



Rapport

Datum
2017-12-15

Underbilaga 5.3
Ö 568/2016

1 (29)

Hur kan doktriner utvecklas och implementeras i Försvvarsmakten

Peter Thunholm¹ och Anders Palmgren

Försvvarshögskolan

¹ POC: Peter Thunholm, Professor i krigsvetenskap med inriktning operationer och taktik, Krigsvetenskapliga avdelningen/Militärvetenskapliga institutionen, Försvvarshögskolan Box 27805, 115 93 Stockholm. Tel: 070-241 7777; epost: peter.thunholm@fhs.se

Sammandrag

Doktriner, reglementen och instruktioner av olika slag är viktiga styrmedel för att påverka hur den militära organisationens medlemmar ska förstå sin verklighet, organisationens syfte och hur organisationen vill bedriva sin verksamhet. De återfinns idag på alla hierarkiska ledningsnivåer. Vi har studerat doktrinutvecklingsprocesserna på militärstrategisk-operativ (joint) nivå i USA, Storbritannien, Israel och Norge. Studierna har omfattat såväl analys av processbeskrivande styrdokument som intervjuer med erfarna doktrinutvecklare och implementatörer. Vi använder i rapporten begreppet *doktrin* som beteckning på de högsta militärstrategiska och försvarsmaktsgemensamma (operativa) publikationerna, på samma sätt som beskrivs i Militärstrategisk doktrin 16.

Huvudfrågeställningarna vi försöker besvara i rapporten är följande: Baserat på tidigare forskning i projektet om olika länders doktrinutvecklingsprocesser, (a) utarbeta förslag på hur en fruktbar doktrinutvecklingsprocess kan se ut samt (b) identifiera fördelaktiga processer för implementering av doktriner främst på joint-nivå.

En rimlig inställning till doktriner att se dem som *effekthöjande samordningsverktyg*. Även om det inte finns tidlösa eller allmängiltiga regler och principer för krigföring som inte är kontextbundna så betyder inte det att strateger och taktiker ska övergå till ren opportunistisk och intuition. Handlingar måste kunna rättfärdigas och detta kan ske genom att man inom en militär organisation blir överens om vissa utsagor och uppfattningar om krig och hur krig ska föras. Genom att komma överens i en doktrin om hur vissa saker ska göras så minskar man effekten av osäkerhet och friktioner.

Vi föreslår införande av en doktrinprocess i Försvarsmakten bestående av sex olika huvudaktiviteter: (1) Övergripande ledning, (2) Initiering, (3) Utveckling, (4) Auktorisation, (5) Implementering samt (6) Vidmakthållande. Baserat på våra egna studier av doktrinrelaterad forskning och dagens utvecklingshandböcker för doktrin i de länder vi studerat är vi benägna att tro att dessa sex aktiviteter tillsammans kan utgöra en fungerande doktrinutvecklingsprocess.

Rekommendationen är därför att Försvarsmakten genomför en tydlig institutionalisering av hela sin doktrinprocess i kombination med en fortsatt projektorienterad utveckling av enskilda doktriner. Vårt förslag är att i stort utgå ifrån den organisation av doktrinprocessen på militärstrategisk/operativ nivå som används inom flera västländer och inom NATO. Processen behöver dock anpassas efter svenska förutsättningar. Vi finner att den modell man valt i Norge skulle kunna utgöra modell även för Försvarsmakten. Modellen innebär att ansvar eller huvudmannaskap för olika doktriner fördelas inom HKV. Hela doktrinprocessen bör regleras formellt i en doktrinutvecklingshandbok och här kan exempel hämtas från flera länder.

Innehållsförteckning

Sammandrag	2
Hur kan doktriner utvecklas och implementeras i Försvarsmakten	4
Inledning	4
Frågeställningar.....	5
Metod.....	5
Disposition.....	5
Med vilket syfte utvecklas doktriner?	6
Doktriners begränsningar	8
Doktriners roll och syfte – medelvägen	9
Den ideala doktrinutvecklingsprocessen för en försvarsmakt som hårt måste prioritera mellan olika behov	12
1 Övergripande ledning.....	13
2 Initiering	15
3 Utveckling.....	15
4 Auktorisation.....	16
5 Implementering.....	16
6 Vidmakthållande	16
Erfarna doktrinutvecklarens erfarenheter från doktrinutveckling och implementering.....	17
1 Övergripande ledning av doktrin	17
2 Initiering	18
3 Utveckling.....	19
4 Auktorisation.....	20
5 Implementering.....	20
6 Vidmakthållande	20
Hur kan en svensk doktrinprocess organiseras.....	21
1 Övergripande ledning av doktrin i FM	22
2 Initiering av doktriner i FM.....	24
3 Utveckling av doktriner i FM	24
4 Auktorisation av doktriner i FM	25
5 Implementering av doktriner i FM	25
6 Vidmakthållande av doktriner i FM.....	25
Sammanfattande slutsatser	26
Referenser	28

Hur kan doktriner utvecklas och implementeras i Försvarsmakten

Inledning

Doktriner, reglementen och instruktioner av olika slag är viktiga styrmedel för att påverka hur den militära organisationens medlemmar ska förstå sin verklighet, organisationens syfte och hur organisationen vill bedriva sin verksamhet. De återfinns idag på alla hierarkiska ledningsnivåer. Framtagande av dessa typer av styrdokument är därför en viktig del av organisationens verksamhet. I flera av de större länderna, inom NATO, och även i mindre länder som t ex Norge finns idag utvecklingshandböcker för doktrinutveckling även på de högsta hierarkiska nivåerna.

Vi har tidigare studerat doktrinutvecklingsprocesserna på militärstrategisk-operativ (joint) nivå i USA, Storbritannien och Israel (Thunholm & Palmgren, 2015) och under 2017 har vi genomfört motsvarande studie avseende det norska försvarets doktrinutvecklingsprocess (Thunholm, 2017). Studierna har omfattat såväl analys av processbeskrivande styrdokument som intervjuer med erfarna doktrinutvecklare och implementatörer. Intervjuerna har gett en bild av hur de formella processerna fungerar i verkligheten men även av hur dessa doktrinutvecklare ser på doktriners syfte, styrkor och svagheter.²

Ordboksdefinitionen av **doktrin** är "... en lärosats som stöder ett visst praktiskt handlande. Ursprunget till begreppet doktrin återfinns i de latinska orden *doctrina* och *doceo*, vilka betyder undervisning, lärdom, läroämne respektive jag undervisar, jag lär ut".³ Idag finns det inte samsyn mellan olika länders försvarsmakter om vad som räknas som doktriner. Tvärtom är det så att väldigt olika typer av dokument går under namnet "doktrin", ifrån försvars- och säkerhetspolitiska policydokument, hela vägen över reglementen på operativ och taktisk krigföringsnivå ner till tekniska instruktioner om hur vapen och plattformar skall användas i olika operationstyper (Bjerga & Haaland, 2010).

Vi kommer i denna rapport använda begreppet *doktrin* som beteckning på de högsta militärstrategiska och försvarsmaktsgemensamma (operativa) publikationerna, på samma sätt som beskrivs i Militärstrategisk doktrin (MSD) 16, (Försvarsmakten, 2016).

Föreliggande rapport har framtagits inom ett forskningsprojekt finansierat och beställt av Försvarsmaktens högkvarter. Projektet är en del av Forsknings- och teknikutvecklingsprogrammet (FoT) "Den militära professionen". Det långsiktiga syftet med projektet är att bidra till utvecklingen av en effektiviserad doktrinutvecklingsprocess på främst militärstrategisk/operativ nivå inom Försvarsmakten och

² Projektets tidigare rapporter och forskningsartiklar framgår av referenslistan i slutet av rapporten.

³ Nationalencyklopedin, doktrin. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/doktrin> (hämtad 2015-12-16)

vårt forskningsprojekt har nu kommit till en punkt där vi sammanfattar genomförd forskning och ger rekommendationer för hur doktrinutveckling och implementering kan bedrivas i Försvarmakten, baserat på såväl forskning som beprövad erfarenhet från de länder vi studerat. Det är det som är syftet med föreliggande rapport. Målgruppen är i första hand officerare och annan personal i Försvarmakten med doktrinutveckling-/implementering som intresseområde. Rapporten kommer därför utgå ifrån att den primära mottagaren är bekant med doktriner som fenomen och dess uppgifter.

Frågeställningar

Huvudfrågeställningarna vi försöker besvara i rapporten är följande: Baserat på tidigare forskning i projektet om olika länders doktrinutvecklingsprocesser, (a) utarbeta förslag på hur en fruktbar doktrinutvecklingsprocess kan se ut samt (b) identifiera fördelaktiga processer för implementering av doktriner främst på joint-nivå.

Metod

För att svara på frågeställningarna har vi analyserat dels forskning om doktriner, dels processdokumentation och intervjuer (totalt 29 st) från tidigare genomförda studier (Thunholm & Palmgren 2015; Thunholm & Palmgren 2017a; Thunholm 2017). Vi har därutöver genomfört en intervjustudie med fem svenska doktrinutvecklare som alla haft centrala roller vid utveckling av Militärstrategisk doktrin (MSD 16) och Doktrin för gemensamma operationer (OPD 2014).

