



FÖRSVARSHÖGSKOLAN

KrV C:3 ”Krigsvetenskap, C-uppsats”

<i>Författare</i> ULF LANDGREN		<i>Kurs</i> ChP 02-04
<i>FHS handledare</i> EBBE BLOMGREN		
<i>Uppdragsgivare</i> KVI / ILM	<i>Beteckning</i> 19 100:2006	<i>Förband</i> HELIKOPTERFLOTTILJEN
<p>Nätverksbaserat försvar (NBF) – Från tanke till koncept</p> <p>En irrationell process?</p> <p>Den omvärldsförändring som skedde i och med Berlinmurens fall och upplösningen av Warszawapakten tillsammans med civil teknikutveckling under 1990-talet har bidragit till en nödvändig och övergripande förändring av Försvarsmakten.</p> <p>Utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar är en av de största och mest omvälvande förändringar som Försvarsmakten genomför i modern tid. Detta väcker tankar och funderingar kring hur NBF som idé dykt upp på den politiska och militära scenen i Sverige och hur den fortsatta övergripande processen sett ut fram till och med försvarsbeslut 2001. Detta har i uppsatsen utvecklats till två frågeställningar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hur initierades och etablerades NBF-konceptet på dagordningen och när i tiden skedde detta? • Vilka politiska och militära händelser och beslut skall ses som avgörande under tidsperioden fram till och med 2001 för utvecklingen av NBF-konceptet? <p>Nyckelord: nätverksbaserat försvar, NBF, Revolution in Military affairs, RMA, försvarsbeslut, policyprocess.</p>		

Abstract

The purpose of this essay was to research why and how the Swedish version of network centric warfare (NCW) was initiated and processed in the political and military arena. The essay was structured after a rational policy theory written by R Premfors. Four out of seven phases from the theory were used; problem, alternatives, recommendation and decision. This work started with studies of official documents and publications and was followed by six interviews with individuals who held important positions connected to the development of NCW. This work determined that the fall of the Berlin Wall and the dissolution of the Warsaw Pact, together with the development of civil technology in the mid 1990's were all contributors to a necessary change within the Swedish Armed Forces. Meetings between individuals from Sweden and the US played an important role in initiating the process. Unofficial briefings to the Defence Secretary and decisions made by him played an important role later in the process. The development of the NCW was formalised with three parliament bills. This work showed a defective rationality in the beginning of the process and lack of cohesion throughout the process.

Keywords: network centric warfare, NCW, policy process, parliament bill.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	3
1. Inledning	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Problemformulering.....	6
1.3 Syfte och frågeställning.....	7
1.4 Avgränsningar	7
1.5 Disposition.....	7
2 Teori	9
2.1 Val av teori anknytning.....	9
2.1.1 Begreppsdefinition.....	10
2.2 Presentation av teorin	10
2.2.1 Policyprocessen och dess faser	11
2.2.2 Problemfas	11
2.2.3 Alternativfas	12
2.2.4 Rekommendationsfas	12
2.2.5 Beslutsfasen	13
3 Metod	14
3.1 Inledning.....	14
3.2 Metod för insamling av underlag	14
3.3 Val av respondenter	14
3.4 Intervju.....	15
3.5 Analysmetod.....	16
3.6 Etik.....	16
4 Empiri	17
4.1 Inledning.....	17
4.1.1 Tidslinjal utvisande officiella underlag och beslut	17
4.2 Problemfas: Behov av förändring.....	20
4.2.1 Respondenternas syn på behov av förändring.....	20
4.2.2 Sammanfattning behov av förändring.....	22
4.3 Alternativfas: Vägvalet	22
4.3.1 Respondenternas syn på vägvalet	22
4.3.2 Sammanfattning vägvalet.....	26
4.4 Rekommendationsfas: Budskapet.....	26
4.4.1 Respondenternas syn på budskapet.....	26
4.4.2 ”19 maj underlaget”	28
4.4.3 Ett budskap	31
4.4.4 Sammanfattning budskapet.....	32
4.5 Beslutsfas: Viktiga händelser och beslut	32
4.5.1 Respondenternas sammanfattning av händelser och beslut	32
4.5.2 Sammanfattning av händelser och beslut.....	34
4.6 Politiska och militära reaktioner	34
4.6.1 Politiska reaktioner	34

4.6.2	Militära reaktioner	37
4.6.3	Sammanfattning av politiska och militära reaktioner	38
5	<i>Analys</i>	40
5.1	Inledning	40
5.2	Problemfas: Den nya tanken	40
5.3	Alternativfas: Vägvalet	42
5.4	Rekommendationsfas: Budskapet	43
5.5	Beslutsfas: Viktiga händelser och beslut	46
5.6	Reaktioner	48
5.7	Sammanfattning	49
6	<i>Diskussion och förslag till fortsatt forskning</i>	51
6.1	Diskussion	51
6.2	Förslag till fortsatt forskning	53
	<i>Käll- och litteraturförteckning</i>	55
	Litteratur	55
	Officiella tryck	55
	Internet	56
	Muntliga källor	56
	<i>Bilaga 1. Intervju underlag</i>	57
	Frågor och teoriansknytning	58

1. Inledning

1.1 Bakgrund

Försvarsmakten har under de senare åren påbörjat en genomgripande förändring från invasionsförsvar till flexibelt insatsförsvar med anpassningsförmåga. Denna försvarsreform är främst föranledd av det förändrade säkerhetspolitiska läget i vårt närområde. Den politiska sidan ansatte under senare delen av 1990-talet en process som har gått under namnet anpassningsbar försvarsförmåga.¹ Denna förmåga innebar i korthet att Försvarsmakten ett år från politiskt beslut skulle innehålla erforderlig förmåga till att försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. De försvarspolitiska riksdagsbesluten från år 1999 *Förändrad omvärld – omdanat försvar*² och 2000 *Det nya försvaret*³ innebar ytterligare ett steg mot ett mer modernt, flexibelt och rörligt försvar, både för att försvara det egna landet och för internationella insatser. Förändringens vindar fortsatte att blåsa och i försvarsbeslutet från år 2001, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*⁴ använder sig regeringen nu av begreppet nätverksbaserat insatsförsvar vid beskrivning av Försvarsmaktens fortsatta utveckling.

Hur kan historien sammanfattas vad gäller det svenska begreppet nätverksbaserat försvar (NBF)? Försvarsberedningen har genom Michael Moore publicerat skriften *Revolution i det Svenska försvaret* (2000)⁵ som på ett bra och tydligt sätt beskriver bakgrund och historia fram till år 2000. Nedan följer ett utdrag av Moores beskrivning och syn på *Revolution in Military Affairs* (RMA).⁶

”Begreppet RMA används i USA och Nato dels som ett sätt att beskriva den senare utvecklingsformen, dels med budskapet att just nu sker något revolutionerande när det gäller hur militära organisationer kan utformas.

Den ”revolution” som vi nu diskuterar har sitt ursprung i amerikanskt och Nato-tänkande under 1980-talet, dvs under det sista decenniet av det kalla kriget som en konsekvens av den civila teknikutvecklingen. Konsekvenserna fick direkt inverkan på den militära doktrinutvecklingen.

Gulf-kriget (det första 1991-1992, författarens kommentar) blev en tidig testbädd för RMA. Doktriner och koncept som utvecklats för att möta en invasion av Västeuropa användes i operationerna mot Irak. Genom överlägsen omvärldsuppfattning, ledning och informationshantering samt en bättre rörlighet och slagkraft lyckades koalitionen styrkor nedkämpa Iraks förmåga att föra krig och dess militära styrkor. Det oväntade var kanske inte den allierade framgången i sig, utan den totala överlägsenheten samt de extremt små egna förlusterna. De irakiska styrkorna kom aldrig ”in i matchen”, vilket pekade på att vi faktiskt bevittnade något av en ”revolution”!

I ett vidare sammanhang kan RMA beskrivas som den militära konsekvensen av de dramatiska förändringar eller den civila ”revolutionen” av samhället som vi nu kan

¹ Rydén, Birgitta (2003): *Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan.*

² Försvarsdepartementet (1998/1999): *Proposition 1998/99:74 Förändrad omvärld – omdanat försvar.* s. 10.

³ Försvarsdepartementet (1999/2000): *Proposition 1999/2000:30 Det nya Försvaret.* s. 1.

⁴ Försvarsdepartementet (September 2001): *Proposition 2001/2002:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, Faktablad.*

⁵ Försvarsberedningen debattserie, M Moore (2000): *Revolution i det svenska försvaret.*

⁶ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 98-99 ”Försvarsmaktsidé 2020 Rapport 3”. RMA, Amerikanskt begrepp för att beskriva hur teknikutvecklingen på ett genomgripande sätt påverkar hur krigföring med militära medel kommer att gestalta sig och påverka militära organisationers utformning. RMA innebär ett nytt sätt att tänka och agera.

se i stora delar av världen. Det som sker är en utveckling av det tidigare industrisamhället till ett informations- och kunskapsamhälle. Internet och mobila telefonsystem är två påtagliga exempel på denna utveckling.

Ytterligare några faktorer har satt press på den militära utvecklingen. En är det ökade kravet i alla västländer, utifrån etiska värderingar men även av mer krassa ekonomiska skäl, att drastiskt minska egna förluster, speciellt i konflikter som inte berör nationens vitala intressen. Idag skulle det vara omöjligt för utvecklade länder att acceptera de förluster som har präglat tidigare krig, t ex vid Verdun under första världskriget eller på östfronten under andra världskriget. Det finns en klar vilja att göra allt för att undvika egna förluster vilket medför att tekniken utnyttjas till det yttersta.

Behovet av en revidering av försvarspolitiken och en förändring av vårt försvar har initierats från såväl den politiska nivån som Försvarmakten. Försvarsberedningen har i ett flertal rapporter behandlat Sveriges säkerhetspolitiska situation samt behovet av en försvarspolitisk reform. Regering och riksdag har gett tydliga direktiv för försvarsreformen. I Försvarmakten har perspektivplaneringen med målbildsarbetet tydligt visat att försvaret måste reformeras.”⁷

1.2 Problemformulering

Som elev vid Förvarshögskolan har jag haft förmånen att vid olika tillfällen fått redogörelser om det nätverksbaserade försvaret. Detta har skett från såväl Försvarmakten som politiker. När försvarsberedningens ordförande, Håkan Juholt, höll ett föredrag för kursen i juni 2003 började jag på allvar fundera över den utveckling som vi fram till idag har sett inom NBF-konceptet.⁸ Juholt beskrev mycket kort betydelsen av den genomgripande förändring som Försvarmakten nu befinner sig i. Han sade vidare att utvecklingen mot det nätverksbaserade försvaret måste fortgå och till vissa delar ytterligare påskyndas. Sedan mitten av 1990-talet har Försvarmakten inom och utanför landet, i varierande omfattning, bedrivit studier och forskning inom RMA. Inom Sverige är det främst Försvarets forskningsanstalt (FOA) och därefter Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)⁹ som har bedrivit forskning kring begreppet. Studier och forskning har även, på uppdrag av Försvarmakten, bedrivits av utländska institutioner. Det amerikanska företaget Science Applications International Corporation (SAIC)¹⁰ har genomfört både enskilda och gemensamma studier med framförallt FOI.¹¹

⁷ Försvarsberedningen debattserie, M Moore (2000): *Revolution i det svenska försvaret*.

⁸ *Koncept*: I modern företagsekonomisk och organisationsteoretisk litteratur en bärande idé eller grundläggande föreställning om hur olika delar av en verksamhet skall kombineras eller samordnas. Källa Nationalencyklopedin http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=228565 (2004-05-20).

⁹ FOI bildades 2001 genom sammanslagning av de tidigare myndigheterna Försvarets forskningsanstalt (FOA, bildad 1945) och Flygtekniska försöksanstalten (FFA, bildad 1940). Källa Nationalencyklopedin http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=491442 (2004-05-05).

¹⁰ SAIC is a key source for leading edge technologies that will carry our clients into the 21st century and beyond. We help clients respond faster to opportunities, achieve more from their operations, exceed their mission requirements, and meet the competition head-on. Our information systems and technology solutions are helping speed and improve service delivery and giving decision makers better information to make decisions. Our next generation networks are helping clients create new markets in converged voice, video, and data services. Our e-business solutions are creating unprecedented collaboration and efficiency throughout complex value chains. Our wireless solutions are opening up new communications with remote areas faster and better than ever before. SAIC is also a portal to advanced technologies. We provide access to the latest technologies developed by a host of organizations worldwide, including our own world-class research or-

Utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar är en av de största och mest omvälvande förändringar som Försvarsmakten genomför i modern tid. Riksdagsbesluten från maj 1999 och mars 2000 samt försvarsbeslutet i december 2001 har haft avgörande betydelse för denna omstruktureringen och utvecklingen mot det nätverksbaserade försvaret. Hur har denna övergripande förändring, från tanke till koncept, utvecklats fram till och med försvarsbeslut 2001?

1.3 Syfte och frågeställning

Uppsatsens syfte är att presentera kunskap som kan leda till förståelse för händelser mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten som leder fram till utvecklingen av NBF-konceptet. Begreppet NBF har inte funnits med under hela processen men för enkelhetens skull kommer det idag etablerade begreppet NBF att användas i frågeställningen och i uppsatsen.

Den övergripande frågeställningen lyder:

Hur dyker NBF som idé upp på den politiska och militära scenen i Sverige samt hur ser den fortsatta övergripande processen ut fram till och med försvarsbeslut 2001 "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret".

Denna frågeställning är väldigt bred och alltför omfattande för att kunna besvaras och utvecklas i sin helhet inom ramen för denna uppsats. Uppsatsen kommer att belysa delar av de händelser och beslut som omfattar utvecklingen av NBF. Följande kommer att utvecklas vidare:

- Hur initierades och etablerades NBF-konceptet på dagordningen och när i tiden skedde detta?
- Vilka politiska och militära händelser och beslut skall ses som avgörande under tidsperioden fram till och med 2001 för utvecklingen av NBF-konceptet?

1.4 Avgränsningar

Det skulle vara svårt, utifrån ovan beskrivna, att heltäckande beskriva den process som har lett fram till dagens NBF-koncept och därför görs ett val att enbart behandla den inledande processen i utvecklingen av NBF fram till och med försvarsbeslut *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, december 2001. Försvarsbeslut 2001 väljs som slutpunkt då det är i detta beslut som riksdagen konkret uttalar en inriktning från invasionsförsvar till ett nätverksbaserat insatsförsvar.

1.5 Disposition

Arbetet bygger på tre delar där den inledande delen beskriver bakgrund och syfte med arbetet samt den teoriansknytning som har använts och vilken metod som legat till grund för arbetets framtagande (kapitel 1-3).

Därefter genomförs en empirisk berättelse och analys där avsikten är att beskriva händelseförloppet i utvecklingen av NBF kopplad till vald teori vilket tar sin grund i de berättelser och resonemang som respondenterna bidragit med i genomförda intervjuer (kapitel 4-5).

Slutligen genomförs en diskussion med förslag till fortsatt forskning utifrån redovisat resultat (kapitel 6).

2 Teori

2.1 Val av teoriansknytning

Då frågeställningen knyts till analys av ett förhållande mellan parter i en beslutsprocess¹² studerades *Policyanalys*¹³ författad av Rune Premfors. Enligt Premfors skall policyanalys ses som redskap för beslutsfattare att strukturerat utveckla bra och kloka handlingslinjer vid problemlösning. Premfors beskrivning av förhållandet mellan policyanalytiker och beslutsfattare ses som användbart i denna uppsats. Främsta anledningen till detta var att det fanns likheter mellan Försvarmakten och definitionen av analytiker samt likhet mellan politiska ledningen på Förvarsdepartementet och definitionen av beslutsfattare enligt Premfors beskrivning.

Begränsningar i att använda denna teori var främst två. För det första var boken från 1989 vilket i vissa avseenden kan tyckas något föråldrad men detta var ändå av ringa betydelse då de grundläggande teorierna väl kunde knytas till det område uppsatsen valt att granska. För det andra så beskrev boken inte på ett direkt sätt koppling mellan huvudmannskapet, som utövades genom Förvarsdepartementet gentemot Försvarmakten, utan beskrev mer i allmänna termer ett förhållande mellan beslutsfattare och policyanalytiker. Trots detta så var Premfors teorier fullt möjliga att använda efter begreppsdefinition och klarläggande av begrepp.

Tre aktörer, den politiska, militära och forskning & studier definierades av författaren. På den politiska arenan gjordes följande uppdelning:

Regeringskansliet med Förvarsdepartementet och därtill sammansatt expertgrupp som kallas försvarsberedning¹⁴ och Sveriges riksdag med försvarsutskottet.¹⁵

En andra aktör var den militära och där studerades den exekutiva nivån med ÖB och ledningschefer med staber.

¹² *Process*: Utdraget förlopp som innebär att något förändras eller utvecklas. Källa Nationalencyklopedin http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O286556 (2004-05-19).

¹³ R Premfors (1989): *Policyanalys*

¹⁴ Försvarsberedningen är ett forum för konsultationer mellan regeringen och representanter för de politiska partierna i riksdagen. Strävan är att nå en så bred enighet som möjligt om hur Sveriges säkerhets- och försvarspolitik ska utformas. På grundval av detta samråd utformar regeringen sina förslag till riksdagen. I beredningen ingår förutom representanter från riksdagspartierna även sakkunniga och experter från bland annat Förvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Finansdepartementet, Försvarmakten och Krisberedskapsmyndigheten. Beredningen leds från Förvarsdepartementet och där finns det också ett sekretariat som sammanhåller utredningsarbetet m.m. Försvarsberedningens uppgift är främst att fortlöpande följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och därvid såväl bedöma hot och risker som det internationella säkerhets- och försvarssamarbetets utveckling. Vidare ska beredningen analysera viktigare förändringar som sker. Om beredningen bedömer det nödvändigt ska den lämna förslag till ändringar av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik. Beredningen har även till uppgift att bidra till den allmänna debatten genom att bland annat publicera rapporter och arrangera seminarier. Källa Internet: <http://forsvar.regeringen.se/sb/d/563/a/3403;jsessionid=atikEutIOt88> (2004-05-05)

¹⁵ Alla ärenden i riksdagen ska förberedas i utskott före definitivt beslut fattas i kammaren. Utskotten spelar alltså en mycket viktig roll, och det är där det grundläggande riksdagsarbetet görs. Utskottens sammanträden är, till skillnad från kammarens sammanträden, inte offentliga. Försvarsutskottet bereder ärenden om den militära och – i den mån sådana ärenden inte tillhör något annat utskotts beredning – den civila delen av totalförsvaret samt ärenden om samordningen inom totalförsvaret. Källa Internet: <http://www.riksdagen.se> (2004-01-24)

Slutligen en tredje aktör som skall nämnas var SAIC och FOI som genomfört forskning och studier på uppdrag av Försvarmakten. Av dessa tre var den politiska och militära huvudaktörer i denna uppsats.

2.1.1 Begreppsdefinition

Premfors använder sig av två begrepp, där det första var *beslutsfattare*. Detta definierades som den instans som utövade huvudmanskapet i förhållande till Försvarmakten. Detta var riksdagen som efter beslut ställer uppgift till regeringen som med chef för aktuellt departement, i det här fallet försvarsministern, skall verkställa aktuellt beslut. Det andra begreppet var *analytiker*. Detta definieras som Försvarmakten och däri ingående befattningshavare som under processen agerar i frågor som rör uppsatsens frågeställning.

2.2 Presentation av teorin

De flesta människor har en förmåga till rationell problemlösning. Vi kan alla ange huvuddrag i en modell för problemlösning. Om vi vet målet och har definierat problemet, om vi vet vilka våra alternativ är och konsekvenser av dessa samt vilka resurser vi förfogar över kommer vi snabbt att välja det handlingsalternativ vars konsekvenser minst påverkar vår målbild. Det svåra är att vi inte alltid har ett klart mål eller definierat problem. Likaså kan det vara svårt att överblicka konsekvenser och resursåtgång i olika alternativ samt tidsåtgång kopplat till tillgängliga resurser. Värden som måste beaktas är både deskriptiva (verklighetsbeskrivande) och normativa (eftersträvansvärda). När en problemlösning blir komplex har decenniers intensiv diskussion bland forskare och praktiker enligt Premfors utvecklats fyra modeller.¹⁶ De två första beskrivs då dessa kommer att användas i uppsatsen.

En enkel modell för lösande av policyproblem benämndes *rationalistisk*. Följande egenskaper framhålls hos denna modell:

- En dominerande beslutsfattare,
- entydiga och klara mål,
- klar distinktion mellan mål och medel,
- fullständig vetskap om konsekvenser för samtliga alternativ och
- ett beslut fattas bara i syfte att optimera.

En andra modell kallades för *begränsad rationalitet*. Denna modell utgick ifrån beslutsfattarens begränsade förmåga till att fatta rationella beslut. Detta byggde på att en beslutsfattare har problem med att övergripa såväl mål och medel som förmåga till att bedöma och värdera alternativ och konsekvenser. Detta leder i de flesta fallen till att en beslutsfattare söker uppnå en viss form av tillfredsställelse genom sitt beslut och på detta vis känna sig tillräcklig. Det är bättre att fatta ett beslut än att inte göra det alls.

