötesprotokoll och enskilda politikere avvikande mening till besluten. Även dessa har valts bort då analysen inte avser undersöka arbets- eller beslutsprocesser inom regering och riksdag. Oavsett hur dokumenten framtagits så är det hur det slutgiltiga beslutet kommuniceras som är i centrum.

Samtliga källor anses vara primärkällor. Sökning på material har i huvudsak gjorts via Anna-Lindh bibliotekets söktjänst och Google Scholar. De sökord som använts har varit: policy, policystyrning, policybeslut, policy i statens styrning, governmental policy, strategi, strateg, strategibeslut, statens styrning av det militära maktmedlet. Referenser i sökträffar har använts för vidare sökning.

3.3. Politisk styrning av Försvarsmakten – val av analysmaterial

För att reda ut vilka styrdokument som bör analyseras för att svara på forskningsfrågan redovisas här kort hur regering och riksdag styr sina myndigheter.

På den nationella nivån styr riksdag och regering landet. Riksdagen viktigaste uppgifter är att stifta lagar, besluta om statens finanser och kontrollera regeringens arbete. Regeringen styr Sverige och är i behov av riksdagens stöd för att genomföra sin politik. Ett förslag till beslut från regeringen till riksdagen kallas proposition. Dessa kan t.ex. vara försvarsbeslut (inriktningspropositionen) eller regleringsbrev. Regeringen stöds av regeringskansliet med sina departement. Regeringen leder de statliga myndigheterna samt de statliga bolagen, totalt 21 st. Deras uppgift är att praktiskt genomföra de beslut som riksdag och regering har fattat. Årligen genomförs myndighetsdialoger vid vilka myndighetens årsrapportering diskuteras mot beslutade mål som grund för kommande verksamhetsstyrning.

”Utöver de generella regelverken om ekonomisk styrning och myndigheternas befogenheter och skyldigheter, beslutar regeringen om förutsättningarna för varje myndighets verksamhet. Det sker i myndighetens instruktion, i årliga så kallade regleringsbrev och i särskilda beslut om uppdrag”⁹⁵

Regeringen inriktar myndigheternas verksamhet långsiktigt i syfte att ge myndighetsledningarna goda förutsättningar att på bästa sätt utforma sin verksamhet. I Sverige, till skillnad mot många andra länder, får inte regeringen styra hur myndigheter ska tillämpa en särskild

⁹⁴ <https://www.fhs.se/anna-lindh-biblioteket/om-biblioteket/vara-samlingar.html>,

⁹⁵ <http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>

lag eller besluta i enskilda ärenden som rör myndighetsutövning, s.k. ministerstyre. Regeringen kan dock, genom att utge förordningar, utföra vissa myndighetsuppgifter såsom att utse chefer för statliga myndigheter samt att besluta om fördelning av ekonomiska medel.

Denna genomgång av regering och riksdags möjlighet till styrning av Försvarmakten visar på att detta kan ske på tre sätt; regleringsbrev, särskilda beslut om uppdrag samt förordningar⁹⁶. Intressant för forskningsfrågan är att gå igenom samtliga dessa för att utröna huruvida styrningen kan anses uttryckas som strategiska beslut eller policybeslut.

Empiri för analys består av:

- Förordning 2007:1266 utgiven av regeringen 2007-12-06. Uppdaterad senast 2018-01-01.
- Särskilt beslut, Förvarsbeslut 2015 (prop. 2014/15:109), beslutat av riksdagen 2015-06-06.
- Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Försvarmakten, utgivet av regeringen 2017-12-18,

3.3.1. Diskussion kring vald empiri

Vad utgör då dessa dokument? Samtliga utges av regeringen, men tillkommer genom olika beslutsprocesser och reglerar myndigheten olika. Nedan följer en diskussion om vad de omfattar och vad som förväntas av analysen.

Genom förordningar ger regeringen ut långsiktiga, grundläggande, bestämmelser. Förordningar har kraft av riksdagens lagar, men är underordnade dem. Förordningen för Försvarmakten har ändrats tjugotre gånger de senaste tio åren, men huvuddelen av ursprungsförordningen är intakt.⁹⁷ Förändringarna har till största delen förändrat Försvarmaktens organisation eller samverkan med kringliggande statliga organisationer. Dokumentet talar om vad Försvarmakten ska göra över lång tid varför dokumentet förväntas kommunicera hög grad av policy med övergripande inriktningar utan inblandning av strategins medel eller metod.

Inriktningspropositionen (prop. 2014/15:109), vilken i folkmun, av regeringen och i media inte sällan kallas försvarsbeslut, utgör regeringens beslut om försvarets inriktning de kommande (typiskt fyra) åren. Det är huvudsakligen Förvarsberedningens⁹⁸ rapporter och arbete som ligger till grund för propositionen. Regeringen, genom Förvarsdepartementet, remitterar berörda myndigheter att inkomma med förslag till propositionstext samt anmodar förvarsberedningen att analysera, bedöma och föreslå inriktningen för svensk försvars- och säkerhetspolitik.

”Förvarsberedningen utgör ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Strävan är att nå en så

⁹⁶ (typ av) underordnad lag som beslutas av regeringen utan riksdagens medverkan, svenska akademiens ordböcker, <https://svenska.se/tre/?sok=f%C3%B6rordning&pz=1>

⁹⁷ <http://www.notisum.se/rnp/sls/fakta/a0071266.htm>, hämtad 2018-06-15

⁹⁸ Förvarsberedningen är ett samverkansorgan mellan regeringen och riksdagspartierna i syfte att nå breda konsensusöverenskommelser vad avser Försvaret av Sverige.

bred enighet som möjligt om hur Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska utformas. Med utgångspunkt i bland annat försvarsberedningens rapporter utformar regeringen sina förslag till riksdagen.”⁹⁹

Riksdagen behandlar propositionen i försvarsutskottet och beslutar sedan utskottets förslag.¹⁰⁰ Regeringens proposition 2014/15:109 röstades igenom utan reservationer varför dokumentet utgör empirin i denna undersökning. Propositionen utgör en bred politisk överenskommelse av både det civila som det militära försvarets inriktning de kommande fyra åren. Dokumentet förväntas därför innehålla policystyrning i hög grad, men även strategisk styrning i lägre grad. Detta då Försvarsmaktens organisation bestäms samtidigt som samverkan mellan myndigheter och organisationer regleras, vilket bedöms svårigen kunna kommuniceras utan att det implicit inbegriper medel och/eller metoder.

