

Självständigt arbete HSU 09-11, 15 Högskolepoäng

<i>Författare</i> Stefan Lagerlöf		<i>Program</i> HSU 09-11
<i>Handledare</i> Lisa Hultman		
<i>Bitr. handledare</i> Håkan Gunneriusson	<i>Beteckning</i>	<i>Antal ord:</i> 17924
<u>Civil-militära relationer - förutsättningar för samverkan</u>		
Sammanfattning <p>Civil-militär samverkan är ett aktuellt område för studier och forskning. Inte minst har betydelsen ökat efter ambitionshöjningar från regeringen avseende krav på effektivare samordning av nationella bidrag till internationella fredsfrämjande insatser. Flertalet studier visar på brister i samverkan mellan dels olika ledningsnivåer och dels mellan sidoordnade aktörer. Den svenska förvaltningstraditionen står stark och ansvaret för samverkan finns hos myndigheterna. Relationen mellan myndigheter på central nivå är därför avgörande för civil-militär samverkan och dess förutsättningar. Syftet med uppsatsen är att beskriva den civil-militära relationen på central nivå för att förstå förutsättningarna för civil-militär koordinering. Studien tar utgångspunkt i en teori om civil-militära relationer där dessa utgör avgörande förutsättningar för strategiska bedömanden i en stat. I uppsatsen studeras tre processer vilka jämförs mellan tre centrala myndigheter utifrån styrdokument, rapporter och intervjuer. Resultatet visar att relationen mellan myndigheter karakteriseras av en ömsesidig vilja och engagemang att förbättra förutsättningarna för samverkan men begränsas av kulturella skäl, egenintresse, bristande kunskap om varandras organisationer samt behov av tydligare styrningar från politisk ledning.</p> <p><u>Nyckelord:</u> Beskriva, civil-militär samverkan, civil-militära relationer, undersöka, myndigheter</p>		

Civil-military relations – conditions for cooperation

Abstract:

Civil-military cooperation is a branch of current interest, both in studies and research. The importance has also increased after the government's demands in a more developed and efficient coordination of national contribution to international peace support operations. Several studies show that there is a lack of ability to cooperate between different levels of command and other actors. The Swedish tradition of state administration is strong and the responsibility to cooperate lies within the hands of the different authorities. Therefore, the relationship between central authorities is of utmost importance when it comes to create conditions for civil-military cooperation. The purpose with this essay is to describe the civil-military relationship at the central level in order to better understand conditions for coordination. For starting point, the study will use a theory where the civil-military relations are of utmost importance for state conditions to make strategic assessments. In the essay, three processes are examined and compared between three central governmental authorities from official directives and guidance, reports and interviews. The result show that the relationship between authorities is characterised by mutual will and engagement to enhance conditions to cooperate but is limited by cultural reasons, own interests, lack of knowledge in each other's organizations and a need for improved governmental directions and guidance.

Key words: Describe, civil-military cooperation, civil-military relation, examine, central authorities

Innehåll

INLEDNING	4
PROBLEMFÖRMULERING	5
SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNING	6
AVGRÄNSNINGAR	6
TIDIGARE FORSKNING	7
DISPOSITION	8
TEORI.....	9
KATEGORISERING OCH FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKAN.....	11
DE FYRA HUVUDPROCESSERNA	13
IDEALBILDEN	15
<i>Information</i>	15
<i>Koordinering</i>	16
<i>Beslutsprocess</i>	17
METOD OCH KÄLLKRITISK GRANSKNING.....	18
METOD.....	18
MATERIAL OCH KÄLLKRITISK GRANSKNING	19
OPERATIONALISERING	21
<i>Information</i>	22
<i>Koordinering</i>	22
<i>Beslutsprocess</i>	23
EMPIRI OCH ANALYS	24
BAKGRUND	24
INFORMATION	28
<i>Försvarsmakten</i>	28
<i>MSB</i>	29
<i>SIDA</i>	31
ANALYS.....	31
KOORDINERING.....	33
<i>Försvarsmakten</i>	33
<i>MSB</i>	34
<i>SIDA</i>	35
ANALYS.....	35
BESLUTSPROCESS.....	37
<i>Försvarsmakten</i>	37
<i>MSB</i>	38
<i>SIDA</i>	39
ANALYS.....	40
DISKUSSION OCH SLUTSATSER.....	42
INFORMATION	42
<i>Slutsats</i>	43
KOORDINERING.....	43
<i>Slutsats</i>	44
BESLUTSPROCESS.....	45
<i>Slutsats</i>	45
<i>Sammanfattande diskussion och slutsats</i>	46
FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING	47
LITTERATUR- OCH KÄLLFÖRTECKNING.....	48
BILAGA 1: INTERVJUFRÅGOR.....	51

Inledning

Syftet med uppsatsen är att genom en jämförande studie utifrån en idealbild beskriva den civil-militära relationen mellan centrala aktörer i Sverige.

Dagens komplexa konflikter, likt Afghanistan, löses inte genom enbart militära insatser. Ett tydligt exempel på insikten om behovet av en ökad integrering av vårt nationella bidrag är att ledningen av de svenska insatserna i norra Afghanistan från 2012 överförs till civil ledning i PRT MeZ.¹ Forskning inom området pekar tydligt på behovet av åtgärder från olika politikområden för att lösa komplexa konflikter till skillnad mot tidigare, då konflikter var av mer mellanstatlig karaktär. Robert Egnell pekar i *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations* på betydelsen av ett effektivt civil-militärt samarbete på såväl strategisk som taktisk nivå.² Då grundläggande problem till konflikter sällan är av militär karaktär krävs insatser från alla politikområden. Det militära bidraget kan därför i många hänseenden betraktas som att skapa gynnsamma förutsättningar för andra aktörers insatser för att det skall vara möjligt för dessa att verka för utveckling och långsiktigt hållbar politisk lösning. Detta kräver att aktörer verksamma i fredsfrämjande operationer samordnar tillgängliga resurser mot gemensamma mål. Denna samordning sker mellan svenska myndigheter genom samverkan. Sveriges engagemang i Afghanistan är exempel på insats där samordning och samverkan särskilt lyfts fram som betydelsefullt för att lyckas nå målsättningarna. För insatsen i Afghanistan lyfts nu särskilt fram att en effektiv samordning av den svenska insatsen måste ske mellan myndigheter i Stockholm.

Regeringskansliet med dess departement har en viktig roll att spela för att föra samman myndigheterna i Sverige och leda samverkan. Samtidigt är målsättningen att huvuddelen av samordningen ska skötas av myndigheterna själva.³

På politisk-strategisk nivå har Sverige en nationell strategi för deltagande i internationella fredsfrämjande operationer där civil-militärt samarbete uppmärksammas. ”Strategin ska ha ett långsiktigt perspektiv och ge stöd för ett samlat civilt och militärt agerande i de insatsområden där Sverige deltar.”⁴

Riksrevisionen har uppmärksammat den ökade ambitionen från regeringen avseende fredsfrämjande insatser och kravet på förbättrat samarbete mellan centrala aktörer. Slutgranskning pågår inför publicering, i april 2011, av en rapport som grundas på en förstudie som indikerar att det kan finnas problem med att genomföra regeringens politik i

¹ Regeringens proposition 2010/11:35, s 24

² Egnell, Robert, 2009, *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations*, Routledge, Abingdon, UK, s 14f

³ Regeringskansliet, *Sverige i Afghanistan*, officiell webbplats, hämtat 110220 från följande adress: <http://www.sverigeiafghanistan.se/Hem.aspx>

⁴ Från internet 110130, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/80/61/73885d6b.pdf>, s 1

praktiken.⁵ Den nationella strategin och förhandsutgåvan av Försvarmaktens nya militärstrategiska doktrin(under utveckling) ger dock endast inriktningar och vägledningar vilket innebär att ställningstagande och krav om tillvägagångssätt och integrering av planering och genomförande inte framgår. Enligt den kommande doktrinen framgår under avsnittet om *allomfattande ansats* att olika aktörer inte nödvändigtvis behöver samverka utan att det räcker med ”samexistens” då vissa aktörer, främst inom humanitärt bistånd, generellt undviker samverka med militären eftersom detta kan äventyra en objektiv ställning i konflikten.⁶ Ett närmande mellan myndigheter till ökad integrering innebär dock inte att planering och genomförande på samtliga nivåer faller sig naturligt. Våra myndigheter har möjligheten att själv både välja hur uppgifter skall lösas och i vilken grad man deltar i samarbete utifrån bland annat tillgängliga resurser eller principer för verksamhetsutövning. Studier visar också att myndigheternas olika organisationskulturer och identitet samt hur man uppfattar omvärlden påverkar samverkan.⁷

Problemformulering

Mot bakgrund av att den nationella strategin lyfter fram ett behov av förbättrad civil-militär samverkan som en av förutsättningarna för ett nationellt samlat bidrag till internationella fredsfrämjande operationer kan konstateras att det är samverkan i sig som är centralt, framförallt förutsättningarna.⁸ Kännetecknen på samverkan i Sverige mellan myndigheter utgår från att ingen myndighet har befälsrätt över annan. Ansvarsprincipen tillämpas, främst nationellt, vilket innebär att den myndighet inom vilkens område krishantering krävs är också den myndighet som har samordningsansvar. Studier visar på att samverkan tidigare mer handlade om hur civila aktörer kunde stödja Försvarmakten snarare än hur Försvarmakten på bästa sätt kan stödja civila aktörer i krishantering. För krishantering, eller fredsfrämjande insatser, krävs därför förmåga att samverka. Just denna förmåga ifrågasätts och svenska studier kring civil-militär samverkan pekar på betydande brister vilket begränsar samordning av nationella resurser.⁹ Studier är generellt fokuserade kring ett utfall där den teoretiska ramen utgörs av styrdokument som till exempel regleringsbrev eller förordningar i kombination med någon form av resultat vilket ger ett förhållandevis stort tolkningsutrymme. Begränsningen uppstår enligt min mening i dels att det är de politiska styrningarna genom policys och dokument som ligger till grund för jämförelser i studierna och dels att det baseras uteslutande på händelser. Detta innebär att en förändring eller förbättring i bästa fall passar in i dessa styrningar utan att ifrågasätta den ram som myndigheter har att förhålla sig till. Risken är

⁵ Riksrevisionen, 2010, *Svenska bidrag till internationella insatser*, http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage_2146.aspx, hämtat 110329

⁶ Försvarmakten, 2011, s 57

⁷ Bandstein Sara, 2010, *Civil-militär samverkan i internationella insatser – en översikt av hur svenska aktörer samverkar på operativ och strategisk nivå*, FOI memo 3309, Stockholm, s 17

⁸ Regeringen, 2007, s 8; Riksrevisionen, 2010

⁹ Egnell, Nilsson, 2011; Bandstein, 2010

därmed att en analys blir subjektiv i den meningen att det undersökta redan på förhand är begränsat till att passa den politisk strategiska nivån.

Syfte och frågeställning

Mot bakgrund av problemformuleringen är syftet med uppsatsen att genom en jämförande studie utifrån en idealbild beskriva den civil-militära relationen mellan centrala aktörer för att bättre förstå förutsättningarna för samverkan. I studien framträder huvudsakligen tre myndigheter, Försvarmakten, MSB och SIDA. Dessa har valts utifrån deras generellt betydande roll för säkerhet och utveckling i samband med fredsfrämjande insatser samtidigt som deras agerande grundas på delvis olika principer. Då antalet myndigheter som studeras är få till antalet är det svårt att generalisera resultatet vilket jag som författare måste förhålla mig till. Dock ses myndigheterna inte som enskilda aktörer utan som delar i en helhet, en helhet som utgör grunden för studien av själva relationen. Utifrån uppsatsens syfte har en frågeställning formulerats.

Vilka förutsättningar för samverkan karakteriserar den civil-militära relationen i Sverige mellan myndigheter på central nivå?

Avgränsningar

Då uppsatsen syftar till att beskriva förutsättningar för den civil-militära relationen mellan myndigheter på central nivå görs ingen ansats att studera resultatet av en eventuell samverkan. Det vill säga hur detta påverkar det praktiska utförandet på regional eller lokal nivå i ett insatsområde till exempel. Vidare tas inte i beaktande eventuella pågående utvecklingsarbeten eller granskningar inom området då syftet inte är att beskriva framtiden utan nutid. Antalet undersökta myndigheter är endast tre till antalet. Av naturliga skäl är Försvarmakten den ena. Valet av MSB och SIDA grundas på att myndigheten MSB dels har samordningsansvar för nationell krishantering och dels agerar primärt utifrån humanitära principer i internationella insatser i samverkan med bland andra SIDA vilket medför en uppenbar restriktion i möjligheten till civil-militär samverkan då neutralitet, opartiskhet och säkerhet för den egna personalen kan äventyras om samverkan sker med militära aktörer, praktiskt i en insats. Myndigheterna MSB och SIDA kan därför uppfattas på förhand som försiktiga till samverkan i internationella insatsområden där principerna kan äventyras. Vissa andra myndigheter som Polisen eller Kustbevakningen har valts bort i studien då deras ordinarie verksamhet angränsar till Försvarmaktens och därmed teoretiskt har bättre förutsättningar för samverkan genom dagliga kontakter och kunskap om varandras verksamhetsområden. MSB, SIDA och Försvarmakten har därför uppfattas som aktörer där många olikheter bedöms kunna finnas i förutsättningarna för samverkan. Valet att inte studera den politiska ledningens roll grundas på det faktum att stora krav ställs på myndigheterna. Vilja och förmåga till samverkan ligger i

grunden på myndigheterna. Studien syftar heller inte till att undersöka huruvida det behövs en övergripande samordningsinstans med befälsrätt och mandat att koordinera, utan att behöva ta hänsyn till den svenska förvaltningstraditionen.

Tidigare forskning

För lösandet av uppgiften har det syntts lämpligt att söka teorier kring civil-militära relationer. Ämnesområdet är väl omskrivet och mycket litteratur finns tillgängligt. Teorier kring civil-militära relationer idag grundas huvudsakligen på två författare som i flera stycken står i motsatsförhållande till varandra även om de samtycker till valda delar. Robert Egnell uttrycker i sin bok *Complex Peace Operations and Civil-military Cooperation* att dessa två författare utgör grunden för moderna teorier kring civil-militära relationer på följande sätt,

The number of studies on civil-military relations in different countries, especially the US, is vast. Despite theoretical problems and limited applicability in the contemporary strategic context, the most important contributions to this literature remain Samuel P Huntington's *The Soldier and the State* (1957) and Morris Janowitz's *The Professional Soldier* (1960).¹⁰

Mycket förenklat utgår teorierna kring makt och relationen mellan civil och militär ledning samt hur detta påverkar militär effektivitet. Det får anses väl känt och accepterat att det existerar ett kulturellt glapp mellan civil och militär ledning.¹¹ Argumentationen mellan dessa författare har handlat om huruvida skillnaderna ska bestå och kontrolleras genom ökad professionalism (Huntington) eller att skillnaderna bör minskas, vilket skall göras genom riktade åtgärder och policys (Janowitz).¹² Förespråkare för Janowitz teorier ser att ökad integrering mellan civil och militär ledning ökar den militära effektiviteten. Förespråkare för Huntington menar att den militära professionen utvecklas bäst av militären själva och inblandning från den politiska ledningen bör minimeras. Inom området räknas också Bengt Abrahamssons *Military Professionalization and Political Power* och Alfred Vagts *A History of militarism* till klassikerna.¹³ Abrahamsson betonar likt Janowitz betydelsen av politisk kontroll genom minskat inflytande för militären i politiken. Ett av Abrahamssons problematiseringar och dilemman är beskrivningen av förhållandet mellan den militära och civila ledningen. Han jämför denna med att staten skall vara både klient åt militären i nationella säkerhetsfrågor och samtidigt ansvarig för avdömningar av militära förslag, framtaget av militären själva, experterna. Denna kluvenhet kan spåras till Brooks teorier kring den civil-militära relationen. Abrahamsson argumenterar emot Huntington om dennes syn på kontroll och menar att professionalism i sig inte garanterar politisk kontroll. En nutida författare, Peter D Feaver, har teoretiserat kring både Huntington och Janowitz. I sin *Agency*

¹⁰ Egnell, 2009, s 5

¹¹ Inbody, Don, 2010, *The Civil-Military Culture Gap Thesis*, Texas University Journal, artikel hämtad från internet 110206 från adress; <http://civmilblog.com/journal/2010/3/9/the-civil-military-culture-gap-thesis.html>

¹² Ibid.