Premfors framhåller att det i slutändan är ett praktiskt hantverk att genomföra en policyanalys.¹⁷ Det är av största vikt att hamna på en rimlig nivå i arbetet med denna typ av processer. Lyckas man inte påverka och ”sälja” en process till en beslutsfattare kommer processen att sakna det stöd som den behöver uppifrån. En ”snabbanalys” kan i vissa fall vara mer effektiv än en väl utvecklad process innehållande, Premfors sju steg, om den utvecklade processen inte görs förståelig, kommer för sent eller ianspråk för stora resurser.

¹⁶ R Premfors (1989): *Policyanalys*. Kapitel 3.

¹⁷ Ibid. Kapitel 3.

2.2.1 Policyprocessen och dess faser

Processens faser beskrivs av Premfors på ett lättförståeligt och strukturerat sätt. Premfors har valt att definiera sju faser.¹⁸

1. Problemfasen; här identifieras och struktureras det övergripande policyproblemet.
2. Alternativfasen; här genomförs en alternativ sökning som direkt följs av en alternativ värdering.
3. Rekommendationsfasen; här tar analytikern ställning för en eller flera alternativ med handlingslinjer som sedan rekommenderas till beslutfattaren.
4. Beslutsfasen; här nedtonas analytikerns roll till förmån för beslutfattaren som tar det formella beslutet om en viss policy/inriktning.
5. Genomförandefasen; domineras av handling mer än analys. Men det finns även en del analysuppgifter under denna fas.
6. Utvärderingsfasen; blir det åter en tyngdpunkt på analys och analytikern blir åter en central aktör.
7. Återföringsfasen; här dras relevanta och konkreta lärdomar som kan användas i framtida policyprocesser, viss form av analys kan förekomma.

Av dessa faser kommer de fyra första att utvecklas. Motiv till detta är att avgränsningen på uppsatsen sträcker sig till och med försvarsbeslut 2001 och NBF hade vid den tidpunkten inte påbörjat genomförandefasen. Detta innebär att de tre sista faserna inte faller inom uppsatsen ansats och kommer därför inte vidare beskrivas.

2.2.2 Problemfas

Med policyproblem¹⁹ avses privata och/eller sociala tillstånd som en aktör anser vara otillfredsställande och därför bör förändras genom mer omfattande statliga åtgärder. Vem bestämmer då vad som skall definieras som policyproblem? Premfors väljer att definiera detta som nyckelaktörer i toppen av formella hierarkier och politiker samt byråkrater personligt utsedda av politiker. Premfors strukturerar problemfasen i två delar.

Den första är *problemidentifiering* där det framförallt gäller att välja rätt problem eller snarare rätt problemområde. Problemidentifiering konstitueras av problemsökning som har till uppgift att identifiera ett problem så tidigt som möjligt och problemval som har till uppgift att strukturerat ta fram underlag för val av problem. Premfors framhåller å ena sidan att analytikern inte får tilldelas en alltför självständig roll vid identifieringen av policyproblemen då denna del bör styras av beslutfattaren. Å andra sidan säger han att man inte helt kan utesluta analytikerns roll vid problemidentifieringen.

I den andra delen, *problemstrukturering*, gäller det att beskriva eller strukturera problemet rätt. Premfors ser denna del som en snabbversion av hela policyanalysen. Bredd framför djup är att föredra i problemstruktureringen då det kan liknas vid att ”läsa in sig, orientera sig” med hjälp av expertis och/eller historia samt annan erfarenhet.

¹⁸ R Premfors (1989); *Policyanalys*. Kapitel 3.

¹⁹ Ibid. Kapitel 4.

2.2.3 Alternativfas

Denna fas innefattar två delar, *alternativsökning* och *alternativvärdering*.²⁰ I alternativsökningssfasen är det viktigt att tidigt definiera hur många alternativ som skall utarbetas. Enligt Premfors betonar vissa forskare vikten av att söka ett stort antal alternativ för att inte riskera att missa något väsentligt på ett tidigt stadium. Andra framhåller vikten av att endast ta med ett fåtal alternativ som är realistiska. Främsta anledningen till det senare är att inte slösa resurser på icke användbara alternativ. En annan avgörande del i alternativsökningssfasen är naturligtvis tilldelning av resurser i form av tid, pengar, personal mm. Alternativsökningssfasen handlar också om att vara kreativ i syfte att åstadkomma något positivt och i betydande grad oförutsett. Idéer och inspiration till alternativ kan hämtas ur ett stort antal varierade faktorer som t ex:

- Erfarenheter från att lösa samma slags problem på annat håll (annat land, näringsliv etc.) och
- nya landvinningar inom vetenskap och teknologi.

I alternativvärderingssfasen är det viktigt att, till skillnad från alternativsökningssfasen, bara ta med ett begränsat antal alternativ som skulle kunna bidra till lösning av problemet. Ett alternativ skall inte föras vidare i processen om det saknar realistiska förutsättningar att kunna genomföras. Alternativvärdering skall inte syfta till att leda ända fram till det formella beslutet eftersom rekommendationsfasen finns före beslutsfasen med syfte att bestämma bästa alternativ efter t ex rekommendationer utifrån en rangordning. Om det i aktuell situation finns gott om tid förespråkar Premfors användningen av tre olika metoder för värdering av alternativ. Dessa är då framtidsbedömningar (prognoser och framtidsstudier), beslutsanalys och kostnadsnyttoanalys. De två senare beskrivs inte då de inte kommer att användas i uppsatsen. Specifika och begränsade prognoser samt normativa framtidsstudier skall ses som relevanta former för alternativvärdering. Syftet med framtidsbedömningar är att i nära samspel med uppdragsgivare utveckla och se om tänkta åtgärder – alternativ – når önskad effekt.

2.2.4 Rekommendationsfas

I denna fas²¹ gäller det för analytikern att efter bästa förmåga tala om vad som bör göras och argumentera för det bästa alternativet. Detta är enligt vissa en enkel del då en realistisk rekommendation oftast faller ut med automatik då mål, resurs och alternativ kopplas samman. Det gäller att på ett systematiskt sätt koppla samman kriterier och alternativ i syfte att identifiera vad som behöver göras.

Premfors framhåller med tre motiv att en analytiker både bör och kan rekommendera ett bästa alternativ. För det första så är det analytikerns roll att utveckla beslutsfattarens preferenser. Detta innebär att målen ständigt måste prövas och omformuleras i en dialog med uppdragsgivaren och andra intressenter. För det andra så har oftast både analytikern och beslutsfattaren till uppgift att hantera multikriterieproblemet. Detta innebär i denna fas att alla relevanta mål och kriterier måste inventeras i förhållande till de olika presenterade alternativen. Slutligen är det analytikerns roll att inte ta det alternativ som vore bäst om det beslutades och genomfördes utan rekommenderat alternativet måste kopplas till uppdragsgivarens utvecklade preferenser där denne kan stå för ett alternativ som är politiskt genomförbart.

²⁰ R Premfors (1989): *Policyanalys*. Kapitel 5.

²¹ Ibid. Kapitel 6.

En metod för att finna bästa alternativ kan enligt Premfors vara parvis alternativjämförelse. Denna metod går i korthet ut på att värdera olika alternativ utifrån tidigare fastställda kriterier. En annan metod är satisfiering där kriterierna har definierats på ett sådant vis att en acceptabel lägsta nivå tagits fram. Bedömningen av alternativ pågår till dess man har funnit en som uppfyller lägsta nivån. Nackdelen med denna är att det inte finns någon garanti för att man har funnit det bästa alternativet.

2.2.5 Beslutsfasen

I denna fas²² är analytikerns roll begränsad och nedtonad. Nu handlar det om att valt beslut skall definieras och legitimeras genom formellt beslut. Analytikern måste under hela beslutsfasen vara väl insatt i processen och beredd på att det kan komma uppdrag som t ex förnyad analys eller behov av genomarbetning samt behov av speciella föredragningar. Analytikern kan även få en roll som lobbyist inom det aktuella ämnet före ett beslut. Till denna fas hör också det som rör ett beslut före och efter som t ex omedelbara beslutsförberedelser och åtgärder som vidtas för att expediera och kommunicera beslutet. Premfors nämner fyra situationer för beslut. Det första är beslut som i princip bekräftas. Detta kan vara Sveriges riksdag där ett beslut bekräftas efter arbete och överenskommelse i utskott. En andra situation kan vara att beslutet fattar sig självt som t ex icke kontroversiella frågor. Det råder stor enighet i aktuell fråga och beslutet är mer att ses om en formalitet. En tredje situationen kallas för "icke-beslut". Detta skall ses som att ett beslutsorgan systematiskt underlåter att fatta beslut som pga detta får stora konsekvenser. Detta kan innebära att ut-satta grupper inte får plats på dagordningen och utestängs ifråga om inflytande. Den sista är en situation när beslutsfattare tar upp ett problem på dagordningen men väljer att inte formulera ett tydligt beslut. Den främsta anledningen till detta är enligt Premfors att beslutsfattaren vill undvika att bli kritiserad om något skulle gå snett men vill även behålla möjligheten till att politiskt kompromissa i frågan.

²² R Premfors (1989): *Policyanalys*. Kapitel 7.

3 Metod

3.1 Inledning

I detta kapitel redovisas val av metod och hur underlaget har inhämtats och bearbetats både vad gäller texter och intervjuer samt en beskrivning hur författaren använt sig av teorin vid datainsamling och analys av det empiriska underlaget.

För bearbetning av insamlat underlag har författaren funnit två olika metoder. En kvantitativ metod som främst arbetar utifrån ett statistiskt synsätt med analys av information i numerisk form, statistiskt underlag och den kvalitativa som främst används vid tolkning av texter.²³ Kvalitativa undersökningar bidrar oftast till en djupare kunskap och skapar lättare förståelse för helheter i motsats till den kvantitativa som i stort grundar sig på bearbetad statistik och kan därför i vissa delar uppfattas som fragmenterad.²⁴ Utifrån ovan genomförs en kvalitativ studie då denna uppsats till stor del bygger på de intervjuer som har genomförts med representanter från såväl den politiska som militära sidan.

3.2 Metod för insamling av underlag

Den metod som har använts för insamling av data var inledningsvis generella studier av officiella skrifter och publikationer i syfte att skapa underlag för att definiera avgörande tillfällen och tankegångar samt utforska händelser och beslut samt sammanhang på central politisk- och militär sida vid utvecklingen av NBF som koncept. På den politiska arenan har regeringens propositioner (ProP) till riksdagen, försvarsberedningens rapporter (Ds), försvarsberedningens debattinlägg och försvarsutskottets betänkande samt riksdagsbeslut skapat underlag. På den militära arenan har Försvarsmaktens årsredovisningar och Försvarsmaktens perspektiv planeringsrapporter²⁵ (PerP) skapat underlag. Rapporter från FOI har använts till viss del i underlagsarbetet. För att erhålla djup och nyans i uppsatsen genomfördes bandade intervjuer.

Uppsatsen kommer endast att belysa processen utifrån den högre politiska och militära arenan. Inledningsvis användes enbart officiella underlag från Sveriges riksdag, regeringskansliet, Försvarsmakten och till viss del Totalförsvarets forskningsinstitut för insamling av data. Utöver studier av detta textunderlag genomfördes intervjuer med personer som var aktiva på central politisk och militär sida under aktuell period fram till och med försvarsbeslut 2001. Respondenters svar ifrågasattes inte och granskades inte ytterligare då det de sagt tagits som sanningsenligt och relevant. Respondenterna har även lämnat synpunkter på processen som inte faller inom uppsatsens frågeställning men hade sådan tyngd och var av sådant intresse att det inkluderats i slutet av empirin. Detta kommer inte att kopplas mot någon teori utan enbart utgöra underlag till diskussion.

3.3 Val av respondenter

Efter textanalys har sex intervjuer genomförts med personer som under den aktuella perioden varit delaktiga i processen eller haft god insyn i densamma med anledning av en för tiden aktuell befattning. Även personer med rådgivande och administrativfunktion har intervjuats. Det har eftersträvat att nå avvägning och balansering av respondenter från poli-

²³ R Patel, B Davidson (1991): *Forskningsmetodikens grunder*. s. 90.

²⁴ Ibid. s. 90, 99.

²⁵ Perspektivplanering, långsiktig försvarsplanering med utblick om 10-20 år. Består av årscykler syftande till uppdatering av idébilder och målbild (20 respektive 10 år) samt en treårig plan för perspektivstudier. *Försvarsmaktens idé och målbild, rapport 4*. s. 160.

tisk- och militär sida i syfte att uppnå så god jämvikt som möjligt. Följande respondenter har intervjuats:

- Generallöjtnant Johan Kihl, chef för strategiledningen HKV. Intervju genomförd 2004-01-29 på HKV. Kihl har sedan slutet av 1990-talet varit huvudansvarig för frågor som avhandlat RMA och NBF.
- Huvudsekreterare i försvarsberedningen, Michael Mohr. Intervju genomförd 2004-02-03 på Försvarsdepartementet. Mohr har genom sin befattning följt den politiska processen inom försvarsberedningen under huvuddelen av aktuell tidsperiod.
- Generalmajor Michael Moore, försvarsministerns militärrådgivare. Intervju genomförd 2004-02-05 på Försvarsdepartementet. Moore var inledningsvis ansvarig för arbetet med PerP-rapporter och sedan 2000 försvarsministerns militärrådgivare.
- General Johan Hederstedt, fd Överbefälhavare. Intervju genomförd 2004-02-13 i Hederstedts privata bostad. Hederstedt var i slutet på 1990-talet och fram till 2000 försvarsministerns militärrådgivare och därefter Överbefälhavare fram till december 2003.
- Generaldirektör för Ekonomistyrningsverket (ESV) Yvonne Gustafsson, fd statssekreterare på Försvarsdepartementet. Intervju genomförd 2004-02-17 på Ekonomistyrningsverket. Gustafsson var från våren 2000 statssekreterare på Försvarsdepartementet. Generaldirektör på ESV sedan 2003.
- Ledamot av försvarsberedningen Anders Svärd, Centerpartiet. Intervju genomförd 2004-03-24 på Försvarsdepartementet. Riksdagsledamot 1992-1998. Ledamot av försvarsberedningen sedan 1995.

3.4 Intervju

Intervjuerna genomfördes som ”berättande” och därför ställdes inte detaljerade frågor. Det främsta syftet med detta var att respondenten själv skulle få berätta efter egen minnesbild om hur processen utvecklats. Den inledande frågan delgavs samtliga respondenter redan vid förfrågan om de hade möjlighet till att genomföra en intervju. Detta syftade till att respondenten skulle ges möjlighet att fundera och reflektera över sin egen roll i detta sammanhang. Den inledande frågan formulerades enligt nedan:

Hur har du uppfattat:

– att NBF som idé dyker upp på den militära och politiska scenen i Sverige och hur den fortsatta processen såg ut fram till försvarsbeslut 2001?

Intervjun strukturerades så att respondenten fick berätta längs en tidslinjal där han eller hon själv valde starttidpunkt. Detta skulle kunna innebära problem om respondenten valde en riktning som inte föll in under vald frågeställning och teoriansknytning. Med anledning av detta har en frågematris, enligt bilaga 1, använts där frågor med anknytning till aktuell teori var uppställda efter faserna *problem – alternativ – rekommendation – beslut*. Detta syftade till att kunna bibehålla en röd tråd och koppling till vald teori genom intervjun och tillgode grundläggande behov av information utan att för den delen styra respondenten i för stor omfattning.

3.5 Analysmetod

Empiri och analys har i stort indelats i faser enligt Premfors policyprocess, för att göra det lättare för läsaren att följa den röda tråden genom dessa kapitel. Problem-, alternativ-, rekommendation- och beslutsfasen har använts i uppsatsen. Motivet till detta är att de övriga faserna i princip inte berörs då NBF-konceptet fortfarande är en i högsta grad pågående process. Utöver detta har empiri utifrån respondenternas politiska och militära reaktioner redovisats under separata rubriker. De enligt respondenterna viktigaste händelserna och besluten har sammanfattats under en egen rubrik. Den sammanfattande tidslinjalerna med händelser och beslut som presenteras i uppsatsen bygger både på analys av texter och litteratur samt empiri från genomförda intervjuer. Urval av empiri från genomförda intervjuer har främst skett utifrån följande faktorer:

- Uppgiften finns inte att tillgå i andra offentliga dokument,
- respondenten delger en uppfattning som leder till svar på uppsatsens frågeställning och
- respondenten delger en uppfattning som är av stort allmänt intresse för NBF processen som helhet.

3.6 Etik

Syftet med uppsatsen var att skapa en större förståelse och kunskap kring processen i utvecklingen av NBF som koncept. Författaren har gjort ett aktivt val utifrån det totala underlaget och har därefter valt vad som var av vikt att ta upp i detta sammanhang. Respondenternas underlag användes i syfte att beskriva en så verklig bild som möjligt av den aktuella situationen. Detta skall respekteras och inte användas till att skada eller på annat vis nedvärdera åsikter eller formuleringar givna av respondenterna. Författaren har även valt att inte presentera respondenternas namn efter de citat som använts i uppsatsen. Den främsta anledningen till detta var att läsaren inte skulle värdera citatet utifrån redan etablerad uppfattning om aktuell respondent, då samtliga respondenter är mer eller mindre kända för en bredare majoritet av läsare som har intresse i och kring försvarsfrågor.

Författaren väljer att bevara empiriskt underlag i form av bandande intervjuer och utskrift av två anledningar. För det första ses intervjuerna som värdefulla för framtida forskning. För det andra sparas empiriunderlaget i syfte att styrka författarens trovärdighet i eventuella framtida diskussioner kring uppsatsens resultat. Med respekt för mina respondenter kommer inget intervjuunderlag att delges någon utomstående utan berörd respondents medgivande.

4 Empiri

4.1 Inledning

Denna del av uppsatsen har strukturerats enligt de fyra första faserna i Premfors *Policyanalys*. I den inledande frågeställning ombads samtliga respondenter att beskriva hur de uppfattat

– att NBF som idé dyker upp på den militära och politiska scenen i Sverige och hur den fortsatta processen såg ut fram till försvarsbeslut 2001?

Med denna inledande frågeställning har respondenterna valt att ta avstamp i sin berättelse vid olika tidpunkter. En av respondenterna har tagit sitt avstamp i 1980-talet och övriga kring 1990-talets mitt. Detta gav en bred och god inblick samt en beskrivning av de övergripande orsaker och anledningar som låg till grund för den förändring som i förlängningen ledde fram till NBF som idé och koncept.

Flertalet av respondenterna har även kommenterat tiden efter 2001 samt tagit upp frågor och synpunkter utanför uppsatsens frågeställning. Detta beskrivs i en sammanfattande del då det har stor betydelse för att öka förståelsen av processen och helheten av uppsatsen.

4.1.1 Tidslinjal utvisande officiella underlag och beslut

Nedan redovisad tidslinjal beskriver översiktligt de officiella dokument och händelser som kan kopplas till processen i utvecklingen av NBF. Denna tidslinjal presenteras för läsaren redan här då detta kan vara till hjälp i den övergripande förståelsen av den fortsatta läsningen. Tidslinjalen kommer även att presenteras i analyskapitlet och då uppdelad efter faser där empiri från respondenterna ytterligare utvecklat densamma.

	Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
1996	1996-12-13	Proposition 1996/97:4 Försvarsbeslut ”Totalförsvar i förnyelse”	Riksdagen	”I nuvarande omvärldsläge är de militära hoten starkt begränsade. Men om de trupper som idag finns i vårt närområde sätts i stånd ska vi inom ett år kunna höja krigsdugligheten i befintliga förband.” ²⁶
1997	1997-06-30	PerP-rapport 1 Denna rapport var ett internt försvarsmaktsdokument.	ÖB	Det övergripande målet för PerP är att skapa bästa möjliga beslutsunderlag avseende Försvarsmaktens långsiktiga utveckling för ÖB och Huvudman. Utkast till Försvarsmakt vision 2020 redovisas. ”Våra nationella och territoriella intressen tillgodoses bäst av att vi tidigt kan vara på plats för att dämpa konflikter där dessa uppstår. Sådana insatser skall kunna genomföras i samverkan med andra nationer eller parter. Detta ställer krav på insatsstyrkor som kan hantera olika typer av situationer. Försvarsmakten skall även kunna skydda samhället mot såväl konventionella som okonventionella bekämpningssystem och metoder.” ²⁷

²⁶ Populär version av regeringens proposition 1996/97:4 s. 9.

²⁷ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 96-97; ”Försvarsmaktsidé 2020” HKV beteckning 23 210: 68553 s. 72-73.

	Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
1998	1998-04-29	PerP-rapport 2 Denna rapport var ett internt försvarsmaktsdokument.	ÖB	Försvarsmakt vision 2020 utvecklas. Försvarsmaktens målbild 2010 beskrivs i utkast form. ”I utvecklingsarbetet mot Försvarsmaktsvision 2020 är det viktigt att identifiera väsentliga områden som successivt lägger grunden för stridskrafternas utveckling och användning – behovssammansatt och interoperabelt. Inom dessa väsentliga områden är det av största vikt att förutsättningar föreligger för att skapa, vidmakthålla och utveckla personalens kompetens. Försvarsmakten skall i målbilden 2010 mer flexibelt kunna stödja den säkerhetspolitiska viljan och ambitionen.” ²⁸
1999	1999-01-12	Ds 1999:2 rapport ”Förändrad omvärld – Omdanat försvar”	Försvarsberedningen	Detta är en grund för ”19 maj underlaget” och regeringens Prop 1998/99:74. ”Ett invasionsföretag syftande till okkupation av hela eller delar av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga.” ²⁹
	1999-05-19	PerP-rapport 3 ”19 maj underlaget” med Målbild 2010. Denna rapport var en fördjupning och utveckling av de två tidigare rapporterna.	ÖB	”Målbild 2010 beskriver ett mål för Försvarsmaktens långsiktiga utveckling i ett tioårigt perspektiv. (...) Målbilds beskrivningen ger underlag för utveckling av dagens försvarsmakt mot 2004 och utgör därmed grund för fortsatt utveckling från invasionsförsvar till ett mer flexibelt försvar som bättre svarar mot dagens och framtida krav.” ³⁰ Detta var underlaget som försvarsberedningen använde sig av i Ds:1999:55 vilket i sin tur var grunden för regeringens Prop 1999/2000:30
	1999-05-26	Proposition 1998/99:74 Riksdagsbeslut ”Förändrad omvärld - omdanat försvar”	Riksdagen	Första delen i den övergripande försvarsreformen. 3 åriga försvarsbeslut, invasionshot syftande till okkupation av Sverige ter sig inte möjligt under de närmaste tio åren. ”Idag har Sverige ett invasionsförsvar. Detta måste nu ersättas med en organisation som främst utformas för att under det närmaste decenniet kunna hävda Sveriges territoriella integritet...” ³¹
	1999-09-30	Ds 1999:55 rapport ”Europas säkerhet – Sveriges försvar”	Försvarsberedningen	Med bara några meningar sade försvarsberedningen i sin rapport i september att ”19 maj underlaget” var ok. ”Försvarsmaktens förslag kan till sin huvuddel ligga till grund för det fortsatta arbetet. Försvarsmaktens förslag måste dock i viss utsträckning kompletteras mot bakgrund av slutsatserna från utvecklingen under det gångna året.” ³²
2000	2000-03-01	Försvarsmaktens ÅR 1999	ÖB	”Det innebär, att den färdriktning regeringen pekat ut i den s.k. kontrollstationspropositionen och därefter i propositionen ”Det nya försvaret” för Försvarsmaktens utveckling nu beträds. Därmed lämnas nu det tidigare invasionsförsvaret. Det redovisades sista gången i förra årets årsredovisning. I denna årsredovisning ges en bild av den Försvarsmakt som utgör basen och utgångspunkten för det nya försvaret. Ett insatsförsvar för fred och framtid.” ³³
	2000-03-01	PerP-rapport 4	ÖB	Utveckling av Målbild 2010 och RMA i USA. Den del av RMA som hitintills har anammats i Sverige, är området informationsöverlägsenhet. Detta område har kallats DBA ³⁴ efter en studie av SAIC. ³⁵

²⁸ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 97-98 ”Försvarsmaktsidé 2020” Rapport 2. s. 118.

²⁹ Försvarsberedningens rapport Ds 1999:2 s. 30.

³⁰ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 98-99 ”Försvarsmaktsidé 2020 Rapport 3” s. 129.

³¹ Regeringens proposition 1998/99:74 s. 10.

³² Försvarsberedningens rapport Ds 1999:55 s. 11.

³³ Försvarsmakten Årsredovisning 1999. HKV beteckning 23 386:61490 s. 5.

³⁴ *Dominant Battlespace Awareness* Förmåga till överlägsen situationsuppfattning, skapad med information från ett stort antal sensorer och övriga informationskällor. FOI, FoRMA/LUST Årsrapport 2000.

³⁵ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 99-00 Försvarsmaktsidé och målbild – FMI 2020 Rapport 4 s. 69.

Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
2000-03-30	Proposition 1999/2000:30 Riksdagsbeslut ” <i>Det nya Försvaret</i> ”	Riksdagen	Detta regeringsbeslut avhandlar grundorganisationsfrågor och insatsorganisationens utveckling. ”De förband och system som behövs i framtiden skall kunna användas såväl för att försvara det egna landet som för internationella insatser. Därför föreslår regeringen i denna proposition att våra försvarsresurser förändras och utformas så att de motsvarar de nya kraven. Försvarsmakten har efter ett omfattande utredningsarbete i olika underlag lagt fram förslag till hur resurserna bör utformas för att svara mot de uppgifter och ekonomiska villkor som beslutades i kontrollstationen våren 1999. Det handlar om en genomgripande förändring av såväl omfattning som struktur. Som en följd härav föreslår regeringen avsevärda förändringar vad gäller bl.a. krigsorganisationens utformning, grundorganisationens storlek, personalbehov och utbildning av totalförsvarspålitiga.” ³⁶
2000	Debattinlägg ” <i>Revolution i det svenska försvaret</i> ”	Försvarsberedningen, M Moore	Se inledning av kapitel I.

2001

2001-02-22	Försvarsmaktens ÅR 2000	ÖB	”Den 1 juli påbörjades den mest genomgripande organisationsförändringen i Försvarsmakten sedan tidigt nittonhundretal. (...) Den målbild som ligger till grund för omstruktureringen är framsprungen ur de omvälvande säkerhetspolitiska förändringar som skett i Europa det senaste årtiondet. Till det skall läggas det paradigmskifte som skett inom främst informationsteknologin, som berör hela samhället, och vapenteknologin, som berör sättet att utnyttja militära maktmedel. Sammantaget är effekterna dramatiska och ingen försvarsorganisation som vill hålla jämna steg med utvecklingen undgår att påverkas. Mot denna bakgrund formades den nya målbilden för försvaret – ”Målbild 2010”. Den ligger fast.(...) Därmed har det tidigare invasionsförsvaret definitivt lämnats.” ³⁷
2001-02-26	PerP-rapport 5	ÖB	Nätverksuppbyggnad och ”RMA i ett svenskt perspektiv – Ny krigföring”. ³⁸
2001-08	Ds:2001:44 rapport ” <i>Ny struktur för ökad säkerhet – Nätverksförsvaret och krishantering</i> ”	Försvarsberedningen	”Det moderna, flexibla och rörliga försvaret som enligt riksdag och regering skall skapas kan beskrivas som en utveckling mot ett nätverksförsvaret.” ³⁹ Beskrivning som följer av den beslutade inriktningen i riksdagsbeslut 2000-03-30.
2001-12-06	Proposition 2001/02:10 Försvarsbeslut ” <i>Fortsatt förnyelse av totalförsvaret</i> ”	Riksdagen	”Det svenska försvaret är inne i en förändringsprocess, från ett invasionsförsvaret till ett nätverksbaserat insatsförsvaret.” ⁴⁰ ”Regeringens bedömning: Försvarsmaktens utveckling mot ett flexibelt insatsförsvaret baseras till stora delar på de effekter det nätverksbaserade försvaret ger. Redan beslutad organisation utgår från att utveckling av ett nätverksbaserat försvaret genomförs. Dagens tekniska nivå i samhället bedöms tillräckligt utvecklad för att ta steget mot ett nätverksbaserat försvaret.” ⁴¹

2002

2002-02-22	Försvarsmaktens ÅR 2001	ÖB	”Målbild 2010 ligger fast och utvecklas nu successivt mot ett nätverksbaserat försvaret.” ⁴²
------------	-------------------------	----	---

³⁶ Regeringskansliet Sammanfattning av försvarspolitiska propositionen 1999/2000:30 - *Det nya försvaret*. s. 1.

³⁷ Försvarsmakten Årsredovisning 2000. s. 4-5.

³⁸ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 2000-2001; Försvarsmaktsidé och målbild - rapport 5 s. 115.

³⁹ Försvarsberedningens rapport Ds 2001:44 s. 129.

⁴⁰ Regeringskansliet faktablad Försvarsdepartementet september 2001 s. 1.

⁴¹ Regeringens proposition 2001/02:10 s. 129.

⁴² Försvarsmakten Årsredovisning 2001 s. 4.

4.2 Problemfas: Behov av förändring

4.2.1 Respondenternas syn på behov av förändring

Den omvärldsförändring som skedde under främst 1980-talets slut, Berlinmurens fall och upplösningen av Warszawapakten hade stor inverkan på den utveckling som ledde fram till NBF-konceptet. En respondent nämnde att det redan i slutet på 1980-talet fanns insikt kring obalans mellan kvalitet och kvantitet inom Försvarsmakten.

"Min bild är att man politiskt bestämde sig efter 1987 års försvarsbeslut att försöka göra något åt kvalitén i Försvarsmakten, man insåg att man inte lyckats med detta inför 1987 års försvarsbeslut."

Kvantitativt var Försvarsmakten stor men det fanns brister i kvalitet och tillgänglighet. Politiker och Försvarsmakten försökte komma till rätta med detta i början på 1990-talet genom bland annat köp av stridsfordon från forna öststater och beställningar av nya materielsystem som stridsvagnar och stridsflygplan. Ett kvitto på obalansen inom Försvarsmakten kom, enligt en respondent, när Sverige skulle skicka trupp till Balkan i början på 1990-talet.

"Samtidigt fick vi kvitto på att kvalitén inte var som den skulle då vi skulle skicka svenskrupp till Balkan och behövde skramla ihop allt som fanns i mob-förråd för att rusta denna enda bataljon med t ex mörkerstridsutrustning"

En respondent sade att det inom Försvarsmakten fanns så stora brister att man hade kommit till ett vägskaäl. Detta innebar att man kommit till insikt om behovet av förändring och det var ärlighet som gällde.

"Vi bestämde oss för att vi skulle ärligt beskriva de brister som fanns inom Försvarsmakten och som egentligen var mycket, mycket stora som enligt min mening hade lett till katastrof om Försvarsmakten hade använts på slutet av det kalla kriget som det var tänkt. Vi skulle vara ärliga var vi stod, vad vi skulle åstadkomma och inte köra något jävla taktiserande."

Materielbeställningar i syfte att modernisera Försvarsmakten fortsatte under 1990-talets första hälft. Först genom den borgerliga regeringen med försvarsminister Anders Björk och därefter genom den efterföljande socialdemokratiska regeringen med försvarsminister Tage G. Pettersson. Försvarsbeslut 1992 följdes av försvarsbeslut 1996 då möjligheten till att sänka beredskapen vuxit fram med anledning av omvärldsläget. Nu användes begreppet "ett års återtagning" i propositionen *Totalförsvar i förnyelse, 1996* där regeringen sade:

"Sveriges säkerhetspolitiska situation har förändrats dramatiskt efter det kalla kriget. Gamla hot mot vårt lands säkerhet har försvunnit eller reducerats. Nya möjligheter har öppnats för den svenska säkerhetspolitiken."⁴³

"I nuvarande omvärldsläge är de militära hoten starkt begränsade. Men om de trupper som idag finns i vårt närområde sätts i stånd ska vi inom ett år kunna höja krigsdugligheten i befintliga förband."⁴⁴

⁴³ Populärversion av regeringens proposition 1996/97:4, *TOTALFÖRSVAR I FÖRNYELSE* s. 9.

⁴⁴ Ibid. s. 16.

Samtidigt med detta började bl a Försvarsmakten förstå att teknikutvecklingen inom den civila sidan börjat gå om den militära.

”Där började ju, man kan säga initiativet kommer då från Försvarsmakten själva, ett slags insikt som kommit fram under studiearbete där man sett att den civila teknikutvecklingen sprungit om den militära. Tidigare hade man uppfattning att det var militära tekniken som drev och skapade ”spin-off” inom den civila sidan.”

”Framför allt det stora paradigmskiftet är egentligen att den civila utvecklingen, civila industrin har gått om den militära och det är ju där man utvecklar förutsättningar för ett nätverksbaserat försvar.”

Den teknikutveckling som skedde främst inom kommunikationsområdet under 1990-talet bidrog till funderingar som uttrycktes på följande sätt.

”I mitten och senare delen av 1990-talet hade den civila utvecklingen nått en nivå då det blev nästan absurt att militära kommunikations- och ledningssystem var så föråldrade att de inte kunde jämföras på samma dag.”

En respondent valde att dra slutsatser från bl a USA och sade att det var en samverkan mellan teknik och rådande säkerhetspolitiska läget i världen som ledde fram till dessa nya tankar.

”Runtom, bl a i USA, pågick ett paradigmskifte. Det var inte bara säkerhetspolitik utan även teknik som påverkat förändring inom många länders försvarsmakt på senare år. Doktrinärt hade det funnits tankar som t ex ALB (Air Land Battle) och FoF-Attacs (Follow on Forces-) för att utnyttja västs tekniköverläge och krossa sovjetiska makten lite längre in på djupet.”

Enligt huvuddelen av respondenterna växte behovet av förändring inom Försvarsmakten fram utifrån det nya säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och den snabba teknologiska utvecklingen. Tankar kring förändring av invasionsförsvar till insatsförsvar hade påbörjats med försvarsbeslut 1996.

”Vi tittade på detta och det kan inte vara rätt att samma hotbild ska gälla som under kalla kriget. Vi behöver ett nytt koncept för Försvarsmakten som vi kallade genuin osäkerhet – nya hoten. Detta ställer ökade krav på informationssystem och arbete påbörjades hösten 1996.”

”...det fanns ju en försvarsreform som bestod i flera delar. Den första och viktigaste var insatsförsvarstanken att få ett annorlunda försvar som skall ha förband som är viktiga och skall kunna verka här och nu. Detta är kärnan i reformen som har sin grund i den säkerhetspolitiska utvecklingen. Det är inte det kalla krigets hot längre osv. NBF eller RMA tankarna hade kommit även under den gamla hotbilden. NBF kopplar jag mer till teknikutveckling, insatsförvarstanken mer till den säkerhetspolitiska utvecklingen.”

”Den förändrade synen på det säkerhetspolitiska läget har levt ett eget liv, det ena har inte dragit igång det andra så har inte jag uppfattat det i alla fall. Det här med RMA och NBF har kommit, och var och när det startade och vem som hittade på det från början har jag ingen susning om men det har kommit igång oberoende på om vi skall ha ett invasionsförsvar eller insatsförsvar. För att kunna användas internationellt så behöver vi det här nya ”tänket” för att effektivisera användandet. Så det nätverksbaserade är till nytta och skulle varit till nytta även tidigare.”

Försvarsmakten hade fram till våren 1997 börjat inse konsekvenserna av försvarsbeslut 1996 med ett års återtagning och en förändrad hotbild. ÖB Ove Wiktorin insåg att han var tvungen att ominrikta Försvarsmakten. Försvarsbeslut 1996 innebar inte de möjligheter till förändringar man hoppats på. Försvarsmakten var fortfarande för stor och kostade för mycket pengar. Det fanns för lite pengar kvar till verksamhet. Det är under denna period som ”svarta hål diskussionerna” sker. På HKV hade strategiavdelningen påbörjat framtidsstudier som gick under namnet perspektivplanering (PerP). Detta skall ses som planering av alternativa vägar för försvaret som det nya säkerhetspolitiska läget hade inneburit.

”Våren -97 var första gången vi formulerade något runt RMA. Sommaren -97 kom PerP 1. Ove Wiktorin tog detta åt sig i diskussioner som underlag i ”svarta hål diskussioner” som var under -97, ett år efter försvarsbeslut -96. Wiktorin formulerade sitt äskande om att få göra ominriktning av Försvarsmakten, det var då det började. PerP 2 kom sommaren -98. Idéer runt RMA hade formulerats tydligare.”

”Det var ett dåligt försvarsbeslut 1996 och det var lätt att visa på att det måste tänkas om.”

4.2.2 Sammanfattning behov av förändring

Det rådde stor samsyn mellan respondenterna när det gällde uppfattningen om det problem som Försvarsmakten befann sig i. Omvärldsläget och den teknikutveckling som skedde under början och mitten på 1990-talet var två stora anledningar till behov av förändring.

I PerP-rapport 1 uttryckte Försvarsmakten att det tidigare och mest allvarliga hotet som hade inneburit en invasion från öst och utgjort grunden för all försvarsplanering inte längre kunde gälla som norm vid framtida dimensionering av Försvarsmakten. Man nämnde också problem med att i framtiden kunna se klara gränser mellan de olika försvarsmaktsuppgifterna då dessa blivit allt mer otydliga. Den främsta anledningen till detta var konsekvenserna av Sveriges nya säkerhetspolitiska inriktning, dvs den förändrade omvärldsbilden.⁴⁵

4.3 Alternativfas: Vägvalet

4.3.1 Respondenternas syn på vägvalet

Det framkom med all tydlighet att slutet på 1996 men framförallt 1997 och 1998 var år då utveckling mot något nytt tog sin början. Huvuddelen av respondenterna nämnde den pensionerade amerikanske amiralen William (Bill) Owens i intervjuerna. Owens var en varm förespråkare för RMA, DBA och PE.⁴⁶ Varför nämnde så många Owens? Respondenterna

⁴⁵ Årsrapport perspektivplanering 96-97 – ”Försvarsmaktsidé 2020”, HKV beteckning 23 210: 68553 s. 58-59.

⁴⁶ *Precision Engagement* Precisionsinsats med den snävare tolkningen punktmålsbekämpning på längre avstånd. FOI, FoRMA/LUST Årsrapport 2000.

beskrev Owens som en kraft som i rätt tid, vid rätt tillfälle, träffade rätt personer. Tre av respondenterna sade att de vid något tillfälle under 1996/1997 hade lyssnat till Owens vid föredrag eller symposium i Sverige.

"Intressant föredrag och jag talade med honom efter detta föredrag. Owens var vice president för SAIC, ett bolag i USA, och jag viste ju inte hur farligt det var att prata med honom och de skickade en offert cirka en vecka efter mötet i Stockholm där SAIC i stort sett åtog sig att genomföra en terrorstudie åt Försvarmakten."

"... man hade vissa kontakter med olika personer som t ex Bill Owens han hade kontakt med oss. Detta var i mitten på 1990-talet, 95-96 om jag inte minns fel. Då skapades de första studierna och vi la ut dessa på amerikanarna. Jag var med på ett seminarium tidigt, innan jag var försvarsministerns militärrådgivare."

"Jag och Johan Kihl var på ett möte i Stockholm -97 eller -96. Han (Owens, författarens kommentar) var ju högt upp i amerikanska hierarkin, vice chairman Joint Chiefs of Staff (JCS).⁴⁷ Han var en av de hårdast drivande RMA tänkarna."

Det framkom under intervjuerna med representanter från Försvarmakten att SAIC genomfört en första DBA studie på uppdrag av Försvarmakten med start i december 1997.⁴⁸ I denna studie hade Försvarmakten ställt olika villkor och förutsättningar. Även FOA var med för att stödja i framtagning av utgångsvärden och som stöd i värdering av genomförd studie. Detta sammanfattades så här.

"Vi genomförde den här studien tillsammans och vi hade ställt villkor runt det här och kan vi skapa informationsöverläge i vårt närområde med de pengar som vi kan avsätta, vi angav en summa pengar, och med svensk kunskap och svensk industri? Och de kom tillbaka och sade att ja det kan ni, här är ett koncept, det är kanske inte det bästa. Fint det räcker för oss för att vi skall våga gå vidare."

En annan respondent framhöll amerikanskt intresse för svensk försvarsindustri som en av anledningarna till de inledande kontakterna och förslag till studier från SAIC.

"Amerikanarna var intresserade av att, de uppfattade Sverige som industriellt välutvecklat med bra försvarsindustri, (...) Då skapades de första studierna och vi la ut dessa på amerikanarna. DBA, RMA var de första bitarna det var inte nätverk från början."

Ett alternativ till gårdagens invasionsförsvar växte fram ur de kontakter, studier och uppdrag som bl a SAIC genomförde.

"Jag tycker det var så här. Jag var ju själv väldigt fundersam till vad vi håller på med i Försvarmakten både doktrinärt och teknologiskt. Jag har kvar samma bild även nu. Vi lyckas styckevis & delat inom vissa områden. Inom vissa lyckas vi väl. Det

⁴⁷ JCS motsvara svenska Försvarmaktens Direktion. (Författarens kommentar)

⁴⁸ Rickard Nordenberg, FMV. Arbetade på Strategiavdelningen under aktuell tid. Telefonintervju 2004-03-18 för att verifiera tidsförhållanden.

vi ville med de första RMA tankarna var att få ihop en helhet inom Försvarmakten. Information kunde hanteras bra inom flygsystemet och ganska hyggligt inom marin- och armésystemet men det fanns inga som helst korskopplingar.

Vi hade på något sätt teknologisk möjlighet. Jag och Johan Kihl skilde oss lite åt här. Jag ville få till stånd en snabb förändring här och nu mellan befintliga system. Johan när han gick in i SAIC-studierna, så har han bara sett det som en vision på långt håll, lite "Top down" som skall implementeras genom makro-demonstratorer som leder till erfarenheter och i sin tur leder till anskaffning av hårdvara efter 2006."