Dessa intervjuer genomfördes för att kartlägga erfarenheter av svensk doktrinutvecklingsprocess och svensk doktrinutveckling. Baserat på analysen av materialet ovan lämnar vi sedan förslag på hur den ideala utvecklingsprocessen (och implementeringsprocessen) kan se ut i Försvarmakten. Eftersom det i de undersökta länderna inte finns några styrdokument som reglerar doktrinimplementering bygger våra förslag i det avseendet uteslutande på analys av intervjuer. Vi ägnar p g a denna brist i underlaget mindre utrymme i rapporten åt doktrinimplementering.

Disposition

Rapporten inleds med en sammanfattning av tidigare forskning i syfte att beskriva doktriners roll, syfte fördelar och nackdelar. Därefter analyseras hur en ideal doktrinutvecklings- och implementeringsprocess kan utformas. Därefter redogör vi för hur vi uppfattar nuläget i FM när det gäller processen att utveckla och implementera doktriner. Slutligen lämnar vi förslag på hur FM kan organisera hela doktrincykeln från initiering av ny doktrin till revision.

I rapporten strävar vi efter att hålla nere sidantalet för att öka möjligheten att rapporten blir läst även av dem som har begränsat med tid att disponera för detta. I valet mellan fylliga motiveringar och grundligt underbyggda resonemang, eller mer kortfattade sådana, har vi valt det senare och hänvisar den läsare som vill ha en komplett bild att

läsa projektets tidigare rapporter, som framgår av referenslistan. I dessa rapporter ges också referenser till den forskning vi stödjer våra resonemang på. I denna rapport kommer vi i första hand att referera till våra egna tidigare rapporter i projektet och inte direkt till alla de källor vi använt i tidigare rapporter.

Med vilket syfte utvecklas doktriner?

Enligt den norske doktrinforskaren och överstelöjtnanten Harald Höiback (2016) har doktriner främst att göra med frågan om hur krig vinnns.⁴ Inom ramen för det övergripande huvudsyftet med doktriner kan de enligt Höiback ses som verktyg för att uppnå olika effekter i organisationen. De kan vara verktyg för *utbildning*, *ledning* eller *förändring*. Ett fjärde syfte kan enligt Höiback spåras i moderna doktriner, som t ex amerikanska marinkårens doktrin för Counter insurgency (COIN) som kom i mitten på 00-talet.

Denna typ av doktriner kan ses som verktyg för *marknadsföring* och strategisk kommunikation, främst utanför den egna organisationen. Ofta har doktriner flera uppgifter samtidigt. Vi har i våra studier av doktrinutvecklingshandböcker konstaterat att doktriner enligt dessa handböcker alltid har ett flertal syften och vi har belyst detta utförligt i andra rapporter (Thunholm & Palmgren, 2015; Thunholm, 2017). Nedan följer några utdrag ur dessa rapporter.

I 2013 års utgåva av UK doktrinutvecklingshandbok anges flera olika syften med joint doktrin. Följande citat ger en bild av huvudsyftet (UK MoD, 2013, p 1-1):

Essentially, military doctrine guides our armed forces on how to conduct themselves on operations. It is also a body of professional knowledge and a common basis for understanding the nature and conduct of armed conflict.

Handboken använder också ett citat av den amerikanske generalen Curtis E Lemay för att förklara betydelsen av doktrin (p 1-1): "... [doctrine] represents the central beliefs for waging wars in order to achieve victory."

Militära doktriner skall enligt UK handbok *informera*, *utbilda* och *vägleda* militär personal genom att tillhandahålla ett gemensamt ramverk och en gemensam förståelse för hur operationer genomförs. Doktrinen ska vidare ge en *förståelse* för det tidlösa och det kontextbundna i väpnade konflikter och de ska också utgöra en *grund för utbildning och träning* av officerare. Förutom dessa mer inåtriktade syften till försvarsmakten så ska även doktriner *förmedla ett tydligt budskap utåt*, till civila och militära partners, allmänheten och även till potentiella motståndare *om försvarsmaktens vilja och förmåga* att genomföra militära operationer.

US doktrinutvecklingshandbok (US Joint Staff, 2012), beskriver att det allmänna syftet med joint doktrin är att *öka den operativa effektiviteten* i USAs förenade (joint) styrkor. Som tidigare nämnts räknar US handbok upp elva olika delsyften med doktrin.

⁴ Op cit, Höiback, Harald, se not 2, s 3.

Den ska bland annat vara *stöd till operativa chefer* i deras koordination av stridskrafter; innehållet ska *spegla det som anses fungera bäst*; den ska utgöra *basen för US samordning med NATO* och annan multinationell joint doctrine, den ska vara *grund* för att utveckla en joint kultur och för joint träning och officersutbildning; den ska vara *grund* för joint modellering och simulering; den ska *informera andra US myndigheter* och (privata) organisationer och den ska *öka organisationseffektiviteten* genom att utgöra en gemensam referenspunkt för olika ”commands”(regionala ledningar) och vapengrenar. Det sägs också (US Joint Staff, 2012, p B-1) att:

Joint doctrine reflects fundamental principles and best practices based on extant [existerande] capabilities [current force structure and capabilities] and incorporating changes derived from lessons learned during operations, training, and exercises, and when appropriate, validated concepts.

Det framhävs även att doktrinen *innehåller tidlösa eller beprövade principer* såsom krigföringsprinciperna och andra principer för operationer och operativ design, likväl som nutida anpassningar i form av *lessons learned* (insamlade, bearbetade och systematiserade erfarenheter ifrån operationer). Användningen av joint doktrin ska *standardisera terminologi, träning, lednings- och lydnadsförhållanden, ansvarsområden och processer* inom USAs förenade styrkor i syfte att underlätta för operativa befälhavare och deras staber att fokusera på att lösa de strategiska, operativa och taktiska problem de står inför.

Standardiseringen innebär även att det finns ett ömsesidigt beroende vid utveckling av joint doktrin och alla andra doktrintyper; de skall *aldrig vara motsägande* och de skall *använda en gemensam terminologi*. Ansvar för detta ligger på alla doktrinutvecklande enheter. Dock, vid motsägelser så är joint doktrin styrande över alla andra doktriner

När det gäller vad som är syftet med norska FM doktriner så är den norska doktrinutvecklingshandboken inte explicit i detta avseende. Några syften med doktriner kan dock utläsas indirekt. Det viktigaste är kanske det som sägs i förklaringen av vad Försvarets doktriner omfattar (Försvarets Högskola, 2017, s 5-6). Där kan utläsas att doktriner ska: *ge grunden för en enhetlig syn* på försvarets operativa verksamhet och *bidra till gemensam operativ förståelse och begreppsapparat; vägledande beskriva* vad som är viktigt att beakta vid planläggning och genomförande av militära operationer/aktiviteter; ligga till *grund för träning* av militära förband och; *säkerställa interoperabilitet* med NATO.

Samtliga doktrinutvecklingshandböcker skiljer också på politiska direktiv, doktrin och koncept på ett likartat sätt. Som exempel sägs i Storbritanniens utvecklingshandbok att *försvarspolicy* anger vad som ska göras och vad som inte ska göras, nu och i framtiden; *doktrin* ger vägledning om hur policyn skall effektueras med dagens (militära) förmågor och *koncept* ger vägledning om hur en policy ska förverkligas i framtiden, med framtida förmågor som inte finns tillgängliga i dagsläget (t ex ny

teknik). Politisk *policy* och *lag* är alltid överordnad doktrin och doktrin ska alltid harmoniseras med lagar och politisk *policy*, även med NATO-*policy*;

Doktrin beskriver således hur man agerar med *befintliga* styrkor och *befintlig/ beslutad* materiel. Handböckerna, och intervjuerna, är tydliga i budskapet att doktrin inte är lag utan snarare ett samordningsverktyg i träning och utbildning som gör att det går lättare att bedriva verksamheten effektivt gemensamt i operationer.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att doktriner i de studerade länderna ska vara verktyg för utbildning, inriktning (eller ledning), förändring och för strategisk kommunikation utanför organisationen.

Doktriners begränsningar

En långvarig debatt om doktriners roll och begränsningar rör frågan om doktrin kan *föreskriva* vilka åtgärder (strategi, ledningsfilosofi, krigföringsprinciper m m) som kommer leda till att man blir framgångsrik mot en motståndare och hur organisationen ska verka tillsammans för att åstadkomma detta? Frågan har inget enkelt svar i forskningen utan måste först delas i två olika delar.

För att svara på den första frågan går vi inledningsvis till managementlitteraturen. Där talar man om *yttre* och *inre* effektivitet (eng *effectiveness* och *efficiency*; t ex Drucker, 1974) och att en organisation både behöver ha effektiva processer (hög *efficiency* eller *göra saker rätt*) och ett bra utfall av det som görs (hög *effectiveness* eller *göra rätt saker*). Kan doktriner bidra till båda dessa typer av effektivitet?

Frågan om *att göra rätt saker* handlar om vad organisationen uträttar i dynamisk interaktion mot en motståndare. Här inryms t ex frågor om strategi och krigföringsprinciper som har en tydlig koppling till militärteori. Här vågar vi nog säga att det tycks råda en ganska hög grad av konsensus i modern militärteoretisk forskning, i olika länders doktrinutformningsmanualer och bland doktrinutvecklare i de länder vi undersökt, om att det *inte* går att föreskriva i doktriner en effektiv *strategi* för att vinna krig (Angstrom & Widen, 2016; Thunholm & Palmgren, 2015; Thunholm & Palmgren, 2017; Thunholm & Widén, 2016).

