



Rapport

Datum
2017-12-15

Underbilaga 5.2
Ö 568/2016

1 (23)

Det norska försvarets doktrinutvecklingsprocess

Peter Thunholm¹

MVI/TA, 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

Sammanfattning

Rapporten presenterar hur doktrinutveckling och doktrinimplementering formaliserats och går till på operativ (joint) nivå i det norska försvaret. Rapporten avhandlar fyra ka huvudfrågeställningar. Den första handlar om hur doktrin definieras och vad syftet med doktriner är? Den andra handlar om vad som är källor och underlag till doktrinutveckling? Den tredje frågeställningen handlar om hur doktrinutveckling faktiskt går till? Den fjärde handlar om hur implementering av doktriner genomförs?

För att svara på frågeställningarna analyserades innehållet i det norska försvarets utvecklingshandbok och andra styrdokument för doktrinutveckling. Dessutom genomfördes intervjuer på plats med utvalda tjänstemän med kunskaper om doktrinutveckling och doktrinimplementering. För intervjuerna användes ett tidigare utvecklat frågeformulär i syfte att ge en tydligare bild av de formella processernas användbarhet, styrkor och svagheter.

Resultatet av analysen indikerar att doktrin främst är beprövad erfarenhet som utgör vägledning och ett samordningsverktyg i träning och utbildning som gör att det går lättare att bedriva verksamheten effektivt gemensamt (joint) i operationer.

Den viktigaste källan för doktrinutveckling är ”lessons learned” och politiska inriktningar. Dessutom skall källor sökas brett och både utom och inom den egna organisationen. I Norge betonas numera en brett insamlad feed-back från den egna organisationen som ett underlag för att fastställa revisionsbehov av doktriner. Militärteori eller forskning ges inte någon stark roll som källa för doktriner, utom för vissa grundläggande utgångspunkter. Däremot betonas starkt vikten av gemensamma erfarenheter eller beprövad erfarenhet och det mest centrala inslaget i den norska processen är just hur man säkerställer att man kommer överens om vad som är beprövad erfarenhet.

Norska försvaret har utformat sina doktrinutvecklingsprocesser för att säkerställa auktoritativ doktrin genom *delaktighet* och *ömsesidigt ansvarstagande*. Processen för doktrinutveckling innefattar förutom de direkt ansvariga för själva skrivandet ett system av representanter från högre förband och enheter inom försvarsmakten som berörs av doktrinerna. I Norge eftersträvas en livslängd för doktriner på fem år, därefter sker revision hellre än nyutveckling. I Norge väntar man i ca tre år och avsätter normalt 15 månader för revision, denna cykel förefaller dock inte vara helt implementerad. När det gäller implementering av doktrin styrs den inte av någon särskild handbok. Den avdelning som ansvarar för utveckling av en viss doktrin svara normalt även för implementeringen. Färdig doktrin publiceras digitalt på en av den norska försvarsmaktens hemsidor.

Innehållsförteckning

Det norska försvarets doktrinutvecklingsprocess.....	4
Inledning	4
Frågeställningar.....	4
Metod.....	4
Disposition.....	5
Doktrindefinition och doktriners syfte.....	5
Aktuell doktrinforskning.....	8
Den norska doktrinutvecklingsprocessen	10
Slutsatser avseende norsk doktrinutveckling	17
Viktiga slutsatser riktade till svenska Försvarmakten	18
Referenser	22
Bilaga 1: Interview guide doctrine development.....	23

Det norska försvarets doktrinutvecklingsprocess

Inledning

Doktriner, reglementen och instruktioner av olika slag är viktiga styrmedel för att påverka verksamhetens utförande i militära organisationer och de återfinns idag på alla hierarkiska nivåer. Framtagande av dessa typer av styrdokument är därför en viktig del av organisationens verksamhet. I flera av de större länderna och även inom NATO finns idag utvecklingshandböcker för doktrinutveckling, även på de högsta hierarkiska nivåerna. Vi har tidigare studerat doktrinutvecklingsprocesserna på joint/militärstrategisk-operativ nivå i USA, Storbritannien och Israel (Thunholm & Palmgren, 2015) och under 2017 har vi genomfört motsvarande studie avseende det norska försvarets doktrinutvecklingsprocess. Norge har till skillnad mot Sverige formaliserat och dokumenterat en utvecklingsprocess för doktriner och eftersom Norge har förutsättningar som jämfört med tidigare studerade större länder är mer lika de svenska så är det särskilt intressant att studera den norska doktrinutvecklingsprocessen och den erfarenhet av denna process som erfarna doktrinutvecklare i Norge har.

Föreliggande rapport har framtagits inom ett forskningsprojekt finansierat och beställt av Forsvarsmaktens 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 operativ nivå inom Forsvarsmakten. Det mer kortsiktiga syftet med föreliggande rapport är faktainsamling, kartläggning och att fortsätta bygga upp en kunskapsbank om doktrinutveckling och doktrinimplementering som kan utgöra grund för rekommendationer från projektgruppen till försvarsmaktens egen doktrinutveckling.

Frågeställningar

I rapporten kartläggs det norska försvarets doktrinutvecklingsprocess på militärstrategisk-operativ (joint) nivå. Rapporten avhandlar fyra olika huvudfrågeställningar. Den första handlar om hur doktrin definieras och vad syftet med doktriner är? Den andra frågeställningen handlar om vad som är källor och underlag till doktrinutveckling, en viktig delfråga är här vad militärteori spelar för roll för doktrinutveckling? Den tredje frågeställningen handlar om hur doktrinutveckling faktiskt går till? Den fjärde delfrågan handlar om hur implementering av doktriner genomförs?

Metod

För att svara på frågeställningarna har vi dels analyserat innehåll i norska försvarets (NFM) processdokumentation, dels genomfört intervjuer på plats med utvalda tjänstemän med kunskaper om doktrinutveckling och doktrinimplementering. På grund av svårigheter med tillgänglighet genomfördes endast tre intervjuer med personal vid

den norska Stabsskolan vid Sektionen för militärstrategi och doktriner (det är denna sektion som ansvarar för utformning av NFM doktrinutvecklingsmanual).

Två av de intervjuade hade stor praktisk erfarenhet av både styrning och utveckling av doktrin och en hade färsk erfarenhet av doktrinutveckling. Trots det ringa antalet intervjuade är vår bedömning att deras praktiska erfarenheter och centrala roll i styrning/ledning av doktrinutveckling gör att vi fick den information vi behövde.