¹³ Abrahamsson Bengt, 1972, *Military Professionalization and Political Power*, SAGE Publications INC, California, USA ; Vagts Alfred, 1959, *A History of militarism*, Hollis & Carter, New York

theory menar han att skillnaderna i dagens västliga demokratier, likt USA, mellan den civila och militära ledningen är större än under kalla kriget.¹⁴ Detta på grund av att omvärldens förändring medför större skillnader mellan vad politisk- och militär ledning vill utföra i säkerhetsrelaterade frågor. Han tar utgångspunkt i *microeconomics* och baserar sin teori på förhållandet mellan *principal* och *agent* i vilken han menar att skillnader mellan politisk och militär ledning handlar om frågor *hur* statens säkerhet ska uppnås.¹⁵ Skillnaderna är av både generella termer och mer specifika eller detaljerade.¹⁶ Denna teori har enligt min mening fått stort utrymme och kan därför räknas in bland dagens teoretiker kring civil-militära relationer. I Sverige bedriver FOI studier i ämnet. Ett flertal rapporter har skrivits vilka till del används i uppsatsen då uppdragsgivare ofta är våra centrala myndigheter.¹⁷ Dessutom finns studier kring modeller för strategiskt tänkande avseende makt gjorda i Norden. Tommy Jeppsson och Inge Tjöstheim lyfter fram en modell för organiserad samhällelig makt i boken *Militärstrategiskt tänkande i ett småstatsperspektiv*.¹⁸ Modellen benämns IEMP och beskriver en växelverkan mellan ideologisk, ekonomisk, militär och politisk makt.¹⁹

Disposition

Uppsatsen är indelad i fem avsnitt. Efter inledningen presenteras den teori och metod som används i uppsatsen. I avsnittet redovisas en idealbild som används för jämförelse av myndigheters verkliga civil-militära relation. Syftet med idealbilden är att skapa ett verktyg för jämförelse av faktorer som karakteriserar myndigheternas förutsättningar för samverkan. Därefter operationaliseras teorin för att möjliggöra jämförelse med idealbilden avseende indikatorerna för samverkan. I avsnittet redovisas också den källkritiska granskningen. Under påföljande avsnitt redovisas det empiriska underlaget för respektive myndighet utifrån tre av fyra processer enligt teorin. I det empiriska underlaget återfinns intervjuresultaten. I avsnittet sker analys av respektive process. Analysresultatet används avslutningsvis i avsnittet diskussion och slutsatser, helheten bedöms utifrån idealbilden och teorin samt slutsatser dras. Uppsatsen avslutas med förslag till vidare forskning.

¹⁴ Feaver, Peter D, 2003, *Armed Servants – Agency, Oversight and Civil-Military Relations*, Harvard University Press, USA, s 225

¹⁵ Ibid. s 54-58

¹⁶ Ibid.

¹⁷ FOI-R—3062—SE; FOI-R—3063—SE; FOI-R—3006—SE; FOI memo 3309

¹⁸ Jeppsson Tommy, Tjöstheim Inge, 2005, *Militärstrategiskt tänkande i ett småstatsperspektiv*, Försvarshögskolan, KVI, Stockholm

¹⁹ Ibid. s 20ff

Teori

I avsnittet redovisas den teori som används i studien. Inledningsvis redovisas teorin övergripande för att därefter närmare beskriva de processer och de kategoriseringar av förutsättningar som ligger till grund för studien. En av processerna, strukturell kompetens, används inte i studien men beskrivs kortfattat då den ingår i teorin.

Risa A. Brooks har i sin bok *Shaping Strategy* utvecklat en teori kring den civil-militära relationens påverkan på en stats möjligheter att göra strategisk bedömning.²⁰ Hon tydliggör att teorin inte syftar till att skapa garantier för framgång utan snarare kan utgöra en grund till förståelse hur graden av skillnad eller konflikter mellan civil och militär ledning interagerar med graden av militär makt i staten, det vill säga maktbalans. Genom förståelse för hur dessa två variabler påverkar varandra kan möjliga risker till strategiska misstag förutses och minskas.²¹ Skillnaden beskriver Brooks som de särskilda olikheterna som framträder avseende gemensamma åsikter kring frågor om säkerhet och professionalitet, eller militärens roll.²² Maktbalansen i staten menar Brooks avgör sedan hur dessa olikheter hanteras och därmed påverkar det strategiska utfallet i internationella relationer.²³

Den strategiska bedömningen omfattar ett koncept som enligt Brooks innehåller fyra specifika processer för mätning av kvaliteten av de två av varandra beroende variablerna.²⁴ Processerna är

1. Delgivning av information
2. Strategisk koordinering
3. Strukturell kompetens (militär)
4. Beslutsprocessen

Brooks presenterar utifrån sin teori en idealbild över en stats civil-militära relation som ger mest gynnsamma förutsättningar att göra strategiska bedömanden utan att på något sätt hävda detta som ett garanterat framgångsrecept.²⁵ Alltför många faktorer är för svåra att förutse varför teorin ämnar stödja en enligt min mening nationell utveckling av den civil-militära relationen. Brooks redovisar i konceptet ett antal indikatorer vilket ger utrymme för användning på andra nivåer än politisk-strategiska då det rör analys, planering och beslutsprocess.²⁶ För den här uppsatsen är det därför rimligt att teorin kan användas för analys

²⁰ Brooks, Risa A, 2008, *Shaping Strategy: The Civil-Military Politics of Strategic Assessment*, Princeton University Press, Princeton, USA

²¹ Ibid. s 10

²² Ibid. s 4

²³ Ibid.

²⁴ Ibid. s 34-42

²⁵ Ibid. s 42f

²⁶ Ibid. s 43

av civil-militära relationer mellan myndigheter i Sverige, särskilt förutsättningarna för samverkan. Det är främst tre orsaker till varför teorin är lämplig att använda i studien. För det första är den generell utan att göra anspråk på garanterad framgång vilket ökar trovärdigheten. För det andra är den framtagen i en amerikansk kontext. I USA är uppdelningen mellan civila och militära strukturer skarp vilket också är fallet mellan svenska myndigheter och departement varför likheter i synen på civil och militär ledning kan vara jämförbara.²⁷ För det tredje utgår bedömningen av indikatorerna från graden av struktur, tillfällen och handling vilket är identifierbart på andra nivåer än den politisk strategiska.

Utifrån teorin kategoriseras en stat avseende förhållandet mellan graden av politisk eller militär makt samt den skillnad som finns i uppfattning om viktiga säkerhetsfrågor och militärens roll. I västliga demokratier likt Sverige får det anses som generellt med en tydlig politisk dominans. Frågan om hur stora skillnader som råder mellan militären och politiska ledningen skiljer sig åt mellan stater. För svensk del kan resonemang föras kring den förändrade säkerhetssituationen efter det kalla kriget. I frånvaron av ett direkt yttre hot uppstår en situation där civila ifrågasätter behovet av en militär makts omfattning för att trygga den egna staten.

Militären å sin sida behöver rättfärdiga sin egen existens. Trots samsyn avseende grundläggande behov att trygga den egna staten finns ändå betydande skillnader hur detta skall åstadkommas och med vilka medel.²⁸ I likhet med Feaver's *agency theory* där skillnaderna mellan civil och militär ledning faktiskt ökat efter kalla kriget på grund av att synen på vad militären skall användas till och i vilken omfattning, kan man förstå att skillnaden mellan politisk och militär ledning är förhållandevis stor i länder som Sverige. En anpassning och vilja att delta i koalitioner samtidigt som omfattande nedskärningar inom Försvarsmakten sker får anses orsaka ett ökat gap mellan den civila och militära makten utan att göra en djupare analys. Sverige skulle i sådant fall kunna placeras tillsammans med USA i kategorin *Preference Divergence High* och *Political Dominance* enligt Brooks teori vilket innebär att förutsättningarna är relativt goda. Kategoriseringen presenteras närmare i följande avsnitt och ger indikation på hur den civil-militära relationen ser ut på nationell nivå mot omvärlden. Men det säger ingenting om hur det ser ut under ytan på närmast lägre nivå. Och det är det som den här studien syftar till. Brooks femfältmodell redovisas översiktligt för att därefter lämnas till förmån för studiens fokus vilket är de processer som ligger till grund för kategoriseringen.

²⁷ Egnell Robert, Nilsson Claes, 2011, *Svensk civil-militär samverkan i internationella insatser: Från löftesrika koncept till konkret handling*, Kungliga Krigsvetenskapsakademiens tidskrifter och handlingar nr 1 2011, s 81

²⁸ Brooks, 2008, 25ff

Kategorisering och förutsättningar för samverkan

Efter analys av de olika processerna används resultatet till stöd för att kategorisera, i Brooks fall stater, utifrån ett antal hypoteser om i vilken utsträckning den civil-militära relationen påverkar förutsättningarna för strategisk bedömning. Detta görs i kombination med hur maktbalansen definieras i staten samt hur stora skillnader mellan militär ledning och politisk ledning är avseende viktigare frågor kring statens säkerhet och professionsrelaterade militära frågor. Hypoteserna är inte absoluta men ger en övergripande vägledning om vilken eller vilka processer som påverkar förutsättningarna för strategisk bedömning negativt. Hypoteserna i sig uttrycker särdrag för just den specifika staten och är koncentrerade till en eller flera av de fyra hörnstenarna, processerna.

Bästa förutsättningarna

Stater där ringa eller inga skillnader finns i uppfattningen, mellan politisk och militär ledning, i nationella säkerhetsfrågor och det militära maktmedlets roll har de bästa förutsättningarna.²⁹ Information delges kontinuerligt och naturligt utan inblandning av särintressen. Mekanismer för koordinering är utvecklade och väl fungerande. Beslutsprocesser är tydligt definierade där ledningsförhållanden inte lämnar utrymme för tveksamheter. Resurser och processer för bedömning av såväl den egna militära förmågan som förmågan att bedöma motståndare är funktionella och flexibla.³⁰

Sämsta förutsättningarna

I stater där den politiska och militära ledningen kämpar om makten, där skillnader i uppfattningen om säkerhet och det militära maktmedlets roll är stort är förutsättningarna som sämst. En intensiv maktkamp underminerar alla fyra processerna.³¹

Relativt dåliga förutsättningar

I stater där den politiska och militära ledningen kämpar om makten men med liten skillnad i uppfattningen om säkerhet och militära maktmedlets roll är förutsättningarna relativt dåliga. Främst påverkas koordinering och beslutsprocesser negativt med hänsyn till starka egenintressen.³²

²⁹ Brooks, 2008, s 45

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid. s 46

³² Ibid. s 48

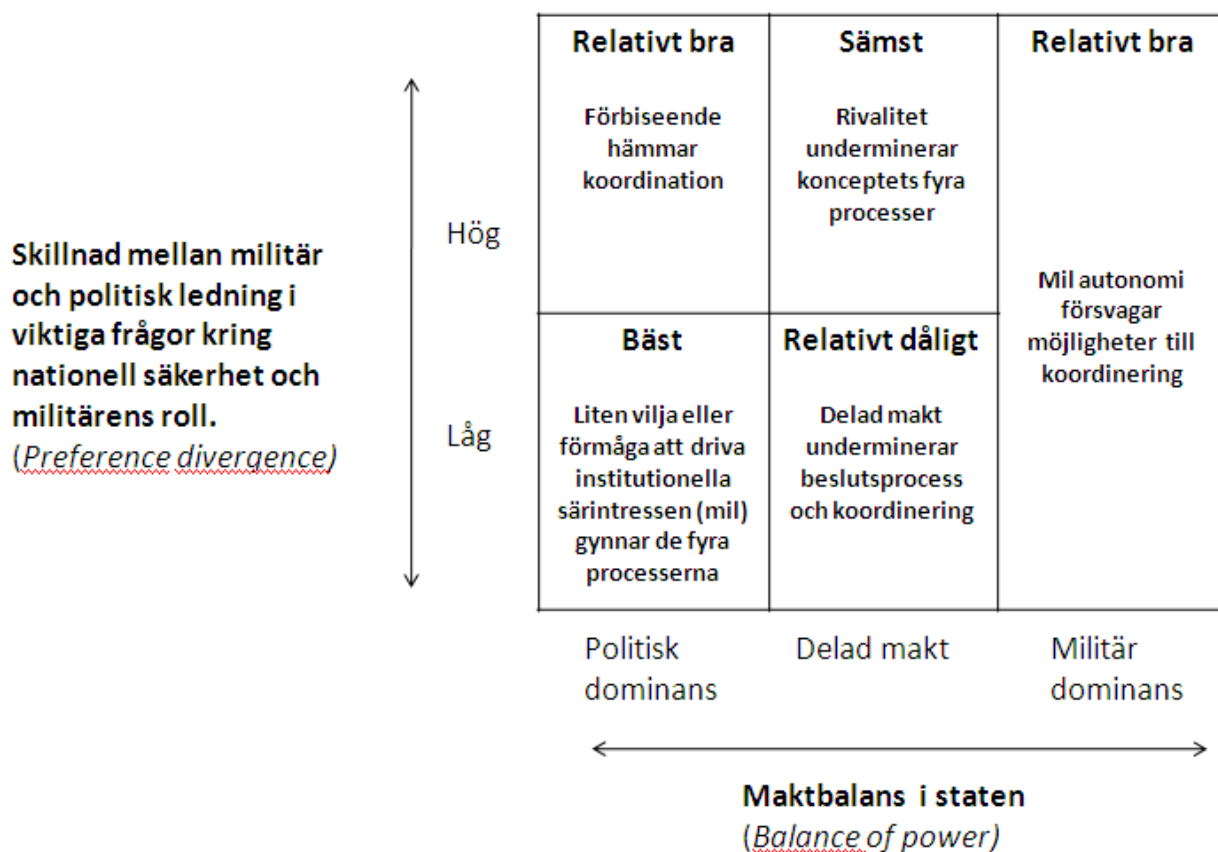
Relativt goda förutsättningar

I stater med tydlig politisk dominans men med stora skillnader i uppfattning om säkerhet och det militära maktmedlets roll är förutsättningarna att betraktas som relativt goda.

Informationsspridning fungerar relativt bra och beslutsprocesserna är tydliga. Det finns förutsättningar för att förbättra den strukturella kompetensen hos militären. Koordinering är däremot den process där de tydligaste bristerna kan spåras.³³

I stater med militär dominans kan förutsättningarna också ses som relativt goda, oavsett om skillnaderna mellan politisk och militär ledning är stor eller liten. Beslutsprocesserna är tydliga men informationsspridning dålig då den institutionaliseras inom militären. De största bristerna spåras därför till koordinering.³⁴

Kategorisering utifrån kausalt samband mellan variablerna ”*Preference Divergence*” och ”*Balance of Power*”³⁵



³³ Brooks, 2008, s 51

³⁴ Ibid. s 53

³⁵ Ibid. s 7

Vid en omarbetning från begreppet stat till myndighet kan dessa kategoriseras utifrån hur gynnsam relationen är. Detta skall ses i förhållande till den samverkan som inbegrips i samband med en internationell insats inom ramen för ett nationellt samlat bidrag.

Omarbetningen är inte helt oproblematiserad då hänsyn bland annat måste tas till hur ledningen av myndigheter är strukturerad och på vilken nivå de olika myndigheterna möts och i vilket syfte. Detta har lyfts fram i avgränsningen.

De fyra huvudprocesserna

Information sharing

Med *Information sharing* avses främst rutiner och överenskommelser om förmedling av information mellan militär och politisk ledning. En utgångspunkt är att militären förutsätts ha information inte bara om den aktuella uppgiften utan om militära frågor som berör till exempel kapaciteter och möjligheter relativt en motståndare som kan vara till gagn för bedömning av en situation. Detta på grund av den dagliga kontakten med den militära organisationen och därmed kunskap om den egna förmågan. Brooks benämner denna typ av information som av mer privat karaktär.³⁶ Det vill säga att det finns mer information tillgänglig än vad som officiellt efterfrågas. På samma sätt förutsätts att politisk ledning kan ha mer omfattande information som stödjer militär beslutsfattning. Karakteristiskt för ett bra informationsklimat är just viljan att dela med sig av all information, såväl efterfrågad som av mer privat karaktär, som kan bidra till bedömandearbetet. Det vill säga att information inte utelämnas på grund av vad den militära eller politiska ledningen *tror* är relevant för bedömandet. Med andra ord eftersträvas all tillgänglig information för att kunna bedöma olika handlingsalternativ. Motsatsförhållandet råder då egna särintressen påverkar vilken och hur information delges. Särskilt besvärligt är det om informationen manipuleras till att passa det egna syftet vilket påverkar möjligheterna att göra korrekta bedömningar.

Strategic coordination

Omfattar de strukturer och processer för bearbetning och analys av den information som militära och politiska ledare delger för att bäst tillgodose politiska målsättningar.³⁷ Centralt för *strategic coordination*(SC) är möjligheten att överväga och diskutera olika handlingsalternativ för att nå optimal effekt. SC fyller därmed en viktig funktion i att antaganden och osäkerhet i informationsunderlag lyfts fram och diskuteras. SC skapar möjlighet till förståelse och kunskap om hur politiska och militära åtgärder påverkar varandra och därmed synliggöra kritiska ingångsvärden för utformning av strategier och operativa planer. Förutsättningar för SC är att det finns etablerade forum för interagerande mellan

³⁶ Brooks, 2008, s 35

³⁷ Ibid. s 36

militärer och civil ledning. Detta räcker dock inte. Formerna för interaktion bör vara överenskomna, standardiserade, och stödja ett systematiskt och allomfattande synsätt samt främja debatt och diskussion.³⁸ Normer och värderingar är kritiska då risken är att särintressen påverkar utfallet vilket verkar hämmande på SC. Det är betydelsefullt med vad vi i Sverige kallar för *högt i tak* då kritiska debatter medför att fler åsikter lyfts fram, för eller emot, vilket gynnar beslutsfattning eftersom ett ärende belysts från flera håll.³⁹ Detta förhållningssätt bör råda även utanför konferensrummet, i informella samtal mellan representanter för den militära och civila ledningen.

