



## FÖRSVARSHÖGSKOLAN C-UPPSATS

Författare Mj Lars Träff	Förband F 16	Avdelning ChP 00/02, avd 1
FHS handledare Doktorand Birgitta Rydén, ISS / Övlt Martin Hallén, ILM		Telefon 08/788 75 00
Uppdragsgivare FHS/ILM	Beteckning 19 100:2018	Kontaktman
<p><b>Den militära flygutbildningen - kunde Försvarmakten påverka beslutet?</b></p> <p>Försvarmakten (FM), har en lång tradition av samarbete med de politiska beslutsfattarna i regering och riksdag avseende beslut rörande den egna förvaltningen. Ett av dessa tillfällen där FM och regering har samarbetat är vid utarbetande av regeringens proposition om <i>det nya försvaret</i>, våren 2000. En del fråga som regeringen inte lyckades skapa politisk majoritet för var placeringen av den militära flygutbildningen. Frågan skulle komma att påverka hela flygvapnet under mer än ett års tid med följd att organisation och personal svävade i stor osäkerhet om framtiden. När frågan till slut skulle avgöras, våren 2001 kunde politikerna i Förvarsutskottet (FöU) ändå inte enas kring ett beslut. Hotet om ett fortsatt beslutsvakuum tornade upp sig.</p> <p>Utifrån doktrinen om den folkstyrda förvaltningen ställs i uppsatsen frågan; om och i så fall hur FM försökte påverka den politiska beslutsprocessen angående den militära flygutbildningens lokalisering? Och i så fall vilket resultat fick förvaltningens ansträngningar?</p> <p>Som teoretiskt stöd används Rune Premfors och hans modell för studier av policy processer. Metoden utgörs av en kombinerad textanalys och fallstudie. Resultatet visar att FM försökte påverka beslutsfattarna att fatta ett för FM acceptabelt beslut. Vid en första anblick ser det ut som ansträngningarna var resultatlösa, men vid en närmare betraktelse uppnåddes åtminstone vissa positiva resultat med påverkansförsöken.</p> <p>Nyckelord; den militära flygutbildningen, det nya försvaret, politisk beslutsprocess, samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m, förvaltning.</p>		

## **Abstract**

### **The Air Force Flying Training School – Could The Swedish Armed Forces Influence The Political Decision?**

The Swedish Armed Forces have a long tradition in co-operation with the political decision-makers in the Swedish Government and in Parliament, concerning matters that affect the Armed Forces' administration. One occasion, when the Swedish Armed Forces and the Swedish Government were co-operating, is about the Government bill; *The New Defence*, spring 2000. One of the issues that the government could not create a political majority for was, where to place the Air Force Flying Training School. That inflicted upon the whole Air Force for more than a year, creating uncertainty in the organization and among personnel about the future. When at last the issue was meant to come to an end in spring 2001, the politicians in the Defence Board could not agree upon a solution. The threat of a prolonged situation without a decision piled up.

From a point of view based on the doctrine of the public administration the question in this paper is; if and in that case, how the Armed Forces tried to affect the political decision-making process about the Air Force Flying Training School? And in that case, what was the result of the administration's efforts?

The theory used in the paper is based upon Rune Premfors' model for studies of policy process. The method used is a combination of a study of a text and a case study. The result shows that the Armed Forces tried to influence the decision-makers to take a decision that was acceptable for the Armed Forces. The result seems to be nothing at first glance, but if you take a closer look at the result of the efforts, some advantages do appear.

#### **Keywords:**

The Air Force Flying Training School, The New Defence, Political Decision-Making Process, Co-operation between Civilian and Military Flight Education, Public Administration.

**DEN MILITÄRA FLYGUTBILDNINGEN!****Kunde Försvarmakten påverka beslutet?**

<b>1.</b>	<b>INLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	PROBLEMLÅGGRUND.....	1
1.2	PROBLEMLÅGGRULERING.....	2
1.3	SYFTE OCH FRÅGESTÅLLNING.....	4
1.4	AVGRÅNSNINGAR.....	4
1.5	KÅLLKRITIK.....	5
1.6	TIDIGARE FORSKNING.....	6
1.7	BEGREPPSFÖRKLARING.....	7
1.8	UPPSATSENS STRUKTUR OCH DISPOSITION.....	8
<b>2.</b>	<b>TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER.....</b>	<b>9</b>
2.1	INLEDNING.....	9
2.2	POLICYPROCESSEN.....	9
2.3	POLICYANALYS.....	11
2.4	VAL AV TEORIANKNYTNING.....	14
<b>3.</b>	<b>METOD.....</b>	<b>16</b>
3.1	FALLSTUDIE.....	16
3.2	INTERVJUER.....	18
3.2.1	<i>Urval av respondenter.....</i>	<i>18</i>
3.2.2	<i>Intervjufrågorna.....</i>	<i>18</i>
3.3	METODDISKUSSION.....	19
<b>4.</b>	<b>DEN MILITÄRA FLYGUTBILDNINGEN.....</b>	<b>20</b>
4.1	DEN POLITISKA BAKGRUNDEN.....	20
4.1.1	<i>En kronologisk överblick.....</i>	<i>20</i>
4.1.2	<i>Riksdagsbeslutet 2000-03-30, Det nya försvaret.....</i>	<i>21</i>
4.1.3	<i>Riksdagsbeslutet 2001-05-16, den militära flygutbildningen.....</i>	<i>28</i>
4.2	INTERVJUERNA.....	33
4.2.1	<i>Bakgrunden.....</i>	<i>33</i>
4.2.2	<i>Problemlåggrunden.....</i>	<i>35</i>
4.2.3	<i>Alternativlåggrunden.....</i>	<i>39</i>
4.2.4	<i>Rekommendationslåggrunden.....</i>	<i>41</i>
4.2.5	<i>Beslutslåggrunden.....</i>	<i>47</i>
5.1	IDENTIFIERING AV PÅVERKANSFÖRSÖK.....	54
5.1.1	<i>Bakgrunden.....</i>	<i>54</i>
5.1.2	<i>Om och hur försökte FM påverka i problemlåggrunden.....</i>	<i>55</i>
5.1.3	<i>Om och hur försökte FM påverka i alternativlåggrunden.....</i>	<i>56</i>
5.1.4	<i>Om och hur försökte FM påverka i rekommendationslåggrunden.....</i>	<i>57</i>
5.1.5	<i>Om och hur försökte FM påverka i beslutslåggrunden.....</i>	<i>58</i>
5.2	VILKET RESULTAT FICK FM ANSTRÅNGNINGAR?.....	59
5.2.1	<i>Prop; det nya försvaret.....</i>	<i>59</i>
5.2.2	<i>Prop; samverkan mellan civil och militär flygutbildning.....</i>	<i>60</i>

5.2.3	<i>ÖB föreslår en ny utredning grundad på fyra flottiljer!</i> .....	60
5.2.5	<i>GI Fv debattartikel!</i> .....	61
5.2.5	<i>Sista chansen att påverka!</i> .....	62
5.2.6	<i>Rollspel och dubbla budskap!</i> .....	62
5.3	SLUTSATSER.....	63
5.4	UPPSATSENS RESULTAT .....	69
5.5	FÖRSLAG PÅ FRAMTIDA FORSKNING .....	70
<b>6.</b>	<b>SAMMANFATTNING .....</b>	<b>72</b>
<b>7.</b>	<b>REFERENSLISTA.....</b>	<b>75</b>
7.1	TRYCKTA KÄLLOR .....	75
7.2	OTRYCKTA KÄLLOR .....	76

**Bilagor:**

1. Respondenter och intervjufrågor
2. Förkortningar
3. Figurförteckning
4. Politiker sviker flygvapnet

## DEN MILITÄRA FLYGUTBILDNINGEN!

### Kunde Försvarsmakten påverka beslutet?

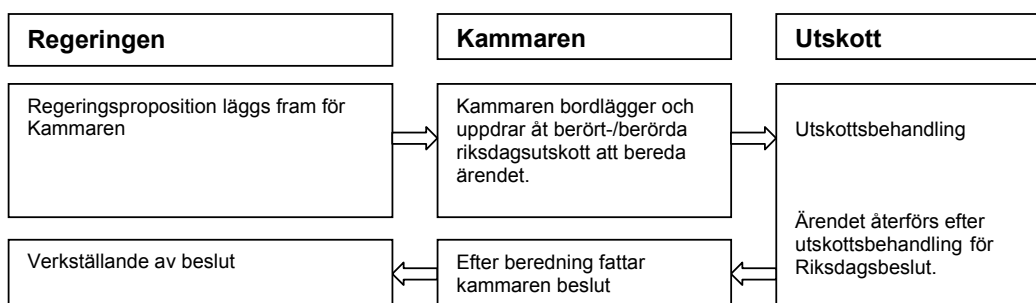
#### 1. INLEDNING

Det här kapitlet inleds med en problembakgrund som leder fram till själva problemformuleringen. Därefter redovisas uppsatsens syfte och frågeställning. Sedan redovisas avgränsningar, källkritik, tidigare forskning, uppsatsens nyckelord med begreppsförklaring och slutligen uppsatsens struktur och disposition

##### 1.1 Problembakgrund

Styrningen av den svenska statsförvaltningen vilar på fyra hörnpelare; föreskriftsmakten, finansmakten, utnämningmakten och kontrollmakten. Tidigare styrde statsmakten den offentliga sektorn i huvudsak i form av regelstyrning. Denna styrform har under senare årtionden lämnat plats åt en mer mål- och resultatnriktad styrform. Syftet med mål- och resultatstyrningen är att politiker skall kunna koncentrera sig på att formulera mål och önskvärda resultat som sedan följs upp och utvärderas för att ligga till grund för en fortsatt politisk beslutsprocess. I praktiken kan styrningen ta sig följande former: Legal- eller regelstyrning, anslagsstyrning, rekryteringsstyrning, formstyrning, nätverksstyrning och informella kontakter. Några olika synsätt på styrningen som diskuterats under senare år är doktrinerna om den folkstyrda- den lagstyrda- och den marknadsstyrda förvaltningen. Statsmaktens styrning av Försvarsmakten (FM), passar in i de första doktrinernas tänkesätt, dvs. folkstyre och lagstyre, med hänvisning till att den folkstyrda förvaltningen bygger på den demokratiska styrningskedjan i beslutsprocessen. All offentlig makt utgår ifrån folket; dvs. allmänheten delegerar genom fri opinionsbildning och allmänna val till politiker att fatta beslut i gemensamma angelägenheter, som sedan skall realiseras av förvaltningen. Besluten omsatta i handling skall då i princip överrensstämma med folkmajoritetens krav och önskemål. Medborgarnas politiska förväntningar bör alltså fälla utslaget i den folkstyrda

förvaltningen. Det kräver i sin tur engagemang och förankring samt representativitet i åsikter inom hela beslutsprocessen, dvs. i hela systemet. Med ett sådant synsätt blir förvaltningen inte bara en del i systemet utan också delaktigt i den politiska beslutsprocessen. Politiken genomsyrar hela beslutskedjan från det att regeringen lägger fram sin proposition för riksdagen, som normalt bordlägger densamma med anledning av beredningstvång av ärenden i vilka riksdagen skall fatta beslut. Beredningen genomförs sedan normalt i berörda riksdagsutskott innan ärendet återförs som ett utskottsbetänkande till riksdagen för beslut.<sup>1</sup>



Figur 1. Egen bild över riksdagens ärendegång vid riksdagsbeslut

## 1.2 Problemformulering

Sedan Berlinmurens fall har FM, genomgått genomgripande organisatoriska förändringar. Dessa förändringar har i flera fall FM, bl a utifrån ekonomiska motiv tagit initiativ till och föreslagit förändringar som statsmakten därefter utifrån ideologiska och politiska utgångspunkter har fattat beslut om, ofta i stort överrensstämmande med FM förslag eller synpunkter.

Ett sådant tillfälle där FM föreslagit och deltagit i utarbetande av förslag till riksdagsbeslut är propositionen om *det nya försvaret*.<sup>2</sup> Grunden till regeringens proposition *det nya försvaret* utarbetades av en särskild arbetsgrupp. Den bestod av representanter både från försvarsdepartementet (Fö), och FM.

<sup>1</sup> Halvarsson, A. mfl, (1972), *Sveriges statskick fakta och perspektiv*, Umeå och Stockholm, Almqvist & Wicksell, elfte upplagan

<sup>2</sup> Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*

Propositionen skulle komma att utgöra underlag för ett av de mer organisatoriskt genomgripande försvarsbeslut som har fattats under modern tid. Efter sedvanlig beredning i försvarsutskottet kunde en politisk majoritet ställa sig bakom betänkandets huvuddrag. Den 30 mars 2000 fattade riksdagen sitt beslut. Det fanns dock en väsentlig del av betänkandet som regeringen inte lyckades skapa en majoritet för i riksdagen. Problemet som återstod var utformningen av flygstridskrafternas grundorganisation. Knäckfrågan, som orsakade att denna del av betänkandet lyftes ut ur riksdagsbeslutet och återvisades till regeringen var den militära flygutbildningens placering. Detta skulle komma att påverka hela flygvapnet (såväl personal som organisation), som fram till den 16 maj 2001 då riksdagen fattade påföljande beslut om försvarsutskottets betänkande *den militära flygutbildningen m.m.* svävade i osäkerhet om framtiden.<sup>3</sup>

Det beslut som riksdagen till slut fattade den 16 maj 2001, väckte lika många frågetecken som det rätade ut. Beslutet innebar endast (trots propositionens syfte), att man bestämde sig för vilka flottiljer som skulle finnas kvar, utan att kunna peka ut på vilken av dem kvarvarande flottiljerna flygskolan skulle placeras. Det nya beslutet var i sig inte bara ”okomplett” ur försvarsmaktens synvinkel. Beslutet gick också emot Överbefälhavarens (ÖB), förslag till utformning av flygstridskrafternas grundorganisation, ett förslag som inom FM förväntades ha stor genomslagskraft hos den beslutsfattande nivån (FöU och riksdagen), efter alla de politiska turer som förevarit.

Mot bakgrund av vad jag här beskrivit är utgångspunkten i den här uppsatsen att jag ställer mig undrande, i vilken grad förvaltningen (FM), kan anses påverka den politiska beslutsfattande nivån? Kan FM sägas ha varit delaktig i den politiska beslutsprocessen avseende den militära flygutbildningens placering och i så fall i vilken grad kunde FM påverka statsmaktens styrning av den egna förvaltningen.

---

<sup>3</sup> Försvarsutskottet; Betänkande 2000/01:FöU2 *Den militära flygutbildningen m.m.*

### 1.3 Syfte och frågeställning

Uppsatsens syfte är att med ett policy analytiskt perspektiv beskriva processen kring den militära flygskolans placering. Uppsatsens frågeställning är *om* och i så fall *hur* FM försökte *påverka den politiska beslutsprocessen* angående den militära flygutbildningens lokalisering? Och i så fall *vilket resultat* fick förvaltningens ansträngningar?<sup>4</sup>

### 1.4 Avgränsningar

För att rekonstruera händelseförloppet på den rikspolitiska nivån börjar bakgrundsbeskrivningen av den politiska beslutsprocessen den 19 maj 1999 när FM lämnar sitt underlag till regeringen inför propositionen det nya försvaret. Studiet av själva beslutsprocessen avgränsas dock i tid från den 30 mars 2000, dvs. tidpunkten för riksdagens beslut om *det nya försvaret*.<sup>5</sup> Fram till den 16 maj 2001, dvs. tidpunkten för riksdagsbeslutet om *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*<sup>6</sup> Beslutsprocessen avgränsas enligt ovan dels av utrymmesskäl och dels för att den avgränsade tidsperioden är särskilt intressant ur synvinkeln att riksdagsbeslutet den 30 mars 2000 var tänkt att lägga grunden för "det nya försvaret". Beslutet blev för flygvapnet som helhet ett "icke beslut", dvs. hela flygvapnets organisation svävade under den avgränsade tidsperioden i stor osäkerhet om framtiden. En annan intressant vinkling under avgränsningsperioden är det uppdrag som FöU gav till FM om att inkomma direkt till utskottet med beslutsunderlag där en genomgripande genomlysning av flygstridskrafternas grundorganisation efterfrågades. En sådan omfattande utredning efter att regeringen har lagt sin proposition och under pågående utskottsbehandling är ovanligt i den "ordinarie beredningsgången" före ett riksdagsbeslut. Förvaltningens del i den politiska beslutsprocessen sker normalt inför framtagandet av regeringens proposition eller som svar på sakfrågor och motioner när ärendet ligger hos utskottet.

---

<sup>4</sup> Med försvarsmakten avses i detta fall myndigheten och dess företrädare.

<sup>5</sup> Försvarsutskottet; Betänkande 1999/00:FöU2 *Det nya försvaret*

<sup>6</sup> Riksdagen; Protokoll 2000/01:112 *Den militära flygutbildningen m.m.*



Uppsatsen skrivs ur ett FM-perspektiv, varför fallstudien kommer att inriktas på befattningshavare ur FM. Att belysa processen ur både ett politiskt och FM-perspektiv blir för omfattande för denna uppsats.

### **1.5 Källkritik**

Svaret på frågeställningarna söks dels genom dokument- och textanalys och dels genom en fallstudie där intervjuer har använts.

*Skriftligt material:* Huvuddelen av det skriftliga materialet har hämtats från Sveriges riksdags Web-tjänst debatt och beslut/Rixlex.<sup>7</sup> Därigenom har fastställda/protokollförda offentliga dokument nyttjats, vilket starkt bidrar till att uppsatsens sakinhåll avseende beslutsprocessens händelseförlopp därigenom kan sägas ha både validitet, trovärdighet och för uppsatsens syfte även tillräcklig närhet. Vid återgivandet av de officiella texterna har avsikten i uppsatsen varit att återge den officiella bilden av händelseförloppet, varför jag som författare försöker tolka dessa texter utifrån ett neutralt perspektiv. Det skriftliga materialet har i huvudsak nyttjats för bakgrundsbeskrivning inför uppsatsens intervju del. Utöver Rixlex har till viss del även andrahandskällor nyttjats i form av tidningsartiklar.

*Respondenter:* Uppsatsen huvudsakliga empiriska grund utgörs av den intervjuserie som har genomförts mellan den 14 december 2001 och den 14 januari 2002. Respondenterna är att betrakta som subjektiva förstahandskällor, vilka kan indelas i två kategorier. Den första kategorin utgörs av, den av ÖB tillsatta arbetsgrupp vilken utarbetade FM svar till FöU. Den andra kategorin utgörs av ett urval av flottiljchefer vilka var direkt berörda av utgången av arbetsgruppens förslag och riksdagens beslut.<sup>8</sup> Båda kategorierna anses uppfylla kravet på såväl äkthet som närhet. Samtliga respondenter har återgivit sin subjektiva bild eller uppfattning av händelseförloppet. Det bör uppmärksammas att ÖB:s arbetsgrupp har större kännedom om processen i

---

<sup>7</sup> <http://www.riksdagen.se/debatt/Index.asp> (2002-02-18)

högkvarteret (HKV), än gruppen av flottiljchefer. De sistnämnda har fungerat som rådgivare åt Generalinspektören för flygvapnet (GI Fv), i sakfrågan. En svaghet som ämnet för- och syftet med uppsatsen för med sig, är det faktum att frågan om den militära flygutbildningens placering inte är avgjord när respondenterna intervjuas. Det finns också ett visst ”skimmer av känslighet” i ärendet pga. närhet i tid och att många arbetstagare drabbas av beslutet. Detta kan medföra att respondenterna har svårt att tala fritt och öppet.

### **1.6 Tidigare forskning**

Tidigare forskning om FM förmåga att påverka politiska beslut är synnerligen sparsamt förekommande. Vid eftersökning av tidigare forskning har samtliga i uppsatsen förekommande nyckelord och begrepp (se pkt 1.7), använts som sökord i FHS biblioteks tillgängliga och relevanta databaser, tex. FOI-rapport databas, LIBRIS bibliotekskatalog, FHS bibliotekskatalog samt tidigare skrivna C-uppsatser och enskilda utredningar vid FHS. Resultatet var mycket klen. Detta kan delvis förklaras med att det relativt starkt avgränsade ämnet för fallstudien är näraliggande i tiden och vid uppsatsens start är ärendet inte avgjort i sin helhet. Vilket sammantaget gör att forskning om ämnet inte hunnit att genomföras.

Däremot finns det studier av mer generell och övergripande karaktär, t ex Bo Rothstein m fl har i boken; *Politik som organisation* belyst förvaltningspolitikens grundproblem och hur fördelningen av makt och inflytande ser ut mellan politiker, tjänstemän, sakkunniga m fl Rothsteins bok har använts som referenslitteratur i den här uppsatsen.<sup>9</sup> Det finns också en studie gjord av statens institut för byggnadsforskning, om bakgrunden till ett regionalpolitiskt beslut; *Fredsförband i Arvidsjaur*. Ämnet tangerar den här studiens ämne men avhandlar inte påverkansperspektivet, vilket är denna uppsats kärna.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Se bilaga 1, Respondenter och intervjufrågor

<sup>9</sup> Rothstein Bo, mfl, *Politik som organisation*, SNS Förlag, Kristianstad, 1997

<sup>10</sup> Magnusson L, *Fredsförband i Arvidsjaur*, Statens institut för byggnadsforskning, 1979

Ett exempel på tidigare C-uppsatser vid FHS som berör ämnesområdet är P M Nilsson, ChP 98/00, uppsats; *Policyförändringar och svensk försvarspolitik under försvarsbeslutsperioden 1996-1999*. Uppsatsen berör policyförändringar avseende svensk försvarspolitik, dock ej ur ett påverkansperspektiv. Ett annat exempel är Kermit Larsson, ChP 99/01, uppsats; *implementering av försvarsbeslutet 1996*. Uppsatsen beskriver vad som händer efter ett försvarsbeslut, vilket skiljer även den uppsatsen från denna.<sup>11</sup>

Sammantaget är tillgången på tidigare empirisk forskning utifrån vetenskaplig metod starkt begränsad.

## **1.7 Begreppsförklaring**

### *Den militära flygutbildningen*

I den här uppsatsen avses Grundläggande flygutbildning (GFU) och Grundläggande taktisk flygutbildning (GTU). Vid tidpunkten för uppsatsens skrivande bedrivs GFU vid F 10 i Ängelholm och GTU vid F 16 i Uppsala. Både GFU och GTU bedrivs med flygplan SK 60 och är de två steg som föregår typ inflygning på JA 37 Viggen eller JAS 39 Gripen.