Metoden var att först studera och analysera officiell processdokumentation i form av utvecklingshandböcker/styrdokument för doktrin och att komplettera med intervjuer för att få information om personliga erfarenheter av specifika doktrinutvecklings- och doktrinimplementeringsprojekt. För intervjuerna användes samma frågeformulär som vid tidigare studier (se bilaga 1). Intervjuerna genomfördes semistrukturerat, med frågorna som utgångspunkt. Intervjuerna var tänkta att ge kompletterande information om den faktiska doktrinutvecklings-/implementeringsprocess som använts i specifika fall, för att få en mer komplett bild och bättre förståelse för processernas praktiska tillämpbarhet än vad som kan uppnås genom att endast läsa processdokument. Intervjuerna redovisas därför inte separat utan har använts för att ge en tydligare bild av de formella processernas användbarhet, styrkor och svagheter. Intervjuerna bandades (digital ljudinspelning) och sammanfattades sedan skriftligt.

Disposition

Rapporten inleds med definitioner av begreppet doktrin och en redovisning av hur man beskriver syftet med doktrin. Därefter redovisas en del av den aktuella vetenskapliga debatten om synen på teorins roll i doktriner och doktriners syfte och användbarhet. Efter detta redovisas vad som används som grund och källor för doktrinutveckling i de olika länderna och sedan går vi in på redovisning av doktrinutvecklingsprocesserna i de tre länderna och hur doktriner förhåller sig till koncept och konceptutveckling. Därefter redovisas hur implementering av doktriner går till. Avslutningsvis dras slutsatser riktade till uppdragsgivaren Försvarsmakten, angående lärdomar som kan dras från resultatet av den genomförda studien.

Doktrindefinition och doktriners syfte

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".²

Internationellt sett finns det idag inget entydigt svar på frågan om vad som kan räknas som doktriner. Tvärtom är det så att väldigt olika typer av dokument går under namnet "doktrin", ifrån försvars- och säkerhetspolitiska policydokument, hela

² Nationalencyklopedin, doktrin. <http://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/doktrin> (hämtad 2015-12-16)

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). Även näralliggande länder kulturellt, som Storbritannien och USA har olika definitioner av vad som räknas som doktriner och Norges definition skiljer sig ifrån båda dessa.

I NFM "Veiledning for doktrineutveckling" (Forsvarets Högskole, 2017, s 5) har man en relativt bred definition av vad som räknas som doktriner:

"Begreppet 'Forsvarets doktriner' omfattar de dokument som utgör grunden för en enhetlig syn på forswarets operativa verksamhet och bidrar till gemensam operativ forståelse og begreppsapparat. Det omfattar doktriner som är gemensamma (fellesoperative), taktiska eller funksjonsspesifika. Gemensamma doktriner handlar om den operativa ledningsnivån. Taktiska doktriner handlar om den högre taktiska ledningsnivån, medan reglementen og handböcker handlar om underliggende nivåer og aktiviteter. Funksjonsspesifika doktriner omfattar normalt den taktiska nivån, men kan också täcka den militärstrategiska og operativa nivån, og aktiviteter för mer än en försvarsgren som t ex doktrinen för underrättelsetjänst" (förf övers).

När det gäller själva definitionen av vad en doktrin är så definieras i Norge att (Ibid, s 5):

"Doktriner beskriver de faktorer som måste värderas, og anger förhållanden som påverkar planlægging og gjennomførende av militära operationer og aktiviteter. Doktriner är vägledande (retningsgivende³) og är varken obligatoriska eller föreskrivande. Avsteg ifrån användning av gällande doktriner görs normalt sett när särskilda operativa förhållanden gör doktrinen bristfällig/otillräcklig (utilstrekkelig⁴)."

Denna definition skiljer sig något ifrån NATO-definitionen:

"fundamental principles by which military forces guide their actions in support of objectives. It is authoritative but requires judgment in application" (NATO, 201x, p. 1; i övers: Grundläggande principer som styr militära tillvägagångssätt för att nå uppställda mål. Doktrinen är auktoritativ men skall tillämpas med sunt förnuft.)

Skillnaden ligger främst i att den norska doktrindefinitionen inte talar om "grundläggande principer" utan säger att doktrinen *beskriver* "faktorer" och

³ <https://sv.glosbe.com/nb/sv/retningsgivende> (Glosbe, on line norsk ordbok. Enligt Google translate kan ordet även betyda "normativa" men denna översättning passar inte ihop med den efterföljande texten).

⁴ Ibid.

”förhållanden”. Skillnaden kan tyckas liten, men begreppet ”grundläggande principer” har i NATO och även i USAs och Storbritanniens högsta doktriner en koppling till *krigföringsprinciper* (se t ex UK MoD, 2014), vilket inte är fallet i NFM och inte heller i den svenska militärstrategiska doktrinen (Försvarsmakten, 2016).

I forskningslitteraturen om doktrin förekommer också olika definitioner av begreppet doktrin. Vi redovisar fyra definitioner nedan som alla skiljer sig åt lite avseende vilken substans man anser doktriner innehåller. Vi visar dessa skillnader genom att kursivera nyckelorden i definitionerna. Widén och Ångström (2005, s 7) definierar doktrin som ”*institutionaliserad kunskap* om hur, till vad och varför militära resurser ska utnyttjas.” Definition är bred och skiljer inte på olika typer av doktriner vilket för övrigt kännetecknar de flesta av de definitioner av doktrin som förekommer i forskningslitteraturen.

En annan definition finns hos Posen (2016, s 159) som menar att doktrin är ”... a set of *institutionalized principles* about how to fight. En tredje definition finns hos Höiback (2016, s 1) som definierar doktrin som ”*institutionalized beliefs* about what works in war and military operations”. En fjärde definition, som ännu tydligare betonar doktrin som militära *uppfattningar*, eller t o m *trossatser*, ges av Jackson (2013, s 6). Han menar att doktrin är “the most visible expression of *a military’s belief system*” och att dessa trossatser primärt handlar om hur militären “understands, prepares for, and (at least in theory) conducts warfare.”

Sammanfattningsvis tycks definitionerna se lite olika på vad som är själva innehållet i doktriner, ifrån det mer objektiva (kunskaper, principer) till det mer subjektiva (övertygelser, trossystem/trossatser) om vad som fungerar i krig. Samtliga definitioner betonar dock den gemensamma överenskommelsen i den militära organisationen om vad som anses ”fungera” i krig. Den norska definitionen i handboken för doktrinutveckling kan kanske anses ligga närmast att definiera doktrin som (institutionaliserade) kunskaper och uppfattningar hellre än principer och trossatser.

