



Självständigt arbete (15 hp)

Författare	Program/Kurs
Victor Henriksson	OP SA 13-16
Handledare	Antal ord: 11918
Jan Ångström	Kurskod
	1OP303
<p>Hela vägen in i Raklet: En kvalitativ studie av beslutet att anskaffa Rakel som huvudsambandsmedel för förband i Försvarsmakten.</p> <p>ABSTRACT: In 2008, The Swedish Armed Forces acquired the communication system Rakel solely for its coordination between military and civilian service. When the armed Forces at an early stage adopted the system, it was decided that Rakel should serve as the main radio communication system for some units. The acquisition of Rakel for tactical use thereby opposed its original purpose.</p> <p>The aim of this thesis is to examine if this decision has a rational or an organizational cause. Allison's and Zelikow's Rational Actor Model and Governmental Politics Model are the two models applied to the two separate sub-acquisitions of Rakel as a main communication system. The study concludes that the combination of the two models is to be preferred in order to explain the decision of the Swedish Armed Forces. The two models were employed when investigating military police units and military airbases. For the military police, the choice of using Rakel as tactical communications was explained as the political resultant of the end-users strive to use Rakel. Whereas in the airbase case, Rakel were seen as the rational choice in accordance with the intended acquisition goals.</p> <p>Nyckelord: Försvarsanskaffning; Rakel; Allison; rationalitet.</p>	

Innehållsförteckning

1. Inledning	3
1.1 Problemformulering.....	5
1.2 Syfte och frågeställning	5
1.2.1 Forskningsfrågor	5
1.3 Avgränsningar	5
1.4 Tidigare forskning	6
1.5 Disposition.....	7
2. Teori.....	8
2.1 Uppsatsens teori.....	8
2.2 Modell I: The Rational Actor	9
2.2.1 Operationalisering av modell I.....	9
2.3 Modell III: Governmental Politics.....	10
2.3.1 Operationalisering av modell III	11
2.4 Kritik mot vald teori	11
2.5 Motiv till val av teori och avgränsning.....	12
2.6 Sammanfattning.....	12
3. Metod.....	13
3.1 Förklarande fallstudie	13
3.1.1 Intervjuer	13
3.1.2 Kvalitativ textanalys.....	13
3.2 Material.....	14
3.2.1 Respondenter.....	14
3.2.2 Myndighetsskrivelser och utredningar	14
3.2.3 Källkritik	15
3.3 Sammanfattning metod	15
4. Analys	16
4.1 Bakgrund	16
4.1.1 Kostnadsfrågan.....	16
4.2 Anskaffningen utifrån Modell I: The Rational Actor	16
4.2.1 Beslutet att anskaffa Rakel som säkerhetsförbandens huvudsambandsmedel ...	16
4.2.2 Beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel	18
4.3 Anskaffningen utifrån Modell III: Governmental Politics	21
4.3.1 Beslutet att anskaffa Rakel som säkerhetsförbandens huvudsambandsmedel ...	21
4.3.2 Beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel	25
5. Avslutning	28
5.1 Sammanfattning.....	28

5.2	Slutsatser.....	28
5.3	Vidare forskning.....	30
5.4	Resultatens betydelse för officersprofessionen	30
	Litteratur och referensförteckning.....	31
	Litteratur.....	31
	Rapporter, andra källor.....	31
	Offentligt tryck.....	32
	Elektroniska källor	33
	Intervjuer	33
	Pressklipp	33
	Bilaga 1: Frågebatteri	34

1. Inledning

År 1995 gjorde Kommittén för radiosamordning en hemställan om underlag för upphandling av en rikstäckande radioinfrastruktur. Regeringen gav därför uppdrag till Rikspolisstyrelsen att inventera behov och ta fram kravspecifikation. Rikspolisstyrelsens rapport *Radio-kommunikation för public safety* färdigställdes sent 1996.¹ Syftet Kommittén för radiosamordning utarbetat var att ersätta över 100 separata system med ett nationellt system för samverkan inom hälso- och sjukvård, räddningstjänst och polis.² Den 26 juni 1997 beslutade regeringen om en ny utredning av förutsättningarna för ett gemensamt radiosystem.³ Resultatet blev betänkandet *Ett tryggare Sverige - Ett gemensamt system för mobil kommunikation* som avlämnades i slutet av 1998.⁴ Statskontoret fick uppdraget att upphandla efter betänkandet men misslyckades. År 2002 tillsattes en särskild utredning för att ta vid där Statskontoret slutade.⁵ Ett år senare avlämnade kommittén som antog namnet Radiokommunikation för effektiv ledning (RAKEL) sitt betänkande *Trygga medborgare - säker kommunikation*. I och med framgången kunde regeringen samma år uppdra åt Försvarets materielverk att med RAKEL-kommittén upphandla ett gemensamt radiosystem för skydd och säkerhet.⁶

Upphandlingen vanns av en sammanslutning av SAAB, Nokia och Eltel Networks med vilka avtal tecknades 2005. Byggnationen genomfördes i sju etapper. Första etappen, Skåne, Blekinge och Kalmar län, färdigställdes 2006. Sista etappen, Norrbottens län, sattes i drift i slutet av 2010.⁷ Idag använder 500 organisationer Rakel. Däribland innefattas myndigheter, kommuner, landsting och elbolag. År 2016 är de största användarna Polisen, Kriminalvården och Tullverket.⁸ Totalt finns 60000 abonnenter i Rakelnätet för vilka Försvarmakten står för cirka 10 000. Rakel är inte längre en akronym för ”Radiokommunikation för effektiv ledning” utan endast namnet på nätet.⁹

¹ Kommittédirektiv 1997:92. *Utredning av förutsättningarna för ett gemensamt radiosystem för polisen, den kommunala räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården m.fl.*

² Försvarmakten, *Handbok Rakel i Försvarmakten*, Försvarmakten, Stockholm, 2015. s. 10.

³ Kommittédirektiv. *Utredning av förutsättningarna för ett gemensamt radiosystem för polisen, den kommunala räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården m.fl.*

⁴ SOU 1998:143. *Ett tryggare Sverige - Ett gemensamt system för mobil kommunikation*, betänkande, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm, 1998. s. 116-119.

⁵ Kommittédirektiv 2002:78. *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet*.

⁶ Regeringsbeslut 2003. *Uppdrag att genomföra en upphandling av ett gemensamt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet*. & Kommittédirektiv 2003:142. *Tilläggsdirektiv till utredningen Radiokommunikation för effektiv ledning*.

⁷ Försvarmakten, *Handbok Rakel i Försvarmakten*. s. 12.

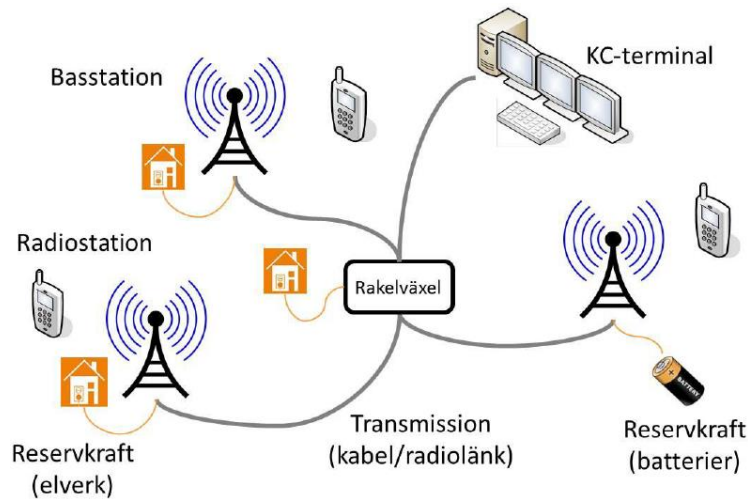
⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Vad är Rakel?* 2016.

<http://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Om-Rakel/Vad-ar-Rakel/> (Hämtad 2016-03-31)

⁹ Försvarmakten, *Handbok Rakel i Försvarmakten*. s. 12.