Det anses inte finnas en (upptäckbar) lagbundenhet i krig av den graden att det går att formellt föreskriva generell strategi. Kriget påverkas i alltför stor utsträckning av oförutsägbara och slumpmässiga faktorer. Det finns dessutom en reflexivitet som innebär att (tänkande) motståndare kan anpassa sig till varandra och därmed omintetgöra en vald strategi.

Det finns inte heller något tydligt stöd i aktuell forskningslitteratur eller i de undersökta ländernas doktriner för att krigföring och strategi på ett entydigt sätt kan hängas upp på de s k krigföringsprinciperna. Detta indikeras bl a av att olika uppsättning krigföringsprinciper används i olika länder, samtidigt som vissa inte nämner dem alls i sina doktriner (t ex Sverige). Krigföringsprinciperna är ofta mycket kortfattade (i

doktriner) och beskriver ingen sammansatt strategi eller taktik, inget sammanhang och ingen kontext. Dessutom är man i alla länder som vi undersökt överens om att doktrin inte ska tolkas slaviskt utan situationsanpassat, med förnuft (Thunholm & Palmgren, 2015; Thunholm & Palmgren, 2017; Thunholm & Widén, 2016).

Den andra frågan rör då möjligheterna att genom doktrinära föreskrifter (som lärs in och övas) bidra till förmågan *att göra saker rätt*? Frågan handlar om att skapa effektiva processer som ger fördelar i förhållande till en motståndare, t ex snabbhet i organisationens beslutsfattande och i att initiera och genomföra förflyttningar och stridshandlingar, och i att ta initiativ och flexibelt anpassa sig till situationsutvecklingen. Här kan man säga att det också råder hög grad av konsensus bland militärteoretiker, i olika länders doktrinutvecklingsmanualer, och bland doktrinutvecklarna om att det går att föreskriva hur saker ska göras rätt, eller med andra ord, hur man uppnår inre effektivitet i organisationens processer (ibid.).

Problemet totalt sett för doktriner är dock att det i och för sig är möjligt att göra *saker rätt* utan att för den skull göra *rätt saker*. Detta kommer dock inte att visa sig förrän organisationen agerar på en konkurrensutsatt marknad, vilket för den militära organisationen är detsamma som att delta i en konflikt med en motståndare.

Doktriners roll och syfte – medelvägen

Enligt Harald Höiback (2013) är den rimligaste inställningen till doktriner att se dem som effekthöjande samordningsverktyg. Höiback och andra företrädare för detta synsätt menar att även om det inte finns tidlösa eller allmängiltiga regler och principer för krigföring som inte är kontextbundna så betyder inte det att strategier och taktiker ska övergå till ren opportunistisk och intuition. Handlingar måste kunna rättfärdigas och detta kan ske genom att man inom en militär organisation blir överens om vissa utsagor och uppfattningar om krig och hur krig ska föras.

Ett exempel är Clausewitz ståndpunkt om krigets atmosfär som relativt tidlösa sanningar, till exempel krigets dimma och friktioner som alltid anses förekomma. Genom att komma överens i en doktrin om hur vissa saker ska göras så minskar man effekten av osäkerhet och friktioner. Doktrinen roll är därför att ensa begrepp och ge ömsesidig förståelse för hur man inom organisationen tänker och gör, så att risken för friktioner och betydelsen av osäkerhet minskar.

Särskilt på lägre nivåer kan det också finnas erfarenheter, tumregler och procedurer som är (mer) generellt effektiva och som kan implementeras genom doktriner. Ytterligare ett argument är att en doktrin, även om den i en konflikt inte visar sig fungera fullt ut, ändå utgör en bra grundplatta för improvisation. Dessutom kan framtagandeprocessen i sig bidra till en konstruktiv debatt och en utvecklad förståelse för krigföring inom organisationen (Höiback, 2013),

Företrädare för detta synsätt erkänner inga objektiva lagar och principer för krigföring i en oberoende eller objektiv verklighet. Det är människor som bestämmer och

kommer överens om dessa ”lagar”. Militär doktrin kan i detta sammanhang jämföras med både en marknad för åsikter (och teorier) och ett juridiskt system. Vissa teorier anses trovärdiga och vinner anhängare (köpare) på marknaden samtidigt som det finns en juridisk funktion som värderar olika teorier (doktrinära innehåll och uttryck) mot varandra, ofta gentemot gällande doktrin, och fastställer eller väljer vilken doktrin som för tillfället anses ha högst trovärdighet. Teorier är verktyg för att förstå verkligheten, inte sanningar att slaviskt följa (Höiback, 2013).

För den som har en relativt stabil strategisk kontext, som t ex Sverige kan en doktrin också inriktas mot just denna kontext och bidra till effektiva förberedelser för att utkämpa en väpnad konflikt. (Höiback tar Tyskland som exempel på detta då de enligt honom var effektiva från start både vid VK I och VK II, medan Storbritannien med en mer obestämd strategisk kontext behövde 2-3 år innan de blev effektiva på slagfältet).

Sammanfattningsvis ser vi att Höiback (2013; 2016) främst ser doktriners roll som effekthöjande samordningsverktyg i den militära organisationen, inte som uttryck för vetenskapligt grundade normativa regler och principer för krigföring eller strategi. Doktriner bör ha ambitionen att påverka *direkt* främst den *inre effektiviteten* i den militära organisationen, d v s att organisationen i det den gör fungerar snabbt, flexibelt och enhetligt mot samma mål. Men, genom att vara bra på att göra saker rätt, d v s en hög *inre effektivitet*, kan även den *yttre effektiviteten* påverkas indirekt. Genom att ha relativt sett snabbare processer, kunna samordna styrkor mer friktionsfritt, ta effektiva initiativ m m, gentemot en motståndare kan man generellt även öka sin yttre effektivitet. Detta bl a eftersom verksamheten ofta är tidskritisk och att krigets atmosfär generellt innehåller osäkerhet och friktioner. Dessutom kan man kanske säga att den yttre effektiviteten också påverkas direkt, genom att doktriner översätter politiska direktiv och organisationen därmed inriktas mot att göra ”rätt saker” utifrån landets politiska vilja.

Stödet för uppfattningen att doktriner främst ska ses som effekthöjande samordningsverktyg, med de argument som Höiback framfört ovan är också stort hos de doktrinutvecklare vi intervjuat i samtliga länder inklusive Sverige. Man tenderar att inte se några större risker att doktriner skulle leda organisationen fel eller försvåra flexibel anpassning, samtidigt som man inte heller ser att doktriner kan byggas på vetenskapliga lagar eller föreskrivande principer för strategi och krigföring (Thunholm & Palmgren, 2017a).

Vilka är då de tydligaste problemområdena kopplade till utformning och användande av doktriner? Vi har identifierat två argument som handlar om doktriners problem som *inriktande* dokument för strategi och operationer. Det första argumentet brukar kallas *doktrindilemmat*. Detta dilemma belyses ingående i en av årets delrapporter i projektet (Widén & Olsén, 2017) och vi ska belysa det mycket kortfattat här.

Kärnan i doktrindilemmat handlar om hur mycket *inriktning* som en doktrin kan innehålla optimalt? En mer övergripande och mer vagt formulerad doktrin (med

övergripande principer och begrepp, allmänna hotbilder, generella beskrivningar av uppgifter m m) kan täcka in mycket, vara utbildande och marknadsföra organisationen för en bredare målgrupp. Den riskerar dock att inte medföra den samsyn kring organisationens roll och syfte, gemensam begreppsuppfattning, eller inriktning av hur organisationen ska samordnas och styras mot gemensamma mål som behövs för att verkligen bidra till hög inre effektivitet. Här kommer också in sådant som bristande samsyn och harmonisering av begreppsanvändning och filosofier mellan olika doktriner och reglementen i den totala floran av sådana styrdokument.

Om doktriner m fl styrdokument å andra sidan skrivs med mycket hög grad av detaljering och inriktning av hur saker ska göras i detalj, så riskerar man att organisationen mister sin flexibilitet och anpassningsbarhet. Dessutom blir ett sådant dokument till stor nytta för en motståndare. Problemet är uppmärksammat i de doktrinutvecklingsmanualer vi studerat (NATO, Norge, Storbritannien, USA), bl a genom den generella föreskriften att även om doktrin och reglemente kan vara starkt inriktande (särskilt på lägre nivåer) så sägs det uttryckligt att doktrin ska tillämpas med förnuft och inte bokstaveligt. Detta dilemma bör dock beaktas när doktriner utformas, inte minst när det gäller den oavsiktliga otydlighet/vaghet som kan uppstå om man inte har god kontroll över samordning av begreppsanvändning m m i *olika* doktriner och reglementen.

Det andra argumentet som berör utformning av *inriktande* doktriner går ut på att det inte går att i förväg veta vilken strategi (eller taktik) som kommer vara effektiv i en väpnad konflikt och därför mister doktrinen ett av sina förmenta huvudsyften, att bidra till organisationens yttre effektivitet. Argumentet ges en bra belysning i en av projektets tidigare rapporter av Jan Ångström och Jerker Widén (Ångström & Widén, 2016). Detta argument har dock redan belysts tidigare i texten och vi utvecklar inte detta ytterligare här.

Vår slutsats är att ingen av de studerade ländernas doktriner, utvecklingsmanualer eller doktrinutvecklare ger uttryck för att det finns vetenskapliga lagar och regler som kan ligga till grund för utformning av generell och specifik strategi eller operationer. Inte heller att detta skulle vara syftet med doktriner. Även detta argument som påverkar hur inriktande en doktrin bör vara är dock något att beakta för den som vill ta fram en doktrinutvecklingshandbok.