När det gäller vad som är syftet med doktriner så är den norska doktrinutvecklingshandbok inte explicit i detta avseende men några syften med doktriner kan 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,
- säkerställa interoperabilitet med NATO.

Handboken skiljer också på politiska direktiv, doktrin och koncept. Politisk *policy* och *lag* är alltid överordnad doktrin och doktrin ska alltid harmoniseras med lagar och politisk policy, även med NATO-policy; *koncept* är i Norge ett mer odefinierat begrepp och används inte i norsk terminologi kopplat till doktrinutveckling.

Hur ska då doktriner uppnå sina syften? Liksom i NATO-definitionen ovan så ska doktrinen inte ska vara föreskrivande/obligatorisk. Befälhavare oavsett nivå ska kunna tänka fritt och uppmuntras att ta initiativ och utnyttja möjligheter där så är möjligt.

Efter denna belysning av doktriners syfte enligt NFM utvecklingshandbok ska vi nu redovisa en del av doktrinforskningen.

Aktuell doktrinforskning

I vår tidigare rapport (Thunholm & Palmgren, 2015) gjorde vi en mer omfattande genomgång av aktuell doktrinforskning. Här ska endast lämnas en kortare beskrivning av viss forskning kring syftet och nyttan med doktriner. Vi utgår här ifrån den norska övertelöjtnanten och (en av de) ledande doktrinforskaren Harald Höibacks forskning som inventerat drygt 100 års doktrindebatt.

Det övergripande syftet med att ha doktriner är enligt Höiback (2016) främst kopplat till frågan om hur krig vinnas. 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, förändring, och för marknadsföring. Ofta har de flera uppgifter samtidigt. Höiback menar att stater som t ex Tyskland, med en mer homogen strategisk situation har utvecklat doktrin i huvudsak för ledning, medan USA och England med mer ospecifik strategisk utmaning har utvecklat doktrin mer för utbildning. I Norge har man enligt en av de intervjuade övergått ifrån en mer utbildande (och omfattande) militärstrategisk/operativ doktrin till en mer inriktande (i den senaste som gavs ut 2014).

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. *Kultur* handlar om att doktrinen måste vara skriven på ett sätt som är väl anpassat till mottagarnas (militära) kultur, 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.

Efter att ha refererat Höibacks (2016) genomgång av forskning om doktriners förhållande till vetenskap och teori samt forskning om doktriners syfte ska vi nu kort redogöra för Höibacks syn på doktriners fördelar.

Höiback (2013) gör en omfattande genomgång av doktrinforskning med dess olika argument och ståndpunkter vilket leder honom fram till ett positivt ställningstagande för doktriner. Han för därvid fram ett antal argument för varför en försvarsmakt bör ha doktriner. En viktig förutsättning är enligt Höiback att doktriner uppfattas som *trovärdiga*. Han resonerar i det sammanhanget om auktoritetens roll och betydelse vid doktrinutgivning och menar att på politikens överhöghet bör doktrinförfattare /utgivare säkerställa att doktrin (särskilt strategisk doktrin) är förankrad, förstörd och sanktionerad av den politiska ledningen. Detta ger doktrinen nödvändig auktoritet. När det gäller auktoritet uttryckt som trovärdighet inåt i organisationen är det viktigt att doktrinen även är väl förankrad i (den senaste) erfarenheten från utövarna på fältet. Doktrinförfattaren bör säkerställa både teoretiskt och praktiskt inflytande på arbetet för att ge doktrinen erforderlig auktoritet. Doktrin är inte bara en beskrivning av hur saker ska göras professionellt utan också en *föreskrift* som säger hur saker ska göras. Doktrinen kan också få organisationens medlemmar att tänka annorlunda genom att få medlemmarna att förstå saker på nya sätt. Sammanfattningsvis presenterar vi Höibacks (2013) viktigaste argument för doktrin:

- Alla har en doktrin, i betydelsen att alla försvarsmakter måste lära ut hur man för krig/slag/strid. Frågan är bara om man ska ha en skriftlig eller muntlig, explicit eller implicit, formell eller informell doktrin?
- Att endast förlita sig på vetenskap/teori och systematiskt tänkande utan att formalisera en doktrin (så här tänker/gör vi) kan vara svårt eftersom det oftast finns flera konkurrerande teorier/metoder. Militärteorin är inte alltid entydig utan kan peka i olika riktningar och vi måste därför välja väg så att vi kan ensamt utbildning, materielutveckling, anskaffning med mera.
- Processen att utveckla doktrin kan i sig underlätta och skärpa våra definitioner och koncept vilket anses särskilt viktigt för koalitioner.
- Det är även bra att formalisera militära tumregler, särskilt på lägre nivå (jfr till exempel amerikanska marinkårens counterinsurgency-doktrin som beskriver en del erfarenhetsbaserade handlingsregler). Detta handlar också om att utveckla en gemensam terminologi och gemensam förståelse för denna terminologi vilket minskar betydelsen av friktioner och av osäkerhet; medlemmarna i organisationen blir mer förutsägbara för varandra.
- I stället för att leda till rigiditet inom en organisation kan en doktrin ge stabilitet och syfte. Doktrinen kan utgöra en bra grund för att förstå en komplex och osäker situation och frigöra mental kapacitet för att fokusera på

lösningar. Doktrinen kan också utgöra en grund för flexibel tillämpning. En bra doktrin leder till kunskap och förståelse på en högre nivå. Doktrinen blir en bra plattform för improvisation.

- En doktrin kan stimulera till debatt och konstruktiv kritik och därmed vara teoretiskt utvecklande och leda till ökat (vetenskapligt) tänkande inom officerskåren. Som exempel anger Höiback (2013) US Army Field manual – Air/Land Battle 1982 som ledde till omfattande debatt i officerskåren.
- En doktrin kommunicerar till såväl allierade och motståndare hur vi ser på vår uppgift och hur vi avser att agera.