Hur Rakel fungerar

Rakel delar fler likheter med mobiltelefoni än med traditionell radio. Det rikstäckande nätet är byggt på TETRA-standard (Terrestrial Trunked Radio) och består idag av cirka 2000 basstationer som knyts samman av ett tjugotal växlar. För att alla 60 000 abonnenter inte skall höra varandra samtidigt används talgrupper. Talgrupper styr vilka användare som skall kunna tala med varandra och administreras i kommunikationscentralterminaler (KC-terminaler). Då Rakel är beroende av fungerande infrastruktur har basstationer och växlar försetts med reservkraft.¹⁰



Figur 1: Väsentliga systemkomponenter i Rakel.¹¹

I samtliga Försvarmaktens Rakelterminaler finns alla gemensamma militära talgrupper. Det innebär att en motståndare som får tillgång till en Rakelterminal kan avlyssna all gemensam trafik. Att basstationerna är fasta installationer som alltid sänder på samma frekvens gör nätet sårbart för signalspaning i högre konfliktskalan. Rakelterminaler registrerar sig var trettionde sekund i nätet och är således aldrig är radiotyst.¹²

Beroende av infrastruktur

Sambandsbortfallet i Västsverige tisdagen den 2 februari 2016 är ett exempel på sårbarhet med infrastrukturberoende. I samband med en uppgradering av Rakel berördes samtliga användarorganisationer (3000-4000 abonnenter) i området.¹³ Under nio timmar var polisen, räddningstjänsten, kustbevakningen och lokaltrafik utan Rakel.¹⁴ I och med förhållandet ett till hundra mellan växel och basstation kan bortfallet av förstnämnda få betydande implikationer. Som i fallet den 2 februari.

¹⁰ Försvarmakten, *Handbok Rakel i Försvarmakten*. s. 85, 88.

¹¹ *Ibid.* s. 85.

¹² *Ibid.* s. 30-31, 94.

¹³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Frågor och svar om störningar i Rakel den 2 februari. 2016. <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter---Rakel/Fragor-och-svar-om-storningar-i-Rakel-den-2-februari/> (Hämtad 2016-05-18)

¹⁴ Sjögren, Göran. Stora blåljusstörningar i Västsverige. *Dagens nyheter*. 2016-02-02. <http://www.dn.se/nyheter/sverige/stora-blaljusstorningar-i-vastsverige/> (hämtad 2016-03-24)

1.1 Problemformulering

Försvarsmakten har använt Rakel sedan 2008 för att underlätta samverkan med civila myndigheter enligt lagen om försvarets stöd till det civila samhället. Idag används Rakel av alla förband i myndigheten i detta syfte. Men för en del förband i insatsorganisationen utgör Rakel *huvudsambandsmedel för ledning* i fred såväl som kris och krig.¹⁵

Valet att använda systemet som taktiskt sambandsmedel inom organisationen går emot grundtanken med systemet. Närmre bestämt ”*public safety*”¹⁶ eller ”*räddningsinsatser i samband med olycka eller katastrof*”¹⁷. Varför anskaffade Försvarsmakten ett system framtaget för ”*blåljusmyndigheter*”¹⁸ som huvudsambandsmedel för förband i insatsorganisationen?

1.2 Syfte och frågeställning

Undersökningen syftar till att pröva om anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel till förband i insatsorganisationen kan förklaras utifrån uppdragsstyrning eller organisationsintressen. Genom att analysera myndighetsskrivelser och intervjua nyckelpersoner i anskaffningsprocessen ämnar undersökningen besvara frågeställningen nedan.

1.2.1 Forskningsfrågor

Varför anskaffade försvarsmakten Rakel som huvudsambandsmedel för förband i insatsorganisationen?

- *Utifrån uppdragsrationella skäl?*
- *Utifrån organisationsrationella skäl?*

1.3 Avgränsningar

Undersökningen avgränsas till två beslutstillfällen som direkt syftar till att införa användningen av Rakel som huvudsambandsmedel i insatsorganisationen. Besluten fattas tidigt i anskaffningen och är de första av sitt slag. Flera efterkommande omslagspunkter har identifierats men saknar samma direkta koppling till användande av Rakel som huvudsambandsmedel. Arbetet avgränsas till att undersöka *beslutet att anskaffa Rakel som säkerhetsförbandens huvudsambandsmedel* och *beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel*.

¹⁵ Försvarsmakten, *Handbok Rakel i Försvarsmakten*. s. 10.

¹⁶ Kommittédirektiv 1997:92. *Utredning av förutsättningarna för ett gemensamt radiosystem för polisen, den kommunala räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården m.fl.*

¹⁷ SOU 2003:10. *Trygga medborgare – säker kommunikation*, Del 1, betänkande, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm, 2003. s. 13.

¹⁸ Promemoria Fö2009/1090/SSK. Försvarsdepartementet, AG-Rakel. *Rakel, Nuläge och framtid – Kommunikation, samordning och interoperabilitet*. s. 2-4.

1.4 Tidigare forskning

Tidigare forskning av anskaffningen av Rakel har inte hittats. Inledningsvis presenteras tre undersökningar av svenska försvarsmåttställningar. Därefter belyses användande av Allison's modeller för att förklara amerikansk vapenanskaffning. Slutligen presenteras en ansats att anbringa en generisk affärsmodell på försvarsanskaffningar från Storbritannien.

Berge behandlar i sin avhandling *Sakkunskap och politisk rationalitet: den svenska flottan och pansarfartygsfrågan 1918-1939* svenska sjöofficerares agerande utifrån två perspektiv. I det första perspektivet ses sjöofficerarna som politiska aktörer i spelet om offentliga resurser. I det andra som militärt sakkunniga i samma kamp.¹⁹ Berge anknyter till flera teorier varav begränsat till Allison's äldre utgåva av *Essence of decision* från 1971.²⁰ Förhållandet mellan officersprofessionens sakkunskap och försvarspolitisk rationalitet är centralt i verket.²¹ Vilket anknyter till anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel i termer av organisationskontra uppdragsrationalitet.

Agrell gör sig i större utsträckning avhängig till Allison's äldre utgåva i sin avhandling *Alliansfrihet och atombomber*.²² Där undersöks svensk försvarsdoktrins utveckling från 1945 till 1982.²³ Efter att ha påvisat doktrinär förändring söker Agrell förklara denna ur ett rationalistiskt och ett organisatoriskt perspektiv sprunget ur Allison's modeller från 1971.²⁴ I och med Agrell's breda förhållningssätt till begreppet doktrin; samtliga försvarsmyndigheters såväl som regeringens utredningar och besluts explicita och implicita talan, är avhandlingen av relevans för denna undersökning.²⁵ Trots att det i skrivande stund är över trettio år sedan avhandlingen publicerades är användande av Allison i svenska försvarsfrågor värt att belysa i detta kapitel.

Ett mer sentida bidrag från samma författare är *Fredens illusioner*. Agrell undersöker här det svenska invasionsförsvarets omdaning till insatsförsvaret perioden 1988 till 2009.²⁶ Under senare hälften av samma period arbetade Sveriges regering för framtagning av Rakel. *Fredens illusioner* beskriver den försvarspolitiska utveckling som ledde till dagens materiel-försörjningsstrategi. Att produktion av ledningsstödsystem bör göras genom anskaffning av hyllvara.²⁷ Som anskaffningen av Rakel i Försvarsmakten.

¹⁹ Berge, Anders, *Sakkunskap och politisk rationalitet: den svenska flottan och pansarfartygsfrågan 1918-1939*, Almqvist & Wiksell International, Diss. Stockholm : Univ., Stockholm, 1987. s. 12, 183.

²⁰ Berge. *Sakkunskap och politisk rationalitet*. s. 10-11, 15.

²¹ Ibid. s. 183-184.

²² Agrell, Wilhelm, *Alliansfrihet och atombomber: kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen från 1945 till 1982*, 1. uppl., Liber Förlag, Diss. Lund: Univ., Stockholm, 1985. s. 26.