I det årliga regleringsbrevet¹⁰¹ får Försvarsmakten förutsättningarna för sin verksamhet från regeringen. I regleringsbrevet framgår bland annat vilka mål Försvarsmakten kortsiktigt ska uppnå, vilka medel myndigheten har till sitt förfogande och hur dessa ska fördelas mellan olika verksamheter. Även vissa särskilda uppdrag och krav på åiterrapportering till regeringen kan ingå. Regleringsbrevet styr sålunda myndigheten i närtid varför dokumentet förväntas innehålla låg till ingen grad av policystyrning och medel till hög grad av strategisk styrning.

3.4. Operationalisering

Undersökningen genomförs genom att med analysverktyget utreda om den granskade texten stämmer överens med de ur teorierna framtagna indikatorerna för policy eller strategi i hög, medel, låg eller ingen grad. Hög grad innebär att fler än två indikatorer urskiljs för antingen policy eller strategi. Låg innebär att någon enstaka indikator kan urskiljas.

I de fall indikatorer för både strategi och policy upptäcks inom samma område kommer strategi i slutsatsen anses vara mer påverkande då en strategisk styrning de facto renderar policystyrningen obsolet. Detta redovisas i så fall i sammanfattningen.

Försvarsbeslut, regleringsbrev och förordning är omfattande dokument varför målen/styrningar i vissa fall tolkas från flera textpassager i dokumenten till en sammanfattande uppfattning genom innehållsanalys/kvalitativ textanalys.¹⁰²

⁹⁹ <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/forsvarsberedningen/bakgrund/>, hämtad 2018-06-14

¹⁰⁰ Utskottets förslag 2014/15:FöU11 beslutas punktvis mot de reservationer som enskilda politiker har mot förslaget.

¹⁰¹ Regleringsbrevet styr verksamheten för ett budgetår. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/dokument/regleringsbrev/>, hämtad 2018-06-14

¹⁰² Denscombe, *Forskningshandboken*, s.367-402. Bergström&Boréus, *Textens mening och makt*, s.50. Esaiason et al., *Metodpraktikan*, s.211-231

3.4.1. Analysverktyg

	POLICY	STRATEGI
MÅL	<p>Inriktande - riktning, vilja, idé, ambition, princip</p> <p>Diffust - oexakt, valbar väg till mål, inte noggrant specificerat</p> <p>Pekar på slutresultat - inte vägbeskrivande, vad utgången förväntas vara,</p>	<p>Genomförbara</p> <p>Rum och/eller tid</p> <p>Tydlig ambition</p> <p>Mer detaljerande än policy</p> <p>Uppnår det politiska syftet</p>
MEDEL	Ingår inte	Talar om vad som ska användas för att nå målet, pekar på resurs(-er), antal/typ av resurser, pekar på särskild stödjande organisation, implicit uttryckt via metod,
METOD	Ingår inte	vilken handling eller handlingsalternativ som förväntas, implicit uttryckt via medel

Bild utvisande indikatorer för policy och strategi.

Uttryckt vilja/mål inom område	Grad av POLICY Hög-medel-låg-ingen	Grad av STRATEGI Hög-medel-låg-ingen
Insatsorganisation	Indikatorer i förordning.	Indikatorer i förordning.
	Indikatorer i försvarsbeslut.	Indikatorer i försvarsbeslut.
	Indikatorer i regleringsbrev.	Indikatorer i regleringsbrev.
Grundorganisation	Indikatorer i förordning.	Indikatorer i förordning.
	Indikatorer i försvarsbeslut.	Indikatorer i försvarsbeslut.
	Indikatorer i regleringsbrev.	Indikatorer i regleringsbrev.
Personalstyrning	Indikatorer i förordning.	Indikatorer i förordning.
	Indikatorer i försvarsbeslut.	Indikatorer i försvarsbeslut.
	Indikatorer i regleringsbrev.	Indikatorer i regleringsbrev.

Bild utvisande hur analysen sammanställs.

4. Analys

4.1. Insatsorganisation

4.1.1. Förordning

Förordningen reglerar inte i någon omfattning insatsorganisation explicit. Passagen; ”samla in, bearbeta och lämna kustbevakningens sjölägesinformation sammanställd för civila behov” förklarar utgången av verksamheten diffust och utan tydlig väg till målet¹⁰³. Vidare uttrycks varken medel eller metod avgränsande varför skrivningen anses vara av policykaraktär.

Insatsorganisation	Indikatorer för policy i förordning hög	Indikatorer för strategi i förordning ingen
--------------------	--	--

4.1.2. Försvarsbeslut

På första sidan i propositionen skriver regeringen att ”Ytterst ska försvaret kunna möta ett väpnat angrepp” och fortsätter i tredje stycket med ”Den svenska försvarsförmågan syftar ytterst till försvar av det egna territoriet men ska också betraktas som en del i en gemenskap för stabilitet och säkerhet i norra Europa”. Målsättningen för insatsorganisationen uttrycks inriktande och diffust utan att innehålla medel eller metod – ett tydligt policybeslut. Några rader senare framgår att ”Med tanke på utvecklingen i vår omvärld i allmänhet, och i Östersjö-området i synnerhet, har Gotland en särskilt viktig position. Regeringen föreslår att en ny mekaniserad stridsgrupp organiseras på Gotland” Regeringen styr med denna skrivning medel i form av en mekaniserad stridsgrupp, inte mer eller mindre, men även till metod då truppslaget framgår i förslaget – mekaniserad.

Beslutet reglerar även beredskapstider och krigsduglighetskrav för krigsförbanden samt organiserar huvuddelen av markstridskrafterna i två brigader. Hemvärdet utpekas som de förbandsdelar som är centrala för militär närvaro i hela landet vilket härrör till metod.

Inom kapitlet för säkerhetspolitiken, som inbegriper samhällets gemensamma ansträngningar, ger regeringen sin syn inom flera områden. Inriktningar för det militära försvaret kan utläsas genom hela kapitlet. Dessa är dock inte preciserade likt strategiska målsättningar, utan snarare som politiska viljeriktningar, varför hela kapitlet kan summeras som inriktande enligt policy.