Den norska doktrinutvecklingsprocessen

Norge har en relativt enkelt beskriven och lågt detaljerad beskrivning av sin doktrinutvecklingsprocess i jämförelse med NATO, USA och Storbritannien. Den norska processen beskrivs i dokumentet *Veiledning for doktrineutveckling*, utgiven 2017 av Försvarets högskola. Handboken riktar sig främst till utvecklare av nationell doktrin på *alla* ledningsnivåer och avser att beskriva en erfarenhetsbaserad ”best practise” för utveckling av doktriner. I det följande beskriver vi doktrinutvecklingsprocessen grundat på handboken och på de intervjuer vi genomförde med erfarna doktrinutvecklare och implementatörer av doktrin vid vår datainsamling vid Stabsskolens sektion för militärstrategi och doktrin i november 2017. Beskrivningen struktureras utifrån de frågeställningar som redovisades i rapportens inledning.

Utgångsvärden och källor för doktrinutveckling

Utvecklingshandboken innehåller en lista med frågeställningar som är avsedd att hjälpa doktrinutvecklare att inhämta tillräckligt med information för doktrinskrivandet. Listan sägs vara en anpassning ifrån NATO motsvarande handbok (AAP-47, Allied Joint Doctrine Development; NATO, 201x).

Listan innehåller 10 huvudfrågor (inte i prioritetsordning) och handlar om att doktrinskrivaren ska: (1) ha tillräckligt brett kontaktnät; (2) ta hänsyn till den senaste teknikutvecklingens ev påverkan på tidigare erfarenheters giltighet; (3) konsultera lämpliga fackexperter; (4) undersöka vilka militära chefer m fl som bör intervjuas p g a sin expertis; (5) undersöka vilka övningar som bör följas/observeras för att ge underlag för doktrinen; (6) undersöka vilka militära tidskrifter som kan vara relevanta för att finna information relevant för doktrinskrivandet; (7) undersöka om någon/några av krigföringens principer har relevans för doktrinskrivandet; (8) undersöka om det finns koncept eller experiment som kan vara relevanta för doktrinskrivandet, och (9) kontrollera vilka underliggande antaganden som är aktuella.

Därutöver nämns ytterligare 10 ”relevanta källor för information” som bör värderas: (a) Norsk/internationell lag, (b) norsk politisk policy, (c) försvarsmaktens policy (d)

myndighetsföreskrifter, order och direktiv, (e) andra gällande doktriner, (f) militärstrategiska- och andra trendanalyser, (g) andra doktriner under utveckling eller revision, (h) allierades doktriner, (i) nationella och allierade erfarenhetsdatabaser och (j) händelse och kontingentsrapporter ifrån operationer och övningar. NATO erfarenhetsdatabas har tidigare framhållits som mycket avancerad och användbar (och den är dessutom tillgänglig för partnerskapsländerna), men en av de intervjuade framhåller att det inte funnits någon norsk motsvarighet att ta del av vid doktrinutveckling tidigare.

En fråga som inte berörs tydligt i handboken är doktrinförfattarens relation till militärteori. Det enda som nämns är att författaren skall överväga om några av krigföringens principer är relevanta för doktrinen och i så fall på vilket sätt. Det tycks vara på samma sätt i Norge som visade sig vid tidigare undersökning (Thunholm & Palmgren, 2015) d v s doktriner utformas främst grundat på praktiska erfarenheter. De kan vara i form av lessons learned, men personliga erfarenheter och idéer påverkar också och det läggs mycket tid i skrivprocessen på att i olika forum komma överens om vilka erfarenheter som är giltiga och hur dessa erfarenheter ska tolkas.

Detta kan förstås som en process där olika personers erfarenheter stöts och blöts, ofta i en stor "community of interest" där slutresultatet blir det som skulle kunna kallas "beprövad erfarenhet". Detta framstår återigen som en av de viktigaste effekterna av doktrinutvecklingsprocessen, sökandet efter och fastställande av en gemensam syn, på vad som utgör beprövad erfarenhet för att hantera ett visst problemområde som en viss doktrin ska omfatta. Beprövad erfarenhet skall i detta sammanhang förstås som en överenskommelse av typen "så här ska detta göras". I Norge blir detta ännu tydligare än vid tidigare studier då doktrin i Norge definieras lite annorlunda (se s 6).

Doktrinutvecklingsprocessen

En doktrin har i den norska utvecklingshandboken ingen angiven planerad (förväntad) livslängd. Dock nämns att det krävs att doktriner uppdateras vid behov för att hållas aktuella. Dessutom hänvisas i en fotnot till att inom NATO eftersträvas en revisionsintervall på 3 år efter ratificering och inom NATO avdelas ca 2 år för revidering av en befintlig doktrin (NATO, 201x). Den norska doktrinhandboken anger 15 månader som riktlinje för framtagning av en ny doktrin, från initiering till fastställande.

Det är snabbare än Storbritannien som anger 18-24 månader och USA som anger 34 månader för att granska befintlig doktrin, sätta ihop ett författarteam och skriva om eller nyförfatta en doktrin (Thunholm & Palmgren, 2015). Processen för hur doktrin ska revideras eller nyskrivas finns reglerad ganska detaljerat i den norska utvecklingshandboken (Försvarets högskola, 2017). Processen kommer inte återges i alla detaljer i denna rapport utan återges mer övergripande, kompletterat med de insikter som de intervjuade doktrinutvecklarna gett uttryck för.

Samordning med NATO

Norge strävar efter att samordna sin nationella doktrin med NATO-doktrin, men norsk lag eller (politisk) policy som har företräde, kan ibland hindra samordning. Den norska utvecklingshandboken är tydlig med att strävan är att vara interoperabla med NATO genom att följa NATO doktriner då så är möjligt. I norska försvaret finns utsedda sakansvariga för alla NATO-doktriner och en s k *harmonisering* görs alltid mellan nationell- och NATO-doktrin i samband med revidering/nyskrivning, i syfte att se till att de inte är (oavsiktligt) motsägande.

Den andra innebörden av samordning med NATO är att Norge regelmässigt avdelar personal för att medverka i framtagning av gemensam NATO doktrin. Deltagandet sker dels genom att sända personal som deltar i skrivandet, dels genom att vara ansvarig (custodian) för doktrin. Norges doktrinutvecklingsprocess sägs också vara en anpassning/förenkling av NATO utvecklingsprocess.