Det fanns en klart avvikande uppfattning från en respondent i det unika och revolutionerande med RMA kopplat till den svenska försvarmakten. Försvargrenarna borde sedan länge kunnat samarbeta med att utveckla förmågor och lösa uppgifter tillsammans. Detta var inget nytt inom andra delar av svensk förvaltning.

"Sedan tycker jag att det är självklart att man jobbar tillsammans med de olika förmågorna inom försvaret, det är ju ingen revolution på något vis egentligen, så fungerar det i många andra verksamheter. Det finns mycket som gör att det blir mycket märkvärdigare än vad det är."

Samma respondent utvecklade diskussionen kring alternativ på följande vis och betonade att det skulle vara en svensk variant anpassad till svenska förhållanden.

"Det vi pratade mycket om var att inte bara ta RMA rakt av. Utan det var ju en svensk variant eller svensk version vi var ute efter. Det skulle verksamhetsanpassas till svenska Försvarmakten. Det är ju en viktig sak."

Det fanns flera respondenter som tyckte att de inledande diskussionerna runt RMA var oprecisa och väldigt "fantastiska" med ballonger och annat. Detta ledde i sin tur till ett skeptiskt förhållande till RMA. Det är först när diskussionen kring det "svenska NBF" tar fart som möjligheter växte fram och en mer positiv inställning skapades kring detta.

"Jag skall försöka komma ihåg när inte bara jag utan kamraterna i försvarsberedningen inte började på att bara sucka inför nästa teoretiska föredragning med alla dessa fantastiska ballonger och allt vad det var för något. När vi började komma ner på NBF blev det bra för då blev det på svensk nivå kan man säga. Definitivt när man började prata om NBF så sade man att här ligger det en möjlighet, men jag minns inte när."

Det fanns enligt samma respondent en uppfattning bland politiker att RMA i den amerikanska formen skulle vara kostnadsdrivande och kräva stora nyinvesteringar inom främst materielområdet. Detta ledde till en viss skepsis inför konceptet. Denna skepsis försvann i och med att det började utvecklas tankar kring ett svenskt NBF. Uppfattningen från respondenten var att NBF endast skulle kräva lite mer datakraft inom befintliga system för att fungera.

"Som jag uppfattar "Revolution" var det betydligt investeringstygge och krävde mer av stora initiala satsningar medan om man vill kan ju NBF inte kosta mer än lite utökning av datakraft, tänket är ett annat som det framställs och det var ju en befri-

ande sak och man kan ju säga som en allmän kommentar, jag och andra politiker även i riksdagen och i försvarsberedningen har ett positivt förhållningssätt till NBF, faktiskt tror jag att det är något som kommer att kunna bli bra.”

Det framkom under intervjuerna att det inte fanns användbara alternativ till det amerikanska RMA. Flera respondenter sade att ett alternativ hade varit att fortsätta med det traditionella försvaret och nämnde samtidigt att NBF även skulle ha utvecklats i den gamla hotbilden före Warszawapaktens fall.

”Ja, det fanns tankar kring att liksom fortsätta vårt traditionella försvar och göra det mer smart och mindre men fortsätta i den riktningen.”

”Ja, det var att rulla på som förut men då menade jag att vi hade haft ett försvar som oavsett den säkerhetspolitiska utvecklingen som inte tillvaratog möjligheterna. Jag trodde då att det som vi kallar NBF, då RMA, det skulle man finna i de flesta västländer. USA med sitt tänk var väldigt rätt med NATO tänkande. Något helt annorlunda alternativ det fanns det inte.”

”Men även om det kalla kriget varit kvar hade vi varit tvungna att utveckla NBF som koncept. Slumpen gjorde att det var lättare för oss att argumentera för det nya.”

Det framkom en fundering kring NBF-alternativet och brist på delaktighet ifrån övriga totalförsvarsmyndigheter. NBF skulle inte enbart vara något för Försvarsmakten utan även en del i det totala samhällsperspektivet och samhällsnyttan. Brist på delaktighet berodde, enligt respondenten, på att Försvarsmakten trodde för mycket på och kring sin egen förmåga och att andra myndigheter var allt för underdåniga gentemot Försvarsmakten. Om Försvarsmakten utvecklade ett nätverkssystem som endast gick att använda inom Försvarsmakten skulle det aldrig vinna gehör hos denna respondent.

”... ett mycket allvarligt problem är övriga myndigheter man skall samverka med i det sårbara samhället blåljusmyndigheter mfl. Polisen har inget eget flyg mm. De här myndigheterna som är väldigt många som skall samverka måste enligt min uppfattning vara med mycket mera. Man skulle kunna stryka ordet försvar och sätta in nätverksbaserad åkeriverksamhet eller nätverksbaserad sjukvård ”you name it” de blir lite utestängda för att

1. Försvarsmakten tror lite för mycket på sin egen förmåga och

2. att de andra myndigheterna är för underdåniga de vågar inte ta för sig. Om inte Försvarsmakten bjuder in till möten tar de inte för sig utan klagar bara på att de inte får vara med. Försvarsmakten måste inse att om man kör för mycket på egna meriter och eget tänkande så kommer man att få göra ett omtag så småningom. Om jag skulle vara aktiv politiker när man kommer fram med ett system som är Försvarsmakts specifikt så skulle jag föreslå att man inte tog det. Jag utgår ifrån att det inte blir så till sist men här har vi ett problem.

Det första steget är ju att kunna meranvända det man redan har, människor och prylar och kunna samverka. Det är detta, det där sista samverkansperspektivet med övriga samhället som man missat tycker jag.”

4.3.2 Sammanfattning vägvalet

Huvuddelen av respondenterna såg Försvarmakten som initiativtagare till behov av förändring och det var Försvarmakten som presenterade en ny alternativ inriktning utifrån amerikansk modell. Owens och SAIC sågs som en viktig initierande del i den svenska utvecklingen mot NBF. Det framkom inget jämförbart alternativ till amerikanska RMA-tankens. Att fortsätta som tidigare kunde knappast ses som ett användbart alternativ främst med anledning till den förändrade omvärldssituationen och teknikutvecklingen. Inom Försvarmakten beskrevs en skillnad i uppfattning genom en respondents beskrivning av visionär förändring kontra förändring här och nu.

En respondent avvek i uppfattning kring det ”revolutionerande” med att använda sig av RMA för att ”koppla samman” Försvarmakten och dess försvarsgrenar. Samma respondent framhöll att det skulle vara en svensk variant anpassad för svenska förhållanden om det skulle vara aktuellt. Det resonemang fick till viss del stöd av en annan respondent som sade att RMA var för stort och obegripligt, men att svenska NBF var fullt av möjligheter. Diskussionen om att NBF borde vara mer samhällsinriktat och att övriga totalförsvarsmyndigheter borde medverka i större omfattning var en annan intressant synpunkt som framkom.

4.4 Rekommendationsfas: Budskapet

4.4.1 Respondenternas syn på budskapet

Denna del påvisar hur respondenterna uppfattat att den politiska sidan informerats och delgetts information och underlag i vissa viktiga frågor. Detta skall även ses som en del i den rekommendation som Försvarmakten delgav politiska beslutsfattare.

Respondenterna har till stor del fått tala fritt från eget minne. För att få lite struktur kring respondentens berättelse valdes att ställa kompletterande frågor som redovisas i denna del. Frågorna har anpassats under aktuell intervju med en klar koppling till vald teori Kursiv text inom ram är de frågor som ställts till respektive respondent.

SAIC slutredovisade DBA-studien den 2 september 1998.⁴⁹ Försvarmakten bestämde sig därefter för att redovisa ”konceptet” för högsta politiska ledningen. Försvarmakten sökte någon form av bekräftelse på att man hade ställt in sig i rätt ”riktning”.

”Då gick vi första gången upp till Björn von Sydow som var ny försvarsministern och presenterade de här idéerna och vi hade pratat med Owe Wiktorin före detta.”

Innan ni gick ner till försvarsministern har ni då haft dialog med statssekreteraren om detta?

”Nej det hade vi inte, det var pang på.”

Vem var med?

”Jag och Mike Moore.”

⁴⁹ Rickard Nordenberg, FMV. Arbetade på Strategiavdelningen under aktuell tid. Telefonintervju 2004-03-18.

Var ÖB med?

"Nej vi hade honom kvar som reserv. Om det skulle bli problem. Vi hade hans väl-signelse."

Är detta första kontakten ni tar med Försvarsdepartementet i denna fråga?

"Ja för att prata koncept, vi hade pratat om att gamla invasionsförsvaret måste förändras det var första gången vi hade ett konceptuellt tänk på hur man skall utforma då det nya. (...) Vi konstaterade också att med den teknik som fanns tillgänglig så kan man bygga ihop detta till ett nätverk."

Var statsmakterna med hela tiden fram till nu, hade ni klart med statsmakterna?

"Ja statsmakterna har varit med hela tiden. Det som har varit svårt då, Björn von Sydow hade väldigt lätt för det här, sedan har det varit svårt för många andra att förstå vad det här egentligen handlade om. Samtidigt så började en process med att avveckla den gamla materielen som vi inte behövde. Då började debatten, hur kan ni avveckla kanoner och köpa ballonger, tror ni att ni kan besegra fienden med ballonger."

Detta visar på att Försvarsmakten gick rakt upp på högsta politiska ledningen, försvarsmi-nister Björn von Sydow. Den inverkan detta haft på processen är avgörande för den fort-satta processen då Försvarsmakten erhållit ett informellt godkännande.

En annan respondent fick liknande kompletterande frågor.

Hur presenterade ni de tankar och idéer ni hade för den politiska nivån?

"Första PerP rapporten var det jag och Johan Kihl och någon till som presenterade för Björn von Sydow, då nytilträd försvarsminister. Det var hela PerP 1 med bl a innehåll av RMA, Han var väldigt positiv till detta. Varje PerP som jag var ansvarig för och ledde (PerP-rapport 2, 3 och 4 författarens kommentar), alla dessa drog vi för försvarsminister och statssekreteraren på Försvarsdepartementet."

Innan ni hade redovisningar för Björn von Sydow, hade ni då kontakt med någon tjänsteman på Försvarsdepartementet?

"Ja det hade vi nog haft. Våren 1997 hade vi en eller två dragningar för tjänstemän och inklusive någon politiskt sakkunnig. Jonas Hjelm, nuvarande statssekreterare, var med vid vissa dragningar. Björn von Sydow var nog inte den första som fick höra det på Försvarsdepartementet. För varje PerP rapport var det delredovisning och sedan när vi kom till målbild 2010 blev det skarpare."

Enligt en respondent var det väldigt mycket diskussioner kring denna fråga och redovisning från Försvarsmakten till Försvarsdepartementet skedde främst muntligt med hjälp av OH-bilder. Detta var den politiska sidan kritisk till enligt respondenten.

”Först gjorde de det väldigt mycket ordligt. Det var väldigt mycket diskussioner, Johan Kihl eller någon av hans medarbetare.”(...) Det var ju så med Försvarmakten att man gärna redovisa i form av OH-bilder och detta var inte tillräckligt i detta fallet.”

Den politiska uppfattningen om deltagande i processen och de rekommendationer som Försvarmakten presenterade har inte varit direkt kontroversiella. Det fanns en uppfattning att den politiska sidan varit med under processen och även haft möjlighet att påverka under processens gång. Det framkom också att Försvarmakten bedömdes som öppen i dessa frågor och att det inte funnits något hemlighetsmakeri kring detta.

Har den politiska nivån varit med under hela processen?

”Ja det vill jag säga vi har varit informerade hela tiden, det har alltid funnits förutsättningar för att hänga med hela tiden och även ha synpunkter, det tycker jag. Jag kan ju inte bedöma om det här var något som man hade för sig själv innan man vågade prata om det när det var RMA, men det har inte varit någon slutenhet kring detta, det har det inte.”

4.4.2 ”19 maj underlaget”

Det har framkommit under intervjuerna att en av de avgörande faktorerna i utvecklingen av NBF var ”19 maj underlaget, 1999”. Namnet kommer av att Försvarmaktens PerP-rapport 3 med målbild 2010 lämnades till Förvarsdepartementet detta datum. Denna centrala målbildsredovisning från Försvarmakten till statsmakterna byggde till viss del på försvarsberedningens rapport *Förändrad omvärld - omdanat försvar* (Ds 1999:2). Denna rapport från försvarsberedningen var i sin tur grunden till riksdagsbeslut 26 maj 1999. En respondent är väldigt kritisk till att detta underlag underlång tid använts som någon form av ”måttstock”. Vad var då så speciellt med detta riksdags beslut? Jo, det var här som riksdagen definierade att det inte fanns något invasionshot mot Sverige inom överskådlig tid.

”Riksdagen delar regeringens bedömning om det för Sverige i grunden positiva säkerhetspolitiska läget. Ett invasionshot syftande till ockupation av Sverige ter sig inte möjligt under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga.”⁵⁰

Beslutet avhandlade också tankar kring invasionsförsvaret samt Försvarmaktens ledningsorganisation och ledningsstruktur.

”Idag har Sverige ett invasionsförsvaret. Detta måste nu ersättas med en organisation som främst utformas för att under det närmaste decenniet kunna hävda Sveriges territoriella integritet, försvara landet mot vapeninsatser genom luften och andra typer av mer begränsade angrepp samt kunna skydda landet mot allvarliga konsekvenser av angrepp mot infrastruktur. Den nya organisationen skall stärka vår förmåga att delta i det internationella säkerhetssamarbetet.”⁵¹

”Ledningsstrukturen bör därför förändras mot ett ledningssystem med god förmåga att utnyttja teknikutveckling.”⁵²

⁵⁰ Sammanfattning Riksdagsbeslut 1999-05-26, protokoll 1998/99:100.

⁵¹ Regeringens proposition 1998/99:74, s. 10.

⁵² Ibid. s. 179.

Propositionen som regeringen lämnade till riksdagen den 4 mars 1999 blev ett av många underlag till det arbete som Försvarsmakten genomförde i utvecklingen av ”19 maj underlaget”. Försvarsministern hade på uppdrag av Statsministern under januari och februari samma år haft överläggningar med företrädare för Centerpartiet, Folkpartiet liberalerna, Moderata samlingspartiet och Kristdemokraterna. Försvarsministern nådde inte den breda samsyn som eftersträvades utan det var endast Socialdemokraterna och Centerpartiet som 3 februari enades om försvarspolitikens inriktning de kommande åren och att man skulle använda sig av treåriga försvarsbeslutsperioder från och med 2001 (2002-2004).⁵³ Försvarsmakten kunde nu utifrån försvarsberedningens rapport och efterföljande proposition ytterliggare utveckla ”19 maj underlaget”.

”Nytt varv inför ”19 maj underlaget” när vi började bli klara med underlaget blev det en jänkla massa genomgångar och det blev ett väldigt stort politiskt intresse framförallt för att vi hade hittat en ny metod med spårbarhetskedjan, en nedbrytning av uppgifter – förmågor – strategiska typsituationer.”

I ”19 maj underlaget” använde sig Försvarsmakten nu av en ny redovisningsform som man valde att kalla *spårbarhet*. Denna metod, där det fanns en röd tråd från Försvarsmakten uppgifter ner till enskild soldat, beskrevs av en respondent så här.

”...Försvarsmakten (författarens kommentar) införde en helt ny metod att för att presentera underlag för försvarsberedningen och övriga politiska företrädare våren 1999 när begreppet spårbarhet används. Man skulle kunna härleda från mål och uppgifter via krav på operativförmåga testat i vissa strategiska typsituationer till förbandstyper och där också viss volym fanns. Det blev en rödtråd hela vägen från mest övergripande formuleringar till de förslag till organisation som Försvarsmakten redovisade. Där kan man se 1998-99 då man börjar prata i termer om att börja använda civilteknik och införa detta i det militära systemet för att ändra balansen mellan informationsdelar och verkan.”

En annan del i detta nya sätt med *spårbarhet* som Försvarsmakten nu valde att använda i redovisningar var att det skulle vara ”sanningar” som presenterades. Enligt en respondent hade Försvarsmakten inte varit helt ärlig under tidigare år då det fanns underliggande tankar i underlagen som syftade till att försköna rådande situation inom Försvarsmakten.

”Vi ville ha en ärlig redovisning. Jag med flera var jänkligt trött på när Försvarsmakten egentligen hade mörkat och lurat politikerna under flera år. Det här operativa resonemanget bakom underlag var egentligen ganska grunt om man skall vara ärlig. Det var bara ett sätt att motivera maximalt antal stridsflygplan, stridsfordon & fartyg mm.”

”Vi bestämde oss för att vi skulle ärligt beskriva de brister som fanns inom Försvarsmakten och som egentligen var mycket, mycket stora som enligt min mening hade lett till katastrof om Försvarsmakten hade använts på slutet av det kalla kriget som det var tänkt. Vi skulle vara ärliga var vi stod, vad vi skulle åstadkomma och inte köra något jävla taktiserande. Vi skulle inte säga si för att få in en ubåt till eller så

⁵³ Regeringens proposition 1998/99:74. s. 9.

för att få in ett Jas-flygplan till. Vi skulle vara raka enligt ärlighets perspektivet och det gällde även ekonomin.”

Detta intresse för PerP-rapporter och RMA-diskussioner beskrevs på följande vis.

”Det kom väldigt många till HKV och besökte vårt ”Smart-lab”⁵⁴ Björn von Sydow mfl var där flera gånger, 2-3 tror jag. Jag var på Förvarsdepartementet och drog underlag för honom och statssekreteraren. Sedan kom alla andra politiska partier som Moderaterna med Henrik Landerholm, Anders Svärd och Centern 2-3 gånger med sin partiledare, Folkpartiet med Jan Björklund. Detta var 1999. I alla dessa målbilds genomgångar var det en portion RMA. Parallellt med detta så hade SAIC-studierna löpt och detta var kan man säga hans barn (Johan Kihl, författarens kommentar) med RMA och studier och drog detta för Björn von Sydow mfl.

Det fanns kan man säga två spår:

- 1. PerP med målbilds dragningar som innehöll en portion RMA och*
- 2. dragningar med rena SAIC-studier som fortsatte in på 2000 kring FoRMA för bl a Yvonne Gustafsson då statssekreterare på Förvarsdepartementet.*

Vintern våren 1999 i arbetet med målbild 2010 var det mycket fler tjänstemän och politiskt sakkunniga på dessa föredragningar. Jag vill minnas att det var runt 40-talet för denna nivå. Allt ifrån låg till hög politisk nivå tjänsteman, statssekreterare riksdagspolitiker partiledare mfl. (...) Den politiska nivån fick det här budskapet gång på gång, någon gång svagt under 1998 med tyngd på 1999 och 2000.”

Innehållet i ”19 maj underlaget” sammanfattades genom en respondent på följande vis.

”Det var målbild 2010.

- Konceptet kring ett insatsförsvar*
- Visioner, konceptet kring RMA*
- Spårbarhetskedjan uppgifter – förmågor med och utan krav på funktioner - förbandstyper.*
- Det fanns en beskrivning hur grundorganisationen skulle se ut*
- Personalförsörjning med det nya visstidsanställda, denna gick åt helvete*
- Utbildning och rörlighet, system för armén hur man skulle utbilda en brigad på olika ställen*
- Det fanns alltså*
 - Insats organisation*
 - Gamla krigsorganisation*
 - Grund organisation*
 - Personal koncept*

⁵⁴ SMART-lab fungerar som en samlad resurs för modellering och simulering och har en anläggning för denna verksamhet inom FMV. SMART = Simulerings- och modelleringsbaserad anskaffning, resurs- och teknikutveckling. Källa: <http://www.fmv.se/> (2004-04-05)

- *Utbildnings koncept*
- *Ekonomi*
- *Och koncept med visioner för både insatsorganisationen och RMA.*

Detta är PerP 3.”

I och med PerP-rapportarbetet på HKV definierades begreppet *Målbild*. Denna målbild låg sedan som grund för det kommande riksdagsbeslutet, 2000 och försvarsbeslut 2001.

Det framkom en mycket skarp skillnad mellan respondenterna i fråga om ”19 maj underlaget”. En respondent hävdade att underlaget är just vad det låter som, ett *underlag*. När sedan regering genom propositioner och riksdagen genom beslut använt sig av underlaget och beslutat hur det skall användas är underlaget enligt respondenten obsolet. Försvarsmakten skall då använda sig av nya Riksdagsbeslut och regleringsbrev och inte blicka bakåt till ett gammalt underlag som ett idealt tillstånd som skall uppnås. Försvarsmaktens användning av detta underlag i den offentliga debatten ses som irriterande.

Har du någon uppfattning om ”19 maj underlaget” PerP-studie 3?

”Jaaha möjligen den uppfattningen att de levde kvar i tron att det gällde även efter det att det kommit både betänkande och propositioner och riksdagen fattat beslut osv. Det kom att ha en nästan religiös innebörd på nåt sätt. Det hänvisas till ”19 maj underlaget” som ”den heliga skrift” det var ju livsfarligt. De kopplade ju inte bort det där...ett sådant underlag är just vad ordet säger, ett underlag, det är inget annat. Sedan skall man ju titta på de beslut som blir resultat av detta underlag. (...) Då är det där det värde det har är naturligtvis för kommande beslut man lär sig av det höll materialet, vad var det som inte var bra osv och det kan man ju göra internt men att hålla på och prata om det i en offentlig debatt tycker jag är i det närmaste irriterande. Inte så att jag bråkar med någon men eftersom du frågar så. Ordningen är sådan att det faktiskt är riksdagen som bestämmer i det här landet.”