Målet för det militära försvaret framgår i kapitel 3 och 5, Försvarspolitiken¹⁰⁴:

¹⁰³ Förordning 2007:1266

¹⁰⁴ Prop. 2014/15:109, Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020, s.11, 52

Målet för det militära försvaret ska från och med 2016 vara att enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet. Detta ska ske genom att

- *hävda Sveriges suveränitet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen,*
- *förebygga och hantera konflikter och krig,*
- *skydda Sveriges handlingsfrihet vid politisk, militär eller annan påtryckning och om det krävs försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp samt,*
- *skydda samhället och dess funktionalitet i form av stöd till civila myndigheter*

Försvarsmakten ges följande uppgifter¹⁰⁵:

Försvarsmakten bör bidra till målen för vår säkerhet och målen för det militära försvaret genom att enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer lösa följande uppgifter:

- *upprätthålla tillgänglighet i fred samt beredskap för intagande av höjd beredskap för att kunna förebygga och hantera konflikter och krig, skydda Sveriges handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning och, om det krävs, försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp,*
- *främja vår säkerhet genom deltagande i operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet,*
- *upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet och i enlighet med internationell rätt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i områden utanför detta och*
- *med befintlig förmåga och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov*

Målen beskrivs i diffusa termer av ambition för vad som förväntas av det militära försvaret i stort. De pekar på förväntat resultat till skillnad mot vilken väg som förväntas tas för att uppnå målsättningen. Varken medel eller metod inkluderas i målbeskrivningen eller i regeringens skäl för uppgifterna varvid texten överensstämmer i hög grad med indikatorer för beslut enligt policy.

Viss geografisk inriktning, utgående inriktningen från regeringens bedömning av särskilda samhällsviktiga områden, ges för det militära försvaret. Dessa specificeras som stora geografiska områden utan krav på medel eller metod varför även det uttolkas som policybeslut.

Försvarsbeslutets kapitel 6 reglerar det militära försvaret¹⁰⁶ specifikt. Krigsförbanden listas med typ, antal och storlek. Specificeringen genom exakta storlekar ner till enskilda kompanier och fartyg tydliggör i detalj med vilka medel försvarsmakten förväntas agera i händelse av kris eller krig. Detaljeringen till typ av förband reglerar dessutom med vilken metod enheterna kan användas - indikatorer för ett strategiskt beslut.

Regeringen styr försvarsmakten ytterligare genom att i vissa fall detaljerat beskriva vad vissa förbandstyper ska klara av. Exempelvis ska jägarbataljonen bekämpa eller störa viktiga funktioner hos en motståndare, underrättelsebataljonen ska vara försvarsmaktsgemensam resurs men även stödja brigader, marinens korvetter övervakar hav och luftrum samt löser

¹⁰⁵ Ibid. s.53

¹⁰⁶ Prop. 2014/15:109, s.63

stridsuppgifter såsom ytstrid och ubåtsjakt, Bevakningsbåtskompaniet huvuduppgift är bl.a. hamnsäkerhet, helikopterförbandet ska exempelvis genomföra trupptransport och ubåtsjakt¹⁰⁷. Styrningen till metod är inte komplett, men är så pass detaljerad att vissa förband på grund av dess storlek svårligen kan ha andra större uppgifter än de som listas i beslutet. Vidare kan metod i flera fall utläsas implicit från beskrivningen av medel. Sammantaget innehåller kapitel 6 i försvarsbeslutet hög grad av indikatorer för strategisk styrning då exakt antal, typ och verksamhet framgår.

Insatsorganisation	Indikatorer för policy i försvarsbeslut hög	Indikatorer för strategi i försvarsbeslut hög
--------------------	--	--

4.1.3. Regleringsbrev

Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser styrs i regleringsbrevet. Förutom var det internationella uppdraget ska genomföras styrs det i utsträckning i tid, antal individer som får ingå i styrkan, funktioner som ska ingå samt i flera fall vilka uppgifter som ska lösas både före och under uppdraget. Styrningen har indikatorer för strategisk styrning i alla delar, men reglerar inte insatsorganisation specifikt.

Regleringsbrevet styr även genomförandet av inspektioner enligt ett antal konventioner. Huvuddelen av uppdragen innehåller indikatorer för policybeslut. Några är detaljerade till område eller land och antal inspektioner med indikator för strategiskt beslut. Ingen styrning bedöms påverka insatsorganisation.

Då regleringsbrevet i huvudsak i övrigt innehåller hänvisningar till försvarsbeslut och förordning med rapporteringskrav på genomförd verksamhet innehåller dokumentet få styrningar till försvarsmakten vad avser insatsorganisation. Kraven på rapportering har i de flesta delarna indikatorer för policy.

Insatsorganisation	Indikatorer för policy i regleringsbrev låg	Indikatorer för strategi i regleringsbrev ingen
--------------------	--	--

4.1.4. Slutsatser insatsorganisation

Inledande målsättning i främst försvarsbeslutet visar på reglering via ambition och vilja där mottagaren kan välja väg till målet. Detta indikerar styrning genom policy. Denna generella styrning detaljeras dock vidare när Försvarsmaktens insatsorganisation regleras i detalj vad avser organisation, antal och i vissa fall även till specifika uppgifter. Styrningen indikerar därför på strategiskt beslut genom specifika mål, avgränsade medel och, i och med att organisationen är namnsatt till förbandstyp, även metod.

¹⁰⁷ Prop. 2014/15:109, s.73-86

4.2. Grundorganisation

4.2.1. Förordning

I förordningstexten kan policybeslut utläsas vad avser skrivningar som att medverka i statsceremonier¹⁰⁸, att försvarsmakten bestämmer inom sitt ansvarsområde hur stöd och utbildning av hemvärn ska organiseras. Regeringen reglerar vad de förväntar sig som slutresultat och detta får konsekvenser för försvarsmaktens organisation, men i dessa fall styr inte regeringen ytterligare i detalj.

Vad avser grundorganisationens reglerar dock förordningen till typ, placering och namn¹⁰⁹. Ett exempel på reglering är artilleriets stridsskola (ArtSS) i Boden, tillhörande Artilleriregementet. Ett annat Amfibieregementet (Amf1) i Haninge/Berga med verksamhet i Berga och Göteborg. Trots att det klart uttalat inte framgår verksamhet kan det implicit utläsas vad regeringen avser för verksamhet. Försvarsmaktens hela grundorganisation är alltså styrd till plats och verksamhet. Styrningen överensstämmer med ett strategiskt beslut vad avser rum, resurs och antal, men även vilken handling som förväntas. Argument kan ges för att detta ska ses som ett policymål då styrningen kan anses sakna noggrann specificering och snarare en styrning genom ramar. Nivån på beslutet faller här avgörandet så man får anse att försvarsmakten i detta fall inte kan välja verksamhet fritt i landet. Förordningen styr förutom organisationsenheterna även vissa delar som ska ingå i försvarsmaktens högkvarter. Dokumentet innehåller låg grad av policy, men hög grad av strategi.