### *Det nya försvaret*

I den här uppsatsen avses försvarsbeslutet (inklusive föregående process), om *det nya försvaret* den 30 mars 2000 och därtill hörande proposition, utskottsbetänkande och protokoll.

### *Politisk beslutsprocess*

I den här uppsatsen avses den process som föregår ett riksdagsbeslut. Dvs. från det att regeringen påbörjar arbetet med en proposition till riksdagen och fram till det att riksdagen efter utskottsbehandling fattar beslut i ärendet.

---

<sup>11</sup> Larsson Kermit, *Implementering av försvarsbeslutet 1996*, FHS C-uppsats, 2001

*Samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

I den här uppsatsen avses riksdagsbeslutet; *Samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.* (inklusive föregående process), den 16 maj 2001 och därtill hörande proposition, utskottsbetänkande och protokoll.

*Förvaltning*

Att sköta eller administrera något för någon annans räkning. Speciellt används termen för att beteckna den organisation, *offentlig förvaltning*, som har till uppgift att bereda och verkställa de politiska besluten.<sup>12</sup>

**1.8 Uppsatsens struktur och disposition**

Inledningsvis redovisas i kapitel 1 uppsatsens problembakgrund, problemformulering samt syfte och frågeställning. I kapitel 2 redovisas den teoretiska bakgrunden avseende politiska beslutsprocesser. Metodik, synsätt och tillvägagångssätt återfinns i kapitel 3. Den empiriska delen utgörs av två delar, dels en bakgrundsbeskrivning i form av en textanalys och dels en fallstudie där intervjuer har använts för insamlande av empiriskt underlag, båda återfinns i kapitel 4. Textanalysen är nödvändig för att kartlägga händelseförloppet och fallstudien för att kunna analysera FM roll. Kapitel 4 ligger sedan till grund för kapitel 5 innehållande analys och slutsatser med svar på uppsatsens frågeställning. Sist i kapitel fem redovisas förslag till fortsatt forskning. Kapitel 4 och 5 utgör således uppsatsens kärna. I kapitel 6, sammanfattas uppsatsen. Det sista kapitlet, 7 innehåller en referenslista, där i uppsatsen använt material redovisas.

---

<sup>12</sup> <http://www.ne.se>

## 2. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

I det här kapitlet redovisas de teoretiska utgångspunkter som har använts i uppsatsen. Inom public policy forskningens område har jag studerat två intressanta forskares verk om policyprocesser och policyanalys. Slutligen motiverar jag val av teoriansknytning.

### 2.1 Inledning

Det teoretiska ramverket för att strukturera den här uppsatsens problemställningar torde kunna återfinnas inom ”public policy” forskningen. Under mina studier av policyprocessen har jag funnit två, för den här uppsatsen intressanta forskare. Deras verk har många likheter men skiljer sig på vissa för den här uppsatsen avgörande punkter. Den första är Paul A. Sabatier, som har utvecklat en teori som heter ”The Advocacy Coalition Framework” (ACF), vilken vi kommer att syna närmare i pkt 2.2.<sup>13</sup> Den andra forskaren är Rune Premfors, vars modell för ”policy analys” kommer att synas i pkt 2.3.<sup>14</sup>

### 2.2 Policyprocessen

Förmågan att kartlägga ”tros föreställningar” och ”handlingsprogram” förbättras om man sätter dessa tillsammans. Detta skapar en förutsättning för att utvärdera olika aktörers påverkan och då särskilt den ”tekniska informationen” och dess betydelse för policyförändringar. I inledningen till sin bok, ”Theories of the Policy Process” efterlyser Paul A.<sup>15</sup> Sabatier m fl, ett behov av ”bättre teorier” för studier av policyprocesser än de teorier som hittills har använts inom policyprocessforskningen. Sabatier hävdar att den offentliga policyprocessen består av: *hur problemet formuleras och förs upp på regeringsnivå för beslut, hur de olika förvaltningarna formulerar alternativ och väljer linje eller med ett annat ord lösning, samt hur dessa lösningar*

---

<sup>13</sup> Paul A. Sabatier mfl, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, University of California 1989

<sup>14</sup> Premfors Rune, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund 1989

*implementeras, utvärderas och ändras.* Med detta som utgångspunkt har Sabatier utvecklat grunden till modellen ”The Advocacy Coalition Framework” (ACF).

Författarna hävdar att ACF i stort uppfyller kravet på att vara en vetenskapligt grundad teori. De anser att ACF ”kritiska villkor” är klart och tydligt definierade. ACF har två enkla drivkrafter: koalitionsmedlemmarnas grundläggande värderingar och externa störningar samt att ACF också har många vederläggbara hypoteser och är relativt bred inom sitt användningsområde. Teorin skapades ursprungligen med utgångspunkt i den Amerikanska politiska världen. Författarna anser dock att den är användbar i andra miljöer/system bara man definierar vad som menas med ”en förändring i systemets styrande koalition” och status på de dokument som studeras.<sup>16</sup>

Ursprungligen vilade ACF på fem antaganden, eller förutsättningar, som grundar sig på policy implementeringslitteraturen och den ”tekniska” informationens betydelse för offentlig policy: *För det första:* ACF teorier om policyprocesser måste ta hänsyn till hur ”teknisk information” påverkar problemet och vilken effekt denna information har på olika lösningar. *För det andra:* för att förstå processen bakom policyförändringar krävs det ett relativt långt tidsperspektiv, Sabatier och Jenkins-Smith talar om minst ett årtionde eller mer. *För det tredje:* tonar ACF ned vikten av den offentliga beslutsstrukturen/-organisationen och lyfter i stället fram de politiska subsystemen och deras påverkan på policyprocessen. Författarna belyser den påverkan som aktörer eller organisationer som är berörda av eller är intresserade av frågan har på policyskapandet kring densamma. *För det fjärde:* vill ACF vidga synen på de subsystem som påverkar policyprocessen. ACF delar in dessa i två kategorier: dels journalister, forskare och policy analytiker som har en betydande roll vid såväl skapande, spridande som utvärdering, och

---

<sup>15</sup> Paul A. Sabatier mfl, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, University of California 1989, sid 3

<sup>16</sup> Ibid, sid 150

dels i alla nivåer av myndighetsutövande som är aktiva i såväl policyformulering och implementering. Författarna pekar på att i vissa länder skapas policy ofta på lägre eller lokal nivå för att sedan spridas/utvecklas till att bli en landsomfattande policy. *För det femte:* offentlig policy och program innefattar teorier eller målsättningar hur dessa skall uppnås, tex värde prioritering, hur relationer uppfattas och en uppfattning om tex. andra stater samt ”storleken” på problemet.<sup>17</sup>

### 2.3 Policyanalys

Premfors skriver att policyanalysen syftar till att utveckla professionell kunskap om offentliga handlingslinjer och program.<sup>18</sup> Termen policy inbegriper skilda åtgärder som vidtas för att förverkliga offentliga riktlinjer eller program. Det får enligt Premfors inte handla om mycket begränsade åtgärder eller enstaka beslut. Det är snarare frågan om en kedja av beslut. Det är kedjan som är en policy, en enskild länk är det inte. Enligt Premfors är den egentliga betydelsen av termen analys ett ”isärtagande”. Att analysera ett problem innebär att man på olika sätt delar in det i olika komponenter och betraktar en i taget. Detta är förstås det vanliga tillvägagångssättet vid all systematisk tankeverksamhet. Men man kan också se en fara i en sådan process. Genom sönderdelningen kan man förlora uppfattningen om helheten. I en problemanalys finns alltid risk för en så kallad suboptimering, det vill säga att man löser olika del problem på ett optimalt sätt, men att dessa dellösningar sammantaget förhindrar en optimal lösning på hela problemet. Därför bör begreppet analys omfatta både en sönderdelning och ett senare ihopfogande av delarna i ett delvis annorlunda mönster.<sup>19</sup> Premfors utgår från den rationalistiska modellen vilken kännetecknas av egenskaper enligt följande: *en dominerande beslutsfattare, entydiga stabila mål, klar åtskillnad mellan mål*

---

<sup>17</sup> Paul A. Sabatier mfl, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, University of California 1989, sid 118-119

<sup>18</sup> Premfors Rune, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund 1989, baksidan

<sup>19</sup> Ibid, sid 9-10

*och medel, fullständig information om samtliga medel/alternativ och deras konsekvenser samt beslut i form av optimering.*<sup>20</sup>

Premfors presenterar i sin bok en modell för policyanalys. Han har valt att redovisa modellen i sju faser; *problem, alternativ, rekommendation, beslut, genomförande, utvärdering och återföring.*

I *problemfasen* identifieras och struktureras policyproblemet.<sup>21</sup> Avseende identifieringen av problemet skiljer Premfors på problemsökning och problemval. I samband med problemsökning aktualiseras metoder och tekniker av ett slag som närmast har att göra med individers och offentliga organisationers generella förmåga att effektivt inhämta information, ofta med ambition att identifiera problem så tidigt som möjligt. Problemval är enligt Premfors den troligaste uppgiften för en analytiker. Om probleminentifiering främst handlar om att välja rätt problem eller, snarare, rätt problemområde, så gäller problemstrukturering uppgiften att beskriva eller, om man så vill, strukturera problemet rätt. Premfors beskriver detta något förenklat som att göra en snabbversion av analysen i sin helhet, eller åtminstone fram till rekommendationsfasen.<sup>22</sup> Sammanfattningsvis skriver Premfors att problemfasen kan ses som en komprimerad version av en fullständig analys.

I *alternativfasen* söks och värderas alternativa lösningar.<sup>23</sup> Avseende alternativsökning framhålls kreativiteten hos problemsökaren. Vid den efterföljande värderingen av alternativen är det viktigt att bara ta med ett mycket begränsat antal förslag till lösning av det aktuella policyproblemet<sup>24</sup>. Lämpliga metoder vid alternativsökning som beskrivs av Premfors är ”synectics” och ”brainstorming”.<sup>25</sup> Avseende alternativvärdering betonas att de analytiska aktiviteter som inbegrips inte avser att leda ända fram till det

---

<sup>20</sup> Premfors Rune, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund 1989, sid 41-43

<sup>21</sup> Ibid, sid 44

<sup>22</sup> Ibid, sid 53-55

<sup>23</sup> Ibid, sid 44

<sup>24</sup> Ibid, sid 68

<sup>25</sup> Ibid, sid 66



formella beslutsfattandet. Premfors delar in tillvägagångssättet vid alternativvärdering i olika metodfamiljer: framtidsbedömningar, beslutsanalys och kostnadsnyttoanalys.<sup>26</sup>

I *rekommendationsfasen* bestämmer sig analytikern för ett (eller ibland ett fåtal) alternativ och kommunicerar detta med val av handlingslinjer.<sup>27</sup> Policyanalytikern skall här efter bästa förmåga tala om vad som bör göras, dvs. peka ut och argumentera för det bästa alternativet. Premfors påpekar att klara, konsistenta och generella mål är en bristvara i policyprocessen. För att klara sin uppgift att koppla samman mål och alternativens egenskaper, måste policyanalytikern därför utveckla sina egna kriterier. I normalfallet är dessa kriterier en tolkning av uppdragsgivarens mål, men de går också tillbaka till analytikerns egna insikter om – och värderingar kring – i policyprocessen ofta förekommande kriterietyper och deras egenskaper: ekonomisk effektivitet och rättvis fördelning, participation valfrihet flexibilitet och förutsägbarhet, medborgaranalytikern, politisk och administrativ genomförbarhet samt politiska ideologier och etiska system.<sup>28</sup>

I *beslutsfasen* är det beslutsfattaren som fattar det formella beslutet om val av alternativ, dvs. det formella, legitimerande beslutet om en viss policy. Här nedtonas analytikerns roll till förmån för beslutsfattaren.<sup>29</sup> Premfors definierar beslutsfasen som de aktiviteter som förekommer i och i omedelbar närhet till det formella beslutsfattandet i politiskt-administrativa organ.<sup>30</sup>

Också *genomförandefasen* domineras av ”handling” (dvs. de aktiviteter som följer på det formella beslutet och pågår tills en handlingslinje eller ett program omsatts i praktisk verksamhet) snarare än analys, men här finns också många analysuppgifter.<sup>31</sup> Ett exempel på policyanalytikerns roll är att bidra till att

---

<sup>26</sup> Premfors Rune, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund 1989, sid 68-82

<sup>27</sup> Ibid, sid 44

<sup>28</sup> Ibid sid 87-101

<sup>29</sup> Ibid, sid 44

<sup>30</sup> Ibid, sid 118

<sup>31</sup> Ibid, sid 44

förverkliga intentionerna bakom det formella beslutet eller att belysa svårigheterna med implementationen av beslutet om det ingår i uppdraget.<sup>32</sup>

I *utvärderingsfasen*, då frågan ställs hur det har gått, blir processen återigen ”analytisk” och analytikern ibland en central aktör.<sup>33</sup> I denna fas försöker man att ta reda på om en handlingslinje eller ett handlingsprogram uppfyllt de förväntningar som vägledde det formella beslutet eller andra aktörers förväntningar i samband med detta beslut.<sup>34</sup>

I *återföringsfasen*, slutligen dras konkreta och handlingsrelevanta lärdomar för framtiden av vad som hittills skett – ibland på basis av analys.<sup>35</sup> Premfors diskuterar tre återföringstyper: fortsättning, förändring och avveckling. Slutligen trycker Premfors på att denna fas är väl så viktig som de övriga faserna, men den är också (tillsammans med probleffasen), den del i policyprocessen vi förstår minst och förmodligen hanterar sämst.<sup>36</sup>

## **2.4 Val av teori anknytning**

Sabatier's teori ACF fyller inte riktigt den funktion som teoristödet bör ha i den här uppsatsen. Det tyngsta skälet till att välja bort Sabatier är att ett av hans grundläggande antaganden för ACF är att den tidsperiod som skall studeras ej får vara för kort, han talar om minst ett decennium. Detta ställer till problem i den här uppsatsen där (bakgrunds beskrivningen inräknad), är avgränsad till under ca tre år. Detta gör att ACF är mindre lämpad att använda som stöd.

Delar av Premfors modell med sju faser; *problem, alternativ, rekommendation, beslut, genomförande, utvärdering och återföring*, går att applicera på uppsatsens frågeställning för att på så sätt strukturera och analysera den politiska beslutsprocessen. De delar som är användbara i uppsatsen är: probleffasen, alternativfasen, rekommendationsfasen och beslutsfasen. De

---

<sup>32</sup> Premfors Rune, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund 1989, sid 129

<sup>33</sup> Ibid, sid 44

<sup>34</sup> Ibid, sid 141

<sup>35</sup> Ibid, sid 44

övriga faserna ryms inte inom ramen för uppsatsen, vilket grundas på att beslutet om flygskolans placering ej togs under den avgränsade studieperioden

Med ovanstående argument som stöd väljer jag att i den här uppsatsen använda delar av Premfors modell med de sju faserna som teoretiskt stöd. Valet av Premfors grundas på att de faser som han definierat är lätta att applicera på uppsatsen empiriska material även om studieperioden är relativt kort (ca ett år, exklusive bakgrundsbeskrivning).

---

<sup>36</sup> Premfors Rune, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund 1989, sid 147-152

### 3. METOD

I det här kapitlet inleder jag med att förklara och motivera de avstamp jag gör inför val av forskningsmetod. Därefter redovisas och motiveras vald forskningsmetod. Sedan går jag igenom hur urval av respondenter och utformning av intervju frågorna har gått till. Slutligen förs en diskussion om fördelar respektive begränsningar med vald metod.

#### 3.1 Fallstudie

Det förefaller lämpligt att använda fallstudien som metod i den här uppsatsen. För att förstå och kunna tillämpa fallstudien som forskningsmetod har Sharan B. Merriam's bok, *fallstudien som forskningsmetod* använts.<sup>37</sup> Viss kunskap har också hämtats ur Rolf Ejvegård's bok, *vetenskaplig metod*.<sup>38</sup>

Valet av forskningsmetod grundas på att ämnet för uppsatsen är aktuellt samt att inga specifika forskningsresultat om beslutsprocessen kring den militära flygutbildningens placering finns att tillgå. Fallstudien som metod lämpar sig väl med hänsyn till dess förmåga att hantera många olika typer av empiriskt material (i denna uppsats dokumentanalys och intervjuer).<sup>39</sup> En annan viktig parameter för val av synsätt är frågeställningens relativt komplexa natur, vilket medför att uppsatsen kommer att fokusera på helheten i processen och inte enskilda detaljer. Datainsamlingen har en *induktiv karaktär*, dvs. ingen hypotes läggs fram som uppsatsen senare skall söka stöd för, utan analyserna är rent induktiva och beskrivande och grundar sig på vad som framkommer i uppsatsens analysdel. Uppsatsen har ett *partikularistiskt inslag* i och med att fokus görs på en viss situation, dvs. beslutsprocessen och förmågan att påverka densamma. Uppsatsen har också ett *deskriptivt inslag*, genom en *kvalitativ litterär beskrivning* av den politiska beslutsprocessen. Det *heuristiska inslaget* utgörs av att studien kan förbättra förståelsen av den politiska processen och

---

<sup>37</sup> Merriam Sharan B, *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund 1994

<sup>38</sup> Ejvegård Rolf, *Vetenskaplig metod*, Studentlitteratur, 1996 andra upplagan, Lund

<sup>39</sup> Merriam Sharan B, *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund 1994, sid 23

FM förmåga att påverka densamma. Det *induktiva inslaget* utgörs av att eventuell generalisering och hypotes uppstår ur det resonemang som förs i uppsatsen samt att upptäckt av nya begrepp och relationer kan ge en förståelse snarare än verifiering av på förhand specificerade hypoteser.<sup>40</sup>

Enligt Merriam krävs för att en intervju ska bli framgångsrik ett samspel mellan intervjuare och respondent. Detta samspel är i hög grad beroende av forskarens förhållningssätt och förmåga att ställa frågor. För att kunna lägga upp en strategi för intervjun bör forskaren ha en klar uppfattning om vilken information som behövs för att nå syftet med forskningen. Merriam skriver också att särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att bedöma riktigheten i den information som kommer fram.<sup>41</sup>

För att göra anspråk på att uppsatsens resultat har ett vetenskapligt värde, måste i uppsatsen använda undersökningsmetoder vara *reliabla* (tillförlitligheten hos, och användbarheten av ett mätinstrument), och *valida* (att man mäter det man vill mäta).<sup>42</sup> Avseende reliabilitet så uppfylls detta i bakgrundsbeskrivningen av den politiska beslutsprocessen, av att i studien ingående dokument och respondenter värderas utifrån äkthet, närhet, tendens, beroende och kontext, avvikelser från detta kommer särskilt att belysas vid behov.<sup>43</sup> Resultatet av intervjuerna kommer också att jämföras mellan respondenterna.<sup>44</sup> Validiteten erhålls genom noggrant val av dokument för analys (propositioner, utskottsbetänkanden och riksdagsprotokoll), och val av respondenter (personer som deltagit i processen eller befunnit sig i en rådgivande position), i intervjuerien.

---

<sup>40</sup> Merriam Sharan B, *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund 1994, sid 25-27

<sup>41</sup> Ibid, sid 100

<sup>42</sup> Ejvegård Rolf, *Vetenskaplig metod*, Studentlitteratur, 1996 andra upplagan, Lund, sid 67-74

<sup>43</sup> Egna lektionsanteckningar, Övlt K-R Lindgren FHS/SI, *Källkritik och introduktion till metodikövningar*, 2000-09-26

<sup>44</sup> Ejvegård Rolf, *Vetenskaplig metod*, Studentlitteratur, 1996 andra upplagan, Lund, sid 68-69

## 3.2 *Intervjuer*

### 3.2.1 **Urval av respondenter**

Urvalet av respondenter har gjorts genom kvoturval av från Försvarsmakten inblandade aktörer (se respondent förteckning).<sup>45</sup> Dvs. de huvudsakliga aktörerna är identifierade (med hjälp av öv Owe Wagermark HKV som själv har haft en god insyn i processen, dock utan att kunna anses som en ”aktör” i denna process och därför inte valts ut som respondent).<sup>46</sup> Respondenterna har vid intervjutillfället delats in i två grupper: ÖB arbetsgrupp och flottiljchefer. Båda grupperna har varit involverade i processen, dock i olika omfattning (se pkt källkritik). I uppsatsens empiriska del används intervjumaterialet som en enhet, eftersom syftet med uppsatsen inte är att leta efter skiljaktigheter mellan de olika nivåerna i processen. Syftet med intervjuerien har varit att kartlägga händelseförloppet på förvaltningsnivån. Efter att respondenterna hade identifierats har dessa tillfrågats om de vill låta sig intervjuas. Respondenterna har vid intervjutillfället inte känt till vilka de övriga respondenterna är. Frågorna har inte delgivits i förväg i syfte att skapa en spontan situation där den enskilde respondenten skall känna sig fri från begränsningar.

### 3.2.2 **Intervjufrågorna**

För att strukturera frågorna till respondenterna har delar av Premfors modell med sju faser nyttjats (problemfasen, alternativfasen, rekommendationsfasen och beslutsfasen). Detta görs dels för att försöka få ett grepp om helheten i processen (under den avgränsade studieperioden), och dels för att erhålla tillräckligt djup och bredd i studiematerialet som utgör en stor del av uppsatsens empiriska underlag. Motivet för att välja bort de resterande tre faserna redovisas under pkt val av teori.<sup>47</sup>

Intervjufrågorna har utformats på ett så strukturerat och språkligt korrekt sätt som möjligt. Vid utformningen av frågorna har objektivitet eftersträvat, därför

---

<sup>45</sup> Merriam Sharan B, *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund 1994, sid 63

<sup>46</sup> Möte med öv Owe Wagermark på hans tjänsterum, 2001-11-19, kl 1300

<sup>47</sup> Premfors Rune, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund 1989, sid 44

är frågorna ”något neutrala” till sin karaktär för att undvika att styra respondenternas svar mot författarens egen uppfattning. Sharan B. Merriam's bok har legat till grund för den tekniska utformningen av intervjuteknik, frågeställningar och frågor.<sup>48</sup>

Intervjuerna har spelats in på ljudband och har i efterhand nedtecknats så ordagrant som möjligt i en falljournal som utgör del av grunden i den empiriska studien. De inledande frågeställningarna är av bakgrunds karaktär för att försöka få respondenterna att släppa tanken på att de är inspelade. Samtliga respondenter erhåller samma frågeställningar. Tanken har varit att respondenternas svar på frågeställningarna skall vara spontana, därför har frågeställningarna inte delgivits före intervjutillfället. Vid respektive intervju efterfrågades respondentens egen syn på händelseförloppet.

