



## Självständigt arbete, 15 hp

<i>Författare</i> Major Stefan Hedmark, I19	<i>Program/Kurs</i> SA HT 09
<i>Handledare</i> Fil. Mag. Kersti Larsdotter, Försvarshögskolan, Militärvetenskapliga Institutionen Fil. dr. Eva Haldén, Försvarshögskolan, Institutionen för Ledarskap och Management	
<h3>Comprehensive Approach eller Pragmatic Approach?</h3> <h4>En fallstudie om civil-militär samverkan vid PRT Mazar-e Sharif</h4>	
<p><b>Sammanfattning:</b> Internationellt sker en utveckling mot att genomföra insatser samordnat med resurser från flera politikområden - både civila och militära. Behovet har uppstått ur insikten att hållbar utveckling i en region kräver användning av olika resurser för att uppnå synergier. Samverkan och samordning mellan civila och militära aktörer enligt syftet ovan brukar i moderna ordalag beskrivas som comprehensive approach. Det praktiska arbetet på fältnivån med samverkan för att uppnå synergier i kontexten comprehensive approach kan sägas innebära samma sak som civil-militärt samverkan.</p> <p>Det övergripande syftet med uppsatsen är att med fokus på det svenska PRT Mazar-e Sharif, förstå de svårigheter som finns vid samverkan mellan civila och militära aktörer, med målet att öka synergier av nationella resurser. Med utgångspunkt från tidigare forskning om militär-civil samverkan samt comprehensive approach, skapas en analysmodell med ett urval av identifierade faktorer, för att beskriva samverkan empiriskt främst utifrån intervjuvar från nyckelaktörer – chefer eller stabschefer samt civila rådgivare. Slutligen jämförs dessa faktorer med de orsaker som framkommer i den empiriska undersökningen.</p> <p>Resultatet i undersökningen visar att samverkan är svårt och att aktörerna på fältnivån pragmatiskt försöker samverka. De nödvändiga faktorerna inte är utformade för att underlätta samverkan vilket skapar problem. Att med dessa problem även få en effektiv synergi av Sveriges resurser i enlighet med tanken i CA, genom samverkan på fältnivån, blir därför svårt.</p>	
<p><b>Nyckelord:</b> Civil-militär, samverkan, samordning, PRT, Afghanistan, nyckelaktör, faktorer, comprehensive approach.</p>	

## **Comprehensive Approach or Pragmatic Approach?** **A case study of civil-military co-operation at PRT Mazar-e Sharif**

### **Abstract:**

There is an international trend towards operations coordinated with resources from several political areas – with both civilian and military components. This trend is driven from the recognition that sustainable development in a region requires the use of a variety of resources, coordinated in order to achieve synergies. Co-operation and co-ordination between civil and military actors in the context above, frequently is described as comprehensive approach. The practical work at the field level with co-operation in order to achieve co-ordination in the context of comprehensive approach can be said to be the same thing as civil-military co-operation.

The overall purpose of this survey is, with focus on the Swedish PRT Mazar-e Sharif, to understand the difficulties involved in the co-operation between civilian and military actors, with the aim of achieve synergies of national resources. By using an analytical model, created by a sample of identified factors based on previous research on military-civilian co-operation and comprehensive approach, the survey describe the co-operation mainly based on interview responses from key actors – Commanding Officer or Chief of Staff and civilian advisers. Finally these factors are compared with the reasons expressed in the empirical investigation.

The results of the survey show that co-operation is difficult and the actors at the field level pragmatic attempt to co-operate. The necessary factors are not designed to facilitate this, which creates problems. These problems with co-operation at field level also could have a negative impact to achieve synergy of Sweden's resources in accordance with the spirit of the CA.

### **Keywords:**

Civil-military, co-operation, co-ordination, PRT, Afghanistan, key actor, factor, comprehensive approach.

## Innehållsförteckning

1	Inledning och problemformulering .....	4
1.1	Inledning .....	4
1.2	Problemformulering, syfte och forskningsfråga .....	5
1.3	Avgränsningar .....	6
1.4	Begrepp .....	7
2	Metod .....	8
2.1	Inledning .....	8
2.2	Forskningsansats .....	8
2.3	Fallstudie .....	8
2.4	Val av fallstudieobjektet .....	9
2.5	Datainsamling, urval och källdiskussion .....	9
2.6	Validitet och reliabilitet .....	11
2.7	Etik .....	11
3	Begreppet CA och civil-militär samverkan .....	12
3.1	Inledning .....	12
3.2	Tidigare forskning om civil-militär samverkan i Afghanistan .....	12
3.3	Begreppet CA .....	13
3.4	Civil-militär samverkan i internationella operationer .....	14
3.5	Sammanfattning begreppet CA och civil-militär samverkan .....	18
3.6	Modell för analys av samverkan i en CA-kontext .....	18
4	Samverkan vid PRT MES .....	20
4.1	Inledning .....	20
4.2	PRT MES – En kort introduktion .....	20
4.3	Nödvändiga faktorer .....	20
4.4	Önskvärda faktorer .....	28
4.5	Andra Faktorer .....	31
5	Diskussion .....	32
5.1	Faktorer vid PRT MES jämfört med analysmodellens faktorer .....	32
5.2	Begreppet CA och dess praktik på fältnivån .....	34
5.3	Sammanfattande reflektion .....	35
	Litteratur- och källförteckning .....	37

# 1 Inledning och problemformulering

## 1.1 Inledning

"Co-ordination is easy when one has command and control of all of the relevant actors."<sup>1</sup>

Citatets påstående liknar det som inom Försvarmakten (FM) kallas samordning genom befäl<sup>2</sup>, där resurssägaren samordnar underställdas verksamhet. Citatet uttrycker implicit att det är svårt att samverka för att uppnå samordning av självständiga, men också mer eller mindre av varandra beroende aktörer.

I Sverige har det skett en förskjutning från invasionsförsvar till ett insatsförsvar, där Sveriges intressen tas tillvara genom att aktivt använda FM i områden långt från eget territorium. Dessa insatser har genomförts parallellt med andra svenska bidrag och aktiviteter, och en samordning har länge diskuterats konceptuellt enligt Förvarsberedningen:<sup>3</sup>

"Internationellt sker en utveckling av förmågan att genomföra insatser i samverkan med resurser från flera politikområden - både civila och militära. Behovet har uppstått ur insikten att hållbar utveckling i en region kräver en samordnad och ibland integrerad användning av olika resurser[...]Detta kräver ett förberett och samordnat arbetssätt mellan olika departement, myndigheter[...]"<sup>4</sup>

Samverkan och samordning mellan civila och militära aktörer som citatet ovan visar brukar i moderna ordalag beskrivas som *comprehensive approach* (CA).

Ett exempel på denna internationella trend är NATO:s uttalande från toppmötet i Bukarest 2008:

"The international community needs to work more closely together and take a comprehensive approach to address successfully the security challenges of today and tomorrow."<sup>5</sup>

Den här trenden kommer också att påverka FM, vilket regeringen betonar i sin försvarsproposition från 2008:

"Förmågan till samverkan mellan civila och militära aktörer kommer att vara avgörande för framgång i framtida insatser. Försvarmaktens doktriner och koncept ska utformas för att stödja en sådan samverkan"<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> LaRose-Edwards (2007) NATO as a Trusted Partner in Civil-Military Interaction. University of Victoria Conference on The Coordination of International Post-Disaster and Peacebuilding Missions. 18-19/3 2007., s.1. Se länk: <http://www.failedstates.org/uploads/Co-ordination%20of%20Post-Disaster%20and%20Peacebuilding%20Missions%20Papers%20Larose-Edwards.pdf>, 2009-11-19.

<sup>2</sup> Försvarmakten (2009) Reglemente för markoperationer, remiss 3, s. 158. Benämns härnäst RMO.

<sup>3</sup> Förvarsberedningen Ds 2008:48, s.20-27, 33.

<sup>4</sup> Ibid, s.32.

<sup>5</sup> Toppmötets deklARATION, punkt 11. Se länk: [http://www.summitbucharest.ro/en/doc\\_201.html](http://www.summitbucharest.ro/en/doc_201.html), 2009-11-07.

<sup>6</sup> Proposition 2008/09:140, s.56.

Vad säger då våra nuvarande militära doktriner och reglementen om militär-civil samverkan enligt dessa tankegångar?

I Militärstrategisk doktrin från 2002 framhålls att dagens konflikter kräver insatser från flera politikområden, som ställer krav på en helhetssyn och samordning, men detta utvecklas inte ytterligare utan fortsätter till begreppet CIMIC<sup>7</sup>, som allmänt innebär samverkan mellan militära och civila aktörer som stöd till planering och genomförande av *militära* operationer.<sup>8</sup> Doktrinen för markoperationer från 2005 samt doktrinen för gemensamma operationer från 2005 ger inte någon vägledning om militär-civil samverkan.<sup>9</sup>

I remiss till reglemente för markoperationer från 2009 hävdas: "att ha en strategi med samordnade militära och civila insatser är av stor vikt, särskild vid stabiliserande insatser"<sup>10</sup>. Detta tyder på att CA kan vara en del i stabiliserande operationer.

Slutsatsen av ovanstående blir att begreppet för civil-militär samverkan har vid internationella insatser vidgats inom FM under senare år från *stöd till militära operationer* (CIMIC) till att även innehålla *samordning av militära och civila insatser mot ett gemensamt mål* (CA), där CIMIC fortfarande är en del av den militära operationen men inte är detsamma som begreppet CA.

Förutom statliga aktörer finns det även en mängd icke statliga aktörer i konfliktområden, så kallade Non Governmental Organisations (NGO), som genomför humanitärt stöd men också bidrar till utvecklingen av det lokala samhället. Många av dessa aktörer har en tydlig policy att inte samarbeta med militär personal för att inte ses som partiska. Till detta kommer även mellanstatliga organisationer som t.ex. FN som ofta har ett övergripande ansvar att samordna resurser mot en hållbar utveckling.<sup>11</sup>

## 1.2 Problemformulering, syfte och forskningsfråga

Sverige är ansvarigt för ett Provincial Reconstruction Team (PRT) i norra Afghanistan. I PRT:et ingår både civila och militära komponenter. PRT-konceptet används enligt NATO för att:

"supporting reconstruction and development[...]securing areas in which reconstruction work is conducted by other national and international actors"<sup>12</sup>

I den senast utgiva slutrapporten från ett rotationsförband från PRT Mazar-e Sharif (MES) beskrivs svårigheter med samverkan på fältnivån. Detta förklaras främst bero på avsaknaden av en övergripande nationell strategi för insatsen.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> Civil-military co-operation.

<sup>8</sup> Militärstrategisk doktrin (2002), s.34 och 105.

<sup>9</sup> Doktrin för gemensamma operationer (2005) samt Doktrin för markoperationer (2005).

<sup>10</sup> RMO, s. 99 och 132.

<sup>11</sup> Olson och Gregorian (2007) Interagency and civil-military coordination: Lessons from a survey of Afghanistan and Liberia, s. 1-4. Benämns hädanefter Olson & Gregorian.

<sup>12</sup> Se länk: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_8189.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm), 2009-11-11.

<sup>13</sup> HKV Skr 2009-05-15 H/R 01200:81312, FS16 Slutrapport, bilaga 5, s. 1. Benämns hädanefter FS16 Slutrapport.

Har denna förklaring stöd i aktuell forskning eller finns även andra möjliga förklaringar till denna svårighet att samverka mellan civila och militära aktörer i ett insatsområde?

Studier om civil-militär samverkan påtalar även andra faktorer som bidrar till svårigheter t.ex. träning, erfarenhetsöverföring och arbetssätt.<sup>14</sup> Jag har inte hittat några svenska studier om samverkan vid PRT MES, dock finns närliggande studier med fokus på den strategiska nivån som påvisar hinder bl.a. att arbetsformer inte stödjer samverkan. Dessa studier ger inte vägledning för vilka faktorer som påverkar fältnivån men i annan litteratur finns beskrivet faktorer från fältnivån som anses underlätta eller försvåra samverkan. Litteraturen påvisar att detta inte är lätt.<sup>15</sup>

Min slutsats av ovanstående är att trots den politiska viljan att öka synergier i våra internationella insatser, visar praktiska erfarenheter samt forskning på problem i anslutning till samverkan och det är dessa problem som sätts i fokus i uppsatsen.