²³ Agrell. *Alliansfrihet och atombomber*. s. 13.

²⁴ Ibid. s. 26, 291.

²⁵ Ibid. s. 9, 25-26.

²⁶ Agrell, Wilhelm, *Fredens illusioner: det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*, [Ny utg.], Atlantis, Stockholm, 2011. s. 139-140.

²⁷ Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, FM2015-1597: 2, *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2015 (FMSI 2015)*, 2015. s. 53.

Karlsson undersöker i sin avhandling *Bureaucratic politics and weapons acquisition* det amerikanska flygvapnets anskaffning av missilsystemet MX Peacekeeper.²⁸ I syfte att förklara varför programmet startade, dess utfall och slutförande trots stark opposition använder Karlsson Allison och Zelikows modeller.²⁹ Som titeln antyder är det Allison och Zelikows tredje modell, Governmental Politics, som är tongivande för undersökningen. Slutsatsen presenteras att undersökningens frågeställningar kan besvaras utifrån organisationsintressen och intern maktkamp. Varav det amerikanska strategiska flygkommandots, ur teknikutvecklingen uppkomna, behov av motmedel framhålls som centralt.³⁰ Karlsson visar på framgångsrikt användande av för uppsatsen vald teori.

Ekström tar i sin licentiatavhandling *Public private business models for defence acquisition* fram en affärsmodell som han prövar mot fyra försvarsanskaffningar i Storbritannien. Undersökningen beställdes av Försvarets Materielverk för att undersöka hur affärsmodeller påverkas av svensk militärlogistik omställning från egenutveckling till anskaffning av civil eller militär hyllvara.³¹ En av tyngdpunkterna i Ekströms undersökning är hur affärsmodeller hanterar operativ risk i civil-militär anskaffning. Mer specifikt överföringen av risk från myndighet till industri.³² Rakel i Försvarmakten är ett fall av civil-militär anskaffning av hyllvara. För vilket överföringen av risk till industrin visade sig problematiskt.³³

Då ingen tidigare forskning av aktuellt fall hittats anhängiggör sig denna undersökning i första hand till andra undersökningar av svensk försvarsanskaffning. I och med fältets begränsade volym breddas omfattningen av tidigare forskning till att omfatta annan svensk försvarsomställning såväl som fall av försvarsanskaffning internationellt. Genom att undersöka anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel för insatsorganisationen söker uppsatsen att bidra till förståelsen för svensk försvarsanskaffning.

1.5 Disposition

Undersökningen delas in i fem kapitel. Det första kapitlet ramar in problemet med tillgängligt material och visar på bidraget till befintlig forskning som kan göras. I andra kapitlet presenteras de modeller, och tillämpningen av dessa, som problemet undersöks utifrån. Det tredje kapitlet binder ihop teori och problem genom att stipulera hur undersökningen genomförs. I fjärde kapitlet anbringas teorin på problemet utifrån utsatt metod. Slutsatserna av analysen behålls i detta kapitel isolerade till respektive undersökt beslut. Först i femte kapitlet används dessa slutsatser för att bygga en sammansatt bild av problemet utifrån respektive modell. Modellernas förklaringskraft jämförs i en avslutande diskussion och förslag på vidare forskning ges.

²⁸ Karlsson, Håkan, *Bureaucratic politics and weapons acquisition: the case of the MX ICBM program*: (in two volumes), Dept. of Political Science [Statsvetenskapliga institutionen], Univ., Diss. Stockholm: Univ., Stockholm, 2002. s. 5.

²⁹ Karlsson. *Bureaucratic politics and weapons acquisition*. s. 16, 665.

³⁰ Ibid. s. 665-667.

³¹ Ekström, Thomas, *Public private business models for defence acquisition: a multiple case study of defence acquisition projects in the UK*, Department of Industrial Management and Logistics, Lund University, Licentiatavhandling Lund: Lunds universitet, 2012, Lund, 2012. s. x, 206.

³² Ekström. *Public private business models for defence acquisition*. s. 385.

³³ Kommittédirektiv 2002:78. *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet*.

2. Teori

2.1 Uppsatsens teori

Uppsatsen utgår ifrån två av de tre modeller Graham Allison och Philip Zelikow beskriver i *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*. I verket används modellerna för att undersöka den tretton dagar långa Kubakrisen mellan USA och Sovjetunionen oktober 1962.³⁴ Allison publicerade sin första utgåva 1971. Med Sovjetunionens fall gjordes ny empiri tillgänglig. Därtill skapade bred kritik mot det ursprungliga verket, såväl som vida användande inom utbildning, politik och företagande, upphov till revidering. År 1999 publicerades den av Allison och Zelikow uppdaterade utgåvan som ligger till grund för denna undersökning.³⁵



Figur 2: Visualisering av de tre modellernas sätt att förhålla sig till beslutsfattare – i valt fall Försvarsmakten.³⁶

Allisons och Zelikows första modell, The Rational Actor, är ett väl använt verktyg för att analysera beslutsfattande. Förenklat innebär modellen att behandla en stats beteende som om det vore en individs.³⁷ I aktuell undersökning skulle aktören inte vara staten Sverige utan Försvarsmakten. Genom att betrakta myndigheten som en sammansatt aktör kan rationalitet i dess beteende utifrån styrningar från regering värderas.

Organizational Behaviour vilar på antagandet att stora organisationer kräver standardiserade procedurer för att fungera. I modellen ses beslut som en produkt av organisationers byråkratiska ansvarsfördelning. Försvarsmakten är en byråkratisk organisation. Genom att undersöka hur dessa procedurer, byråkratin som tjänar till att samordna underorgan, formar beslutsfattande skulle myndighetens beteende kunna förklaras.³⁸

Modell III: Governmental Politics hanterar organisationers beteende som resultatet av en intern maktkamp. Genom att identifiera makthavare och deras uppfattningar, prioriteringar och särintressen kan rationalitet i till synes irrationella beslut upptäckas.³⁹ Enbart ett fåtal av Försvarsmaktens förband använder Rakel som huvudsambandsmedel.⁴⁰ Detta kan ses som en indikation på att en kompromiss mellan viljor ligger bakom beslutet.

³⁴ Allison, Graham T. & Zelikow, Philip D., *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, 2. ed., Longman, New York, 1999. s. 1.

³⁵ Allison & Zelikow. *Essence of decision*. s. vii-viii.

³⁶ Ibid. s. 3-6.

³⁷ Ibid. s. 4-5, 16.

³⁸ Ibid. s. 5, 143.

³⁹ Ibid. s. 6.

⁴⁰ Försvarsmakten, *Handbok Rakel i Försvarsmakten*. s. 10.

Steget från första till andra modellen medför en nedbrytning av beslutsfattaren till mindre komponenter. I den tredje modellen höjs upplösningen till att hantera enskilda makthavare inom organisationen. På detta sätt menar Allison och Zelikow att modellerna kompletterar varandra.⁴¹ Nedan redogörs mer ingående för valda modeller.

2.2 Modell I: The Rational Actor

Den första modellen, Rational Actor Model (RAM) eller The Rational Actor syftar till att förklara organisationers fattade beslut eller beteende genom att utgå ifrån dess *mål*. För att nå uppsatta mål skapas *handlingsalternativ*. Var alternativ kommer med ett antal *konsekvenser*. Dessa konsekvenser kan vara värdemaximerande eller värdeminimerande. Maximerande av värde innebär att de uppfattade konsekvenserna av ett handlingsalternativ ökar sannolikheten att uppfylla målet, med så få negativa bieffekter som möjligt. Värdeminimerande konsekvenser innebär låg sannolikhet att nå målet, med betydande negativa bieffekter eller kostnader. Ett rationellt *val* är att agera efter det handlingsalternativ som har mest värdemaximerande konsekvenser. Enligt Allison och Zelikow kan modellen uttryckas enligt de fyra kriterierna nedan:⁴²

- **Mål:** Aktörens intressen och värderingar konstituerar dess mål i det aktuella fallet.
- **Handlingsalternativ:** Aktörens uppfattade vägar att nå målet utgör dennes handlingsalternativ.
- **Konsekvenser:** Varje handlingsalternativ har konsekvenser. Dessa kan vara värdemaximerande eller värdeminimerande utifrån uppsatt mål.
- **Val:** Det rationella valet är att välja det handlingsalternativ som har mest värdemaximerande konsekvenser.