### **3.3 Metoddiskussion**

Samspelet mellan intervjuare och respondent är viktig. Här kan man befara en svaghet avseende Försvarmaktens hierarkiska struktur. Intervjuaren har lägre grad och befinner sig på en lägre nivå hierarkiskt. Vilket skulle kunna inverka på respondenternas vilja att tala öppet och fritt mht frågeställningarnas relativt ”känsliga” natur. Dessa farhågor har dock ej besannats, intervjuerna har så långt jag själv kan bedöma, skett i en öppen och avspänd atmosfär, där respondenterna har besvarat frågorna så gott de kan utifrån sin egen kunskap och subjektiva minnesbild. Vänder man på nackdelen med den militära hierarkin så utgör det faktum att både intervjuare och respondent talar samma ”koncernspråk” en fördel, varför risken för missförstånd får anses som liten.

---

<sup>48</sup> Merriam Sharan B, *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund 1994

## 4. DEN MILITÄRA FLYGUTBILDNINGEN

Det här kapitlet innehåller uppsatsens empiriska del. Kapitlet inleds med en bakgrundsbeskrivning i form av en textanalys. För att underlätta för läsaren att följa med i händelseförloppet inleds textanalysen med en kronologisk överblick som innehåller hänvisningar till i texten förekommande illustrationer av regeringens propositioner, FM förslag och FöU betänkanden. I kapitlets andra del återges de intervjuer som har gjorts med ett urval av de ledande aktörerna ur FM som har deltagit i processen om den militära flygskolans placering.

### 4.1 Den politiska bakgrunden

#### 4.1.1 En kronologisk överblick

1999-11-18	Regeringens proposition: 1999/2000:30 <i>Det nya försvaret</i> , till riksdagen	
1999-11-25	Bordläggningsdebatt i riksdagen, regeringens proposition: 1999/2000:30 <i>Det nya försvaret</i> . Protokoll: 1999/2000:33, 1999-11-25	Se fig. 4
2000	FöU betänkande: 1999/2000:FöU2 <i>Det nya försvaret</i>	Se fig. 5
2000-03-29	Riksdagsdebatt, försvarsutskottets betänkande: 1999/2000:FöU2 <i>Det nya försvaret</i> (prop. 1999/2000:30 och förs. 1998/99RR7). Protokoll: 1999/2000:88, 2000-03-29	
2000-03-30	Riksdagsbeslut, försvarsutskottets betänkande: 1999/2000:FöU2 <i>Det nya försvaret</i> (prop. 1999/2000:30 och förs. 1998/99RR7). Protokoll: 1999/2000:89, 2000-03-30	"Avgränsning bakåt"
2000-11-16	Regeringens proposition: 2000:01:35 <i>Samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.</i> , till riksdagen	Se fig. 7
2000-11-21	Riksdagen bordlägger propositionen utan debatt Regeringens proposition: 2000:01:35 <i>Samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.</i> , till riksdagen. Protokoll: 2000/01:30, 2000-11-??	
2001-03-15	Försvarsutskottet beslutar att med stöd av riksdagsordningen 4 kapitlet 10 § hos Försvarmakten inhämta upplysningar i ärendet samt begära yttranden över proposition 2000/01:35 <i>Samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.</i> jämte tillhörande motioner.	

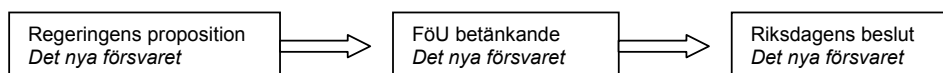


2001-04-17	ÖB presenterar FM svar på försvarsutskottets begäran.	Se fig. 8
2001-04-19	GI Fv debattartikel: <i>Politiker sviker flygvapnet</i> , publiceras i Svenska Dagbladet	
2001-05-04	Försvarsutskottets betänkande 2000/01:FöU2 <i>Den militära flygutbildningen m.m.</i> , till riksdagen	Se fig. 9
2001-05-16	Riksdagsbeslut, försvarsutskottets betänkande: 2000/01:FöU2 <i>Den militära flygutbildningen m.m.</i> Protokoll: 2000/01:112, 2001-05-16	"Avgränsning framåt"

Figur 2. Egen bild över den politiska beslutsprocess som föregår riksdagsbeslutet 2001-05-16 avseende den militära flygutbildningen m.m.

#### 4.1.2 Riksdagsbeslutet 2000-03-30, Det nya försvaret.

Här återges händelseförloppet från att regeringen lade fram sin proposition 1999/2000:30 Det nya försvaret, till att riksdagen fattar beslut om FöU betänkande 1999/2000:FöU2 Det nya försvaret.



Figur 3. Egen bild, ärendegång riksdagsbeslutet 2000-03-30, Det nya försvaret

##### *Regeringens proposition 1999/2000:30 Det nya försvaret:*

På Försvarsdepartementets initiativ bildades i maj 1999 en styrgrupp med representanter för Fö och FM för att utarbeta ett underlag om FM grundorganisationsförändringar. Styrgruppen redovisade sitt förslag den 20 oktober 1999.<sup>49</sup> Resultatet, dvs. regeringens proposition *det nya försvaret* byggde på ett samarbete mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet. Ett samarbete som grundlades i samband med den föregående kontrollstationspropositionen.<sup>50</sup>

I regeringens proposition *det nya försvaret*, pkt 3 betonades under ”viktiga frågor” luftförsvarets betydelse både på kort och på lång sikt, varvid regeringens ställningstagande var att åtta JAS 39 Gripendivisioner skulle

<sup>49</sup> Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*, pkt 1

organiseras. Regeringens förslag avseende grundorganisationen skiljde sig från FM förslag den 19 maj, genom att regeringen föreslog att ytterligare en flottilj skulle behållas långsiktigt och att avvecklingen av en flygflottilj skulle genomförs senare.<sup>51</sup> Enligt FM ursprungliga förslag var behovet från 2004, fyra flottiljer.<sup>52</sup> Regeringens motiv till ett utökat antal plattformar, dvs. flygflottiljer var att utbildningen av nya militära flygförare och ombeväpningen från Viggen- till Gripen systemet då skulle kunna genomföras utan störningar. Regeringens uppfattning var att FM tidsram med fyra plattformar var allt för snäv, varför regeringen ansåg att två ”extradivisioner” borde bibehållas utöver de åtta Gripen divisionerna. Dessa två ”extra divisioner” borde enligt regeringen inte innefattas i insatsorganisationen efter genomförd ombeväpning. Regeringens operativa hänsynstagande var att luftoperativ verksamhet behövs över hela landet med tyngdpunkt mot Östersjön. Luftstridsförbanden skall ha baseringsmöjligheter i norra, mellersta och södra Sverige.

Regeringen konstaterade att utbildningen av nya flygförare och omskolningen till Gripen systemet sammantaget var känsligt för störningar under de närmaste åren och ställer krav på flottiljkapacitet. Utöver omskolning tillkommer möjligheten för FM att lämna exportstöd genom Viggen- eller Gripenutbildning. Regeringen ansåg inte att det var möjligt att fastställa omfattningen av exportstödet när propositionen skrevs. Men med dessa faktorer sammantaget ansåg regeringen att det behövdes fem flygflottiljer tills vidare för att tillförsäkra erforderlig kapacitet för eventuella export åtaganden<sup>53</sup>. Regeringen hade ur ett helhetsperspektiv sammanvägt såväl verksamhetsutövande, rationalitetsfrågor, besparingsfrågor som regionalpolitiska aspekter och miljöaspekter. Varför regeringen särskilt

---

<sup>50</sup> Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*, pkt 3

<sup>51</sup> Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*, pkt 3 sid 16 och pkt 5.3 sid 43

<sup>52</sup> Överste Jan Salestrand, E-brev Re: *Hej och tack för intervjun för min C-uppsats*, F 4  
Jämtlands flygflottilj, 2002-02-19, 08:58

<sup>53</sup> Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*, pkt 5.3, sid 46 – pkt 5.4.2, sid 56

erinrade om att förslaget byggde på ett samspel mellan skilda faktorer och att förändringar kunde påverka verksamheten på en eller flera orter.<sup>54</sup>

I regeringens avvägning mellan flottiljerna konstaterades att dessa bör vara relativt jämnt fördelade över landet. I argumentationen för F 7 lyfter regeringen fram dess betydelse för utvecklingen av JAS 39 Gripen. De viktigaste urvalsfaktorerna är F 7 miljötillstånd för tre Gripendivisioner samt kompetens och infrastruktur för Tp 84 systemet. Att förlägga den militära flygutbildningen till F 7 ansågs inte möjligt (trots två korsande banor), pga. den omfattande Gripen verksamheten vid flottiljen.

I argumentationen för F 16 lyfte man fram F 16 betydelse för den militära infrastrukturen i Svealand, Götaland och på Gotland. De viktigaste urvalsfaktorerna som lyftes fram var F 16 storlek (garnisonen inräknat), F 16 betydelse för kompetensförsörjning av staber m.m. i Stockholmsområdet. Till F 16 nackdel var att miljötillståndet omfattar endast en division samt att möjligheterna till flygtrafikavveckling är begränsade.

I argumentationen för F 21 är de viktigaste urvalsfaktorerna de mycket goda övningsbetingelserna, flottiljens miljötillstånd för tre divisioner samt den långsiktiga säkerhetspolitiska signaleffekten i området.

I argumentationen för F 4 lyfte man fram flottiljens betydelse för den militära infrastrukturen i nedre norrland. De viktigaste urvalsfaktorerna var flottiljens miljötillstånd för tre divisioner, övningsbetingelserna samt den utvecklade garnisonen.

F 4, F 7 och F 21 föreslogs för bibehållande med två divisioner vardera. F 16 föreslogs bibehållas med en stridsflygdivision JA 37 Viggen en av miljöskäl, och med den militära flygutbildningen lokaliserad dit. Avseende södra Sveriges två flottiljer F 10 och F 17 argumenterade regeringen för att bibehålla F 17 med motiveringen att såväl miljöbetingelser och övningsbetingelser i form av närhet

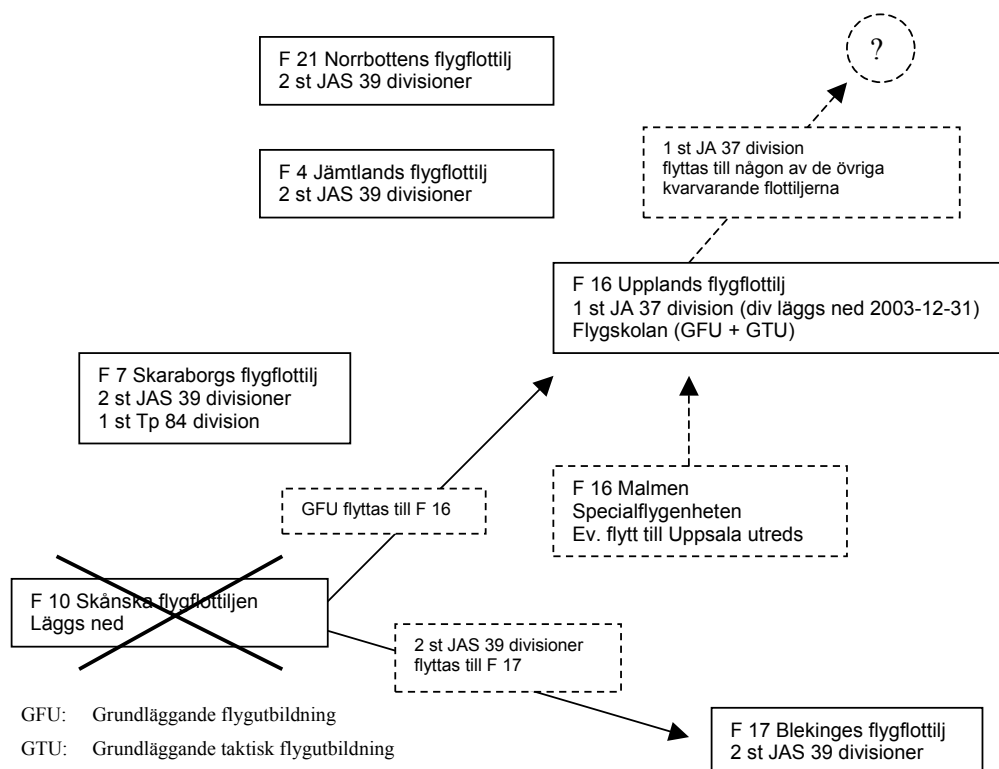
---

<sup>54</sup> Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*, pkt 5.4.5, sid 59

till flygövningsområden som lufrumsutveckling var bättre för F 17 än för F 10. Även F 17 lokalisering vid Östersjön med den signaleffekten det innebär var viktig ur regeringens synvinkel. Slutligen anfördes även regionalpolitiska skäl för bibehållandet av F 17. Enligt regeringen hade F 10 en avgörande roll för den grundläggande militära flygutbildningen och omskolningen till Gripen-systemet.

Den militära flygutbildningen föreslogs därför flyttas till F 16 som var den enda kvarvarande flottiljen med korsande banor (utöver F 7). Fördelarna var att då skulle den grundläggande militära flygutbildningen samlokaliseras med den grundläggande taktiska utbildningen, varvid vissa synergieffekter skulle erhållas. En av F 16 stridsflygdivisioner (Viggen) föreslogs flyttas till någon av de andra flottiljerna av miljöskäl, den kvarvarande Viggens divisionen skulle vara avvecklad 2004 i Uppsala. Samtidigt ansåg regeringen att inriktningen med två Gripendivisioner per flottilj, dvs. F 4, F 7, F 17 och F 21 alltjämt skulle gälla. Regeringen föreslog också en översyn av specialflygenhetens lokalisering och en eventuell flytt från Malmen i Linköping till F 16 i Uppsala.

Regeringens förslag till riksdagsbeslut var sålunda att godkänna nedläggningen av Skånska flygflottiljen i Ängelholm. Regeringen föreslog att Flygvapnet skulle bestå av fem flottiljer och åtta stridsflygdivisioner JAS 39 Gripen samt att dessa bör fördelas på fyra av de fem flottiljerna. Den femte kvarvarande flottiljen var avsedd att svara för den militära flygutbildningen, framtida exportstöd och eventuellt specialflyget från Malmen. Konsekvensen av detta var att F 10 i Ängelholm skulle läggas ned och flygskolan flyttas till F 16 i Uppsala.<sup>55</sup>



Figur 4. Egen bild av regeringens proposition *Det nya försvaret* avseende flygstridskrafternas grundorganisation

#### *Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2 Det nya försvaret*

Riksdagens försvarsutskott hade i sitt betänkande en något annorlunda uppfattning än regeringen avseende flygstridskrafterna. FöU ansåg att de åtta Gripendivisionerna skulle fördelas på F 4, F 7, F 17 och F 21 samt att bifalla regeringens förslag att lägga ned F 10 (i överensstämmelse med propositionen).<sup>55</sup> Utskottet ansåg vidare (avvikelse från propositionen), att formen för den militära flygförarutbildningen, såväl grundläggande flygutbildning som grundläggande taktisk flygutbildning borde ses över. Detta i syfte att uppnå en ökad internationell samverkan kring utbildningen samt i de delar där det är lämpligt, integrera militär och civil flygutbildning. Som en konsekvens av detta nya förslag om den militära flygutbildningen föreslog utskottet också att F 16 skulle läggas ned från den 31 december 2003. FöU

<sup>55</sup> Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret* pkt 1 (beslutspkt 12) och pkt 5.4

<sup>56</sup> Försvarsutskottet; Betänkande 1999/00:FöU2 *Det nya försvaret – FM org i fred*

förordade sålunda en ren fyr flotttiljslösning med två JAS 39 Gripen divisioner vardera. I FöU reserverade sig moderaterna och miljöpartiet mot den av utskottet föreslagna lösningen för flygstridskrafternas framtida organisation.<sup>57</sup>

FöU uppvaktades bl a av Ängelholms kommun och Skånska flygflottiljen i samverkan samt personalorganisationerna vid Skånska flygflottiljen. Föredragningar för FöU hade skett av representanter för Luftfartsverket avseende luftrumfrågor och Fortifikationsverket avseende miljö- och bullerfrågor. En professor från Lunds Tekniska högskola hade i en föredragning för FöU lämnat upplysningar om flygsäkerhetsfrågor. Särskilda redovisningar för FöU har skett av dåvarande GI Fv generalmajor Jan Jonsson och Militärbefälhavaren i södra militärområdet generallöjtnant Kent Harrskog.<sup>58</sup>

De partipolitiska ställningstaganden som gjordes i FöU framgår i stort nedan.<sup>59</sup> Det som redovisas är ett axplock av de motioner och ställningstaganden som enskilda politiker och politiska partier gjort. Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet liberalerna föreslog avslag på regeringens proposition, det nya försvaret i sin helhet.<sup>60</sup> Moderaterna och miljöpartiet reserverade sig mot den av utskottet föreslagna lösningen för flygstridskrafternas framtida organisation.<sup>61</sup> För att ge en bild av det splittrade läget hos de politiska partierna ges nedan en kortfattad översikt (utdrag) av parti- och enskilda riksdagsmäns motioner: *Vänsterpartiet*: F 4, F 7, F 10 och F 21 bibehålls med två divisioner vardera, flygskolan kvar i Ängelholm. Efter 2005 skall målsättningen vara tre flottiljer med totalt åtta divisioner. F 16 och F 17 läggs ned. *Miljöpartiet*: F 10 kvar, F 17 avvecklas. *Moderaterna*: F 10 kvar, flygskolan kvar i Ängelholm (enskild motion). *Kristdemokraterna*: F 10 kvar, flygskolan i Ängelholm (enskild motion). F 17 kvar (enskild motion).

---

<sup>57</sup> Försvarsutskottet; Betänkande 1999/00:FöU2 *Det nya försvaret – FM org i fred*

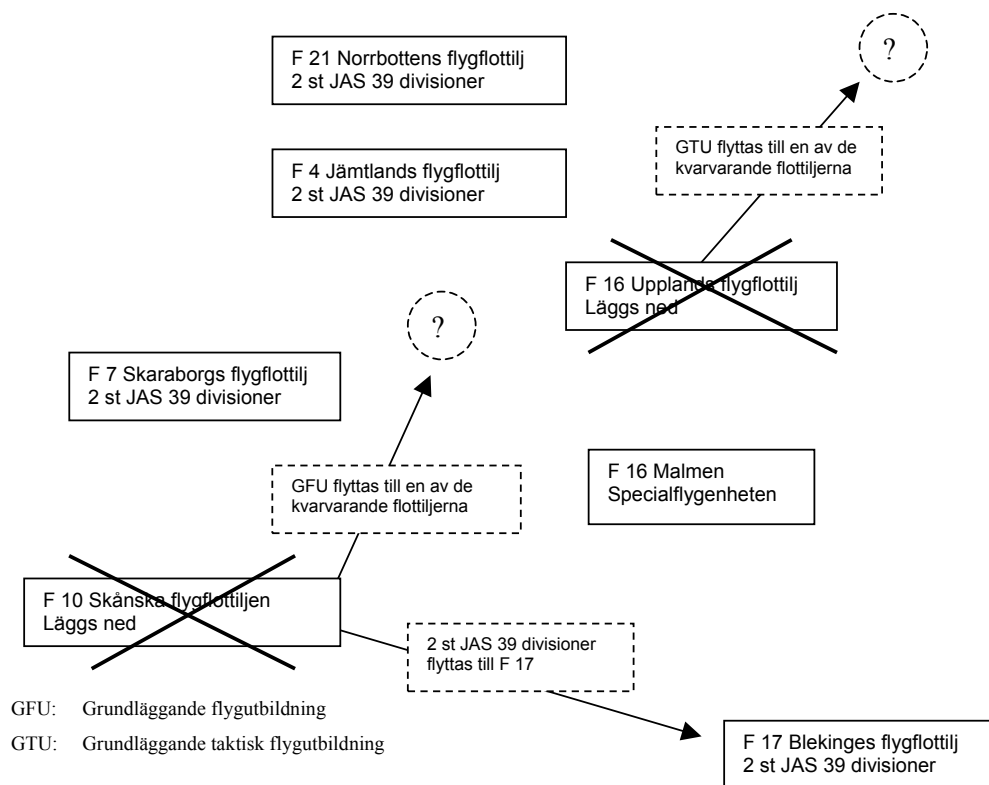
<sup>58</sup> *Ibid – Grundprinciperna för FM organisatoriska utformning i stort - Flygstridskrafter*

<sup>59</sup> *Ibid – Yrkanden rörande flygstridskrafterna*

<sup>60</sup> *Ibid – Försvarsplanering och försvarsekonomi*

<sup>61</sup> *Ibid – FM org i fred*

*Folkpartiet*: F 10 kvar, (enskild motion). *M, fp och kd*: yrkar på att samtliga fem flottiljer i regeringens förslag skall utrustas med minst en JAS division (politiker från Uppsala län)



Figur 5. Egen bild av försvarskommitténs betänkande *Det nya försvaret* avseende flygstridskrafternas grundorganisation

#### *Riksdagens debatt 2000-03-29 och beslut 2000-03-30.*

Vid riksdagsdebatten 2000-03-29, om FöU betänkande *det nya försvaret* med följande beslut 2000-03-30, lyckades inte regeringen skapa majoritet för den delen av propositionen som handlade om ny grundorganisation för flygstridskrafterna.<sup>62</sup> Regeringen hade i samförstånd med FM föreslagit att Flygvapnet skulle bestå av fem flottiljer och åtta divisioner JAS 39 Gripen samt att dessa bör fördelas på fyra av de fem flottiljerna. Den femte flottiljen var avsedd att svara för den militära flygutbildningen och framtida exportstöd

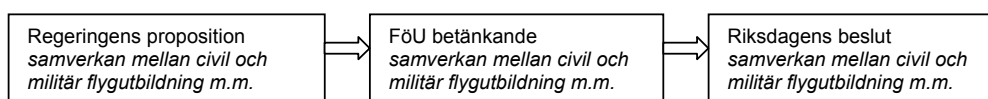
<sup>62</sup> Riksdagen; Protokoll 1999/2000:89 FöU2 *Det nya försvaret*

för Gripen. Konsekvensen var att F 10 skulle läggas ned och den grundläggande flygutbildningen flyttas från F 10 till F 16.<sup>63</sup>