Vi har nu fört ett övergripande resonemang om vad man kan ha doktriner till i termer av bidrag till organisationens inre och/eller yttre effektivitet. Vi har konstaterat att den rådande uppfattningen ibland de dokument och doktrinutvecklare vi studerat är att doktriner ses som *effekthöjande samordningsverktyg* som i första hand bidrar till högre inre effektivitet, men indirekt påverkas även den yttre effektiviteten.

Den ideala doktrinutvecklingsprocessen för en försvarsmakt som hårt måste prioritera mellan olika behov

Rubriken på detta avsnitt kan synas lite märklig. Meningen är dock att visa medvetenhet om att Försvarsmaktens doktrinutvecklingsprocess måste anpassas till knappa resurser. Vi diskuterar därför den ideala doktrinutvecklingsprocessen också utifrån ett resursperspektiv och inte enbart utifrån vad som i absolut mening skulle vara en ideal process. För att diskutera vad som är idealt måste vi dock sätta någon slags standard för vad doktriner måste innehålla. Ett sätt att göra det är att utgå ifrån begreppet effektivitet igen.

För att vara effektiv måste en doktrin enligt Höiback (2016) innehålla tre olika element: teori, kultur och auktoritet. *Teori* handlar om uppfattningar om vad som fungerar i den förväntade insatsmiljön. Här menar Höiback att doktrinen inte bara bör föreskriva utan även förklara *varför*. Den bör således innehålla teori (så väl underbyggd som möjligt) om vad som fungerar och varför. Då blir det lättare att flexibelt tillämpa doktrинens anvisningar. Begreppet teori ska här inte tolkas bokstavligen som *vetenskaplig* teori utan i praktiken är det mer frågan om *beprövad erfarenhet*.

Kultur handlar om att doktrinen måste vara skriven på ett sätt som är väl anpassat till mottagarnas (militära) kultur eller kanske ideologi, t ex vilken grad av detaljstyrning som anses acceptabel. Den bör vara i linje med och helst förstärka vad organisationens medlemmar anser är möjligt och önskvärt. Om doktrinen inte tar hänsyn till den rådande strategiska kulturen inom den militära organisationen kan den väcka motstånd snarare än att bidra till organisationens effektivitet.

Auktoritet slutligen handlar om att doktrinen måste produceras på ett sätt som ger den en officiell auktoritet inom organisationen och inte bara representerar några enskilda författares uppfattningar. Detta är nödvändigt för att doktrinen ska ha integrerande och tanke-harmoniserande effekt hos organisationens medlemmar (Höiback, 2016). Här handlar det inte bara om att höga chefer fastställer doktriner utan minst lika mycket om att de lägre chefer i organisationen där doktrinen förväntas följas också ger den sitt stöd.

Flera studier av doktrinutveckling i Försvarsmakten har gjorts i form av examensarbeten vid Försvarshögskolan. Exempel är Mikael Frisell (2002) Glenn Hartikainen (2008) och Fredrik Peedu (2010). Hartikainen studerade inom ramen för sitt examensarbete på Chefsprogrammet den brittiska, amerikanska och kanadensiska doktrinutvecklingsprocessen och sammanfattade dem i något han benämnde en *idealprocess* med ett antal ingående aktiviteter, denna process citeras nedan, (Hartikainen, 2008, s 45 vår kursivering):

”Det krävs [...] följande sex övergripande aktiviteter i en ideal doktrinutvecklingsprocess (1) Övergripande ledning, (2) Initiering, (3) Utveckling, (4) Auktorisation, (5) Implementering samt (6) Vidmakthållande.”

Baserat på våra egna studier av doktrinrelaterad forskning och dagens utvecklingshandböcker för doktrin i de länder vi studerat är vi benägna att hålla med Hartikainen om att dessa sex aktiviteter tillsammans kan utgöra en fungerande doktrinutvecklingsprocess.

Först krävs *initiering* av doktrinutvecklingen. Denna utgår ifrån nyutveckling eller ifrån förändringsbehov av en befintlig doktrin. Nyutveckling kan ske på förslag ifrån någon av organisationens medlemmar. Förändringsbehov identifieras lämpligen genom processer för erfarenhetshantering, bedömning och validering som i sig ingår i ett kontinuerligt vidmakthållande av en befintlig doktrin. Initieringen leder till att utvecklingen startas. Utvecklingen av doktrinen baserar sig på politiska styrdokument (t ex försvarsbeslut), hotbildsanalyser, begreppsdefinitioner och begreppsharmonisering samt organisationens samlade erfarenhet.

Ur detta utvecklas remissutgåvor, i syfte att utveckla och förankra doktrinförslaget i organisationen. Efter förankringen av doktrinen sker en auktorisation genom ett fastställande. Därefter skall doktrinen *implementeras* i organisationen. Därefter *vidmakthålls* doktrinen och utvärderas genom övningar, genomförande av verksamhet och operationer. Erfarenheter samlas också in och utgör viktig grund för att vidmakthållandets slutskede ge underlag för ny *initiering*.

För att denna process skall fungera över tiden krävs en övergripande ledning som kan koordinera och samordna dessa ingående aktiviteter. Det är viktigt att poängtera att doktrinutveckling är en ständigt pågående cyklisk verksamhet och därför krävs en formaliserad doktrinutvecklingsprocess (Hartikainen, 2008)

Vi ska i det följande utveckla idealprocessens steg och ge exempel från de tre länder vars doktrinutvecklingsprocess varit tillgänglig för oss genom både processdokument och intervjuer. Vi använder beteckningen ”samtliga” om det vi säger är gemensamt för alla länder och i övrigt använder vi nationsbeteckningarna N, UK och US för att separera dem.

1 Övergripande ledning

I en ideal doktrinutvecklingsprocess finns det en formaliserad organisation som leder doktrinens hela livscykel. I samtliga länder leds doktrin i två nivåer. Den högsta nivån som vi fortsättningsvis benämner ”styrgruppen” består av organisationens allra högsta företrädare, för de delar av organisationen som berörs av doktrinen. För militärstrategisk och operativ doktrin skulle det för svensk del svara mot

ledningschefer/stridskraftchefer och motsvarande inom högkvarteret på generals-/flaggofficersnivå. Dessutom deltar även högsta chefer (motsvarande) i viktiga sidoorganisationer. I N är det motsvarande FOI, FHS och avdelningschef på Försvarsdepartementet. Totalt består doktrinerådet i N av 13 medlemmar och deltagandet är styrt till befattningar (inte till individer). Ordförande eller chef för styrgruppen för doktrin är den som har rätt att fastställa de högsta doktrinerna, motsvarande ungefär svensk ÖB.

I den andra, lägre ledningsnivån som vi fortsättningsvis benämner ”referensgruppen” finns avdelningschefer och motsvarande på OF5/4-nivå i organisationen som berörs av doktrinerna. Dessa är att betrakta som representanter på lägre nivå för medlemmarna i styrgruppen. Referensgruppen är ett beredande organ för den högre nivån och ansvarar dessutom för att remissbehandling sker av doktrin under utveckling/revision.

Det är i denna ledningsorganisation som det grova innehållet och syftet med alla doktriner beslutas, och det är även i dessa båda forum som avdömning görs vid oenighet om hur doktrinen ska formuleras. Båda ledningsorganen är oftast rådgivande till den chef som fastställer doktrin och strävan är uttalat att försöka fatta beslut i konsensus. Det är också här som man har överblick över hela doktrincykeln för alla gällande doktriner.

Till stöd för både styrgrupp och referensgrupp finns någon form av organisationsenhet med huvudansvar för att bereda alla doktrinärenden. Det är också ifrån denna enhet som ordförande för referensgruppen kommer. I N kommer dessa (2-3 personer med doktrin som deltidssyssla) från Stabsskolen som är en del av norska Försvarets Högskola, och Chefen för Stabsskolen är ordförande i referensgruppen. I US och UK är det doktrinutvecklingsavdelningar med fler än 20 personer med doktrin som heltidssyssla. Hela processen styrs av en processbeskrivning i form av en doktrinutvecklingshandbok där stora delar av processens arbetsdokument och procedurer är formaliserade.

Doktrinutvecklingshandböckerna har dock lite olika omfång i de studerade länderna. De begränsas till att avhandla processerna att initiera, utveckla, auktorisera och revidera doktriner (det senare dock inte i N). De avhandlar således inte implementering och vidmakthållande. De olika länderna har också fördelat ansvaret för de olika doktrinerna enligt olika modeller. I US och N har man ett system med ”värdar” eller huvudansvariga organisationsenheter med sakansvar för någon eller några doktriner. I UK har man behållit sakansvaret vid doktrinutvecklingsenheten (DCDC) för de flesta gemensamma doktriner. Det är dessa enheter som svarar för att utveckla/revidera respektive doktrin, men det är normalt inte dessa enheter som själva beslutar om hur doktrinen ska utformas. Det beslutet fattas (i form av direktiv) i styrgruppen för doktrin.

Sammantaget bidrar denna ledningsstruktur till att doktrinen får *auktoritet* på flera nivåer då en stor del av organisationens chefer har chans att påverka doktrinutformning genom remissarbete och beslut. Ledningsstrukturen bidrar indirekt till att doktrinen får en lämplig *kulturell* utformning då den lägre ledningsnivån (referensgruppen) också svarar för att kanalisera eller utföra remissarbete brett inom organisationen och därmed kan doktrinen hålla sig inom den accepterade/föredragna strategiska kultur som råder.