Structural competence

Med *Structural competence* menas militärens egna strukturer för självkritisk analys och utvärdering av den egna krigföringsförmågan. Detta gäller även förmågan att inhämta och analysera en motståndare. Centralt för självkritisk bedömning är det finns verktyg för bedömning av egna styrkor och svagheter samt ett arbetsklimat som medger att kritik kan framföras utan eftergifter för den som levererar. Risken är annars att organisationen skapar JA-sägare och därmed undanhåller kritisk information för bedömning av den egna förmågan.⁴⁰ Eftersom många faktorer utanför den egna staten påverkar underrättelsefunktionen avses detta endast beröra de intressen som kan stå på spel mellan den militära och civila ledningen. Mot bakgrund av ovanstående anser Brooks att strukturell kompetens endast har avgörande betydelse om makten i staten är delad mellan militär och civil ledning samt att skillnaderna i synsätt om viktiga frågor kring säkerhet och den militära professionen avsevärt skiljer sig från varandra.⁴¹

Authorization process

Processen fångar variationer på hur den civila ledningen väljer handlingsalternativ, hur den civila ledningen fattar beslut om val av strategi och militära åtgärder.⁴² Processen är central då den påverkar förmågan att fatta beslut och omsätta detta till praktisk handling. Betydelsefullt för processen är huruvida den är tydlig i sin utformning med tydliga ansvarsförhållanden, vem som har beslutsrätt i vilken fråga och att detta är lätt att urskilja.⁴³ Även om delegering förekommer ska det inte råda tvekan om var beslutet ska fattas och av vem. Då otydlighet i ansvarsfördelning råder eller att processen karakteriseras av en arbetsgång beroende enkom på situationen eller i övrigt är svår att definiera, är detta tecken på en process som inte främjar en effektiv beslutsfattning. Denna mindre gynnsamma variant av beslutsprocess kan till exempel

³⁸ Brooks, 2008, s 37

³⁹ Ibid. s 38

⁴⁰ Ibid. s 39

⁴¹ Ibid. s 39

⁴² Ibid. s 39

⁴³ Ibid. s 40

identifieras genom att kamp förekommer mellan militära och civila makthavare om beslutsrätt.

Sammanfattningsvis utgår teorin från sambandet mellan å ena sidan skillnader mellan politisk- och militär ledning avseende syn på viktiga frågor kring säkerhet och militärens roll och å andra sidan hur maktbalansen i staten är fördelad. Fyra stycken betydande huvudprocesser är identifierade för kategorisering av förutsättningar för en stat att göra strategiska bedömningar.

Idealbilden

Idealbilden utgår från Brooks processer utifrån de indikatorer som speglar de bästa förutsättningarna avseende den civil-militära relationen. Tre av fyra processer behandlas då dessa kan betraktas oberoende av ledningsnivå. Den process som inte behandlas, strukturell kompetens, avser militärens inneboende mekanismer för självkritisk bedömning av den egna förmågan relativt omvärlden. Denna del av processen är mindre relevant för uppsatsens studie av civil-militär samverkan. Anledningen till detta är det faktum att strukturell kompetens ligger till grund för beslut på politisk strategisk nivå. Det är betydelsefullt att militären redovisar förmågor och underrättelser så transparent som möjligt och inte dölja svagheter i underlaget vilket försvårar för den nationella ledningen att fatta strategiska beslut. Vidare är det av största vikt att de egna förmågorna bedöms så korrekt som förutsättningarna medger. Följaktligen är strukturell kompetens inte lika betydelsefull för samverkan mellan myndigheter eftersom detta sker utan befälsrätt för den ena myndigheten över den andre. För uppsatsen förutsätts därför att vid samverkan redovisar militären de förmågor som efterfrågas och att en underrättelsefunktion existerar, utan att bedöma hur effektiv denna är. De tre processer som studeras i uppsatsen är därför *information sharing*, *strategic coordination* och *authorization process*. Dessa benämns hädanefter information, koordinering och beslutsprocess.

Information

Informationsutbytet omfattar två domäner. Dels enligt fastställda strukturer och tillfällen, en formell domän, och dels en informell där myndigheterna delger varandra information via egna kontaktnät. Ingen av parterna har anledning att dölja eller på annat sätt undanhålla information.⁴⁴ Information förmedlas med vilje och omfattar även information som inte är bokstavligt efterfrågad. Genom kunskap och förståelse om andra aktörers verksamhet förutses behovet av information. Informationsutbytet karakteriseras därmed i likhet med vad den brittiska doktrinen *JDP-04 Understanding* lyfter fram som grundläggande filosofi för utbyte av information, nämligen förtroende för varandra.⁴⁵ Informationens betydelse kan därför avgöras av mottagaren vilket medför möjligheter att behandla flera ingångsvärden som annars

⁴⁴ Asplund et.al, 2003, s 58

⁴⁵ Ministry of Defence, 2010, *Joint Doctrine Publication 04 Understanding (jdp-04)*, The Development, Concepts and Doctrine Centre, Swindon, UK, p.404b

varit svåra att förutse eller på annat sätt komma över. All information presenteras med hänsyn till att alla inblandade förstår såväl innehåll som betydelse för att underlätta analys och planering. Särskilt uppmärksammas det språkliga i presentationen för att undvika facktermer eller andra organisationsspecifika uttryckssätt. Informationens omfattning medger att olika handlingsalternativ lyfts fram utan subjektiva bedömningar på förhand.⁴⁶ Centralt för informations-spridning är att den inte utförs endast via fastställda strukturer och tillfällen. Informell delgivning av information indikerar förtroende då det förutsätts att aktörer har mer information än den som efterfrågas på grund av den dagliga kopplingen till den egna organisationen.⁴⁷ Informationen betraktas som av mer privat karaktär och förutsätts vara mer omfattande.

Koordinering

I grunden handlar koordinering enligt Brooks om förmågan att analysera och planera utifrån den information som delgivits.⁴⁸ Det vill säga hur ingångsvärden som handlingsalternativ eller information om tillgängliga förmågor tas om hand. En väl fungerande koordineringsfunktion söker och identifierar antaganden och övriga osäkerheter vilka lyfts fram och diskuteras. Vidare utgör koordineringen det verktyg som bidrar till att civila och militära strategier kan utformas med hänsyn till varandras respektive behov och begränsningar. Detta är särskilt viktigt då den egna verksamheten i en integrerad, allomfattande ansats, direkt eller indirekt påverkar andra aktörer.⁴⁹

För *koordinering* krävs att det i likhet med *information* finns strukturer som till exempel fastställda forum för detta. Det kan exempelvis vara möten, råd, särskilda arbetsgrupper eller kommittéer. Representationen vid dessa möten är avgörande och det innebär att det måste finnas vilja från respektive aktör att närvara med lämplig representant för ändamålet. Min tolkning är att tillfällen för koordinering kan vara sammanslagna med till exempel delgivning av information förutsatt att det med tydlighet framgår att koordinering är ett av syftena. Även om tillfällen till koordinering existerar i tillräcklig omfattning men saknar vedertagna former för kritisk diskussion och analys kategoriseras koordinering som bristfällig. En ytterligare förutsättning för koordinering är därför själva innehållet vid dessa tillfällen. Med detta avses hur man går tillväga vid koordineringen där mötesklimatet är avgörande. Karakteristiskt för goda förutsättningar är att diskussioner och analyser förs utifrån ett kritiskt och framförallt objektiva förhållningssätt. Det är väsentligt att olika bedömningar och åsikter tillåts. Ingen av aktörerna försöker styra eller kontrollera för att kunna avsluta diskussioner

⁴⁶ Brooks, 2008, s 42f

⁴⁷ Ibid. s 35

⁴⁸ Ibid. s 36f

⁴⁹ Ibid. s 37

och debatter.⁵⁰ Ett bevis för goda förutsättningar är därför diskussioner och debatter där rivaliserande åsikter tillåts och ventileras fritt.

Beslutsprocess

För civil-militär samverkan kan vid en första anblick möjligen *beslutsprocess* ifrågasättas då det handlar om att komma överens. Tidigare har ju nämnts att myndigheterna inte har befälsrätt över den andre. Beslutsprocess för samverkan tolkas därför till att vara betydelsefull avseende vilket mandat representanterna för med sig till samverkanstillfället.

Representanterna måste ha möjligheten att agera för myndigheten och kunna göra avdömningar vilket kan leda till begränsningar för egen verksamhet för att överenskommelser ska komma till stånd. Betydelsefullt för beslutsprocesser är att det i likhet med *information* och *koordinering* finns strukturer och tydlighet hur beslut eller överenskommelser ska fattas och hur mandat är fördelade. För samverkan mellan myndigheter måste det därför dels finnas rätt tillfällen för samverkan och dels rätt mandat representerat. Myndighetens ledningsstruktur i idealfallet är tydlig i sin utformning och flexibel i relationen med andra aktörer. Det vill säga att rätt nivå är representerat vid samverkan. Förutom tillfällen och representation vid samverkan karakteriseras beslutsfattningen av dynamik där behovet av avdömning styr tillvägagångssättet. Gynnsammast är förutsättningen där konsensus nås utan röstningsförfarande. Det minst gynnsamma enligt Brooks teori är frånvaron av beslut från den högsta ledningen, oavsett om den är civil eller militär.

Sammanfattningsvis innebär processerna att det dels måste finnas strukturer, tillfällen och överenskomna tillvägagångssätt att förmedla information, koordinera verksamhet och tydliga lednings- och lydnadsförhållanden för beslutsfattning. Det vill säga formella former. Samtidigt måste hänsyn tas till informella former, till exempel att information delges mellan makthavare via olika nätverk och att den är av mer privat karaktär. Samarbetsklimatet måste främja debatt och diskussion kring handlingsalternativ för att bästa möjliga beslutsunderlag kan tas fram. Språket och sättet att presentera information är betydande. Det räcker inte med att sprida information, innehållet måste vara anpassad för mottagarna. Attityden till delgivning av information bör karakteriseras av att det är mottagaren som avgör värdet utifrån sina behov. Informanten delger därför all tänkbar information och överlåter filtrering till mottagaren. Vikten av informella dialoger betonas. Detta är uttryck för förtroende, kunskap och förståelse för andra aktörer.

⁵⁰ Brooks, 2008, s 38

Metod och källkritisk granskning

Metod

I avsnittet redovisas dels de metoder som används i uppsatsen och dels den källkritiska granskningen samt operationalisering. Inledningsvis redovisas metoderna och därefter den källkritiska granskningen för att avslutningsvis operationalisera teorin för studien utifrån de tre processerna som används. Operationaliseringen i avsnittet redovisar karakteristik för processerna. Dessa används sedan för konstruering av frågor till text och intervjuer vilket redovisas som bilaga.

Mot bakgrund av valt material och syfte med uppsatsen har det syntts lämpligt att använda en kvalitativ metod. I *Metodpraktikan* lyfts två huvudsakliga inriktningar fram, systematisering eller kritisk granskning av texten.⁵¹ Då studien syftar till att beskriva den civil-militära relationen utifrån ett teoretiskt perspektiv handlar det om att klassificera verkligheten.⁵² För att kunna beskriva utifrån teorin har valts att jämföra verkligheten med en fiktiv. På det sättet kan gradskillnader undersökas och resoneras kring. Utifrån teorin har en idealbild konstruerats som sedan verkligheten kan jämföras med, en idealtypsanalys.⁵³ Teorin förespråkar förutom dokumentation också observationer och deltagande för insamling av data. Enligt teorin är deltagande observationer att föredra. Detta har inte varit möjligt att genomföra varför intervjuer har valts som substitut. I stället för egna observationer förväntas detta fångas genom intervjupersonerna. Förväntningarna är att intervjupersonernas egna erfarenheter från civil-militär samverkan ska fångas för respektive process enligt idealbilden.

Formen strukturerad intervju bedöms som lämplig mot bakgrund av vad Bryman skriver, ”Målet är att kontexten för samtliga intervjuer ska vara densamma, vilket betyder att varje respondent möter samma frågestimuli”.⁵⁴ Svaren blir därmed jämförbara med varandra eftersom frågorna inte divergerar mellan intervjuerna.⁵⁵ Då det är frågan om hur myndigheter ser på civil-militär samverkan bedöms att just kontexten måste vara densamma för att svaren skall gå att analysera och kategorisera. Detta leder till att strukturerad intervju är lämplig för insamling av data. En av utmaningarna för intervjuer är dock möjligheten att respondenten dels innehar en sådan roll eller befattning att svaren kan räknas som myndighetens svar och inte som personliga åsikter och dels att respondenten naturligtvis kan kopplas samman med temat. För analys av data används därefter de indikatorer enligt teorin för att värdera tre av de fyra processerna i konceptet för *strategic assessment* vilket leder till en sammanfattande

⁵¹ Esiasson Peter, Gilljam Mikael, Oscarsson Henrik, Wängnerud Lena, 2007, *Metodpraktikan*, Stockholm, Norstedts Juridik AB, upplaga 3:1, s 238

⁵² Ibid. s 155

⁵³ Ibid. s 158

⁵⁴ Bryman, Alan, 2007, *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber, Malmö, s 123

⁵⁵ Ibid.

bedömning och möjlig kategorisering av myndigheterna avseende hur gynnsamma förutsättningarna är för civil-militärt samarbete på central nivå. I bedömningen framgår vilka brister som lett fram till kategoriseringen och därmed kan en diskussion föras och slutsatser dras. Ingen ansats görs däremot att påstå detta som en garanti för en bra civil-militär samverkan utan ett försök att beskriva relationen och vad som karakteriserar förutsättningarna för samverkan.

Sammanfattningsvis kommer uppsatsens analytiska avsnitt att inledningsvis vara av systematisk karaktär då empirin om den civil-militära samverkan klassificeras med hjälp av de framtagna indikatorerna vilka också ligger till grund för intervjufrågor.⁵⁶ Genom att intervjufrågorna utformats utifrån indikatorerna kan resultatet vägas samman med annat material och användas för en sammantagen klassificering. Klassificeringen utgör därefter utgångspunkt för ett kritiskt granskande där resonemang förs kring faktorer som särskilt utmärker den civil-militära relationen och hur detta kan förstås utifrån vald teori. Avslutningsvis förs en diskussion och slutsatser dras.

Material och källkritisk granskning

Brooks har använt ett omfattande historiskt material vilket sannolikt är svårare att uppbringa i Sverige. Då indikatorerna i vald teori är av både formell och informell karaktär krävs olika material. För att få en så komplett bild som möjligt används därför officiella dokument som styrdokument, rapporter, policys och strategier för att söka svar kring indikatorer av mer formell karaktär. De indikatorer som är av mer informell karaktär fångas huvudsakligen genom intervjuer. Genom en kombination av dokumentationer och intervjuer bedöms att en mer komplett bild av förhållandet mellan myndigheter kan skapas. För intervjuerna används formen strukturerade intervjuer eftersom observationer inte kunnat genomföras.⁵⁷

Civil-militära relationer är som tidigare nämnts ett omskrivet ämne. I Sverige utgörs bristerna enligt min mening främst av att studier gjorda under 2000-talet koncentrerats till samverkan på lokal eller strategisk nivå när det gäller fredsfrämjande insatser. För ändamålet med uppsatsen, att studera myndigheters relation till varandra, är bedömningen att offentliga dokument bör ligga till grund för studien. Till dessa räknas till exempel styrande dokument som regleringsbrev, propositioner och strategier för hur statsmakten styr myndigheter. Betydelsefullt är därför myndigheternas interna riktlinjer för myndighetssamverkan eller annan dokumentation på vilket samverkan vilar. Fördelen med offentliga dokument är att de dels är primärkällor och dels erbjuder spårbarhet. Ytterligare fördel är att de inte bedöms falla för tendenskriteriet annat än att de kan reflektera den sittande regeringens politik vilket får anses naturligt. Dessutom syftar inte uppsatsen till att bedöma partipolitisk påverkan på civil-

⁵⁶ Esiasson et.al, 2007, s 238

⁵⁷ Bryman, 2007, s 122

militär samverkan. Ytterligare fördel med dessa dokument, i Sverige ska tilläggas, är det faktum att styrande dokument förekommer frekvent i både FOI rapporter kring civil-militär samverkan både i nationella och internationella insatser samt aktuell forskning om civil-militära relationer.⁵⁸ Det framkommer bland annat att styrdokument från statsmakten uppfattas av myndigheter att reglera förutsättningar utifrån främst ekonomiska ramar vilket kan innebära att det finns brister i styrdokumentens avseende tydliga styrningar om vad som ska uppnås genom civil-militär samverkan.⁵⁹ Följaktligen kan det vara upp till varje enskild myndighet att själv bestämma tillvägagångssätt. Risken är därmed att fokus inte koncentreras till samverkan om detta inte är en tydlig uppgift från statsmakten och därmed måste myndigheten själv anta utmaningen att formulera riktlinjer. Görs inte detta ökar risken för otillräcklig samordning av civila och militära resurser.