Styrning och ledning av doktrinutveckling

Ledning av doktrinutveckling sker i tre steg. I toppen finns ett *Doktrinråd* som svarar för samordning och initiering av *nationella doktriner*. Doktrinrådet har en särskild instruktion utgiven av Forsvarsdepartementet 2015. Med nationella doktriner menas de doktriner som fastställs av den norska *Forsvarssjefen*, vilken är Norges högste militära befattningshavare, närmast att likna med svensk överbefälhavare. Dock är den norske Forsvarschefen organisatoriskt inplacerad i det norska Forsvarsdepartementet, som avdelningschef. Ansvar för s k nationella doktriner är fördelat på olika fackmyndigheter/ sakansvariga inom försvaret och alla dessa företräds av sin respektive högste företrädare i doktrinrådet. För Norges högsta doktrin, *Forsvarets fellesoperative doktrine*, FFOD (ung motsvarande vår militärstrategiska och operativa doktrin) är Forsvarets Högskola ansvarig (och under den Stabsskolen).

I Doktrinrådet ingår fast tretton ledande chefsbefattningar inom försvaret, inklusive generalinspektörerna, för armé, marin och flygvapen, chefen för underrättelse-tjänsten, chefen för Forsvarets högskola och direktören för Forsvarets forsknings-institut. Doktrinrådet beslutar vilka doktriner som ska utvecklas/revideras och föreslår Forsvarschefen att en färdig doktrin ska fastställas. Rådet har också övergripande ansvar för harmoniseringsprocessen med NATO-doktrin.

Doktrinrådet möts (minst) två gånger per år och tidpunkterna är taktade så att de ligger i god tid före NATOs doktrinarbetsgruppmöten. Doktrinrådet beslutar på årsbasis vilka doktriner som ska omsättas och om nya behöver tillföras eller gamla avvecklas. Doktrinrådet stöds av ett sekretariat ifrån Stabsskolens sektion för militärstrategi och doktrin, med stöd också ifrån Forsvarsdepartementet. Sekretariatet är doktrinrådets koordinerande organ.

Under Doktrinrådet finns sedan 2014 även ett *Doktrineforum*. Forumet bildades ursprungligen ur den referensgrupp som sattes ihop för stöd till utvecklingen av FFOD 2014. Syftet är att få en gemensam beredningsgrupp för doktriner och doktrinutvecklingsärenden (bl a referensgruppsfunktion för doktriner under utveckling/revision) under Doktrinrådet. Medlemmarna i Doktrinforum är i princip representanter för samma 13 enheter ur försvaret som Doktrinrådet fast på lägre hierarkisk nivå, typiskt öv/övl. Doktrinforum leds av chefen för Stabsskolen och har samma sekretariat som Doktrinrådet. Doktrinforum sammanträder också (minst) två gånger per år, och mötena läggs ca 2-4 veckor före Doktrinrådets möten för att bereda rådets ärenden.

Under Doktrinrådet/-forum formas de författarteam som skriver doktrinerna. De kan bestå av ett fåtal individer, men kan också vara större, sammansatta författargrupper. Intervjuerna pekar på vikten av att det finns en huvudförfattare som handfast redigerar den slutliga doktrintexten, även om de olika delarna av texten har skrivits av skilda författare i författargruppen. Intervjuerna pekar också på vikten att få med representanter från alla de förbandstyper som berörs av doktrinen in i arbets- eller referensgrupp (doktrinforum) eftersom en mycket viktig del av arbetet är att kunna diskutera efterhand som arbetet framskrider och få erforderlig delaktighet och förankring av den nya doktrinen.

För varje doktrin utses på samma sätt som i NATO en (huvud-)författare (custodian). Normalt är detta en befattningshavare ifrån den del av FM där sakansvaret för doktrinen ligger. När det gäller FFOD är det Stabsskolen som är custodian och huvudförfattare. Stabsskolen skall också finnas representerad i all annan nationell doktrinutformning för att bevaka kompatibilitet mellan olika doktriner. Generell styrning till huvudförfattare av alla nationella doktriner ges i den norska doktrinutvecklingshandboken, *Veiledning for doktrineutveckling* (Forsvarets Högskola, 2017), och denna handbok är styrande för all norsk doktrinutveckling, vilket gör att hela norska FM (NFM) har en enhetlig utvecklingsprocess för doktriner.

Doktrinutvecklingens olika processteg

De olika processtegen kan utläsas i NFM doktrinutvecklingshandbok. Beskrivning av stegens konkreta innehåll saknas dock i huvudsak i handboken, liksom tidsåtgång för de olika delstegen. Processen redovisas i Tabell 4 nedan.

Tabell 4. Processteg och huvudsakligt innehåll i den norska doktrinutvecklingsprocessen

Processteg	Innehåll	Övrigt
Identifiera behov av ny doktrin	Doktrinrådet (DR) initierar den formella processen	Inspel till ny doktrin kommer ifrån försvarets "kompetensmiljöer". Tid för nyutveckling anges vara 15 månader från initiering.

Identifiera målgrupp		Steget är inte kommenterat i handboken.
Utarbeta överordnad struktur och disposition		Steget är inte kommenterat i handboken.
Presentera (doktrinprojektet) och få formellt godkännande av DR	Innebär bl a att fastställa ansvar för doktrinen och processen och att definiera doktrinens plats i doktrinhierarkien.	
Utveckla doktrinen	Görs i flera utkast som remissbehandlas. Tidiga utkast, (Working draft) remissbehandlas inom arbetsgruppen, senare utkast, Study draft (1-2 st) remissbehandlas i referensgrupp/ via Doktrinforum innan slutligt utkast (Final draft) föreligger.	Remissinstanserna lämnar skriftliga synpunkter i tre olika kategorier beroende på hur viktig de tycker synpunkten är. Detta görs i en fastställd matris (excelbaserat verktyg). Därefter genomför huvudförfattaren/ arbetsgruppen redigering (även layout) där hanteringen av remissförslagen redovisas. Hanteringen av synpunkterna (den reviderade doktrinen) föreläggs sedan referensgruppen/Doktrinforum för avdömning. Om enighet inte nås skjuts sådana frågor till Doktrinrådet. Regler för hur doktrin ska utformas redaktionellt finns också i utvecklingshandboken.
Formellt godkännande /samråd (tillslutning)	Doktrinrådet	Doktrinrådet godkänner formellt endast FFOOD, i övrigt tecknar rådet samråd.
Implementering		Steget är inte kommenterat i manualen
Revision	Request For Feedback (RFF) utsänds till berörda enheter för befintlig doktrin	För doktriner som redan finns används samma system av att efterfråga feedback som i NATO AAP-47 d v s genom utsänd RFF som sedan sammanställs och analyseras genom en formell process benämnd <i>Data fusion</i> i AAP-47. Strävan är att påbörja revisionsprocessen ca 3 år efter doktrinens införande.