Grundorganisation	Indikatorer för policy i förordning. låg	Indikatorer för strategi i förordning. hög
-------------------	---	---

4.2.2. Försvarsbeslut

Försvarsbeslutet 2015 (prop. 2014/15:109) omfattar 115 sidor text och innehåller förutom styrningar till det militära förvaret även kapitel som beskriver politikens inriktning, utgångspunkterna i svensk säkerhetspolitik, försvarspolitik (totalförsvar), inriktning för det civila förvaret samt frivilligorganisationer. Analysen av görs av dokumentet som helhet vilket innebär att vissa beslut som inledningsvis utläses som policy, senare i dokumentet kan detaljeras i styrning till den grad att bedömningen slutligen resulterar i flest indikatorer för ett strategiskt beslut. Detta redovisas graderat i analysverktyget som indikatorer för både policy och strategi.

Målsättningen för Försvarsmakten påverkar även grundorganisation. Se punkt 4.1.2. Indikerar policystyrning.

I inledningen av kapitel 6 framgår att den enskilt viktigaste målsättningen är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden¹¹⁰. Alla krigsförband ska ha uppgifter såväl i fred, som vid höjd beredskap. Förvaret ska ställas om med en större nationell tyngdpunkt. Vidare utformas krigsförbanden mot att möta ett väpnat angrepp i syfte att utgöra tröskel samt att regeringen menar att den åtgärden automatiskt ökar förmågan till att t.ex. hävda territoriet

¹⁰⁸ Förordning 2007:1266, s.1

¹⁰⁹ Förordning 2007:1266, s.7-9

¹¹⁰ Prop. 2014/15:109, s.63

även i fredstid. För att nå dit (metoder) framställer regeringen¹¹¹ på vikten av försvarsmakten förbereder sig genom planering och övningar (mobilisering och beredskap)¹¹², att förbanden ska vara krigsdugliga och tillgängliga i fredstid, att övningsverksamheten prioriteras inom beslutsperioden samt att övningsområden i hela Sveriges klimatområden bibehålls även om det inte finns förband i dess omedelbara närhet. Målet uttrycks som vilja samtidigt som medel och metod inte specificeras i annat än generella termer varför detta indikerar styrning genom policy.

Försvarsmakten gavs under 2014 återigen tillstånd att genomföra repetitionsutbildningar genom vilka försvarsmakten kan öva hela krigsförband. Att från regeringens sida reglera hur försvarsmakten kan utbilda sin personal i fredstid är en styrning till metod varför detta bedöms vara ett strategiskt beslut.

Vad avser arméstridskrafterna menar regeringen att det är ett svenskt strategiskt intresse att ha militär närvaro på Gotland. Därför organiseras en mekaniserad stridsgrupp på ön samt att utbildningsgruppen förstärks för att öka övnings- och utbildningsverksamheten. Regeringen uttrycker förband som vidmakthålls genom texten och ändrar militärpolisens organisation. Hemvärnet får en ny indelning i försvarsbeslutet. Ny materiel i form av granatkastarvagnar, pansarterrängbilar, luftvärn med kort- och medellång räckvidd, brobandvagnar, m.m. tillförs.

För marinen innehåller försvarsbeslutet beslut om vidmakthållande och modifieringar av flertalet fartyg samt tillförsel av vapensystem ombord. Modifieringarna innebär i många fall förändring av fartygens uppgifter.

Flygstridskrafterna omorganiseras till fyra flygflottiljer innehållande de tidigare basbataljonerna och divisionerna indelas i tre stycken i fredstid. Stridsflygdivisionerna ombeväpnas under perioden till JAS 39E. Helikopterförbanden omorganiseras till en helikopterflottilj med tre skvadroner. Övningsverksamheten för helikopterförbanden prioriteras till samövning med armé- och marinstridskrafter.

För de försvarsgemensamma stridskrafterna¹¹³ finns beslut om vidmakthållande av vissa delar. Vidare omstruktureras ledningsorganisationen samtidigt som regeringen anser att försvarsmakten bör genomföra militärstrategisk planering och leda gemensamma operationer. En framskjuten ledning utvecklas avsedd för Gotland. Spridda depåförband skapas.

Regeringens möjligheter att styra försvarets långsiktiga materielförsörjning på strategisk nivå bör stärkas.

Vad avser materiel- och logistikförsörjningen avser regeringen öka sin styrning. Regeringen ser en stark koppling mellan exportfrågor och försvarsmaktens operativa förmågor där exportstödet utgår från en säkerhetspolitisk helhetsbedömning som inbegriper försvarsmaktens förmåga. Beslutet tydliggör att flyg- och undervattensförmågan utgör för regeringen särskilda säkerhetsintressen men tydliggör samtidigt att internationella samarbeten kan ha andra

¹¹¹ Det formella beslutet åligger riksdagen. Då det i texten står regeringen ska det förstås som regeringens förslag till riksdagens beslut.

¹¹² Prop. 2014/15:109, s.65

¹¹³ Ledning-, logistik-, underrättelse-, special- och depåförband.

målsättningar. Medvetna val, gynnsamhet och engagemang tas upp som ingångsvärden för samarbete men preciseras inte ytterligare. Den långsiktiga materielförsörjningen listar fartyg, fordon, flygplan, vapensystem m.m.

Försvarsmaktens grundorganisation styrs i flera fall i detalj från regeringsnivån. Den inledande målformuleringen innehåller indikatorer för policy, medan styrningarna till organisation, plats och enskild materiel tydligt pekar på en strategisk styrning där både medel och metod påverkas. Regeringen tycks ha ett särskilt intresse att styra i materielprocessen då den förknippas med exportpolitik.

Grundorganisation	Indikatorer för policy i försvarsbeslut. medel	Indikatorer för strategi i försvarsbeslut medel
-------------------	--	---

4.2.3. Regleringsbrev

Försvarsmakten uppdras i regleringsbrevet att aktivt använda exportfrämjande verksamhet i syfte att främja egen materielförsörjning. Effektiviteten i denna ska ökas genom mätningar av ledtider i materielprojekt. Regeringen pekar ut särskild materiel av intresse. Skrivningen indikerar i huvudsak policy, men innehåller strategisk styrning till specifikt medel.

Metodstyrning till att försvarsmusikverksamhet ska fortgå indikerar viss strategisk styrning.

Organisationsstyrning för gotlandsgruppen att ingå i Gotlands regemente indikerar strategisk metodstyrning.