Andra myndigheter med särskilt ansvar för civilmilitär samverkan, till exempel Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) kan tillhandahålla visst material. Tillgängligt material bär både mot nationell- och internationell krishantering. Materialet är användbart då detta belyser generella krav, behov och identifierade brister i civilmilitär samverkan. För studien används också presentationer från en kurs i civilmilitära relationer i MSB regi vilken genomfördes 9-10 februari i Stockholm. Vid kurstillfället tillämpades ”Chatham House Rule” vilket innebär att möjligheterna till citering av föredragshållare uteblir.⁶⁰ Däremot kan det digitala presentationsmaterialet i sig användas då detta inte speglar föredragshållarnas personliga åsikter utan representerar myndigheten. Därmed kränks inte främjandet av den fria diskussionen och syftet att kunna dela med sig av mer personlig information. Särskilt värdefullt är att presentationerna representerar nutid och därmed uppfyller samtidskriteriet.⁶¹

Rapporter från FOI används i studien för att komplettera insamling av data. Rapporterna bedöms som relevanta att beakta då dessa får anses uppfylla framförallt äkthets- och närhetskriteriet. Fokus har legat på Afghanistan efter 2001 vilket indikerar betydelsen av forskning om samverkan i moderna komplexa konflikter. Vidare behandlar rapporterna förhållandet som råder mellan myndigheter avseende nationell krishantering vilket belyser dagens problematik, allmänt, avseende civil-militär samverkan i Sverige. Här kan möjligen tendenskriteriet ifrågasättas beroende på uppdragsgivare.⁶² Mot bakgrund av att FOI är en egen myndighet och inte drivs av ett reellt vinstintresse torde risken kunna anses som försumbar. Avseende övriga dokument som doktriner och instruktioner från Försvarsmakten och andra myndigheter eller departement är detta antingen fysiska publikationer eller hämtade från officiella internetadresser. En rimlig bedömning avseende de elektroniska underlag som

⁵⁸ Egnell, Nilsson, 2011, s 81

Ödlund Ann, 2007, *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering*, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Stockholm, s 40

⁵⁹ Ödlund, 2007, s 40

⁶⁰ Från internet 110301, <http://www.chathamhouse.org.uk/about/chathamhouse/>

⁶¹ Esiasson et.al, 2007, s 320

⁶² Ibid. s 321

används är att dessa uppfyller kriterierna förutsatt att respektive myndighet eller organisations internetadresser inte manipulerats.

Intervjupersonerna som valts för studien är fem till antalet. Representanterna från Försvarsmakten, två stycken, arbetar kontinuerligt med frågor kring civil-militär samverkan på kort, medel- och lång sikt inom Ledningsstaben respektive insatsstaben. Representanterna från MSB arbetar dels direkt med samverkan och dels indirekt genom sektionen för utveckling och lärande. SIDA:s representant har ansvar för bland annat policyfrågor relaterade till samverkan med en flerårig bakgrund på området. Samtliga intervjupersoner deltog som föreläsare vid av MSB anordnade utbildningen i civil-militär samverkan i februari 2011.⁶³ Avseende intervjupersonerna är bedömningen att främst tendenskriteriet kan ifrågasättas. Möjligheten att föra fram budskap under intervjutillfället är uppenbar. Å andra sidan är syftet med studien att beskriva en relation mellan myndigheter vilket innebär små vinster eller inga för en informant som vill manipulera svaren. Genom att intervjua flera personer på varje myndighet minskar risken med missvisande information. För studien har detta varit möjligt avseende Försvarsmakten och MSB, däremot har inte detta kunnat uppnås med SIDA. Innebörden av detta är att resultat kan ifrågasättas om detta inte kan styrkas på annat sätt, till exempel genom de andra intervjuerna. Eftersom studien avser myndigheter som regelbundet samverkar med varandra bör svaren vara jämförbara.

Operationalisering

För att kunna operationalisera teorin krävs en genomgång av de teoretiska indikatorerna beskrivna i den befintliga teorin. Dessa omsätts därefter till frågeställningar för intervjuer och texter vilka redovisas som bilaga till uppsatsen. För att kunna analysera hur de olika processerna påverkar den civil-militära relationen har Brooks tagit fram indikatorer för respektive process. Dessa används som utgångspunkt i uppsatsen men kan inte okritiskt användas.⁶⁴ Eftersom mätredskapet inte är av större precision än en tregradig skala måste resultatet tolkas med viss försiktighet. Avseende de fallstudier som teorin bygger på kan dessa rimligen inte ses som partiska val som äventyrar möjligheten att analysera andra stater utifrån teorin. Såväl positiva som negativa resultat framkommer för olika och ibland samma stater men i olika tidsepoker. Dessutom är valet av stater i sådan grad åtskiljande att Sverige som stat rimligen kan analyseras i samma sällskap. Både Storbritannien och USA finns med liksom Turkiet, Tyskland, Pakistan och Egypten. Men valet av stater pekar också på användbarheten av teorin eftersom dessa skiljer sig betydande åt avseende styrelseskick och kultur. Svagheten är följaktligen mätverktyget i sig. Frågeställningar koncentreras därför till att söka svar på huvuddrag, tendenser eller riktningar snarare än kvantitativa data även om enstaka frågor kan ha bäring på kvantitet. I teorin analyseras resultatet utifrån en i princip

⁶³ Digitalt underlag, 2011, *Civil-militär samverkan internationellt och nationellt perspektiv Stockholm 9-10 februari 2011*(underlaget finns hos författaren)

⁶⁴ Esiasson et.al, 2007, s 67

tregradig skala som därför medger ett förhållandevis generöst tolkningsutrymme. eftersom det finns många faktorer som kan påverka relationen utgörs graderingen av ”Relatively good”, ”Relatively bad” och ”... no major positive or negative implications, no theoretical prediction.”⁶⁵ Graderingen lämnar därmed öppet för vida tolkningar.

Avseende reliabiliteten användes strukturerad intervju för att standardisera och underlätta såväl frågandet som behandling av svaren.⁶⁶ Respondenterna erbjöds möjligheten att kontrollera sammanställning av svaren och korrigera felaktigheter/oklarheter vilket till del utnyttjades. Svagheter är att respondenterna dels hade möjlighet att ändra ståndpunkt och dels att intervjun i sig inte var tillräckligt väl genomförd. Å andra sidan fanns möjligheten att försäkra sig om att svaren uppfattas som myndighetens syn vilket i sammanhanget får anses väga tungt.

Information

Kvaliteten avgörs utifrån hur omfattande information förmedlas mellan militär och civil ledning utan specifika efterfrågningar. Om informationen är anpassad att passa de egna syftena är kvaliteten sämre eftersom informationen är manipulerad vilket påverkar analys och beslut.⁶⁷ Då informationen presenteras för att passa allmän policy och förhållningssätt, kan den bedömas som kompromissad medan ett öppet och omfattande flöde av information där ringa eller ingen hänsyn tas till egna behov är positivt. En annan viktig faktor till bedömningen av information är det använda språket. Här avgörs kvalitén utifrån det språkbruk som används, det vill säga om språket är anpassat i presentationer för att undvika missförstånd.⁶⁸

Information karakteriseras av

- Graden av formell och informell delgivning av information
- Om delgivning sker behovsstyrt eller viljestyrt
- Hur informationen presenteras, eller anpassats till mottagaren

Koordinering

Kvaliteten avgörs genom hur ofta möten äger rum och i vilken utsträckning militära och civila företrädare deltar i dessa möten. Vad som räknas som ofta är svårt att bestämma men rimligen kan svaret sökas utifrån behov och vilja. Det vill säga att då insatser pågår finns regelbundenhet avseende samverkanstillfällen eftersom ett behov uppstått. Detta indikerar att möten kan ses med regelbundenhet men anledningen är behovsstyrd, alltså av ad-hoc

⁶⁵ Brooks, 2008, s 53

⁶⁶ Bryman, 2007, s 123

⁶⁷ Brooks, 2008, s 36

⁶⁸ Ibid. s 43

karaktär. Då regelbundenhet kan identifieras bortom ad-hoc kan detta ses som att det finns vilja till samverkan av mer utvecklande karaktär. Därmed kan goda förutsättningar anses råda om både behov och vilja tillgodoses. Viktigt för koordineringen är att det finns en rådgivande mekanism vilket uttrycks genom representation ur fler politikområden även om ett fåtal aktörer är direkt berörda. Slutligen för koordinering är samverkansklimatet avgörande. Det är betydelsefullt för utfallet att olika åsikter kan föras fram och att även diskussioner av mer rivaliserande karaktär tillåts.

Koordinering karakteriseras av

- Graden av strukturer och tillfällen för samverkan
- Vilka myndigheter representeras kontinuerligt vid samverkan
- Om det finns vedertagna procedurer för diskussion och interaktion vid möten

Beslutsprocess

Problemet att mäta beslutsprocessen blir mer uppenbar om den är vagt formulerad, inte tillämpas eller kanske saknas helt.⁶⁹ För bedömning av kvaliteten rent praktiskt utgör beslutsrätt, mandat och veto ett underlag för hur beslutsprocessen fungerar. Hur beslut fattas blir här avgörande och kvaliteten mäts utifrån huruvida strukturerna är tydligt hierarkiska med dominans av antingen militär- eller civil ledning, eller om delad makt råder vilket skapar delad beslutsfattning. Följaktligen kan kvaliteten mätas utifrån hur tydliga processerna är i förhållande till otydlighet samt tydligheten avseende ansvarsförhållande i beslutsprocessen.⁷⁰ Mot bakgrund av ansvarsprincipen och det faktum att samordning genom samverkan inte medger beslut i traditionell hierarkisk mening söks indikationer i studien på förekomster av strukturer, hur överenskommelser kommer till stånd och representation vid samverkan.

Beslutsprocessen karakteriseras därför av

- Hur beslut fattas, till exempel genom veto, konsensus eller röstningsförfarande
- Om fasta strukturer och former för beslutsfattning finns
- Om tydlighet råder avseende rollfördelning, ansvarsförhållande och mandat

Sammanfattningsvis används en kvalitativ metod, en idealtypsanalys. Studien jämför tre myndigheter med varandra utifrån tre processer från *en* teori om civil-militära relationer. De tre processerna har operationaliserats och resulterat i frågor till text och intervjupersoner. Frågorna redovisas som bilaga.

⁶⁹ Brooks, 2008, s 41

⁷⁰ Ibid. s 41ff

Empiri och analys

Bakgrund

Vi har i Sverige historiskt haft utarbetade planer för samverkan på central, regional och lokal nivå i enlighet med totalförsvaret. Såväl civila instanser, på kommun, läns- och central nivå, som militären hade anpassade staber och funktioner för att kunna motsvara varandras ledningsnivåer. Det får anses som väl känt att omorganiseringar inom framförallt Försvarmakten medfört att denna anpassning till varandras respektive nivåer inte existerar i samma utsträckning längre, även om Försvarmakten nu inför regionala staber igen. Försvarmakten har tillsammans med andra myndigheter olika slag av resurser, men som är långt ifrån oändliga. För att de begränsade resurserna ska kunna användas på mest effektiva sätt krävs samverkan för att samordning av detta ska kunna ske. Risken är annars åtgärder dupliceras i onödan, effekterna minskas på grund av att åtgärder vidtagits i fel ordning eller att åtgärderna kolliderar med varandra i tid och rum.⁷¹ ”Behovet av samverkan på central nivå handlar först och främst om att planera och utforma riktlinjer för den civil-militära samverkan...”⁷² Då Sverige i egenskap av global aktör inte längre kan eller vill begränsa sig till det egna territoriet suddas gränserna sannolikt ut i frågan om den egna förmågan ska vara för nationell eller internationell krishantering.

Det kan dessutom ställas krav på nationell ledning av insatser vid mycket stora och omfattande krissituationer. Därmed kan de centrala myndigheterna behöva samverka för att uppnå tvärssektoriell samordning av att genomföra insatser av nationell omfattning.⁷³

För Försvarmakten som myndighet erhålls styrningar för verksamhetsåret genom det årliga regleringsbrevet från regeringen. Regeringen är tydlig i sin uppfattning att Försvarmakten skall samverka med andra myndigheter i utformningen av de nya regionala staberna för att skapa en rationell samverkansstruktur för krisberedskap.⁷⁴ För samverkan i samband med fredsfrämjande verksamhet i internationella insatser regleras detta inte i regleringsbrevet (RB) närmare än uppgifter till försvarmakten om ansvar att planera för, anskaffa materiel, rekrytera och utbilda personal samt genomföra insatser.⁷⁵

Internt i Högkvarteret (HKV) regleras civil-militär samverkan via insatsstaben (INSS) och ledningsstaben (LedS). Genom att studera insatsstabens stående stabsorder (INSS SSO) framgår att sektionen J9, samverkansavdelningen, har ett övergripande ansvar för civil-militär

⁷¹ Asplund Maria, Beausang Peder, Hartoft Percy, Wahlberg Maria, 2003, FOI-R—0933—SE, *Civil-militär samverkan på central nivå*, s 43

⁷² Ibid. s 58

⁷³ Ibid. s 58

⁷⁴ Regeringen, 2010, Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarmakten, Förvarsdepartementet, s 12

⁷⁵ Ibid. s 6

samverkan.⁷⁶ För J9 framgår av uppgiften att ”Samverkan mellan sidoordnade chefer (myndigheter) sker genom överläggningar, överenskommelser och/eller gemensamma beslut.”⁷⁷ Samverkansavdelningens ansvar är att leda samverkan med centrala myndigheter och företag samt internationella militära och civila aktörer.⁷⁸ Tydligt är hur särskilda ansvar är fördelade inom avdelningen mellan de olika sektionerna med fokus på central, regional och lokal nivå. För den politisk strategiska nivån ansvarar ledningsstaben (LedS). LedS leder inom HKV olika möten, till exempel arbetsgruppen *internationell bemanning* i vilken J9 deltar. Vidare beskriver Försvarmakten de olika identifierade gränsytorna till andra aktörer såväl nationellt som internationellt. MSB nämns som en central aktör avseende nationell samverkan och SIDA som en internationell aktör.

I en rapport från 2007 gjord av FOI framkommer att förändringar i förutsättningar för representation vid samverkan skett i negativ bemärkelse för försvarmakten. Man menar att de senaste årens nedskärningar och anpassning till en mer slimmad organisation lett till förändrad representation vid samverkan med andra myndigheter.⁷⁹ Representationen har en särskild betydelse för koordinering av verksamheten varför den senaste tidens utveckling inte varit gynnsam. Efter flodvågskatastrofen i Sydostasien 2004 genomfördes ett antal utredningar kring faktorer som påverkade det svenska agerandet avseende krishantering. Det konstaterades bland annat att det rådde bristande kunskap i regeringskansliet om Försvarmaktens resurser och att det inom Försvarmaktens operativa ledning fanns bristande kunskap om samverkansfunktionens roll.⁸⁰ I rapporten konstateras betydelsen av att undvika konflikter i samverkan för att kunna använda resurser mer effektivt.

I regleringsbrevet(RB) för 2011 framgår att övergripande mål för MSB är att öka integrationen av beredskapen för nationella och internationella insatser.⁸¹ Det är därför nödvändigt att se MSB som en aktör inte bara nationellt utan även internationellt. Ett ökat internationellt åtagande framgår av mål 2 i RB i vilket MSB ska kunna bidra till såväl nationella som internationella räddnings- och katastrofinsatser, stödja biståndsinsatser och civil konflikthantering samt i samverkan med andra relevanta aktörer bidra till svensk politik för global utveckling(PGU).⁸² Inom ramen för PGU är till exempel SIDA en väsentlig aktör. Avseende samverkan med Försvarmakten har MSB ett särskilt krav i och med inrättande av de fyra militära regionala staberna. Som samordnande myndighet för krisberedskap ska MSB verka för rationella lösningar tillsammans med Försvarmakten för att skapa en

⁷⁶ Försvarmakten, 2009, *Insatsstabens stående stabsorder (INSS SSO)*, Högkvarteret, Stockholm, s 15

⁷⁷ Försvarmakten, 2009, *INSS SSO*, s 15

⁷⁸ Försvarmakten, 2009, *Bilaga INSS J9*, Högkvarteret, Stockholm, s 2

⁷⁹ Ödlund Ann, 2007, *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering*, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Stockholm, s 31

⁸⁰ *Ibid.* s 32

⁸¹ Regeringen, 2010, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, Försvarsdepartementet, s 1

⁸² *Ibid.* s 2

samverkanstruktur som gynnar samverkan mellan civila myndigheter och Försvarmakten.⁸³ Vidare ska myndigheten delta i Försvarmaktens operativa studier och planering vilket antyder ett nära och regelbundet samarbete med den militära myndigheten .