Resultatet, dvs. riksdagens beslut innefattade utöver nedläggning av F 10 och placeringen av de åtta Gripen divisionerna att de två Viggen divisionerna vid F 16 skulle läggas ned senast 2003-12-31.<sup>64</sup> Samt att formerna för den framtida flygförarutbildningen borde ses över och att regeringen borde återkomma till riksdagen i denna fråga. Syftet med dessa ytterligare överväganden var att pröva förutsättningarna för ökad internationell samverkan kring militär flygutbildning samt, i de delar där det befanns lämpligt, åstadkomma en integrerad militär och civil flygförarutbildning. Riksdagen ansåg vidare att regeringen borde återkomma till riksdagen rörande framtida eventuell exportstöd för Gripen. Frågan om den militära flygutbildningens placering lyftes ut ur riksdagsbeslutet om *det nya Försvaret*, för att behandlas i särskild ordning.<sup>65</sup>

#### 4.1.3 Riksdagsbeslutet 2001-05-16, den militära flygutbildningen

Här återges händelseförloppet från att regeringen återkom till riksdagen med sin proposition 2001/01:35 *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.* till att riksdagen fattar beslut om FöU betänkande 2001:FöU2 *den militära flygutbildningen m.m.*



Figur 6. Egen bild ärendegång riksdagsbeslutet *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

<sup>63</sup> Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret pkt 5.4*

<sup>64</sup> Försvarsutskottet; Betänkande 1999/00:FöU2 *Det nya försvaret – FM org i fred och Riksdagsprotokoll 1999/2000:89, 2000-03-30*

<sup>65</sup> Riksdagen; Protokoll 1999/2000:89 – mom 31 flygstridskrafter



*Regeringens proposition 2000/01:35 samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

Regeringen återkom i sin proposition 2001/01:35 *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.* till riksdagen i de frågor, om formen för den framtida flygförarutbildningen som riksdagen beslutade den 30 mars 2000. I propositionen föreslog regeringen att både Flygvapnets Uppsalaskolor och Upplands flygflottilj skulle läggas ned den 31 december 2001, samt att den militära flygutbildningen inrättas i Uppsala i form av en ny organisationsenhet; flygstridsskolan, varvid det inte skulle finnas någon fast Gripen verksamhet. De åtta Gripen divisionerna skulle fördelas på flottiljerna F 4, F 7, F 17 och F 21, (i enlighet med riksdagens tidigare fattade beslut).<sup>66</sup>

Utöver de fyra flottiljerna ansåg regeringen att ytterligare två organisatoriska enheter för den samlade GFU och GTU verksamheten samt specialflyget behövdes i framtiden. En viktig urvalsfaktor för att behålla flygverksamhet i Uppsala som regeringen lyfter fram är möjligheterna till exportstöd. Exportstödet bedömdes av regeringen kunna omfatta utbildningsresurser motsvarande två – tre stridsflygdivisioner Gripen. Riksdagsbeslutet avseende F 10: s nedläggning senast den 31 december 2002 stod fast. Som alternativ till lokalisering av den militära flygskolan till Uppsala hade regeringen också utrett en lokalisering till Ljungbyhed i Skåne. Det ansågs dock samhällsekonomiskt mest lönsamt att föreslå lokalisering till Uppsala.<sup>67</sup> Skillnaden mot regeringens ursprungliga propositionen var att man fråntog F 16 flottilj statusen, men i princip innebar detta att man vidhöll den ursprungliga ”fem flottiljs lösningen” från propositionen om *det nya försvaret*.<sup>68</sup> Förslaget att utreda specialflygets (på Malmen), eventuella flytt till Uppsala omnämns inte (därav två organisatoriska enheter utöver de fyra flottiljerna). Propositionen lades fram för riksdagen den 21 november 2000.<sup>69</sup>

---

<sup>66</sup> Regeringen; Proposition 2000/01:35 *Samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

<sup>67</sup> Ibid, sid 1-19

<sup>68</sup> Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*

<sup>69</sup> Riksdagen; Protokoll 2000/01:30, paragraf 13

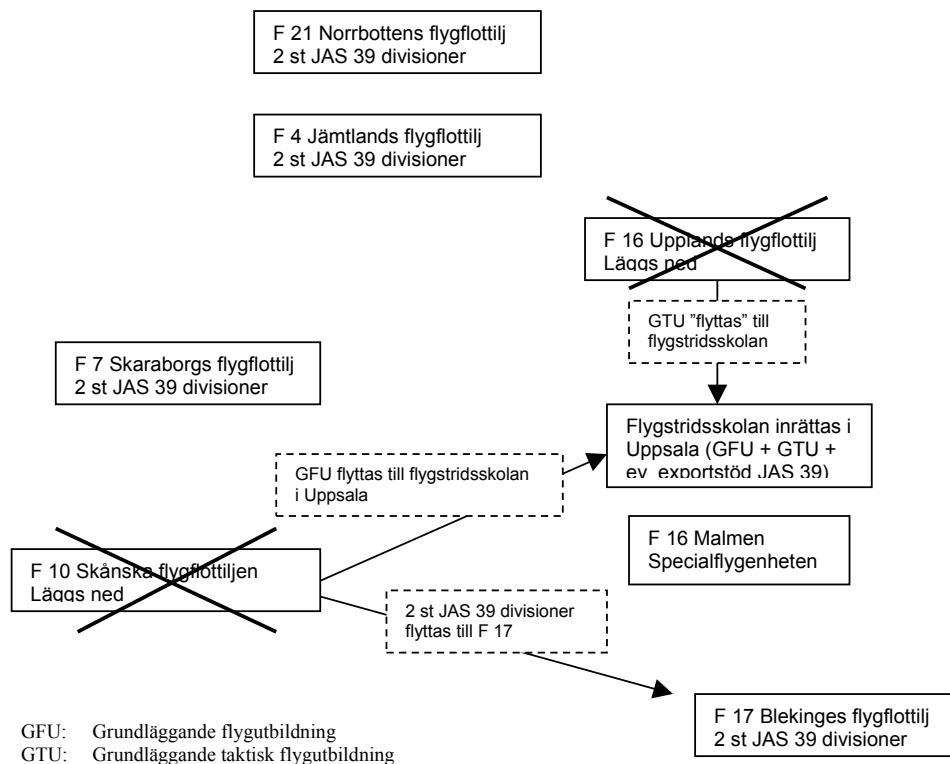


Bild 7. Egen bild av regeringens förslag till ny grundorganisation för flygstriidskrafterna, enligt propositionen *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

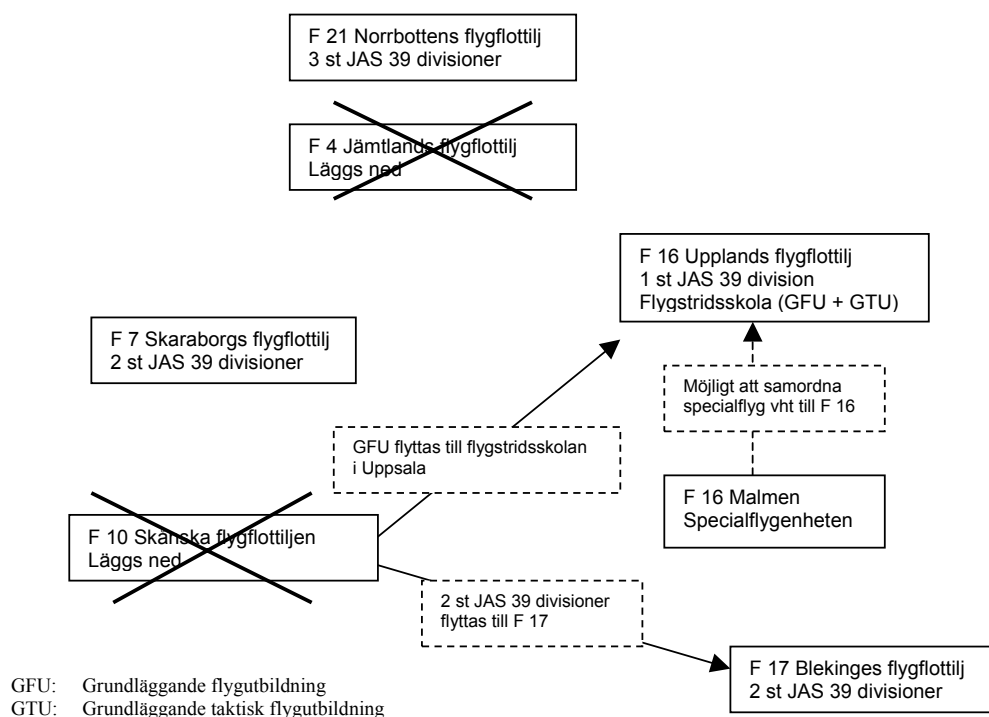
#### *FöU betänkande 2000/01:FöU2 den militära flygutbildningen.*

FöU beslutade den 15 mars 2001 med riksdagsordningen 4 kapitlet 10 § att hos FM inhämta upplysningar i ärendet. Samt begära yttranden över proposition 2000/01:35 *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.* jämte tillhörande motioner.<sup>70</sup> FM redovisade sitt svar till FöU den 17 april 2001 såväl muntligt som skriftligt.<sup>71</sup> FM svar baserades på en helhet för hela flygvapnet, innehållande fyra grundorganisationsplattformar inkluderande samtliga flygande enheter inklusive flygskola. FM eget förslag<sup>72</sup>, var att bibehålla F 7 i Såtenäs med två Gripen divisioner, F 17 i Ronneby med två Gripen divisioner och F 21 i Luleå med tre Gripen divisioner samt att F 16 i Uppsala skulle utrustas med en Gripen division och en integrerad, sammanhållen

<sup>70</sup> Regeringen; Proposition 2000/01:35 *Samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

<sup>71</sup> Skr 2001-04-17, HKV 23 150:560 27

flygstridsskola i Uppsala. FM pekar också på möjligheten att samordna/flytta specialflygenheten till Uppsala på sikt samt att flygvapnets möjligheter till exportstöd utsätts för en viss risktagning på kort sikt i det rekommenderade alternativet. Denna risktagning anser man uppvägs av de långsiktiga fördelar som alternativet för med sig.

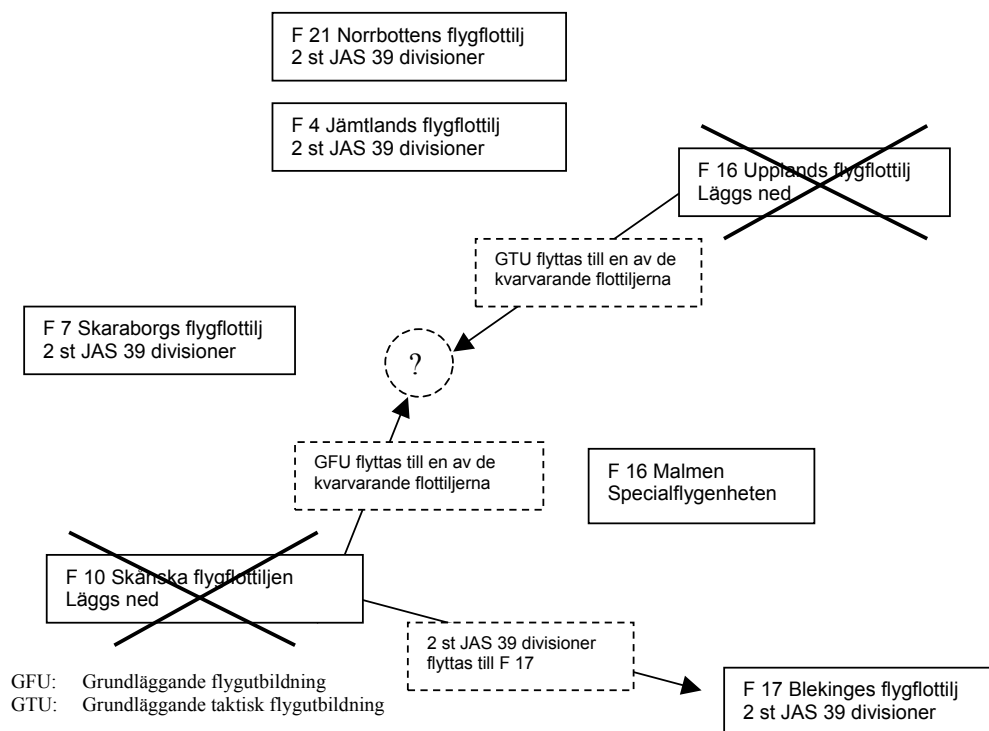


Figur 8. Egen bild av FM förslag till ny grundorganisation för flygstridskrafterna

Resultatet, dvs. FöU betänkande 2000/01:FöU2 gick emot såväl regeringens som FM eget förslag och föreslog i stället att riksdagens tidigare fattade beslut om att de åtta JAS 39 Gripen divisionerna fördelning på fyra flottiljer alljämt skulle gälla.<sup>73</sup> Utskottet bedömning var dock att det inte var en långsiktig lösning att etablera vare sig Gripen verksamhet eller annan militär flygverksamhet i Uppsala. Utskottet föreslog därför att Upplands flygflottilj borde läggas ned den 31 december 2003. Utskottet ansåg vidare att riksdagens beslut att lägga ned F 10 den 31 december 2002, skulle ligga fast. De fyra

<sup>72</sup> Försvarsutskottet; Betänkande 2000/01:FöU2 *Den militära flygutbildningen m.m.*

flottiljer som därmed borde finnas kvar är F 4 i Östersund, F 7 i Såtenäs, F 17 i Kallinge och F 21 i Luleå med två divisioner Gripen vardera. Samt att den militära flygutbildningen skulle förläggas till någon av de kvarvarande flottiljerna.



Figur 9. Egen bild av försvarsutskottets förslag till ny grundorganisation för flygstridskrafterna enligt betänkande *Samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

#### *Riksdagens beslut 2001-05-16.*

Vid riksdagsdebatten den 16 maj 2001, lyckades regeringen inte skapa majoritet för sin proposition. Regeringen, Socialdemokraterna (s), gick till och med emot sin egen proposition och röstade tillsammans med Vänsterpartiet (v), Centerpartiet (c) och Folkpartiet (fp) igenom Försvarsutskottets förslag (se figur 9). Moderata samlingspartiet (m) hade ett eget yrkande som gick ut på att rädda F 10 för att bibehålla flygskolan där och lägga ned F 16. Kristdemokraterna (kd), och Miljöpartiet avstod från att rösta. Det skall

<sup>73</sup> Försvarsutskottet; Betänkande 2000/01:FöU2 *Den militära flygutbildningen m.m.*

tilläggas att enskilda riksdagsmän röstade mot sina egna partigrupper till förmån för egna motioner.<sup>74</sup>

Utfallet i riksdagen blev för Flygvapnet något överraskande, man visste fortfarande inte var den militära flygutbildningen skulle placeras! *Beslutet i sakfrågan uteblev!* Dvs. det beslut som fattades av riksdagen var att den militära flygutbildningen skulle placeras på *någon av* de fyra flottiljer som skulle ha fortsatt flygverksamhet varvid F 16 ej längre var aktuell som plattform för flygverksamhet. Riksdagsbeslutet innebar att den militära flygutbildningens placering fortfarande hängde i luften.

## 4.2 Intervjuerna

### 4.2.1 Bakgrunden

Under den här rubriken återges respondenternas subjektiva uppfattning angående händelseförloppet ur ett försvarsmaktsperspektiv. Från riksdagsbeslutet den 30 mars 2000 om FöU betänkande *det nya försvaret*, fram till att regeringen återkommer till riksdagen med sin proposition: *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.* den 16 november 2000.



Figur 10. Egen bild, bakgrunden till den avgränsade studieperioden

Bakgrunden i sig är inte en del av Premfors modell för policy analys. Jag väljer dock att bryta ut den som en egen rubrik för att få en helhetsbild och söka förståelse för respondenternas synpunkter och svar på intervjufrågorna. Ur respondenternas svar på de inledande frågeställningar framträder följande:

- Reaktioner på riksdagsbeslutet om *det nya försvaret* den 30 mars 2000
- Varför återremitterade riksdagen frågan om den militära flygutbildningen

<sup>74</sup> Riksdagen; Protokoll 2000/01:112 *Den militära flygutbildningen m.m.*

*Reaktioner på riksdagsbeslutet om det nya försvaret den 30 mars 2000.*

Respondenterna anser samstämmt att detta var ett tufft beslut för FM och ett ännu tuffare beslut för flygvapnet, med hänsyn till de osäkerheter för personalen detta innebar. Samtliga respondenter uttrycker också en förståelse för att ominriktningsbeslutet behövdes. När de enskilda flottiljerna berörs framträder dock olika uppfattningar hos respondenterna. Ett exempel där åsikterna går isär är riktigheten i att lägga ned F 10, där man nyligen genomfört stora investeringar för JAS anpassning. Förståelsen för F 17: s långsiktigt bättre förutsättningar att bedriva militär flygverksamhet väger över hos flertalet av de intervjuade. Synpunkterna på det ”icke beslut” som blev fallet för F 16 del, är avhängiga av respondenternas åsikter om F 10 frågan. Det går också att spåra en aningen större förvåning angående turerna runt F 16 än runt F 10.

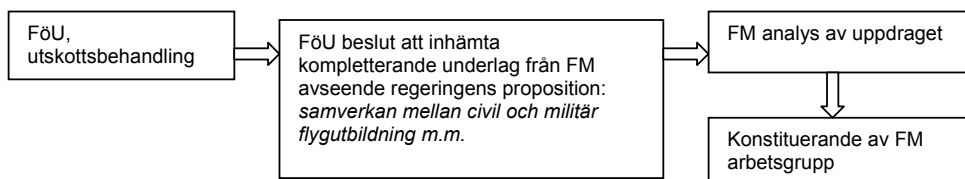
*Varför återemitterade riksdagen frågan om den militära flygutbildningen.*

Det var helt enkelt inte möjligt att skapa en politisk majoritet kring en fem flottiljs lösning, vilket ytterligare försvårades av oenigheten såväl inom- som mellan riksdagspartierna, om vilken/vilka flottiljer som skulle läggas ned. Vänsterpartiet var helt emot flygverksamhet på F 16. Moderaterna ville ha kvar F 10. Socialdemokraterna hade låst fast sig vid en nedläggning av F 10. Några av respondenterna lyfter fram den lobbyverksamhet som bedrevs regionalt och lokalt, bl a nämns region Skånes lobbyverksamhet mot att lägga ned F 10, JAS flottilj nr 2. En respondent poängterar att ÖB i sitt underlag inför propositionen *det nya försvaret*, den 19 maj 1999 angav att flygvapnet långsiktigt behöver fyra flottiljer. Vilket regeringskansliet, i propositionstexten hade ändrat till att det skulle planeras för fem flottiljer. Motivet för att behålla den femte flottiljen var att det fanns sådana osäkerheter avseende export av JAS, att det sannolikt under överskådlig framtid skulle behövas en organisation på fem flottiljer. Detta väckte en fundering ifrån vissa politiska partier (framförallt vänsterpartiet) när det var dags för utskottsbehandling av propositionen om *det nya försvaret*, dvs. att regeringen (och FM), inkom med en femflottiljslösning med flygutbildningen placerad i Uppsala.

En av respondenterna anser att det fanns en opposition, som i egentlig mening var en majoritet, mot avveckling av F 10 vid tillfället för riksdagsbeslutet. Hans tolkning är att detta var grunden till att man lyfte ur frågan om flygutbildningen samt frågan om hur exportstöd för JAS skulle hanteras i framtiden. Respondentens reflektion då var att: ”ja ha det gör man enbart för att man vill komma tillbaka och vända beslutet”.

#### 4.2.2 Problemfasen

I *problemfasen* identifieras och struktureras policyproblemet<sup>75</sup>. Här återges respondenternas subjektiva uppfattning angående händelseförloppet ur ett försvarsmaktsperspektiv. Från att riksdagen den 21 november 2000 bordlägger regeringens proposition *samverkan mellan civil och militär flygutbildning* för utskottsbehandling (där sedan FöU beslutar att inhämta kompletterande underlag från FM), till dess att FM arbetsgrupp är konstituerad.



Figur 11. Egen bild, problemfasen

Ur svaren på de frågor som berör problemfasen har följande framkommit:

- FM reaktioner på regeringens proposition *samverkan mellan civil och militär flygutbildning*
- Varför begärde FöU ett kompletterande underlag?
- FM analys av situationen
- FM arbetsgrupp tillkomst och instruktioner
- Rollspelet inom FM

<sup>75</sup> Premfors Rune, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund 1989, sid 44

*FM reaktioner på regeringens proposition samverkan mellan civil och militär flygutbildning*

Respondenterna anser att ÖB och FM syn på saken var samstämmig med regeringen. Man föreslog återigen fyra flottiljer + en separat flygskola. En respondent pekar på att skillnaden mot förslaget i den ursprungliga propositionen *det nya försvaret*, var av kosmetisk karaktär eftersom antalet plattformar var det samma. En av dem påpekar att propositionen bekräftade vad FM hade sagt tidigare. En respondent förtydligar att FM ej deltog i förarbetet till propositionen, men hade möjlighet att kommentera innehållet innan den lämnades till riksdagen. I svaret på propositionen poängterade FM sakförhållanden som redan fanns med och underströk vikten av dessa faktorer. En respondent pekar på att F 10 i detta skede var nedlagt och påpekar återigen att FM ursprungliga förslag från den 19 maj 1999 var fyra flottiljer från 2004. Han anser också att åtta JAS divisioner inte kan spridas på fem flottiljer varför lösningen med en sammanhållen flygskola på F 16 var en konstruktion för att motivera den femte flottiljen. Flottiljcheferna redovisar olika syn på hur förslaget togs emot inom den egna flottiljen. På F 16 mottogs propositionen väl eftersom den öppnade dels för att flygskolan och dels för JAS verksamhet på F 16, vilket i propositionen motiverades med exportstöd, beredskapsskäl samt att flyglärarna skulle flyga JAS för att vidmakthålla sin kompetens. På F 10 var mottagandet inte särskilt positivt eftersom flottiljens nedläggning bekräftades ånyo. På F 4 fanns det i det här läget inget hot mot den egna flottiljen varför propositionen mottogs med en försiktigt positiv attityd.