Modell I: The Rational Actor applicerar dessa kriterier på en aktör som om den vore en individ. Avslutningsvis presenterar Allison och Zelikow fem frågor som skall fånga essensen av modellen:⁴³

1. Vilka hot och möjligheter uppfattar aktören ge anledning till beslutsfattande?
2. Vilka är aktörens målsättningar med beslutet?
3. Vilka är aktörens uppfattade handlingsalternativ för att nå målet?
4. Vilka konsekvenser uppfattar aktören med varje handlingsalternativ?
5. Vilket är det bästa valet utifrån ovan ställda förutsättningar?

2.2.1 Operationalisering av modell I

Det sedvanliga användningsområdet för The Rational Actor är beskrivning av staters utrikespolitiska agerande.⁴⁴ Användande av modellen i valt fall innebär att låta Försvarmakten ta plats som sammansatt aktör. Myndighetens mål i frågan utgörs av dess tillämpning av styrningar från regeringen. De handlingsalternativ som Försvarmakten uppfattar tillskrivs värdeminimerande och värdemaximerande konsekvenser utifrån uppsatt mål. Det *rationella valet* är handlingsalternativet vars konsekvenser ger störst måluppfyllelse med minst värdeminimerande konsekvenser. De fem kriterier modellen bygger på uttrycks i operationaliserad form nedan.

⁴¹ Allison & Zelikow. *Essence of decision*. s. 389, 392.

⁴² Ibid. s. 24-25.

⁴³ Ibid. s. 389-390.

⁴⁴ Ibid. s. 4.

- **Mål:** Försvarsmaktens tillämpning av styrningar från regering konstituerar dess mål i det aktuella fallet.
- **Handlingsalternativ:** Försvarsmaktens uppfattade vägar att nå målet utgör dennes handlingsalternativ.
- **Konsekvenser:** Varje handlingsalternativ har konsekvenser. Dessa kan vara värdemaximerande eller värdeminimerande utifrån uppsatt mål.
- **Val:** Det rationella valet är att välja det handlingsalternativ som har mest värdemaximerande konsekvenser.

Anpassningen av modellen leder till omformulering av Allison och Zelikows fem frågor enligt nedan:

1. Vad föranledde Försvarsmaktens beslutstillfälle?
2. Vilka var Försvarsmaktens målsättningar med anskaffningen?
3. Vilka vägval uppfattade Försvarsmakten i anskaffningen?
4. Vilka konsekvenser uppfattade Försvarsmakten för respektive vägval?
5. Var valt agerande det bästa utifrån ovan ställda förutsättningar?

Frågorna ligger till grund för de intervjufrågor som använts. Se *Bilaga 1: Frågebatteri*.

2.3 Modell III: Governmental Politics

Den tredje modellen utgår ifrån antagandet att organisationers beteende kan förstås som resultatet av intern politisk kamp mellan centrala makthavare i organisationen. I kontrast till den första modellen ses beslutsfattandet som ett resultat av förhandling och förlikning mellan flera individers skilda intressen.⁴⁵ Sådana särintressen kan vara personliga såväl som av beaktning för ett underorgans välmående eller uppgiftslösande. Det rationella valet eller organisationsrationalitet är enligt Modell III: Governmental Politics summan av dessa viljor.⁴⁶ Viljornas värde identifieras i maktkampen utifrån fem antaganden:⁴⁷

1. **Åtskilda institutioner delar på makten**
Ledare för olika underorgan inom organisationen delar på beslutsmakten. Organens olika ansvarsområden kan medföra särintressen som beskrivet ovan.
2. **Förmåga att övertala**
Chefen för organisationen eller den med ytterst beslutsmandat behöver likväl andra makthavares stöd i beslut. Således är deras makt avhängd på deras förmåga att övertala.
3. **Förhandlingar i enlighet med rådande procedur**
Forumet för förhandling är formaliserade och görs i linje med rådande procedurer i organisationen. Således är det politiska spelet inte slumpmässigt utfört.
4. **Makt är att påverka resultatet**
Resultatet, vilket val en organisation i slutändan gör, formas av förhandlingar. De aktörer med störst förmåga att skapa konsensus i förhandlingarna är således de med mest makt. Resultatet kan därav betraktas som utfallet av den mäktigaste individens *val* att påverka.
5. **Interna och externa relationer**
Resultatet kan vara av betydelse för interna makthavare såväl som externa. Externa relationer kan samspela i den interna politiken och följaktligen påverka organisationens beteende.

⁴⁵ Allison & Zelikow. *Essence of decision*. s. 255.

⁴⁶ Ibid. s. 298, 304-305.

⁴⁷ Ibid. s. 259-260.

Avslutningsvis presenterar Allison och Zelikow fyra frågor som syftar till att fånga ovan ställda antaganden:⁴⁸

1. Vilka aktörer påverkar beslutsprocessen?
2. Vilka faktorer formar respektive aktörs uppfattning, prefererade agerande och därigenom ståndpunkt i frågan?
3. Vilket mandat har respektive aktör att påverka beslutet?
4. Vilka forum finns för förhandling aktörerna emellan?

2.3.1 Operationalisering av modell III

Att anbringa Governmental Politics på aktuellt fall medför mindre omarbetning av de fem kriterier som satts upp för modellen. Då undersökt organisation är Försvarsmakten utgörs de *åtskilda institutioner som delar på makten* av produktionsledning, insatsstaben, regementen och insatsförband. *Interna och externa relationer* utgörs i dessa aktörs relation till andra myndigheter och leverantörer som Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och SAAB. Utifrån dessa omarbetade kriterier kan viljor urskiljas och värderas för att skapa resultatanten organisationsrationalitet.

Nedan redogörs för hur ovan redovisade frågor operationaliserats för att kunna användas i undersökningen:

1. Vilka aktörer har spelat en central roll i anskaffningen av Rakel?
2. Vilken ståndpunkt har respektive aktör utifrån:
 - a) *Hur* beslut borde ha tagits?
 - b) *Vilket* beslut som borde ha tagits?
3. Vilken makt/medel disponerade respektive aktör att påverka anskaffningen?
4. Vilka forum möts dessa aktörer i för förhandling?

Frågorna ligger till grund för de intervjufrågor som använts. Se *Bilaga 1: Frågebatteri*.

2.4 Kritik mot vald teori

Första utgåvan av *Essence of decision* från 1971 kom till vida användning inom utbildning och forskning. Med det breda användandet kom även kritik mot verket. Jonathan Bendor och Thomas H. Hammond publicerade 1992 i *American Political Science Review* artikeln *Rethinking Allison's models*. Bendor och Hammond kritiserade Allisons verk för att vara förlegat i relation till aktuell forskning.⁴⁹ De menade även att Allisons första modell varken var tillräckligt förankrad i litteratur eller tillfredsställande utvecklad. Därtill sågs de senare två modellerna som för invecklade, närbesläktade och bristande i sina grundläggande logiska antaganden.⁵⁰ Med den uppdaterade utgåvan av *Essence of decision* åtgärdas vissa av de brister som kritiker påvisat. Men brister kvarstår enligt Houghton vars artikel *Essence of excision: A critique* publiceras i *Security Studies* år 2000. Houghtons huvudsakliga framställning var att Allison och Zelikow i uppdaterade utgåvan inte tillfredsställande åtgärdat kritik mot verket från 1971.⁵¹

⁴⁸ Allison & Zelikow. *Essence of decision*. s. 390.