För att närmare studera civil-militär samverkan har MSB ett internt styrdokument som reglerar civil-militär samverkan vid internationella insatser. Här redovisar myndigheten tre huvudsakliga hänsyn att ta. För det första, den internationella policyutvecklingen som sker inom ramen för olika forum där Sveriges inriktning kan påverkas, till exempel EU, FN och NATO. För det andra, den samverkan som sker nationellt före, under och efter en insats. Samverkan sker både genom arbetsgrupper och genom ad-hoc. Försvarmakten tillsammans med FBA, FHS och FOI lyfts fram som exempel på aktörer där samverkan sker ad-hoc.⁸⁴ För det tredje, den samverkan, planerad eller oplanerad, som sker på ett operativt plan där olika militära aktörer, såväl nationella som internationella förekommer.

MSB inriktning för civil-militär samverkan grundas på de humanitära principerna i likhet med SIDA. Precis som SIDA genomförs civil-militär samverkan endast om det är fördelaktigt för MSB insats. Man gör en tydlig skillnad mellan samarbete, samverkan och samordning där framförallt distinktion görs avseende samarbete och samverkan. Varje situation är unik och det är förutsättningarna som avgör grad av samverkan och samarbete. Samarbetet begränsas framförallt av vikten för myndigheten att uppfattas som en humanitär aktör vilket innebär att man uppfattas som neutral i konflikten, opartisk och att det är ett humanitärt stöd som står i fokus. För samverkan i en internationell kontext används i huvudsak FN policy och riktlinjer, till exempel OSLO- och MCDA Guidelines samt OCHA riktlinjer vilket styr civil-militär samverkan i humanitära insatser.⁸⁵ Denna typ av samverkan fokuseras enligt OCHA kring informationsutbyte, samexistens och tydlig rollfördelning. Om det är lämpligt med hänsyn till situationen kan samplanering övervägas.

Avseende samverkan med Försvarmakten betonar MSB vikten av denna för internationella insatser för att synergieffekter ska kunna uppnås.⁸⁶ För att exemplifiera parallella arbetsgrupper lyfts Afghanistangruppen fram, ett resultat av att myndigheterna själva har sett behov av ett forum för samverkan då Sveriges engagemang i Afghanistan strävar till att vara helt integrerat. Genom arbetsgruppen sker samarbete mellan Försvarmakten, SIDA och andra aktörer avseende till exempel utbildning och informationsutbyte samt stöd för samverkan i insatsområdet. I MSB inriktning lyfts fram ett antal rekommenderade åtgärder. För det första, det ska fastställas i MSB kommunikationsplan hur information kring civil-militär samverkan ska hanteras internt, externt samt till allmänheten. För det andra, utveckling av möjligheten

⁸³ Regeringen, 2010, s 7

⁸⁴ MSB, 2009, *MSB:s inriktning för civil-militär samverkan vid internationella insatser*, PM, diariern 2009–15137, s 2

⁸⁵ Ibid. s 4

⁸⁶ Ibid. s 7

till övning och samplanering som förberedelser för internationella insatser ska genomföras. För det tredje, hur MSB kan bidra till andra myndigheter i deras insatser ska utforskas genom att skapa kontakter på strategisk nivå. Avslutningsvis i MSB interna styrdokument poängteras vikten av att särskilja samarbete mellan svenska civila aktörer och svenska förband i insatsområdet eftersom möjligheten till förberedelser och gemensam planering på strategisk nivå finns nationellt. Det är av största vikt att MSB uppfattas som en oberoende och trovärdig aktör i insatsområdet vilket bland annat uppnås genom att man är tydligt och synligt separerade från militära aktörer.⁸⁷

Enligt regleringsbrevet till SIDA för 2011 uppmärksammas inte särskilt samverkan med andra myndigheter som Försvarsmakten. Vad som framgår och kan tolkas till samverkan rör Sveriges politik för global utveckling (PGU) i vilket det framgår att SIDA ska redovisa hur samverkan med andra aktörer bidragit till PGU inom ramen för den egna verksamheten.⁸⁸ För att kunna identifiera samverkan med myndigheter som Försvarsmakten finns olika strategier utarbetade för olika länder och regioner. I strategin för utvecklingssamarbetet med Afghanistan återfinns mer eller mindre direkta kopplingar till samverkan med aktörer som Försvarsmakten även om det inte uttalas särskilt.⁸⁹

Andra aktörer, till exempel MSB och FBA nämns däremot bland annat i avsnittet om *samstämmighet för utveckling* där samordning av insatser från olika politikområden uppmärksammas att omfatta en helhet för det svenska engagemanget i Afghanistan.⁹⁰ I andra dokument som till exempel policy för Sveriges humanitära bistånd framgår att samverkan mellan civila och militära aktörer i dagens konfliktområden många gånger är oundvikligt.⁹¹ Samverkan ska dock grundas på de humanitära principerna som nämnts tidigare och enligt FN guidelines. Även i en policy för svensk säkerhet och utveckling i utvecklingssamarbete uppmärksammas civil-militär samverkan som nödvändig i vissa fall och att då svenska insatser inte samordnas under ledning av FN ställs särskilt höga krav på samverkan mellan svenska aktörer för att samordna ansträngningarna.⁹² Myndigheten producerar också artiklar kring civil-militära relationer i vilka bland annat samarbetet kring SSR med FBA som sammanhållande beskrivs som ett ökat integrerat civil-militärt samarbete på nationell nivå.⁹³

⁸⁷ MSB, 2009, s 18

⁸⁸ Regeringen, 2010, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Utrikesdepartementet, Stockholm, s 4

⁸⁹ Regeringen, 2007, *Sveriges strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan för perioden den 1 juli 2009 – den 31 december 2013*, Utrikesdepartementet

⁹⁰ Ibid. s 15

⁹¹ Regeringen, 2010, *Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010-2016*, Utrikesdepartementet, s 15ff

⁹² Regeringskansliet, 2010, *Policy för säkerhet och utveckling inom svenskt utvecklingssamarbete*, Utrikesdepartementet, UF/2010/38380/SP, s 7

⁹³ SIDA, 2010, *Issue Brief Civil-Military Relations Human Security*, Stockholm, s 4

Information

Försvarsmakten

Avseende informationsflödet är uppfattningen att det är behovet som styr flödet. En översyn pågår för närvarande men generellt kan sägas att Försvarsmakten själva vet vilket behov av information man har. För spridning av information finns flera forum där Afghanistangruppen och nationella kontaktgruppen för SSR är exempel på sådana forum. I SSR gruppen förekommer även visst gemensamt analysarbete och inte endast informationsutbyte. Det finns även andra forum och annan typ av interaktion mellan myndigheterna från lägsta till högsta, GD, nivå. En av konsekvenserna efter nedläggningarna av den regionala ledningsnivån är att informationsutbytet på nationell nivå skiftar mellan ledningsnivåerna. Situationen kommer sannolikt att förbättras efter återinförandet av de regionala staberna. De fyra staberna kommer att ha ett ansvar för hela landet, men det kommer ändå bli en utmaning att få samverka att fungera lokalt och regionalt då resurserna i dessa regionala staber men också lokalt kommer att vara begränsade. Vidare ansågs, på grund av det svenska styrelseskicket, att regeringskansliet inte genomför handfast, direkt ledning och samordning av berörda aktörer. Optimalt borde interaktion säkerställas från politisk strategisk nivå till och mellan myndigheter genom hela kedjan av analys, planering, genomförande och uppföljning.⁹⁴

Generellt finns det en vilja från både Försvarsmakten och andra myndigheter likt MSB att dela med sig av information. Försvarsmakten delar med sig av information kring eget utvecklingsarbete och bjuds in till andra myndigheter till exempel för civil strategiutveckling för samverkan. I och med återtagningen av försvarsplanering har samverkan blivit än viktigare. På central nivå fungerar informationsutbytet förhållandevis tillfredsställande. Det är utifrån Försvarsmaktens perspektiv på regional och lokal nivå bristerna uppmärksammas vilket lett till bland annat införandet av de regionala staberna igen. På lokal nivå kan det generellt sägas att det fungerar där militära resurser finns. Detta varierar dock beroende på vilka resurser som finns och med vilka kommuner som samverkan sker vilket är ytterligare en konsekvens av neddragningarna inom Försvarsmakten eftersom det är på den lokala nivån som genomförandet sker.

På frågor kring informellt och formellt informationsutbyte framkommer att båda varianterna finns representerade. Det informella utbytet förebygger konflikter och underlättar samverkan. Problemet är snarare att det är för lite formellt utbyte. De som genomförs är av "... för låg kvalitet".⁹⁵ De arbetsgrupper som finns har generellt svaga mandat, till exempel Afghanistangruppen. Eftersom samverkan tenderar att ske ad-hoc karakteriseras mötena att vara av mer diskussionskaraktär med otydliga roller, ansvar och otydlighet i vad som ska uppnås. En annan risk med alltför många informella kontakter är suboptimering. Med för många separata kanaler internt i organisationen blir det svårt att fånga helheten. Det här

⁹⁴ Intervju FM, Peter Stolt

⁹⁵ Ibid.

förbättras genom ökat samarbete mellan strategisk och operativ nivå i Försvarmakten. Även här efterfrågas en tydligare styrning från högre nivå med krav på resultat vilket bland annat Riksrevisionen visat tidigare genom kritik till Försvarmakten för bristande styrning mellan strategisk och operativ nivå.

En av informanterna tydliggjorde att det finns en särskild arbetsgrupp(AG) för utveckling av förmågan att samverka med andra inom området civil-militär samordning(CMS) enligt ÖB strategisk utvecklingsuppdrag, AG CMS.⁹⁶ I denna grupp finns de viktigaste intressenterna representerade utan att dessa presenterades närmare.

Information som delges anpassas självklart till mottagaren. Det beror på att sättet att leda respektive myndighet skiljer sig åt.⁹⁷ Det är däremot svårt att ibland veta vilken information som efterfrågas då det kan upplevas att "... mottagaren själv inte riktigt vet vad de är intresserade av".⁹⁸ Exempel på detta framkommer i en av FOI rapporterna där användbara resurser inom FM inte efterfrågades av räddningstjänsten eftersom de inte visste att de fanns vilket resulterade i uteblivet stöd till insatser i samband med stormen Gudrun.⁹⁹ Ett av hindren för effektiv informationsspridning är däremot avsaknaden av tekniska system som stöder delgivning. Det skiljer i behov beroende på vilken ledningsnivå man talar om. På strategisk till militärstrategisk nivå är begränsningarna inte lika uppenbara beroende på informationens karaktär men generellt är inte systemen kompatibla. Tidigare har till exempel kustbevakningen varit anslutna till ISUS vilket underlättat delgivning. Nu lämnar Försvarmakten detta till förmån för ett nytt system, SWECCIS.¹⁰⁰ Andra exempel är att KBV inte kan förmedla information via övervakningssystemet Sjöbasis till FM då detta kan röja företagshemligheter inom fiskeribranschen.¹⁰¹

MSB

Utifrån processen information uppfattar de intervjuade personerna att det finns flera olika referens- och samverkansgrupper för delgivning eller möjligheten att sprida information. Det råder också variation i ansvarsfördelningen mellan de olika grupperna där FBA nämns som samordningsansvariga för samverkan avseende internationella insatser. Man lyfter också fram en förhållandevis ny samordningsgrupp som startats på initiativ av Försvarmakten med roterande ordförandeskap som koncept för ledning av gruppen. De olika grupperna sammanträder regelbundet men med olika frekvens beroende på grupp. Antal tillfällen varierar allt ifrån en gång i månaden till ett par gånger per år. Intervjupersonerna ansåg att det

⁹⁶ Intervju FM, Peter Stolt

⁹⁷ Intervju FM, Johan Sandler

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Forsström Anna, Lagerström Maria, Tejpar Johan, 2010, *Myndighetssamverkan vid nationell krishantering*, FOI-R--3063--SE, Stockholm, s 35

¹⁰⁰ Försvarmaktens informationssystem för insatsledning på taktisk och operativ nivå. Hämtat från internet 110321, <http://www.fmv.se/WmTemplates/page.aspx?id=5161>

¹⁰¹ Forsström et.al, 2010, s 33

finns ett generellt och gemensamt behov av att delge information till andra. En brist avseende samverkansgrupperna var dock att dessa uppfattas som att de ofta kommer till på ad-hoc basis, det finns inget systemiserat. Afghanistangruppen lyfts fram som ett exempel på hur en grupp uppstår ad-hoc. En annan brist är inkonsekvent deltagande i grupperna där emellanåt representanterna är olika från gång till annan.

På frågor kring vad som styr informationsflödet var uppfattningen att det är den egna organisationens intressen som styr flödet mer än andra aktörers behov. Dessutom finns en känsla av att den information som delges inte alltid är all tillgänglig information utan att viss information antingen används då det är som mest fördelaktigt för organisationen i fråga eller inte redovisas alls.¹⁰² Orsakerna till detta anses vara flera. Dels finns en ekonomisk aspekt, eller resursfråga, att myndigheterna i regel kämpar om samma resurser och dels finns det ibland ett ansvar gentemot till exempel olika typer av organisationer, nationella och internationella, som kräver att viss information inte kan spridas.¹⁰³ Generellt uppfattas dock att det råder bra samarbete mellan myndigheterna.

På frågor kring hur och om information sprids genom formella och informella kanaler var uppfattningen att det sker "... mer informellt än formellt."¹⁰⁴ Det här upplevs som en brist eller begränsning eftersom det riskerar att bli okoordinerat. Informell samverkan med Försvarsmakten, J9, användes för exemplifiering där man menar att den allt oftare informella samverkan leder till att andra nivåer i respektive organisation inte har samma lägesuppfattning. De intervjuade uppmärksammade vikten av att ha fastställda arbetsätt för att undvika koordineringsproblem. En annan begränsning som lyftes fram var skillnaden mellan myndigheternas olika nivåer för ledning. Försvarsmaktens hierarkiska system skiljer sig många gånger från civila vilket leder till att det ibland blir otydligt hur representationen vid samverkan ska se ut. När det gäller den högsta myndighetsledningen är uppfattningen att de samverkar regelbundet både formellt och informellt.

En anpassning av hur information presenteras sågs som en självklarhet. Det skiljer mellan olika myndighetskulturer hur information presenteras vilket gör det nödvändigt att anpassa innehållet till mottagaren. Viljan att dela med sig av information är dock stor, särskilt från Försvarsmakten. Detta kan ibland upplevas som en belastning eftersom svårigheter med sortering av informationen internt på myndigheten blir ett problem i sig, det vill säga vem eller vilka som ska ha vilken typ av den mängd information som delgivits.¹⁰⁵

¹⁰² Intervju MSB, Susanne Axmacher

¹⁰³ Intervju MSB, Tor-Björn Åstrand; Forsström et.al, 2010, s 29

¹⁰⁴ Intervju MSB, Tor-Björn Åstrand

¹⁰⁵ Ibid.

SIDA

Delgivning av information är en naturlig del av SIDA:s verksamhet då det finns ett uppdrag från regeringen i botten. Bland annat sker det informationsutbyte mellan myndigheter i samarbetet inom kontaktgruppen för SSR som leds av FBA. Delgivning av information är mer viljestyrd än behovsstyrd där MSB lyfts fram som exempel på sidoordnad aktör till vilken kontinuerligt information delges beroende på de uppdrag som MSB och SIDA har att genomföra.¹⁰⁶ Informationsutbytet sker generellt genom många informella tillfällen, mer än formellt, och det är omfattande kontaktnät mellan olika myndigheter. På frågor kring hur information presenteras och anpassas till mottagaren så görs inga direkta ansträngningar att formatera informationen. Det finns skillnader mellan den egna myndigheten och Försvarmakten i presentationer vilket kan uppfattas skapa otydlighet. Detta kan förklara bristande förståelse mellan myndigheterna. Informanten beskrev också synen på hinder och framgångsfaktorer för utveckling av processen information genom att lyfta fram förståelse för varandras organisationskulturer som en framgångsfaktor. Det görs inga direkta ansträngningar att göra det idag. Det förekommer samtal på individnivå men inget systematiserat. Ett annat hinder som uppmärksammades är frånvaron av tydliga styrningar från den politiska ledningen, trots stora ambitioner saknas styrningar om hur detta ska uppnås.

ANALYS

- Graden av formell och informell delgivning av information
- Om delgivning sker behovsstyrt eller viljestyrt
- Hur informationen presenteras, eller anpassats till mottagaren

Det är tydligt att det finns ett förhållandevis stort antal tillfällen för formell delgivning av information. Det framkommer dels av intervjuer men också till del i interna styrdokument och rapporter att det finns olika forum för regelbunden delgivning av information, till exempel Försvarmaktens perspektivplanering(PERP). De olika samverkansgrupperna medger därför relativt goda förutsättningar för informationsspridning. För informell delgivning är det likaledes tydligt med omfattande möjligheter. Det har framkommit av intervjuerna att både formell och informell informationsspridning dessutom förekommer frekvent mellan respektive myndighetsledning. Samtliga myndigheter har en samstämmig uppfattning om formella och informella tillfällen för delgivning vilket tyder på etablerade forum. Det som är anmärkningsvärt är graden av informell delgivning. Enligt FM och MSB uppfattas den informella delgivningen vara alltför omfattande i förhållande till formell. Samtliga tre myndigheter har dessutom påpekat brister avseende tydlig politisk styrning av myndigheternas samverkan. Detta kan indikera att bristen på styrningar skapar behov av informella kontakter.