I övrigt innehåller regleringsbrevet vissa metodstyrningar angående att försvarsmakten i sin rapportering ska samarbeta med andra myndigheter. Styrningarna har implicit liten inverkan på grundorganisationen och redovisas därför här som en strategisk styrning till metod i låg grad. Ett exempel på detta är uppgiften att försvarsmakten uppdras att analysera och utveckla förmågan att genomföra cyberoperationer med stöd av FRA¹¹⁴.

Vad avser säkerhetstjänst uppdras försvarsmakten att hålla hög beredskap samt anmodas prioriterade områden att bedriva tjänsten inom. Regeringen metodstyr tjänsten genom metod.

Grundorganisation	Indikatorer för policy i regleringsbrev låg	Indikatorer för strategi i regleringsbrev låg
-------------------	---	---

4.2.4. Slutsatser grundorganisation

Inledande målsättning i främst försvarsbeslutet är inte noggrant specificerad, visar på reglering via idé och vilja där mottagaren kan välja väg till målet vilket indikerar på styrning genom policy. Denna generella styrning detaljeras dock vidare när Försvarsmaktens grundorganisation regleras i detalj vad avser organisation, antal, typ och ort. Ordningen inom förbanden specificeras i några fall samtidigt som viss förbandsmateriel detaljeras i antal. Styrningen indikerar därför i hög grad på strategiskt beslut genom specifika mål, avgränsade medel och, i och med att organisationen är namnsatt till förbandstyp och ort, även metod.

¹¹⁴ Försvarets radioanstalt

4.3. Personalstyrning

4.3.1. Förordning

Regeringen utser, efter förslag från försvarsmakten, utnämningar till militära grader över brigadgeneral och flottiljamiral¹¹⁵. Vidare utser regeringen chefsjurist, ekonomidirektör, personaldirektör, generalläkare och chef för säkerhetsinspektion. Vidare regleras antalet högre officerare till antal som inte får överskridas¹¹⁶. Övriga befattningar bestämmer försvarsmakten självmant¹¹⁷. I försvarsmaktens arbetar dagligen ca 20 000 personer¹¹⁸ varför styrningen till de höga nivåerna och vissa befattningar får anses som ringa styrande. Dock uppstår frågan om varför regeringen styr i detalj för just dessa befattningar och grader. Generellt har försvarsmakten stor egenstyrning varför denna styrning inte anses ge ingångsvärde till analysen.

Personalstyrning	Indikatorer för policy i förordning. låg	Indikatorer för strategi i förordning. låg
------------------	---	---

4.3.2. Försvarsbeslut

Den politiska inriktningen i inledningen av Försvarsbeslutet talar generellt om personalförsörjningen som syftande till att förse krigsförbanden med utbildad personal. Folkförankringen nämns som avgörande för försvarsviljan och ska uppnås genom stöd från samhället, delaktighet och engagemang bland befolkningen¹¹⁹. Texten indikerar inledningsvis policy.

Rekryteringen av soldater redovisas som problematiskt och därför inför regeringen en ny personalkategori som benämns GSS/P. Tanken är att dessa ska fylla krigsförbanden med personal utöver de soldater och sjömän som rekryteras via kontraktsanställning¹²⁰. Den grundläggande militära grundutbildningen utökas till 9-12 månader i syfte att kunna krigsplacera denna nya personalkategori direkt efter genomförd utbildning utan att de kontrakteras och anställs. Denna personalkategori motsvarar det som för tjugo år sedan kallades GB eller KB. Indikatorer finns för att regeringen i detta fall styr genom strategi med medel och metod.

Reservofficerssystemet nämns som av stor betydelse och här pekar regeringen på att dessa ska användas på särskilda befattningar i organisationen. Policystyrning så väl som strategistyrning genom metod indikeras.

Under kapitlet om försvarspolitik regleras att stående förband ska vara personellt uppfyllda över tiden medan kontraktsförbanden i huvudsak utgörs av tidvis anställda soldater och sjömän. Den nya personalkategorin, GSS/P, bör i huvudsak även de placeras i dessa förband och när dessa är uppfyllda placeras överflödiga i en personalreserv i högst 10 år. Detta är en indikator att försvarsmakten styrs till metod genom strategiskt beslut.

Kapitel 6 – militärt försvar – innehåller en särskild rubrik för personalförsörjning. Texten innehåller flera stycken som indikerar policy där betydelsen av folkförankring och vikten av

¹¹⁵ Brigadgeneral för armén och flottiljamiral för flygvapnet och marinen. Nivå OF6.

¹¹⁶ Vissa avsteg kan göras under begränsad tid.

¹¹⁷ Förordning 2007:1266, s.5 samt bilaga 2.

¹¹⁸ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-siffror/>

¹¹⁹ Prop. 2014/15:109, s.18

¹²⁰ Benämns GSS/K och GSS/T

försörjning för att klara de säkerhetspolitiska nationella målen åter redovisas, men även delar där regeringen styr försvarsmakten till metod. Stycket uppprepar informationen om ny personalkategori samt förlängd grundutbildning.

Ett fortsatt reformbehov av personalförsörjningen med behov av särskild utredning nämns tillsammans med konstaterande om strukturella problem inom officerskåren vad avser grad, ålder, kön och tjänstbarhet. Utredning om flera vägar in i yrket för den som vill bli officer anses bör genomföras för att kunna komplettera dagens utbildning av officerare. Meritering av civil utbildning tillsammans med kompletterande officersutbildning föreslås som en åtgärd. Även specialistofficerare föreslås kunna komplettera sin utbildning med en anpassad officersutbildning för att utnämnas till taktisk officer.

I syfte att behålla de kontrakterade soldaterna anställda inom försvarsmakten längre tid föreslås att försvarsmakten inför incitament i form av tidsdelmål med ekonomisk kompensation. Regeringen styr inte försvarsmakten explicit att genomföra dessa åtgärder utan håller sig i text till att föreslå och att konstatera fakta. Detta sätt att föreslå metoder till försvarsmakten utan att därför besluta att så ska genomföras faller inte under indikatorer för varken policy eller strategi då de inte är beslut som försvarsmakten tvingas utföra.

Personalstyrning	Indikatorer för policy i försvarsbeslut. hög	Indikatorer för strategi i försvarsbeslut. medel
------------------	---	---

4.3.3. Regleringsbrev

Försvarsmakten uppdras att samverka med försvarshögskolan vad avser dimensionering inför kommande utbildningsår. Styrningen indikerar policy.