Syftet med uppsatsen är att med fokus på det svenska PRT MES, förstå de svårigheter som finns vid samverkan mellan civila och militära aktörer som syftar till att öka synergier av insatta nationella resurser.

Min forskningsfråga blir då:

Kan ett urval av identifierade faktorer ur teorier om militär-civil samverkan samt CA, bidra till förståelsen av de svårigheter som redovisats från praktisk erfarenhet vid PRT MES?

För att besvara min forskningsfråga skapar jag en analysmodell av ett urval av faktorer indelade i nödvändiga och önskvärda, med utgångspunkt i tidigare forskning om militär-civil samverkan samt CA. Därefter beskrivs samverkan vid PRT MES empiriskt främst med intervju svar utifrån faktorerna. Slutligen jämförs dessa faktorer med de orsaker som framkommer i den empiriska undersökningen. Resultatet av denna jämförelse utgör därefter det samlade svaret på min forskningsfråga.

### 1.3 Avgränsningar

Undersökningen avgränsas till tiden 2008-2009, då regeringen tydligt har betonat behovet med ökad samordning mellan civila och militära insatser under 2008.<sup>16</sup> Endast samverkan på fältnivån mellan statliga svenska nyckelaktörer undersöks för att göra insamlandet av data från aktörer hanterbart givet undersökningens omfång.

Begreppet CIMIC kommer inte att undersökas, då CIMIC främst tolkats som ett stöd för att uppnå den militära chefens mål. Jag kommer inte primärt att värdera vilken effekt samverkan har, utan fokusera på de faktorer som kan påverka samverkan för att bidra till förståelsen till problemet.

---

<sup>14</sup> Franke (2006) The peacebuilding dilemma: Civil-military cooperation in stability operations, s.13f.

<sup>15</sup> Se avsnitt 3.

<sup>16</sup> Se bl.a. Regeringens Skr 2007/08:51.

## 1.4 Begrepp

I undersökningen används begrepp med definitioner enligt nedan. Begreppet CA beskrivs i avsnitt 3.

### *Nyckelaktör*

Aktör på fältnivån som ingår i ledningsgruppen och är representant för den strategiska nivåns departement eller dess myndighet. För Forsvarsdepartementet (FÖ) och FM är det i denna undersökning chef eller stabschef samt för Utrikesdepartementet (UD) och Sida är det den politiska rådgivaren och utvecklingsrådgivaren.

### *Samverkan och samordning*

Forsvarsmakten definierar samordning som "enhetlig inriktning av verksamheten och ett effektivt utnyttjande av disponibla militära och civila resurser"<sup>17</sup> där samordning av egna underställda sker genom befäl – order – eller med andra aktörer via samverkan. Samordning genom samverkan definieras som "genomförs – utifrån definierat förhandlingsutrymme – i form av överläggningar, förhandlingar, överrenskommelser och/eller gemensamma beslut"<sup>18</sup>.

Samverkan är enligt Danermark "*medvetna målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra i en klart avgränsad grupp avseende ett definierat problem och syfte*"<sup>19</sup> vidare hävdar han att aktörerna som samverkar ofta tillhör olika organisationer och är styrda av olika regelsystem.<sup>20</sup>

Asplund anger att "med samordning avses[...]aktörernas verksamheter, i varierande utsträckning koordineras för att uppnå ett gemensamt mål".<sup>21</sup>

Av detta framgår att samverkan sker mellan aktörer som inte är underordnad den andre, för att samordna sin verksamhet. Samordning är att effektivt använda olika aktörers resurser mot ett gemensamt mål och samverkan är de gemensamma handlingar av självständiga aktörer som leder fram till en samordning. Civil-militärt samarbete tolkas i denna uppsats som samverkan som leder till samordning. I denna uppsats kommer endast begreppet samverkan att användas för dessa handlingar som syftar till samordning.

### *Strategisk nivå och fältnivån*

Med strategisk nivå avses regeringen och dess departement. Med fältnivån avses PRT-nivån och dess svenska nyckelaktörer.

---

<sup>17</sup> Reglemente för markoperationer 2009, remiss 3, s. 158.

<sup>18</sup> Ibid, s.158f.

<sup>19</sup> Danermark (2000) Samverkan – himmel eller helvete? s. 15.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> Asplund et al. (2003) Civil-militär samverkan vid internationella operationer, s. 18.

## 2 Metod

### 2.1 Inledning

För att svara på forskningsfrågan avses först att ur relevant litteratur identifiera faktorer som påverkar samverkan mellan civila och militära aktörer i en internationell insats med syfte att öka den samlade effekten. Utgående från dessa faktorer tas en analysmodell fram, där ett urval av faktorer indelas i nödvändiga och önskvärda. Analysmodellen används sedan för att, genom en fallstudie ur ett aktörsperspektiv, beskriva samverkan på fältnivån. Beskrivningen utgör sedan grunden för analysen av vilka faktorer som kan skapa förståelse för problemet med samverkan vid PRT MES.

### 2.2 Forskningsansats

Forskning innebär att man försöker presentera en bild av verkligheten.<sup>22</sup> Denna bild kan bli olika beroende på vilket perspektiv som forskaren har och påverkar därmed hur forskaren ser på metodval, datainsamling samt tolkning och analys av data. Bryman menar att distinktionen mellan kvalitativ och kvantitativ ansats i samhällsvetenskaplig forskning är mer än bara mätning eller inte, utan även påverkar forskarens utgångspunkt för hur teorin förhåller sig till forskningen.<sup>23</sup> Då syftet med undersökningen är att förstå, så sätts forskningsobjektet i ett sammanhang och tolkning sker av dennes handlande och uppfattningar om samverkan, blir den kunskapsteoretiska inriktningen – hermeneutisk och sättandes i ett sammanhang – där forskningsobjektet kan påverka sin omgivning.<sup>24</sup> Utifrån dessa ställningstaganden blir min ansats mer kvalitativ till sin art.

Uppsatsens förhållande till teorin är deduktiv till sin art, då teorin används som stöd för undersökningen genom operationaliserade faktorer, som underkastas en empirisk testning, men teorin används främst för att studera empirin, och inte för att pröva teorin själv. Enligt Bryman är ett deduktivt förhållande mellan teori och praktik vanlig i samhällsvetenskapen.<sup>25</sup>

### 2.3 Fallstudie

I undersökningen är tonvikten på aktörer och deras uppfattning. Aktörorienterade studier genomförs ofta som fallstudium. En fördel är att i en fallstudie undersöks ett fall mer detaljerat. En fallstudie måste fokuseras till de aspekter som är relevanta utifrån problem och teori för att inte gå vilse i komplexiteten. Valet av fall kan vara ett typiskt, avvikande eller problematiskt fall.<sup>26</sup>

En nackdel med fallstudium är problemet med att kunna generalisera resultaten till andra fall, dvs. den externa validiteten blir låg.<sup>27</sup> Syftet med ett fallstudium tenderar därför att bli mer av att förstå än att förklara. Detta betyder att slutsatser kan ses som indicier, som får ett

---

<sup>22</sup> Bjereld et al. (2009) Varför vetenskap? s. 17.

<sup>23</sup> Bryman (2002) Samhällsvetenskapliga metoder s. 33ff. Benämns härnäst Bryman.

<sup>24</sup> Ibid, s. 27ff.

<sup>25</sup> Ibid, s. 20ff.

<sup>26</sup> Lundahl och Skärvad (1992) Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer s. 150-154.

<sup>27</sup> Bryman, s. 67.



värde i kombination med andra pusselbitar – inhämtade genom andra forskningsmetoder – som indikerar samma sak. Då det är en ökad förståelse och detaljer som undersökningen eftersträvar, har fallstudie valts.

## 2.4 Val av fallstudieobjektet

Sverige deltar just nu i två större insatser, Kosovo och Afghanistan. Sverige är på väg att successivt minska Försvarsmaktens insatser i Kosovo och fortsatta med en hög närvaro i Afghanistan, dessutom ökas det Svenska biståndet väsentligt till Afghanistan.<sup>28</sup> Komplexiteten är också större i Afghanistan med många aktörer.<sup>29</sup> Av detta skäl har jag valt Afghanistan som fallstudieobjekt.

## 2.5 Datainsamling, urval och källdiskussion

Den teoretiska utgångspunkten är uppbyggd av vetenskaplig litteratur och en sammanställning från ett vetenskapligt seminarium. Urvalet gjordes för att återspegla en bred uppfattning i teorin, då begreppet CA är relativt nytt och lite litteratur är utgiven inom området.

För begreppet CA används Friis & Jaremyrs sammanställning av ett seminarium om CA. Detta arbete har används som referens i flera forskningsrapporter<sup>30</sup> om CA, vilket gör den lämplig som utgångspunkt för begreppet CA i detta arbete. Nackdelen med detta är att det finns risk för att seminariesammanställningen ger en förenklad bild av ämnet samt blir svår att spåra och bedöma relevansen av, då flera avsnitt hänvisar till diskussioner och uppfattningar under seminariet, men fördelen är att både forskare och praktiker har varit deltagare seminariet.

Nilsson et al. rapport används för att beskriva CA mer i praktiken och rapporten försöker att koppla ihop teori och praktik vid en insats enligt tankarna i CA. Nackdelen med denna rapport är att det inte finns ett renodlat CA-fall att studera, vilket kan innebära att slutsatserna inte är väl underbyggda.

Olson och Gregorian har i en vetenskaplig artikel analyserat samverkan på fältnivån från Liberia och Afghanistan och har därför valts tyngdpunkt i framtagandet av faktorer för civil-militär samverkan. En nackdel med att använda tidigare studier från fältnivån i Afghanistan är att samma fall studeras igen och slutsatserna då kan bli en form av rundgång. Av vad jag har kunna få fram så att författarna inte använt PRT MES i sin undersökning. Dessutom finns ingen större skillnad i författarnas slutsatser från Liberia med slutsatserna från Afghanistan. Sammantaget bedömer jag att detta inte kommer att leda till "rundgång" i min undersökning.

Intervjuer har utgjort huvuddelen av källorna för datainsamlingen. Dessa genomfördes genom personligt möte, där intresset är riktat mot informantens ståndpunkt och erfarenhet vilket innebär att informanten har tillåtits att röra sig i olika riktningar och följdfrågor har

---

<sup>28</sup> Proposition 2009/10:1, utgiftsområde 6, s 27ff samt akt UD2008/34549/ASO s. 5.

<sup>29</sup> Eva Haldén, 2009-12-04.

<sup>30</sup> Bl.a. Rintakoski och Autti (2008) Comprehensive Approach, Ministry of Defence, Helsinki och Jakobden (2008) NATO's Comprehensive Approach to crisis response operations, DIIS, Copenhagen.

skapats efterhand. Av praktiska skäl kunde inte tre av nio intervjuer ske genom ett personligt möte, utan blev telefonintervjuer.

Syftet med intervjuerna har varit att få fylliga och detaljerade svar för att kunna tolka informantens upplevelse. Bandspelare har använts för dokumentation (förutom i ett fall på informantens begäran). Intervjuerna har varit semistrukturerade, där en intervjuguide utifrån faktorer ur analysmodellen har används.

Grunden för urvalet av informanter utgick från begreppet nyckelaktör<sup>31</sup> samt avgränsningen till tid. De civila nyckelaktörerna har tidvis varit vakanta. Tillgänglig population av informanter är låg pga. avgränsningen till tid och rum, och består av åtta militärer samt fem civila (tre politiska rådgivare och två utvecklingsrådgivare), av dessa tillfrågades sex militärer (två tillfrågades inte, då dessa är under insats i Afghanistan). Av dessa tackade fyra militärer samt fyra civila ja till att ingå i undersökningen.