¹⁰⁶ Intervju SIDA, Pernilla Trägårdh

I intervjuerna uppmärksammas problem med interna koordineringsproblem som ett resultat av för mycket informella kontakter vilket missgynnar koordinering inom och mellan myndigheterna. Enligt teorin är det viktigt dels att utbyte av information sker fritt mellan parterna och dels att det förekommer informella dialoger.¹⁰⁷ I fallet med de tre undersökta myndigheterna framkommer en bild av att det är huvudsakligen den egna myndighetens behov som styr flödet. Viss information delges inte på grund av bland annat konkurrens kring resurser.¹⁰⁸ Detta indikerar att det råder en försiktighet mellan vissa myndigheter att dela med sig av information medan andra delar med sig mer fritt. Försvarmakten är exempel på det senare enligt MSB vilka även anser mängden information från Försvarmakten så omfattande att "... det skapar interna hanteringsproblem för den egna myndigheten."¹⁰⁹ Vidare framgår av intervjuerna att myndigheterna inte alltid vet vilken information man är beroende av. Då informationsspridningen karakteriseras av den egna myndighetens behov och inte nödvändigtvis mottagarens innebär detta att processen tar längre tid då omtag sannolikt måste göras. Under förutsättning att orsaken har sin grund i förståelse för varandras verksamheter bör detta kunna förbättras efterhand och leda till mindre informella kontakter. Om problemen har sin grund i attityder tar det sannolikt längre tid vilket bland annat Eva Haldén visat i *Den svåra konsten att reformera*.¹¹⁰

Hur information presenteras har inte upplevts av myndigheterna som ett problem. Generellt är man överrens om att information anpassas till mottagaren vilket innebär att förståelse för andra aktörers verksamhet ändå finns, åtminstone avseende språket. Intervjun med SIDA gav ändå vid handen att det finns språkliga skillnader som hanteras i samband med presentationer mellan civila myndigheter och Försvarmakten. Uppfattningen är att det förefaller mer likheter i språket mellan civila myndigheter än mellan civil och militär.¹¹¹ Andra studier, bland andra gjort av socialstyrelsen inom ramen för rehabiliteringsområdet, visar på språkbrukets betydelse för samverkan och att olika yrkesutövare eller specialister genom språket hindrar samverkan, både mellan myndigheter och i kommunikationen med allmänheten.¹¹² Ur ett organisationsperspektiv visar studien på ett flertal hinder vilket indikerar att språkliga hinder existerar. Revirtänkande med utgångspunkt från egna normer och värderingar utgör också ett hinder liksom språket.¹¹³ Det är således inget unikt för en civil-militär relation utan får anses vara mer generellt vilket underlättar användningen av teorin. Vad som framkommer är att civila myndigheter tenderar att vara språkligt närmare varandra än med Försvarmakten vilket innebär att olika organisationskulturer sannolikt

¹⁰⁷ Brooks, 2008, s 43

¹⁰⁸ Intervju MSB, Susanne Axmacher

¹⁰⁹ Intervju MSB, Tor-Björn Åstrand

¹¹⁰ Haldén, 2007

¹¹¹ Intervju SIDA, Pernilla Trägårdh,

Egnell Robert, Nilsson Claes, 2011, s 78

¹¹² Socialstyrelsen, 2000:6, *Identifiering av hinder och framgångsfaktorer för samverkan*, Stockholm, s 33

¹¹³ Ibid.

spelar roll i samverkan mellan myndigheterna vilket ytterligare understryker vikten av en ökad förståelse för andra organisationer.

Sammanfattningsvis kan sägas att informationsspridning karakteriseras av *relativt goda* förutsättningar. Det finns en mängd formella och informella forum att delge information vilket också sker. Den språkliga barriären är försumbar i den meningen att samtliga myndigheter anpassar presentation av information till mottagaren vilket visar på viss förståelse för andras organisationskultur. Det råder däremot försiktighet mellan vissa myndigheter att delge tillgänglig information mot bakgrund av egna särintressen. Vidare tenderar delgivningen av information att baseras på egna behov och inte andras vilket innebär att förståelse för andra myndigheters verksamheter är bristfällig.

Koordinering

Försvarsmakten

Avseende koordinering framgår av Försvarsmaktens perspektivplanering (PERP) att det finns olika forum för samverkan mellan centrala aktörer.¹¹⁴ Antalet deltagande myndigheter skiljer däremot mellan dels syftet med samverkan och dels om det avser nationell eller internationell verksamhet. Generellt kan dock sägas att samverkan sker mestadels utifrån uppkomna behov. Det saknas generiska, fasta strukturer att bygga på och använda i ”... hela kedjan av analys, planering, genomförande och uppföljning.”¹¹⁵ En struktur som är användbar även på längre sikt oavsett om det gäller nationella eller internationella insatser. I dag uppstår behovet att skapa forum för samverkan vid till exempel en ny insats och då skapas forum för just detta. Afghanistangruppen är ett exempel på detta. En fast struktur hindrar inte att särskilda anpassade forum skapas om särskilda tillfällen eller behov uppstår.

Klimatet som råder mellan myndigheterna vid samverkan karakteriseras av tolerans och öppenhet. Myndigheterna vet numera i regel vad man ska samverka om vilket är ett resultat av etablerade sociala nätverk.¹¹⁶ Däremot har inte alla mandat att tala för sin myndighet även om det fungerar bra på individnivå. En intressant aspekt är ansvarsfördelningen. Till exempel gränsdragningen mellan MSB och FBA. Det är många gånger samma resurser som ska räcka för både nationella och internationella insatser. Med nuvarande ansvarsuppdelning ökar riskerna för särlösningar istället för sammanhållna lösningar.¹¹⁷

¹¹⁴ Försvarsmakten, 2011, *Perspektivstudie 2010 – En arbetslägesredovisning*, Stockholm, s 72

¹¹⁵ Intervju FM, Peter Stolt

¹¹⁶ Intervju FM, Johan Sandler

¹¹⁷ Intervju FM, Peter Stolt

MSB

Det finns en återkommande grupp av myndigheter vid viss samverkan. För samverkan kring till exempel internationella insatser är det i regel FM, SIDA, FBA, MSB, RPS, RKP, och FHS som deltar. Till dessa tillkommer även ofta representanter ur departementen. Antalet representerade myndigheter totalt sett varierar annars utifrån syftet med samverkan. De fasta strukturer eller tillfällena för samverkan avviker inte från det som sagts tidigare under avsnittet om information, det vill säga en gång per månad till ett par gånger per år. Ett särskilt område som lyftes fram avseende nationell krishantering var Försvarmaktens inrättande av fyra regionala staber. Utmaningen sågs vara "... hur myndigheten skulle positionera sig i förhållande till Försvarmakten i territoriella frågor."¹¹⁸

Generellt kan sägas att samverkan styrs utifrån den egna myndighetens behov och vilja samt att det finns fasta strukturer för detta. För MSB ingår det dessutom i uppdrag från statsmakten vilket innebär ett särskilt ansvar. Det problem som omgärdade samverkan var att det saknades styrningar för hur samverkan ska gå till, när det ska göras och varför. Det som finns är kravet på att det ska genomföras. Effekten av detta är att civil-militär samverkan upplevs som otydlig. En annan synpunkt som framkom var att Försvarmakten upplevs att försöka ta åt sig mer uppgifter på grund av att det finns resurser som inte används i pågående insatser, till exempel i Afghanistan.¹¹⁹

Det finns enligt MSB betydande skillnader mellan myndigheter i hur själva samverkan genomförs. Det finns olika allianser mellan myndigheter där de som delar samma uppfattningar tenderar att hålla ihop.¹²⁰ En av orsakerna bedöms vara att det inte finns ett riktigt jämbördsförhållande mellan myndigheterna, att det råder oenighet mellan myndigheterna. Det skiljer till exempel på hur man ser på relationen till makt och sättet att diskutera. Åtgärder från politiskt håll har vidtagits till del där internetsidan "sverigeiafghanistan" utgör ett exempel. Problemet är dock att det berör endast kommunikationen utåt till allmänheten och att mellan myndigheterna vet man hur det egentligen ligger till med enad ståndpunkt. "Det kommer att krävas mer än en websida för att lösa det."¹²¹

¹¹⁸ Intervju MSB, Tor-Björn Åstrand

¹¹⁹ Ibid.

¹²⁰ Intervju MSB, Susanne Axmacher

¹²¹ Intervju MSB, Tor-Björn Åstrand

SIDA

Det finns ett antal olika möten där myndigheterna deltar. Det finns till exempel minst två bara för insatsen i Afghanistan. Ett leds av regeringskansliet och det andra har tillkommit på initiativ av myndigheterna själva. Det senare äger rum var sjätte vecka och ett konkret utfall av mötet är arbetet med att skapa en gemensam krishanteringsutbildning för norra Afghanistan. Utbildningen syftar till att tydliggöra roller och ansvar i händelse av en större kris under pågående insats för att underlätta arbetsgången på plats och hemma i Sverige genom att i förväg klargöra vem som ska göra vad, hur och varför.¹²² Den här typen av mötesforum präglas av informationsspridning. Deltagande i möten varierar med syftet med samverkan. Oftast deltar en kärna av myndigheter. FM, SIDA, FBA, MSB, RPS, RKP och ibland FHS i egenskap av utbildare brukar delta.

På frågor kring diskussionsklimatet vid samverkanstillfällena har det enligt informanten egentligen aldrig varit läge för att göra riktigt svåra val eller "... tough choices."¹²³ Det är sällan konflikter och ett ganska öppet klimat. Regeringens definition på samverkan som sidoordande aktörer som verkar mot gemensamt mål, styr.

ANALYS

- Graden av strukturer och tillfällen för samverkan
- Vilka myndigheter representeras kontinuerligt vid samverkan
- Om det finns vedertagna procedurer för diskussion och interaktion vid möten

Mellan myndigheterna råder enighet avseende förekomsten av tillfällen för samverkan. Tidigare har nämnts att det finns en stor mängd forum för samverkan där myndigheterna är representerade. Vad som framkommer är däremot att mötena i sig saknar en generisk struktur som kan användas för gemensam analys, planering och uppföljning.¹²⁴ Således är graden av struktur i samband med samverkan relativt dålig medan antal tillfällen för samverkan får anses som relativt god. Brister avseende politisk styrning uppmärksammas av samtliga myndigheter vilket innebär att samverkan mer karakteriseras av diskussion och informationsutbyte än gemensam ansats genom analys, planering och uppföljning vilket också Robert Egnell och Claes Nilsson tar upp i KKRVA nr 1 2011 avseende samverkan mellan olika departement i säkerhetsrelaterade frågor.¹²⁵ Detta medför svårigheter att skapa fastställda strukturer eftersom myndigheterna inte vet hur och varför samverkan ska ske. Vårt

¹²² Intervju SIDA, Pernilla Trägårdh

¹²³ Ibid.

¹²⁴ Intervju FM, Peter Stolt

¹²⁵ Egnell, Nilsson, 2011, s 84

svenska styrelseskick anges som orsak till svårigheten.¹²⁶ Innebörden av detta blir att mötena inte används optimalt trots att det rimligen finns mycket kompetens representerat. Vid samverkanstillfällen finns i regel en kärna av myndigheter representerade vilket visar på en viss kontinuitet och därmed möjlighet till rådgivande funktion. Deltagandet skiljer däremot mellan dels syftet med samverkan och dels om det rör nationell eller internationell verksamhet. Mot bakgrund att myndigheter som MSB även har internationellt fokus förefaller det ändå som troligt att denna kärna till huvuddel består vid framtida samverkan vilket innebär att förutsättningar finns för att utveckla en samverkanskultur. Detta innebär att det finns möjligheter att representanter från olika politikområden kan delta även om de inte är direkt utpekade vilket medför att olika åsikter kan föras fram och berika en debatt och diskussion som teorin förespråkar.¹²⁷ Det som talar emot detta är att deltagande varierar med syfte och geografi och att det inte är en fastställd deltagarlista. Ett bevis för denna relativa frihet att delta i samverkan är informanten på SIDA som menar att myndigheten endast deltar där det finns ett mervärde för den egna organisationen.¹²⁸

Enligt teorin framgår att om det endast finns fastställda tillfällen för interaktion men i övrigt brister avseende analysförmåga och överenskomna handlingsregler som främjar ett systematiskt och allomfattande synsätt samt debatt, då är koordineringen bristfällig.¹²⁹ I fallet med de tre myndigheterna uttrycker såväl Försvarsmakten som MSB brister just avseende arbetssättet. Enligt MSB saknas överenskomna handlingsregler för de tillfällen då samverkan sker.¹³⁰ SIDA menar att det sällan förekommer konflikter och att klimatet är öppet mellan myndigheterna vid samverkan samt att man inte behövt göra några direkt svåra val vid dessa möten.¹³¹ Detta innebär enligt min mening att det inte förekommer någon egentlig debatt vid samverkan eftersom varje myndighet ändå går hem på egen kammare för beslutsfattning. Det understryker det faktum att de olika forum som finns generellt inte interagerar mer omfattande än för informationsutbyte. Afghanistangruppen är däremot en av dessa samverkansgrupper som arbetar annorlunda men har i stället inget direkt mandat utan får ses som myndigheternas aktiva val att förbättra arbetssätt vid samverkan.¹³²

Sammanfattningsvis kan sägas att processen koordinering är bristfällig, den är relativt dålig enligt teorin. Trots ett stort antal tillfällen och forum för samverkan saknas strukturer och handlingsregler som på ett systematiskt sätt främjar gemensam analys, allomfattande synsätt och debatter. Det finns i princip en kärna av myndigheter som återkommande deltar i samverkan vilket kan skapa förutsättningar för att åsikter från andra myndigheter än de direkt berörda lyfts fram. Utan krav på kontinuerlig representation avgör däremot myndigheterna

¹²⁶ Intervju FM, Peter Stolt

¹²⁷ Brooks, 2008, s 37,43

¹²⁸ Intervju SIDA, Pernilla Trägårdh

¹²⁹ Brooks, 2008, s 37

¹³⁰ Intervju MSB, Susanne Axmacher, se beslutsprocess.

¹³¹ Intervju SIDA, Pernilla Trägårdh

¹³² Intervju MSB, Susanne Axmacher

själva om deltagande vilket innebär begränsade möjligheter till att skapa fasta generiska strukturer som stödjer en ökad interaktion mellan myndigheterna. Det finns inga vedertagna procedurer eller handlingsregler för samverkan vilket uppmärksammats av MSB och FM. För SIDA syns detta indirekt genom hur man uppfattar samverkan generellt, det vill säga att inga svåra val görs och att det sällan är konflikter i diskussioner. Detta indikerar att det inte förekommer några egentliga debatter och myndigheterna ser samverkan som nödvändig endast då egna särintressen står på spel.

Beslutsprocess

Försvarsmakten

Beslut fattas suveränt av respektive myndighet. De olika forum som finns för samverkan är mer av karaktären diskussionsforum eftersom ingen gemensam analys, planering eller uppföljning sker, däremot inhämtas information och utgångsvärden för vidare beredning på den egna myndigheten där beslut fattas.¹³³ Även om det råder otydlighet i mandat och roller är nyckeln till utveckling av beslutsprocessen snarare ”... ett förändrat arbetssätt.”¹³⁴ Uteblir förändring hjälper det sannolikt föga med ökade mandat och kompetenser hos representanterna om arbetet i olika forum inte bedrivs effektivt. Det är genom en god interaktion genom hela kedjan av analys, planering, genomförande och uppföljning som förutsättningar skapas för såväl en allomfattande ansats som andra gemensamma lösningar.¹³⁵ Faktorer som påverkar beslutsprocessen är bland annat olika organisationskulturer där det skiljer i uppfattning mellan myndigheterna om hur beslutsfattning och samverkan ska tolkas. En central aspekt är därför att myndigheterna måste närma sig varandra och utveckla den kulturella förståelsen för varandras verksamheter.¹³⁶ Ett sätt att förbättra förutsättningarna för beslutsprocessen är genom att placera samverkanspersonal hos varandra. Samverkanspersonal är däremot inte lösningen på grundproblemet, det vill säga hur strategisk ledning genomförs. Det svenska styrelsekicket bakbinder myndigheterna om inte tydligare styrningar ges i till exempel regleringsbrev.

Uppfattningen är att den civil-militära relationen utvecklas och blir bättre vartefter. Då Försvarsmakten är liten både nationellt och internationellt krävs effektiv samverkan för en allomfattande ansats. Försvarsmakten har inte varit bra på att se andra aktörers behov, men även här blir vi nu bättre efterhand.¹³⁷ Viktigast för en allomfattande ansats är att vi har gemensam analys, planering och uppföljning. För det krävs att vi bygger en kultur kring samverkan, en kultur som tar sin grund i både förändrade attityder och ökad förståelse för

¹³³ Intervju FM, Peter Stolt

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Intervju FM, Johan Sandler

¹³⁷ Ibid.

varandra. Mycket av det som var bra under det äldre totalförsvaret som tydliga roller och ansvarsfördelning har raserats bland annat på grund av nedskärningar inom totalförsvaret och avvecklingen av de regionala staberna. För framtida behov ställer nya hot och risker krav på ett vidareutvecklat totalförsvarskoncept där troligen en del gamla lösningar kan användas. Totalförsvaret byggs utifrån svenska lagar och är därför för nationellt bruk. Men vi bör undvika att ha olika system för verksamhet hemma och borta om det är en absolut nödvändighet. Vi har bra förutsättningar, är prestigelösa mot varandra med bra dialoger mellan civila aktörer och Försvarsmakten. Det vi lider av är en svag politisk styrning vilket medför att lösningarna beror helt på myndigheterna.