Stöd till rekryteringsmyndigheten vad avser information till totalförsvarspliktiga regleras att ske genom ett utskick av informationsunderlag innehållande individens steg genom processen från första kontakt med myndigheten tills grundutbildningens slut. Även valmöjligheter efter genomförd utbildning ska ingå. Vidare ska försvarsmakten se över samtliga GSS-befattningar avseende kravprofiler och antagningskrav i syfte att vara relevanta ur ett jämställdhetsperspektiv. Dessa skrivelser indikerar strategisk styrning i detalj med mål, medel och metod.

Personalstyrning	Indikatorer för policy i regleringsbrev. hög	Indikatorer för strategi i regleringsbrev. låg
------------------	---	---

4.3.4. Slutsatser personalstyrning

Regeringen nämner personalförsörjningen som varande av betydelse för folkförankring i samband med landets försvarsvilja. Vissa prioriteringar ges till krigsförbandens uppfyllnad och reservofficerares vikt. Inga styrningar kan utläsas vad avser antal anställda vid enskilda förband eller antal i respektive militär grad. Regleringen av antal officerare i högsta graderna indikerar strategiskt beslut men påverkar personalvolymen i stort i så låg grad att det inte bedöms anses begränsa strategiskt. Viss styrning till metod indikeras i och med ”flera vägar in” samt uppmaningen att se över kravprofiler. Denna skrivning tolkas som diffus i sin uppdragsställning vilket indikerar policy snarare än strategi.

Vad avser grundutbildning av soldater uppdras Försvarsmakten i ett fall till antal, utbildningslängd samt att en ny personalkategori införs. Detta indikerar strategi genom medel och metodspecificering.

Trots viss detaljstyrning från regeringens sida tolkas personalstyrningen av försvarsmakten vara av policykaraktär med inslag av strategisk styrning i begränsade fall.

4.4. Sammanställd analys

	POLICY	STRATEGI
Insatsorganisation	Indikatorer i förordning hög	Indikatorer i förordning ingen
	Indikatorer i försvarsbeslut hög	Indikatorer i försvarsbeslut hög
	Indikatorer i regleringsbrev låg	Indikatorer i regleringsbrev ingen
Grundorganisation	Indikatorer i förordning. låg	Indikatorer i förordning. hög
	Indikatorer i försvarsbeslut. medel	Indikatorer i försvarsbeslut medel
	Indikatorer i regleringsbrev låg	Indikatorer i regleringsbrev låg
Personalstyrning	Indikatorer i förordning. låg	Indikatorer i förordning. låg
	Indikatorer i försvarsbeslut. hög	Indikatorer i försvarsbeslut. medel
	Indikatorer i regleringsbrev. hög	Indikatorer i regleringsbrev. låg

Bild utvisande sammanställd analys.

5. Avslutning

5.1. Sammanfattning av undersökningen

Forskningsfråga: Med vilken precision styr regering och riksdag myndigheten Försvarsmakten?

Under flertalet år har en debatt pågått kring hur politiska makten i Sverige styr det militära maktmedlet - Försvarsmakten. Rapporter från Statskontoret och Riksrevisionen förstärker diskussionen genom att bland annat redovisa sin syn på detaljeringsgraden med vilken regering och riksdag styr. Rapporterna visar på att myndigheten Försvarsmaktens effektivitet kan ökas genom mindre grad av detaljstyrning från politiken.

Undersökningen utgår från den samhällsvetenskapliga tolkningen av ett policybeslut bredvid den krigsvetenskapliga tolkningen av strategiskt beslut. Policybeslut definieras (se teorikapitel) som en politisk viljeriktning med diffus målformulering mot slutmål utgående från principer. Ett strategiskt beslut innehåller en tydligare målstyrning inkluderande medel med vilket målet ska nås samt metod klargörande hur målet ska nås. Dessa två tolkningar används för att undersöka om de beslut med vilka regering och riksdag styr Försvarsmakten med kan anses vara i nivån/detaljeringsgraden av policybeslut eller strategiska beslut.

Tre centrala dokument med vilka regering och riksdag ger styrning till försvarsmakten har använts i undersökningen; förordning, försvarsbeslut samt regleringsbrev. Undersökningen avser nutid varför de senaste utgåvorna av dokumenten har använts. Kvalitativ textanalys har valts som metod varför stora delar av dokumenten tolkas och sammanställs till slutsatser inom respektive områden och delområden.

Undersökningen visar på att regering och riksdag i stor utsträckning formulerar sig enligt policy i regleringen av Försvarsmakten där styrningen anger målsättning/vilja utan att tydligt förutbestämma för myndigheten exakt med vad eller hur målet ska uppnås. Samtidigt innehåller dokumenten flertalet strategiska styrningar som reglerar vilka medel myndigheten förfogar över samt även vilken metod politiker avser att Försvarsmakten ska använda för att nå dit. Sammantaget visar undersökningen att trots den övergripande styrningen enligt policybeslut så regleras myndigheten i detalj överensstämmande med strategibeslut inom områdena insatsorganisation och grundorganisation samt till viss del inom personalstyrning.

Förordningen förväntades innehålla formuleringar med hög grad av policy och sakna strategins styrning genom medel och metod. Analysen bekräftade detta förutom inom området insatsorganisation där förordningen implicit till hög grad styr genom strategins medel och metod.

Försvarsbeslutet förväntades innehålla policybeslut i hög grad och strategiska beslut i låg grad. Analysen visar på styrning genom policybeslut till hög grad inom insatsorganisation och personalstyrning samt till medelnivå inom grundorganisation. Analysen av styrning genom strategi uppvisar väldigt liknande resultat vilket kan visa på att den politiska makten

har ambition att styra genom policy, men att de genom strategiska beslut i slutändan ändå styr till sådan detaljeringsgrad att policyinriktningarna i dokumentet till del blir överflödiga.

Regleringsbrevet förutsattes vara det mest strategiskt styrande dokumentet av de tre, främst med anledning av den korta tiden mellan beslut och handling. Analysen visar tvärtom indikatorer på låg eller ingen nivå för strategi. Policybeslut fick samma resultat förutom inom området personalstyrning där hög grad av policy indikerats. Om de ekonomiska förutsättningarna hade ingått i analysen hade resultatet möjligen sett annorlunda ut.