4.4.3 Ett budskap

En grundläggande tanke som varit intressant under samtliga intervjuer var om Försvarsmakten hade haft ett fastställt budskap som man med gemensam kraft presenterat för den politiska ledningen. Idealbilden hade varit att man inom HKV enats kring ett gemensamt budskap eller agenda. Eftersom det var olika personer som vid olika tillfällen genomförde föredragningar för den politiska ledningen sågs det som självklart att man från HKV:s sida hade diskuterat och beslutat om detta. Detta beskrevs av en respondenterna så här.

Vid era kontakter med Försvarsdepartementet hade ni en fastställd agenda eller budskap?

”Nej, tyvärr så begåvade var vi inte.”

När ni jobbade på Strat vid den här tiden och hade kontakter med Försvarsdepartementet på olika nivåer, hade ni en agenda med fastställda budskap?

”Det blir ju aldrig riktigt så eftersom det växer fram successivt då vi var nere första gången var det mera en trevare – en idé, också måste man se skall vi fortsätta ut-

veckla den här iden eller är den vansinnig och då fick vi väldigt positiv respons. Sedan har vi ju drivit de här frågorna hela tiden."

4.4.4 Sammanfattning budskapet

SAIC slutredovisade DBA-studien i september 1998. Försvarmakten valde att redovisa "konceptet" för högsta politiska ledningen, försvarsministern. Försvarmakten sökte en form av bekräftelse på att man hade ställt in sig i rätt "riktning" vilket man också fick.

Det framkom från vissa respondenter att en av de avgörande faktorerna i utvecklingen av NBF var "19 maj underlaget". I detta underlag använde sig Försvarmakten av den nya "spårbarhetsmodellen". Detta ledde i sin tur till att det blev lättare för huvudmannan nivån att följa den röda tråden från enskild soldat till efterfrågad förmåga. En respondent framhåller att detta ledde till "sanningar" och ärlighet i redovisningar. Underlaget beskriver även en mer detaljerad och utvecklade målbild som benämns 2010. Samtidigt med att flera respondenter framhöll vikten av detta underlag så var det en respondent som avvek i fråga om underlaget haft den betydelse som vissa respondenter hävdade. Avsaknad av gemensam fastställd agenda vid redovisningar och föredrag visade på en brist i fråga om styrning och samordning från Försvarmaktens sida.

4.5 Beslutsfas: Viktiga händelser och beslut

4.5.1 Respondenternas sammanfattning av händelser och beslut.

Som en del i avslutning av respektive intervju har respondenterna fått frågan

Om du skulle sammanfatta de viktigaste besluten, vilka skulle det då vara?

Dessa återges nedan i den form som respondenterna tagit upp dem. De olika markörerna i punktlistan är till för att särskilja respondenterna från varandra.

- *"När regeringen eller riksdagen bestämde att detta är konceptet för svenska försvarets utvecklingen efter 2001. Vi kunde då säga att från och med nu får ingen skaffa materiel eller göra organisationer som inte passar in i NBF.*
- *Det av ett mindre beslut när vi drog det för ÖB Wiktorin 1997 och han sa ok.*
- *Det var också viktigt när vi var hos Björn von Sydow första gången, och han sa "mycket intressant gå vidare fortsatt med detta" de här klar tecknen är kanske ännu viktigare än ett riksdags beslut.*
- *Ove Wiktorins beslut att göra SAIC-studien som kostade 10 miljoner. Var också viktigt.*
- *Hade jag inte träffat Bill Owens vet man inte vad som hade hänt."*
- *"Det viktigaste underlaget var maj-underlaget 1999.*
- *Försvarsbeslut "Det nya försvaret" våren 2000, då får vi liksom "go" till det hela."*
- *Detta kommer jag inte ihåg när det var det får du ta reda på men, efterhand när ÖB har fattat beslut om struktur och projektstruktur. En sak är att fatta övergripande beslut men en sak är fan att få det gjort. Organisationsbeslutet med Ledningsinspektören var viktigt, tror det var 1/1 2002 han gick på."*

- *Inköpsbeslut inför demonstratorer mm. 2001, 2002 tror jag, fan det går ihop för mig tyvärr det var så jävla mycket under den här tiden.”*

”Inom Försvarmakten interna beslut:

- *Sommaren 1997, PerP 1 med det genomslag med anledning av den ”svarta hål” debatt som Ove Wiktorin drev. Han insåg att ett år efter försvarsbeslut 1996 ”sitter jag med en Försvarmakten som är helvetes för stor.” Att Ove Wiktorin tog till sig PerP 1 så snabbt kunde jag inte ens drömma om. Det var då Ove Wiktorin, aug/sep 1997 drev tesen om att vi måste få ominrikta Försvarmakten. Vi hade ett försvar med samma strategiska koncept som under kalla kriget.*
- *Hösten 1998 första om inriktningsunderlaget inom Försvarmakten.*
- *”19 maj underlaget”*

Politiska beslut:

- *Våren 1999 då riksdagen beslutar om att Försvarmakten skall ominriktas.*
- *Våren 2000 då riksdagen beslutar kring insatsorganisationen hämtat ur ”19 maj underlaget” rakt av. Man stökar lite med grund organisationen och Fv lokalisering. Nye ÖB lämnar 7 förslag, inget dög. Detta var en dålig politisk process.*
- *Hösten 2001 sammanfattades beslutet kring reformen inkluderande NBF.*
- *Det fantastiska med allt detta är att den största förändringen inom modern tid för Försvarmakten tas inte i ett försvarsbeslut utan tre stycken successiva riksdagsbeslut 1999 – 2000 – 2001.”*
- *”Försvarsberedningens underlag 12/1 1999 var viktigt för Försvarmaktens eget arbete att formulera det nya idékonceptet. Det konceptet presenterades för försvarsberedningen 19/5 1999 (”19 maj underlaget”, författarens kommentar). Med bara några meningar sade sedan försvarsberedningen i sin rapport i september att i allt väsentligt skulle Försvarmakten underlag och förslag ligga tillgrund för den fortsatta processen detta var även grund för proposition och riksdagsbeslut.*
- *Proposition 2000 som behandlade grundorganisationsfrågor och insatsorganisationens utveckling. Den handlar ju också om insatsorganisationens utvecklingen.*
- *Proposition 2001 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, utveckling mot NBF*
- *Det är oerhört viktiga beslut 1999, 2000 och 2001.*
- ❖ *Tja.. det var väl kanske kring försvarsbeslut 2001 de förberedande.... där tog vi beslut i två omgångar. Först lägger vi ner en del när var det nu?*
- ❖ *Ja, ett år innan ja, där hade vi en framförhållning till försvarsbeslut -01. Ja när vi för in det här begreppet att vi skall ha ett nätverksförsvar det var ju nytt o så här och att vi skall ha ett nätverk för att effektivisera det kom väl in på allvar i det senaste försvarsbeslutet det fanns ju inte i 1996 försvarsbeslut nu är det en naturlig del, det står ganska ofta i texter nu.*

En respondent tog upp händelser utanför uppsatsens tidsomfång vilket innebär att dessa inte presenteras här och kommer inte att användas i uppsatsen.

4.5.2 Sammanfattning av händelser och beslut

Det fanns en tendens hos respondenterna som påvisade att ”19 maj underlaget” hade stor betydelse. Likaså nämndes de två riksdagsbesluten 1999, 2000 och försvarsbeslut 2001 med tonvikt på 2001 som viktiga för en helhet i försvarsreformen. Det intressanta är att respondenterna tar upp beslut och händelser som inte går att finna i officiella dokument. Den typ av redovisningar som skett för försvarsminister och dennes närmaste på Försvarsdepartementet talar för en tendens av diskussioner och tillfälligheter vid fattande av delbeslut. Det framkom en avvikande uppfattning kring ”19 maj underlaget” där Försvarsmakten, enligt respondenten, levde kvar i det gamla och inte följt de beslut och direktiv som riksdag och regering beslutat och delgivit Försvarsmakten. En respondents sammanfattande syn på utvecklingen mot dagens NBF får avsluta denna del.

”1997 en första antydning.

1998 någon form av RMA vision som en del av reformen.

1999 konkretiseras detta allt mer och mer ”19 maj-underlaget” blev en del i detta och målbild 2010 med RMA vision med de tre cirklarna (Ledning – Information – Verkan). Det fanns nu en början till plan på hur man skulle få till det här. Dels fortsatta studier i ett antal år. Studier bl a från FOI, FormA, både enskilt och i samverkan med SAIC. Studiedelen har fortsatt in på 2000-talet och man har nu kommit in i demo verksamhet med början 2003 som fortsätter till 2005, 2006.”

4.6 Politiska och militära reaktioner

Under arbetet med uppsatsen har det framkommit underlag som inte haft direkt bäring mot uppsatsens specifika frågeställningar. Detta presenteras ändå då denna information har stor betydelse för den övergripande förståelsen av uppsatsens syfte.

4.6.1 Politiska reaktioner

Respondenterna skilde sig åt i uppfattning om hur NBF uppfattades av politiker. Vissa respondenter hävdade att högsta ledningen på Försvarsdepartementet med försvarsministern var positiva till förändringen. Andra respondenter menade å andra sidan att det fanns en splittring på departementet och i försvarsutskottet i synen på NBF. Det fanns ett motstånd från vissa medlemmar i försvarsutskottet, som flertalet respondenter nämnde.

Det fanns också en falang nere på departementet med C SALP⁵⁵ som ville hänga kvar i det här att det är viktigt att ha materiel kvar och viktigt och ha anpassning och tillväxt kvar. Vi försökte då från vår sida driva och säga, ja men det måste vara framåt det får aldrig vara så att tillväxten bygger på att vi kanske behöver det längre fram utan det får i så fall vara demonstratorer, man har mindre och bibehåller kompetens och utökar det som är modernt. Den här debatten finns till viss del även idag men den vara starkast då.”

⁵⁵ Sekretariatet för analys och långsiktig försvarsplanering (SALP). Sekretariatet bidrar till att utveckla Försvarsdepartementets förmåga till strategisk planering. Detta innebär bland annat frågor om inriktningen av försvarsplaneringen främst i ett långsiktigt perspektiv. Sekretariatet gör bedömning av om åtgärder behöver vidtas för att anpassa totalförsvaret. Som grund för detta gör sekretariatet bland annat övergripande analyser av den långsiktiga internationella säkerhetspolitiska utvecklingen, den försvarsteknologiska och industriella utvecklingen och den militära doktrinutvecklingen samt drar slutsatser om konsekvenserna därav för Sveriges försvar. Källa: <http://forsvar.regeringen.se/dettaar/organisation.htm>, (2004-03-22).

”Det var oerhört mycket motstånd kring hela den här biten. Kanske inte så mycket från försvarsministern för han snappade nog det här. (...) försvarsutskottet var ganska ”njugga” till en början. Henrik Landerholm (Ordförande i försvarsutskottet, författarens kommentar) var ganska ”njugg” till det här, han tyckte liksom det var flummigt, det var inte konkret på något sätt. Det tyckte väl jag också från början, men jag förstod ändå konceptuellt att det här är framtiden.”

”Försvarsutskottet är oftast tyvärr offside, vi har en väldig intim kommunikation med Försvarsdepartementet och det är ju deras sak att informera försvarsutskottet. Henrik Landerholm hade som gammal pansarofficer svårt att ta till sig detta och var kritisk till detta som är ett hot mot pansartrupperna. Det är ju de som får ta riktigt stryk, de är ju slagfältets drottning och det blir inga stora pansarslag. Och det var lite svårt att acceptera och det fanns en splittring i departementet samtidigt som då Björn von Sydow var stark företrädare för detta nya.”

”Den politiska delen. Jag tycker aldrig det har varit något starkt bråk eller kontrovers om NBF. Det har fallit sig ganska naturligt. Dels utifrån ett industriperspektiv men även utifrån samhällsutvecklingen politikerna har förstått, herre gud, hela samhällets förändras det är ju klart att Försvarsmakten måste förändras inom det här området.”

Det framkom också under intervjuerna att det fanns en skepsis och oro kring den stora förändring som transformering från invasionsförsvar till flexibelt insatsförsvar innebar. Det fanns en stor oro från politiskt håll då man såg detta som ännu ett högriskprojekt. En respondent nämnde att Försvarsmakten inte hade en historik som talade till dess fördel och syftade då bl a på Sirius⁵⁶ och Orion⁵⁷ projekten som fick skrotas under 1990-talet. Respondenten tog även upp frågan om ordningsföljden i NBF-projektet och menade att man hade börjat med för mycket tekniktunga delar.

”Jag tycker att det här är ett högrisk projekt och genomskåda vad det innebär egentligen men jag kände mig ändå övertygad vid den där tidpunkten då vi var beredda att förslå regeringen att fatta det här beslutet att vi hade tillräckligt bra beslutunderlag. (...)Men det är ett högrisk projekt. Vi visste inte vad notan skulle sluta på och det vet vi än inte idag. Det fanns så många andra delprojekt i det här.

Man kan ha synpunkter på ordningen i projekten tycker jag. Det är en uppenbar risk att det går överstyr, att man tappar kontroll över projektet att man inte får det man

⁵⁶ Den ekonomiska obalans som Försvarsmakten hade anmält utgjorde nämligen en viktig omständighet när regeringen den 20 november 1997 på min föredragning beslutade att avbryta Försvarsmaktens utveckling och anskaffning av resursledningssystemet Sirius. Källa:

<http://www.riksdagen.se/debatt/9798/utskott/ku/ku25utftr/Ku25utftr-11.htm> (2004-05-05).

⁵⁷ Försvarsmakten har sedan 1994 utvecklat ett nytt datoriserat informations- och ledningssystem som heter Orion. Detta nya system skall ersätta det nuvarande ledningssystemet LEO. En oberoende arbetsgrupp (Granskningsgruppen) som är tillsatt av överbefälhavaren har lämnat sin rapport angående Orion till Försvarsmakten. Rapporten är också vidarebefördrad till Försvarsdepartementet. Rapporten analyseras nu i Högkvarteret. I avvaktan på att analysen är klar har överbefälhavaren tillsvidare beslutat att avbryta installationsarbetet och övningsdriften av Orion. Källa: <http://www.mil.se/index.php?lang=S&c=news&id=436> (2004-05-05).

efterfrågat att det blir helt andra kostnader och sådana projekt har vi varit med om förut i Försvarmakten. (...) Detta ställer jättestora krav på kompetens samtidigt som man hela tiden byter positioner, ändrar på uppgifter/ordning, flyttar på folk så man har inte heller kontinuitet i frågorna. Det är ytterligare en svaghet i organisationen.”

Du sa att mycket beror på i vilken ordning man gör saker, vad tänker du på då?

”Då tänker jag på att man hade önskat att man mer hade tittat på organisationsformer, ledningsorganisationen den typen av saker och sen landat i hur ett sådant informationssystem skulle se ut för att stödja den struktur som man ville ha, nu är det inte helt omvänd ordning men det är ingen optimal ordning i projektet det tycker inte jag.”

En respondent tog själv upp frågan om varför politikerna fann Försvarmaktens idéer och tankar som acceptabla.

”Men varför köpte då den politiska ledningen det här? Jag tror att det fanns flera syften med det här;

- 1. det här kunde man kanske tjäna pengar på,*
- 2. det här kunde skapa en möjlighet att bryta makten mellan försvarsgrenar vilket var i politikernas intresse och då stärka ÖB:s makt, nätverk är inte stuprör osv,*
- 3. man förstod nog att detta skulle kunna ge utveckling för svensk försvarsindustri, men inte i början. Man trodde nog att den möjligheten fanns,*
- 4. man förstod att detta var framtid, forskning. Man hade i grunden en ganska stor tilltro till amerikansk teknikutveckling, de var ju ändå det främsta landet inom detta.*

Det tror jag var det som gjorde att politikerna köpte den här biten från början. Sedan så var det spännande med nytt tänk osv och det såldes ganska bra av olika företrädare som pratade bra om varan. Det kom ju in då liksom ett koncept att det här skall vi liksom, man fattade beslut i försvarsbeslut att vi skulle gå mot ett NBF och den strukturen.”

En respondent summerade den politiska inställningen till en förändring av Försvarmakten.

”Jag är alldeles övertygad om att den politiska ambitionen varit att modernisera det svenska försvaret med utnyttjande av civilteknik i enlighet med de tankar som Försvarmakten har fört fram där det var balans mellan information, ledning och verkan. Nätverket ger då den här möjligheten att optimera utnyttjandet av resurser att snabba upp alla förlopp och öka handlingsfrihet.”

I detta sammanhang nämnde en annan respondent att det var Förvarsdepartementet som skulle svara för redovisning till riksdag och försvarsutskott. Samtidigt menade respondenten att möjliga ekonomiska besparingar var en anledning till att NBF-konceptet blev politiskt gångbart och att Förvarsdepartementet lyfte diskussionen till försvarsutskottet.

”Alltså jag vet inte men processen mot riksdagen vet jag inte men det var en successiv mognad och det var en naturlig för regeringen att föreslå det här. Jag tror också att det har haft stor betydelse för besparingar och det var politiskt gångbart, det fanns förståelse för nätverket och dess vinster.”

Försvarsdepartementet hade i början på 2000-talet insett att det måste skapas en större förmåga till kontroll och styrning från den politiska sidan i denna fråga. I takt med att NBF-konceptet växte och utvecklades ökade samtidigt krav på Försvarsdepartementets egen kompetens och förmåga till att följa, värdera och bedöma det som Försvarsmakten presenterade. Samtidigt med detta genomfördes ”formaliserade fast informella” dialoger med Försvarsmakten där ett av syftena var att diskutera den säkerhetspolitiska utvecklingen och den roll som politiska sidan såg att försvarspolitikerna hade i densamma. Dessa dialoger mellan höga politiker och generaler skapade en informell politisk kontroll av utvecklingen inom Försvarsmakten.

”Det var väl egentligen så att vi förde allmänna försvarspolitiska samtal en hel del under hösten -01 och våren -02 och då kom dessa frågor ofta upp med generalerna, Johan Kihl mfl. Och i de sammanhangen, vart var vi på väg och vilken säkerhetspolitisk utveckling har vi och ser vi. Detta för att bli ge Försvarsmakten en bild av omvärlden var finns vi i försvarspolitikerna i helheten och så där. Vi hade mycket sådana diskussioner under hand och då kom den här frågan upp.”

Styrde man från politiskt håll på något annat vis än genom regleringsbrev?

”Det kan man nog säga att man gjorde, mycket i form av den informella dialogen. Kanske inte så mycket genom det jag hade utan det var mycket för att jag skulle lära mig också men även för deras del få den säkerhetspolitiska koppling tillbaka och så där va? Men sen hade vi ju mer eller mindre formaliserade fast informella dialoger, jag träffade stf ÖB med jämna mellanrum och pratade om gemensamma frågor och försvarsministern träffade ÖB rätt så ofta för att kunna ta upp frågor. Så vid sidan av regleringsbrevet och andra regeringsbeslut som man tog fanns det sådana här dialoger hela tiden pågående.”

4.6.2 Militära reaktioner

Flera av respondenterna tog upp och belyste olika uppfattningar och känslor de hade om hur processen och utvecklingen mot dagens NBF uppfattats inom Försvarsmakten. En allvarlig del som respondenterna nämnde var brist på kommunikation inom den egna organisationen. Detta visade sig vara ett genomgående problem under hela processen i utvecklingen mot ett svenskt NBF. Respondenterna beskrev detta på följande vis.

De beslut som togs hur redovisades de inom Försvarsmakten?

”Det blev inte så bra. Jag hade då en personlig kontakt med Ove Wiktorin och jag trodde att han pratade med de andra generalerna i militärledningen. Det gjorde han inte. När vi tog upp detta på MIL-möte⁵⁸ första gången blev det ett jävla liv på de andra. Det var ju en jävla miss hade jag vetat det så hade man ju sett till att det hade

⁵⁸ Militärledning benämns idag Försvarsmaktens Direktion. Direktionssammanträde (DS) hålls varannan torsdag. Källa Internet: <http://www.hkv.mil.se/article.php?id=9039> (2004-05-05).

gått lättare. Detta var ju ett litet steg tillbaka men det gick att rätta till men det tog ju lite tid.”

”Vi hade det ju lite svårt när sedan nye ÖB Johan Hederstedt, ÖB Ove Wiktorin var ju med väldigt mycket i den här utvecklingen och drev de här frågorna. Sedan när Johan Hederstedt med sin internationella bakgrund, utan att ha varit med i processen så hade han inte samma förståelse och kunskap i kring det här och frågorna är väldigt beroende av att högste chefen är med och har samma inställning för att få driv. Även om han sa det, för han visste att han skulle säga det, så genomskådade de flesta honom han var inte riktigt med. Med hans bakgrund blev det nu en tonvikt mot den internationella arenan. Denna utveckling mot internationalisering har ju varit ett ”stando” för hela processen. För många förband i register detta stoppade definitivt utvecklingen.”

En annan respondent beskrev brister i Försvarmaktens högsta ledning och oförmåga i att kommunicera budskap och konceptet till övriga delar inom organisationen.