För att bredda synen på främst styrning till fältnivån, har även en centralt placerad tjänsteman på UD intervjuats.

Då större delen av datainsamlingen har skett genom intervjuer, finns risk för att informanternas enskilda åsikter, erfarenheter men också missuppfattningar, kan påverka mina slutsatser på ett oproportionellt sätt. Genom att intervjua relativt många – både civila och militära informanter – har jag försökt motverka detta. Dock kan jag inte dra för omfattande slutsatser av enskilda uttalanden, utan tydligt ange om det rör sig om en enskild uppfattning eller om det är en tendens hos flera informanter. Fördelen är att informanterna har goda kunskapar om det som jag undersöker.

Tre kortare telefonintervjuer används som komplement för att klarlägga enstaka enkla frågor.

Några dokument har används som komplement till intervjuer. Officiella dokument från regeringen samt i något fall även underlag från regerings ärendebereidning har utnyttjas till att bättre förstå den strategiska nivåns officiella styrning, vilket jag bedömer spegla regeringens explicita styrning väl. Även slutrapporter från två rotationsförband har används som komplement, vilket bedöms uttrycka respektive kontingents sammanfattande slutsatser i direkt anslutning till insatsen.

Jag har egen erfarenhet från PRT MES under 2007/08. Det finns en risk att min förförståelse påverkar min tolkning av data, vilket jag har försökt undvika genom att reflektera om tolkningen av data kan ske på ett annat sätt än den första tolkningen jag gjorde, så att de slutsatser jag drar verkligen har stöd i empirin. Risk föreligger även att jag styr informanterna under intervjuerna genom min förförståelse eller tidigare relation, men genom att använda semistrukturerade intervjuer med stor frihet för informanterna att berätta fritt har jag försökt att undvika en sådan påverkan. Dessutom har informanterna fått möjlighet att lämna synpunkter på mitt sätt att presentera empirin.

---

<sup>31</sup> Se definition i avsnitt 1.

## 2.6 Validitet och reliabilitet

Validiteten – att vi undersöker det vi vill undersöka – har vid fallstudium svårt att uppnå en hög extern validitet, då urvalet är begränsat och därmed kan det ifrågasättas om resultatet kan generaliseras till andra situationer. Fördelen är att det kan generera ny kunskap då ett fall studeras mer grundligt.<sup>32</sup> I denna undersökning är fallet valt för att det är representativ utifrån problem och teori, vilket skulle kunna indikera att resultatet kan vara – men inte nödvändigtvis är – representativt för även andra fall. En styrka med fallstudier är att den interna validiteten kan bli hög, då forskaren koncentrerar sig på ett fall, vilket bör innebära att observationerna och slutsatserna mot teorin bör ha hög korrelation om operationaliseringen har genomförts på rätt sätt, dvs. att de faktorer som används mäter det vi vill mäta. Genom att använda flera källor vid framtagandet av dessa faktorer har jag försökt att ta hänsyn till detta för att få en hög intern validitet. Genom att använda flera informanter kompenseras även påverkan om informanterna t.ex. minns fel.

Reliabilitet vid kvalitativ forskning fokuserar mest på om samma resultat erhålls vid en förnyad undersökning, dvs. på den externa reliabiliteten. Här kan även forskarens interaktion med informanterna påverka resultat, vilket indikerar att om undersökningen upprepas av en annan forskare kan ett annat resultat erhållas.<sup>33</sup> Genom att använda semistrukturerade intervjuer har jag försökt att påverka informanterna så lite som möjligt, och låtit deras intresse styra svar och följdfrågor för att få en hög extern reliabilitet. Informanterna har fått ta del av avsnitt 4 för att kunna lämna synpunkter på sättet empirin presenteras. Detta har gjorts för att öka internsubjektiviteten.

## 2.7 Etik

Enligt Bryman är det informantens skydd samt forskningens rykte i omvärlden som utgör fokus för etiska riktlinjer.<sup>34</sup> Eftersom avgränsningen i tid och rum gör att antalet möjliga informanter är lågt så har jag valt att dölja vilka som är informanter samt att inte direkt koppla citat till en specifik informant. Detta för informantens skydd och underlätta för informanten att tala fritt. Nackdelen är att spårbarheten försvåras, men skyddet har jag vägt högre i detta fall. Informanterna har getts möjlighet att ge synpunkter på avsnitt 4. Detta för att bli medveten om den empiri som används kan kopplas till enskilda personer eller är olämplig av andra skäl ur informanternas perspektiv.

---

<sup>32</sup> Bryman, s. 66ff.

<sup>33</sup> Ibid, s. 257f.

<sup>34</sup> Ibid, s. 451.

### 3 Begreppet CA och civil-militär samverkan

#### 3.1 Inledning

I detta avsnitt beskriver jag först tidigare svensk forskning om civil-militär samverkan inom ramen för Sveriges insats i Afghanistan. Därefter beskrivs begreppet CA. Därefter beskrivs civil-militär samverkan. Dessa beskrivningar används slutligen till att konstruera en analysmodell.

#### 3.2 Tidigare forskning om civil-militär samverkan i Afghanistan

Vid Försvarshögskolan har tre forskningsrapporter tagits fram under 2006-2008, där den civil-militära samverkan mellan svenska aktörer vid insatsen i Afghanistan har studerats, med fokus på den strategiska nivån.

Fellbom et al. beskriver i en rapport från 2006 att det förändrade innehållet i säkerhetspolitiken tillsammans med internationella trender som medför att civil-militär samverkan måste implementeras i den dagliga verksamheten inom departement och myndigheter. Avsaknaden av en nationell strategi för detta gör att aktörerna blir osäkra och spänningar uppstår såväl inom som mellan olika aktörer. Rapporten har identifierat tre faktorer för framgång, skapandet av kontaktytor och arbetsformer, allokering av resurser i budgetarbetet samt institutionalisera erfarenhetsåterföring i kombination med underrättelser samt behovsanalyser till planeringsunderlag.<sup>35</sup>

Fors och Larsson studerade 2007 hur fältnivåns aktörer i Afghanistan har påverkat regeringskansliets aktörers civil-militära samverkan. Studien visade att fältaktörerna – speciellt de civila – inte ansåg sig kunna påverka den högre nivåns samverkan inom regeringskansliet och dess myndigheter. Detta förklaras bl.a. genom skillnader i myndigheternas strukturer, tidsperspektiv, tillit mellan fältnivån och högre nivå samt befintliga samverkansorgans mandat.<sup>36</sup>

Florin och Blomgren konstaterar 2008 att det under ett decennium har pågått diskussioner inom regeringskansliet om ökad samverkan mellan de militära och civila insatserna, men att det finns en inneboende trögrörlighet eller förändringsobenägenhet som verkar svår att komma runt. Vidare konstateras att den politiska viljeinriktningen om ökad samverkan har blivit tydligare under senaste året, vilket författarna hävdar vara en grundförutsättning för att legitimera en ökad samverkan bland aktörer inom Regeringskansliet och dess myndigheter. De policydokument som har studerats, visar inte hur samverkan skall genomföras eller under vilka villkor detta skall ske.<sup>37</sup>

Av ovanstående framgår att det finns problem på den strategiska nivån med att samverka, men ger samtidigt inget svar på förutsättningar för samverkan på fältnivån.

---

<sup>35</sup> Fellbom, Blomgren, Byander (2006) Krishantering i en ärendekultur? s.3.

<sup>36</sup> Fors och Larsson (2007) Civil-militär samverkan på departementsnivå, s.1.

<sup>37</sup> Florin och Blomgren (2008) En modell för utveckling av samverkan i offentlig verksamhet, s.2-3 samt 37.

### 3.3 Begreppet CA

Då begreppet CA är relativt nytt finns inte en allmänt vedertagen definition på CA, utan begreppet är under utveckling, där olika aktörer har idéer om vilka faktorer som begreppet innehåller. Syftet med detta avsnitt är att utifrån Friis och Jarmyr (2008) samt Nilsson et al. (2008) konceptuellt beskriva begreppet CA.

#### 3.3.1 Motiv

I dagens konflikter kan inte en ensam aktör lösa problemet. Olika aktörer kan bidra med sin unika resurs till insatsen, men detta gör också att samordningen blir komplex. Motiven till CA kan grovt sägas vara två; undvika dubbelarbete samt att säkerhet och utveckling är ömsesidigt beroende av varandra, där misslyckande på endera sidan påverkar den andra i väsentlig grad. CA kan ses som ett övergripande begrepp för kordinerade aktiviteter som bidrar till ökad samordning och effektivitet i internationella operationer.<sup>38</sup>

#### 3.3.2 Typfall och nivåer

CA kan kategoriseras till tre grova typfall beroende på var samverkan sker<sup>39</sup>:

- Mellan myndigheter
- Mellan avdelningar i en större organisation
- Mellan organisationer

Ett annat sätt att kategorisera relationen mellan aktörer är att bedöma sättet att samordna sin verksamhet. Från likformighet innebärande en hög grad av samverkan med bl.a. gemensamma mål och gemensam insats från planering till utvärdering, via mindre grader av samordning till samexistens, där visst utbyte av information sker men har olika mål och medel, vissa till och med motverkande.<sup>40</sup>

#### 3.3.3 Styrning

Logiskt borde CA präglas av toppstyrning där mål och medel fastställs på en strategisk nivå som sedan genomförs på fältnivån. De styrningar som kommer från den strategiska nivån, upplevs ofta som svåra att omsätta i praktiken på fältnivån. Att etablera samverkan är avgörande men samtidigt känsligt och skall inte underskattas. Vem skall leda samverkan? I denna fråga ligger även implicit frågan om tillräckliga resurser att samverka. Placeringen av samverkan är även den en komplex fråga, skall det ske via ett gemensamt högkvarter eller inte? Hemma (strategisk nivå) eller på fältet (taktisk nivå)? För att samverkan skall kunna vara effektiv samt flexibel hävdar författarna att den måste ske nära fältnivån, dock så förutsätter detta en grund för samverkan genom att den högre nivån har gett

---

<sup>38</sup> Friis och Jarmyr (2008) Comprehensive Approach – Challenges and opportunities in complex crisis management, s. 2f.

<sup>39</sup> Nilsson, Hull, Derblom & Egnell (2009) Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser – Den allomfattande insatsens beståndsdelar, s.30f

<sup>40</sup> Friis och Jarmyr, s. 4 och 7f.

förutsättningar för detta genom att själva ha samverka samt gett klara handlingsregler och mandat till fältnivån.<sup>41</sup>

Aktörers olika mandat, strategi, resurser samt praktiskt genomförande kan skapa konflikter i det praktiska arbetet. Olika tidsperspektiv kan också leda till olika sätt att se på hur arbete skall prioriteras och genomföras.<sup>42</sup>

### 3.3.4 Planering

Den strategiska nivåns riktlinjer är svåra att omsätta på fältnivån då de upplevs som allt för övergripande och oprecisa. Planering måste därför kunna ske iterativt mellan fältnivån och den strategiska nivån. Planeringen bör utmynna i att aktörerna kommer överens om gemensamma mål samt insatser som respektive aktör skall göra som stödjer och förstärker målet. Ett problem här är att planeringsresurserna i regel är asymmetriska, där civila aktörer är den som i regel har en liten kapacitet för detta.<sup>43</sup>

### 3.3.5 Genomförande

Samverkan tenderar att bli ad hoc till sin natur på fältnivån, speciellt med en otydlig styrning. Aktörerna bör vara samgrupperade rent fysiskt samt ha reglerat hur informationsutbyte och samverkan skall ske. Aktörer bör bidra med sina respektive nätverk för att underlätta kontakter och informationsutbyte.<sup>44</sup>

### 3.3.6 Uppföljning/Utvärdering

Det finns stora utmaningar inom just uppföljning och utvärdering, då konflikter i regel är komplexa, som är svåra att förstå, vilket medför att det också blir svårt att ta fram mätbara mål. Därutöver finns ett tryck från politiker och media att snabbt få respons på om insatta resurser ger avsedd effekt.