2 Initiering

Doktrin kan antingen nyutvecklas eller revideras. Båda dessa metoder ryms inom steget Initiering. Initiering ska säkerställa att rätt doktrin med rätt innehåll utvecklas. Ren nyutveckling kan göras på förslag av vem som helst i organisationen, men i US och UK krävs att förslagsställaren i förväg inhämtat stöd från sin styrgrupprepresentant i den högsta ledningsnivån. Nya doktrinförslag skall följa en given struktur och avges i en fastställd mall.

Förslagen ska sedan analyseras och valideras genom beslut i ledningsorganisationen. Därefter resulterar de i ett projektdirektiv som kan vara olika detaljerat men som ofta klarar ut innehållet i stort i doktrinen (en disposition). Dessutom skall beröringspunkter och beroende med andra nationella doktriner och ev koalitioner doktriner klarläggas. Detta arbete tar tid (flera månader) och kan utföras av den sakansvariga enheten (N) eller av den centrala doktrinutvecklingsenheten (US och UK).

3 Utveckling

Utveckling av doktrin görs delegerat under direkt ledning av den som fått ansvaret i projektdirektivet. Utvecklingen ska säkerställa både att doktrinen innehåller *Teori* och *Kultur*. Här handlar det vid utvecklande av en inriktande doktrin att säkerställa att utvecklingsfasen organiseras så att organisationens gemensamma beprövade erfarenhet, ideologi och verklighetsuppfattningar kan mejslas ut under skrivprocessen. Det handlar också om att harmonisera doktrinen mot andra viktiga styrdokument, inte minst när det gäller begrepps användning.

Det är viktigt att doktrinerna inte blir motsägande. Det är då viktigt att inte bara se på en enskild doktrin. Den kan vara hur bra som helst men om den inte hänger ihop med andra doktriners begrepps användning, definitioner m m så kommer inte systemet som helhet ge bra effekt. Samordning säkerställs dels genom ett tydligt huvudansvar för själva skrivarbetet i form av en utsedd huvudansvarig författare, dels genom brett deltagande i arbetsgrupper och en stegvis framtagning av doktrinen, med successivt bredare utsända remisser. Den högre samordningen mellan doktriner måste dock ske genom referensgruppens och styrgruppens övergripande arbete.

Inledningsvis utarbetas arbetsutkast (flera) inom arbetsgruppen, därefter är det relativt färdiga manuskript av hela doktrinen som sänds ut via referensgruppen. Normal remisstid är 6-8 veckor (US och UK). Slutligen är det en färdig slutremiss som remissbehandlas. I alla de studerade länderna stöds denna process av olika verktyg,

vilket det viktigaste har till funktion att insamla och bearbeta graderade synpunkter i en tregradig skala beroende på hur väsentliga den som yttrar sig anser synpunkten är. Dessa synpunkter sammanställs och hanteras i arbetsgruppen och avdömningen föreslås sedan i referensgruppen. Om man där inte kan komma överens kan frågan lyftas till styrgruppen. Alla de studerade länderna har valt att tidssätta utvecklingsprocessen från 12 – 24 månader, där den längre tiden är för mer övergripande doktriner som kräver inblandning i skrivprocessen från många delar av organisationen.

4 Auktorisation

Auktorisation handlar om att doktrinen i sin slutliga utformning fastställs av organisationens högsta företrädare. För att han/hon ska göra det krävs normalt att ledningsorganisationen för doktrin tillstyrker i koncensus. Detta visar den vikt man i alla studerade länder lägger vid doktrinerna. Genom detta förfarande får alla viktiga högre chefer som berörs av doktrinen känna ansvar för den färdiga doktrinen. Den blir inte en angelägenhet bara för ett fåtal doktrinutvecklare och den allra högsta ledningen. Detta är ett moment som tydligt bidrar till att doktrinen får *Auktoritet* enligt Höibacks synsätt (Höiback, 2013).

5 Implementering

Implementering handlar om att införa doktrinen i organisationen och sprida dess budskap. Denna process är inte formellt reglerad i ett processdokument i något av de studerade länderna utan sker mer ad hoc. Syftet med implementeringen är dock att säkerställa att doktrinen kan tillämpas i den organisation som berörs av den. Detta görs på lite olika sätt. Den lägsta ambitionsnivån är att sända ut doktrinen i linjeorganisationen eller lägga upp den som en pdf-fil eller motsvarande på en organisationshemsida för doktrin.

De flesta organisationer gör dock betydligt mer än så, särskilt för de högre doktrinerna. Här finns många åtgärder som t ex riktade föreläsningar till förband och skolor; implementeringsfältövningar med nyckelpersonal; inkorporering av doktrin i formell utbildning på officersutbildningar; framtagning av särskilt material för presentation och utbildning (här utmärker sig UK som tar fram särskilt distansutbildningsmaterial om doktrin som ofta är animerat och interaktivt) samt; uppföljning av doktrintillämpning på övningar och i skarp verksamhet (US).

6 Vidmakthållande

Vidmakthållande är ett samlingsbegrepp för främst uppföljning i verksamheten av doktrinen och de aktiviteter som syftar till att regelbundet få underlag för att revidera doktrin. Alla studerade länderna har en tidsbegränsad livscykel för alla doktriner, den är 5 år. Vart femte år ska en ny eller reviderad utgåva ges ut. Inom ramen för vidmakthållande ryms således förbandsutbildning, övningar och skarpa insatser grundade på doktrinen. Här ryms också konceptutveckling som sker inom ramen för

det en viss doktrin reglerar även om konceptutveckling i de studerade länderna är helt egna processer (utom i N där konceptutveckling inte genomförs strukturerat för närvarande). Konceptutveckling kan dock bli ett viktigt ingångsvärde i den process som föregår revidering av doktrinen. Validering av doktrinen avses ske fortlöpande av de enheter som använder doktrinen. Erfarenheterna ska insamlas strukturerat och bearbetas som ”lessons learned”.

Här har alla enheter som använder/tillämpar doktrinen ett ansvar att validera doktrinen och rapportera erfarenheter. Idealt sett finns en särskild enhet med ansvar för att sammanställa och tillgängliggöra lessons learned från organisationen. Det sista steget inom ramen för vidmakthållande är det steg som inleder revisionsarbetet av doktrinen. Det initieras av ledningsorganisationen för doktrin och innebär att ansvarig doktrinutvecklande enhet går ut brett i organisationen med en begäran om strukturerad feedback. I samtliga studerade länder görs detta numera via en formell begäran kallad Request For Feedback (RFF) som även används inom NATO. Med insamlad feedback som grund görs sedan en sammanställning och evaluering avseende revisionsbehovet för doktrinen. Är behovet minimalt kan revisionen omfatta endast att byta utgivningsdatum och ge ut doktrinen på nytt.

Evalueringen av revisionsbehovet görs i alla de studerade länderna i ett specifikt format och slutar i en rekommendation om åtgärder. Denna passerar ledningsorganisationens två nivåer, referensgrupp och styrgrupp, där den fastställs. Därefter är processen åter i Steg 2 Initiering i och med att ett konkret projektförslag utarbetas. Tiden som används för att komma fram till revisionsbehovet av en doktrin varierar bland de studerade länderna men är längst i US där upp till 16 månader kan avdelas för detta steg.

Erfarna doktrinutvecklarens erfarenheter från doktrinutveckling och implementering

Efter beskrivningen av idealprocessen ska vi nu redovisa sammanställda erfarenheter av doktrinutveckling från de intervjuer vi genomfört med erfarna doktrinutvecklare. Erfarenhetsredovisningen är att betrakta som de intervjuades tips och råd. Redovisningen görs i punktform och är en kondensering av tidigare rapporter (Thunholm & Palmgren, 2015; Thunholm, 2017) Vi samlar dem under samma rubriker som vi använde för idealprocessen.

1 Övergripande ledning av doktrin

- Norge har sedan utveckling av Fellesoperativ doktrin 2007 kontinuerligt utvecklat sin doktrinutvecklingsprocess så att den nu i stort sett följer NATO process. En viktig anledning är att doktrinutveckling tidigare var för mycket på ad hoc basis. Man anser sig behöva en process som är institutionaliserad och spårbar för att kunna ta fram doktriner effektivt.

- Doktrinutvecklingsprocessen formaliserades första gången i en handbok 2012 och reviderades senast 2017. Det som främst har ändrats är processens utformning i förberedelseskedet (användning av formell RFF enligt NATO-modell och formell Data fusion enligt NATO AAP-47, 201x), och införande av ett Doktrinforum (referensgrupp) som en formell instans mellan doktrinutvecklare och det högre Doktrinrådet (styrgrupp).
- Institutionaliseringsen av doktrinprocessen i N innebär ytterst att de som ska vara mottagare och verka inom ramen för en doktrin också är med och utformar doktrinen (några som författare och övriga genom doktrinforum/referensgruppers remissarbete). Doktrinen är både en process och en produkt!
- En svårighet är att avväga en "lagom" mängd doktriner så att det inte blir för många olika. Bättre i så fall att lägga in mer i en doktrin än att utveckla två.
- Bra att ha ett system för avdömning genom representation av alla av doktrinen berörda parter (styrgrupp och referensgrupp), som har rösträtt och att avdömning av svåra frågor kan föras vidare uppåt till högsta nivå om så krävs (det är dock mycket ovanligt att så sker).
- Doktrinutveckling kan i sig användas som ett verktyg för förändring.