*Varför begärde FöU ett kompletterande underlag?*

En respondent, pekar på F 16 som ”det stora problemet” eftersom det inte fanns någon politisk majoritet för Uppsala. De partier som hade störst betänkligheter kring F 16 var framförallt vänsterpartiet och miljöpartiet. Samtidigt pekar respondenten ut det svaga lokala stöd F 16 hade politiskt. Respondenterna uttrycker en viss förvåning över FöU beslut om att hos FM direkt inhämta synpunkter avseende flygvapnets grundorganisation. Som en av respondenterna



uttrycker det: ”det fick oss verkligen att höja på ögonbrynen”. Han påpekar att det inte är ovanligt att man ifrån FöU begär underlag direkt från en myndighet. Det som var förvånande var att det som begärdes var ett genomgripande strategiskt viktigt underlag. Ett underlag som definitivt innehöll värderingar. Samme respondent säger också att anledningen till detta var att man ifrån FöU inte ville ha ett politiskt värderat underlag. Det som efterfrågades var ett underlag direkt från den sakansvariga myndigheten, där sakskäl skulle vara avgörande eftersom man enligt respondentens bedömning från riksdagens sida var missnöjd med det sätt som regeringen hade hanterat frågan. Det här var en liten knäpp på näsan till regeringen. Eftersom utskottet vände sig till sak myndigheten (FM) så uppfattade respondenten situationen så att man var beredd att ta till sig vad FM hade för synpunkter. Flera respondenter anser att det var ÖB som bad om att få uppgiften. Det gjorde han genom att offentligt kliva fram och säga att han var beredd att titta på en fyra flottiljs lösning. Motivet var att ÖB ville få slut på ärendet och komma till ett avgörande genom att locka med en ekonomisk besparing samtidigt som han gick politikerna till mötes. Flera respondenter lyfter fram det politiska dödläget som skäl till varför ÖB i stort sett bad om att få uppgiften. Detta i kombination med det tryck som GI Fv satte på politikerna när han i utskottet talade om hur brådskande det var att få ett beslut för att dämpa den allmänna oro som fanns hos personalen i flygvapnet gjorde att politikerna kände att här måste man besluta någonting, vilket man inte lyckades med. För att då lösa ut knuten vände sig försvarsutskottet direkt till ÖB för att få ett underlag utan politiska vinklingar.

#### *FM analys av situationen.*

Beskrivningen av hur FM analyserade situationen efter att FöU beslutat att inhämta underlag direkt från FM är i stort samstämmig. Frågan man ställde sig i HKV var om FM i den här situationen skulle ta politiska hänsyn eller inte? Skulle FM försöka tillföra något sorts kriterium i sin utredning som tog hänsyn till om FM förslag var politiskt gångbart? FM gjorde tidigt bedömningen att sådana hänsyn inte skulle tas. FM skulle enbart ta hänsyn till rent militära

aspekter i sitt utredningsarbete. FM analys var att det som efterfrågades var en helt ny plan för hur flygvapnet skulle utvecklas, vilket FM hade fått underhandssignaler från utskottet om. Detta handlade sålunda inte bara om konkreta svar på enskilda motions yrkanden m.m. som brukligt var. I och med detta så aktualiserades ett antal nya grundläggande frågor, t ex av karaktären, hur många flottiljer behöver vi egentligen? En respondent uttryckte sig så här: ”ja, då trodde ju alla att ÖB fick en ny chans att faktiskt göra en bra grundorganisation för flygvapnet, och en bra grundorganisation i det här fallet, särskilt mot bakgrund av att flottiljerna F 16 och F 10 är rekryteringsmotorerna”. På F 4 började man ana oråd, när man skulle gå ner till fyra flottiljer. Det blev inte någon stor kalabalik vid just den tidpunkten, men man insåg att här ligger hela flygvapnet ute i en ny värderings fas.

#### *FM arbetsgrupptillkomst och instruktioner*

Enligt respondenterna bildades arbetsgruppen när FM hade fått ett muntligt besked om uppgiften. Det muntliga beskedet kom torsdagen den 15 mars 2001, varpå den skriftliga begäran från FöU kom på måndagen den 19 mars. Respondenterna anser att en särskild arbetsgrupp tillsattes för att det rörde sig om en så pass omfattande uppgift. En uppgift som ingen organisationsenhet kunde klara på egen hand. Frågan var av strategisk FM-karaktär, varför det bara var den strategiska nivån som kunde göra bedömningarna. Vilket innebar att det ganska tidigt bestämdes att detta skulle lösas på nivån ovanför GI Fv. En annan viktig aspekt var tidsfaktorn. Fyra veckor stod till förfogande, vilket återspeglar på vilka grunder medlemmarna i arbetsgruppen tillsattes. Det var viktigt att dom ledande medlemmarna i gruppen måste vara väl insatta i frågan.

En respondent påpekar att en långsiktig lösning med fyra flottiljer var den grund FM hade att utgå i från, på sikt inkluderande verksamheten på Malmen. Därmed öppnade FM arbetet med ett strukturresonemang från grunden där samtliga sex flottiljer återigen var med i matchen. Styrgruppen med ÖB i spetsen bestod av GI Fv, Chefen Strategiavdelningen i HKV (C STRA), Chefen Grundorganisationsledningen i HKV (C GRO) och Chefen

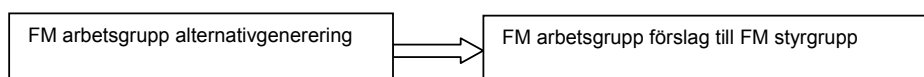
Krigsorganisationsledningen i HKV (C KRI). Arbetsgruppen gjorde en analys och presenterade därefter ett förslag till styrgruppens styrningar och inriktningar, vilket man fick fullt gehör för. Direktiven som gavs var sådana att arbetsgruppen inte var uppbounden på något sätt, vilket öppnade upp för att gå mot fyra flottiljer. Det gavs inga styrningar mot att ta politiska hänsyn vid utformning av lösning. Det var FM syn som skulle redovisas. Det fanns heller inga styrningar om att F 10 skulle uteslutas ur processen. Respondenterna uppfattar att de direktiv och riktlinjer arbetsgruppen hade att utgå ifrån inte har begränsat utformningen av slutförslaget.

#### *Rollspelet inom FM*

Respondenternas olika organisationsenheter har haft olika roller i förhållande till FM arbetsgrupp. Det som har framkommit av vikt i intervjuerien är att merparten av arbetsgruppens underlag inhämtades från sakavdelningarna i HKV. Grundorganisationsledningen (GRO), har haft en framträdande roll i underlagslämnandet. Flottiljchefernas roll som underlagslämnare var i det närmaste obefintlig i det här skedet eftersom det mesta av underlaget redan fanns tillgängligt på HKV sedan tidigare utredningsarbete inför underlagslämnandet den 19 maj 2000. Däremot hade flottiljcheferna möjlighet att påverka och lämna synpunkter till arbetsgruppens förslag via (vid den tidpunkten), blivande Stf GI Fv, inom ramen för GI råd.

### **4.2.3 Alternativfasen**

I *alternativfasen* söks och värderas alternativa lösningar. Här återges respondenternas subjektiva uppfattning angående händelseförloppet ur ett försvarsmaktsperspektiv, från att FM arbetsgrupp påbörjat arbetet med det av FöU begärda underlaget till dess att ett förslag presenteras för FM styrgrupp.<sup>76</sup>



Figur 12. Egen bild, alternativfasen

<sup>76</sup> Premfors Rune, Policyanalys, Studentlitteratur, Lund 1989, sid 44

Ur svaren på de frågor som berör alternativfasen framträder följande:

- Grundläggande utgångsvärden och urvalsfaktorer
- Insyn i arbetet
- Påverkan på arbetsgruppen

#### *Grundläggande utgångsvärden och urvalsfaktorer*

Respondenterna har i stort samma syn på vad som legat till grund för alternativgenereringen, så när som på vissa detaljer. Det eftersträvades en helhetslösning för flygvapnet. Det skulle inte vara en fristående flygskola, vilket i och för sig var ett politiskt beslut som går långt tillbaka i tiden. Det var nämligen motivet till nedläggningen av F 5 och att flygskolan flyttades till F 10. Det låg kvar mer eller mindre uttalat. Att ett gammalt politiskt beslut låg med som ett utgångsvärde påpekas av flera respondenter. En av respondenterna anser att spårbarheten bakåt avseende en sammanhållen flygutbildning hade för stor inverkan på lösningen. En annan grund var att det handlade om fyra flottiljer. Vid utformningen av själva alternativet fanns inget alternativ med flygskolan i Luleå beroende på att de väder och siktförhållanden som råder där inte är lämpliga för grundläggande flygutbildning, här handlade det om F 21 fysiska förutsättningar. Själva arbetet strukturerades kring ett antal urvalsfaktorer. De fredsrationella faktorer som lyfts fram är insatsorganisationens förmåga till reproduktion, förmåga till exportstöd, personalförsörjningsfrågan, ekonomi, dubbla banor, personalförsörjning, långsiktighet, miljöfrågor, övningsområden och koncessionstillstånd. En av respondenterna sade att ”vi körde helt förutsättningslöst”. Dvs. man plockade fram urvalsfaktorer som sedan ÖB kunde avgöra vilka som var viktigast. Varefter arbetsgruppen satte samman alternativ som bäst tillgodosåg de av ÖB angivna urvalsfaktorerna. Att det inte fanns något alternativ där både F 10 och F 16 lades ned berodde på urvalsfaktorn personalförsörjning. Man ansåg också att flygskolan låg bäst på F 10 eller F 16. De sex alternativ som fanns med fram till slutet var alla utformade så att FM skulle kunna ”leva med beslutet” vilket

som än fastställdes politiskt. Rent militära aspekter som lyfts fram är en trovärdig militär närvaro i Östersjön, möjlighet att basera incidentberedskap över hela landet. Ur flottiljperspektiv så poängterar en respondent att man tittade på alla flottiljer utom F 7 och F 21 samt att man avgränsade bort alternativ som innebar nedläggning av både F 10 och F 16. En respondent tycker att kortsiktigt tänkande förstörde debatten mer än nödvändigt.

#### *Insyn i arbetet*

De som fortlöpande har haft insyn i arbetsgruppens arbete är styrgruppen och GI råd bestående av flottiljcheferna. Ingen av respondenterna säger sig kunna verifiera någon delgivning under arbetets gång till den politiska nivån, flera påpekar att de inte känner till om ÖB hade några kontakter med t ex försvarsministern eller några politiker ur FöU.

#### *Påverkan på arbetsgruppen*

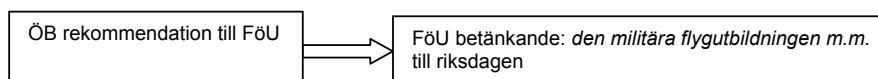
Avseende påverkan på arbetsgruppen (politiska, den egna organisationen eller andra), så påpekar flera att den politiska nivån höll sig i bakgrunden och lät FM jobba fram ett förslag utan påtryckningar. Respondenterna är överens om att arbetsgruppens enda yttre påverkansfaktor av betydelse utöver media och den allmänna, och inom FM interna debatten var styrgruppen. Media och debatt anser arbetsgruppen inte har haft inflytande på deras arbete och resultat. Däremot pekar en respondent på svårigheten att ”hålla styr på den egna organisationen” i debatten. Vilket han anser påverkade situationen negativt när det var dags för ett politiskt beslut.

#### **4.2.4 Rekommendationsfasen**

I *rekommendationsfasen* bestämmer sig analytikern för ett eller flera alternativ och kommunicerar detta med val av handlingslinjer. Här återges respondenternas subjektiva uppfattning angående händelseförloppet ur ett FM-perspektiv, från att styrgruppen lämnar förslag till beslut i FöU den 17 april 2001 fram till FöU betänkande den 4 maj 2001 läggs fram till riksdagen.<sup>77</sup>

---

<sup>77</sup> Premfors Rune, Policyanalys, Studentlitteratur, Lund 1989, sid 44



Figur 13. Egen bild, rekommendationsfasen

Ur svaren på de frågor som berör rekommendationsfasen framträder följande:

- Inflytande på beslutsförslaget till FöU
- Politisk påverkan på det rekommenderade alternativet
- Grunderna för det rekommenderade alternativet
- Politikerkontakter på FM initiativ
- FM interna styrningar
- Informella påverkansförsök mot den politiska nivån

#### *Inflytande på beslutsförslaget till FöU*

En medlem i arbetsgruppen anser själv att den påverkansmöjlighet han hade på det rekommenderade alternativet, var liten. Arbetsgruppen arbetade fram urvalsfaktorer och förslag som sedan styrgruppen och då främst ÖB och GI Fv dömde av, varför han anser att det var de två som hade det verkliga inflytandet över beslutsförslaget. De intervjuade flottiljcheferna anser sig inte ha haft någon direkt påverkan på vare sig det rekommenderade alternativet eller styrgruppen. En av flottiljcheferna påpekar att de har fått lämna synpunkter. Dels på de urvalsfaktorer som legat till grund för alternativen och dels när de ca en vecka innan ÖB var klar med sitt arbete fick kommentera de sex alternativen som styrgruppen hade valt. Därefter fick var och en förorda ett alternativ skriftligt och lämna till GI Fv. De tre intervjuade flottiljcheferna är eniga i att deras påverkans möjlighet gick via GI råd. GI Fv var flottiljchefernas kanal in i styrgruppen respektive stf GI Fv in i arbetsgruppen.

#### *Politisk påverkan på det rekommenderade alternativet*

Enligt respondenterna har FM arbetsgrupp kunnat arbeta ostört utan påverkan från den politiska nivån, vare sig i form av regeringen, FöU eller enskilda

politiker. Arbetsgruppens enda kontakt med politiker var när redovisningen skedde i FöU den 17 april 2001. En av respondenterna ur arbetsgruppen uttrycker en viss förvåning över att, ”det var förvånansvärt tyst från den politiska sidan”. Samma respondent säger också att ”efteråt va, så i bland, så i mörka stunder, då när man såg betänkandet och beslutet sen, så funderade man ju på att varför vi gjorde det här”? ”Vi gav dom tre månaders lugn och ro.” Respondenten anser att detta politiska ”ointresse” hänger ihop med att det var Sveriges riksdag (via FöU), och inte regeringen som hade givit FM uppdraget. Flottiljcheferna har under rekommendationsfasen inte upplevt någon större omfattning av politikerkontakter. De kontakter som förekommit har skett på lokala partigrupperns initiativ, varvid förbanden har varit tillmötesgående och besvarat frågor. Omfattningen av dessa kontakter varierar. Dock har politikerkontakterna varit relativt täta under föregående arbete i FöU med propositionen *det nya försvaret* som var grunden till det pågående arbetet.

I motsats till övriga respondenter redovisar en, att det visst togs politiska hänsyn när valt alternativ förordades, trots att inga sådana styrningar fanns. F 10 var enligt respondenten med i fem av sex alternativ men ändå valdes det sjätte där F 10 inte var med för att möjligheterna till framgång med dessa fem ”F 10 förslag” bedömdes som begränsade på den politiska nivån. Han betonar dock att detta inte var en styrning uppifrån under arbetets gång, men att styrgruppen ändå strävade efter en ”en politisk korrekt lösning”.

#### *Vad låg till grund för det rekommenderade alternativet*

Respondenternas syn på vilka faktorer som låg till grund för FM rekommendation till FöU, är att man eftersträvade en långsiktig helhetslösning för flygvapnet. Dvs. fyra plattformar för flygverksamhet, varvid man hade utgått ifrån de urvalsfaktorer som man hade tagit fram tidigare.<sup>78</sup> De faktorer som anges är: fredsrationalitet, ekonomi, investeringsbehoven miljö, flygutbildning samt att kunna bedriva militär flygverksamhet. De operativa kraven och signaleffekten till omvärlden hade stor betydelse, var skulle vi i

den dagliga verksamheten tillåta ett ”hål”. Över Stockholm, Gävlebukten eller över Sundsvall? Personalförsörjning vägde tungt varför man tidigt avgränsade bort nedläggning av både F 10 och F 16. En respondent anser att en av faktorerna till varför man rekommenderade det förslag man gjorde till FöU var ”politisk korrekthet”, gentemot regeringens tidigare ställningstagande. En av respondenterna anser angående att det politiska resultatet blev ett alternativ som inte fanns med bland de av FM rekommenderade, svarar han: ”Alltså, matematisk skulle man ha kunnat få ihop en helvetisk massa olika alternativ, men då förde vi ett logiskt resonemang utifrån våra urvalsfaktorer, t ex vi kan inte både lägga ned F 21 och F 4, vi kan inte lägga ned både F 10 och F 16, alltså försvann dom alternativen som innehöll det och vi kom fram till dom här sex alternativen, samtidigt sa vi att vi kan leva med alla dom här sex alternativen, men den här lösningen förordar vi”.

#### *Politikerkontakter på FM initiativ*

Fem av sex respondenter anger att de inte haft några politiska kontakter under utredningens gång. Den som haft kontakt med politiker preciserar inte på vems initiativ de har skett. Ingen av respondenterna uppger att de känner till någon form av kampanj från FM eller någon annan typ av påverkan. En respondent säger sig känna till att ÖB samtalat med försvarsministern, dock utan att veta vad dessa samtal innefattade. Han anser också att dessa samtal ligger inom ramen för ÖB dagliga verksamhet där en dialog mellan verkschef och ministern är regel. De flesta respondenterna har uppfattningen att nivån ovanför, dvs. styrgruppen och då främst ÖB och GI Fv har fört samtal med politiska beslutsfattare. Ingen av respondenterna har dock belegg för att så har skett. När utredningen till slut lades fram för FöU, redovisades och motiverades FM förslag till beslut, varvid ledamöter ur FöU hade möjlighet att ställa frågor till såväl arbetsgruppen som styrgruppen. Detta skedde dock inom ramen för FöU begäran om underlag. En respondents uppfattning är att ”vi försökte i väldigt liten utsträckning påverka”. En annan tror inte FM hade

---

<sup>78</sup> Försvarsutskottet; Betänkande 2000/01:FöU2 *Den militära flygutbildningen m.m.* Bilaga 3



några kontakter över huvud taget med politiker (i flygskolefrågan), förrän utredningen var klar. En av respondenterna tar upp vad som hände när FM hade presenterat sitt förslag i utskottet. ”Efter den tidpunkten så åkte hans (ÖB: s), förslag i papperskorgen ganska snabbt, det tog inte lång tid, första mötet efter, utskottet träffas tisdagar och torsdagar och jag tror att ÖB lämnade sitt förslag till tisdag, på torsdag redan så gick ju folkpartisten ut i media, Runar Patriksson, men ÖB föreslår ju att lägga ned Östersund, det kan vi aldrig gå med på i folkpartiet, det ligger ju i landsorten, sen är det ju, var det en process fram till beslutet och då har väl ÖB pratat med partiledare.”

En annan tar upp personalorganisationer och andra lokala gruppers påverkan på den politiska nivån, grupper som inte vare sig kan eller ska styras av försvarsmakten. Han anser att dessa hade en betydelse i den mening att de stärkte ”majoriteten i oppositionen” i sin tro.

#### *FM interna styrningar*

Respondenterna är i stort eniga avseende om det fanns några direktiv om hur ledande befattningshavare skulle eller fick agera i media och mot politiska beslutsfattare. Från arbetsgruppen hade man inga kontakter vare sig med media eller med politiker. Politikerkontakter var som framkommit tidigare också sparsamt förekommande på flottiljchefsnivån. En flottiljchef påpekar att det ligger inom ramen för ämbetet att företräda myndigheten FM syn, och skulle han inte kunna ställa upp på detta är han inte lämplig att fortsätta sitt arbete som chef. En påminnelse om detta gavs också av ÖB till flottiljcheferna, dvs. ”vi företräder FM, vi företräder inte oss själva”. Samma respondent säger spontant att: ”det borde han säga oftare och då skall man inte ut i media och argumentera mot sin egen verkschef om man vill sitta kvar, tycker jag”.

På frågan om vilka direktiv som fanns svarar samtliga spontant att det inte fanns några särskilda direktiv för den här situationen. Dock hade flottiljcheferna inom ramen för GI Fv råd kommit överens om ”spelreglerna”.

En respondent uttrycker sig så här: ”man hade kommit överens om vad man skulle säga och vad man inte skulle säga för någonting, så att man hade ett ensat svar”. En annan respondent svarade: ”alltså vi diskuterade ju i förbandschefskretsen, där diskuterade ju vi naturligtvis hur vi skulle förhålla oss, vi skulle försöka att undvika internt krig i organisationen”. Samma respondent fortsätter: ”samtidigt var det inte så att förbandscheferna inte skulle få tala om hur bra deras eget förband var så att säga, vi skulle inte slå på andra”.

#### *Informella påverkansförsök mot den politiska nivån*

En respondent påtalar att de principer som gäller för flottiljchefer som myndighetsföreträdare gäller: ”även egentligen personal, därför man får inte agera så att man undergräver myndighetens trovärdighet det finns ju liksom i författningen”. Detta med personal som uttalar sig berörs också av en annan respondent, dvs. politiker kan ha haft svårt att skilja på när anställda uttalar sig och när FM uttalar sig officiellt. Vilket enligt respondenten är ett generellt problem som FM har, inte bara i flygskolefrågan. ”Det upplever vi som ett stort problem, samtidigt som vi har väldigt svårt att påverka det här annat än att egentligen lita på våra medarbetare.” En av respondenterna påpekar att påtryckningarna mot den politiska riksnivån från regionala lobbyorganisationer, lokala politiska partier och arbetsgrupper m.m. alltså fortgick under hela perioden, dock utom FM kontroll och påverkan.

Synen på betydelsen av de informella påverkansförsök som gjordes av grupper utanför myndigheten försvarsmaktens kontroll varierar. En respondent anser att: ”deras betydelse är betydlig, eller deras effekt och betydelse är betydligt större än, vad skall vi säga då, den ordinarie hierarkins möjligheter, den legala påverkan det är tyvärr så”. Den bild som framträder hos respondenterna är att de informella kanalerna skapade stor förvirring eller osäkerhet hos politikerna avseende vad man skulle tro var den mest riktiga bilden. Dvs. hade myndigheten rätt eller var det de lokala representanterna och debattörerna som hade rätt. En respondent anser att politikerna inte har förmåga eller inte vill

skilja på den officiella bilden som FM ger och den bild som ges av lokala arbetstagare eller representanter. En annan respondent tar upp att detta skapar en viss "misstänksamhet" hos politikerna gentemot försvarsmaktens officiella syn. Respondenten anser också att påverkan som har förekommit utanför FM kontroll har haft stor betydelse och ur FM perspektiv i negativ riktning. Därför att han tror att det har bidragit till att man inte kom fram till en majoritet som gick på ÖB: s förslag.