⁴⁹ Bendor, Jonathan & Hammond, Thomas H., *Rethinking Allison's Models*. *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2 (Jun., 1992): 301-322. s. 301-302.

⁵⁰ Bendor & Hammond, *Rethinking Allison's Models*. *The American Political Science Review*. s. 319.

⁵¹ Houghton, David Patrick. *Essence of excision: A critique of the new version of essence of decision*, *Security Studies*, 10:1 (2000): 151-178. s. 152-153.

År 2001 publicerades S.A. Yetivs artikel *Testing the Government Politics Model: U.S. Decision Making in the 1990-91 Persian Gulf Crisis* i *Security Studies*. Som artikeltiteln tydliggör prövar Yetiv Allison och Zelikows modell. Yetiv kom fram till att modellen saknade täckning för makthavares interaktion som ej betecknas av maktkamp.⁵² Bernstein menar sin recension *Understanding Decisionmaking, U.S. Foreign Policy, and the Cuban Missile Crisis* att Allison i gammal som ny utgåva hanterar modell I som mindre viktig än modell II och III.⁵³ En problematik som riskerar snedvrida uppvisad förklaringskraft hos respektive modell.

2.5 Motiv till val av teori och avgränsning

Även om kritiken mot Allison's modeller är mångfaldig framhåller samtliga upptagna kritiker att verket kommit att inneha en central roll för utrikespolitiska studier. Bernstein går så långt att kalla verket för en *informell bibel i sitt fält*.⁵⁴ Vilket är det grundläggande motivet till modellernas användande i denna undersökning. Allison's och Zelikows modeller är ett beprövat ramverk med en naturlig ingång att besvara frågan som undersökningen är sprungen ur: Om det är politisk styrning eller egenintresse hos Försvarsmakten som kan förklara anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel.

Valet att avgränsa undersökningen till två av tre modeller görs av tre anledningar. För att undersöka uppdragsstyrningens inverkan framgår *Rational Actor* som bäst lämpad modell. Därefter upplevs skillnaden mellan modell II och III förenklat som en upplösningsfråga. Med tillgång till de faktiska individer som varit delaktiga i beslutsfattandet förväntas *Governmental Politics* ge djupare inblick än *Organizational Behaviour*. Slutligen förväntas modell III visa på egenintressen hos myndigheten vilket bär mot uppsatsens ursprungliga frågeställning.

2.6 Sammanfattning

Allison's och Zelikow modell I: *The Rational Actor* kommer användas för att undersöka om anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel kan förklaras utifrån uppdragsstyrning. Modell III: *Governmental Politics* kommer användas för att undersöka anskaffningen utifrån organisationsrationalitet. Båda modellerna används vanligtvis för att undersöka staters agerande, men har i detta kapitel anpassats för att anbringas på Försvarsmakten. Operationaliseringen har även omfattat frågor som legat till grund för intervjuer i *Bilaga 1: Frågebatteri*.

⁵² Yetiv, S.A. *Testing the Government Politics Model: U.S. Decision Making in the 1990-91 Persian Gulf Crisis*. *Security Studies*, 11:2 (2001): 50-84. s. 83-84.

⁵³ Bernstein, Barton J. *Understanding Decisionmaking, U.S. Foreign Policy, and the Cuban Missile Crisis: A Review Essay*. *International Security* 25.1 (2000): 146-147. s. 153.

⁵⁴ Bernstein. *Understanding Decisionmaking*. *International Security*. s. 135.

3. Metod

3.1 Förklarande fallstudie

Fallet undersökningen syftar till att förklara är en verklig händelse av specifik art. Ambitionen är att med hjälp av rationalistiska modeller på djupet undersöka beslutsprocesser för att nå en förklaring till varför specifika beslut fattades. Kombinerat användande av myndighetskrivelser, utredningar och intervjuer behöver vara möjligt för att nå resultat. Mot denna bakgrund väljs en teoristyrd förklarande fallstudie som tillvägagångssätt.⁵⁵

Valet av tillvägagångssätt och att undersökningen hanterar ett enskilt fall medför svårigheter med generaliseringar.⁵⁶ Trovärdigheten för generaliseringar utifrån anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel för Forsvarsmaktens insatsförband förväntas inte bära långt bortom fallet. Men slutsatser som finns relevanta för närliggande fall skulle ses som en framgång då ingen forskning av sådana hittats. Undertecknads förförståelse och subjektiva varseblivning har legat till grund för denna forskningsdesign och varit till hjälp i genomförandet av undersökningen. Dessvärre riskerar denna förtjänst påverka undersökningens analys och därigenom resultat.⁵⁷ Detta behandlas genom öppen diskussion i undersökningens femte kapitel.

3.1.1 Intervjuer

Bristen på tillgängliga skriftliga källor och behovet av att klarlägga hur beslutsfattarens världsbild föranleder användandet av samtalsintervjuer. Valet av intervjupersoner görs utifrån urvalsprincipen *centralitet* med strävan att nå respondentmättnad.⁵⁸ Semistrukturerade intervjuer tillämpas för att ge respondenter möjlighet att utförligt tala kring frågebatteriets ämnen.⁵⁹ Respondenter får frågeunderlaget tillhanda i god tid innan tillsammans med en förfrågan om att medföra skriftligt underlag som beskriver undersökt beslut. Intervjuer ljudupptas i syfte att möjliggöra kvalitativ textanalys.

3.1.2 Kvalitativ textanalys

Metoden innebär att ställa frågor till materialet för att ta fram det väsentliga ur textens helhet. I *kapitel 2. Teori* såväl som *Bilaga 1: Frågebatteri* presenteras frågor som ställs utifrån modellerna *The Rational Actor* och *Governmental Politics*. Kvalitativ textanalys medger användande av dessa frågor som empiriska indikatorer för undersökt fenomen och är således del av analysredskapet. Likväl kan frågorna enligt denna metod tjäna till att logiskt ordna empirin, vilket kan skönjas i analysens disposition.⁶⁰

⁵⁵ Denscombe, Martyn, *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009. s. 61-63.

⁵⁶ Denscombe. *Forskningshandboken*. s. 68.

⁵⁷ George, Alexander L. & Bennett, Andrew, *Case studies and theory development in the social sciences*, MIT, Cambridge, Mass., 2005. s. 24.

⁵⁸ Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.), *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012. s. 254, 258-259.

⁵⁹ Denscombe. *Forskningshandboken*. s. 234-235.

⁶⁰ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud (red.). *Metodpraktikan*. s. 210, 216.

När relevant empiri är identifierad används de två modellernas utsatta kriterier för att framställa ett resultat. För kvalitativ analys, liksom fallstudien, är forskarens objektivitet ofrånkomligt relevant. Denna svårighet hanteras genom öppen diskussion i undersökningens avslutande kapitel.⁶¹

3.2 Material

3.2.1 Respondenter

Nedan presenteras, i alfabetisk ordning, de respondenter som legat till grund för undersökningen. Forslund var central i beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel. Grennvall var ansvarig för systemet och dess anskaffning under angiven period. Johansson var ansvarig för införandet av Rakel på Livgardet och därav central för säkerhetsförbandens användande av sambandsmedlet. Lander var utbildningsansvarig för systemet och Löfgren har varit förvaltningsansvarig för Rakel sedan 2012.

Forslund Peter, handläggare sambandssystem, Flygtaktisk stab utvecklingsavdelningen (FTS A0), 2008-2011. Handläggare Komnät fast, PROD FLYG, 2011-, Högkvarteret, Stockholm.

Grennvall Magnus, materielsystemansvarig försvarsmaktsgemensam radio (MSA 463) PROD LEDUND, 2009-2013, Högkvarteret, Stockholm.

Johansson Jan, införandeansvarig Rakel, 2008-2010, Livgardet, Kungsängen.

Lander Patrik, utbildningsansvarig Rakel i Försvarsmakten, Ledningsstridsskolan, 2003-2012, Ledningsregementet, Enköping.