2 Initiering

- Det är vanligare att uppdatera befintlig doktrin än att skriva ny, eftersom samma principer för krigföring gällt sedan länge. Ny teknologi kan dock innebära behov av att nyskriva.
- 15 månader för doktrinutveckling är kort tid enligt norska doktrinutvecklare. Nu ser man 18 månader för utveckling av den nya FFOD som är tänkt att fastställas våren 2019.
- Det är önskvärt att ha ett snabbspår för hantering av uppdykande doktrinbehov där det går att få ut en enklare doktrin på 6 istället för 18-24 månader när det finns akuta behov "på fältet". I Storbritannien och USA är detta s k "Joint Doctrine Note".
- Det är bättre att ha en generalist som ansvarig doktrinförfattare än en ämnesspecialist då de senare ofta blir hemmablinda.
- I doktrinskrivprocessen bör det alltid finnas en enda ansvarig författare, men denna måste ha stöd från individer som representerar alla delar av organisationen som berörs av doktrinen. Dessa kan då vara organiserade i olika arbetsgrupper, där de olika arbetsgrupperna skriver utkast till olika delar av doktrinen. Generellt gäller att ensam författare = snabbare, flera författare = långsammare.
- Ett förslag är att utveckla doktrin mer som wikipedia, d v s möjlighet till ständiga uppdateringar (under övervakning).

3 Utveckling

- Viktigt att förstå att doktrin är en konsensuslösning vad man kan enas om, en överenskommen ”best practise”.
- Det finns inte mycket forskning knuten till operationskonst som är konkret användbar vid doktrinutveckling.
- Förutom representation av vapengrenar/enheter som berörs av ny doktrin är det oftast bra att ha akademisk kompetens (avseende science and technology), historiker, konceptutvecklare samt individ med erfarenhet av tidigare operationer (lessons-learned) knuten till doktrinarbetsgruppen.
- Trovärdighet för doktrin är mycket viktig och kan skapas genom deltagande av berörda intressenter i skrivgrupp, alternativt genom remissarbete (till lämpligt sammansatt referensgrupp) grundat på goda doktrinutkast.
- Tidshållning i doktrinutvecklings-/revisionsprocessen är det svåraste. Ofta tar doktrinutveckling längre tid än vad som anges i utvecklingshandböckernas schablontider för processens olika tidsåtgång.
- Doktriner som kräver överenskommelser mellan många intressenter ofta lång tid.
- Låt doktrinarbetsgruppen arbeta med så lite yttre störningar (övriga arbetsuppgifter) som möjligt.
- Är det fråga om en central joint doktrin på hög nivå och en stor förändring bör man som doktrinansvarig författare ha täta möten med en styr-/referensgrupp på hög nivå.
- Tillämpa akademisk rigorös omsorg åt begreppsdefinitioner och textutformning så att den färdiga doktrintexten blir så otvetydig och klar som möjligt. Detta kan kräva mycket tid och stor omsorg. Det är bra att försöka tillämpa en generell vetenskaplig approach till skrivprocessen (ofta kallad ”academic writing”).
- När utkast till doktrinen ska cirkuleras i en vidare referensgrupp bör det göras i form av kompletta utkast och inte separata eller enstaka kapitel.
- En vanlig svårighet är att samma remissinstans över tid kan ge olika ändringsförslag på olika versioner av doktrinutkast. Det beror på att individer hos remissinstanserna växlar arbetsuppgifter men också på att de senare, mer färdiga, utkasten får en bättre remissbehandling hos remissinstansen. Detta kan vara en källa till omfattande förseningar.
- Lång remisstid på utkast ger sällan mer detaljerade/bättre svar.
- Se till att ta in synpunkter på doktrinutkast lite bredare där så är möjligt (från akademiker och från andra grupper), så att det inte bara blir ifrån en relativt ålderhomogen grupp av manliga officerare.
- Det gemensamma redigeringsverktyget och modellen för att avge och bearbetade graderade remissvar som finns inom alla studerade länder fungerar väl.

- Den norska doktrinutvecklingsprocessen anses fungera men det skulle behövas bredare deltagande i de olika doktrinskrivande enheternas arbetsgrupper, vilket skulle ge högre grad av samsyn och samordning om hur doktriner ska utformas. Den enhetliga processbeskrivningen som gäller alla verkar vara accepterad.

4 Auktorisation

- Även om det är joint doktrin som skrivs så har författarna alltid en hemvist i en vapengren. Detta kan snedvrída joint doktrin om man inte är uppmärksam.
- Det är inte ovanligt att olika organisationer försöka driva sin egen "agenda" i arbetet med doktrin utan att försöka ta hänsyn till det gemensamma bästa. Särskild om en ny doktrin uppfattas hota den rådande balansen mellan vapengrenar
- I slutskedet, före publikation, är det viktigt att både professionella kommunikatörer och redaktörer redigerar manuset för läsbarhet, tydlighet och lämplig illustration och/eller animering för implementering.
- Det är också viktigt att huvudförfattaren får stöd med slutgranskning av kollegor för det är inte ovanligt att det huvudförfattaren uppfattar som glasklart inte alls uppfattas så av den som inte deltagit i arbetet.
- Det är bra att redan när en doktrin ges ut ange när den avses revideras (ungefär).

5 Implementering

- Ny eller reviderad doktrin som riskerar att uppfattas hota befintlig balans mellan vapengrenar kan upplevas som hotfull och motarbetas direkt eller indirekt av representanter för berörd (utsatt) vapengren.

6 Vidmakthållande

- Det är viktigt att följa upp hur ny doktrin implementerats hos förbanden. För detta har JS J-7 ett sk "Deployable Training Team" som följer upp doktrinimplementering i samband med förbands- och stabsövningar men även i skarpa insatser. Efter övningarna upprättas rapporter som blir underlag för analysarbetet i JS J-7 i samband med "formal assessment report" inför varje revisionstillfälle.
- Väpnade konflikter utgör bra underlag för ändring i doktrin.
- I US är erfarenheter från (joint) doktrintillämpning i skarpa operationer att efter 3 år börjar en doktrin ofta upplevas som inaktuell av utövarna på "fältet". (Gäller främst inriktande joint doktrin (motsv reglementen) på förbandsnivå.

- I UK konstateras att revidering eller nyskrivande av doktrin tar (nästan) alltid minst 18-24 månader. Vill man ha en omsättning av doktrin var 5:e år måste man således initiera revideringsprocessen 3 år efter att en doktrin fastställts.
- Doktrinutveckling är beroende av nära samarbete med lessons-learned processen. Sökbar databas är mycket viktigt och det är eftersträvansvärt att samgruppera lessons-learned ansvarig enhet med doktrinutvecklingsansvarig enhet.

Hur kan en svensk doktrinprocess organiseras

Vi ska i det följande ge förslag på hur Försvarsmakten kan organisera sin egen idealprocess för doktrin. Vi kommer att göra det utifrån de delsteg i den ideala doktrinprocessen som vi introducerat tidigare. Vi kommer dock inleda med en enkel nulägesbeskrivning, baserad på tidigare studier och på de intervjuer vi själva utfört med erfarna svenska doktrinutvecklare. Dessa utgör ett litet urval av nyckelpersoner som alla haft centrala roller vid utveckling av de två senaste militärstrategiska doktrinerna (MSD 11 och MSD 16) och vid utveckling av den operativa doktrinen (2014)⁵.

Försvarsmaktens doktrinråd som det beskrivs i MSD 16 (s 10) består av två doktriner (MSD och Operativ doktrin) och ett specificerat (ej angivet) antal doktrinbilagor. Två av dessa har utvecklats men avbrutits eller åtminstone inte fastställts (doktrinbilaga för ledning och doktrinbilaga för logistik). De tidigare doktrinerna för mark- marina- och luftoperationer som utvecklades 2005 har således utgått som självständiga doktriner.

Svensk doktrinutvecklingsprocess har som tidigare nämnts undersökts av Frisell (2002), Hartikainen (2008) och Peedu (2010). En slutsats som bygger på främst Hartikainens studie är att det saknas en formaliserad process för hela doktrincykeln (doktrinutveckling-implementering-vidmakthållande) i FM. FM bedriver doktrinutveckling i något som bäst kan beskrivas som tillfälliga projekt. Detta har fungerat relativt väl såtillvida att doktriner tas fram ungefär enligt uppgjorda tidsplaner. Det finns en styrgrupp för doktrin vars sammansättning liknar en blandning av det system med ledning av doktrinutveckling i två nivåer som finns i N, UK och US.

Svagheter i det svenska systemet är dock att det inte är institutionaliserat. Det betyder att det inte finns ett tydligt ansvar eller en systematik i linjeorganisationen för doktrinernas hela livscykel och det finns ingen styrande dokumentation utöver den som reglerar Styrgrupp doktrin. Doktrinutveckling sker mer på ad hoc basis. Denna beskrivning uppfattar vi också delas av samtliga intervjuade.

⁵ Vi tackar Johan Brovertz, Johan Hansson, Jonas Lind och Anders Oltorp för att ni ställde upp och lät er intervjuas!