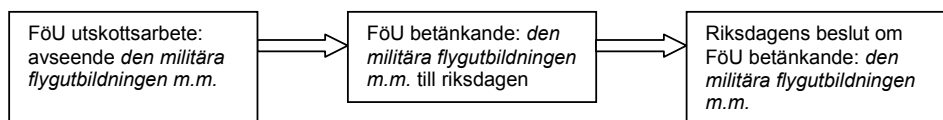
Ett exempel på olika budskap till politikerna beroende på varifrån de kommer, som respondenten lyfter är miljö-/bullerutredningen i Östersund. Där man enligt respondenten valde att tro på kommunens utredare i stället för FM egen utredning. Ett annat exempel angående vem och vad politikerna skall tro på när de får dubbla budskap, är när FM säger att man behöver dubbla banor till flygutbildning och politikerna sedan får höra vid ett annat tillfälle av en rutinerad lokal trafikledare att detta är fullkomligt fel. Det är inte mannen på gatan som går till politikerna och säger: "jag tror nog". Här handlar det om yrkeserfarna människor jobbar med det här. Enligt respondenten blir det då "liksom, *vem skall man lita på* som Hola bandola sjöng"

En respondent uttrycker sig så här: "jag har väl också känslan av att regionala politiker tror hellre på fänriken på F 10 än på ÖB: s utredning, men det gör man ju därför att det här var inget beslut i någon sakfråga, utan här handlade det om att få en politisk majoritet, och här var det mera regionalpolitik än försvarspolitik". Två respondenter anser att man inte skall överdriva den betydelse dessa påverkansförsök har. Politikerna får möjlighet att hänga upp sina argument på detta, men det handlar ofta om att de själva redan har en snarlik uppfattning i frågan, varför det inte är detta som faller avgörandet.

#### **4.2.5 Beslutsfasen**

I *beslutsfasen* är det beslutsfattaren som fattar det formella beslutet om val av alternativ, dvs. det formella, legitimerande beslutet om en viss policy. Här återges respondenternas subjektiva uppfattning angående händelseförloppet ur

ett försvarsmaktsperspektiv, från att FM har redovisat sitt förslag till beslut i FöU fram till riksdagens beslut den 16 maj 2001.<sup>79</sup>



Figur 14. Egen bild, beslutsfasen

Ur svaren på de frågor som berör beslutsfasen framträder följande:

- På vilket sätt kunde FM påverka beslutsfattarna
- Vilka var aktörerna i frågan om den militära flygutbildningens placering?
- Vilka faktorer anser respondenterna avgjorde frågan?
- Rent spel eller systematisk lobbyverksamhet?

#### *På vilket sätt kunde FM påverka beslutsfattarna*

En respondent anser att utredningen i sig naturligtvis var en påverkansfaktor inför det politiska beslutet. Samtidigt konstaterar han att: ”det är min uppfattning att vi hade kunnat skriva precis vad som helst i den utredningen, vissa flottiljer hade varit helt omöjliga att lägga ned ändå visade det sig, vi gjorde mycket onödigt arbete”. En av respondenterna har en klar uppfattning om att påverkansförsök förekom mellan den 4 maj då FöU betänkande offentliggjordes till och med den 16 maj då riksdagsbeslutet fattades. Det var enligt respondenten främst frågan om GI Fv och stf GI Fv som tog kontakt med politiker på olika nivåer. Orsaken var att GI och stf GI Fv ansåg att betänkandet inte var en bra lösning för flygvapnet. Respondenten påpekar att det var frågan om ett ömsesidigt intresse mellan FM och den politiska nivån. Respondenten påpekar att FM har hållit rollspelet. När utredningen gjordes var FM strikt sakliga och ”spelade i det regelverket som gäller”, och när FöU hade lagt fram betänkandet, då har FM försökt påverka i den riktning som FM ville

<sup>79</sup> Premfors Rune, *Policyanalys*, Studentlitteratur, Lund 1989, sid 44

ha beslutet. Respondent betonar också att när sedan riksdagsbeslutet är fattat, ”ja då kan FM tycka vad FM vill om beslutet, men då måste det genomföras”.

Flera respondenter lyfter fram GI Fv insändare i pressen där han som en respondent uttrycker sig skrev till politikerna: ”sluta och fibbla, för det påverkar ju oss dåligt i flygvapnet om vi inte får några beslut”. Insändaren anses av respondenterna vara det kraftfullaste försöket att påverka politikerna. De påpekar också att insändaren var kontroversiell i politikernas ögon. En respondent undrade när han läste insändaren ”om Mats (GI Fv), skulle få byta jobb”? Enligt en annan respondent; ”så fanns det dom som tyckte det var helt fel att GI Fv inte rättade sig efter demokratiskt fattade beslut” och påpekar sedan att detta var i perioden mellan betänkandet och riksdagsbeslutet. På en följdfråga om syftningen ”dom” avser politikerna svarar respondenten: ”ja, just det, då syftar jag på politikerna, på olika nivåer”.<sup>80</sup>

#### *Vilka var aktörerna i frågan om den militära flygutbildningens placering?*

Respondenterna anser att ÖB är den främsta aktören gentemot politikerna i försvarsutskottet. Utöver ÖB tar flera respondenter upp GI Fv som en aktör. En av dom anser att vissa flottiljchefer agerade även i detta skede, vilket inte styrks av de intervjuade flottiljchefernas egen syn på skeendet. Flottiljcheferna anser att de har följt de åtagande som medföljer chefsbefattningen och deras roll som ÖB lokala representant. En lokal aktör som omnämns, och inte representerade FM officiella linje var flygskolan från F 10 i samarbete med region Skåne. Återigen tas de dubbla budskap upp som politikerna fick när officerare i uniform på tjänstetid i media gav uttryck för andra uppfattningar än FM officiella. Flera respondenter anser också att de lokala arbetsgrupperna, de lokala politikerna, kommunerna, landshövdingar m fl skall räknas till de som kunde påverka beslutsfattarna. Dock inte som företrädare för FM linje.

---

<sup>80</sup> GI Fv Gen lt Mats Nilsson, insändare SVD Brännpunkt: *Politiker sviker flygvapnet*, 2001-04-19 (se bilaga 4)

*Vilka faktorer anser respondenterna avgjorde frågan?*

Respondenterna tycks ha uppfattningen att det var inrikespolitiska faktorer som vägde tyngst. Riksdagen insåg att man måste nå ett avgörande. Varför det var bättre ur politisk synvinkel att fatta ett för FM mindre bra beslut än inget. Flera respondenter uttrycker besvikelse över beslutet. En sade så här: ”jag är tämligen övertygad om att man fattade ett politiskt beslut mot egentligen bättre vetande”. Samtidigt finns det en förståelse för politikernas roll. En respondent påpekade att regeringen hade lagt fram F 16 lösningen två gånger och fått stryk bägge gångerna. När då FM kom med samma lösning igen och det ändå inte gick att skapa en majoritet i riksdagen. Måste man som tjänsteman, ”trots att man tycker att det är ju helvete i att man inte kan titta på sakfrågan, ha en viss förståelse för det politiska spelet, vi lever ju i en demokrati tack och lov”.

Regionalpolitik, lyfts fram av flera respondenter som orsak till varför beslutet blev som det blev. En respondent uttryckte saken så här: ”det blev ett ramaskri i Jämtland och det har även till och med Tone Tingsgård (s, riksdagskvinna från Uppsala), sagt att Uppsala kan bära en förlust av det här”. Respondenten påpekar dock att försvarets huvuduppgift inte är att skapa arbetstillfällen i glesbygd, men har ändå en viss förståelse för politikerns utgångspunkter. En respondent pekar på den parlamentariska situationen som en stor orsak till utformningen av beslutet, där regionala politiska intressen splittrade de ledande partierna internt. Där centerpartiets förankring i Jämtland enligt en annan respondent tycks ha fått mycket stor genomslagskraft, mht att regeringen var beroende av centern för att komma till en uppgörelse.

En respondent uppfattar det som att politikerna tog ”noll hänsyn” till vad myndigheten hade sagt och undrar i samma andetag varför man ställer en fråga om man sedan inte är beredd att beakta svaret. Respondentens slutsats är att ”det här gjorde man bara för att få en katalysator till en politisk lösning”. Han påpekar också att det är möjligt att man plockade vissa delar och använde i den politiska lösningen, bl a fyra flottiljer. Vilket medförde att det fanns en politisk möjlighet att få med vänstern och miljöpartiet. För att få med centern, så fick

man offra F 16 och behålla F 4. Slutligen säger samme respondent att det är: ”min bestämda uppfattning, så var det bara politiska faktorer som låg bakom det här riksdagsbeslutet”. En respondent tar upp en intressant politisk faktor: ”socialdemokraterna hade ju mer eller mindre ett rött skynke för att komma överens med vänstern i försvarsfrågor, nu blev det ju så till slut, och moderaterna ville som vanligt, sparka lite på regeringen” En särskilt intressant vinkling görs av en respondent som lyfter fram försvarsminister Björn von Sydow som person. Respondenten ansåg att försvarsministern var tvungen att komma till ett avgörande, ”för annars så satt han löst till”. Då valde man enligt respondenten för att visa att statsrådet fortfarande var starkt; ”hellre ett korkat beslut än inget alls”.

En annan respondent anser att det fanns en uppfattning hos politikerna om att ÖB:s utredning var väldigt dålig. Dvs. den innehöll uppenbara brister och felaktigheter som gjorde att trovärdigheten sjönk. Enligt respondentens uppfattning så hade FM gjort en klassisk overkill. Man hade ”överargumenterat för att befästa förslaget”. Så till slut så sköt FM sig självt i foten. Ett exempel på varför utredningen kan ha uppfattas som dålig är att utredningen enligt respondenten konstaterat att det kostar tre gånger så mycket att bullerisolera ett hus i Östersund som på Uppsalaslätten, ”vad beror det på”? ”Det gavs inga riktiga förklaringar.”

En respondent tycker det är intressant hur lite själva sakfrågan egentligen betydde i det här beslutet. Dvs. frågan om försvarsmakten får en rationell organisation eller inte. Vid en jämförelse mellan sakfrågan och de politiska bindningarna så styr den senare faktorn betydligt mer än den första. Respondenten tycker sig se väldigt grunda kunskaper i sakfrågan hos de politiker som har att fatta beslut av den här typen. Han förvånas också över att man begär in ett faktaunderlag från FM och sedan inte bryr sig ”ett smack om det” (skratt). Denna förvåning, över den ”lilla” betydelse som utredningen fick till slut delas av de flesta respondenterna. En av respondenterna anser att ärendet mer fick en karaktär av konflikt mellan storstad och landsbygd på den

politiska nivån, än en militär karaktär. En respondent återkommer till de regionalpolitiska konsekvenser, eller följer riksdagsbeslutet om *det nya försvaret* hade på det här beslutet. Han anför bl a nedläggningen av T 3 i Sollefteå och KA 2 i Karlskrona som en orsak till varför F 4 och F 17 fick fribrev. Respondenten menar att det inte går att betrakta utredningen om flygskolans placering fritt från det tidigare försvarsbeslutet.

#### *Rent spel eller systematisk lobbyverksamhet?*

Respondenterna hävdar att FM försöker spela ett rent spel, och undviker att utöva systematisk lobby verksamhet, förutom när den politiska nivån ber om information. En respondent jämför myndigheten (FM), med andra organisationer och även delar av FM organisation som inte företräder ÖB intressen och agerar helt utan skrupler. Dessa hade möjlighet att utan personligt ansvar säga vad som helst och misstänkliggöra den officiella hållningen, utan att FM kan gå i polemik. Det tycks finnas en viss besvikelse över de politiska beslutsfattarna när en respondent undrar om; ”spelar dom rent spel om dom går till FM och begär att få ett underlag som dom sedan använder på ett helt annat sätt”. Dvs. politikerna använder det till att nå en politisk lösning. Samtidigt som FM inte lägger sig i den politiska lösningen och försöker påverka den annat än genom att svara formellt. Respondenten frågar sig, om det då inte är legitimt att myndigheten försöker påverka beslutsfattarna? Dvs. försöker arbeta mera strategiskt med lobbying och försöka påverka beslutsprocessen. Följdfrågorna respondenten ställer sig är vad som är rätt eller fel ur ett demokratiskt perspektiv? Är det självklart att myndigheten bara skall agera som FM gjorde? Medan man på den andra sidan, både den politiska och ute på lokal nivå har fritt spelrum. Skall myndigheterna ges en starkare påverkan på beslut som rör den egna förvaltningen?

En respondent återkommer till uppsatsens rubrik ”den militära flygutbildningen, kunde Försvarmakten påverka beslutet”, och poängterar också han att det inte går att dra en generell slutsats utifrån denna specifika utredning. Han menar också att frågan skall ses ur det perspektivet att den



endast utgör en halv procent av *det nya försvaret*, där grundorganisationen i stort blev som FM föreslog. Ytterligare en respondent påpekar att FM normalt har ett gott gehör hos politikerna, och benämner det här beslutet som en ”djupdykning” och att det kanske är ”demokratins pris”.

## 5. ANALYS

I det här kapitlet är det dags att analysera det i kapitel 4 redovisade empiriska underlaget. För att kunna genomföra analysen har jag lagt textanalysen i botten som en grund för att förstå händelseförloppet. Utifrån detta skall jag här med hjälp av de genomförda intervjuerna besvara uppsatsens frågeställning: *om och i så fall hur* FM<sup>81</sup> försökte *påverka den politiska beslutsprocessen* angående den militära flygutbildningens lokalisering? Och i så fall *vilket resultat* fick förvaltningens ansträngningar? Jag har valt att försöka identifiera de påverkansförsök som förekom utifrån Premfors fasen, vilka jag tidigare har använt i uppsatsens intervjudel. Identifieringen av påverkansförsöken blir relativt kortfattad, därefter återkommer jag till respektive påverkanstillfälle under rubriken; *vilket resultat fick FM ansträngningar*. Slutligen diskuterar jag resultatet och lyfter fram de viktigaste slutsatserna.

### 5.1 Identifiering av påverkansförsök

Under den här rubriken söker jag svar på *om och i så fall hur FM har agerat* mot den beslutsfattande politiska nivån i frågan om den militära flygutbildningens placering.

#### 5.1.1 Bakgrunden

Under den här rubriken analyseras vilka eventuella påverkansförsök som kan ha förekommit i den tidsperiod som i uppsatsen har benämnts för bakgrunden. Dvs. FM agerande mot den politiska beslutsfattande nivån under perioden från riksdagens beslut den 30 mars 2000 om FöU betänkande *det nya försvaret*.<sup>82</sup> Fram till den 11 november då riksdagen bordlägger regeringens proposition *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.* för utskottsbehandling.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Med försvarsmakten avses i detta fall såväl myndigheten som dess företrädare.

<sup>82</sup> Riksdagens protokoll: 1999/2000:89, 2000-03-30

<sup>83</sup> Försvarskommittén; Betänkande 2000/01:FöU2 *Den militära flygutbildningen m.m.*

*Propositionen det nya försvaret!*

Tittar vi först bakåt, till riksdagsbeslutet om *det nya försvaret* den 30 mars har FM varit delaktig i den politiska beslutsprocessen på så sätt att representanter ur FM har ingått i den arbetsgrupp som utarbetade underlaget inför regeringens proposition. En av respondenterna har personligen deltagit i detta arbete.

*Propositionen samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

I skedet mellan beslutet om *det nya försvaret* och utskottsbehandlingen av regeringens proposition *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.* har FM enligt det empiriska underlaget inte arbetat aktivt mot den politiska nivån. Bortsett från de kontakter som normalt förekommer mellan militärledningen och försvarsdepartementet. Samt att FM har haft möjlighet att lämna synpunkter på propositionen innan den gick till riksdagen.

**5.1.2 Om och hur försökte FM påverka i problemfasen**

Under den här rubriken analyseras hur FM har agerat mot den politiskt beslutsfattande nivån i samband med att man har identifierat och strukturerat problemet från den 11 november då riksdagen bordlägger regeringens proposition *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.* för utskottsbehandling fram till och med FöU begäran om upplysningar och yttranden över regeringens proposition.

*ÖB föreslår en ny utredning grundad på fyra flottiljer!*

I det här skedet hade den politiska nivån inte kommit närmare en majoritet om att bibehålla fem flottiljer. Regeringens ursprungliga förslag var som framkommit i såväl textanalysen som intervjudelen, en grundorganisation bestående av fem flottiljer. Det nya förslaget innebar i stort endast en ”kosmetisk” ändring av den femte flottiljen till att bli en sammanhållen flygskola med kapacitet att stödja eventuell framtida export av JAS 39 Gripen. Regeringen hade låst fast sig vid att lägga ned F 10 och att inrätta flygskolan på F 16. Vänsterpartiet kunde inte under några omständigheter tänka sig en fortsatt flygverksamhet i Uppsala. Centerpartiet kunde inte tänka sig att lägga

ned F 4 i Östersund. Moderaternas uppfattning var att beslutet om F 10 nedläggning skulle omprövas och F 16 skulle läggas ned i stället. För att skapa en politisk majoritet var regeringen beroende av mer än ett partis stöd. De politiska beslutsfattarna i FöU hade knutit en ”gordisk knut” som de inte på egen hand kunde knyta upp.<sup>84</sup>

Det är först när FM inser att den politiska nivån inte kommer längre på den inslagna vägen som FM väljer att agera. Det steg ÖB tar när han hos FöU föreslår att han kan titta på en fyra flottiljs lösning är avgörande för att den politiska beslutsfattande nivån skall komma vidare. Orsakerna till detta agerande tycks ur FM synvinkel vara att få ett beslut och skapa lugn hos personalen och arbetsro i organisationen, som vid det aktuella tillfället befann sig i ett sorts vakuum. Dvs. man satt fast i vardagen utan att veta åt vilket håll organisationen var på väg. Och sist men inte minst, att försöka påverka beslutet i en riktning som var bra för FM och flygvapnet. Det som är viktigt att lägga märke till ur uppsatsens synvinkel är det som syns vara ett formellt uppdrag från FöU i själva verket enligt uppsatsens empiriska underlag tycks vara en begäran från ÖB om att få utreda en lösning med fyra flottiljer för på så sätt få den politiska nivån att komma till ett avgörande.

### **5.1.3 Om och hur försökte FM påverka i alternativfasen**

Under den här rubriken analyseras hur FM har agerat mot den politiskt beslutsfattande nivån i samband med att man har sökt och värderat alternativa lösningar. Dvs. från det att man i HKV analyserar FöU begäran om upplysningar och yttranden över regeringens proposition fram till det att man skall presentera ÖB förslag för FöU.

---

<sup>84</sup> Gordiska knuten, benämning på den komplicerade surring som förband oket med vagnstången på en helig vagn i Zeustemplet i Gordion. Den som löste knuten skulle enligt en spådom bli Asiens härskare. Alexander den store sägs 334 f.Kr. med sitt svärd ha huggit av den, varav uttrycken "Alexanderhugg" och "lösa den gordiska knuten" för drastiska problemlösningar. Enligt en annan version drog Alexander ur den sprint som höll ihop knuten, vilket är mer sannolikt, då svärdshugget antyder ett från Alexanders sida oväntat förakt för gudarna. (källa: <http://www.ne.se>)

*Rollspel och dubbla budskap!*

Att det har förekommit kontakter mellan medlemmar ur styrgruppen och den politiska nivån framgår inte av det empiriska underlaget. Däremot anser respondenterna att sådana kontakter har förekommit mellan ÖB och ledande politiker samt att detta ligger inom ramen för ÖB dagliga verksamhet. Det framgår inte av det empiriska underlaget vad dessa kontakter skall ha innehållit.

Arbetsgruppen har enligt det empiriska underlaget inte haft några politiska kontakter under själva utredningsarbetet. Arbetsgruppens medlemmar anser själva att de inte har varit utsatta för politiska påtryckningar under de ca fyra veckor som arbetet pågick. Den politiska nivån höll sig avvaktande och lät FM göra sitt jobb. Arbetsgruppen anser också att de inte har låtit sig påverkas av media eller debatten i övrigt under sitt arbete. Däremot pekar man på svårigheten att hålla styr på den egna organisationen. Där lokala personliga intressen står mot varandra hos flygvapnets medarbetare, som naturligtvis gör allt för att rädda sin egen arbetsplats. Konsekvensen av dessa intressegruppers agerande blev att den politiska beslutsfattande nivån matades med dubbla budskap.

**5.1.4 Om och hur försökte FM påverka i rekommendationsfasen**

Under den här rubriken analyseras hur FM har agerat mot den politiskt beslutsfattande nivån i samband med att man argumenterat för det bästa alternativet. Från det att ÖB förslag presenteras i FöU fram till FöU betänkande den militära flygutbildningen m.m. lämnas till riksdagen den 5 april 2001.

*Öga mot öga med de politiska beslutsfattarna!*

Arbetsgruppens enda politikerkontakt under arbetet var när FM utredning lades fram i FöU den 17 april 2001. Vid detta tillfälle hade politikerna möjlighet att ställa kompletterande frågor till såväl styr- som arbetsgruppen. Detta, dvs. presentationen av utredningen är ett tydligt tillfälle till möjlighet att påverka beslutsfattare i dialogform.

*GI Fv debattartikel, ett övertramp?*

FM företrädare insåg snart att deras utredning inte hade kunnat bidra till att skapa en politisk majoritet utifrån vad FM ansåg var det bästa för FM under rådande omständigheter. I det empiriska underlaget framkommer det att det bara tog två dagar från det att man hade presenterat förslaget för FöU till att det åkte i papperskorgen, bl a av regionalpolitiska skäl. En av respondenterna anger att en orsak till den fortsatt ”politiska kalabaliken” var ÖB förslag till att lägga ned F 4 och behålla F 16.

I detta skede tar GI Fv initiativ till att skriva en insändare i SVD där han kräver att politikerna måste bestämma sig. Rubriken var: *”politiker sviker flygvapnet”*. Flertalet av respondenterna tar upp denna insändare som det tydligaste försöket att påverka politiker, från FM sida. Dvs. bortsett från ÖB initiativ att tillmötesgå FöU med fyra flottiljer samt föreslå och genomföra själva utredningen. GI Fv inlägg i debatten mottogs inte med blida ögon av flera politiker som ansåg att GI Fv lade sig i det politiska beslutsfattandet. Även om flera av respondenterna uttrycker en viss förvåning över GI Fv skarpa artikel visar intervjuerien på att inlägget hade stöd i flygvapnet. Det har uppsatsens intervjudel framkommit att minst en av respondenterna har undrat om GI Fv skulle få behålla jobbet efter detta. Vilket visar på den osäkra balansgång förvaltningens företrädare har när det handlar om påverkan på politiska beslut.<sup>85</sup>

### **5.1.5 Om och hur försökte FM påverka i beslutsfasen**

Under den här rubriken analyseras hur FM har agerat mot den politiskt beslutsfattande nivån i omedelbar närhet till det formella beslutsfattandet. Från att FöU lämnade sitt betänkande till riksdagen den 5 april till att riksdagen fattar sitt beslut den 16 maj 2001.