Numera är utvärderingen oftast effektbaserad, där intresset är att mäta vilka effekter som uppnås istället för att mäta prestationen eller aktiviteten. För att utvärderingen skall bli bred, krävs att aktörer bidrar till utvärderingen gemensamt. För att utvärderingen skall kunna utföras på ett relevant sätt, måste även målsättningarna på de olika nivåerna vara mätbara, vilket är ett problem på grund av allt för övergripande mål.<sup>45</sup>

## 3.4 Civil-militär samverkan i internationella operationer

Syftet i detta avsnitt är att utifrån Olson och Gregorians vetenskapliga artikel från 2007 och deras studie från Afghanistan och Liberia, beskriva faktorer som påverkar samverkan mellan civila och militära aktörer.

---

<sup>41</sup> Friis och Jarmyr, s. 15f.

<sup>42</sup> Ibid, s. 10f.

<sup>43</sup> Nilsson et al, s. 54ff.

<sup>44</sup> Ibid, s. 57ff.

<sup>45</sup> Ibid, s. 66ff.

Författarna menar att dessa faktorer kan grovt delas in i två grupper.<sup>46</sup>

### 3.4.1 Politiska faktorer

#### *Nationella och politiska intressen*

Hur ett lands regering har positionerat sig strategiskt, diplomatiskt och ekonomiskt påverkar ett lands karaktär på sina bidrag och handlingsregler, vilket tenderar att ha en större påverkan på bidraget än det verkliga behovet i konfliktområdet.<sup>47</sup>

#### *Motstridiga mål*

Aktörer har olika mål som kan vara motstridiga. Det kan även finnas en oro bland civila aktörer att deras verksamhet blir underordnad politiska och säkerhetsrelaterade aktiviteter. Här finns också problemet med att säkerhetsaktörers CIMIC-projekt för att vinna "hearts and minds" syftande till att öka säkerheten för de egna styrkorna, riskerar att inte vara i linje med principerna för utvecklingsåtgärder.<sup>48</sup>

#### *Bekämpa orsak eller verkan*

För att aktörer skall kunna samverka måste de ha en någorlunda samsyn på hur slutmålet skall uppnås. Militära aktörer tenderar att se slutmålet mer direkt kopplad till verkan (våldsnivå) och civila tenderar i sin tur att mer se till orsaken till konflikten vilket också innebär ett längre tidsperspektiv på insatser än vad militära aktörer har.<sup>49</sup>

#### *Olika utgångspunkter och antaganden*

Med olika syn på bekämpning av orsak eller verkan är slutsatsen att en stor del av problemen med samverkan ligger på en konceptuell nivå, dvs. aktörerna har olika implicita strukturella antagande i sina respektive organisationer som styr deras handlande, istället för att ha en uttalad policy eller riktlinjer för samverkan. Samverkan ses av aktörerna ofta mer som ett sätt att klara ut hur information delas samt att den högre nivå har klarat ur vem som är överordnad vem.<sup>50</sup>

### 3.4.2 Organisatoriska faktorer

#### *Strukturella hinder*

Stuprörstänkande från departement till myndigheter samt ett fysiskt avstånd mellan den strategiska nivå och fältnivån, såväl som olika mandat hos aktörer som påverkar effektiviteten på fältnivån. Exempel på hinder är dålig kunskapsöverföring samt rutiner för att ta tillvara lärdomar inom organisationen, avsaknaden av planeringsmetodik samt en låg interaktion mellan olika aktörer på fältnivån.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Olson och Gregorian, s. 5. Författaren har valt att själv fritt översätta begreppen från engelska av läsbarhetsskäl.

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Ibid, s. 7.

<sup>49</sup> Ibid, s. 8.

<sup>50</sup> Ibid, s. 9.

<sup>51</sup> Ibid, s. 11.

### *Organisationskultur*

Samma ord kan för olika aktörer innebära olika saker, vilket påverkar respektive aktörs förväntningar och handlingar. Dessutom har aktörer ofta olika syn på hur planering skall genomföras. Även här påverkar aktörers olika syn på tidsaspekten handlandet.<sup>52</sup>

### *Organisatorisk obundenhet*

En del organisationer anser att deras oberoende är viktigare än samverkan med andra. Detta synsätt är vanligt bland NGO, där de ser detta som ett hot mot opartiskhet och därmed kan påverka medarbetarnas säkerhet. Dock så tenderar aktörer att vara beroende av varandra, t.ex. kan NGO vara beroende av säkerhetsläget för att kunna verka.<sup>53</sup>

### *Resurskonkurrens*

Aktörer tenderar att konkurrera om resurser, inflytande och status.<sup>54</sup>

### *Oerfarenhet och brist på det goda exemplet*

En anledning till att aktörer inte har en gemensam syn på vad samverkan innebär är avsaknaden av väldefinerade förhållningssätt med varandra. Detta är speciellt tydligt när aktörer börjar aktivera sig i förhållanden som är utanför sitt tidigare arbetsområde, t.ex. när säkerhetsaktörer involveras i utveckling och statsbyggande eller när utvecklingsaktörer involveras i säkerhetsaktiviteter.<sup>55</sup>

### *Personliga faktorer*

Framgångsrik samverkan beror ofta på personliga faktorer samt på vilket sätt rutiner för samverkan har ordnats på fältnivån. Täta byten av personal blir då ett problem. Även förväntningar i form av stereotypa antaganden om motparten, påverkar samverkan. Exempel på det är att civila tenderar att se militärer som dominanta samt i avsaknad av engagemang för lokalbefolkningen, medan militärer anser att civila är ovilliga att samverka och spenderar resurser frikostigt utan att uppnå något.<sup>56</sup>

### 3.4.3 Erfarenheter från Afghanistan

Karaktären på insatsen präglas av en hög våldsnivå samt stora behov av att bygga upp en fungerande statsapparat och en hållbar utveckling. Detta har gjort att det finns spänningar mellan aktörer från olika strukturer, där en del civila aktörer är kritiska till att utvecklingsinsatser militariserar, speciellt genom upprättandet av PRT-konceptet.<sup>57</sup>

Samverkan mellan civila och militära aktörer präglas av avsaknad av gemensamma principer samt att det finns en obalans mellan makt och inflytande, där uppfattningen finns att militära aktörer dominerar och detta påverkar civila aktörer negativt. Fundamentala skillnader mellan olika aktörers mandat och handlingsregler skapar problem i

---

<sup>52</sup> Olson och Gregorian, sid 11.

<sup>53</sup> Ibid, s. 13.

<sup>54</sup> Ibid, s. 14.

<sup>55</sup> Ibid, s. 15.

<sup>56</sup> Ibid, s. 16.

<sup>57</sup> Ibid, s. 19.



kommunikationen samt ger dåliga förutsättningar till samverkan på fältnivån. Det är ett stort glapp mellan den strategiska nivåns policy och hur detta omsätts praktiskt på fältnivån.<sup>58</sup>

Utifrån dessa slutsatser hävdar författarna att samverkan på fältnivå i Afghanistan har två karaktärer;

- Informationsspridning utan någon reell samordning
- De politiska besluten om förändring realiseras inte på fältnivån, utan är mest en förändring av språkbruket.<sup>59</sup>

#### 3.4.4 Slutsatser utifrån erfarenheter från Afghanistan och Liberia

Författarna pekar på fyra utmaningar att hantera:

1. Motstridiga konsekvenser av handlandet  
Samverkan kan påverka principen om humanitär opartiskhet samt mänskliga rättigheter vid samarbete med t.ex. lokala krigsherrar, som ofta är nödvändigt för att skapa förutsättningar för säkerhet, utveckling och byggandet av samhällsstrukturer.<sup>60</sup>
2. Policys  
Operationslinjerna på strategisk nivå, är inte lika enkla att skilja åt och arbeta efter för aktörer på en lägre nivå. Att fältpersonalen förstår och kan arbeta i enlighet med samt påverka den strategiska policyn är en nyckelfaktor för att kunna arbeta flexibelt på fältnivån.<sup>61</sup>
3. Utvärdering  
Aktörerna har olika kriterier för att bedöma resultatet av god samverkan, där fokus ofta läggs på processen än på effekten. Metoder för att mäta effekten behöver utvecklas.<sup>62</sup>
4. NGO:s roll  
NGO:s har en stor roll och står för större delen av fältarbetet men samverkan med dessa är påfallande ofta låg.<sup>63</sup>

Vidare anger författarna fyra förbättringsområden:

1. Människor  
Personlig färdighet och kunskap är avgörande för resultatet, där dugliga personer i viss mån kan kompensera ett dåligt system. Urval som av kompetenta personer tillsammans med relevant träning är nödvändigt.<sup>64</sup>

---

<sup>58</sup> Olson och Gregorian, s. 23ff.

<sup>59</sup> Ibid, s. 23.

<sup>60</sup> Ibid, s. 27.

<sup>61</sup> Ibid, s. 28.

<sup>62</sup> Ibid, s. 30.

<sup>63</sup> Ibid, s. 31.

## 2. Processer

Falsk samverkan skapas genom en top-down attityd, där policys från den strategiska nivån bara blir papperslösningar som inte kan genomföras på fältnivån.<sup>65</sup>

## 3. Strukturer

Även om säkerhet och utveckling är ömsesidigt beroende av varandra, så måste de olika rollerna vara tydligt separerade. Respektive aktör måste klara ut sitt mandat och handlingsregler inom respektive område. Ett annat strukturellt problem är tillgången på finansiella resurser till både civila och militära aktörer, att användas lokalt.<sup>66</sup>

## 4. Principer

Stödjande rutiner för beslutsfattande är bristfälliga. Det saknas tydliga handlingsregler för hur samverkan skall ske samt hur respektive organisation skall se på mål, medel och dess praktiska tillämpning med andra aktörer.<sup>67</sup>

### 3.5 Sammanfattning begreppet CA och civil-militär samverkan

I denna uppsats tolkas begreppet CA enligt följande: CA kan ses som en tankemodell – ett sätt att tänka – och inte en metod, för att öka synergier av insatta resurser. Detta tankesätt bör därför kunna används på alla nivåer i en organisation. Civil-militär samverkan kan sägas vara det praktiska arbetet för att uppnå denna synergi.

Utifrån ovanstående förstås att samverkan är svårt att genomföra i praktiken.

### 3.6 Modell för analys av samverkan i en CA-kontext

Ur den teoretiska referensramen har faktorer för att underlätta samverkan för att uppnå mest total effekt med olika aktörers resurser identifierats av mig.

Då källorna inte använder exakt samma benämning på faktorer har jag valt ut faktorer med stöd av begreppen vad (mål), medel (resurs) och metod (hur)<sup>68</sup> tillsammans med betoningen i källorna i detta avsnitt, till de faktorer som skall anses som nödvändiga. Jag tolkar att källorna betonar styrning som kan omsättas till handlande, resurser och mandat på fältnivån samt rutiner för beslutsfattande och utvärdering mot gemensamma mål.

Lägesuppfattning och informationsspridning, aktörers förståelse av kontexten samt relevant utbildning och tillvaratagande av erfarenheter har ansetts som önskvärda faktorer, då de har tolkas som stödjande till samverkan men inte som direkt nödvändiga. Då andra aktörer än svenska statliga aktörer har avgränsats bort, är de faktorer som endast är kopplade till t.ex. NGO:s inte medtagna i denna modell.

---

<sup>64</sup> Olson och Gregorian, s. 32.

<sup>65</sup> Ibid, s. 33.

<sup>66</sup> Ibid, s. 36.

<sup>67</sup> Ibid, s. 38.

<sup>68</sup> Begrepp för att tydliggöra och grovt bryta ner hur en uppgift avses lösas, RMO, s. 11.

### *Nödvändiga faktorer*

- ***Styrning och nationella positioneringar***

Styrning från strategisk nivå som kan omsättas till praktiskt handlande på fältnivån.