Personliga erfarenheter från Stabsskolens doktrinutvecklare

Som avslutning på avsnittet om Norsk doktrinutvecklingsprocess skall vi delge några av de personliga erfarenheter som delgavs oss vid intervjuerna av erfarna doktrinutvecklare. Detta görs i punktform.

- 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), och införande av ett Doktrinforum som en formell instans mellan doktrinutvecklare och det högre Doktrinrådet.

- 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.
- Institutionaliseringsen av doktrinprocessen 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!
- Doktrinutveckling är beroende av nära samarbete med lessons-learned processen. (Sökbar) databas för erfarenheter ifrån operationer är mycket viktigt och det har inte Norge haft tillgång till vid tidigare utveckling av FFOD.
- Det finns inte mycket forskning knuten till operationskonst som är konkret användbar vid doktrinutveckling.
- 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.
- När utkast till doktrinen ska cirkuleras i en vidare referensgrupp bör det göras i form av kompletta utkast och inte separata eller enstaka kapitel.
- Det gemensamma redigeringsverktyget och modellen (som kommer ifrån NATO) fungerar väl.
- 15 månader för doktrinutveckling är kort tid. Nu ser man 18 månader för utveckling av den nya FFOD som är tänkt att fastställas våren 2019. Dock gick nyutveckling av den gemensamma sjukvårdsdoktrinen (fastställd 2017) betydligt snabbare än 15 månader. Där tog det endast 4 månader för skrivande och fram t o m fastställande och det beror i huvudsak på att den kunde skrivas i en liten grupp, cirkuleras i en liten "community of interest" och att huvudförfattaren var mycket väl insatt både i verksamheten och i den berörda organisationen som berördes av doktrinen. Tiden innan skrivarbetet startade var också relativt kort men räknas inte in i de fyra månaderna.
- 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, utkasterna får en bättre remissbehandling hos remissinstansen. Detta kan vara en källa till omfattande förseningar.

I och med denna erfarenhetsredovisning i punktform är redovisningen av doktrinutvecklingsprocessen i NFM avslutad. Närmast följer ett avsnitt om konceptutvecklingens relation till doktrinutveckling och ett avsnitt om implementering av doktrin.

Kopplingen till konceptutvecklingsprocessen

I Norge finns det ingen formaliserad organisation och process för konceptutveckling och ingen uttalad koppling till doktrinutvecklingsprocessen. I manualen för doktrinutveckling påtalas också att NATO konceptutveckling inte innebär någon omedelbar påverkan på norsk doktrinutveckling. I NATO definieras koncept som en idé om hur något kan åstadkommas/lösas, som i sin tur kan leda fram till en accepterad procedur. Den norska manualen trycker på att koncept inte kan tas in i en doktrin förrän de blivit grundligt testade. Dock finns koncept med som en möjlig informationskälla för doktrinutvecklare i manualen. En av de intervjuade tog upp att Doktrinerådet numera anser att konceptutveckling behövs inom ramen för det norska försvaret.

Implementering av doktrin

Implementering av doktrin följer inte någon formaliserad process beskriven i manual eller handboksformat i Norge. Implementering berörs endast översiktligt i manualen genom att man anger att den enhet som tagit fram doktrinen också ansvarar för att kungöra och implementera den. Fastställda doktriner publiceras digitalt som webpublication på *Försvarets översikt över bestämmelser instruktioner och direktiv* (FOBID). Dessutom trycker manualen på behovet att anpassa doktrinen till den tänkta målgruppens behov och förmåga att ta till sig innehållet, bl a genom att skriva enkelt och lättbegripligt.

En av de intervjuade hade erfarenhet av implementeringen av FFOD 2014. Han menade att det viktigaste för effektiv implementering var att den mottagande organisationen (organisationsenheten) hade varit representerad på något sätt (t ex genom remissarbete eller deltagande i arbetsgrupp) när doktrinen skrevs. I övrigt implementerades FFOD 2014 först genom en lansering på en (internationell) doktrinkonferens som fick ganska stort deltagande och också resulterade i ett temanummer "Doktrin" i en vetenskaplig tidskrift. Dessutom är det viktigt att doktrin lärs ut i militär utbildning (för FFOD görs det på Stabsskolens officersutbildning). Dessutom reste representanter ur projekt FFOD runt i Norge till lokala enheter och presenterade den nya FFOD 2014.

Slutsatser avseende norsk doktrinutveckling

När det gäller definition av doktrin har NFM en ganska bred syn på vad som ska räknas som doktrin. Förutom militärstrategisk/operativ doktrin räknas även andra tjänstegrensspecifika men gemensamma regelverk, liksom högre taktiska reglementen in som doktriner. Således en lite annan syn är i svenska FM. NFM har också en unik definition av vad doktriner är då man till skillnad från tidigare undersökta länder (Thunholm & Palmgren, 2015) och även NATO inte alls nämner ”grundläggande principer” i sin definition. I Norge handlar det mer om faktorer och förhållanden som påverkar planläggning och genomförande av militära operationer.

När det gäller doktriners syfte så lyfter inte NFM fram detta explicit (under någon egen rubrik) utan det framgår mera indirekt. Vi ser att handbok kan sägas i högre grad betona doktrinen effekhögande syfte genom att doktrinen ska underlätta *koordination* och *samsyn* mellan stridskrafter, vilket är en medveten ominriktning jämfört med tidigare doktrin som var mer teoritung och *utbildande*. Både handboken, och intervjuerna, är dock 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.

När det gäller användning av källor och utgångsvärden för doktrinutveckling NFM handbok är rätt detaljerad i sin anvisning om olika källor men ingen viktning mellan olika källors betydelse görs. Intervjuerna betonade dock erfarenheter (lessons learned) som en mycket viktig källa om det finns tillgängligt. Dessutom skall källor sökas brett och främst militärt både utom och inom den egna organisationen. Handboken har också nyligen ändrats för att inrymma en brett insamlad och formaliserad feedback ifrån organisationen som ett ingångsvärde för revision av doktriner. Denna process har dock inte tidssatts så det är svårt att utläsa hur stor del av den totala utvecklingstiden som går åt till detta. I handboken ges varken militärteori eller forskning någon stark roll som källa för doktriner, däremot betonas i intervjuerna starkt vikten av gemensamma erfarenheter eller beprövad erfarenhet och det mest centrala inslaget i NFM utvecklingsprocess är just hur man säkerställer att man kommer överens om vad som är beprövad erfarenhet.