---

<sup>85</sup> GI Fv Gen lt Mats Nilsson, insändare SVD Brännpunkt: *Politiker sviker flygvapnet*, 2001-04-19 (se bilaga 4)

*Sista chansen!*

När väl utredningen hade lagts fram för FöU den 17 april pekar det empiriska underlaget på att den officiella påverkansmöjlighet FM då hade gick via ÖB som myndighetsföreträdare. Men också via GI Fv och stf GI Fv vilka enligt en av respondenterna tagit initiativ till kontakter med ledande politiker. Dessa kontakter skall enligt den intervjuade ha tjänat både politikernas och FM intressen. Ur FM synvinkel handlade det om att man insåg vartåt det lutade. Dvs. det lutade åt ett håll man inte ansåg vara den bästa lösningen för flygvapnet. De ledande politikerna var intresserade av att höra FM syn på det förslag som de själva ansåg att det fanns rimlig möjlighet att skapa politiska majoriteter kring.

Utöver de kontakter som förekom mellan GI Fv och ledande politiker har även andra informella påverkansförsöken förekommit. Dessa har varit riktade mot politiska beslutsfattare och gjordes av grupper och aktörer utanför FM kontroll.

**5.2 Vilket resultat fick FM ansträngningar?**

Under den här rubriken söker jag svar på *resultatet av FM* försök att påverka den politiska beslutsfattande nivån i den riktningen FM ville ha beslutet.

**5.2.1 Prop; det nya försvaret**

Resultatet av riksdagsbeslutet om *det nya försvaret* följde i stort regeringens proposition, där FM varit delaktig i underlagsarbetet. Det som inte blev som vare sig regering eller FM väntat sig, var som bekant utformningen av flygvapnets grundorganisation. Det går att i det empiriska underlaget spåra en viss förvåning hos respondenterna, över beslutet om F 16. Detta var ett beslut man från FM håll inte riktigt hade väntat sig. Även om en respondent ifrågasätter utfallet för F 10, dvs. beslut om nedläggning så var detta trots allt FM eget förslag (även om FM ursprungligen angett det framtida behovet till fyra flottiljer). För att konkret ta upp vad FM lyckades med handlar det om att F 4, F 7, F 17 och F 21 bibehölls och F 10 skulle avvecklas i enlighet med FM

vilja. Därför kan det här riksdagsbeslutet ses utifrån ett relativt positivt perspektiv, eftersom det endast var ett ”misslyckande” avseende F 16 och den militära flygutbildningens placering. Fördelningen av Gripen divisionerna, dvs. två divisioner per flottilj är också det i linje med FM vilja.

### 5.2.2 Prop; samverkan mellan civil och militär flygutbildning

I propositionstexten går det inte att utläsa om FM varit delaktiga i beredningsarbetet av denna proposition. Enligt en av respondenterna ur FM arbetsgrupp har regeringen använt material från den föregående propositionen om *det nya försvaret*. FM har haft möjlighet att lämna synpunkter på den färdiga propositionen men inte deltagit aktivt vid förarbetet. Därför är det främst värt att notera att avvikelsen från propositionen om *det nya försvaret* är marginell. I *det nya försvaret*, avsågs inte F 16 utrustas med någon fast Gripen division. De Viggen divisioner som fanns där skulle avvecklas efter genomförd omskolning till Gripen systemet. Varvid den nu ”omdöpta” flottiljen (F 16), skulle utgöra en sammanhållen flygskola med möjlighet att utgöra en plattform för exportstöd av Gripen (eller Viggen), systemet. Inför den här propositionen har inga särskilda påverkansförsök utförts av FM, varför det inte går att peka ut någon särskild del av propositionen som FM lyckats påverka i en för FM önskvärd riktning. Vad man inte lyckats med är F 16. Det framgår tydligt av underlaget att FM ansåg att flottiljen skulle finnas kvar i en eller annan form. Skälen till de var flera, men ett av de tyngst vägande har varit F 16 roll som rekryteringsmotor och personalförsörjare till staberna i Stockholmsområdet. Därför går det att säga att detta var ett misslyckande på samma sätt som man misslyckades med samma fråga i propositionen om *det nya försvaret*.

### 5.2.3 ÖB föreslår en ny utredning grundad på fyra flottiljer!

Av uppsatsens empiriska del framgår det att flygvapnets organisation och personalsituation var på väg att bli mycket besvärlig. Flygvapnet hade nu i sin helhet svävat i osäkerhet om framtiden, under nästan ett års tid. Detta påverkade såväl det dagliga arbetet som personalen. Möjligheten att planera



och kunna se framåt, är oerhört viktigt i en organisation som FM. Detta gäller inte minst för personalen, som både ur yrkesmässig och privat synvinkel svävade i okunnighet om framtiden. En stor del av personalen visste inte om deras arbetsplats skulle få finnas kvar eller ej, vilket medförde oro och osäkerhet långt utanför respektive flottiljs grindar. Mot bakgrund av detta kan inte ÖB och FM agerande sägas vara ett totalt misslyckande. När den politiska nivån satt fast och inte kom vidare så pekar uppsatsens empiriska underlag på att det var ÖB och GI Fv som steg fram och erbjöd en lösning. Huruvida detta förslag till lösning skedde i samråd med försvarsministern eller inte framgår ej av det empiriska underlaget. Det viktiga i sammanhanget är att det utifrån denna fallstudie går att konstatera att det var FM utredning som var "katalysatorn" till att det i FöU och senare riksdagen gick att skapa en majoritet. Låt vara att denna majoritet inte skapades runt det alternativ som FM ansåg vara det bästa för Flygvapnet. Även om placeringen av den militära flygutbildningen fortfarande "hängde i luften" efter riksdagsbeslutet den 16 maj 2001, fanns det nu möjlighet att gå vidare i livet för såväl organisation som personal. Man fick ett avgörande i frågan och personalen visste nu "vad som gällde för framtiden".

Vad som kan sägas vara ett misslyckande avseende utredningen är det resultat som FM hade förväntat sig av sina ansträngningar. Dvs. man lyckades inte få gehör hos beslutsfattarna på den politiska nivån för hur FM ville att flygvapnet skulle utvecklas. Själva förslaget innebar som bekant en bekräftelse av nedläggningen av F 10 i Ängelholm. Nedläggning av F 4 i Östersund och utökning av flygverksamheten vid F 16 i Uppsala med en fast Gripen division och tre divisioner på F 21 i Luleå. För F 7 och F 17 del innebar det ingen skillnad jämfört med regeringens proposition.

### **5.2.5 GI Fv debattartikel!**

När utredningen var presenterad och den politiska nivån åter hade bollen syntes lösningen vara lika avlägsen som innan ÖB utredning presenterades i FöU. Det

GI Fv lyckas med är att han mer eller mindre tvingar politikerna att fatta ett beslut. GI Fv inser att ärendet riskerar att dra ut ytterligare i tiden, vilket skulle vara förödande för flygvapnet som helhet. Att man inte skulle få gehör för FM förslag stod klart, vilket i sig naturligtvis är ett misslyckande (se pkt 5.2.4). Men sett ur perspektivet med ett fortsatt politiskt beslutsvakuum eller en organisation som inte är optimalt utformad men ändå acceptabel, valdes det senare.

### **5.2.5 Sista chansen att påverka!**

Som en sista utväg har kontakter med politiska beslutsfattare tagits av såväl GI Fv som stf GI Fv. Det empiriska underlaget ger ingen tydlig bild av hur dessa påverkansförsök har gått till annat än att det rör sig om kontakter på FM initiativ med ledande politiker för att få dessa att inse vikten av att ett beslut blir taget.

### **5.2.6 Rollspel och dubbla budskap!**

Det finns inget belägg i det empiriska underlaget för att vare sig arbetsgruppen eller styrgruppen i HKV skulle ha låtit sig påverkas av de intresseorganisationer som agerade under utredningens gång. Däremot tyder det empiriska underlaget på att man ur FM synvinkel anser att detta har påverkat de politiska beslutsfattarnas senare ställningstaganden. Här går det inte att säga att det är ett misslyckande från FM sida, avseende att kontrollera och bemöta dessa grupper agerande och argumenterande för det som de anser vara den bästa lösningen. Däremot visar detta hur dessa organisationer ”ställer till det” för förvaltningen. Medan styrgruppen under arbetets gång uttalat har strävat efter en politisk korrekthet så har de ”fria” intresseorganisationerna haft fritt spelrum, vilket respondenterna också påpekar att de skall ha i en demokrati. Detta har inneburit att den politiska nivån har matats med olika underlag från den officiella- respektive den inofficiella sidan av FM, vilket ur FM perspektiv har påverkat det kommande beslutet negativt och ur politikernas perspektiv ytterligare befast ”beslutsvåndan” eller oviljan att byta ståndpunkt.

### 5.3 Slutsatser

Under den här rubriken redovisas och diskuteras de slutsatser jag dragit utifrån vad som framkommit i analysen av det empiriska underlaget.

*Visst försökte man påverka!*

Att det har förekommit direkta påverkansförsök mot de politiska beslutsfattarna är otvetydigt. Dessa påverkansförsök kan inte jämföras med sådan lobbyverksamhet som bedrivs av fristående intresseorganisationer som har till syfte att få vissa delar av beslutet i en viss riktning, t ex region Skåne och deras inriktning på att rädda F 10 i Ängelholm. I FM fall handlar det om att skapa insikt hos de politiska beslutsfattarna om vad som är långsiktigt bäst för organisationen som helhet utifrån vissa givna politiska ramar. I detta ärende var (eller blev under processen), de givna ramarna fyra grundorganisatoriska plattformar, åtta Gripendivisioner, en sammanhållen flygskola och att man i utredningen skulle möjliggöra att på sikt inkludera specialflyget på Malmen i någon av de fyra kvarvarande flottiljerna.

De tydligaste tillfällena till påverkan från FM sida är som nämnts tidigare när ÖB kliver fram inför FöU och erbjuder sig att utreda en fyra flottiljs lösning. Samt GI Fv insändare som skrivs när FM inser att inte heller resultatet av ÖB utredning var lösningen på politikernas och FM gemensamma problem.<sup>86</sup> Utöver detta förekom det även direkta kontakter med ledande politiker och GI Fv respektive stf GI Fv.

Förhållandet mellan den politiska världen och FM har en viss betydelse i hur förvaltningen FM, kan påverka politiker. Med den strikta åtskillnad mellan den politiska världen och FM som finns allt sedan Ådalshändelserna 1931 då militär trupp öppnade eld mot civila demonstranter, har FM fortfarande ett aningen opreciserat förhållande till hur det är tillåtet att påverka politiska beslut. Även om det som i det här fallet, ”endast” rör den egna organisationen. Detta syntes inte minst i samband med GI Fv insändare där han krävde ett

---

<sup>86</sup> Se bilaga 4

beslut av politikerna, vilket mottogs med synnerligen blandade känslor av politikerna.

Det är en avsevärd skillnad mellan de två propositionerna: *det nya försvaret* och *samverkan mellan civil och militär flygutbildning* avseende FM delaktighet i förarbetet. I den första har FM deltagit från grunden och haft stor påverkan på resultatet. Avseende den andra propositionen så bygger den visserligen på den förra propositionens grundmaterial, men det är först när ÖB i den s.k. problemfasen själv föreslår att han kan låta utreda en lösning baserad på fyra flottiljer som FM blir inblandat på allvar.

*Varför försökte FM påverka beslutsfattarna och vad uppnådde man?*

Det kan vid en första betraktelse av uppsatsens rubrik tyckas uppenbart att FM ansträngningar inte resulterade i något positivt för FM och flygvapnet. I det empiriska underlaget finns det dock en del som tyder på att ansträngningarna bar frukt, åtminstone om man ser bortanför det handgripliga slutresultatet av själva riksdagsbeslutet om FöU betänkande *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

Utgångspunkten i FM agerande tycks enligt det empiriska underlaget vara att de ledande befattningshavarna i FM insåg vikten av att få ett beslut över huvud taget, för såväl organisationens som personalens skull. När man sedan fick och tog chansen att göra en utredning var det inget som hindrade att man försökte skapa en så optimal organisation som möjligt för flygvapnet utifrån rådande förutsättningar. Dessa grundläggande förutsättningar var åtta Gripen divisioner fördelade på fyra flottiljer med en sammanhållen flygskola inkluderad på någon dessa flottiljer. Sålunda har man först och främst lyckats med att få ett beslut, vilket inte alls var självklart förrän själva riksdagsbeslutet fattades. Vid det laget var trycket mot de politiska beslutsfattarna stort, dvs. hela svenska folket hade tack vare GI Fv insändare kännedom om frågan. Vilket innebar att politikerna insåg att man rent politiskt måste se till att frågan blev avgjord,

eftersom försvaret är en fråga som engagerar alla grupperingar i det svenska samhället.

*Rent spel eller regelbrott!*

En intressant aspekt utifrån uppsatsens syfte är att när ÖB fick uppdraget att presentera ett icke politiskt värderat underlag direkt till FöU, så hade FM sin stora chans att föra beslutet dit FM ville. Det framgår också av det empiriska underlaget att FM inte avsåg göra någon politisk värdering av vad som var möjligt respektive inte möjligt att få igenom politiskt. Kanske var det känslan för vad några av respondenterna har kallat för ”rent spel”, som låg till grund för detta. Eller var det så att rollspelet mellan ÖB och den politiska nivån ännu inte är mogen för att förvaltningen gör politiska värderingar. Kanske detta är symptomatiskt för just FM, där gränsdragningen för militär inblandning i all sorts politisk verksamhet var avgörande för detta beslut.

Endast en av de intervjuade säger sig känna till att ÖB under arbetets gång har samtalat med försvarsministern, dock utan att känna till vad samtalen har omfattat. Han påpekar också att samtal mellan försvarsminister och ÖB är i stort dagligen förekommande i normalfallet. De flesta av respondenterna anser (utan att kunna styrka det), att kontakten mellan politiker och FM har skett på nivån ovanför arbetsgruppen. De syftar då på GI Fv och ÖB, men ingen av respondenterna har någon kännedom om vad som avhandlats eller med vem.

Det har förekommit att flottiljcheferna haft lokala kontakter med den politiska nivån under utredningens gång. Detta har skett på initiativ från lokala partigrupper, intressegrupper eller personalorganisationer. Under arbetet med utredningen om den militära flygskolans placering fanns det inga särskilda direktiv om hur respektive flottiljchef skulle uppträda utåt mot media och personal. Däremot har flottiljcheferna inom ramen för GI Fv råd sinsemellan kommit överens om att det gick bra att tala om hur bra deras eget förband var, men inte argumentera emot något annat förband. Vi ett tillfälle påminde ÖB om att flottiljcheferna i första hand företräder myndigheten och inte sin egen

flottilj. Vilket enligt en av respondenterna ligger i sakens natur. En av respondenterna har i intervjun påpekat att detta i sak också gäller övrig personal, vilket respondenten motiverar med att man inte får agera så att man undergräver myndighetens trovärdighet. Jag anser det bevisat i det empiriska underlaget att sådant undergrävande av myndighetens förtroende har skett (rätt eller fel värderas inte av författaren). Dvs. politikerna har haft svårt att skilja på vem som är myndighetsperson och vem som agerar i egen sak (även om det sker av övertygelse om att det budskap som vederbörande framför är riktigt). En av respondenterna uttryckte politikernas dilemma med att värdera de olika intryck man fick från olika aktörer genom att citera den gamla prog-pop gruppen Hola Bandola's gamla hit låt, "vem skall man tro på"?

Detta med dubbla budskap från myndighet och medarbetare är enligt det empiriska underlaget ett problem som FM har väldigt svårt att påverka, annat än att man får lita på sina medarbetare, som en respondent sade. Denna möjlighet att påverka lokala politiker som i sin tur kan påverka rikspolitiker har inte FM på samma sätt som de lokala intresseorganisationerna har. En respondent påpekar att effekten av denna påverkan som politikerna utsätts för är betydligt större än den ordinarie hierarkin som försöker hålla sig till den tågordning som gäller för relationer mellan en statlig myndighet och den politiska nivån. I samband med redovisningen i utskottet var det en politiker som undrade om HKV hade talat om vad som fick sägas ute på förband. Detta pekar ytterligare på den villrådighet som beslutsfattarna på den politiska nivån kan ha känt när de skulle värdera alla de ingångsvärden som de fått. Detta kan ha skapat en misstänksamhet hos politikerna mot FM utredning och ytterligare bidragit till svårigheterna med att skapa en majoritet kring FM förslag till beslut. Sammanhanget mellan FM trovärdighet och övrig påverkan politikerna varit utsatta för kan kanske förklaras på det sätt som en respondent gjorde. Dvs. att beslutsfattarna använder dessa argument som talar emot FM förslag för att helt enkelt förstärka sina egna argument. Han menar sålunda att detta inte faller

avgörandet i den slutliga processen utan endast används för att hänga redan befintliga åsikter på.

En viktig aspekt som en av de intervjuade pekar på avseende avsaknaden av politiker kontakter under arbetets gång är som han säger att ”det var ju egentligen Sveriges riksdag som hade gett det här till oss, det var ju inte regeringen och departementet”. Hade det varit regeringen hade det varit naturligt med en dialog, enligt respondenten.

*Vem kunde påverka vad i FM utredning?*

I utredningen värderades alla flottiljer på nytt, varför man började ana oråd på bland annat F 4 som fram till nu hade varit en av de flottiljer som var utpekade att vara kvar. Samtidigt började man vädra morgonluft på både F 10 och F 16. Man insåg bland personalen att man nu befann sig i en helt ny värderingsfas. Detta skulle komma att påverka de informella påverkansförsök som skulle komma att utövas av såväl regionala och lokala politiska grupperingar, intresseorganisationer mfl. I HKV insåg man risken för att den interna process som föregick beslutet om *det nya försvaret*, där flottiljerna och deras personal stod emot varandra och argumenterade för egen sak, skulle upprepas. Därför valde man dels av nämnda skäl och dels av tidsskäl att tillsätta en särskild arbetsgrupp på nivån ovanför själva flygvapnet. Även om de tyngsta namnen i arbetsgruppen var officerare ur flygvapnet så hade de för tillfället inga befattningar som automatiskt medförde lokala knytningar till någon särskild flottilj. Visserligen hade nyutnämnde stf GI Fv till nyligen varit flottiljchef på F 7 i Såtenäs, men befann sig nu på en nivå ovanför, där han som person annars skulle kunna utsättas för direkta påtryckningar hemifrån. Fördelen med blivande stf GI Fv som medlem i arbetsgruppen var att han hade direktaccess till flottiljcheferna via GI Fv råd där han kunde ventilera arbetsgruppens löpande arbete och få direkta synpunkter. Flottiljcheferna fanns sålunda med i arbetsgruppens bakgrund fram till det var dags att fatta beslut, då de endast fick lämna muntliga och skriftliga synpunkter på det som arbetsgruppen rekommenderade till styrgruppen.

Arbetsgruppens roll var att arbeta fram urvalsfaktorer och förslag som sedan styrgruppen med ÖB och GI Fv dömde av. En av de intervjuade har tydligt pekat på att det inom FM, var styrgruppen som hade det verkliga inflytandet över beslutsförslaget. Själva arbetsgruppens enda politikerkontakt under arbetet var när FM utredning lades fram i FöU den 17 april 2001.

De flottiljchefer som har intervjuats säger att de inte har haft någon direkt påverkan på arbetsgruppens beslutsförslag till styrgruppen. De har dock under arbetets gång lämnat synpunkter på dels de urvalsfaktorer som arbetsgruppen arbetat med och dels strax innan arbetsgruppen lade fram sitt förslag till styrgruppen för beslut. Flottiljchefernas kanal för påverkan gick via GI Fv råd, här var det dock frågan om en intern process inom FM och inte mot den politiska nivån.

#### *Politisk hänsyn eller ej?*

En av de första frågorna man ställde sig i HKV efter att ÖB fått uppdraget var om man skulle ta politiska hänsyn i det kommande utredningsarbetet. Dvs. skulle man tillföra ett kriterium i utredningen om att resultatet skulle vara politiskt gångbart eller ej. Enligt det empiriska underlaget är det otvetydigt att man i HKV gjorde bedömningen att så inte skulle ske. Det som efterfrågades av FöU var enligt respondenterna en helt ny plan för hur FM ansåg att flygvapnet skulle utvecklas. Sålunda beslutade man sig för att FM endast skulle ta hänsyn till rent militära aspekter. Varvid den i egentlig mening enda nedlagda flottiljen från beslutet om *det nya försvaret*, F 10 återigen var med i matchen.

Vid val av alternativ togs det enligt en av respondenterna politiska hänsyn (eller som han uttrycker det senare i intervjun, politisk korrekthet mot regeringens tidigare ställningstagande), trots att det grundläggande utgångsvärdet för arbetsgruppen var att så inte skulle ske. Respondenten grundar detta på att F 10 fanns med i fem av de sex alternativ som arbetsgruppen hade tagit fram. Men att man från styrgruppens sida till slut har



bedömt möjligheten till politisk framgång med dessa förslag som mindre. Denna styrning har dock inte funnits under arbetets gång enligt respondenten.

*Vad var avgörande för det politiska beslutet?*

Man kan se ÖB utredning som steg 1, dvs. ett försök att skapa en politisk katalysator till skapande av en majoritet i riksdagen. När man sedan inser att steg 1 inte bär dit man ville tar man till steg 2. Dvs. ett ytterst ovanligt inlägg i den politiska debatten av GI Fv vilket mer eller mindre tvingade politikerna att nå en lösning på problemet.

#### **5.4 Uppsatsens resultat**

Nu är det dags att knyta i hop säcken och gå igenom uppsatsens resultat. Uppsatsens frågställning är *om* och i så fall *hur* FM försökte *påverka den politiska beslutsprocessen* angående den militära flygutbildningens lokalisering? Och i så fall *vilket resultat* fick förvaltningens ansträngningar?

Om vi börjar med att titta på om FM försökte *påverka den politiska beslutsprocessen* angående den militära flygutbildningens lokalisering? Så är svaret tveklöst ja! FM försökte påverka. Hur gjorde man då? De tydligaste tillfällena som FM försökt att påverka de politiska beslutsfattarna är för det första när ÖB föreslår FöU att han kan utreda en grundorganisation med fyra flottiljer. För det andra är det när GI Fv blandar sig i den offentliga debatten med sin insändare i SVENSKA DAGBLADET. För det tredje så tyder det empiriska underlaget på att ledande befattningshavare ur FM, t ex GI Fv och stf GI Fv genom personliga kontakter har försökt att påverka beslutsfattarna in i det sista. Denna påverkan har syftat till att flygvapnets grundorganisation skulle få den utformning som FM ansåg vara bäst utifrån givna förutsättningar.