Vi uppfattar också att doktrinprocessen i HKV berör ett fåtal personer som ofta har den uppgiften som en av flera och den får ofta inte den uppmärksamhet som skulle krävas för ett systematiskt hanterande av doktrincykeln. Andra uppgifter tenderar att bli högre prioriterade. Detta har t ex medfört att revision av operativ doktrin inte påbörjats trots att en ny överordnad militärstrategisk doktrin med delvis ny inriktning fastställts. Det har också medfört att ingen av de tänkta doktrinbilagorna kunnat utarbetas och fastställas ännu. FM har valt att placera huvuddelen av ”sina” doktrinutvecklare i Storbritannien, på DCDC (UK doktrinutvecklingscentrum för joint doktrin) och de deltar endast ”på avrop” i den svenska doktrinutvecklingen.

Detta kan låta som en dyster nulägesbeskrivning, men vi vill också påtala att den doktrinutveckling som bedrivits i de två senaste MSD och i Doktrin för gemensamma operationer av de intervjuade anses ha fungerat relativt väl och resulterat i fungerande doktriner. FM har här valt att aktivt samarbeta med Försvarshögskolan. I MSD 16 projektet gjordes detta genom att ställa ett uppdrag till FHS att ta fram ett manus till doktrinen och detta överlämnades sedan för slutlig bearbetning till FM, varvid en medlem i FHS projektgrupp följde med vid övergången. Detta anses ha fungerat väl av deltagarna på båda sidor, även om det inte var problemfritt från början till slut.

En annan slutsats är att FM i sina direktiv för både den senaste operativa och militärstrategiska doktrinen gått ifrån en mer *beskrivande/utbildande* doktrin till en mer *inriktande*. (Direktiven har tillgängliggjorts genom intervjuer med projektledarna). Detta kan förmodligen förstås på flera sätt. Dels torde det vara så att fokus på nationella uppgifter för FM, som ger en tydligare strategisk kontext än vad fokus på internationella operationer gjorde, medför att det finns bättre förutsättningar att skriva en mer inriktande doktrin. Det kan också vara så att den tidigare ambitionen att utbilda i militärteori som kunde spåras både i den första militärstrategiska doktrinen (2002) och den tillhörande läroboken *Militärteorins Grunder* (Widén & Ångström, 2005), samt även i MSD 11, upplevs som överspelad nu när militärteori blivit mer fast förankrat i officersutbildningarna.

Efter denna korta nulägesbeskrivning ska vi övergå till förslaget om en idealprocess för FM doktriner. Vi motiverar inte varje åtgärdsförslag enskilt utan den övergripande motiveringen är att FM bör tillämpa den ideala doktrinutvecklingsprocessen eftersom denna synes vara ”best practice” eller ”state of the art” hos krigserfarna stater och närallgande länder med liknande förutsättningar som Sverige. Enbart forskning ger i sig ingen helhetsbild eller tydlig rekommendation om hur doktrinutveckling och implementering bör bedrivas i detalj men vi anser att den ideala processen ger goda förutsättningar att utveckla effektiv doktrin som enligt Höiback bör inrymma både teori, kultur och auktoritet.

1 Övergripande ledning av doktrin i FM

Vi förslår att FM inrättar två ledningsnivåer för doktrin enligt samma principer som redovisats tidigare i texten och som används av N, UK och US om än med lite olika

tillämpningar. Den högsta nivån bör vara en styrgrupp med regelbundna möten och bred representation från FM ledningar och stridskrafter på flagg/generalsnivå. Dessutom bör sidoordnade myndigheter bjudas in att delta på ledningsnivå, t ex FHS, MSB, FOI, FMV. Även FöD bör inbjudas att delta fast i styrgruppen. Ordförande bör vara ÖB. Uppgiften för styrgruppen är att ansvara för doktrinrådet (alla doktriner på militärstrategisk och operativ nivå) och doktrincykeln (hela doktrinens livscykel).

Under styrgruppen bör ett beredande organ inrättas med ansvar att bereda doktrinären den för beslut i styrgruppen och utgöra referensgrupp, alternativt kontaktyta för referensgrupper, i samband med att doktriner skrivs. Denna grupp bör sammansättas enligt samma princip som styrgruppen, dvs de enheter m m inom FM och HKV som berörs av doktrinerna bör vara representerade. Referensgruppen bör således representera samma enheter som styrgruppen men på lägre (avdelningschefsnivå).

Vi förslår också att ett doktrinsekretariat inrättas för att bistå både styrgrupp och referensgrupp med beredning av doktrinären den. Här ingår även att utarbeta en doktrinutvecklingshandbok av motsvarande typ som finns i de tre studerade länderna. I Norge består detta sekretariat av 2-3 officerare nivå 4 på deltid. Vi tror att motsvarande kan vara lämpligt för FM, även om FM i dagsläget har något färre doktriner än vad som finns i Norge. Detta är en rimligare lösning enligt vår uppfattning än att upprätta en organisatorisk doktrinutvecklingsavdelning

En möjlighet är att doktrinsekretariatet ingår i HKV. En annan är att ge uppdraget till FHS. Den senare lösningen är den som valts i Norge och erfarenheterna är goda. Där ligger dock även ansvaret/värdskapet för utveckling av den högsta doktrinen på norska FHS, Stabsskolan. Fördelar och nackdelar kan diskuteras och en uppenbar fördel med att lägga doktrinsekretariatet i HKV är förstås HKV/FM ansvarstagande och "ägandeskap" för doktrinprocessen.

En nackdel som många tar upp i intervjuerna är att FM/HKV p g a bemanningsläget har svårt att tillräckligt prioritera denna uppgift. Fördelen med att ha ansvaret på FHS är dels att det kan ge bättre möjligheter till långsiktighet och fokus för sekretariatets medlemmar. En annan fördel är närheten till både forskning och till officersutbildningen. Kanske kan det vara lämpligt att omfördela någon/några från DCDC till FHS eller tillbaka till HKV?

En viktig uppgift inledningsvis för den här föreslagna ledningsorganisationen för doktrin är att definiera vilka doktriner som ska ingå i dess ansvarsområde. En annan är att fördela ansvaret för utveckling och vidmakthållande av dessa doktriner i linjeorganisationen. I detta sammanhang bör förmodligen övervägas vilken grad av harmonisering med NATO-doktriner som önskas. I Norge har även ansvaret för denna harmonisering avseende näralliggande doktriner fördelats i organisationen. En fjärde viktig uppgift är också att upprätta en plan för omsättning av doktriner, rimligen

utgående ifrån behovet att knyta revisionen av MSD till försvarsberedningar och försvarsbeslutcykeln.

2 Initiering av doktriner i FM

Initieringsbeslut för doktriner bör vara en uppgift för styrgruppen, efter beredning i referensgruppen. Initiering bör föregås av en omfattande analys av behoven för nyutveckling eller revidering. Frågan här är var ansvaret skall ligga för att utföra den analysen? Två huvudalternativ kan avläsas i de studerade länderna. Det första är att analysen av behovet görs av doktrinsekretariatets medlemmar.

Den andra modellen är att det görs lokalt hos den enhet i organisationen som ställt förslaget om nyutveckling eller har värdskapet för den aktuella doktrinen (om det gäller revidering), med stöd avseende formalia ifrån sekretariatet. Vår bedömning är att den senare modellen bör väljas eftersom vi föreslår ett litet sekretariat.

Analysen bör stödjas av feedback ifrån organisationen och det förefaller lämpligt att FM anpassar sig till NATO-formatet Request For Feedback (RFF) som också används i Norge. Analysen bör dock bygga på bredare insamlat underlag än endast feedback ifrån organisationen. Inom de studerade länderna söks underlag och inspiration mycket brett för att göra just denna analys av revideringsbehov av befintlig doktrin. Det är också här som ev konceptutveckling kommer in i doktrinutvecklingsprocessen; finns mogna koncept som bör omsättas eller föras in i ny/reviderad doktrin? Även hur analysprocessen ska genomföras och vilken tid som normalt avsätts bör regleras i FM doktrinutvecklingshandbok. Initiering bör göras genom ett projektdirektiv där projektledare för doktrinen utses och doktrinens innehåll anges övergripande.

3 Utveckling av doktriner i FM

Författandet av doktrin bör göras i en mindre författargrupp, med en utsedd huvudförfattare/redaktör som leder arbetet ifrån start till slut, då den samlade erfarenheten tycks peka mot ett detta är nödvändigt för att få koherens i doktrinen. Den centrala författargruppen kan stödjas av experter som skriver hela/delar av kapitel. Generellt bör doktrin skrivas enligt den metod som i UK kallas *Academic writing* (se tidigare förklaring)

Skrivandet bör bedrivas i steg. Först drivs doktrinen fram i olika arbetsutkast, kapitelvis, med "remisser" inom arbetsgruppen/grupperna. Därefter produceras en komplett Remiss 1 som remissas i referensgruppen, och/eller via referensgruppen, bredare i organisationen. Efter 1-2 sådana remissomgångar (1 bör eftersträvas för att vinna tid) utformas en Slutremiss som går ut på samma sätt via referensgrupp.

Vi föreslår att remisshantering sker med hjälp av samma excelbaserade verktyg och system för graderade synpunkter i tre nivåer som används i de studerade länderna. Det innebär att remissvar och hantering blir helt spårbar och detta sätt att arbeta torde vara

det säkraste sättet att säkerställa att det som står i doktrinen utgör organisationens beprövade erfarenhet.