MSB

Det finns inte en fastställd eller särskild struktur för beslutsfattning och överenskommelser. Tanken är att detta ska lösas inom de ordinarie samverkanstillfällena. I samband med dessa tillfällen är det ibland skillnader i mandat bland de representanter myndigheterna skickar. Så småningom under processens gång rättar detta dock till sig men, processen försenas vilket leder till att ärenden måste beredas ytterligare inom respektive myndighet och beslut får fattas vid ett annat samverkanstillfälle.¹³⁸ Det finns däremot en grupp, Afghanistangruppen, som försöker lösa mandatproblematiken genom att tänka tvärtom. Här försöker man korta beslutsprocessen genom att identifiera och bereda ärenden inom respektive myndighet innan själva samverkanstillfället för att skapa förutsättningar för att beslut kan fattas.

Ett annat problem som upplevs av myndigheten är avsaknaden av deltagande från regeringsnivån. I allt för stor omfattning förlitar sig statsmakten på att myndigheterna löser ut samverkan och beslutsfattning själva. Själva sättet att fatta beslut råder det däremot inga tvivel om eftersom samverkan sker med sidoordnade myndigheter, därför är konsensus det enda tänkbara. Röstning eller annat sätt är inte ett alternativ. MSB gör en tydlig skillnad i beslutsprocessen genom en jämförelse med NATO. Anledningen till jämförelsen är att precis som mellan svenska myndigheter måste medlemsländerna vara överens. Här har NATO däremot skapat en raminstruktion i vilken det tydligt framgår vilka mandat, roller och ansvar som respektive myndighet har.¹³⁹

Enligt en av informanterna uppfattas den civil-militära relationen som mycket viktig men svår. Det goda samarbetet utesluter inte det komplexa i relationen mellan myndigheter. Orsakerna till komplexiteten bedöms dels kopplas till frågor kring gruppdynamik där olika kulturer sannolikt spelar en betydande roll och dels det faktum att det inte finns överenskomna spel- eller handlingsregler för själva samverkan mellan myndigheter.¹⁴⁰ Grunden till hinder i samverkan mellan civila och militära aktörer kan spåras till otydliga mål

¹³⁸ Intervju MSB, Susanne Axmacher

¹³⁹ Intervju MSB, Tor-Björn Åstrand

¹⁴⁰ Intervju MSB, Susanne Axmacher

och uppgifter från politisk strategisk nivå vilket leder till olika tolkningar mellan myndigheter och därmed försvarar samverkan.

SIDA

För beslutsprocessen används de ordinarie samverkanstillfällena för att fatta beslut eller överenskommelser. Det fattas inte beslut i hierarkisk mening utan det handlar om att komma överrens. Detta leder också till att den form som tillämpas för beslutsfattning är ”Konsensus, absolut.”¹⁴¹ För den egna myndigheten är det också en självklarhet att de som representerar också har mandatet med sig.¹⁴² Det verkar dock som att det finns skillnader i sättet att utse representanter mellan myndigheterna. Försvarsmaktens hierarkiska system jämfört med SIDA:s plattare innebär skillnader avseende på vilken nivå beslut fattas om representation vid samverkan med andra sidoordnade aktörer. För att utveckla beslutsprocessen utgör i första hand avsaknaden av tydliga styrningar från den politiska nivån det största hindret. Ett annat hinder är av mer resurskaraktär. Det måste prioriteras vilken samverkan som ska genomföras eftersom tillgänglig tid och resurser för detta är begränsade. Avslutningsvis är myndighetens uppfattning att den civil-militära relationen är god. Samverkan sker då det finns ett mervärde för SIDA att delta, till exempel tillsammans med andra aktörer genom FBA avseende kontaktgruppen för SSR och det omfattande engagemanget i Afghanistan. Relationen till Försvarsmakten har stärkts mycket beroende på det ökade samarbetet i samband med Kosovo och nu Afghanistan då framförallt ökat antal tillfällen bidragit till en förbättrad relation.¹⁴³ Informanten ansåg slutligen att det finns ett behov av tydligare styrning internt inom SIDA för civil-militär samverkan.

¹⁴¹ Intervju SIDA, Pernilla Trägårdh

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Ibid.

ANALYS

- Hur beslut eller överenskommelser fattas, veto, konsensus eller röstningsförfarande
- Om fasta strukturer och former för beslutsfattning finns
- Om tydlighet råder avseende rollfördelning, ansvarsförhållande och mandat

Vid en första tanke kan det låta märkligt att överhuvudtaget studera beslutsprocess för samverkan. Anledningen till att studera processen har sin grund i att det ändå finns en form av beslutsprocess även om begreppet samverkan indikerar att beslut i hierarkisk mening är underordnad överenskommelse. Centralt för beslutsprocessen vid samverkan blir därför hur aktörerna kommer överrens. För beslutsprocesser har tidigare studier visat på ett dilemma kopplat till ledning och samverkan. Faktorer som gynnar ledning motverkar samverkan och vice versa. Effektiv ledning gynnas av tydliga mandat, centraliserad beslutsfattning och enkla kommunikationsvägar medan samverkan gynnas av faktorer som maktbalans, diskussioner, kompromisser, tolkningar och långsiktighet. Frekventa möten utgör ytterligare en faktor som gynnar samverkan.¹⁴⁴

Brooks beskriver i teorin att de bästa förutsättningarna råder då roller och ansvarsfördelningen i beslutsprocessen är tydligt definierat.¹⁴⁵ Det ska inte finnas tveksamheter kring mandat och veto samt att det finns fastställt vem eller vilken befattning som fattar det avgörande beslutet. Därmed utesluts enligt min mening ett röstningsförfarande gällande det avgörande beslutet. Ett röstningsförfarande skulle snarare bidra till att uppmuntra till delad maktutövning vilket indikerar rivalitet mellan aktörer. Om kamp om veto uppstår ökar risken att aktörer manövrerar utifrån särintressen istället för mot gemensamma mål.¹⁴⁶

Det råder inga andra uppfattningar mellan myndigheterna än att det är konsensusbeslut som gäller vid samverkan. Både MSB och SIDA uttrycker detta specifikt i intervjuerna. Försvarsmakten menar att beslut fattas suveränt av respektive myndighet vilket innebär att vid samverkan är de egentliga besluten antingen fattade på den egna myndigheten eller så sker inhämtning av underlag för beslutsfattning. Därför kan konstateras att respektive myndighet har ett eget veto inför samverkan. I det avseendet kan det också anses vara tydligt hur beslut eller överenskommelser ska fattas enligt teorin. Respektive myndighet har veto för egen verksamhet och då överenskommelser kommer till stånd är det enligt principen konsensus. Ett av undantagen bland arbetsgrupperna som försöker ändra arbetssättet är Afghanistangruppen. Genom att tidigt identifiera vilka beslut som behöver fattas kan detta beredas inom respektive myndighet innan den praktiska samverkan sker vilket kortar processen.¹⁴⁷ Svagheten i

¹⁴⁴ Ödlund, 2007, s 32

¹⁴⁵ Brooks, 2008, s 42-45

¹⁴⁶ Ibid. s 46

¹⁴⁷ Intervju MSB, Susanne Axmacher

resonemanget blir därmed frågan om veto. Eftersom varje myndighet är suverän vid samverkan uppstår teoretiskt ett delat maktförhållande enligt Brooks.¹⁴⁸

Det delade förhållandet kan uppfattas i intervju med MSB där just kampen om gemensamma resurser kan påverka viljan att dela med sig av information på grund av särintressen. Detta syns även i intervju med Försvarsmakten som uppmärksammar gränsdragningen mellan FBA och MSB då deras respektive resurser många gånger ska räcka för både nationella och internationella insatser. Detta riskerar att skapa särlösningar istället för sammanhållna.¹⁴⁹

Det finns inga särskilda strukturer eller forum för beslutsfattning. Tidigare i uppsatsen har tagits upp att det finns olika tillfällen och forum men att strukturer saknas. Detta gäller även för den så kallade beslutsprocessen. Eventuella beslut eller överenskommelser sker normalt vid ordinarie samverkansstillfällen. Försvarsmakten och MSB redovisar att det finns oklarheter i mandatfrågan. Det förekommer att representanter inte har mandat att tala för myndigheten vilket innebär att frågor måste beredas på den egna myndigheten och ny samverkan genomförs. SIDA menar å andra sidan att det är en självklarhet att representanten har mandatet med sig vid samverkan vilket innebär att det uppenbarligen finns en något annorlunda syn på åtminstone tidsaspekten för beslut genom samverkan. SIDA angav dessutom att det är en resursfråga.¹⁵⁰

Detta innebär enligt min mening att tillfällen för samverkan är exklusiva i den meningen att det dels drar resurser från den egna verksamheten vilket inte alla myndigheter har utrymme för på samma sätt som till exempel Försvarsmakten och dels påverkar möjligheterna att inom korta tidsramar kunna påbörja insats. Egnell och Nilsson redovisar att myndigheternas olika tidsramar påverkar samverkan eftersom de olika verksamheternas karaktär ställer olika krav.¹⁵¹ Detta kan förklara att SIDA ser varje tillfälle för samverkan som exklusivt och att överenskommelser kommer till stånd utan långa utdragna beredningsprocesser som kräver upprepad samverkan innan beslut kan fattas. I deras verksamhetsutövning ställs krav på att med kort varsel kunna genomföra humanitära insatser. Eftersom samverkan tenderar att uppstå ad-hoc är därför ett rimligt antagande att behovet av att snabbt komma överens är stort och därmed är det viktigt för en organisation likt SIDA att representanter också har mandat att tala för myndigheten.

Sammanfattningsvis faller det sig naturligt att i samverkan mellan myndigheter fattas beslut eller överenskommelser enligt principen konsensus. Respektive myndighet är suverän i sin verksamhetsutövning vilket medför ett tydligt veto. Karakteristiskt för processen är att samverkan präglas av diskussioner och informationsutbyte samt otydlighet i mandat. Ärenden

¹⁴⁸ Brooks, 2008, s 46

¹⁴⁹ Intervju FM, Peter Stolt

¹⁵⁰ Intervju SIDA, Pernilla Trägårdh

¹⁵¹ Egnell, Nilsson, 2011, s 78

bereds inom egen organisation för beslutsfattning och inte gemensamt. Detta skapar mer eller mindre långa beslutsprocesser vilket påverkar olika myndigheter på olika sätt. Avseende arbetssättet för att komma till beslut utgör Afghanistangruppen till del undantaget där arbetssättet försöker förändras för en mer effektiv samverkan.

Diskussion och slutsatser

Information

Informationsprocessen karakteriseras av omfattande formell och framförallt informell delgivning. Både studier och intervjuerna pekar på att myndigheterna samverkar dels i samband med olika arbetsgrupper och dels genom olika etablerade sociala nätverk.¹⁵² Följaktligen finns en erfarenhet och vana hos myndigheterna att sprida information till varandra. Tidigare i studien har det framkommit att på grund av bristen på tydliga styrningar och avsaknaden av strukturer tenderar samverkan att endast omfatta informationsutbyte.¹⁵³ Å andra sidan kan detta delvis förklara det faktum att myndigheterna uppfattar informationsspridning som förhållandevis oproblematiserad eftersom förmågan att utbyta information enligt min mening har ökat som ett resultat av andra brister.

Mer allvarligt för processen är bristande förståelse för andra aktörers verksamheter och kampen om gemensamma resurser. Enligt teorin är det viktigt att även information av mer privat karaktär förmedlas eftersom just kunskap om andra aktörer av naturlighet inte kan vara heltäckande.¹⁵⁴ Intervjuerna pekar här på att kunskapen om och förståelsen för andra blir bättre och bättre vilket gynnar informationsspridningen då andras behov förstås och därmed kan delgivning effektiviseras förutsatt att särintressen inte får påverka. Resursfrågan blir därför högst aktuell där tydliga roller och ansvar är en förutsättning för att undvika tveksamheter för hur den egna organisationen ska positionera sig.

Både i intervjuerna och i olika studier framkommer att språket har en betydande roll.¹⁵⁵ Samtliga myndigheter i studien har medgivit att information anpassas eller formateras utifrån mottagaren vilket är centralt för värdet av informationen. Trots detta framkommer det ändå indirekt att det finns brister och att de civila myndigheterna förstår varandra bättre än i förhållande till Försvarsmakten.¹⁵⁶ Mot bakgrund av detta finns det därför flera tänkbara begränsningar. Dels en risk att en gemensam lägesuppfattning inte uppnås tillfredställande på grund av att man tror sig veta vad informationen innebär och dels att man tolkar begrepp och

¹⁵² Försvarsmakten PERP, 2011, s 72

¹⁵³ Bandstein Sara, 2010, *Civil-militär samverkan i internationella insatser – en översikt av hur svenska aktörer samverkar på operativ och strategisk nivå*, FOI memo 3309, FOI, Stockholm, s 16

¹⁵⁴ Brooks, 2008, s 35

¹⁵⁵ Försvarsmakten PERP, 2011, s 81; Egnell, Nilsson, 2011, s 78

¹⁵⁶ Intervju MSB, Susanne Axmacher; Intervju SIDA, Pernilla Trägårdh

information olika utifrån sin egen kontext.¹⁵⁷ En gemensam begreppsapparat är därför helt nödvändig för att förstå varandra och den information som delges.

Slutsats

Slutsatsen avseende informationsprocessen är att det råder relativt goda förutsättningar för informationsspridning på grund av det tämligen stora antalet tillfällen för samverkan, både formellt och informellt. Initiativ likt Afghanistangruppen visar på en vilja att utveckla samverkan. Det finns en överlag stor vilja att delge information även om det förekommer revirtänkande mellan vissa myndigheter på grund av begränsade resurser. Begränsningar på grund av tekniska lösningar eller sekretess bör kunna hanteras åtminstone initialt, om viljan finns, i ordinarie samverkansforum förutsatt att förtroendet och förståelse för varandra ökar. Viljan är uppenbar avseende anpassning av information till mottagaren vilket indikerar förståelse för andras behov. Begränsningarna som uppmärksammas under informationsprocessen har bedömt störst konsekvenser för koordineringsprocessen.

Koordinering

Koordinering, enligt idealbilden, kräver att det finns fasta strukturer för samverkan, att det finns en kontinuitet i omfattningen av deltagande myndigheter för att kunna utgöra rådgivande funktion trots att den egna organisationen nödvändigtvis inte är i fokus för tillfället samt att det finns vedertagna procedurer eller regler för samverkan som främjar ett kritiskt förhållningssätt. Brooks uttrycker vikten av vad som enligt min mening kan tolkas till gemensam beredning där hela kedjan av analys, planering och uppföljning ingår genom följande citat.

Even if meetings are routinized and representative, if they lack analytical substance and conventions that favor systematic and comprehensive review and debate, then strategic coordination is poor.¹⁵⁸

Vad som framkommit i studier och intervjuer är att det finns ett flertal och regelbundet återkommande tillfällen för samverkan. Däremot har det framkommit från flera myndigheter att informell samverkan är för omfattande på bekostnad av dels formell samverkan men också interna koordineringsproblem på respektive myndighet. De formella grupperna för samverkan tenderar att uppstå efter behov vilket skapar ett antal olika samverkansgrupper som var och en kräver resurser från myndigheterna. Vidare framgår att dessa grupper på grund av den svenska förvaltningstraditionen inte bereder ärenden gemensamt utan endast använder

¹⁵⁷ Forsström et.al, 2010, s 28; Försvarsmakten PERP, 2011, s 81

¹⁵⁸ Brooks, 2008, s 37

samverkanstillfällen för informationsutbyte.¹⁵⁹ Det finns en viss kontinuitet gällande vilka myndigheter som representeras vid samverkan beroende på syftet. Det är dock fortfarande en uppdelning avseende nationell eller internationell verksamhet vilket indikerar risk för särlösningar. Anmärkningsvärt är att bara Försvarsmaken i intervjuerna påpekar behovet av gemensamma beredningar, att det är arbetssättet som brister snarare än tydligare roller eller mandat. Båda civila myndigheterna ser att samverkan sker då det finns ett mervärde för den egna organisationen vilket rimligen innebär att exempelvis en rådgivande funktion vid samverkan blir svår att uppnå. I intervjuerna framkom också att det saknas överenskomna handlingsregler för samverkan.¹⁶⁰ Detta kan förklaras med att samverkan ses av myndigheterna som tillfällen till informationsutbyte och inte gemensam beredning, på grund av särintressen och värnande om den egna organisationens mål.