När det gäller samordning med NATO är detta påtagligt i NFM doktrinutveckling, dels genom en till NATO anpassad utvecklingsprocess och anpassning av den egna styrorganisationens mötestider för att passa med NATO motsvarande process. Dels genom en omfattande harmoniseringsprocess, där enheter inom NFM gets ansvar för olika NATO-doktriner. Man har dock inte gått lika långt som i Storbritannien där man använder NATO doktriner nationellt och endast gör tydligt utmärkta anpassningar och tillägg i den befintliga NATO doktrinen.

Principerna för styrning och ledning av doktrinutveckling har på senare år harmoniserats med NATO. Detta bygger på tidigare erfarenheter och är ett resultat av en medveten strävan att öka institutionaliseringen av doktrinutveckling-/ revidering.

NFM har nu en styrgrupp för doktrin med fasta befattningshavare ur FM och näraliggande myndigheter med representanter på generals-/flaggofficers/GD nivå. Dessa fastställer (rekommenderar fastställande) och inriktar doktriner. Under dem finns ett beredningsorgan på avdelningschefsnivå ifrån motsvarande enheter som rådets medlemmar representerar. Dessa bildar också en fast referensgruppsorganisation som antingen själva eller genom dirigering kan se till att remissbehandlingen av doktrinutkast blir bred och djup. Det finns också ett fast sekretariat som stödjer båda ledningsinstanserna och bereder ärendena. NFM har valt att lägga denna funktion på Försvarets högskola som också fått utvecklingsansvar för den högsta doktrinen i NFM (FFOD). Skrivandet av övriga doktriner fördelas ut av doktrinrådet i FM organisation.

Doktrinutvecklingsprocessen i Norge bygger på en anpassning av NATO processbeskrivning. En skillnad är dock att NFM manual är mindre tydlig när det gäller tiden för doktrinutveckling. 15 månader anges, men en erfarenhet är att det kan vara för kort tid, särskilt vid utveckling av komplexa doktriner som berör stora delar av organisationen, som t ex FFOD. Det är också otydligt angivet hur länge en doktrin ska vara i bruk innan revision påbörjas och detta är enligt intervjuerna ännu inte helt formaliserat även om intentionen tycks vara att följa NATOs 3-årsregel innan en revisionsprocess inleds efter fastställande av en doktrin. Man strävar efter att sända ut 1-2 (max) utkast av doktrinen till referensorganisationen innan det slutliga utkastet avsett för fastställande. Den styrande handboken för doktrinutvecklingsprocessen är i NFM betydligt lägre detaljerad än motsvarande handböcker i USA och Storbritannien.

När det gäller implementering av doktrin slutligen är det i NFM inte styrt av någon formell process eller handbok utan sker mer ad hoc. En intressant sak kan vara att lansera ny doktrin i samband med ett större event med en bred målgrupp även utanför FM.

Viktiga slutsatser riktade till svenska Försvarmakten

Vilka lärdomar kan vi då ta med oss efter att ha studerat doktrinutveckling och doktrinimplementering i ytterligare en försvarsmakt, utöver de tre som studerats tidigare? Min bedömning är att de norska erfarenheterna och den norska doktrinutvecklingsprocessen inte på något avgörande sätt pekar i någon annan riktning för FM del än vad vi skrev i den tidigare rapporten (jfr (Thunholm & Palmgren, 2015)). Vi ska i det följande rekapitulera och vidareutveckla de viktigaste av de slutsatserna och reflektera över några centrala frågeställningar att överväga när FM ska vidareutveckla den egna doktrinprocessen. Vi kommer inte fokusera på just joint-nivån utan resonera mera allmänt. Syftet är inte att här leverera färdiga förslag på hur FM process för doktrinutveckling och implementering bör se ut utan detta görs i en annan rapport (se Thunholm & Palmgren 2017)

För det första behöver det klargöras hur vi bör förstå *fenomenet* doktrin? Vilka dokument bör omfattas av doktrinbegreppet och hur ska begreppet definieras innehållsmässigt? Som vi sett i den föregående texten är inte detta alldeles entydigt. I USA benämns alla typer av reglementen, manualer och instruktioner ”doktrin”. I UK och Israel har man gjort en distinktion mellan doktriner som där anses ligga över manualer och instruktioner, men distinktionen upprätthålls inte konsekvent ens i den egna utvecklingshandboken i UK utan alla dessa publikationstyper benämns svepande ”doktriner”. Ordboksdefinitionen att doktrin ”är en lärosats som stödjer ett visst praktiskt handlande” torde inrymma både manualer och instruktioner på låg nivå.

NATO-definitionen av doktrin säger att doktrin är ”grundläggande principer som styr militära tillvägagångssätt för att nå militära mål”. Den definitionen torde inte medge att manualer och instruktioner kan kallas doktriner, men väl kanske traditionella svenska reglementen? I Norge har man en inkluderande syn på vad som definieras som doktriner, liknande den som man har i Storbritannien, men man har en unik definition av doktrinbegreppet. Det är den enda definition som inte har med att doktrin är ”grundläggande principer”. Svenska FM har i nuläget i MSD 16 (sid 10) valt ett mycket smalt doktrinbegrepp, där endast två doktriner finns (militärstrategisk och operativ) samt ett ospecificerat antal sk doktrinbilagor.

I Sverige är begreppet eller fenomenet ”doktrin” relativt nytt medan vi haft reglementen manualer och instruktioner mycket länge. Det kan finnas anledning att se över vilka dokument vi vill samla under begreppet doktrin och reglera framtagning och revision av med en försvarsmaktsgemensam och ledningsmässigt sammanhållen process.

För det andra är frågan om hur man utvecklar *trovärdig* doktrin central. I rapportens tidigare presenterade forskningsavsnitt belystes behovet av att doktriner för att vara effektiva innehåller tre olika element: teori, kultur och auktoritet. *Teori* handlar om uppfattningar om vad man anser fungerar i den förväntade insatsmiljön. *Kultur* handlar om att doktrinen måste vara skriven på ett sätt som är väl anpassat till mottagarnas existerande uppfattningar om vad som är möjligt och önskvärt. *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.

Dessa tre faktorer påverkar alla trovärdigheten och kvaliteten på den färdiga doktrinen. För att uppnå hög *kvalitet* i doktriner krävs flera saker och vi ska reflektera över de som vi ser som de viktigaste. Den kanske allra viktigaste är att doktrinen måste produceras på ett sätt som säkerställer att den kommer att beskriva vad som anses vara, för närvarande, giltiga principer och ”best practice” (beprövad erfarenhet) inom det område den ska samordna.