Löfgren Kurt, Tekniksystemledare Radio, Materielsystemkontoret Ledningssystem, 2012-, Ledningsregementet, Enköping.

3.2.2 Myndighetsskrivelser och utredningar

Var respondent frågades om centrala skrivelser eller dokumentation för respektive beslutstillfälle. Grennvall och Forslund bidrog med skrivelser i form av internkorrespondens, minnesanteckningar och formella beslut. Forslund bidrog även med utredningar utförda av SAAB på uppdrag av FMV som legat till grund för beslutsfattande. Dessa myndighetsskrivelser och utredningar har tillsammans med intervjuer utgjort undersökningens material.

⁶¹ Denscombe. *Forskningshandboken*. s. 384-385.

3.2.3 Källkritik

Nedan kritiseras undersökningens material utifrån *äkthet, oberoende, samtidighet* och *tendens*.⁶²

Undersökningen använder i stor utsträckning förstahandskällor vars *äkthet* ses som god men *tendentiös*. De skriftliga källor som används, främst utredningar och formella beslut, har en naturlig dragning till uppdragsrationalitet då de tagits fram för att förmedla ett tydligt rationellt budskap. Intervjuer kan på samma sätt ge fördel för en organisationsrationell förklaringsmodell. Då flera inblandade i ett beslut intervjuas är det naturligt att utsagor divergerar och personliga åsikter i frågan kan skönjas. Något som riskerar övertolkas som organisationspolitik.

Att få individer har medverkat i beslutsprocessen medför att centrala individer, med tydlig ståndpunkt i frågan, utgjort respondenter. Källorna har således egna, till synes *oberoende, tendenser* i frågan. Organisationens begränsade omfattning är en faktor som försvårar ett skärskådande av organisationspolitik. En naturlig ovilja att utmåla kollegor gör att respondenternas *oberoende* bör ifrågasättas. Undersökta beslut fattades för omkring åtta år sedan. *Samtidigheten* för respondenterna är således begränsad vilket gör samtida skrivelser, i den mån de är tillgängliga, viktiga att kontrollera utsagor mot.

3.3 Sammanfattning metod

Denna teoristyrda förklarande fallstudie använder sig av intervjuer och myndighetsskrivelser för att med kvalitativ textanalys besvara frågeställningen. Analysredskapet utgörs av för respektive modell operationaliserade frågor och uppsatta kriterier.

⁶² Esaiasson, Gilljam, Oscarsson & Wängnerud (red.). *Metodpraktikan*. s. 282-286.

4. Analys

4.1 Bakgrund

I följande kapitel presenteras kostnadsfrågan i syfte att klarlägga den verklighetsbild beslutsfattare agerade efter i respektive beslut.

4.1.1 Kostnadsfrågan

Fram till år 2008 betalade Försvarsmakten en abonnemangsavgift för var ansluten Rakelterminal till Krisberedskapsmyndigheten. Ekonomistyrningsverket och Finansdepartementet tog sedermera fram en ny finansieringsmodell som utgick från fasta myndighetsberoende kostnader. Från 2008 kunde Försvarsmakten därav ansluta obegränsat till fast kostnad.⁶³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap föreslog år 2012 att finansieringsmodellen för Rakel skulle återgå till abonnemangsavgift.⁶⁴ Resultatet blev att Försvarsmaktens kostnad för Rakel gick från ca 6,7 mnkr år 2012 till 67,7 mnkr år 2016.⁶⁵

Båda besluten som undersöks fattades mellan 2008 och 2010. Under perioden kunde Rakel anskaffas i obegränsad mängd till en begränsad fast årsavgift. Mot denna varseblivning bedöms rationalitet i analysen nedan.

4.2 Anskaffningen utifrån Modell I: The Rational Actor

4.2.1 *Beslutet att anskaffa Rakel som säkerhetsförbandens huvudsambandsmedel*

Vad föranledde Försvarsmaktens beslutstillfälle?

Militärpolisen hade sedan övergången till geografiskt centraliserad ledning upplevt tilldelade radiosystem bristfälliga. Enligt Johansson var förbandet i behov av rikstäckande sambandsmedel för att lösa sina uppgifter. Befintlig kortvågsradio tillgodosåg detta, men var tidskonsumerande och omständlig att upprätta. I och med att Polisen gick över till Rakel skulle Militärpolisen utrustas med samma system. Då Militärpolisens radiosituation utvärderades föreslog Johansson för krigsförbandsansvariga att Rakel skulle tillgodose förbandets behov. Därmed startade diskussionen som kom att leda till beslutet.⁶⁶

Vilka var Försvarsmaktens målsättningar med anskaffningen?

Grenvall uttrycker att beredningen av beslutet att införa Rakel som säkerhetsförbandens huvudsambandsmedel var mindre formaliserad och byggde på intervjuer med förbanden.⁶⁷ Även Lander menar att införandet skett gradvis med avsaknad av sammanhållen målsättning.⁶⁸

⁶³ Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, *RAKEL i Försvarsmakten*, 2010. s. 3.

⁶⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps skrivelse, 2012-1121, *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2013-2015*, 2012. s. 4-5.

⁶⁵ Regeringsbeslut 2011. *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försvarsmakten*. s. 20. & Regeringsbeslut 2015. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försvarsmakten*. s. 15.

⁶⁶ Johansson Jan, införandeansvarig Rakel, 2008-2010, Livgardet, Kungsängen & Lander Patrik, utbildningsansvarig Rakel i Försvarsmakten, Ledningsstridsskolan, 2003-2012, Ledningsregementet, Enköping. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

⁶⁷ Grenvall Magnus, materielsystemansvarig försvarsmaktsgemensam radio (MSA 463) PROD LEDUND, 2009-2013, Högkvarteret, Stockholm. Intervju Stockholm 2016-04-22.

⁶⁸ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

Frånvaron av en konkret målsättning för anskaffning av Rakel till säkerhetsförbanden leder till användande av två mer övergripande skrivelser från 2009. I skrivelsen som reglerar första fördelning av Rakelterminaler i Försvarsmakten framgår:

*”Materielen anskaffades i första hand för att Försvarsmakten effektivt skall kunna samverka vid insatser till stöd för samhället, men också för att kunna samverka vid insatser där andra myndigheter stödjer Försvarsmakten.”*⁶⁹

Samma målsättning framgår i skrivelsen om första införande av Rakel. Närmare bestämt lagstadgad samverkan i syfte att möjliggöra Försvarsmaktens stöd till övriga samhället.⁷⁰ Mot denna målsättning kommer *handlingsalternativ*, dess *konsekvenser* och *val* att analyseras.

Vilka vägval uppfattade Försvarsmakten i anskaffningen?

Nedan presenteras de tre handlingsalternativ som identifierats för anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel för säkerhetsförbanden.

Det första handlingsalternativet som uttrycks av Johansson var att fortsätta *använda befintliga radiosystem* som huvudsambandsmedel. Militärpolisen vid Livgardet var 2008 utrustade med taktisk radio och kortvågsradio.⁷¹ Till detta skulle införas en liten mängd Rakelterminaler för samverkan med blåljusmyndigheter.

Det andra handlingsalternativet var enligt Grennvall att utrusta säkerhetsförbanden med Intern gruppradio (IGR) och taktisk radio (radio 180).⁷² Johansson framhåller att dialog fördes om anskaffning av den nya mjukvarudefinierade radion Gemensamt Taktiskt Radiosystem (GTRS) och ny kortvågsradio (radio 1512) som sambandslösning.⁷³ Även detta alternativ skulle innebära införande av en mindre mängd Rakelterminaler för samverkan med blåljusmyndigheter. Oavsett system kommer detta andra alternativ nedan behandlas som anskaffning av *ny militär radio* som huvudsambandsmedel för säkerhetsförbanden.

Det tredje handlingsalternativet var att anskaffa *Rakel som huvudsambandsmedel*. Alternativet medför ingen meranskaffning av annan radio och låter Rakel ersätta befintliga radiosystem hos säkerhetsförbanden.