När det gäller utveckling av MSD och OPD är det viktigt att både referensgrupp och styrgrupp hålls informerade regelbundet och får möjlighet att göra ev avdömningar i viktiga frågor, även innan en fullständig Remiss 1 föreligger. I slututformningen bör doktrinarbetsgruppen stödjas av grafiska formgivare.

4 Auktorisation av doktriner i FM

Auktorisation bör ske när Slutremissen färdigbehandlats och referensgrupp och styrgrupp tillstyrker. Det kan övervägas vilka doktriner som bör fastställas av ÖB. I Norge omfattas även de högsta taktiska doktrinerna för mark- marin- och luftoperationer inom det som kallas nationella doktriner och sen fastställs av Försvarchefen. Det centrala bör kanske vara om en doktrin reglerar verksamhet övergripande över flera stridskraftslag.

5 Implementering av doktriner i FM

I detta avseende är idealprocessen svag såtillvida att implementering av doktrin inte är formellt reglerat och dokumenterat i något av de studerade länderna. Vår rekommendation är dock att även implementering regleras i FM doktrinutvecklingshandbok. Implementering bör reglera publicering av doktrin, presentation av doktrin inom FM, ansvar för doktrin fältövningar inom FM avseende MSD och OPD, utveckling av utbildnings/presentationmaterial, och uppföljning av doktrinimplementering i samband med övningar och skarpa operationer.

Det förefaller lämpligast att den enhet som är värd/utvecklingsansvarig för doktrin också ansvarar för presentation inom FM. Det förefaller också lämpligt att FHS ges i uppdrag att informera och utbilda på nya doktriner i samband med officersutbildning.

6 Vidmakthållande av doktriner i FM

Normalt bör doktrin vidmakthållas i tre år innan revidering initieras genom att doktrinansvarig enhet med stöd av doktrinsekretariatet sänder ut begäran om feedback (RFF). Därmed startar den analysfas som föregår beslutet i styrgruppen om hur revidering av doktrinen ska ske. Analysfasen är olika lång i de studerade länderna, men rimligen bör åtminstone 6 månader avdelas för analys så att 18 månader kan avdelas för initiering och författande av doktrinen.

Det är viktigt att FM enheter ges uppdrag att rapportera lessons learned kopplat till doktrinerna i samband med övningar och skarpa insatser och det är viktigt att lessons learned processen resulterar i spårbara erfarenheter (databas) som blir tillgängliga för doktrinutvecklarna.

Sammanfattande slutsatser

Rekommendationen är att Försvarsmakten genomför en tydlig institutionalisering av hela sin doktrinprocess i kombination med en fortsatt projektorienterad utveckling av enskilda doktriner. Vårt förslag är därvid att i stort utgå ifrån den organisation av doktrinprocessen på militärstrategisk/operativ nivå som används inom flera västländer och inom NATO. Processen behöver dock anpassas efter svenska förutsättningar. Vi finner att den modell man valt i Norge skulle kunna utgöra modell även för Försvarsmakten. Modellen innebär att ansvar eller huvudmannaskap för olika doktriner fördelas inom HKV.

Innebörden är att ledning av doktrin genomförs i två nivåer, med en styrgrupp överst och en referensgrupp. Styrgruppen leds av den i organisationen som fastställer de gemensamma doktrinerna, d v s Överbefälhavaren. Styrgruppen bör i övrigt bestå av HKV ledningschefer och stridskraftchefer samt de högsta företrädarna för viktiga sidoordnade myndigheter såsom FOI, FHS och MSB samt representation ifrån Försvarsdepartementet. Referensgruppens sammansättning bör spegla styrgruppens och referensgruppen är dels ett beredande organ för styrgruppens beslut, dels utgör den kontaktyta för all remisshantering av doktriner från pågående doktrinprojekt ut i FM organisation.

Ledningsorganisationen bör stödjas av ett sekretariat som bereder och föredrar doktrinärenden samt håller ihop alla steg i doktrinprocessen från beslut om initiering av en doktrin fram till att revision ska övervägas och beslutas. Sekretariatet kan vara en del av HKV organisation, men andra lösningar kan också övervägas, t ex att lägga uppgiften på FHS på motsvarande sätt som gjorts i Norge.

Själva utvecklingen av doktrin bör genomföras ”lokalt” i en projektgrupp som under styrgruppens detaljerade initieringsdirektiv genomförs av den enhet inom FM som har ansvar (huvudmannaskap) för en specifik doktrin. Remissarbetet bör bedrivas brett inom FM för att medge att de som berörs av doktrinen också får vara med och påverka doktrinen.

Hela doktrinprocessen bör regleras formellt i en doktrinutvecklingshandbok och här kan exempel hämtas från flera länder.

En organisation av doktrinprocessen och ett genomförande av doktrinutveckling enligt det förslag vi lämnar i denna rapport medger att doktriner tas fram på det sätt som anses vara ”best practice” internationellt i doktrinutvecklande organisationer och med stöd i doktrinforskning. Det medför att doktrin kan ha ett teoretiskt innehåll som motsvarar både politiska styrningar och organisationens beprövade erfarenhet.

Det medför också att doktrinen ges en auktoritet genom hela den linjeorganisation som berörs av doktrinen samt att samordning mellan olika doktriner kan ges. Det är viktigt att komma ihåg att en även om en enskild doktrin kan vara mycket väl utformad i sig så måste alla doktriners budskap vara harmoniserat och sammanhängande och det är

främst av den anledningen som en institutionalisering av svensk doktrinutveckling behövs.

Referenser

Projektrapporter från doktrinprojektet 2015 - 2017

Angstrom, Jan och Widen, J J: "Religion or reason? Exploring alternative ways to measure the quality of doctrine", *The Journal of Strategic Studies*, vol 39, nr 2, 2016, s 198–212.

Thunholm, P., Palmgren, A. (2015). *Hur operativ doktrin utvecklas – en studie av tre krigserfarna försvarsmakter*. Stockholm: Försvarshögskolan, FHS skrivelse Ö645/2014, underbilaga 5.1, 2015-12-15.

Thunholm, P., Palmgren A. (2017a) Doktrinutvecklares syn på doktriners roll och syfte – en empirisk undersökning. Rapport i FM FoT Militära professionen, delprojekt Doktrin, Bil 5. FHS skrivelse: Ö568/2016, 2017-12-15. (Artikeln insänd till *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*. Avvaktar erforderlig sakkunniggranskning).

Thunholm, P., Palmgren, A. (2017b) *Hur kan doktriner utvecklas och implementeras i Försvarsmakten*. Rapport i FM FoT Militära professionen, delprojekt Doktrin, Bil 5. FHS skrivelse: Ö568/2016, 2017-12-15.

Thunholm, P. (2017) *Det norska försvarets doktrinutvecklingsprocess*. Rapport i FM FoT Militära professionen, delprojekt Doktrin, Bil 5. FHS skrivelse: Ö568/2016, 2017-12-15.

Thunholm, P., Widén, J. (2016) *Militära doktriner*. Rapport i FM FoT Militära professionen, delprojekt Doktrin, Bil 5. FHS skrivelse: Ö388/2015, 2016-12-23. (Accepterat för publicering på vetenskapligt förlag, Universus Academic Press, 2018).

Widén, J., Olsén, T. (2017) Doktrindilemmat – några samtida reflektioner. Rapport i FM FoT Militära professionen, delprojekt Doktrin, Bil 5. FHS skrivelse: Ö568/2016, 2017-12-15. (Artikeln är tänkt att publiceras i *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* efter smärre revideringar och sakkunniggranskning)

Övriga referenser

Bjerga, K. I., Haaland, T. L. (2010). Development of military doctrine: The particular case of small states. *Journal of Strategic Studies*, 33:4, pp 505-533. DOI: 10.1080/01402390, 2010.489707.

Drucker, Peter F: *Management: Tasks, responsibilities, practices*. New York, Harper & Row, 1974.

Frisell, Mikael, (2002) *Doktrinutveckling – en levande process*. Stockholm: Försvarshögskolan.

Forsvarets Högskole (2017) *Veiledning for doktrineutveckling*, Forsvarets Högskola, Oslo.

Försvarsmakten: *Militärstrategisk doktrin – MSD 16*, Stockholm, Högkvarteret, 2016.

Hartikainen, G. (2008) *Från Projekt till Process? – Försvarsmaktens doktrinutveckling i går, i dag och i morgon*, Stockholm: Försvarshögskolan.

Höiback, H. (2013). *Understanding military doctrine – A multidisciplinary approach*. Oxon UK: Routledge.

Höiback, H. (2016) The Anatomy of Doctrine and Ways to Keep It Fit, *The Journal of Strategic Studies*, vol 39:2, s 188-202.

NATO (201x). Allied Administrative Publication (AAP)-47 (A) *Allied joint doctrine development*. Edition B, Version 1, Study draft 3. Bryssel: Nato Standardization Office.

Peedu, F. (2010) *En teori om den iterativa förändringsprocessen av marina doktriner – en utveckling av Geoffrey Tills modell*. Stockholm: Försvarshögskolan.

UK Ministry of Defence (2013). *Developing joint doctrine handbook (4th edition)*. Swindon UK: DCDC, Ministry of Defence Shrivenham.

US Chairman of the Joint Chiefs of Staff (2012). Chairman of the Joint Chiefs of Staff Manual (CJCSM) 5120.01 *Joint Doctrine Development Process*. Washington D. C.: US Joint Staff J-7.

Widén, J., Ångström, J. (2005) *Militärteorins grunder*, Stockholm, Försvarsmakten.