5.2. Diskussion

5.2.1. Resultat

Resultatet av undersökningen överensstämmer med den kritik som Statskontoret och Riksrevisionen riktar mot detaljeringen i styrningen av försvarsmakten när det åskådliggörs genom jämförelse av policy eller strategi enligt denna undersökning. Tilläggas bör att denna distinktion av teoribegreppen inte har identifierats i någon annan undersökning innan denna. Inte heller jämförelse utgående från centrala teorier av begreppen där policy hämtas från samhällsvetenskapens och strategi från krigsvetenskapens definitioner.

Resultatet är bara gällande om definitionen av begreppen från teorierna accepteras. Alternativet är att omdefiniera definitionerna eller anse att policybeslut och strategiska beslut kan tas av nästan vem som helst på nästintill vilken beslutsnivå som helst.

Undersökningen visar att det politiska styret i Sverige styr det militära maktmedlet, i form av myndigheten Försvarsmakten, genom både policybeslut och strategiska beslut. Styrningen genom strategi inom regleringen av grundorganisation och insatsorganisation innehåller mål, medel och metoder i så detaljerad grad att Försvarsmakten har mycket begränsad handlingsfrihet inom de områdena. Även inom personalstyrning finns både policystyrningar och strategiska styrningar från politiken, men de strategiska besluten är inte reglerande i samma detaljeringsgrad.

5.2.2. Teori, metod och forskningsetik

Teorier kring policy och strategi finns det en uppsjö av. Begreppen kan uppfattas abstrakta och oexakta vilket denna undersökning har sökt finna förtydligande till. Att så definitivt bestämma vilka indikatorer policy och strategi innehåller kan uppmana till kritik mot undersökningen. Samtidigt ger denna undersökning tydliga identifiering av begreppen en fast utgångspunkt för vidare diskussion och ett verktyg att använda och utveckla i vidare forskning. Diskussionen riskerar annars att fortsatt famla i mörker om inte ansträngningar görs att reda ut begreppen med vilka argument förs.

Kvalitativ textanalys (innehållsanalys) i hermeneutisk anda har använts i undersökningen. Alternativ metod för denna undersökning kan vara kvantitativ textanalys genom ordräkning där ord som identifieras vara aktuella för en viss tidsperiod räknas i dokument för den perioden bredvid dokument ur en annan tidsperiod. Dessa ord bör i det fallet vara sådana som fastställs vara inom den strategiska nivåns beslut. Exempel på dessa kan vara Gotland, NATO, Försvarsstab, m.m. En sådan undersökning kan i så fall analysera om strategiska

beslutsområden innehålls i politikens dokument (som förutsätts styra genom policy) i större utsträckning när de är aktuella i den politiska debatten.

Etiska frågor vilka blir synliggjorda i denna undersökning anses reduceras till frågor kring validitet och reliabilitet. Detta då inga personuppgifter behandlas. Inte heller har intervjuer använts som kunnat påverka någons integritet, skyddsvärde eller politiska ställning. Forskningen har gjorts av författaren ensam utan påverkan eller inslag av annans åsikt eller annans tidigare arbete i enlighet med god forskningssed.¹²¹

Reliabiliteten anses vara godtagbar sett utifrån metoden där tydlighet framgår i analysavsnittets delar. Brister kan argumenteras för inom mätmetoden där endast fyra nivåer används vilka utgår från analys av en omfattande textmassa i dokument med skilda utgångspunkter. Alternativ till metod diskuteras därför nedan. Genom att indela analysen i relevanta, specifika områden har ansats gjorts att tydliggöra undersökningen och resultaten, samt öka möjligheten till replikering.

Validiteten kan diskuteras utifrån tanken om detaljeringsgrad i styrning. Att analysera fenomenet utgående från policy och strategi kan anses utmanande. Styrningsbegreppet ansågs tidigt för omfattande för att ingå i undersökningen varför fokus på just dessa två begrepp använts som ansats. Teoriavsnittets reducering av begreppen avser tydliggöra utgångspunkten för detaljeringsgraderna vilka de representerar och därigenom säkerställa att mätning av det som avses mätas har kunnat genomföras.

5.3. Relevans för yrkesutövningen

Denna undersökning belyser och utvecklar den offentliga diskussionen genom att tydliggöra den pågående debatten. Behovet existerar uppenbarligen. Genom att avgränsa samtalet med tydligare begreppsvärld, gällande för förhållandena i Sverige, i dialogen mellan politiken och Försvarmakten, finns förutsättningar att bli effektivare i nyttjandet av det militära maktmedlet.

Undersökningen kan skifta fokus från resursdiskussionen, vilken riskerar förlama debatten, till frågan om vem som bör bestämma över vad och hur. I fortsatt dialog mellan Regeringen och Försvarmakten kan därför resultaten ur denna undersökning användas som grund för vilken domän och begreppsvärld specialister inom politik respektive krigsvetenskap bör hålla diskussionen inom.

5.3.1. Fortsatt forskning

Som Statskontoret påpekade sker en omfattande informell dialog mellan parterna i denna undersökning. Hur den dialogen påverkar de slutgiltiga besluten bör klargöras. Frågan om vem som rätteligen tar beslut bör utredas ytterligare. Regeringen frågar Försvarmakten om detaljer innan beslut tas. Det bör prövas om orsaken till detta är att politikerna egentligen tar beslut vilka borde ha fattats inom Försvarmakten. Vidare bör utredas vem som är den egentliga beslutsfattaren om en sådan rekommendation till beslut från Försvarmakten till någon del förändras innan beslut i Regering.

¹²¹ *God Forskningssed*, s.8,12

Det hade även varit intressant att reda ut hur de inblandade beslutsfattarna, både på politisk och på militär nivå, uppfattar begreppen i denna undersökning samt hur de ser på med vilken detaljeringsgrad deras roll bör reglera verksamhet.