Har två dimensioner:

- Politisk styrning som uttrycker vilja och handlingsregler. Exempelvis offentligt tryck eller beredning vid Regeringskansliet.
- Hur denna styrning uppfattas av nyckelaktören, eventuellt via nedbrytning från sin myndighet och kan omsättas till praktiskt handlande för att öka synergier.

Nationell positionerings påverkan på disponering av resurser och dess handlingsregler.

- ***Tillgängliga resurser och mandat***

Med resurser avses personal, ekonomiska medel och mandat men även asymmetri i antalet personer samt påverkan pga. längden på respektive nyckelaktörs tjänstgöring.

- ***Planerings- och utvärderingsrutiner***

Rutiner som stödjer gemensam planering och utvärdering (samverkan på fältnivån) för att erhålla synergier samt ledning av dessa rutiner.

### *Önskvärda faktorer*

- ***Lägesuppfattning***

Skapa och upprätthålla en gemensam lägesuppfattning och informationsdelning inklusive att tillvara nyckelaktörers olika bidrag till förståelse för kontexten

- ***Aktörers förutsättning***

Ta hänsyn till kulturella skillnader, sätt att förstå kontexten samt dess påverkan på handlandet hos olika nyckelaktörer inklusive motstridiga konsekvenser av handlandet. Detta omfattar även nyckelaktörers förhållande till tidsfaktorn.

- ***Utbildning och tillvarata lärdomar***

Utbildning mot civil-militär samverkan innan insats samt tillvara erfarenheter och spridning av dessa.

Analysmodellens faktorer med betoning på de nödvändiga används i den empiriska undersökningen samt i min analys.

## 4 Samverkan vid PRT MES

### 4.1 Inledning

I detta avsnitt beskrivs empiriskt samverkan mellan nyckelaktörer vid PRT MES främst med intervju svar utifrån analysmodellen i föregående avsnitt. Inledningsvis beskriver jag kortfattat PRT MES. Därefter redovisas de nödvändiga faktorerna som utgör det huvudsakliga fokuset för undersökningen, följt av de önskvärda. Slutligen redovisas andra faktorer som har identifierats i empirin.

### 4.2 PRT MES – En kort introduktion

Insatsen leds av NATO under ett FN-mandat. Afghanistan är indelat i 5 regionala ledningar, där PRT MES, som leds av Sverige, tillhör Regional Command North (RCN). De flesta PRT består till större delen av militär personal med större eller mindre civila inslag. PRT skall främst stödja Afghanistans regering att utsträcka sin auktoritet genom att främja säkerhet för att möjliggöra återuppbyggnad. Den civila verksamheten vid PRT står inte under RCN:s ledning. PRT MES har ansvar för fyra provinser i norra Afghanistan som är till ytan ungefär lika stor som halva Svealand. Befolkningen uppgår till ca 2,3 miljoner.<sup>69</sup> Till PRT MES bidrar Sverige med ca 450 soldater och 4 civila rådgivare. Finland bidrar med ca 100 soldater och 4 civila rådgivare samt USA med 2 civila rådgivare. Militär personal tjänstgör normalt 6-7 månader och civila ett år eller mer.<sup>70</sup>

### 4.3 Nödvändiga faktorer

#### 4.3.1 Styrning och nationella positioneringar

##### **Styrning**

Det finns ingen officiell uttalad myndighetsöverskridande strategi för insatsen i Afghanistan, eller några formellt fastställda mål som går att mäta mot.<sup>71</sup>

Regeringen har i sin nationella strategi för Sveriges deltagande i internationella operationer gett sin grundsyn på vilket sätt Sverige skall se på insatser. Den ger ett starkt stöd till tanken om att bidrag ur flera olika politikområden, skall helst sättas in som en samlad åtgärd i insatsområdet för att tillvarata synergier. Dock ger denna strategi ingen vägledning för hur detta skall genomföras på fältnivån.<sup>72</sup> Däremot finns det styrdokument från regeringen som ger viss vägledning inom sina respektive politikområden.

UD har en strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan under perioden 1 juli 2009 – 31 december 2013. Denna strategi avhandlar utvecklingsåtgärder – bistånd men inte militära insatser. Strategin klarar visserligen ut att:

---

<sup>69</sup> Bilaga 1 till UD2008/5756/ASO, s. 5-10, 14.

<sup>70</sup> Intervju civil, förkortas till "civil" i fortsättningen.

<sup>71</sup> Bilaga 1 till UD2008/5756/ASO, s. 3.

<sup>72</sup> Regeringens Skr 2007/08:51.

"Det svenska engagemanget i Afghanistan består av bl.a. av politisk dialog, säkerhetsinsatser och utvecklingsamarbete. De inbördes kopplingarna mellan dessa områden är nära sammanlänkade och utgör en helhet."<sup>73</sup>

Vidare så konstateras att detta kommer att kräva myndighetssamverkan för att erhålla synergier.<sup>74</sup>

Regeringens proposition om svenskt deltagande i insatsen präglas av säkerhetsmässiga överväganden, dock så betonas även här synergier samt att de militära och civila insatserna är ömsesidigt beroende av varandra. Här anges också att en ökad civil närvaro samt ökade resurser till norra Afghanistan är önskvärda.<sup>75</sup>

Regeringen har identifierat behovet av samverkan på departementsnivån tillsammans med berörda myndigheter. I försvarspropositionen<sup>76</sup> från 2008 aviseras att en sådan samverkansfunktion skall upprättas. Hur detta skall lösas praktiskt är inte klart ännu, men det blir inte en fast bemanning, utan en nätverksorganisation.<sup>77</sup>

Ett embryo till detta samverkanskontor finns redan vid Regeringskansliet, där representanter från FÖ, UD, Sida, FM med flera träffas ca en gång i månaden. Detta har dock inte fått något genomslag på fältnivån enligt flera informanter:

"Man tänker mycket i resurser och strategiska tankar men inte hur detta skall lösas praktiskt på plats."<sup>78</sup>

De politiska rådgivarna såg som sin roll att tolka politiska viljor i avsaknad av policydokument.

Avsaknaden av en nationell övergripande strategi för insatsen i Afghanistan har setts som ett problem på fältnivån och skapar svårigheter för samordningen mellan Sida och FM. Om detta även kombineras med långa perioder av vakanser av civil personal, riskeras en tyngdpunktsförskjutning till en problemformulering och problemlösning som är mer militär till sin art.<sup>79</sup>

Sida har inga riktlinjer för civil-militär samverkan för utvecklingsarbete från regeringen samt saknar även en egen policy för Sidas arbete inom fred och säkerhet. Sida har uppfattat att regeringen under mitten av 2010 kommer att formulera en policy för säkerhet och utveckling. I väntan på styrningar från regeringen, håller Sida på att ta fram en egen nulägesanalys för att sammanfatta Sidas tankegångar inom civil-militär samverkan.<sup>80</sup> Även fältnivån är drivande:

---

<sup>73</sup> Bilaga 1 till UD2009/46364/ASO, s. 15.

<sup>74</sup> Ibid, s. 16.

<sup>75</sup> Proposition 2008/09:69, s. 11f.

<sup>76</sup> Proposition 2008/09:140, s. 110.

<sup>77</sup> Civil.

<sup>78</sup> Civil.

<sup>79</sup> FS16 slutrapport, bilaga 5, s. 1.

<sup>80</sup> Pernilla Trägård, 2009-10-22.

"Man inser att man inte bara kan sitta och diskutera policys utan att det måste hända något i praktiken och pilotprojektet skall användas för att ta fram lärdomar om vad som är viktigt vid civil-militär samverkan på plats."<sup>81</sup>

Detta pilotprojekt har initierats från fältnivån och förankrats inom Sidas högsta ledning. Projektet skall explicit stödja en eller flera säkerhetsoperationer inom PRT MES med biståndsmedel (mindre del) under första halvåret 2010, för att kunna utgöra en grund i framtida handlingsregler. I vänta på utfallet av projektet skall fältnivån ta fram ett konceptpapper som först skall förankras hos Sida, för att därefter utgöra handlingsregler för pilotprojektet:

"Det är hur som man nu försöker jobba fram."<sup>82</sup>

Flera civila informanter påpekar att samverkan mellan utvecklingsresurser och den militära insatsen på fältnivån är i en uppbyggnadsfas.

Även FM efterlyser en mer aktiv roll för regeringen och anser att regeringen helst har velat styra med policys, vilket FM har argumenterat emot. FM har uppfattat att Regeringen överväger att ta på sig en större samordnande roll i framtiden.<sup>83</sup>

Militär personal upplevde att de inte hade någon styrning från FM för hur den civil-militära samverkan skulle utföras i praktiken:

"Den enda styrning om samverkan som jag fick var att skapa ett gott samarbete med den finska kontingenten, inget om civil-militärt."<sup>84</sup>

Inom Regeringskansliet bereds ett beslut för en övergripande nationell strategi för Afghanistan.<sup>85</sup>

Informanterna har dock uppfattat den strategiska nivåns vilja om ökad samverkan och att detta är viktigt i den politiska debatten. Detta medför att arbetet sker mer på ett pragmatiskt förhållningssätt till samverkan på fältnivån:

"Det viktiga är tydliga instruktioner och vilka spelregler som gäller, grejen var att det har varit otydligt och utgått från eget tyckande, vilket i och för sig ändå blivit bra."<sup>86</sup>

Tendensen bland både civila och militära informanter är klart positiv till denna ökade samverkan på fältnivån men undantag finns om fältnivån är rätt nivå för detta och att bristen på styrning kanske kan ses som en följd av detta.

---

<sup>81</sup> Civil.

<sup>82</sup> Civil.

<sup>83</sup> Claes Bitterlich, 2009-10-22.

<sup>84</sup> Intervju militär, förkortas till "militär" i fortsättningen.

<sup>85</sup> Civil.

<sup>86</sup> Militär.

"Jag tror inte de stora vinsterna finns på fältnivån, utan högre upp. Hypen med integrerade missioner kommer att minska, då detta är svårt samt att många civila aktörer inte vill detta."<sup>87</sup>

### **Nationella positioneringar**

20-25 % av totalt ca 400 miljoner per år av det svenska biståndet inriktas till norra Afghanistan men inte nödvändigtvis bara till PRT MES fyra provinser och fördelas i tre kategorier; demokrati och god samhällsstyrning, utbildning främst av flickor samt privata jobb och tillväxt.<sup>88</sup> Till detta kommer en lokal fond om 10 miljoner per år.<sup>89</sup> Ur den lokala fonden, har utvecklingsrådgivaren i samråd med chefen för PRT MES rätt att föreslå projekt till, men beslutet fattas vid ambassaden i Kabul.<sup>90</sup>

Olika länder har olika sätt att hantera bistånd, där vissa allokerar allt till sitt PRT till andra som inte gör det alls. Sveriges alla utvecklingsmedel ligger just nu utanför PRT MES. Detta upplevs som ett problem, men är accepterad som en nationell begränsning som man får förhålla sig till:

"Att alla utvecklingsmedel ligger utanför PRT MES, ses som ett problem för samverkan."<sup>91</sup>

Men samtidigt finns stor samstämmighet om att det svenska biståndet är en mycket liten del i det totala biståndet till Afghanistan, och att denna lilla bit, även om allt skulle gå till de provinser som ingår i PRT:s ansvarsområde, inte räcker för att lösa problemen, utan det är den samlande kraften från alla biståndsgivare som har en möjlighet att få effekt:

"Sveriges lilla bistånd räcker inte för att skapa ett momentum av egen kraft, detta måste vi militärer förstå."<sup>92</sup>

Att Finland och Sverige har olika nationella agendor för biståndet är något som de flesta informanter har tagit upp. Detta har varit hanterbart på PRT MES, men det finns en önskan att även ökad samverkan av biståndet bör ske, ungefär på samma sätt som skett mellan svenska och finska förbandsenheter:

"Mellan de finska och svenska utvecklingsrådgivarna upplevdes ingen tydlig styrning för samverkan mellan bistånd generellt eller på plats."<sup>93</sup>

---

<sup>87</sup> Civil.