”Detta har ibland varit lite problematiskt att del av de missförstånd som finns inom Försvarmakten om reformen hänger ihop med, tror jag, att högsta ledningen, väldigt tydligt 2000, med nye ÖB gjorde aldrig någon riktig definition och fick ingen samsyn därvid vad är och innebär reformen. (...) Jag tror inte han (ÖB författarens kommentar) lyckades ena sin ledning med samsyn kring reformen som helhet, hur skall det åstadkommas vad skall åstadkommas.”

En tredje respondent uttryckte oro över hur man skulle använda NBF i framtiden, vad skall det användas till? Nationella eller internationella uppgifter eller både och? Sveriges roll i utvecklingen av NBF ifrågasattes också i detta sammanhang. Detta kan ses som förvånade då samtliga respondenter tillhör en nivå där dessa frågor borde vara väl förankrade och kommunicerade. Detta visar på oförmåga hos Försvarmaktens högsta chefer att skapa förståelse för denna typ av prioriterade projekt.

”Vi måste diskutera förutom införandet – skall vi gå i täten med det här i en internationell synvinkel eller ska vi liksom följa med utvecklingen i övrigt i Europa? Jag är övertygad om att vi kan inte gå så först. Om vi skall vara med i internationella operationer måste vi följa internationella utvecklingen. Då är frågan, vad skall vi ha NBF för? För att försvara landet, det territoriella försvaret eller skall vi ha det för att utveckla vår förmåga till internationell krishantering? Den nöten måste man ta tag i, i framtiden. Vi minskar ju på vårt territoriella försvar, behöver vi ha det? Eller ska vi utnyttja NBF så att vi inte behöver så mycket stridskrafter? Det där behöver man fundera mycket på och inte minst kopplingen militärt - civilt och försvar mot terrorism.”

4.6.3 Sammanfattning av politiska och militära reaktioner

Den högsta ledningen på Förvarsdepartementet var positiv till den rekommendation som Försvarmakten presenterade. Samtidigt framkom det att det fanns befattningshavare på departementet som var negativa. Enligt flera respondenter var försvarsutskottets ordförande negativ till Försvarmaktens rekommendation. Från politiskt håll såg man NBF-konceptet som ett högriskprojekt utifrån negativa erfarenheter från Sirius- och Orion-

projekten som kostat miljarder kronor och hade fått skrotas. Det framkom även en oro över den höga personalomsättning som Försvarmakten hade inom projektet kopplat till över tiden vidmakthållen kontinuitet. Försvarmaktens valda ordningsföljd i projektet kritiserades då det enligt en respondent borde ha varit ledningsformer och struktur på organisationen som styr behov av aktuell teknik. I detta fallet blev det enligt respondenten nästan tvärtom.

En återkommande anledning till acceptans av den rekommendation som presenterades var möjlighet till ekonomisk besparing. Respondenterna nämnde även förståelse för framtida system och den teknikutveckling som skett de senaste åren som viktig.

Mycket stora brister i att kommunicera budskapet inom HKV och Försvarmakten i övrigt belystes av vissa respondenter i detta kapitel. Det fanns allvarliga brister i förståelse för konceptet som helhet och därigenom skapades inte den samsyn inom Försvarmaktens högsta ledning som borde ha varit väsentlig vid denna typ av övergripande projekt. En respondent uttryckte att det funnits frågetecken kring hur och om NBF skulle användas för nationella och/eller internationella uppgifter.

5 Analys

5.1 Inledning

Analysen utgår från den tidslinjal som tidigare introducerades för läsaren i empiri kapitlet. Denna linjal har utvecklats under empirikapitlet utifrån det underlag som intervjuerna givit. Linjalen indelas i områden som kan härledas till Premfors fyra första faser. Det kan vara svårt att exakt avgränsa de olika faserna då den studerade processen från början och framöver saknat en fastställd agenda med tidsförhållanden. Analysen kommer i stort att vara uppbyggd utifrån den indelning som har legat till grund för empirins uppbyggnad.

Empirin har givit viktig och avgörande kunskap som kommer att leda till svar på uppsatsens frågeställning och del frågor,

Hur dyker NBF som idé upp på den politiska och militära scenen i Sverige samt hur ser den fortsatta övergripande processen ut fram till och med försvarsbeslut 2001 "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret".

- *Hur initierades och etablerades NBF-konceptet på dagordningen och när i tiden skedde detta?*
- *Vilka politiska och militära händelser och beslut skall ses som avgörande under tidsperioden fram till och med 2001 för utvecklingen av NBF-konceptet?*

De delar som är markerade med en "fetare" ram visar på underlag som tillkommit under empirin.

5.2 Problemfas: Den nya tanken

Problemfasen definieras fram till och med att Försvarsmakten presenterar PerP-rapport 2. Premfors framhåller i sin teori att ett tillstånd som är otillfredsställande för en eller flera nyckelaktörer skall ses som ett policyproblem. Detta gällde även för frågan om utvecklingen av NBF. Detta belystes väl av de olika respondenterna i empirikapitlet.

	Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
1996	1996/1997	Amiral W A Owens ⁵⁹ i Sverige och föreläser om RMA vid olika tillfällen		Tre respondenter deltar vid föreläsning. En respondent träffade Owens personligen och SAIC skickar ett förslag till studie. Försvarsmakten accepterar, studie genomförs 1997-98.
	1996-12-13	Proposition 1996/97:4 Försvarsbeslut ”Totalförsvar i förnyelse”	Riksdagen	”I nuvarande omvärldsläge är de militära hoten starkt begränsade. Men om de trupper som idag finns i vårt närområde sätts i stånd ska vi inom ett år kunna höja krigsdugligheten i befintliga förband.” ⁶⁰
1997	1997-06-30	PerP-rapport 1 Denna rapport var ett internt försvarsmaktsdokument.	ÖB	Det övergripande målet för PerP-rapporterna var att skapa bästa möjliga beslutsunderlag avseende Försvarsmaktens långsiktiga utveckling för ÖB och Huvudman. Utkast till Försvarsmaktens vision 2020 redovisas. ”Våra nationella och territoriella intressen tillgodoses bäst av att vi tidigt kan vara på plats för att dämpa konflikter där dessa uppstår. Sådana insatser skall kunna genomföras i samverkan med andra nationer eller parter. Detta ställer krav på insatsstyrkor som kan hantera olika typer av situationer. Försvarsmakten skall även kunna skydda samhället mot såväl konventionella som okonventionella bekämpningssystem och metoder.” ⁶¹
	1997	”Svarat håll diskussioner”	ÖB	ÖB vill ominrikta, då Försvarsmakten var fel dimensionerad. ⁶²
1998	1998-04-29	PerP-rapport 2 Denna rapport var ett internt försvarsmaktsdokument.	ÖB	Försvarsmaktsvision 2020 utvecklas. Försvarsmakten målbild 2010 beskrivs i utkast form. ”I utvecklingsarbetet mot Försvarsmaktsvision 2020 är det viktigt att identifiera väsentliga områden som successivt lägger grunden för stridskrafternas utveckling och användning – behovsammansatt och interoperabelt. Inom dessa väsentliga områden är det av största vikt att förutsättningar föreligger för att skapa, vidmakthålla och utveckla personalens kompetens. Försvarsmakten skall i målbilden 2010 mer flexibelt kunna stödja den säkerhetspolitiska viljan och ambitionen.” ⁶³

Försvarsmakten hade i fråga om probleminentifiering, som beskrivits genom respondenternas resonemang, sett behov av förändring främst med anledning av det förändrade omvärldsläget och den teknologiska utvecklingen under 1990-talet. Samtidigt fanns en medvetenhet från Försvarsmaktens sida för att invasionsförsvaret var förlegat och något nytt måste till. Detta visar på en form av identifiering av ett problem. Empirin påvisar dock inte någon djupare genomförd analys från vare sig politiskt eller militärt håll utifrån uppkomna behov av förändring. Detta kan ses som förvånande att man på dessa bågge håll inte djupare och mer nyanserat försökte identifiera problemområden. Empirin påvisar att det varit tillfälligheter som styrt mot vilken riktning den svenska Försvarsmakten skulle utvecklas. Det kan ses som bristfälligt att endast uttalat studera USA och de modeller som de valt att använda sig av.

Problemstrukturering är en annan viktig del i denna fas. Detta kan främst härledas till de inledande tankarna kring PerP-rapporter som påbörjades på HKV. Detta var i sig inte en modell för att lösa det problem som Försvarsmakten stod inför dvs omvandling från invasionsförsvaret till något vid den tiden ännu okänt. Det framkom ingen djupare tanke och struktur bakom kopplingen mellan begränsad probleminentifiering och utveckling av PerP-rapporter på HKV. Syftet med PerP-rapporterna var inte att lösa förestående problem utan främst att skapa bästa möjliga underlag för ÖB och huvudman att på sikt få till en föränd-

⁵⁹ Owens var tillika Vice Chairman SIAC vid detta tillfälle, enligt Johan Khil (2004-01-29).

⁶⁰ Populär version av regeringens proposition 1996/97:4 s. 9.

⁶¹ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 96-97; ”Försvarsmaktsidé 2020” HKV beteckning 23 210: 68553 s. 72-73.

⁶² Intervju med respondent.

⁶³ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 97-98 ”Försvarsmaktsidé 2020” Rapport 2. s. 118.

ring. Under problemstrukturering nämnde Premfors att man bör ”läsa in sig” och orientera sig i historien och se vilka andra erfarenheter som finns tillgängliga. Detta skedde till viss del inom Försvarmakten då man valde att studera RMA-alternativ inom den amerikanska försvarmakten och kontakter med Bill Owens och SAIC etablerades.

Det framkom inte på något sätt att det skulle ha förekommit någon djupare tanke eller analys kring rådande situation inom Försvarmakten under åren 1996-1997. Det borde ha förekommit en mer uttalad dialog mellan Försvarmakten och den politiska sidan under problemfasen och empirin visar på att så inte har skett. Det sätt som Försvarmakten hanterat den situation man befann sig i vid mitten på 1990-talet följde inte den teori och rationella arbetsgång som Premfors beskrev och förordar. Som tidigare nämnts så skedde ingen djupare analys av rådande situation från Förvarsdepartementets sida. Det har snarare framkommit att det funnits enskilda personer inom Försvarmakten som haft ett verkligt intresse och nyfikenhet inom området RMA och funnit det fängslande och till viss del även personligt utvecklande att fördjupa sig i dess möjligheter. Detta har i sin tur varit en av de främsta anledningarna till den situation vi befinner oss i idag.

5.3 Alternativfas: Vägvalet

Från PerP-rapport 2 fram till och med försvarsberedningens rapport *Förändrad omvärld – Omdanat försvar* var en period som föll inom fasen alternativ.

Inom Försvarmakten fanns en vilja att avsätta tid, pengar och personella resurser i syfte att söka och skapa alternativ till framtida inriktning och förändring.

	Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
1998	1998-09-02	SAIC redovisar DBA-studie för Försvarmakten	SAIC, HKV	”Vi genomförde den här studien tillsammans och vi hade ställt villkor runt det här och kan vi skapa informationsöverläge i vårt närområde med de pengar som vi kan avsätta, vi angav en summa pengar, och med svensk kunskap och svensk industri? Och de kom tillbaka och sade att ja det kan ni, här är ett koncept det är kanske inte det bästa, fint det räcker för oss för att vi skall våga gå vidare.” ⁶⁴
	1998	Första redovisningen av RMA-koncept för försvarsminister B von Sydow.	Respondent mfl.	ÖB O Wiktorin hade godkänt denna föredragning. ÖB deltog ej själv. ⁶⁵
1999	1999 01-12	Ds 1999:2 rapport ”Förändrad omvärld – Omdanat försvar”	Försvarsberedningen	Detta är en grund för ”19 maj underlaget” och regeringens ProP 1998/99:74. ”Ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga.” ⁶⁶

Försvarmakten påbörjade en form av alternativsökning som framförallt framträder genom den DBA-studie som Försvarmakten uppdrog åt SAIC att genomföra. I alternativsökningsfasen består en del i att utveckla ett annorlunda och oförutsett alternativ vilket väl överensstämmer med RMA-alternativet. Vidare så använde sig Försvarmakten till del av tidigare erfarenheter ifrån liknande problem, främst från USA och nya landvinningar inom vetenskap och teknologi. Det framkom att det från Försvarmaktens sida inte funnits några andra realistiska alternativ som utvecklats under denna fas. I förhållande till policyproces-

⁶⁴ Intervju med respondent.

⁶⁵ Intervju med respondent.

⁶⁶ Försvarsberedningens rapport Ds 1999:2 s. 30.

sen som helhet framkommer en brist då det i den vidare processen inte finns ytterliggare gångbara alternativ att värdera. Under empiri kapitlet framkom att ett alternativ hade varit att fortsätta som tidigare, vilket en respondent själv förklarade som ytterst osannolikt. Försvarsmakten nöjde sig med att gå vidare med RMA-konceptet och i alternativvärderingsfasen fanns det därför endast ett alternativ, det blev ingen egentlig värdering enligt Premfors teori. Försvarsmakten utvecklade sin förmåga till framtidsbedömningar genom de alltefter- som mer utvecklade normativa PerP-rapporter med vision och målbild.

I detta skede av processen fanns inte någon uttalad tanke eller agerande som styrker Försvarsmaktens utvecklande av RMA-koncept som alternativ i förhållande till Premfors teori. Vad som framkom var personligt intresse och engagemang i frågan. Försvarsmakten valde att presentera detta första och enda alternativ för Björn von Sydow, försvarsministern. Försvarsmakten sökte i och med detta ett muntligt godkännande av huvudmannen. Enligt Premfors teori hade den naturliga gången varit att under denna fas ta med sig några alternativ till rekommendationsfasen och först där presentera det utifrån ställda förutsättningar bästa alternativet.

Respondenterna framhöll även under denna fas att det var Försvarsmakten som hade ”ledartröjan”. Den politiska sidan verkade acceptera Försvarsmaktens hantering av processen då det inte framkom några direkta invändningar emot densamma. Vad som nämns är dock att man såg detta som ett högriskprojekt och att man från politisk sida var orolig för, att detta, i likhet med Sirius- och Orion-projekten, skulle kollapsa och avbrytas utan att erhålla önskad effekt och nytta. Samme respondent funderade över det ”revolutionerande” och unika med att skapa en förmåga till att samverka och koppla samman Försvarsmaktens förband. Inom övriga delar av totalförsvaret sågs det inte som revolutionerande att enheter kunde utbyta information mellan varandra. Det framkom en fundering kring utvecklat alternativ och brist på delaktighet ifrån övriga Totalförsvarsmyndigheter. NBF-konceptet skulle inte enbart vara något för Försvarsmakten utan även en del i det totala samhällsperspektivet och samhällsnyttan. Att det inte blev så berode, enligt respondenten, på att Försvarsmakten trodde för mycket på och kring sin egen förmåga och att andra myndigheter var allt för underdåniga gentemot Försvarsmakten. Om Försvarsmakten utvecklade ett nätverkssystem som endast gick att använda inom Försvarsmakten skulle det aldrig vinna gehör hos denna respondent.

5.4 Rekommendationsfas: Budskapet

Tredje fasen sträckte sig från tiden efter försvarsberedningens rapport *Förändrad omvärld – Omdanat försvar* fram till tiden före försvarsbeslut *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret* i december 2001.

	Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
1999	1999-05-19	PerP-rapport 3 ”19 maj underlaget” med Målbild 2010. Denna rapport var en fördjupning och utveckling av de två tidigare rapporterna.	ÖB	”Målbild 2010 beskriver ett mål för Försvarsmaktens långsiktiga utveckling i ett tioårigt perspektiv. (...) Målbilds beskrivningen ger underlag för utveckling av dagens försvarsmakt mot 2004 och utgör därmed grund för fortsatt utveckling från invasionsförsvar till ett mer flexibelt försvar som bättre svarar mot dagens och framtida krav.” ⁶⁷ Detta var underlaget som försvarsberedningen använde sig av i Ds:1999:55 vilket i sin tur var grunden för regeringens Prop 1999/2000:30

⁶⁷ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 98-99 ”Försvarsmaktsidé 2020 Rapport 3” s. 129.

Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
1999-05-26	Proposition 1998/99:74 Riksdagsbeslut ”Förändrad omvärld - omdanat försvar”	Riksdagen	Första delen i den övergripande försvarsreformen. 3 åriga försvarsbeslut, invasionshot syftande till ockupation av Sverige ter sig inte möjligt under de närmaste tio åren. ”Idag har Sverige ett invasionsförsvar. Detta måste nu ersättas med en organisation som främst utformas för att under det närmaste decenniet kunna hävda Sveriges territoriella integritet...” ⁶⁸
1999-	Försvarsmakten presenterar målbild med RMA tankar för politiker.	Försvarsmakten, HKV	”Det kom väldigt många till HKV och besökte vårt ”Smart-lab” Björn von Sydow mfl var där flera gånger, 2-3 tror jag. Jag var på Försvarsdepartementet och drog underlag för honom och statssekreteraren. Sedan kom alla andra politiska partier som Moderaterna med Henrik Landerholm, Anders Svärd och Centern 2-3 gånger med sin partiledare, Folkpartiet med Jan Björklund. Detta var 1999. I alla dessa målbilds genomgångar var det en portion RMA. Parallellt med detta så hade SAIC-studierna löpt och detta var kan man säga hans barn (<i>Johan Kihl, författarens kommentar</i>) med RMA och studier och drog detta för Björn von Sydow mfl. ⁶⁹
1999-09-30	Ds 1999:55 rapport ”Europas säkerhet – Sveriges försvar”	Försvarsberedningen	Med bara några meningar sade försvarsberedningen i sin rapport i september att ”19 maj underlaget” var ok. ”Försvarsmaktens förslag kan till sin huvuddel ligga till grund för det fortsatta arbetet. Försvarsmaktens förslag måste dock i viss utsträckning kompletteras mot bakgrund av slutsatserna från utvecklingen under det gångna året.” ⁷⁰

2000

2000-03-01	Försvarsmakten ÅR 1999	ÖB	”Det innebär, att den färdriktning regeringen pekat ut i den s.k. kontrollstationspropositionen och därefter i propositionen ”Det nya försvaret” för Försvarsmaktens utveckling nu beträds. Därmed lämnas nu det tidigare invasionsförsvaret. Det redovisades sista gången i förra årets årsredovisning. I denna årsredovisning ges en bild av den Försvarsmakt som utgör basen och utgångspunkten för det nya försvaret. Ett insatsförsvar för fred och framtid.” ⁷¹
2000-03-01	PerP-rapport 4	ÖB	Utveckling av Målbild 2010 och RMA i USA. Den del av RMA som hitintills har anammats i Sverige, är området informationsöverlägsenhet. Detta område har kallats DBA efter en studie av SAIC. ⁷²
2000-03-30	Proposition 1999/200:30 Riksdagsbeslut ”Det nya Försvaret”	Riksdagen	Detta regeringsbeslut avhandlar grundorganisationsfrågor och insatsorganisationens utveckling. ”De förband och system som behövs i framtiden skall kunna användas såväl för att försvara det egna landet som för internationella insatser. Därför föreslår regeringen i denna proposition att våra försvarsresurser förändras och utformas så att de motsvarar de nya kraven. Försvarsmakten har efter ett omfattande utredningsarbete i olika underlag lagt fram förslag till hur resurserna bör utformas för att svara mot de uppgifter och ekonomiska villkor som beslutades i kontrollstationen våren 1999. Det handlar om en genomgripande förändring av såväl omfattning som struktur. Som en följd härav föreslår regeringen avsevärda förändringar vad gäller bl.a. krigsorganisationens utformning, grundorganisationens storlek, personalbehov och utbildning av totalförsvarspålitiga.” ⁷³
2000	Debattinlägg ”Revolution i det svenska försvaret”	Försvarsberedningen, M Moore	Se inledning av kapitel 1.

⁶⁸ Regeringens proposition 1998/99:74 s. 10.

⁶⁹ Intervju med respondent.

⁷⁰ Försvarsberedningens rapport Ds 1999:55 s.11.

⁷¹ Försvarsmakten Årsredovisning HKV beteckning 23 386:61490 s. 5.

⁷² Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 99-00 Försvarsmaktsidé och målbild – FMI 2020 Rapport 4 s. 69.

⁷³ Regeringens kansliet Sammanfattning av försvarspolitiska propositionen 1999/2000:30 - *Det nya försvaret*. s. 1.

	Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
2001	2001-02-22	Försvarsmakten ÅR 2000	ÖB	"Den 1 juli påbörjades den mest genomgripande organisationsförändringen i Försvarsmakten sedan tidigt nittonhundratals. (...) Den målbild som ligger till grund för omstruktureringen är framsprungen ur de omvälvande säkerhetspolitiska förändringar som skett i Europa det senaste årtiondet. Till det skall läggas det paradigmskifte som skett inom främst informationsteknologin, som berör hela samhället, och vapenteknologin, som berör sättet att utnyttja militära maktmedel. Sammantaget är effekterna dramatiska och ingen försvarsorganisation som vill hålla jämna steg med utvecklingen undgår att påverkas. Mot denna bakgrund formades den nya målbilden för försvaret – "Målbild 2010". Den ligger fast (...) Därmed har det tidigare invasionsförsvaret definitivt lämnats." ⁷⁴
	2001-02-26	PerP-rapport 5	ÖB	Nätverksuppbyggnad och "RMA i ett svenskt perspektiv – Ny krigföring". ⁷⁵
	2001-08	Ds:2001:44 rapport "Ny struktur för ökad säkerhet – Nätverksförsvar och krishantering"	Försvarsberedningen	"Det moderna, flexibla och rörliga försvar som enligt riksdag och regering skall skapas kan beskrivas som en utveckling mot ett nätverksförsvar." ⁷⁶ Beskrivning som följer av den beslutade inriktningen i riksdagsbeslut 2000-03-30.