Vilka konsekvenser uppfattade Försvarsmakten för respektive vägval?

Samtliga handlingsalternativ ger utifrån uppsatt mål samma värdemaximerande konsekvens att Militärpolisen bereds effektivare sambandslösning för lagstadgad samverkan.

Handlingsalternativet att *använda befintliga sambandssystem* skulle medföra begränsade utgifter och kunna genomföras på kort tid. Men skulle inte avhjälpa den svårighet Johansson framhåller; den att Militärpolisen hade svårt att lösa uppgift med befintliga sambandssystem.

⁶⁹ Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, 12 100:52286, *Fördelning RAKEL-materiel inom Försvarsmakten*, 2009. s. 1.

⁷⁰ Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, 12 100:64471, *Införande av RAKEL inom Försvarsmakten*, 2009. s. 1.

⁷¹ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

⁷² Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

⁷³ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

Anskaffning av ny militär radio skulle innebära ökad räckvidd med mindre omständligt handhavande. Enligt Lander var kostnads- och tidsaspekterna negativa ställt mot att använda Rakel fullt ut.⁷⁴

Att använda *Rakel som huvudsambandsmedel* skulle enligt Grennvall reducera systemfloran i förbandet och även frigöra materiel för andra förband i Försvarmakten. Militärpolisens nära koppling till Polisen och Säkerhetsbataljonens krav på yttäckande samband kunde tillgodoses med Rakel.⁷⁵ Johansson argumenterar att kostnaden för Rakel var oerhört fördelaktig. Dessutom var det möjligt att förse förbanden med Rakelterminaler på kort tid.⁷⁶ Grennvall framhåller att Rakelterminalerna inte var militärt fältanpassade och att säkert tal ej var realiserat för systemet.⁷⁷ Att inte äga systemet var en övergripande negativ aspekt som understryks av Lander.⁷⁸

Var valt agerande det bästa utifrån ovan ställda förutsättningar?

Enbart en värde-maximerande konsekvens kan för samtliga handlingsalternativ utifrån uppsatt mål identifieras. Argumentet att *fler* Rakelterminaler ger *effektivare* samverkan med övriga samhället skulle kunna framhållas. Detta skulle till synes lättvindigt förklara valet att använda Rakel som huvudsambandsmedel som rationellt.

Värdering av värde-maximerande konsekvenser förutsätter ett väl formulerat mål som måttstock. Något som ej återfunnits i undersökt företeelse. De positiva och negativa aspekter som presenteras för respektive alternativ kan varken bedömas som värde-maximerande eller värde-minimerande utifrån målet. Dessa aspekters hållning är ärvd utifrån var individs egen, ej formaliserade, uppfattning om mål för beslutet. Således ger modell I: The Rational Actor ej en tillfredsställande förklaring av anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel för säkerhetsförbanden.

4.2.2 Beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel

Vad föranledde Försvarmaktens beslutstillfälle?

Basradiosystem fast flygbas levererades och togs i drift 1982 till 1987. Systemet var kravspecifiserat för en livslängd på femton år, vilket gav de tidigast anskaffade enheterna slutåret 1997. År 2004 genomförde SAAB på uppdrag av FMV en livslängdsutredning för att kunna förlänga användandet av systemet till 2010. Fem år senare uppdaterades utredningen för att förlänga dess livslängd till 2012.⁷⁹ Grennvall uttrycker att läget var kritiskt. Basradiosystemet kunde inte längre med tekniska åtgärder gångtidsförlängas utan höll på att gå ned.⁸⁰

⁷⁴ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

⁷⁵ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

⁷⁶ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

⁷⁷ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

⁷⁸ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

⁷⁹ SAABs skrivelse, L2-09:0026, *Basradio som sambandssystem fram till år 2012: Konsekvensbeskrivning*. 2009. s. 4-6.

⁸⁰ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

Vilka var Försvarmaktens målsättningar med anskaffningen?

I skrivelserna *FTS kortsiktiga inriktning på förmågeutveckling av bassamband inom luftstridskrafterna* och *Flygvapnets utvecklingsplan 2012-2021* kan Försvarmaktens mål utläsas.⁸¹ Nedan presenteras detta mål i formen av sex punkter:

- Rörliga och fasta system skall bestå av samma teknik i syfte att uppnå kostnads-effektivitet.
- Systemharmonisering, likhet mellan systemen, prioriteras syftande till att; underlätta för personalen, möjliggöra flexibelt nyttjande av denna och minska behov av utbildning.
- Systemen skall så långt som möjligt samordnas inom Försvarmaktens Ledningssystem.
- Flygstridskrafternas krav på korta responstider och flygsäkerhetsgodkända systemkomponenter tillgodoses. Dessa krav går före samordning med Försvarmaktens Ledningssystem.
- Omsättning av materiel sker på rätt platser, de platser varifrån Försvarmakten avser verka med flygstridskrafterna i framtiden, av kostnadsskäl.
- Alternativ till traditionella militära system värderas i syfte att vara kostnadseffektiv.⁸²

Även om beredningen av aktuellt beslut föregår dateringen av dessa skrivelser är de enligt Grennvall representativa för Försvarmaktens mål i frågan.⁸³ Således används ovanstående formulering som utsatt mål i den fortsatta analysen.

Vilka vägval uppfattade Försvarmakten i anskaffningen?

Försvarets materielverk (FMV) var obligerade att förhålla sig kritiskt till system som de inte själva levererade. Därför uppdrog FMV åt SAAB att utreda ersättning av basradiosystemet.⁸⁴ Utredningen slutfördes år 2010, men var enligt Forslund Försvarmakten tillhanda dess för innan, och var central för beslut i frågan.⁸⁵ Utredningens användande framgår även i *Minnesanteckningar från möte mellan FM och MSB avseende Rakel som basradio i Flygvapnet*.⁸⁶ SAAB identifierade fyra alternativ för anskaffning av nytt basradiosystem.⁸⁷

⁸¹ Försvarmaktens skrivelse, Högkvarteret, 12 100:56154, *FTS kortsiktiga inriktning på förmågeutveckling av bassamband inom luftstridskrafterna*. 2010. & Försvarmaktens skrivelse, Högkvarteret, H/S 02 800:82746, Missiv, *Flygvapnets utvecklingsplan 2012-2021 (FVUP 2012)*, öppet missiv, 2010.

⁸² Försvarmaktens skrivelse, *FTS kortsiktiga inriktning på förmågeutveckling av bassamband inom luftstridskrafterna*. s. 1-2. & Försvarmaktens skrivelse, Högkvarteret, H/S 02 800:82746, Bilaga 1, *Flygvapnets utvecklingsplan 2012-2021 (FVUP 2012)*, öppen bilaga, 2010. s. 32.

⁸³ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Forslund Peter, handläggare sambandssystem, Flygtaktisk stab utvecklingsavdelning (FTS A0), 2008-2011. Handläggare Komnät fast, PROD FLYG, 2011-, Högkvarteret, Stockholm. Intervju Ronneby 2016-05-06.

⁸⁶ Försvarmaktens skrivelse, *Minnesanteckningar från möte mellan FM och MSB avseende Rakel som basradio i Flygvapnet*. 2011. s. 1.

⁸⁷ SAABs skrivelse, KNL-10:1171, *Ersättning av basradiosystemet*, 2010. s. 3.

- Ett *eget analogt radiosystem* skulle innebära att ersätta befintlig basradio med nyare system av samma typ. Ett analogt system med basstationer, hand- och fordonsapparater.⁸⁸
- Ett *eget TETRA-nät* skulle innebära TETRA-samband utformat för Försvarmakten. Enkelt uttryckt anskaffning av myndighetens egen Rakelkopia.⁸⁹
- Användande av *Global System for Mobile Communication/Universal Mobile Telecommunications System* eller *GSM/UMTS* skulle innebära anslutning till kommersiell infrastruktur. Att genom upphandling med Net 1, Hi3G för UMTS eller Telia, Telenor eller Tele2 för GSM/UMTS kravställa förtätning av nät omkring flygbaser. Till detta skulle tredjepartstjänster kunna lösa behov av omedelbar samverkan genom knapptryckning (*Push-To-Talk*).⁹⁰
- Att *gå in som abonnent i Rakel* skulle innebära att köpa tjänst av Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap och använda den som basradio.⁹¹

Vilka konsekvenser uppfattade Försvarmakten för respektive vägval?