Resultatet av FM påverkansförsök då? Ja, vid en första anblick tycks resultatet vara noll och intet! Men om man lyfter blicken och sätter sig in i den situation som rådde i samband med beredningsarbetet i FöU, där ÖB inser att politikerna inte har kommit närmare en lösning än vad som var fallet vid riksdagsbeslutet

om *det nya försvaret*. FM utgångspunkt tycks då ha varit att ett beslut måste tas för flygvapnets bästa, även om grundorganisationen inte blir så som FM vill ha den utformad. När detta steg hade tagits och ÖB utredde en fyra flottiljs lösning så var tärningen kastad. Det gick inte ur FM synvinkel att backa tillbaka till en "neutral position" utanför beslutsfattandet. När då det första försöket att hjälpa den politiska nivån med en lösning misslyckades och man inser att ett beslut kan dra ut ytterligare i tid, vilket hade varit förödande för såväl personal som organisation. Tar man steg två och inriktar sina påverkansförsök mot att överhuvudtaget få ett beslut, även om man naturligtvis försöker att lyfta fram vad som är bäst för flygvapnet.

Skiftet av fokus i påverkansförsöken, från *bästa beslut* till *beslut* lyckades. Genom att en hög befattningshavare ur FM tydligt och offentligt markerade att nu får det vara nog, lyckades man till slut få ett beslut. Pressen på politikerna att få till ett beslut var stor. Beslutet blev inte riktigt som FM ville ha det, men det tycks som man att i den rådande situationen ansåg att det var viktigare med ett fattat beslut, än ett beslut som fattas. Och med detta som motiv anser jag det påvisat att påverkansförsöken bar frukt, även om grundorganisationen inte utformades som FM ville ha den. Så mer eller mindre tvingade FM fram ett beslut från politikerna, vilket under rådande omständigheter får ses som en framgång, om än liten.

### **5.5 Förslag på framtida forskning**

I den här uppsatsen har jag försökt att belysa hur FM kan påverka de politiska beslutsfattarna avseende beslut om den egna förvaltningen. En annan infallsvinkel skulle kunna vara att jämföra hur andra förvaltningar i statsapparaten kan påverka beslutsfattarna. En intressant frågeställning är om det finns särskilda spelregler för FM? Är det svårare att påverka för FM än vad det är för polisen, tullen m fl?

Det skulle också kunna vara lämpligt att med resultatet från den här uppsatsen i botten genomföra en studie över flera försvarsbeslut. Dvs. hur har FM varit

delaktiga under utarbetande av propositioner, FöU beredningsprocess fram till själva besluten samt vilka resultat eventuella påverkansförsök har fått.

## 6. SAMMANFATTNING

### *Inledning*

I den här uppsatsen har jag med utgångspunkt i doktrinen om den folkstyrda förvaltningen, med ett policy analytiskt perspektiv undersökt och beskrivit processen kring den militära flygskolans placering. Uppsatsens frågeställning är *om* och i så fall *hur* FM försökte *påverka den politiska beslutsprocessen* angående den militära flygutbildningens lokalisering? Och i så fall *vilket resultat* fick förvaltningens ansträngningar?

### *Teoretiska utgångspunkter*

Som teoretiskt stöd har jag använt delar av Rune Premfors modell med sju faser, för att studera policy processer.

### *Metod*

I den här uppsatsen är det den politiska beslutsprocessen som står i fokus tillsammans med Försvarmaktens förmåga att påverka densamma (avseende den egna förvaltningen). Med anledning av att uppsatsens fokus ligger på själva processen snarare än resultatet av den samma så görs en kvalitativ forskningsansats med ett angreppssätt som i huvudsak är av upptäckande karaktär. För att förstå processen och nå syftet med uppsatsen krävs dels en studie av hur frågan om den militära flygutbildningen behandlades politiskt. Det gör jag genom en textanalys, av den i uppsatsen avgränsade tidsperioden. För att förstå FM agerande genomför jag också en fallstudie (intervjuer), med FM aktörer i utredningen om den militära flygutbildningens placering.

### *Den militära flygutbildningen*

Avstamp för uppsatsen görs i hur läget var efter riksdagsbeslutet angående FöU betänkande *det nya försvaret*. Varifrån jag fokuserat på processen fram till och med riksdagsbeslutet angående FöU betänkande om *samverkan mellan civil och militär flygutbildning* den 16 maj 2001. För att förstå hur frågan om den militära flygutbildningen behandlades politiskt har jag först gjort en textanalys för att kartlägga händelseförloppet. Därefter har en fallstudie i form av en

intervjuserie med befattningshavare ur FM genomförts för att fokusera på FM ansträngningar att påverka de politiska beslutsfattarna.

### *Analys*

I uppsatsens analys del har jag identifierat de påverkansförsök som FM gjorde mot de politiska beslutsfattarna utifrån del av Premfors modell för policyanalys. Avseende påverkansförsök alldeles innan problemfasen har det i uppsatsen påvisats att FM har haft stora möjligheter och också nyttjat dessa vid utarbetandet av regeringens proposition *det nya försvaret*. Då man från FM sida deltog med representanter i försvarsdepartementets arbetsgrupp. Avseende den följande propositionen *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.* har det i uppsatsen inte påvisats att FM har försökt att påverka utöver det tillfälle man hade möjlighet att skriftligt kommentera propositionen, som utarbetades på försvarsdepartementet utan representanter från FM.

Enligt uppsatsens empiriska underlag tycks det vara ÖB som tar initiativet i FöU och föreslår en ny utredning grundad på fyra flottiljer, detta är ett av uppsatsens tydligast påvisade påverkansförsök. Detta gjordes dels för att försöka påverka beslutsfattarna i en riktning som var så positiv som möjligt för FM och dels för att försöka påverka beslutsfattarna att överhuvudtaget fatta ett beslut. Avseende det förstnämnda lyckades FM inte alls, däremot lyckades FM till slut med att få ett beslut. Att detta beslut skulle komma till stånd överhuvudtaget var i april 2000 ingen självklarhet. FöU arbete med betänkandet till riksdagen var på väg att gå i stå. Det fanns fortfarande ingen öppning bland de politiska beslutsfattarna jämfört med föregående riksdagsbeslut. Detta berodde i första hand på regionalpolitiska faktorer där de olika partierna hade låst fast sig.

FM ledning insåg vikten av att ett beslut fattas och hur omöjligt det hade varit förödande för flygvapnet att fortsätta arbeta under ytterligare en period av osäkerhet. I detta skede tar GI Fv initiativ till en debattartikel som publiceras i SVENSKA DAGBLADET. Där uppmanar han politikerna att ta sitt ansvar,

något som på den politiska nivån togs emot med blandade känslor. Vissa ansåg att GI Fv lade sig i politiska angelägenheter, medan andra ansåg att han var i sin fulla rätt att uttrycka sin åsikt så länge ett riksdagsbeslut inte var fattat. Resultatet blev till slut att regeringen kunde skrapa ihop en politisk majoritet, kring ett förslag som vare sig regering eller FM ville ha. Orsaken till att FM i processens slutskede tycks ha skiftat fokus i sina påverkansförsök, från att ha försökt att påverka grundorganisationens utformning till att överhuvud taget få ett beslut. Tycks vara att man under rådande omständigheter ansåg att det var bättre med ett fattat beslut, än ett beslut som fattas.

## 7. Referenslista

### 7.1 Tryckta källor

#### Litteratur

Halvarsson, A. & Lundmark, K. & Staberg, U. (1972), *Sveriges statskick fakta och perspektiv*, Umeå och Stockholm: Almqvist & Wicksell 1999.

Premfors Rune, *Policyanalys, Studentlitteratur*, Lund 1989

Paul A. Sabatier mfl, *Theories of the Policy Process*, Westview Press, University of California 1989

Merriam Sharan B, *Fallstudien som forskningsmetod*, Studentlitteratur, Lund 1994 svenska utgåvan, sid 30 - 31

Ejvegård Rolf, *Vetenskaplig metod*, Studentlitteratur, 1996 andra upplagan, Lund

#### Officiellt tryck

Regeringen; Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*

Regeringen; Proposition 2000/01:35 *Samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*

Riksdagen; Protokoll 2000/01:112 *Den militära flygutbildningen m.m.*

Riksdagen; Protokoll 1999/2000:88 *FöU2 Det nya försvaret*

Riksdagen; Protokoll 1999/2000:89, 2000-03-30

Riksdagen; Protokoll 2000/01:30

Försvarsutskottet; Betänkande 1999/00:FöU2 *Det nya försvaret*

Försvarsutskottet; Betänkande 2000/01:FöU2 *Den militära flygutbildningen m.m.*

Försvarsmakten; Skr 2001-04-17, HKV 23 150:560 27

## 7.2 Otryckta källor

Egna lektionsanteckningar, Övlt K-R Lindgren FHS/SI, Källkritik och introduktion till metodikövningar, 2000-09-26

Möte med öv Owe Wagermark på hans tjänsterum, 2001-11-19, kl 1300

Överste Jan Salestrand, E-brev Re: Hej och tack för intervjun för min C-uppsats, F 4 Jämtlands flygflottilj, 2002-02-19, 08:58

GI Fv Gen lt Mats Nilsson, insändare SVD Brännpunkt: *Politiker sviker flygvapnet*, 2001-04-19

## Internet

<http://www.riksdagen.se/debatt/Index.asp> (2002-02-18)

<http://www.ne.se>



**Respondenter och intervjufrågor****Respondenter:**

<b>Befattning</b>	<b>Grad och namn</b>	<b>Intervjutillfälle</b>	<b>Anmärkning</b>
Stf C GRO	Gen mj Lars Frisk	2002-01-10	Ingick i HKV flygskoleutredning
Stf GI Fv	Bg Jan Andersson	2001-12-18	Ingick i HKV flygskoleutredning
C GRO PLAN	Öv Lars Lundell	2001-12-17	Ingick i HKV flygskoleutredning
C F 4	Öv Jan Sahlestrand	2002-01-14	Ingick i GI råd
C F 10	Öv Tomas Fjellner	2001-12-18	Ingick i GI råd
C F 16	Öv Tommy Pålsson	2001-12-14,	Ingick i GI råd

**Intervjufrågor:****Bakgrund:**

1. Vilken befattning och grad hade ni under perioden 30 mars, 2000 – 16 maj, 2001?
2. Vilken var din personliga reflektion efter riksdagsbeslutet den 30 mars 2000 (prop. det nya försvaret)?
3. Vad anser du är orsaken till att riksdagen den 30 mars 2000 beslutade att ”återremittera” frågan om den militära flygutbildningen till regeringen (prop. det nya försvaret)?
4. Vilken roll hade du i handläggningen av den militära flygutbildningen fram till riksdagen bordläggning av regeringens proposition ”Samverkan mellan civil och militär flygutbildning” den 16 november 2000?
5. Kan du beskriva vilka befattningshavare-, organisationsenheter- eller andra ur Försvarmakten som agerade i frågan om den militära flygutbildningen fram till riksdagsbeslutet den 16 maj 2001 (t.ex. genom media eller politikerkontakter, även från den egna organisationsenheten)?

### Problemfasen

6. Hur mottogs och analyserades enligt din uppfattning regeringens proposition ”Samverkan mellan civil och militär flygutbildning” 2000-11-16 i Högkvarteret?
7. Hur mottogs och analyserades enligt din uppfattning regeringens proposition ”Samverkan mellan civil och militär flygutbildning” i din egen organisationsenhet?
8. Vilken är din uppfattning om varför Försvarsutskottet den 15 mars 2001 uppdrog direkt åt Försvarmakten att göra en översyn av flygvapnets grundorganisation?
9. Kan du beskriva hur Försvarmakten och din organisationsenhet analyserade situationen efter att Försvarsutskottet 2001-03-15 beslutat att inhämta underlag direkt från Försvarmakten?
10. I vilket skede (när), tillsattes Försvarmaktens arbetsgrupp?
11. Vilken är din uppfattning om varför Försvarmakten tillsatte en särskild arbetsgrupp?
12. Vilken är din uppfattning om på vilka grunder medlemmarna i arbetsgruppen tillsattes?
13. Vilken är din uppfattning om vilka direktiv/riktlinjer arbetsgruppen hade att utgå ifrån?
14. Vilken roll hade du och din organisationsenhet i förhållande till Försvarmaktens arbetsgrupp?
15. Hur kom uppdraget om att lämna underlag till Försvarmaktens arbetsgrupp till er?
16. Hur valdes medlemmarna i flottiljens arbetsgrupp ut?
17. Vilka direktiv och riktlinjer gavs inför ert framtagande av underlag (från Försvarmaktens arbetsgrupp eller någon annan)?
18. Identifierade ni några problemområden avseende underlagslämnandet (ej flottiljens sakförhållanden utan svårighet av större betydelse som kunde tänkas påverka underlaget)?

**Alternativfasen**

19. Vad har enligt din uppfattning legat till grund för Försvarmaktens arbetsgrupps alternativgenerering?
20. Vem och vilka instanser/befattningshavare har fungerat som underlagslämnare till Försvarmaktens arbetsgrupp?
21. Vilka har fortlöpande delgivits arbetsgruppens förslag under arbetets gång (eller haft insyn i arbetet)?
22. Vad är din uppfattning om vilka yttre påverkansfaktorer arbetsgruppen har utsatts för (politiska, den egna organisationen eller andra)?
23. Vilken roll hade du i förhållande till arbetsgruppen under framtagandet av underlag?

**Rekommendationsfasen**

24. På vilket sätt har du och din organisationsenhet bidragit till Försvarmaktens svar den 17 april 2001 till Förvarsutskottet?
25. Har du ombetts lämna sakupplysningar till Förvarsutskottet eller till enskilda politiker?
26. Vilka faktorer anser du låg till grund för Försvarmaktens rekommendation till Förvarsutskottet?
27. Vilken är din uppfattning om hur Försvarmakten försökte påverka de politiska beslutsfattarna (formellt/informellt) under beslutsprocessen och varför?
28. Fanns det några direktiv om hur ledande befattningshavare skulle eller fick agera i media och mot politiska beslutsfattare?
29. Vad är din uppfattning om betydelsen av de informella påverkansförsöken som gjordes av grupper utanför Försvarmaktens kontroll (t.ex. personalorganisationer eller andra lokala grupper)?

**Beslutsfasen**

30. Vilka var ur din synvinkel de formella kanalerna för att försöka påverka de politiska beslutsfattarna?
31. Vilka var ur din synvinkel de informella kanalerna för att försöka påverka de politiska beslutsfattarna?
32. Vilka var, ur din synvinkel det avgörande faktorerna bakom riksdagsbeslutet 2001-05-16?

*Har ni några ytterligare kommentarer eller något ni vill tillföra?*

## **Förkortningar**

ACF	The Advocacy Coalition Framework
ATO	Arbetstagarorganisation
C GRO	Chefen Grundorganisationsledningen i HKV
C KRI	Chefen Krigsorganisationsledningen i HKV
C STRA	Chefen Strategiavdelningen i HKV
FM	Försvarsmakten
Fö	Försvarsdepartementet
FöU	Försvarsutskottet
GFU	Grundläggande flygutbildning
GI Fv	Generalinspektören för flygvapnet
GRO	Grundorganisationsledningen
GTU	Grundläggande taktisk flygutbildning
HKV	Högkvarteret
Stf GI Fv	Ställföreträdande generalinspektören för flygvapnet
SVD	SVENSKA DAGBLADET
ÖB	Överbefälhavaren

## Figurförteckning

- Figur 1. Egen bild över riksdagens ärendegång vid riksdagsbeslut
- Figur 2. Egen bild över den politiska beslutsprocess som föregår riksdagsbeslutet 2001-05-16 avseende *den militära flygutbildningen m.m.*
- Figur 3. Egen bild ärendegång riksdagsbeslutet 2000-03-30, *det nya försvaret*
- Figur 4. Egen bild av regeringens proposition *det nya försvaret* avseende flygstridskrafternas grundorganisation
- Figur 5. Egen bild av försvarsutskottets betänkande *det nya försvaret* avseende flygstridskrafternas grundorganisation
- Figur 6. Egen bild ärendegång riksdagsbeslutet *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*
- Figur 7. Egen bild av regeringens förslag till ny grundorganisation för flygstridskrafterna, enligt propositionen *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*
- Figur 8. Egen bild av FM förslag till ny grundorganisation för flygstridskrafterna
- Figur 9. Egen bild av försvarsutskottets förslag till ny grundorganisation för flygstridskrafterna enligt betänkande *samverkan mellan civil och militär flygutbildning m.m.*
- Figur 10. Egen bild, bakgrunden till den avgränsade studieperioden
- Figur 11. Egen bild, probleffasen
- Figur 12. Egen bild, alternativfasen
- Figur 13. Egen bild, rekommendationsfasen
- Figur 14. Egen bild, beslutsfasen

## **Politiker sviker flygvapnet.**

### **SVENSKA DAGBLADET**

2001-04-19, Avdelning brännpunkt

Av: Mats Nilsson

**ÖB Johan Hederstedt vill stänga F 10 i Ängelholm samt F 4 i Östersund. Nu måste politikerna ta ansvar och skapa en stabil grund för flygvapnets möjligheter att forma Europas mest effektiva luftförsvar, skriver Mats Nilsson.**

Överbefälhavaren har tisdagen den 17 april till Försvarsutskottet (FöU) överlämnat Försvarsmaktens yttrande över en proposition och ett antal tillhörande motioner om flygvapnets framtida pilotutbildning, med tillhörande organisationsfrågor inom flygvapnet. Uppdraget att inkomma med detta underlag kom från FöU den 15 mars som en följd av de föredragningar som ÖB och jag själv lämnade i utskottet den 13 mars. Yttrandet har ÖB lämnat i form av en utredning som föreslår en framtida organisation för flygvapnet omfattande fyra flottiljer med integrerad utbildningsverksamhet. Bakgrunden till denna något ovanliga arbetsform står att finna i de frågor som kvarstod efter att riksdagen fattade sitt beslut i mars förra året angående Försvarsmaktens framtida inriktning samt fredsorganisation. Beslutet då innebar, kortfattat, för flygvapnets del att flygflottiljen F 10 i Ängelholm skulle läggas ned senast år 2002. Omlokalisering av den grundläggande flygutbildningen, som i dag genomförs på F 10, skulle utredas vidare för ett senare beslut. Denna sakfråga har dock inte kunnat lösas ut politiskt, och effekterna har för flygvapnet varit mycket olyckliga. Detta eftersom de politiska turerna hela tiden har accelererat till att inte bara behandla de kvarstående frågorna, utan i stället till att utifrån olika parti- eller regionalpolitiska föresatser ifrågasätta såväl det fattade riksdagsbeslutet som sakfrågorna i de kvarvarande besluten. Krav har till och från framförts från olika partigrupperingar om att riva upp fattade beslut, och i stället "lägga ned" någon annan flottilj. Tongångarna har emellanåt varit

uppskrivade, inte minst i olika regionala medier. Man har kunnat tolka det som att såväl regionala som centrala försvarspolitiker har tävlat i "utspelslust". Dessa "utspel" har ofta föregåtts av något besök på en flottilj, besök som vuxit i antal snarare än i värde. En stabil grund för bland annat fortsatt organisationsutveckling, personalplanering, utbildnings- och övningsplanering inom flygvapnet har således inte funnits. Därtill har flygvapnets personal funnit sig själva såsom varande brickor i ett politiskt "rävspel" där grunden för arbetstrygghet och personlig planering inte gått att finna. Denna ovisshet har tyvärr därför också lett till att kompetent välutbildad personal har valt att lämna flygvapnet.

För mig som generalinspektör för flygvapnet har händelseutvecklingen varit mycket besvärande och i vissa stunder klart frustrerande. Flygvapnet är i dag inne i en mycket omfattande omställningsprocess där gamla uppgifter ersätts med nya. Flygförband med hög beredskap för internationella fredsfrämjande insatser byggs upp och nya ledningsformer implementeras. Samtidigt pågår en omfattande utbildning av så gott som alla personalkategorier inom flygvapnet i samband med att införandet av Jas 39 Gripen nu efterhand påbörjas på allt fler flottiljer. Detta är uppgifter som nu genomförs, och måste genomföras, med ett stort mått av professionalism under kort tid. Syftet är självklart och riktigt; att skapa en allt större effekt per satsad krona, samtidigt som de utökade uppgifter som ålagts flygvapnet av statsmakterna ska lösas. För att klara detta är personlig kompetens hos varje anställd, officer och civil, inom flygvapnet avgörande. Det är därför ytterst oroande och alarmerande att just de anställda inte kunna ges den trygghet och planering som är nödvändig. Försvarsmaktens yttrande till FöU innefattar ett förslag om en organisation för flygvapnet omfattande fyra flottiljer. Försvarsmakten föreslår således nu självt en minskad organisation i syfte att skapa en långsiktig grund för fortsatt professionell utveckling av flygvapnets förband. Förutom långsiktighet är personalförsörjning och personalutveckling samt miljömässiga aspekter några av de ledord som kännetecknar förslaget. Enligt mitt sätt att se, är det nu dags



för politikerna att ta sitt ansvar. Nu måste ett riksdagsbeslut beredas och fattas som skapar den långsiktiga grund som krävs för fortsatt utveckling i enlighet med ställda uppgifter och som, inte minst, ger flygvapnets personal den inriktning och trygghet de i allra högsta grad förtjänar. Att bygga upp personlig och organisatorisk kompetens, inom något så mångfacetterat och tekniskt avancerat som det flygvapnet står för, är vare sig enkelt, billigt eller snabbt gjort. Viljan att fortsatt utveckla det svenska flygvapnet till ett av de bästa och mest kostnadseffektiva i Europa finns idag hos flygvapnets personal. Ge oss klara besked och politiska ingångsvärden nu så kommer vi att lägga all vår kraft i genomförandet. Motsatsen - ett förnyat utdraget politiskt beslutsvacuum - vore förödande!

Copyright: [Svenska Dagbladet](#) eller artikelförfattaren

Tillstånd att använda artikeln i denna uppsats är inhämtat av GI Fv enligt följande:

Från: Mats Nilsson [mats.nilsson@ftk.mil.se]

Skickat: den 8 april 2002 08:35

Till: Träff Lars

Ämne: Re: Copyright ärende!

”Bäste Lars,

Ja Du får gärna använda den. Jag gick ju ut offentligt med min syn....

Mats Nilsson”