Försvarsmakten hade tagit fram och utvecklat ett alternativ som sågs som genomförbart och påbörjade nu en rekommendation av detta enda alternativ. Premfors framhåller att det bör finnas en förmåga hos analytikern att se och utveckla uppdragsgivarens, i detta fallet beslutsfattarens, preferenser. För det första så gäller det att ett förslag måste vara ekonomiskt och politiskt genomförbart. Försvarsmaktens "19 maj underlag" var till stora delar politiskt genomförbart och Försvarsdepartementet genomförde endast vissa förändringar vad gällde förslag till organisation som riksdagen fattade beslut om i mars 2000. För det andra nämner Premfors att det finns stora brister med att endast presentera ett alternativ för en beslutsfattare. I normalfallet med flera alternativ kunde man valt att genomföra parvis alternativjämförelse. Detta skulle i sin tur ha lett till att man utifrån beslutsfattarens ställda kriterier värderat de olika alternativen inför en rekommendation. En tredje form för värdering av alternativ kan enligt Premfors vara att man arbetat efter kriterier som tagits fram för att endast uppfylla en lägsta nivå. Nackdelen med detta är att man inte kan säkerställa att det är det bästa alternativet som presenteras. Det framkom inte i texter eller genomförda intervjuer att Försvarsdepartementet eller Försvarsmakten systematiskt kopplat samman kriterier och alternativ i syfte att identifiera vad som skulle ligga till grund för rekommendation av ett alternativ. Under denna viktiga rekommendationsfas skedde en successiv ökning av genomförda presentationer för så gott som samtliga riksdagspartier. I arbetet med och presentationen av PerP-rapport 3 skedde en förändring av synen på RMA. Försvarsmaktens presentation av begreppet "spårbarhet" skapade en förutsättning för politiker att följa processen på ett helt annat sätt än tidigare

Det rådde enligt några respondenter viss tveksamhet till att det inte fanns en svensk variant av RMA och man var orolig att detta skulle bli för dyrt och ostrukturerat om man valde den amerikanska varianten. När Försvarsmakten i slutet på 2000 och under 2001 konkretiserade och mer strukturerat formulerade tankar kring ett "svenskt NBF" skapades förutsättningar för att rekommendationen skulle accepteras på den politiska arenan.

Det är förvånande under denna fas att Försvarsmaktens roll var att övertyga den politiska ledningen om det förträffliga med NBF. Från Försvarsmaktens sida sökte man inlednings-

⁷⁴ Försvarsmakten Årsredovisning 2000. s. 4-5.

⁷⁵ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 2000-2001; Försvarsmaktsidé och målbild - rapport 5 s. 115.

⁷⁶ Försvarsberedningens rapport Ds 2001:44 s. 129.

vis erkännande från de högsta och viktigaste beslutsfattarna på Forsvarsdepartementet. Därefter genomfördes olika steg i syfte att förmedla det ”nya” budskapet. En del var att genom PerP-rapporter sprida tankar och funderingar. En annan var de föredragningar som Forsvarsmakten genomförde både för Forsvarsdepartementet och representanter från de andra riksdagspartierna. Det var inte fråga om en rekommendation utan snarare en process i att övertala den politiska majoriteten i riksdagen.

Premfors bild av att analytikern måste ha en förmåga att se beslutsfattarens preferenser och anpassa sig därefter stämmer till vissa delar med Forsvarsmaktens agerande under denna period. Forsvarsmakten hade dock påtagit sig en mer övertalande roll gentemot beslutsfattaren än den lyhörddhet som Premfors efterfrågar.

5.5 Beslutsfas: Viktiga händelser och beslut

Det är svårt att göra en distinkt avgränsning av denna fas. Främsta anledningen till detta är att det under processen förekommit flertalet viktiga beslut som i sig har varit beroende av varandra. Beslutsfasen placeras med början i det första Riksdagsbeslutet 1999 som inledde den omfattande försvarsreformen. Forsvarsmakten årsredovisning för 2001 får avsluta beslutsfasen.

	Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
1999	1999-05-26	Proposition 1998/99:74 Riksdagsbeslut ”Förändrad omvärld - omdanad försvar”	Riksdagen	Första delen i den övergripande försvarsreformen. 3 åriga försvarsbeslut, invasionshot syftande till ockupation av Sverige ter sig inte möjligt under de närmaste tio åren. ”Idag har Sverige ett invasionsförsvar. Detta måste nu ersättas med en organisation som främst utformas för att under det närmaste decenniet kunna hävda Sveriges territoriella integritet...” ⁷⁷
	1999-	Forsvarsmakten presenterar målbild med RMA tankar för politiker.	Forsvarsmakten, HKV	”Det kom väldigt många till HKV och besökte vårt ”Smartlab” Björn von Sydow mfl var där flera gånger, 2-3 tror jag. Jag var på Forsvarsdepartementet och drog underlag för honom och statssekreteraren. Sedan kom alla andra politiska partier som Moderaterna med Henrik Landerholm, Anders Svärd och Centern 2-3 gånger med sin partiledare, Folkpartiet med Jan Björklund. Detta var 1999. I alla dessa målbilds genomgångar var det en portion RMA. Parallellt med detta så hade SAIC-studierna löpt och detta var kan man säga hans barn (<i>Johan Kihl, författarens kommentar</i>) med RMA och studier och drog detta för Björn von Sydow mfl. ⁷⁸
	1999-09-30	Ds 1999:55 rapport ”Europas säkerhet – Sveriges försvar”	Forsvarsberedningen	Med bara några meningar sade forsvarsberedningen i sin rapport i september att ”19 maj underlaget” var ok. ”Forsvarsmaktens förslag kan till sin huvuddel ligga till grund för det fortsatta arbetet. Forsvarsmaktens förslag måste dock i viss utsträckning kompletteras mot bakgrund av slutsatserna från utvecklingen under det gångna året.” ⁷⁹
2000	2000-03-01	Forsvarsmakten ÅR 1999	ÖB	”Det innebär, att den färdriktning regeringen pekat ut i den s.k. kontrollstationspropositionen och därefter i propositionen ”Det nya försvaret” för Forsvarsmaktens utveckling nu beträds. Därmed lämnas nu det tidigare invasionsförsvaret. Det redovisades sista gången i förra årets årsredovisning. I denna årsredovisning ges en bild av den Forsvarsmakt som utgör basen och utgångspunkten för det nya försvaret. Ett insatsförsvar för fred och framtid.” ⁸⁰

⁷⁷ Regeringens proposition 1998/99:74 s. 10.

⁷⁸ Intervju med respondent.

⁷⁹ Forsvarsberedningens rapport Ds 1999:55 s.11

⁸⁰ Forsvarsmakten Årsredovisning HKV beteckning 23 386:61490 s. 5.

Tidpunkt	Händelse	Ansvarig/ Delaktig	Kommentarer
2000-03-01	PerP-rapport 4	ÖB	Utveckling av Målbild 2010 och RMA i USA. Den del av RMA som hitintills har anammats i Sverige, är området informationsöverlägsenhet. Detta område har kallats DBA efter en studie av SAIC. ⁸¹
2000-03-30	Proposition 1999/200:30 Riksdagsbeslut "Det nya Försvaret"	Riksdagen	Detta regeringsbeslut avhandlar grundorganisationsfrågor och insatsorganisationens utveckling. "De förband och system som behövs i framtiden skall kunna användas såväl för att försvara det egna landet som för internationella insatser. Därför föreslår regeringen i denna proposition att våra försvarsresurser förändras och utformas så att de motsvarar de nya kraven. Försvarsmakten har efter ett omfattande utredningsarbete i olika underlag lagt fram förslag till hur resurserna bör utformas för att svara mot de uppgifter och ekonomiska villkor som beslutades i kontrollstationen våren 1999. Det handlar om en genomgripande förändring av såväl omfattning som struktur. Som en följd härav föreslår regeringen avsevärda förändringar vad gäller bl.a. krigsorganisationens utformning, grundorganisationens storlek, personalbehov och utbildning av totalförsvarspålitiga." ⁸²
2000	Debattinlägg "Revolution i det svenska försvaret"	Försvarsberedningen, M Moore	Se inledning av kapitel 1.

2001

2001-02-22	Försvarsmakten ÅR 2000	ÖB	"Den 1 juli påbörjades den mest genomgripande organisationsförändringen i Försvarsmakten sedan tidigt nittonhundretal. (...) Den målbild som ligger till grund för omstruktureringen är framsprungen ur de omvälvande säkerhetspolitiska förändringar som skett i Europa det senaste årtiondet. Till det skall läggas det paradigmskifte som skett inom främst informationsteknologin, som berör hela samhället, och vapenteknologin, som berör sättet att utnyttja militära maktmedel. Sammantaget är effekterna dramatiska och ingen försvarsorganisation som vill hålla jämna steg med utvecklingen undgår att påverkas. Mot denna bakgrund formades den nya målbilden för försvaret – "Målbild 2010". Den ligger fast.(...) Därmed har det tidigare invasionsförsvaret definitivt lämnats." ⁸³
2001-02-26	PerP-rapport 5	ÖB	Nätverksuppbyggnad och "RMA i ett svenskt perspektiv – Ny krigföring". ⁸⁴
2001-08	Ds:2001:44 rapport "Ny struktur för ökad säkerhet – Nätverksförsvaret och krishantering"	Försvarsberedningen	"Det moderna, flexibla och rörliga försvar som enligt riksdag och regering skall skapas kan beskrivas som en utveckling mot ett nätverksförsvaret." ⁸⁵ Beskrivning som följer av den beslutade inriktningen i riksdagsbeslut 2000-03-30.
2001-12-06	Proposition 2001/02:10 Försvarsbeslut "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret"	Riksdagen	"Det svenska försvaret är inne i en förändringsprocess, från ett invasionsförsvaret till ett nätverksbaserat insatsförsvaret." ⁸⁶ "Regeringens bedömning: Försvarsmaktens utveckling mot ett flexibelt insatsförsvaret baseras till stora delar på de effekter det nätverksbaserade försvaret ger. Redan beslutad organisation utgår från att utveckling av ett nätverksbaserat försvar genomförs. Dagens tekniska nivå i samhället bedöms tillräckligt utvecklad för att ta steget mot ett nätverksbaserat försvar." ⁸⁷

2002

2002-02-22	Försvarsmakten ÅR 2001		Målbild 2010 ligger fast och utvecklas nu successivt mot ett nätverksbaserat försvar. ⁸⁸
------------	------------------------	--	---

⁸¹ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 99-00 Försvarsmaktsidé och målbild – FMI 2020 Rapport 4 s. 69.

⁸² Regeringskansliet Sammanfattning av försvarspolitiska propositionen 1999/2000:30 - *Det nya försvaret*. s. 1.

⁸³ Försvarsmakten Årsredovisning 2000. s. 4-5.

⁸⁴ Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 2000-2001; Försvarsmaktsidé och målbild - rapport 5 s. 115.

⁸⁵ Försvarsberedningens rapport Ds 2001:44 s. 129.

⁸⁶ Regeringskansliet faktablad Försvarsdepartementet september 2001 s. 1.

⁸⁷ Regeringens proposition 2001/02:10 s. 129.

⁸⁸ Försvarsmakten Årsredovisning 2001 s. 4.

Premfors tar upp fyra situationer för beslut där den första, som beskriver hur ett beslut endast bekräftas, är applicerbar på denna process. Det var aldrig några stora och omvälvande diskussioner kring Riksdagsbesluten i denna fråga under perioden 1999 till 2001. Den främsta anledningen till detta var att det under senare delen av processen funnits en politisk överenskommelse mellan Socialdemokrater och Centerpartiet.

Premfors nämner vidare att analytikern under beslutfasen kan få en roll i form av lobbyist och expert. Under hela fasen måste analytikern vara insatt i frågan och vara beredd att omarbeta eller genomföra speciella redovisningar. Detta stämde in på den roll som Försvarsmakten hade under perioden före under och efter riksdagsbesluten 1999 – 2000 – 2001.

Fasen omfattade också det som berörde besluten och kan kopplas till att expediera och kommunicera dessa. Det fanns ingen tvekan om den vilja som rådde i att expediera dessa beslut bland dem som var positiva till NBF-konceptet. Det framkom bland annat att en respondent ser NBF som legitimerat av statsmakterna i och med försvarsbeslut 2001 och får på detta vis möjlighet och mandat att styra övriga delar inom Försvarsmakten i riktning mot att förverkliga tankar kring ett ”svenskt-NBF”.

5.6 Reaktionen

Det framkom att den politiska ledningen på Försvarsdepartementet var positiv till den förändring som Försvarsmakten rekommenderade. Samtidigt nämnde vissa respondenter att det fanns motstånd mot det ”nya” såväl inom Försvarsdepartementet och ledamöter i både försvarsutskott och försvarsberedning som såväl inom Försvarsmakten. Den främsta anledningen till detta kan säkerligen vara brist och avsaknad på tillräcklig och riktig information över tiden. De inledande föredragningarna beskrevs av en respondent som att Försvarsmakten talade om ”dessa fantastiska ballonger”. Detta skapade naturligtvis skepsis och tveksamhet kring projektet som helhet.

Inför framförallt försvarsbeslut 2001, men även riksdagsbeslut 2000, visade det sig att det fanns vissa brister i de underlag som Försvarsmakten presenterade för Försvarsdepartementet. Dessa brister bestod främst i avsaknad av faktiska underlag, dvs dokumentation. Försvarsmakten rättade till detta samtidigt som Försvarsdepartementet kompletterade de kunskapsbrister som fanns inom departementet avseende NBF. Det framkom även grava brister i förmåga att kommunicera budskapet om det nya förestående som NBF-konceptet innebar. Denna brist visade sig både i förhållandet mellan Försvarsmakten och den politiska sidan och inom Försvarsmaktens egen organisation som helhet. Det är allvarligt att Försvarsmakten misslyckades att presentera och skapa en bred förståelse och grund inom den egna högsta ledningen och övriga delar av organisationen inför denna så viktiga förändring.

En respondent ifrågasatte ordningsföljden i NBF-konceptet. Det var inledningsvis alltför mycket tekniktunga delar som styrte utvecklingen. Respondenten önskade att Försvarsmakten inledningsvis tittat på organisation och ledningsformer och därefter sökt olika lösningar och system för att stödja denna struktur. Samma respondent beskrev NBF-konceptet som ett högriskprojekt främst med anledning av brister i förmåga att kunna överblicka den totala kostnaden och tidsåtgång samt oro för att projektet skulle kollapsa och tvingas avbrytas utan att erhålla önskad effekt och nytta. Detta kan kopplas till brister i den inledande delen av projektet där man inte definierat mål, medel och resursåtgång över tiden.

5.7 Sammanfattning

Den omvärldsförändring som skedde i och med Berlinmurens fall, och upplösning av Warszawapakten tillsammans med civil teknikutvecklingen har alla bidragit till en nödvändig och övergripande förändring som vi sett fram till i dag inom Försvarsmakten. Som tidigare beskrivits visar empirin på att det var Försvarsmakten som initierade och drev frågan om ett nätverksbaserat försvar med den inriktning som vi ser idag.

Försvarsmakten tog själv på sig rollen som analytiker och valde att själv strukturera problemet i problemfasen. Det har inte framkommit att den politiska sidan ifrågasatt detta vilket måste tolkas som ett godkännande att Försvarsmakten tog på sig ledartröjan redan i den inledande delen av projektet. Detta ledde till att Försvarsmakten i de senare faserna tvingades erhålla muntliga erkännanden från huvudman, försvarsministern, i syfte att kunna eller snarare våga fortsätta processen. Det normala hade, enligt Premfors, varit att Försvarsdepartementet identifierat problemet och Försvarsmakten strukturerat detsamma. En annan naturlig del, om Försvarsdepartementet varit med i processen från början, hade varit att definiera mål, medel och resurser över tiden. Avsaknad av flera alternativ skapade även det en situation som blev alltmer svårhanterad efterhand som processen fortskred. Både Försvarsmakten och Försvarsdepartementet blev mer och mer låsta till det "enda" presenterade alternativet. Försvarsmakten hamnade i en roll där det inte enbart gällde att rekommendera utan framförallt övertyga den samlade politiska majoriteten. Det går inte att utesluta förekomst av personlig prestige då det framkommit att enstaka personer haft mycket stort inflytande vid utveckling av konceptet. Detta har främst gått att urskilja när det gäller enskilda personers möten och föredragningar för såväl den politiska som för den militära högsta ledningen.

Inledningsvis drevs dessa initiativ och frågor främst av personligt motiverade och engagerade personer samt mindre arbetsgrupper inom HKV. Dessa personer hade i sin tur haft mycket nära kontakt med ÖB vilket bidrog till viss form av exklusivitet. Försvarsmakten valde tidigt att presentera underlag för försvarsminister och statssekreterare. Empirin påvisar att de inledande presentationerna för försvarsministern skedde med sanktion från ÖB då han inte personligen var närvarande. Försvarsmakten valde att inte använda ÖB i denna inledande föredragning för att presentera ett första förslag till koncept. Att Försvarsmakten hade ÖB som reserv, om det skulle bli problem vid presentationen av den nya "idén" för den politiska ledningen på Försvarsdepartementet, kan enbart ses som en försiktighetsåtgärd från Försvarsmaktens sida. Denna försiktighet kan bero på att Försvarsdepartementet och Försvarsmakten inte genomfört någon grundligare problemanalys. Avsaknad av mål och medel har allt tydligare framkommit under arbetet med denna uppsats. Detta visar sig med all tydlighet i de sammanställda intervjuer som redovisats för läsaren

Det skall, enligt Premfors, vara enkelt att välja alternativ för rekommendation då man kopplar samman mål och genererade alternativ. Vad som framkom och som kan vara en förklaring till att Försvarsmakten endast presenterade ett alternativ i rekommendationsfasen, är brister i den inledande delen av processen. Det saknades entydiga och klara mål, klar distinktion mellan mål och medel samt otillräcklig vetskap om konsekvenser för aktuellt alternativ. Avsaknad av ovanstående ledde till att Försvarsdepartementet agerade efter en modell som Premfors kallar för begränsad rationalitet. Huvudmannens begränsade förmåga till att fatta rationella beslut byggde på brister i att övergripa och förstå konsekvenser kopplat till målsättning och de medel som fanns till förfogande. Eftersom man redan inledningsvis skapat en situation där det inte funnits en klar och tydlig agenda med mål och medel skapade huvudmannen en form av tillfredställelse, både för egen del och för För-

svarsmakten, genom informella godkännande vid redovisningar följt av små informella beslut fram till de två riksdagsbesluten 1999 och 2000.

En respondent ifrågasatte det ”revolutionerande” med att använda sig av RMA för att ”koppla samman” Försvarsmakten och dess försvarsgrenar. För en utomstående kan det säkert ses som förvånande att Försvarsmakten i slutet på 1990-talet, inte lyckats skapa ledningsorganisationer och sammansatta förband, från olika försvarsgrenar, som kan samverka med varandra för att lösa ställda uppgifter. Samma respondent framhöll att det skulle vara en svensk variant av NBF anpassad för svenska förhållanden om detta skulle vara aktuellt. En respondent sade att det amerikanska RMA-konceptet var för stort och obegripligt, men att ett ”svenskt-NBF” var fullt av möjligheter. Diskussionen om att ett ”svenskt NBF-koncept” borde vara mer samhällsinriktat och att övriga totalförsvarsmyndigheter borde medverka i större omfattning var en annan intressant synpunkt. Respondenten nämnde även att det inte skulle vara aktuellt att acceptera ett förslag till koncept som inte var kompatibelt med övriga totalförsvarsmyndigheter. Respondenten implicerade att det skulle vara Försvarsmaktens roll och skyldighet att säkerställa att NBF-konceptet även skulle kunna användas inom övriga Totalförsvarsmyndigheter. Tanken är god men det är ytterst ett ansvar som Försvarsdepartementet måste samordna och styra inom de myndigheter som lyder under departementet. Uppsatsen kan inte påvisa att det inom Försvarsdepartementet funnits tankar kring detta resonemang. Detta visar ännu en gång på brister i processens inledning då man inte strukturerat detta på ett tillfredställande sätt. Hade man valt att diskutera detta utifrån en bredare syn kunde man kanske ha förutsett samhällets behov i stort.