För att uppnå detta krävs en bred analys och faktainsamling från alla de källor som kan ha något att tillföra, d v s från dem som har erfarenhet. Här framstår ”lessons learned” och politisk inriktning som särskilt viktiga. Det är dessutom viktigt att skrivgruppen sammansätts så att de som har erfarenheter kan mötas och komma fram till vad som *är* beprövad erfarenhet. Det är dock också viktigt att inte begränsa sökandet av underlag inom den egna organisationen utan söka brett, även internationellt och även i skriftliga källor. Den inledande insamlings- och analysfasen innan man börjar skriva eller revidera en doktrin måste tillåtas ta tid, kanske lika lång tid som själva skrivprocessen.

En annan viktig faktor för kvalitet är att skriva doktrinen på ett sätt som ger hög läsbarhet. Här bidrar naturligtvis författarnas kompetens, inte bara inom sakområdet utan också förmågan att skriva enkelt, klart och med god precision i begreppsapparaten. En rimlig slutsats är att det inte räcker med god sakkunskap för att skriva doktrin. Än viktigare är kanske förmågan att skriva och en del erfarenhet indikerar att det är viktigare att huvudförfattaren kan skriva bra än att han/hon är ämnesexpert (experten kanske inte ska vara huvudförfattare men ändå ingå i författargruppen). Detta kan tala för att det kan vara bra att ha särskilda doktrinutvecklare i organisationen som är proffs på analysarbete och på att skriva doktrin på samma sätt som man har i UK, USA och i viss mån i Norge (Stabsskolen).

Ytterligare en viktig faktor för att utveckla trovärdiga doktriner är utformningen av en process för påverkan och förankring. Alla fyra studerade länderna lägger mycket tid på att dels säkerställa att alla som berörs av doktrinen kan påverka dess utformning. Detta kan göras dels genom deltagande i författar-/arbetsgrupper för de som främst berörs av doktrinen. Dels kan det göras genom ett systematiskt remissförfarande av doktrinutkast, där man på ett genomskinligt sätt bearbetar inkomna remissvar och beslutar om ändringar i en hög grad av konsensus mellan berörda parter.

Detta är en mycket tids- och arbetskrävande process men den förefaller helt nödvändig för att åstadkomma hög/tillräcklig trovärdighet i färdig doktrin. Här kan man också överväga att införa ett system för graderade remissynpunkter från mindre väsentliga till avgörande, på liknande sätt som finns i alla fyra studerade länderna och i NATO. Auktoriteten i doktriner säkerställs också genom en ledningsorganisation för doktrinutveckling (t ex ett doktrinråd) som inbegriper respektive försvarsmakts och andra centrala intressenters ledande befattningshavare. Systemet med fast organiserade referensgrupper ger också tyngd och stadga åt doktrinutvecklingen och den färdiga doktrinen.

En tredje viktig faktor för att ha en trovärdig doktrin är att det finns en revisionscykel för doktriner som säkerställer att de uppfattas vara aktuella. Både UK och USA har valt att låta livscykeln för en doktrin vara fem år, så även i NATO, och Norge går åt det hållet. Det är förmodligen inte alla doktriner som behöver omfattande revidering

vert femte år, men oavsett om ändring behövs eller inte så uppdaterar man doktrinen genom att ge ut den på nytt vert femte år, kanske bara med ändrat utgivningsdatum.

Ytterligare ett viktigt område att tänka igenom är hur implementering av doktrin skall ske. I alla de studerade länderna utgör doktriner en viktig del av både utbildning av personal och i träning av förband. Man kan också överväga om doktriner ska tryckas upp eller om de ska publiceras på hemsidor inom FM, som görs i Norge i FOBID-systemet? Det senare torde förbilliga och förenkla processen.

Som avslutning vill vi liksom i den tidigare rapporteringen säga att det naturligtvis finns många fler frågor att överväga för att kunna ta fram en lämplig doktrinutvecklings- och implementeringsprocess för svenska FM, inte minst frågan om hur mycket en sådan process får kosta personellt och monetärt. Vi anser dock att de ovan diskuterade faktorerna är några av de mest centrala att överväga och att det finns en hel del att lära av de försvarsmakter vi studerat i detta projekt, inte minst ifrån grannlandet Norge med liknande förutsättningar som Sverige, även om NATO-medlemskap kräver en tydligare anpassning till NATO än vad ett partnerskap gör. Det senaste (militärstrategiska) försvarskonceptet (att kunna försvara Sverige med hjälp av andra länder) torde dock tala för en ökad samordning med NATO processer även när det gäller doktrinutveckling.

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.

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

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

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.

Jackson, A. P. (2013) *The Roots of Military Doctrine – Change and Continuity in Understanding the Practice of Warfare*, Fort Leavenworth, Combat Studies Institute Press.

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

Posen, B. (2016) Foreword: Military doctrine and the management of uncertainty, *The Journal of Strategic Studies*, vol 39, nr 2, s 159-173.

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. (2017) *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.

UK Ministry of Defence (2014). *Joint doctrine publication 0-01 – UK Defence doctrine (5th edition)*. Swindon UK: DCDC, Ministry of Defence Shrivenham.

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

Bilaga 1: Interview guide doctrine development

Provide information regarding the purpose of this study and how individual data will be protected. Get permission to tape record.

Name: _____

Rank/position: _____

1. Tell us about a doctrine that you have been involved in the development of?
2. Why was this doctrine developed, and who (organizational role) made the decision to develop it and what was the specific purpose of this doctrine?
3. What was your role?
4. Can you describe the actual process you followed and sketch it on a timeline? Please indicate different process steps, critical decisions that you (or someone else) had to make in the development process, other functions/departments/participants involved?
5. According to your experience, how well did the process to develop this doctrine follow the formal doctrine development process?
6. Where there any important deviations, and if so, regarding what, and why were they made?
7. What was the theoretical foundation (sources, inputs), if any, for this doctrine?
8. What relation does this doctrine have to concept development (if any)?
9. How was this doctrine implemented in the organization?
10. (How) do you know that this doctrine was successfully implemented?
11. How do you know/find out if a doctrine is good/working effectively in operations/training?
12. We are interested in your general view on the purpose, development and implementation of doctrine and we would like to ask you to fill in a questionnaire that we developed based on research about doctrine? (The Doctrine Questionnaire)