<sup>88</sup> Akt UD2008/34549/ASO, Föredragningspromemoria, s. 1f.

<sup>89</sup> Akt UD2008/7199/ASO, Förslag till beslut, s. 3.

<sup>90</sup> Civil.

<sup>91</sup> FS16 slutrapport, bilaga 5, s. 1.

<sup>92</sup> Militär.

<sup>93</sup> Militär.

#### 4.3.2 Tillgängliga resurser och mandat

##### **Personal**

Ett hinder för samverkan är att de civila befattningarna tidvis, ibland upp till halvår, är vakanta. Utan relevant stöd och samverkan till den militära chefen, skapas problem med att tolka de politiska styrningarna från Sverige, men även samverkan mellan civila och militära inom PRT MES. Dessutom påverkas även samverkan med andra civila aktörer samt lokala afghanska representanter.<sup>94</sup>

Om den civila delen i PRT är för liten i förhållanden till den militära eller att befattningar är vakanta, får detta till följd att militärer försöker att lösa dessa uppgifter själv:

"Det krävs en omdaning av PRT:t i sin helhet med mycket tydligare civil del vars uppgifter den militära personalen åtar sig i frånvaro av civil kompetens."<sup>95</sup>

Anledningen till att de civila befattningarna ofta har varit vakanta har informanterna lite olika förklaringar till men en majoritet påpekar villkoren vid PRT MES är så speciella jämfört med andra utlandsstationeringar för civila:

"Att åka till Afghanistan är inte särskilt attraktivt[...]detta är ingen familjemotion samt att det inte är så attraktivt att bo i en container istället för en villa på 250 kvadrat."<sup>96</sup>

Men flera informanter spekulerar i om det inte avspeglar ett ointresse från UD och Sida för verksamheten vid PRT MES:

"Enligt politiska retoriken så är det viktigt, men det praktiska hantverket blir det inte. Man gör samlingsutlysningar två gånger per år och då blir det viktigare att placera ut var ambassadråd skall vara. Då kommer rådgivare i Sudan och Afghanistan lågt på listan."<sup>97</sup>

FM har inte haft vakanser på den personal som är definierade som nyckelpersoner i denna undersökning.

Den svenska personalen vid PRT MES var fram till i somras två civila och ca 450 från FM. I dag har Sida utökat sin personal från en till tre. Denna asymmetri påpekas av alla informanter, där främst den låga civila närvaron ses som ett problem:

"Ojämlig situation som inte ger ett tryck i organisationen, där militärer har lead på allt."<sup>98</sup>

"Grym obalans mellan civila och militära."<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> FS16 slutrapport, bilaga 5, s. 1.

<sup>95</sup> ISAF/SWECON Skr 2008-10-15 H/R 09500:1002, FS14 Slutrapport, bilaga 1, s. 41. Benämns hädanefter FS14 Slutrapport.

<sup>96</sup> Civil.

<sup>97</sup> Civil.

<sup>98</sup> Militär.



"Utifrån Sidas syn är det ju en stor ökning men jämfört med militär personal är det en marginell utökning."<sup>100</sup>

Med ett lågt antal civila så tenderar militär personal att lösa uppgifter som skulle ha lösts av civil personal om de fanns i tillräklig omfattning:

"Ett PRT utan rådgivare fungerar det är inget snack om saken, för om FM får uppgiften så löser man det."<sup>101</sup>

Samtidigt så påpekar en informant att antalet civila vid PRT är ganska mycket om man jämför med andra utlandsstationeringar:

"Vi bygger ju nästan upp en medelstor ambassad om man jämför antalet civila med vissa ambassader."<sup>102</sup>

De militära informanterna önskar generellt ett högre civilt inslag i PRT, dels för att om det finns fler civila där, ökar intresset hemma i Sverige för insatsen inom andra myndigheter än FM, men även för att operationsområdet är stort. De civila såg också behovet av fler civila, men inte med samma emfas som de militära informanterna:

"Om vi får dit fler civila blir det mer civilt engagemang och bistånd, det är i denna kontext det militära önskemålet om fler civila skall ses."<sup>103</sup>

En civil informant hävdar bestämt att militärens tal om fler civila är ett inlärt modeord, utan verklighetsförankring:

"Militärens tal om ökad civil närvaro är inlärt, detta måste sägas, men hur detta skall gå till har man inte funderat på. Inget land har något recept på detta."<sup>104</sup>

Ingen informant har uttryckt att de militära personella resurserna skulle vara gränssättande för samverkan.

### **Ekonomiska medel och mandat**

Både civila och militärer ser ett behov av att delar av biståndet används mer konkret samordnat med verksamheten på PRT MES. Ett problem med detta är att det inte finns några utvecklingsmedel vid PRT MES samt beslut om förbrukning av biståndsmedel fattas i Stockholm för större projekt och på ambassaden i Kabul av mindre projekt:

"Civila /på plats/ är bara rådgivare, ej beslutsfattare, med ett begränsat mandat och resurser."<sup>105</sup>

---

<sup>99</sup> Civil.

<sup>100</sup> Civil.

<sup>101</sup> Civil.

<sup>102</sup> Civil.

<sup>103</sup> Militär.

<sup>104</sup> Civil.

Om mandatet för resursförbrukning av biståndet, inte allt men delar av, finns hos utvecklingsrådgivaren, skulle detta få positiva effekter för samverkan inom PRT MES:

"Det skulle vara en positiv utveckling om mandatet för resursförbrukning trycks ner från Stockholm och Kabul till fältnivån. Det som händer då är att man får med chefen för PRT och kan föra riktiga strategiska diskussioner."<sup>106</sup>

Chefen för PRT MES en mindre summa pengar från FM för QIP<sup>107</sup>/CIMIC-projekt.<sup>108</sup>

#### 4.3.3 Planerings- och utvärderingsrutiner

##### **Planering och ledning**

PRT MES har en ledningsgrupp kallad command group. Enligt regeringens proposition skall ledningsgruppen bestå av de civila och militära nyckelpersonerna för att bland annat tillvarata möjligheter till synergier mellan civila och militära resurser.<sup>109</sup> ISAF har i sin PRT Handbook gett en liknande bild av vad ledningsgruppen skall användas till:

*"The Command Group is responsible for taking ISAF top-level directions and, in combination with national priorities, determining the PRT strategy to include approach, objectives, planned activities, and monitoring and evaluation systems[...]. In order to succeed, PRTs must become truly integrated civil-military structures, and not just military organizations with embedded civilian advisers or bifurcated organizations with two separate components[...]. that operate separately from one another."<sup>110</sup>*

Detta är idealbild av en fullt integrerad verksamhet vid ett PRT, men hur fungerar ledningsgruppen vid PRT MES? Bilden av ledningsgruppens funktion och effektivitet är splittrad, några är starkt kritiska till hur den används:

"Ledningsgruppen[...]fungerade mest som ett forum för att berätta vad man gjort senaste veckan."<sup>111</sup>

Och andra hävdade att ledningsgruppen delvis fyllde sin funktion i detta avseende:

"Ledningsgruppen skulle ju titta lite strategiskt, en större horisont, detta lyckades till del."<sup>112</sup>

Diskrepansen mellan informanterna kan vara ett uttryck för att ledningsgruppens form och funktion förändrades vid byte av chef för PRT MES:

---

<sup>105</sup> Civil.

<sup>106</sup> Civil.

<sup>107</sup> Quick Impact Project, små snabba projekt till stöd för en militär operation.

<sup>108</sup> Militär.

<sup>109</sup> Proposition 2008/09:69, s. 16.

<sup>110</sup> ISAF PRT Handbook, utgåva 4, s. 22. Återgivet i FS16 slutrapport, bilaga 5, s. 1.

<sup>111</sup> Civil.

<sup>112</sup> Militär.

"Ledningsgruppen formades efter respektive chef och vilken roll de civila skulle ha i ledningsgruppen."<sup>113</sup>

En stor samstämmighet rådde bland informanterna att ledningsgruppen är för stor för att kunna genomföra konstruktiva diskussioner. Gruppens storlek varierar men är på ungefär 15 personer med personal från Sverige, Finland samt USA:

"Jag uppfattade ledningsgruppen som knökig, vi var alldeles för många, för har man en grupp på 15 personer så är det ju ingen effektiv grupp."<sup>114</sup>

Sammantaget anser dock informanterna ett deras kunskap och synpunkter får genomslag i verksamheten.

Rotationssystemet för militär personal ses som ett problem för att uppnå samverkan, då det ger brister i det institutionella minnet vilket påverkar planering, som tillsammans med bristen på nationella styrningar och tidvis vakanta civila befattningar accentuerar detta problem.<sup>115</sup>

Hur gemensam planering mellan civila och militära representanter har genomförts i praktiken har varit svårt att få grepp om. Ett skäl kan vara informanternas olika syn på hur planering genomförs och vad den syftar till:

"Civila samhället jobbar inte som oss[...]civilt jobbar mer just in time på grund av friktioner[...]och då är det ingen idé att planera[...]de militära förväntningarna på planering kommer då inte att överrensstämma med verkligheten."<sup>116</sup>

Ingen civil informant uttrycker att det skulle vara ett problem för dem att kunna delta i planeringen på grund av att de är så få civila:

"Den battle rhythm<sup>117</sup> som finns stödjer att man är få och gör att man kan prioritera."<sup>118</sup>

De militära informanterna var mer oeniga, och just bristen på civila identifierades av några som ett hinder att de civila inte kan delta i den omfattning som är önskvärt från den militära sidan:

"Personerna räcker inte till trots ömsesidig vilja."<sup>119</sup>

Och andra såg detta som ett mindre problem:

---

<sup>113</sup> Civil.

<sup>114</sup> Militär.

<sup>115</sup> FS16 slutrapport, bilaga 5, s. 1.

<sup>116</sup> Militär.

<sup>117</sup> Stabsarbetsplan där regelbundna möten framgår samt vem som deltar och syftet med mötet är.

<sup>118</sup> Civil.

<sup>119</sup> Militär.

"Till del, men inte på ett avgörande sätt påverkades planeringen av att de var så få."<sup>120</sup>

## Utvärdering

Även när det gäller utvärdering av effekterna med civil-militärt samverkan är det svårt att få ett grepp om hur den sker och mot vilka mål. De mål som sätts upp är inte direkt gemensamma utan mer parallella, och är så utformade att de är svårsmätbara:

"Integrerat är bäst men man kan leva med parallellt."<sup>121</sup>

Flera informanter påpekar att utvärderingarna är för kortsiktiga och mer kopplad till genomförda operationer, än till utvecklingen i området:

"Vi tenderar att bli lite för puttenuttiga i vår utvärdering[...]jag saknar höjd och djup[...]en stor utvärdering kanske var 6:e, 12:e eller 18:e månad."<sup>122</sup>

De korta insatstiderna för den militära personalen bidrar till detta sätt att utvärdera:

"Ett problem med utvärdering är att militärer är här så kort tid[...]vilket gör att perspektivet är för kort"<sup>123</sup>

## 4.4 Önskvärda faktorer

### 4.4.1 Lägesuppfattning

Alla bidrar till lägesbilden genom att skriva rapporter samt delge information vid gemensamma samlingar, men även genom personkontakt mellan nyckelaktörer och enskilda medarbetare som är i behov av specifik information. För att kunna bidra till detta måste nyckelaktören ha varit i området några månader:

"Lägesbilden är skev då PRT bara jobbar med säkerhet, men försöker bredda den via de civila."<sup>124</sup>

"Rapporter och lägesbild kräver ett visst mått av kompetens och mognad för att bli relevant."<sup>125</sup>

Att förstå sin omgivning är viktigt för att kunna agera på rätt sätt:

"Vi måste förstå omgivningen – detta är nyckeln."<sup>126</sup>

---

<sup>120</sup> Militär.