6. Litteratur och referensförteckning

6.1. Litteratur

Knill, Christoph & Tosun, Jale., *Public policy: a new introduction*, Palgrave Macmillan, New York, 2012

Sabtier, Paul A., *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: West view Press. 2007

Anderson, James E., *Public policy-making*, London, 1975

Premfors, Rune, *Policyanalys: kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*, Studentlitteratur, Lund, 1989

Weible, Christopher M. & Sabatier, Paul A. (red.), *Theories of the policy process*, Fourth edition., Boulder, CO, 2017

Lundquist, Lennart, *Förvaltning, stat och samhälle*, Studentlitteratur, Lund, 1992

Edström och Gyllensporre, *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget*, Scandbook AB, Falun, 2014

Colebatch, H. K., *Policy*, 3. ed., Open University Press, Maidenhead, 2009

Allison, Graham T., *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, Little, Brown, Boston, Mass., 1971

Brans et al, *Routhledge handbook of comparative policy analysis*, Routhledge, 2017

Hill Michael, *Policyprocessen*, Lieber AB, 2007, ISBN 978-91-47-08642-9

Foster, Christopher D. & Plowden, Francis J., *The state under stress: can the hollow state be good government?*, Open University Press, Buckingham, 1996

Rothstein, Bo, *Vad bör staten göra?: om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, 2., [rev.] uppl., SNS förl., Stockholm, 2002, ISBN 91-7150-858-9

Clausewitz, Carl von, *Om kriget*, Bonnier fakta, Stockholm, 1991

B.H. Lidell hart, *Strategy*, Meridian, 2nd ed., 1991

Beaufre, *Modern strategy*, Nordstedts, 2010

Widén, Jerker & Ångström, Jan, *Militärteorins grunder*, Försvarsmakten, Stockholm, 2005

Ångström, Jan & Widén, Jerker, *Contemporary military theory: the dynamics of war*, Routledge, Milton Park, Abingdon, Oxon, 2015

Wedin, Lars, *Från politiskt projekt till militär handling: en introduktion till militärstrategin*, 1. uppl., Försvarshögskolan, Stockholm, 2009

Baylis, Wirtz and Grey, *Strategy in the contemporary world*, Oxford university press, 5th ed., 2016, p310

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik, Towns, Ann E. & Wängnerud, Lena, *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, Femte upplagan, Wolters Kluwer, Stockholm, 2017, s.211

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

Johannessen, Asbjørn & Tufte, Per Arne, *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*, 1. uppl., Liber, Malmö, 2003, s.56

Beckman, Ludvig, *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer*, Santéus, Stockholm, 2005

Bacchi, Carol Lee & Goodwin, Susan, *Poststructural policy analysis: a guide to practice*, New York, NY, 2016

Dolman, Everett C., *Pure strategy: power and principle in the space and information age*, Frank Cass, London, 2005

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.), *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*, 3., [utök.] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2012

Parsons, Wayne, *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Elgar, Aldershot, 1995

Bridgman, Peter & Davis, Glyn., *Australian policy handbook*, Allen & Unwin, St Leonards, N.S.W., 1998

6.2. Tidskriftsartiklar

Arvidsson Claes, *Försvarsberedningen – i (o-)takt med tiden.*, Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift Nr 1 2015, Stockholm

Edström Håkan, *Med alla till buds stående metoder medel - Strategi i den politiska styrningen av Försvarsmakten*, Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift Nr 1 2015, Stockholm

Österdahl Inger, *Challenge or Confirmation*, Nordic journal of international law, 2011, Nr80, pp 25-93

Lowi, *Four systems of policy, Politics and choice*, Public Administration Review vol 32 No4, 1972, pp 298-310

Siciliano/Moolenaar, *A cognitive perspective on policy implementation; reform beliefs, sense-making, and social networks*, Public Administration review, 2017, pp 889-901

Bridgman&Davis, *What Use is a Policy Cycle? Plenty, if the Aim is Clear*, National Council of the Institute of Public Administration, Australia 2003

6.3. Offentliga tryck

Riksrevisionen, *Försvarmaktens omställning*, Stockholm, 2014

Regeringens proposition 2008/09:140, *Ett användbart försvar*, 2009,

Ekonomistyrningsverket rapport, *Försvarmaktens interna styrning och kontroll*, 2008

Statskontoret, *Riksdagens och regeringens styrning av försvaret*, 2005:7, (svar på uppdraget från Statens offentliga utredningar, försvarsstyrningsutredningen, 2004/429-5)

Förordning 2007:1266 utgiven av regeringen 2007-12-06. Uppdaterad senast 2018-01-01.

Prop. 2014/15:109, *Försvarpolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*, Stockholm, 2015

Militärstrategisk doktrin: MSD 16, Försvarmakten, Stockholm, 2016, <http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/doktriner/militarstrategisk-doktrin-2016-ny.pdf>

Operativ doktrin 2014: OPD, Försvarmakten, Stockholm, 2014

Försvarsstyrningsutredningen, *Styrningen av insatsförsvaret: betänkande*, Fritze, Stockholm, 2005, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2005/11/sou-200592/>

Försvaret - en utmaning för staten: granskningar inom försvarsområdet 2010-2014, Riksrevisionen, Stockholm, 2014, http://www.Riksrevisionen.se/Page-Files/19845/RiR_2014_8_Forsvarets_slutrapport_Anpassad.pdf

Riksdagens protokoll 18 feb, 2003/04:71, Sveriges Riksdag, Stockholm, 2003

Riksdagens protokoll 13 juni, 2005/06:140, Sveriges Riksdag, Stockholm, 2005

Regeringens skrivelse 2007/08:51 *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och fredsfrämjande verksamhet.*, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/riksdagsskrivelse/riksdagsskrivelse-20070851_GV0K51

Vetenskapsrådet, *God Forskningssed*, Stockholm, 2017, ISBN 978-91-7307-352-3

6.4. Elektroniska källor

<https://www.synonymer.se/sv-syn/princip>, hämtad 2017-03-27

<https://svenska.se/tre/?sok=policy&pz=1>, hämtad 2018-03-27

<https://en.oxforddictionaries.com/definition/policy>, Hämtad 2017-03-27

<https://chambers.co.uk/search/?query=policy&title=21st>, hämtad 2017-03-27

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/policy>, hämtas 2017-03-27

<https://svenska.se/tre/?sok=princip&pz=1>, hämtad 2018-04-10

<https://en.oxforddictionaries.com/definition/principle>, hämtad 2018-04-10

<https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/vart-arbetssatt/strategisk-planering/>, hämtad 2018-03-27

<http://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>, hämtad 2018-04-04

Svenska akademiens ordböcker, <https://svenska.se/tre/?sok=f%C3%B6rordning&pz=1>, hämtad 2018-04-09

<https://www.fhs.se/anna-lindh-biblioteket/om-biblioteket/vara-samlingar.html>, hämtad 2018-03-22.

<https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/forsvarsmakten-i-siffror/>, hämtad 2018-04-09

<http://www.regeringen.se/48dd3a/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/forsvarsberedningen/anvisningar-170109.pdf>, hämtad 2018-04-25

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2005/11/sou-200592/>, Hämtad 2018-05-08

http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152, Hämtad 2018-05-08

<https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/dokument/regleringsbrev/>, Hämtad 2018-06-14

<http://www.notisum.se/rnp/sls/fakta/a0071266.htm>, hämtad 2018-06-15