Empirin har påvisat att de viktigaste inofficiella händelser och beslut som lett fram till dagens NBF-koncept har inträffat i olika skeden. För det första beskrevs mötet med Owens som viktigt initialt i processen. De kontakter som togs och den nyfikenhet som väcktes bidrog i allra högsta grad till den fortsatta utvecklingen av konceptet. För det andra beskrevs vilja och förmåga till att avsätta medel för inledande studier som viktigt. Detta skedde under ÖB Ove Wiktorins tid samtidigt som ”svarta hål” debatten på gick. För det tredje har empirin påvisat vikten av att försvarsministern var positiv till den första redovisning som Försvarsmakten genomförde gällande ett RMA-koncept. Detta muntliga godkännande innebar att processen kunde fortsätta inom HKV med fortsatta studier och utveckling av konceptet.

De viktiga officiella underlag och beslut som nämndes av respondenterna är för det första ”19 maj underlaget” då detta var första gången Försvarsmakten använde sig av spårbarhetsmodellen och utvecklade målbild 2010 samt RMA-vision med *ledning – information – verkan*. För det andra ses Riksdagsbeslutet 1999 som avhandlade ominriktningen och att det inte fanns något reellt hot inom de närmsta tio åren som viktigt. Riksdagsbeslutet 2000 som avhandlade grundorganisationen och insatsorganisationens utveckling var också viktigt för att skapa en helhet i den övergripande försvarsreformen. Försvarsbeslut 2001 är det tredje officiellt viktiga beslutet då riksdagen fattar beslut om förändringsprocessen från ett invasionsförsvar till ett nätverksbaserat insatsförsvar, ominriktning mot ett svenskt NBF påbörjas.

6 Diskussion och förslag till fortsatt forskning

6.1 Diskussion

Premförs teori har skapat en grundläggande förståelse för policyfrågor som uppsatsen haft som ansats att studera. Uppsatsens huvuddelar har strukturerats efter de faser som teorin presenterar vilket inneburit att jag på ett enkelt och fruktbart sätt lyckats dela upp och strukturera den studerade processen. Teorin visade på behovet av intervjuer med personer som under den aktuella perioden varit delaktiga i processen eller haft god insyn i densamma med anledning av den för tiden aktuell befattning. Det finns en nackdel med att genomföra intervjuer med personer på den nivå som jag valt att göra. Urvalet av respondenter var avgörande för empirins trovärdighet. För låg nivå (handläggare) på respondenter hade inneburit att det kunnat uppstå avgörande kunskapsluckor, kring viktiga möten och beslut, i materialet. Avsaknad av nyckelbefattningar för aktuell period likaså. Antalet respondenter får inte heller vara för få och balans mellan olika befattningshavare från politisk och militär sida var viktigt. Sammanfattningsvis har teorin varit ett stort stöd för att rationellt och strukturerat kunna angripa och bearbeta frågeställningen i denna uppsats.

Det framkommer vid flera tillfällen i uppsatsen att det inte funnits en klar och tydlig agenda för processens inledning. Avsaknad av definierat mål, medel och resurser kopplat till redovisning av möjligheter med och konsekvenser av valt koncept är exempel på brister i hantering av frågan. Utan direkta styrningar från huvudman valde Försvarmakten att följa i USA:s fotspår och den utveckling som de drev kring RMA. Möten med representanter från den amerikanska försvarmakten och företaget SAIC i mitten på 1990-talet påvisar vilken inverkan detta haft på den fortsatta processen. Enligt min uppfattning har Försvarmakten varit väldigt fixerad vid de modeller och alternativ som presenterats av dessa aktörer. Denna avsaknad av grundläggande styrning innebar också att högteknologiska lösningar specifikt anpassade till Försvarmakten, utan vidare syn på totalförsvarsbehov i stort, blev styrande i den fortsatta processen. Eftersom de inledande PerP-rapporterna sökte substans för att kunna presentera visioner och målbild valde man tidigt att fördjupa sig i det RMA-koncept som USA arbetade med.

Den inledande skepsis som skapades kring de första tankarna runt RMA hade sin grund i bristande kommunikation sett utifrån två håll. Den första bristen fanns i det faktum att Försvarmaktens ledning (Vid denna tidpunkt kallad för Militär Ledningen, MIL) inte kommunicerat behovet av förändring och samtidigt erhållit acceptans för detta på samtliga nivåer inom organisationen. För det andra var de visioner som HKV presenterat inte mottagliga hos organisationen i stort. Tankar och underlag utvisande ballonger, aerostater och soldater med fiberkamera på hjälmen blev för stort steg på en gång och organisationen kunde inte ta detta till sig. Den inledande teknikfixeringen i NBF-konceptet innebar att man missade viktiga delar som metod- och personalfrågor. Det har under hela processen fram till försvarsbeslut 2001 fokuserats på hur Försvarmakten skall ställa om för att tekniskt anpassas till den ”nya tiden”. Denna brist och i vissa fall avsaknad av en kommunikativ dialog kring NBF-konceptet inom Försvarmakten blir ännu tydligare för mig efter genomfört arbete med uppsatsen då jag har haft förmånen att få genomföra intervjuer med två högt uppsatta generaler och en före detta Överbefälhavare. Jag finner inte en enad syn från deras sida om hur och till vad NBF skall användas. Utöver detta nämner respondenter att det inte funnits en samsyn bland generaler ingående i Direktionen, vilket är anmärkningsvärt. Hur skall Försvarmakten som organisation kunna ta till sig och förstå den övergripande förändring som införandet av NBF innebär om inte ens organisationens ledning kan skapa samsyn inom NBF frågan?

Varför har politikerna accepterat NBF som koncept? NBF var ett alternativ som kunde accepteras eftersom det innebar möjligheter för svensk försvarsindustri och på sikt kunde man se att NBF även skulle innebära lägre försvarskostnader. Politiska sidan hade sett och förstått att Försvarsmakten inte kunde fortsätta i samma riktning som under ”kalla kriget”. Den säkerhetspolitiska förändringen i vårt närområde och i Europa i övrigt innebar inte längre ett behov av volymmässigt stora förband beredda att möta en invasion från öst. Den osäkerhet som detta skapade kring Försvarsmaktens framtida uppgifter löstes, till del, i och med Försvarsmaktens redovisning av SAIC:s DBA förslag 1998 då försvarsministern fick detta koncept presenterat för sig. Försvarsministern sade sig vara positiv till konceptet och Försvarsmakten kunde arbeta vidare med det förslagna konceptet. Detta skapade i sig en förutsättning för det målbilds- och visionsarbete som Försvarsmakten hade påbörjat i PerP-rapporter. Försvarsministern och departementet kunde för det första inför riksdagen och vår omvärld påvisa handlingskraft och presentera visionärt tänkande i fråga om hur en före detta invasionsstyrd Försvarsmakt skulle utvecklas till ett flexibelt insatsförsvar. För det andra skulle Försvarsmakten fortfarande kunna fylla en viktig roll som ett säkerhetspolitiskt instrument om målbild och vision uppfylldes. Utifrån detta resonemang är det inte förvånande att man från politiskt håll finner sig i och accepterar att Försvarsmakten endast presenterar ett reellt alternativ, en väg att gå.

Vad kan skapa förståelse för den bristande rationalitet som uppsatsen speglar i utvecklingen av NBF? Jag kommer nedan att diskutera ett antal egna tankar kring detta.

För det första var det förändrade säkerhetspolitiska läget och ett underfinansierat försvarsbeslut kopplat till en, sedan tidigare, feldimensionerad försvarsmakt anledning till behov av förändring. Den teknologiska utvecklingen i samma tidsperiod skapade möjligheter till förändring. Efter kalla krigets slut blev det även möjligt för Sverige att öppet söka och skapa kontakter med amerikanska försvarsmakten och amerikansk försvarsindustri. Detta innebar att Försvarsmakten på närmare håll kunde studera idéer och utveckling i USA utan politiska begränsningar. De första PerP-rapporterna skapade utifrån dessa kontakter ett visionärt tänkande och det alternativ till vägval som ÖB och försvarsministern sökte.

För det andra den påverkan som avgörande befattningshavare haft på processen. 1994 tillträdde Ove Wiktorin som ÖB och Björn von Sydow tillträdde som försvarsminister 1997. Det framkommer inte explicit men det finns anledning att tro att ÖB och försvarsministern inte var lika låsta i gamla funderingar och tolkningar, som sina företrädare, vilket i sin tur talar för en vilja och förmåga till att visa handlingskraft utifrån den situation som Försvarsmakten befann sig i. Dessa bägge befattningshavare insåg och accepterade behovet av förändring och sökte därför acceptabla alternativ. Inledningsvis var PerP-rapporterna alltför oprecisa för att ligga till grund för ett Riksdagsbeslut. Så det är först när PerP-rapport 3, ”19 maj underlaget”, presenteras som försvarsministern genom regeringens proposition *Förändrad omvärld – omdanat försvar* lyfter frågan till riksdagen.

Avslutningsvis så ledde brist på styrningar och avsaknad av mål och medel från Försvarsdepartementet till att processen blev allt mer fixerad vid amerikanska RMA-tankar. Försvarsmaktens inledande diskussioner med Försvarsdepartementet hade en uppgift och det var att säkerställa ett muntligt godkännande från försvarsministern och därigenom möjliggöra fortsatta studier och utveckling av den amerikanska RMA-tanken. Dessa informella föredragningar, med efterföljande beslut från försvarsministern, skapade en exklusivitet för de personer som varit delaktiga i föredragningar. Man kan mer spekulativt fundera kring strukturen och uppbyggnaden av den ”kärna” inom HKV som arbetade med utvecklingen av NBF-konceptet vilket återkommer i förslag till fortsatt forskning.

Utifrån ovan är min uppfattning att Försvarsdepartementet inte hade kapacitet och förmåga att reflektera över de konsekvenser som det förändrade säkerhetspolitiska läget innebar och utifrån detta genomföra en strukturerad rationell problemlösning. Försvarsmakten å sin sida hade likartade brister men fann en möjlighet till lösning på problemet efter personliga möten mellan Bill Owens och befattningshavare från Försvarsmakten och de därpå följande studier med företaget SAIC. En avgörande anledning till denna irrationella hantering av det "svenska NBF-konceptet" är främst brister i samverkan, samordning och i kommando rutiner mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Ett förslag för att undvika denna typ av situationer i framtiden kan vara att samgruppera Försvarsmaktens strategiska ledning och stab med Försvarsdepartementet. Detta skulle leda till en bättre förmåga i att hantera frågor som NBF-konceptet men även framtida strategiskt viktiga frågor. Exempel på framtida frågor som kommer att få avgörande strategisk betydelse är personalförsörjningssystemets utveckling och uppbyggnad, diskussionen kring allmän värnplikt eller inte och diskussionen kring NBF-konceptets fortsatta utveckling för att anpassas till det insatta insatsförsvaret. Fördelar med en sammanslagning måste vägas mot eventuella nackdelar som t ex brister i att kommunicera budskap inom Försvarsmakten och skapa förståelse för olika beslut och processer då den strategiska ledningen flyttas från HKV.

Det är lätt att blicka bakåt ifrågasätta och kommentera historien. Hur skulle man kunnat undvika att hamna i den situation som diskuterats? Hade Försvarsdepartementet och Försvarsmakten valt att använda sig av en rationell modell, exempelvis Premfors policyanalys, hade historien kring NBF kanske varit en annan idag. Jag tror fortfarande att NBF hade utvecklats i någon form men man hade kanske sett en annan utveckling ifråga om möjligheter till användning inom totalförsvaret i stort. Jag är även övertygad om att turordningen i utvecklingen av konceptet hade varit en annan. Jag tänker då främst på att dagens koncept är väldigt teknikstyrt.

Den kritik som jag framför mot processens inledning finner stöd i den teorimodell jag valt. Denna starkt rationella modell skapade förutsättning för en kritisk granskning kring utvecklingen av det "svenska NBF-konceptet". Kritiken kring diskuterade kommunikationsbrister och högre chefers oförmåga till att skapa samsyn inom organisationens samtliga delar, allt från Direktionen till plutonlag, är enligt mig en av de allvarligaste anledningarna till att det hos Försvarsmaktens anställda inte finns en klar målbild kring vad NBF-konceptet är och vad det skall användas till.

En kort avslutande reflektion, i skrivande stund har jag inte hört nytillträdde ÖB Håkan Syrén officiellt uttala sig i frågor som rör dagens och morgondagens NBF-koncept. Hur skall detta tolkas? Finns det osäkerhet kring den roll och de förmågor som NBF skall innehålla i det framtida insatta insatsförsvaret?

6.2 Förslag till fortsatt forskning

Det finns mycket kvar att studera inom och omkring det område som denna uppsats behandlat. Nedan följer ett par förslag till fortsatta studier som på intet vis skall ses som heltäckande utan mer som en grund till fortsatt diskussion och fundering.

För det första ser jag behov att närmare studera de brister i förmåga att kommunicera NBF-konceptet inom Försvarsmaktens högsta ledning och organisationen i övrigt.

För det andra ser jag behov av att genomföra fortsatta studier inom det "svenska NBF-konceptet" som omfattar tiden efter försvarsbeslut 2001. Premfors genomförande fas skulle med fördel kunna användas som teori anknytning i denna studie.

För det tredje vore det intressant att vidare studera den exklusivitet som fanns kring den ”kärna” av personer som hade access till ”maktens korridorer” och då främst se på faktorer som individuella kompetenser vid den aktuella tidpunkten samt hur den personliga utvecklingen sett ut fram till idag för de personer som varit delaktiga i konceptets ”kärna”.

Avslutningsvis påvisar uppsatsen behov av förändring inom kommandostruktur mellan Förvarsdepartementet och Förvarsmakten. Ett förslag till studie kan då vara att utifrån ett rationellt perspektiv studera en sammanslagning av Förvarsdepartementet och Förvarsmaktens strategiska nivå.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur

Ejvegård, Rolf *Vetenskaplig metod* Studentlitteratur, Lund (1993) 1996

Premfors, Rune *Policyanalys* Studentlitteratur, Lund 1989

Rydén, Birgitta *Principen om den anpassningsbara försvarsförmågan* Universitetsbiblioteket, Örebro 2003

Runa Patel, Bo Davidson *Forskningsmetodikens grunder* Studentlitteratur, Lund, 1991

Officiella tryck

Totalförsvarets forskningsinstitut

FoRMA/LUST Årsrapport 2000 *Situationsuppfattning och Ledning för Rätt insats*

Försvarsmakten

Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 96-97 ”Försvarsmaktsidé 2020 Rapport 1”.

Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 97-98 ”Försvarsmaktsidé 2020 Rapport 2”.

Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 98-99 ”Försvarsmaktsidé 2020 Rapport 3”.

Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 1999-2000 ”Försvarsmaktsidé och Målbild Rapport 4”.

Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 2000-2001 ”Försvarsmaktsidé och Målbild Rapport 5”.

Försvarsmakten Årsrapport från perspektivplaneringen 2001-2002 ”Idébilder och fördjupningsområden inför försvarsbeslut 2004 Rapport 6”.

Försvarsmakten Årsredovisning 1999.

Försvarsmakten Årsredovisning 2000.

Försvarsmakten Årsredovisning 2001.

Regeringskansliet med Försvarsdepartementet

Regeringens proposition 1998/99:74 *Förändrad omvärld – omdanat försvar.*

Regeringens proposition 1999/2000:30 *Det nya Försvaret*

Regeringens proposition 2001/02:10 *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*

Populär version av regeringens proposition 1996/97:4 *Totalförsvaret i förnyelse*

Försvarsberedningen

Försvarsberedningen debattserie, M Moore 2000 *Revolution i det svenska försvaret*

Försvarsberedningens rapport Ds 1999:2

Försvarsberedningens rapport Ds 1999:55

Försvarsberedningens rapport Ds 2001:44

Internet

Försvarets materielverk (FMV)

<http://www.fmv.se/> (2004-04-05)

Försvarsmakten

<http://www.mil.se/index.php?lang=S&c=news&id=436> (2004-05-05)

<http://www.hkv.mil.se/article.php?id=9039> (2004-05-05)

Nationalencyklopedin

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=372673 (2004-01-22)

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O286556 (2004-03-08)

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=491442 (2004-05-05)

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=O286556 (2004-05-19).

http://www.ne.se/jsp/search/article.jsp?i_art_id=228565 (2004-05-20).

Regeringskansliet, Försvarsdepartementet

<http://forsvar.regeringen.se/dettaar/organisation.htm>, (2004-03-22)

<http://forsvar.regeringen.se/sb/d/563/a/3403.jsessionid=atikEutIQ88> (2004-05-05)

Science Applications International Corporation

<http://www.saic.com/about/overview.html> (2004-03-22)

Sveriges riksdag

<http://www.riksdagen.se> (2004-01-21)

<http://www.riksdagen.se/debatt/9798/utskott/ku/ku25utfr/Ku25utfr-11.htm> (2004-05-05)

Muntliga källor

- Respondenter enligt kapitel 3.
- Rickard Nordenberg, FMV. Arbetade på HKV, Strategiavdelningen under aktuell tid. Telefonintervju 2004-03-18 för att verifiera tidsförhållanden.

Bilaga 1. Intervju underlag

1. Kort presentation av mig själv
 - Sista året på ChP 02-04
 - Management profilering

2. Skriver en c-uppsats där jag vill undersöka processen mellan riksdag/regering och FM kopplat till utvecklingen av NBF. Jag vill besvara frågan - Hur NBF som idé dyker upp på den militära och politiska scenen i Sverige samt hur den fortsatta processen ser ut fram till och med december 2001 då riksdagen beslutar om "Fortsatt förnyelse av totalförsvaret".
3. Efter samtal med min handledare har jag valt att genomföra intervjuer med både politiker och militärer.
4. Jag vill att du kortfattat berättar om din bakgrund.
5. Jag skulle nu vilja övergå till själva intervjun. Jag skulle vilja genomföra den så att du berättar längs en tidslinjal där du väljer start tidpunkt och jag ställer kompletterande frågor till din berättelse. Jag kommer att avsluta med ett par allmänna frågor. Tiden jag har fått tilldelad är 60 minuter. Nu till huvudfrågan hur du har uppfattat
 - att NBF som idé dyker upp på den militära och politiska scenen i Sverige och hur den fortsatta processen såg ut? (byt papper till frågor & teori)

6. Skulle du kort vilja sammanfatta, de enligt dig, viktigaste besluten under den period som vi har avhandlat i denna intervju?

7. Tycker du att det finns något ytterliggare av vikt i detta ämne som inte har kommit fram under intervjun?

8. Finns det någon person som ytterliggare skulle kunna tillföra kunskap i detta ämne som du skulle vilja rekommendera?

9. Jag vill avsluta intervjun med att tacka dig för den kunskap som du har bidragit med till mitt arbete med denna c-uppsats.

Frågor och teorianknytning

<u>Frågor</u>	<u>Teori</u>
Initiativ och etablering, På vilken nivå	
Vad var anledningen till förändringen? Hur väcktes frågan om behov av förändring på politisk & militär nivå? När och hur togs första kontakt med i denna fråga? Fanns det utarbetade behov av åtgärder?	Problem identifiering / Problem strukturering <ul style="list-style-type: none">– Valdes rätt problemområde– Bakgrund & orsak– Målgrupper– Målsättning för ev. åtg– Framgångskriterier– Alternativ
Hur utvecklades olika alternativ till lösning?	Alternativ sökning <ul style="list-style-type: none">– Erfarenhet från försök att lösa samma slagsproblem på annat håll– Erfarenhet från försök att lösa likartade problem– Nya landvinningar– Brainstorming (undvik kritik)– Kreativitet
Värderades eventuella alternativ? Om ja mot vad?	Alternativ värdering <ul style="list-style-type: none">– Prognoser (trolig-möjlig-önskvärd) (kortsikt)– Framtidsstudier (långsikt)

- kan du utveckla det, - hur tänkte du då, - kan du ge exempel, - vad gjorde att du blev intresserad av detta, - vad hände sedan, - hur gick det till, - var skedde detta, - vem var med på det mötet, - varför var detta möte så viktigt, - varför, -

<i>Uppdelning mellan den politiska och militära sidan</i>	
Har det förekommit olika syn på behov av förändring kring avgörande centrala frågor? Var den politiska nivån med under hela processen? Hur kommunicerades budskapet (Var det FM som gjorde detta?)	Rekommendation <ul style="list-style-type: none">- Analytikerns roll (aktiv, passiv)- Vad har legat till grund för rekommendation- Har problem och mål omformulerats under perioden i samråd med uppdragsgivaren
<i>Kan man urskilja vilken nivå som varit drivande vid olika tillfällen under perioden</i>	
Hur vill du beskriva beslutprocessen fram till 2001? Har den politiska & militära rollen varierat under processen fram till riksdagsbeslut? (1999 – 2000 – 2001) Fattades rätt beslut vid rätt tillfälle?	Beslut <ul style="list-style-type: none">- Förhållande beslutsfattare – analytiker- Bekräfta en händelse utveckling som redan ägt rum- Icke partipolitiskt kontroversiella beslut- ”icke-beslut” inom ett område kan få stora konsekvenser- vaga beslut, oklarheter- (politiskt & administrativt genomförbart)

kan du utveckla det, - hur tänkte du då, - kan du ge exempel, - vad gjorde att du blev intresserad av detta, - vad hände sedan, - hur gick det till, - var skedde detta, - vem var med på det mötet, - varför var detta möte så viktigt, - varför, -