<sup>121</sup> Militär.

<sup>122</sup> Militär.

<sup>123</sup> Civil.

<sup>124</sup> Militär.

<sup>125</sup> Militär.

<sup>126</sup> Militär.

De olika bakgrunderna och uppgifter samt nätverk som nyckelaktörerna har, hjälper andra inom PRT MES att öka sin förståelse för den komplexa miljön i Afghanistan:

"Som civil har man andra kontaktytor än militären har och detta skall utnyttjas så mycket det går."<sup>127</sup>

"Delvis användes rådgivarna för att hjälpa oss att förstå hur bistånd och statsbyggnad fungerar."<sup>128</sup>

"Det finns ett stort sug från militärer på fältet att förstå saker som rör utveckling, bistånd, Sidas roll och begränsningar."<sup>129</sup>

#### 4.4.2 Aktörernas förutsättning

Bland civila framträder en bild att utomstående statliga civila personer kan se samverkan med militärer som ett problem och en oönskad utveckling:

"Det finns starka känslor hos vissa individer på Sida om det här att samverka med militärer."<sup>130</sup>

"Vissa civila har fått för sig att civil-militär samarbete är att militären bestämmer och civila kommer efter och stödjer detta."<sup>131</sup>

Samtidigt skall inte de kulturella skillnaderna och dess påverkan på förståelsen på kontexten överdrivas och dessa skillnader har inte tagits upp av informanterna som ett problem vid PRT ME:

"Jag tycker att problemet med förståelse mellan civila och militära är mycket mindre än man vill göra gällande. Jag kan tycka att man slår lite mynt av detta, jag tycker inte det, det är en falsk bild."<sup>132</sup>

Frågan om motstridiga konsekvenser har inte varit en stor fråga bland informanterna, dock så är det främst de små QIP/CIMIC-projekten som militär personal gör, som har tagits fram som exempel där negativ påverkan inte bör få ske:

"När vi militärer utför QIP/CIMIC måste vi förstå vad vi gör och vilken konsekvens detta kan få på den civila sidan."<sup>133</sup>

Kunskap om de andra nyckelaktörernas begränsningar och förutsättningar att kunna bidra till samverkan och samordning på fältnivån uppfattas som goda:

"Tillsammans spelar vi i landslaget Sverige."<sup>134</sup>

---

<sup>127</sup> Civil.

<sup>128</sup> Militär.

<sup>129</sup> Civil.

<sup>130</sup> Civil.

<sup>131</sup> Civil.

<sup>132</sup> Militär.

<sup>133</sup> Militär.

I de tidigare redovisade faktorerna finns tidsfaktorn med på flera ställen. Just synen på tiden, vad som kan uppnås och hur länge man är på plats, har påverkan på samverkan:

"Givet olika uppdrag och tid på plats gör att vi har olika tidsperspektiv."<sup>135</sup>

Men detta kan också ses som någonting positivt:

"Utvecklingsrådgivarens brist på egna resurser är främst ett problem för den militära sidan med lite kortare tidsfaktor, men kanske inte för den civila som då inte behöver påverkas av kortsiktiga mål."<sup>136</sup>

#### 4.4.3 Utbildning och tillvarata lärdomar

##### **Utbildning**

FM genomför utbildning av enskilda och förbandet under ca tre månader innan insatsen. När det gäller utbildning i civil-militärt samverkan finns mindre delar för hela förbandet, via föreläsningar av Folke Bernadotte Akademien. Dessa föreläsningar anses vara bra, men svåra att ta till sig, då dessa är koncentrerade till en till två dagar samt inte består av praktiskt träning. Flera informanter påpekade att det först efter några månader i området börjar man förstå vad det handlar om:

"Man skall träna som man blir insatt, framförallt skall man träna ihop inte föreläsa."<sup>137</sup>

Då PRT MES skall verka inom både säkerhet och utveckling så blir detta en relativt okänd miljö för militär personal, som inte i träningen inför insatsen omhändertas på ett tillfredställande sätt och uttrycket "You fight as You train"<sup>138</sup> används för att exemplifiera detta förhållande.<sup>139</sup>

För civila upplevs utbildning och förberedelserna inför en insats som bristfälliga:

"Jag fick ingen särskild utbildning eller förberedelser inför insatsen, vilket gjorde att det tog tid att veta vad jobbet går ut på och hur samarbete skall ske med militären."<sup>140</sup>

"När UD skickar ut någon, så skickar man ut en, det är inga förberedelser."<sup>141</sup>

---

<sup>134</sup> Civil.

<sup>135</sup> Civil.

<sup>136</sup> Militär.

<sup>137</sup> Militär.

<sup>138</sup> FS14 slutrapport, bilaga 1, s. 41.

<sup>139</sup> Ibid, s. 40f.

<sup>140</sup> Civil.

<sup>141</sup> Civil.

### Tillvarata lärdomar

FM har rutiner för att tillvarata erfarenhet från respektive rotation. Varje rotation skriver en slutrapport, där bl.a. genomförd verksamhet redovisas tillsammans med viktigare erfarenheter från förbandet. I nära anslutning till hemrotationen hålls ett erfarenhetsseminarium med en bred inbjudan för att redovisa erfarenheter till olika förband, skolor och centra inom FM samt till den rotation som står inför att påbörja sin utbildning inför sin rotation. En nackdel är att få civila deltar i denna verksamhet:

"Erfarenhetsöverföring sker i rapporter och seminarier."<sup>142</sup>

De civila informanterna ger en mer splittrad bild, där det inte verkar finnas en ensad rutin för att tillvarata erfarenheter:

"När jag kom hem[...]var grejen att de var inte ett dugg intresserad av mina erfarenheter[...]jag blev väldigt besviken."<sup>143</sup>

Men att det även har skett en ansats till att återmata erfarenheter:

"Jag hade en utvärdering[...]i resonerande termer utifrån olika aspekter. Vid några tillfällen har jag fått presentera min syn för FÖ och UD."<sup>144</sup>

Det tycks ha funnits rutiner för detta i andra insatser;

"Vid Kosovomissionen, var det en debriefing när de kom tillbaka[...]men vi har aldrig så vitt jag vet, bjudits in för en uppsummering från Afghanistan, vilket är lite märkligt, detta var uppskattat."<sup>145</sup>

## 4.5 Andra Faktorer

Flera militära informanter ser en fördel med att inrätta en task force.<sup>146</sup> Detta innebär att större delen av de militära förbandsenheterna utgår ur PRT och ställs under ledning av RCN. Detta system används i andra delar av Afghanistan där säkerhetsläget är sämre. Denna fråga tillsammans med vilken påverkan en civil chef för PRT alternativt en hög civil tjänst vid PRT MES skulle få, är frågor av mer strukturell art, som skulle kunna vara en ny faktor i min analysmodell alternativt arbetas in någon annan faktor.

Spontant har flera informanter tagit upp frågan om vilken nivå som är den lägsta nivån för samverkan för att uppnå långsiktiga synergier enligt CA, vilket skulle kunna vara en del i faktorn styrning att fältnivån genomför samverkan eller är stödjande för detta på en högre nivå.

---

<sup>142</sup> Militär.

<sup>143</sup> Civil.

<sup>144</sup> Civil.

<sup>145</sup> Civil.

<sup>146</sup> Detta påtalas även i FS16 slutrapport, bilaga 5, s. 2.

## 5 Diskussion

I detta avsnitt jämförs först analysmodellens faktorer med de orsaker som framkommer i den empiriska undersökningen. Därefter diskuteras mer allmänt begreppet CA och dess praktik på fältnivån. Detta för att uppfylla syftet med undersökningen samt svara på forskningsfrågan. Slutligen ges en sammanfattande reflektion.

### 5.1 Faktorer vid PRT MES jämfört med analysmodellens faktorer

Enligt avsnitt 1, så förklarades problemet med civil-militärt samverkan vid PRT MES främst bero på bristen av en övergripande strategi för insatsen. Denna förklaring stöds även av min undersökning, men även andra faktorer bidrar till problemet. I detta avsnitt jämför jag mina resultat från empirin med betoningen på nödvändiga faktorer med den i avsnitt 3 redovisade vetenskapliga litteraturen.

#### 5.1.1 Styrning och nationella positioneringar

Denna faktor synes vara den viktigaste, där problem identifierats tydligt i tidigare forskning men även i min undersökning. Friis och Jarmyr påstår att för att samverkan skall vara effektiv och flexibel måste detta ske på fältnivån.

Undersökningen visar att aktörerna på fältnivån arbetar pragmatiskt för att samverka genom att tillvarata tillfällena men även proaktivt försöker påverka utformningen av handlingsregler. Detta är ett resultat av hur Sverige har valt att hantera utvecklingsmedel samt bristen på en övergripande strategi men innebär samtidigt att det inte finns förutsättning för att arbetet kan ske fullt integrerat. Olson och Gregorian hävdar att karaktären på nationella bidrag mer präglas av hur ett land har positionerat sig, istället för de verkliga behoven i konfliktområdet. Undersökningen indikerar att det skulle kunna vara så i detta fall.

Samtidigt finns frågetecken om samverkan på fältnivån kan ge de synergier med en avgörande effekt som avses, utan är mer att betrakta som en liten delmängd av det totala behovet. Detta indikerar tvärtom mot Friis och Jarmyr, att efterfrågade synergier inte ger avsedd effekt genom att alla nationella resurser trycks ner till fältnivån.

#### 5.1.2 Tillgängliga resurser och mandat

Personal och mandat är asymmetriskt fördelade vid PRT MES, där de civila inte har mandat, och i viss mån även är för få, för att bli en jämlik samverkanspartner. Detta innebär att en samverkan inte kan ske fullt ut på fältnivån, utan att den ena aktören måste söka mandat och resurser hos sin högre chef innan beslut kan ske.

Eftersom utvecklingsbiståndet ligger utanför PRT MES, kan det vara så att det är rätt avvägning mellan civil och militär personal samt mandat just av detta skäl. Detta innebär därmed att det kanske är aktörers förväntningar på arbetsformer och samverkan vid PRT MES som är inte är i paritet med Sveriges faktiska bidrag och strategi, vilket stöds av Olson och Gregorans tes om aktörers olika syn på att bekämpa orsak eller verkan samt brist på erfarenhet för t.ex. säkerhetsaktörer att arbeta med utvecklingsfrågor och vice versa. Detta kan kanske förändras med den kommande övergripande strategin.



Friis och Janemyr hävdar att aktörers olika mandat och resurser kan skapa konflikter i det praktiska arbetet, speciellt om detta inte är samordnat på en högre nivå och undersökningen indikerar att detta utgör ett reellt hinder vid PRT MES.

PRT MES medel för QIP/CIMIC-projekt tillsammans med ökat inflytande över den lokala fonden – pilotprojektet – kan fungera som medel för att öka samverkan och erhålla synergier mellan militära och civila resurser. Dessa resurser är små jämfört med det totala ekonomiska medlen från Sverige och ytterst små sett till hela internationella bidraget samt behovet i området, vilken gör att frågan om vilken effekt detta får för en hållbar utveckling, eller om det mer blir att tillfredsställa förväntningar från personal på fältnivån om synliga och tydliga projekt?

De olika rotationstiderna och längd på tjänstgöringen skapar problem för nyckelaktörerna. Dels tar det tid på plats för att kunna verka effektivt och detta skapar även kortsiktiga perspektiv, främst för den militära personalen. Att det är svårt att bemanna de civila befattningarna är också ett problem som förstärker asymmetrin samt är ett problem som inte är i paritet med den politiska retoriken.

Olson och Gregorian hävdar att täta byten av personal utgör ett hinder, vilket stöds i undersökningen. Detta tillsammans med svårigheter att bemanna civila befattningar, riskerar att samverkan bara kommer till en viss nivå på fältnivån, och sedan börjar processen om med ny personal.