Slutsats

Slutsatsen av detta är att koordineringsprocessen får anses som relativt dålig enligt teorin. Med delvis undantag för Afghanistangruppen, saknas ett gemensamt arbetssätt eller gemensam beredning. Ett helt integrerat arbetssätt mellan myndigheter är inte realistiskt men utesluter ingalunda möjligheten att anpassa arbetssätt för att åstadkomma gemensam analys, planering och uppföljning. Detta förutsätter att myndigheterna, i dagsläget, *vill* utveckla samverkan och överbrygga de olikheter som begränsar utvecklingen som till exempel organisationskultur och begreppsförvirring. Utan överenskomna handlingsregler för samverkan som främjar en allomfattande ansats genom gemensamma beredningar mellan centrala aktörer får detta ses som problematiskt för utvecklingen av samverkansförmågan vilket endast leder till fortsatt stuprörstänkande och misstänksamhet till sidoordnade myndigheter och dess verksamhet. Detta har Egnell och Nilsson uppmärksammat när de föreslår en modell för samverkan där gemensam analys, planering, uppföljning och utvärdering kan genomföras utan att åsidosätta förvaltningstraditionen.¹⁶¹ För detta krävs dock att en samverkansfunktion inrättas på statssekreterarnivå med både mandat och egen budget.¹⁶² Vidare uppmärksammas att friktioner mellan departement och myndigheter sannolikt fortsätter men att samverkansfunktionen utgör forum för konfliktlösning.

¹⁵⁹ Intervju FM, Peter Stolt

¹⁶⁰ Intervju MSB, Susanne Axmacher

¹⁶¹ Egnell, Nilsson, 2011, s 85

¹⁶² Ibid. s 89

Beslutsprocess

Enligt idealbilden avseende beslutsprocessen kan sägas att verkligheten brister i förhållande till idealbilden. Motivet till detta är framförallt frågan om tydliga strukturer, mandat och veto. Det svenska styrelseskicket anges i flera studier vara orsaken till problem med att skapa förutsättningar för strukturer som stöder en ökad integrering.¹⁶³ Samtidigt framgår av Försvarmaktens perspektivstudie att ett helt integrerat arbetssätt mellan myndigheter inte är realistiskt.¹⁶⁴

Trots att det svenska systemet ger myndigheterna stort självbestämmande innebär inte detta per automatik att en beslutsprocess måste karakteriseras av diskussions- och informationsutbyte. Dessa har sin givna plats ändå eftersom detta gynnar val av handlingsalternativ förutsatt att olika åsikter tillåts.¹⁶⁵ Men just avsaknaden av vilja till interaktion genom gemensamma beredningar mellan centrala aktörer bidrar till att det inte existerar några egentliga fastställda strukturer. Utifrån denna aspekt får det anses svårt att se en annan utveckling än fortsatta beredningar inom egen myndighet, stuprörstänkande, om inte viljan finns att se bortom den egna organisationens behov. Ett undantag som lyfts fram i arbetet är ändå Afghanistangruppen vilken försöker att anpassa arbetssättet för bättre effektivitet genom att bereda ärenden innan samverkan sker.¹⁶⁶

Slutsats

Slutsatsen av ovanstående för beslutsprocessen är att denna skulle innebära relativt dåliga förutsättningar enligt Brooks teori. Myndigheterna måste närma sig varandra avseende hur man ser på och bereder ärenden för beslut oavsett om styrningar från den politiska ledningen blir tydligare eller inte. Beslutsprocessen blir inte bättre om inte strukturer skapas som främjar en ökad grad av integrering mellan myndigheter med förändrade arbetssätt och tydligare mandat. Det svenska styrelseskicket ger manöverutrymme till myndigheten i fråga vilket innebär att ansvaret för att utveckla samverkan finns hos aktörerna vare sig man vill eller inte. Om viljan inte finns att förändra arbetssätt inför beslut eller överenskommelser fortsätter stuprörstänkande vilket gör att veto kan användas för att skydda egna intressen snarare än att uppnå gemensamma mål. Alla tre myndigheter har påtalat vikten av tydligare styrningar från den politiska nivån. Enligt Egnell och Nilssons modell finns utrymme för detta genom den så kallade samverkansfunktionen och därmed behålla organisationsspecifika beredningar vilket kan möta myndigheternas krav på tydligare styrningar.

¹⁶³ Bandstein, 2010, s 17; Egnell, Nilsson, 2011, s 81

¹⁶⁴ Försvarmakten PERP, 2011, s 77

¹⁶⁵ Brooks, 2008, s

¹⁶⁶ Intervju FM, Johan Sandler; Intervju MSB, Susanne Axmacher

Sammanfattande diskussion och slutsats

Slutsatsen av analyserna är att den civil-militära relationen utifrån teorin kan beskrivas enligt Brooks tredje hypotes eller förutsättning, det vill säga relativt dåliga.¹⁶⁷ Karakteristiskt för denna kategori är en relation där civil och militär ledning utövar delad makt. Det finns däremot inga avgörande skillnader i uppfattning om säkerhetsrelaterade frågor och militärens roll i det fortsatta bedömandearbetet eftersom beredningar av ärenden sker inom respektive myndighet och i mindre utsträckning, eller inte alls, genom gemensam beredning.¹⁶⁸ Ingen av myndigheterna hotar annan avseende makt. Bristerna som definieras i denna kategori är just svagheter i koordinerings- och beslutsprocessen. Kategoriseringen speglar därmed enligt min mening det svenska styrelseskicket eftersom delad makt får ses som en effekt av den svenska förvaltningstraditionen. Det faktum att den politisk strategiska nivån har beslutsrätt medför att kampen om makt mellan myndigheter uteblir då beredningar av ärenden görs inom respektive organisation. Anledningen till att bedömningen inte kategoriseras till den hypotes där sämst förutsättningar råder är att det inte kunnat uppfattas en intensiv kamp om makt mellan myndigheterna.

Det har framkommit att anpassning sker mer eller mindre kontinuerligt och det finns en vilja att förbättra relationen mellan myndigheterna. De olika samverkansgrupperna och myndigheternas egna initiativ är bevis för detta. Viss rivalitet kan skönjas men utgör inte inom ramen för den här studien en sådan brist att den blir avgörande för helhetsintrycket. Däremot bör det finnas en uppenbar risk att relationen kan försämrans vid ökad integrering beroende på hur exempelvis lednings- och ansvarsförhållanden hanteras. I en situation där otydliga ledningsförhållanden råder men där ett uttalat krav om gemensam beredning finns, ökar risken för maktkamp vilket enligt teorin skulle kunna leda till en civil-militär relation som kategoriseras av revirtänkande och därmed underminerar samtliga processer.¹⁶⁹

Endast Försvarsmakten har i intervjuer påtalat betydelsen av gemensamma beredningar. Samtliga tre har däremot påtalat bristande styrningar från politisk ledning. Möjligen ser därför civila myndigheter en risk med ökad integrering. Då Försvarsmakten många gånger har betydande resurser och erfarenheter från att leda insatser, jämfört med andra myndigheter, tenderar Försvarsmakten att omedvetet ta befälet och ledningen av en insats och därmed utövar makt gentemot annan myndighet.¹⁷⁰ Samtidigt är Försvarsmakten tydliga med att ett helt integrerat arbetsätt är orealistiskt varför organisationen betonar vikten av att utveckla arbetsätt som är flexibla och anpassningsbara till andra aktörer.¹⁷¹

¹⁶⁷ Brooks, 2008, s 46ff

¹⁶⁸ Ibid.

¹⁶⁹ Brooks, 2008, s 45f

¹⁷⁰ Forsström et.al, 2010, s 35

¹⁷¹ FM PERP, 2011, s 79

De eventuella risker som kan förknippas med ett närmande mellan myndigheter avseende utveckling av samverkansförmågan måste kunna hanteras. Risker är ofrånkomliga och myndigheterna kommer sannolikt ha fortsatt stort eget ansvar för denna utveckling. Så länge vi inte kan eller vill förändra utan att göra avkall från förvaltningstraditionen bär myndigheterna det uppenbara ansvaret att förbättra den civil-militära relationen. Regeringen är här tydlig i sin inställning till civil-militär samverkan och menar att förutsättningar för denna är att myndigheterna aktivt söker samverkan i stället för att lita till fasta strukturer och rutiner.¹⁷² Utifrån studien och Brooks teori är det därför svårt att se en positiv utveckling av civil-militära relationer på central nivå i Sverige om inte detta stöds aktivt från den politiska ledningen. Vilja och engagemang finns, nu behövs en politisk vilja till att skapa bästa förutsättningar för samverkan. Förutsättningar för att en allomfattande ansats kan ge effekt i insatsområden, både borta och, om så behövs, hemma.

Förslag till vidare forskning

Ämnet är högst aktuellt och än mer intressant då PRT MeZ överförs till civil ledning inom något år. En studie av förutsättningarna för samverkan innan ledningen övertas skulle kunna ge ett värdefullt bidrag till administrationen på plats avseende hur relationen kan byggas upp. I det fallet skulle samtliga Brooks processer kunna studeras då strukturell kompetens är av vikt för bedömanden på plats.

En frågeställning kan vara *hur bidrar den civil-militära relationen till beslutsstödet för ledningen av PRT MeZ?*

Ett annat intressant område inom civil-militära relationer är att följa upp riksrevisionens rapport om nationellt bidrag till internationella insatser. Uppföljning kan ske utifrån Peter D Feaver's *Agency Theory* där flera myndigheter och departement kan studeras avseende hur de omsätter styrningar från regeringen i sin verksamhetsutövning inom ramen för civil-militära relationer i samband med internationella insatser.

¹⁷² Regeringen, 2010, *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, Försvarsdepartementet, s 26

Litteratur- och källförteckning

Litteratur

Abrahamsson Bengt, 1972, *Military Professionalization and Political Power*, SAGE Publications INC, California, USA

Asplund Maria, Beausang Peder, Hartoft Percy, Wahlberg Maria, 2003, FOI-R—0933—SE, *Civil-militär samverkan på central nivå*, FOI, Stockholm

Bandstein Sara, 2010, *Civil-militär samverkan i internationella insatser – en översikt av hur svenska aktörer samverkar på operativ och strategisk nivå*, FOI memo 3309, FOI, Stockholm,

Brooks, Risa A, 2008, *Shaping Strategy: The Civil-Military Politics of Strategic Assessment*, Princeton University Press, Princeton, USA

Bryman, Alan, 2007, *Samhällsvetenskapliga metoder*, Liber, Malmö

Egnell, Robert, 2009, *Complex Peace Operations and Civil-Military Relations*, Routledge, Abingdon, UK,

Egnell, Robert, Nilsson Claes, 2011, *Svensk civil-militär samverkan för internationella insatser: Från löftesrika koncept till konkret handling*, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Stockholm

Esiasson P, Gilljam M, Oscarsson H, Wängnerud L, 2007, *Metodpraktikan*, Stockholm, Norstedts Juridik AB, upplaga 3:1

Feaver, Peter D, 2003, *Armed Servants – Agency, Oversight and Civil-Military Relations*, Harvard University Press, USA

Forsström Anna, Lagerström Maria, Tejpar Johan, 2010, *Myndighetssamverkan vid nationell krishantering*, FOI-R--3063--SE, Stockholm

Försvarmakten, 2011, *Perspektivstudie 2010 – En arbetslägesredovisning*, Stockholm

Försvarmakten, 2002, *Militärstrategisk doktrin, Högkvarteret*, Stockholm,

Försvarmakten, 2006, *Försvarmaktens Underrättelsehandbok – förhandsutgåva (FM UndH Fu)*, Stockholm

Försvarmakten, 2007, *Grundsyn Info Ops*, Högkvarteret, Stockholm

Försvarmakten, 2009, *Insatsstabens stående stabsorder (INSS SSO)*, Högkvarteret, Stockholm

Försvarmakten, 2009, *Bilaga INSS J9*, Högkvarteret, Stockholm

Haldén Eva, 2007, *Den svåra konsten att reformera*, Stockholm, Försvarshögskolan,

Jeppson Tommy, Tjösheim Inge, 2005, *Militärstrategiskt tänkande i ett småstatsperspektiv*, Försvarshögskolan, KVI, Stockholm

Ministry of Defence, 2010, *Joint Doctrine Publication 04 Understanding (jdp-04)*, The Development, Concepts and Doctrine Centre, Swindon, UK

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2009, *MSB:s inriktning för civil-militär samverkan vid internationella insatser*, PM, diariernr 2009-15137

Regeringen, 2010, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Myndigheten för samhällsskydd och beredskap*, Försvarsdepartementet

Regeringen, 2010, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete*, Utrikesdepartementet

Regeringen, 2010, *Policy för säkerhet och utveckling inom svenskt utvecklingssamarbete*, Utrikesdepartementet

Regeringen, 2007, *Sveriges strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan för perioden den 1 juli 2009 – den 31 december 2013*, Utrikesdepartementet

Regeringen, 2010, *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, Försvarsdepartementet

Regeringen, 2010, *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Försvarmakten*, Försvarsdepartementet

Regeringen, 2010, *proposition 2010/11:35, Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, Utrikesdepartementet, Stockholm

Regeringen, 2010, *Policy för Sveriges humanitära bistånd 2010-2016*, Utrikesdepartementet
SIDA, 2010, *Issue Brief Civil-Military Relations Human Security*, Stockholm

Socialstyrelsen, 2000:6, *Identifiering av hinder och framgångsfaktorer för samverkan*,
Stockholm

Vagts Alfred, 1959, *A History of militarism*, Hollis & Carter, New York

Ödlund Ann, 2007, *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering*,
Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Stockholm

Från internet

Chatham house rule, hämtat 110301,

<http://www.chathamhouse.org.uk/about/chathamhouserule/>

Inbody, Don, 2010, *The Civil-Military Culture Gap Thesis*, Texas University Journal, artikel
hämtat 110206, <http://civmilblog.com/journal/2010/3/9/the-civil-military-culture-gap-thesis.html>

Regeringskansliet, *Sverige i Afghanistan*, hämtat 110220,

<http://www.sverigeiafghanistan.se/Hem.aspx>

Riksrevisionen, 2010, *Svenska bidrag till internationella insatser*,

http://www.riksrevisionen.se/templib/pages/NormalPage_2146.aspx, hämtat 110329

Intervjuer

Axmacher Susanne – Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Enheten för
civil-militär samverkan för internationella insatser, 2011-03-15

Sandler Johan – Försvarsmakten, Insatsstaben (INSS), Funktionen J9/RUST, 2011-03-11.

Stolt Peter – Försvarsmakten, Ledningsstaben (LedS), Utvecklingsavdelningen/Strategisk
analys, 2011-03-11.

Trägårdh Pernilla – Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, SIDA,
Policyspecialist, 2011-03-10

Åstrand Karlsson Tor-Björn, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Enheten
för inriktning och planering, avdelningen för lärande och utveckling, 2011-03-15

Övrigt

Digital media (CD med power point) erhållen vid kurstillfället, *Civ-mil utb feb 2011*, underlaget finns hos författaren

Bilaga 1: Intervjufrågor

För processen *information* har konstruerats följande frågeställningar:

1. Delger ni information uteslutande som respons på andra myndigheters behov? Om inte, finns det en ”ge och ta” anda mellan myndigheter?
2. Kan delgivning av information mellan myndigheter generellt kategoriseras till
 - Behovsstyrd, det vill säga att efterfrågan styr vilken information som delges
 - Viljestyrd, information delges utöver behovet eller sker även om behov inte uttalats.
3. Sker informationsutbyte mellan myndigheter endast genom formella kanaler eller finns det informellt utbyte? Hur då?
4. Anpassas formatet på informationen för mottagaren? På vilket sätt?
5. Vilka hinder respektive framgångsfaktorer ser myndigheten för effektiv informationsspridning i civil-militär samverkan?

Följande frågor har formulerats för att söka svar kring processen *koordinering*:

1. Deltar myndigheten regelbundet i samverkan med andra myndigheter? Hur ofta?
2. Varierar antalet deltagande myndigheter utifrån syftet för samverkan eller en specifik situation? I sådant fall på vilket sätt?
3. Kan samverkan mellan myndigheter generellt kategoriseras till antingen
 - Behovsstyrd, det vill säga endast då situationen eller läget kräver samverkan
 - Viljestyrd, det vill säga enligt fastställda strukturer utöver ad-hoc
4. Vad karakteriserar det klimat som råder i ”möteslokalen” under samverkan med andra myndigheter? Finns det betydande skillnader i klimatet mellan olika tillfällen och myndigheter?

Följande frågor är utformade för *beslutsprocessen*:

1. Fattas beslut, överenskommelser, vid särskilda tillfällen eller ordinarie samverkanstillfällen? Vilka då?
2. Hur kan beslutsfattning generellt kategoriseras avseende tillvägagångssätt?
 - Genom röstning
 - Konsensus
 - Veto
 - Beslutsrätt
3. Råder tydliga roll och ansvarsförhållanden, till exempel att rätt mandat är representerat, inom myndigheterna vid samverkanstillfällen? Om inte, kan ni exemplifiera?
4. Vilka hinder och framgångsfaktorer, ser myndigheten, påverkar utvecklingen av den så kallade beslutsprocessen?

Avslutande fråga: Hur skulle ni beskriva den civil-militära **relationen**