### 5.1.3 Planerings- och utvärderingsrutiner

Avsaknaden av den övergripande strategi samt asymmetrin i resurser tillsammans med ledningsgruppens arbetsform gör att planering och utvärdering blir mer ad hoc och aktivitetsfokuserad istället för effektfokuserad, precis som Nilsson hävdar. Även Olson och Gregorians påstående att avsaknaden av väldefinierade förhållningssätt mellan aktörerna gör att de har olika syn på vad samverkan innebär tillsammans med olika syn på planering blir ett hinder, stöds av min undersökning.

De rutiner för planering och utvärdering som finns, stödjer inte fullt ut samverkan, då ledningsgruppens sammansättning och arbetsform gör det svårt att åstadkomma detta, vilket även påpekas av Olson och Gregorian som påstår att rutiner för beslutsfattande tenderar att vara bristfälliga.

Målen är svårsmätbara samt tenderar att ha olika tidsperspektiv. Detta kan vara en orsak till att målen är mer parallella än integrerade. Just gemensamma och mätbara mål hävdar Nilsson krävs för att planering skall kunna övergå i praktiskt handlande som stödjer målet. Med parallella mål så kan man ändå säga att de i viss mån är gemensamma på så vis att de inte motarbetar utan kanske stödjer varandra.

Vidare hävdar Nilsson att utvärdering ofta är genomförandefokuserad istället för effektfokuserad. Undersökningen indikerar att detta också är fallet för PRT MES.

#### 5.1.4 Önskvärda faktorer

De önskvärda faktorerna har i undersökningen kunna bekräftas som just önskvärda.

Nilsson menar att aktörerna bör vara samgrupperade och ha reglerat hur bl.a. informationsutbyte skall ske samt att aktörerna bör bidra med sina nätverk. Vid PRT MES utbytes information, även med stöd av olika nätverk, mellan civila och militära på ett sätt som underlättar samverkan. Detta bör också innebära att lägesuppfattningen får både bredd och djup och underlättar i sin tur också att motstridiga aktiviteter inte sker.

Kulturella skillnader mellan nyckelaktörer har inte kunna beläggas utgöra ett problem.

Just att tidsfaktorn tas upp ofta i flera faktorer visar att den har inverkan på samverkan, där civila är den aktör som har ett längre perspektiv, precis som Olson och Gregorian hävdar. I detta fall har det inte kunna beläggas att det har varit ett stort problem eller avgörande för samverkan.

Utbildning och tillvaratagandet av lärdomar är en klar skiljelinje mellan militärer och civila. Att inte göra detta påstår Olson och Gregorian utgöra ett hinder, bristen på detta bland civila har dock inte kunna beläggas som ett hinder i undersökningen men att de civilas erfarenheter inte rutinmässigt tas tillvara och återmatas till framtida rotationer, kan bidra till framtida problem för samverkan, då identifierade hinder inte fångas upp.

#### 5.1.5 Sammanfattning av samverkan vid PRT MES

Enligt Friis och Jarmyr kunde samverkan kategoriseras från fullt integrerad till endast visst informationsutbyte. I detta fall kan samverkan vid PRT MES sägas utmynna i främst informationsutbyte för att undvika dubbelarbete alternativt motstridighet.

Olson och Gregorian hävdar att civil-militär samverkan i Afghanistan har karaktären av informations-spridning samt att den strategiska nivåns tal om förändring, endast genomförs genom ett ändrat språkbruk och officiellt bekännande av samverkan som inte realiserar på fältnivån.

Denna karaktär stämmer ganska bra även med PRT MES, men nyckelaktörerna försöker pragmatiskt samverka mot en ökad synergi, då den strategiska nivåns vilja är känd men de nödvändiga faktorerna inte är utformade för att möjliggöra detta fullt ut.

De problem som tidigare svensk forskning pekat på den strategiska nivån, återfinns även på fältnivån som t.ex. avsaknaden av en övergripande strategi och återmatning av erfarenheter men även att den tydliga viljeinriktningen gör det mer legitimt att öka samverkan.

#### 5.2 Begreppet CA och dess praktik på fältnivån

Tidigare konstaterades att CA är mer en tanke för att tillvarata synergier och det praktiska arbetet är civil-militär samverkan.

Syftet med CA är att öka effekten av det samlade bidraget, både civila och militära, men nationella positioneringar för utvecklingsmedlens användning gör att synergier är svåra att uppnå, då PRT MES är asymmetriskt, där de civila saknar mandat och resurser för att kunna samverka med militära aktörer för att gemensamt detta.

Huvuddelen av utvecklingsmedlen från Sverige används utanför PRT MES område och är dessutom små i förhållande till det totala behovet, vilket troligen innebär att effekten av samverkan nedgår, om inte denna kan göras brett med andra aktörer. Målen vid PRT MES tenderar att vara kortsiktiga, svåråtkämpliga samt parallella tillsammans med att nödvändiga faktorer inte är utformade för att underlätta samverkan utgör detta hinder för att tillvarata synergier.

Sammantaget indikerar detta att CA – trots att det är en tankemodell och inte en metod – samt utformningen av nödvändiga faktorer, inte kan tillämpas vid fältnivån.

Däremot kan nyckelaktörer med de små resurser som finns tillgängliga, försöka tillvarata tillfällen för synergier, men jag är tveksam till vilken effekt detta verkligen får för afghanerna på lång sikt, vilket är en del i tanken med CA.

Effekter av CA kan möjligen erhållas på en högre nivå än fältnivån, men tidigare forskning visar på avsevärda problem även där. Det viktiga på fältnivån borde i så fall bli att tillhandahålla information och lägesuppfattning uppåt samt utbyta information mellan nyckelaktörer för att undvika dubbelarbete eller motstridiga effekter, vilket i undersökningen indikerar karakteriserar samverkan vid PRT MES.

Om delar av CA skall kunna tillämpas på fältnivån måste en stor del av resurserna tryckas ner till fältnivån och uppdragstaktik tillämpas, där den strategiska nivån sätter upp mål och utger handlingsregler samt tilldelar resurser och fältnivån stakar fram vägen till målet. Det kommande pilotprojektet och den övergripande strategin är två exempel på små steg mot detta, men som troligtvis ändå inte kommer att förändra grundproblemet med CA på fältnivån.

### 5.3 Sammanfattande reflektion

I undersökningen har jag utifrån ett urval av faktorer från teorier om civil-militär samverkan och CA, skapat en analysmodell. Dessa faktorer har sedan jämförts med det empiriska materialet från PRT MES. Detta för att svara på frågan om dessa faktorer kan bidra till förståelsen av de svårigheter som redovisats vid civil-militär samverkan vid PRT MES.

Det urval av identifierade faktorer – analysmodellen – som har använts i undersökningen har relevans för samverkan på fältnivån mellan civila och militära aktörer, och kan användas för att genomföra denna typ av undersökning av samverkan på fältnivån, men bör kompletteras med en faktor för organisation och/eller ledningsprincip.

Resultatet i undersökningen visar att samverkan är svårt och undersökningen har bidragit till ökad förståelse av problemen vid samverkan. Att med dessa problem även få en effektiv

synergi av Sveriges resurser i enlighet med tanken i CA, genom samverkan på fältnivån (PRT MES), blir svårt.

Jag är tveksam om tanken med nationell CA kan genomföras på fältnivån, då de nationella resurserna är en så liten del av de resurser som krävs för att lösa problemet i ett konfliktområde.

FM:s nuvarande doktriner och reglementen stödjer inte heller praktiskt hur samverkan i denna kontext skall gå till.

Då denna undersökning endast har undersökt nationella resurser, är det intressant att även undersöka faktorer för samverkan av olika nationella resurser i samma organisation t.ex. svenska och finska inom PRT MES, men även faktorer för statliga aktörer och NGO:s. Är det samma eller helt andra faktorer som kommer att dominera samt vilken effekt får detta på fältnivån samt tillvaratagandet av synergier?

## Litteratur- och källförteckning

### Officiellt tryck

Försvarsberedningen Ds 2008:48 – *Försvar i användning*

Proposition 2008/09:69 – *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*

Proposition 2008/09:140 – *Ett användbart försvar*

Proposition 2009/10:1 – *Budgetproposition 2010*

Regeringens Skr 2007/08:51 – *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*

### Litteratur och artiklar

Asplund, Beausang, Hartoft och Wahlberg (2003) *Civil-militär samverkan vid internationella operationer*. FOI

Bjereld, Demker och Hinnfors (2009) *Varför vetenskap?* Studentlitteratur

Bryman A (2002) *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber

Danermark B (2000) *Samverkan – himmel eller helvete*. Gothia

Florin och Blomgren (2008) *En modell för utveckling av samverkan i offentlig verksamhet – exemplet civil-militära aktörer*. Försvarshögskolan.

Fors och Larsson (2007) *Civil-militär samverkan på departementsnivå – påverkan från fältnivån i Afghansistan*. Försvarshögskolan.

Franke (2006) *The peacebuilding dilemma: Civil-military cooperation in stability operations*. International Journal of Peace Studies, Volume 11, Number 2, Autumn/Winter 2006.

Friis och Jarmyr (eds) (2008) *Comprehensive Approach – Challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI, Norge.

Försvarsmakten (2002) *Militärstrategisk doktrin*. Försvarsmakten

Försvarsmakten (2005) *Doktrin för gemensamma operationer*. Försvarsmakten

Försvarsmakten (2005) *Doktrin för markoperationer*. Försvarsmakten

Lundahl och Skärvad (1992) *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*.  
Studentlitteratur

Nilsson, Hull, Derblom och Egnell (2009) *Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser – Den allomfattande insatsens beståndsdelar*. FOI.

Olson och Gregorian (2007) *Interagency and civil-military coordination :Lessons from a survey of Afghanistan and Liberia*. Journal of Military and Strategic Studies, Fall 2007.

Rintakoski & Autti (2008) *Comprehensive Approach – Trends, Challenges and Possibilities for Cooperation in Crisis Prevention and Management*. Ministry of Defence, Finland.

Viggo Jakobsen P (2008) *NATO's Comprehensive Approach to Crisis Response Operations*. DIIS, Danmark.

#### Ej publicerat

Fellbom, Blomgren och Bynander (2006) *Krishantering i en ärendekultur? Civil-militär samverkan som ett dilemma i statsförvaltningen*. Försvarshögskolan.

Försvarsmakten (2009) *Reglemente för markoperationer, remiss 3*. Försvarsmakten.

#### Källor

*Regeringskansliet*

Akt UD2008/5756/ASO – *Sverige i Afghanistan*

Akt UD2008/7199/ASO – *Beredning lokala fonden Afghanistan*.

Akt UD2008/34549/ASO – *Beredning inför strategiuppdrag till SIDA avseende Afghanistan*.

Akt UD2009/46364/ASO – *Sveriges strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan 2009-2013*.

*Försvarsmakten*

ISAF/SWECON Skr 2008-10-15 H/R 09500:1002, FS14 slutrapport

HKV Skr 2009-05-15 H/R 01200:81312, FS16 slutrapport

#### Internet

LaRose-Edwards (2007) *NATO as a Trusted Partner in Civil-Military Interaction*. University of Victoria Conference on The Coordination of International Post-Disaster and Peacebuilding Missions. 18-19/3 2007 Se länk:

<http://www.failedstates.org/uploads/Co-ordination%20of%20Post-disaster%20and%20Peacebuilding%20Missions%20Papers%20Larose-Edwards.pdf>,  
2009-11-19

[http://www.summitbucharest.ro/en/doc\\_201.html](http://www.summitbucharest.ro/en/doc_201.html), 2009-11-07

[http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_8189.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm), 2009-11-11

#### Intervjuer

4 officerare som varit chef eller stabschef vid PRT MES under 2008-2009

2 Utvecklingsrådgivare vid PRT MES under 2008-2009

2 Politiska rådgivare vid PRT MES under 2008-2009

1 Centralt placerad tjänsteman vid UD 2009

#### Kortare telefonintervjuer

Claes Bitterlich, FM HKV J5

Eva Haldén, FHS

Pernilla Trägård, Sida