De *värdemaximerande konsekvenser* som framhålls mot målet *korta responstider* är att ett *eget analogt radiosystem* ger Försvarmakten full kontroll över systemet. Även att kapaciteten i systemet är god och kan nyttjas till fullo av Försvarmakten utan andra användare är ett argument. Att samma frekvensutrymme som tidigare kan fortsätta nyttjas gör att enheter gradvis kan bytas på rätt platser. *Värdeminimerande konsekvenser* är att anskaffning av nytt *eget analogt radiosystem* skulle innebära brist på kontroll på aktiva enheter i systemet (mål flygsäkerhet) och medföra krav på uppbyggnad av egen underhållsorganisation.⁹² Alternativet sågs således ej som kostnadseffektivt.

Värdemaximerande konsekvenser för handlingsalternativet att anskaffa *eget TETRA-nät* är Försvarmaktens fulla kontroll över det egna nätet. Att kapaciteten i nätet till fullo kan nyttjas av Försvarmakten utan andra användare. Vilket bär mot mål om korta responstider och integration i Försvarmaktens ledningssystem. *Värdeminimerande konsekvenser* mynnar i första hand ur bristen på tillgängliga frekvenser. Då systemet konkurrerar med Rakel bedömdes sannolikhet att få frekvenser tilldelade från Post- och Telestyrelsen som liten och handlingsalternativet svårt att utföra. Att täckning enbart skulle erbjudas vid vissa platser såväl som kravet på kostsam underhållsorganisation sågs *värdeminimerande*.⁹³

Anslutning till *GSM/UMTS* sågs *värdemaximerande* främst för att nätet var väl utbyggt i hela landet. GSM sågs som väl beprövad teknologi med god inomhustäckning. Både GSM och UMTS kunde via tjänster eller applikationer tänkas tillgodose kravet på omedelbar samverkan genom en knapptryckning (*Push-To-Talk*). *Värdeminimerande konsekvenser* var osäkerheten i tillgänglighet till dessa applikationer eller tjänster. Näten bedömdes ej vara tillräckligt robusta för att klara kravspecifikation för basradio. Även begränsade integrationsmöjligheter för analoga anslutningar tänktes vara begränsande. Ytterst framhölls bristen på egen kontroll över nätet och att civila användare kunde påverka kapaciteten som *värdeminimerande*.⁹⁴

⁸⁸ SAABs skrivelse, *Ersättning av basradiosystemet*. s. 9.

⁸⁹ Ibid. s. 10.

⁹⁰ Ibid. s. 12-14.

⁹¹ Ibid. s. 16.

⁹² Ibid. s. 9-10.

⁹³ Ibid. s. 10-11.

⁹⁴ Ibid. s. 12-16.

Att *gå in som abonnent i Rakel* medförde anslutning till ett väl utbyggt radionät med täckning i hela landet. Att Försvarsmakten inte skulle behöva upprätta egen underhållsorganisation eller betala abonnemangsavgift för systemet framhölls som *värdemaximerande*. Goda integrationsmöjligheter för analoga anslutningar och möjlighet att tala terminal till terminal (utan infrastruktur) samt det begränsade antalet användare av nätet var sågs värdemaximerande. *Värde-minimerande konsekvenser* var den bristfälliga täckningen vid vissa flottiljer och baser. Att andra användare (om än myndigheter) skulle kunna påverka kapaciteten och att Försvarsmakten inte skulle ha egen kontroll över nätet sågs negativt.⁹⁵

Var valt agerande det bästa utifrån ovan ställda förutsättningar?

Enligt modell I: The Rational Actor förefaller handlingsalternativet att *gå in som abonnent i Rakel* som det rationella valet. Detta främst för att anskaffning av *eget sambandsnät* inte var en explicit målsättning, utan enbart implicit förekommande genom andra målsättningar. Utifrån uppsatt mål ger Rakel flest värde-maximerande konsekvenser. Systemet möjliggör samma teknik för rörliga och fasta system, präglas av systemharmonisering (för användaren) och krävde omsättning av materiel på begränsat antal, ”rätt”, platser. Rakel är idag en del av Försvarsmaktens Ledningssystem.⁹⁶ Huruvida den utvecklingen för beslutsfattarna var känd finns inget underlag för. Den målsättning handlingsalternativet initialt ej uppfyllde var kravet på flygsäkerhetsgodkända systemkomponenter.⁹⁷ Här bör tilläggas att inget handlingsalternativ skulle göra det utan utredning och validering mot tillsynsmyndigheten Transportstyrelsen.⁹⁸

4.3 Anskaffningen utifrån Modell III: Governmental Politics

4.3.1 Beslutet att anskaffa Rakel som säkerhetsförbandens huvudsambandsmedel

Vilka aktörer har spelat en central roll i anskaffningen av Rakel?

Nedan presenteras sju centrala aktörer som identifierats spela en central roll i beslutet att anskaffa Rakel för säkerhetsförbanden.

Militärpolisen var först av säkerhetsförbanden att införa Rakel som huvudsambandsmedel. Enligt Johansson fanns på förbandet en utsedd ansvarig för anskaffningen. Då drivkraften som beskrivs tillskrivs bataljonchef och skvadronchef på förbandet görs valet att inte hantera förbandet utifrån ansvarig handläggare.⁹⁹ I analysen nedan behandlas Militärpolisen som en sammansatt aktör.

⁹⁵ SAABs skrivelse, *Ersättning av basradiosystemet*. s. 18.

⁹⁶ Försvarsmakten, *Handbok Rakel i Försvarsmakten*. s. 11.

⁹⁷ SAABs skrivelse, *Ersättning av basradiosystemet*. s. 8-9.

⁹⁸ Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, 12 100:55288, *Aktuell situation Rakel i FM*, 2013. s. 2.

⁹⁹ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

Johansson var införandeansvarig för Rakel på Livgardet under aktuell period. Därigenom länken mellan Försvarmaktens produktionsledning och förbanden i aktuell anskaffning. Både Militärpolisen och Säkerhetsbataljon tillhörde Livgardet.¹⁰⁰ Vilket gör *Johansson* till en central individ i frågan.

Produktionsledningen för ledningssystem, PROD LED, var ansvarig att fördela materiel till förband i Försvarmakten. Aktuell befattning *MSA463*, materielsystemansvarig försvarmakts-gemensam radio, var ansvarig för Rakel och således delaktig i anskaffningen. Beslutet att anskaffa Rakel som huvudsambandsmedel för säkerhetsförbanden bereddes och togs perioden 2008 till 2010. Förarbete i frågan hanterades av Kjell Lantto som år 2009 blev avlöst av *Grennvall*. Då båda individer varit delaktiga i anskaffningen hanteras de nedan som *MSA463*.¹⁰¹

Försvarets Materielverk, FMV, var ej ansvarig för systemet som anskaffades. Däremot var det myndighetens uppgift att anskaffa den materiel som beslutet omfattade. Jonas Eriksson var under aktuell period ansvarig för Rakel på FMV.¹⁰² Då individen ej kunnat isoleras från myndigheten avseende inställning till beslutet görs valet att behandla FMV som en sammansatt aktör.

Ledningsregementet fick år 2010 uppgift av PROD LED att starta upp Försvarmaktens Metodgrupp Rakel. Metodgruppen syftade till att ta fram underlag för hur Försvarmaktens nyttjande av Rakel internt och för samverkan med civila myndigheter skulle gå till.¹⁰³ Ledningsregementets sammanhållande ansvar för utbildning, genom Lander, och metodutveckling gör denne till en relevant aktör i beslutet.¹⁰⁴

Erik Hjalmarsson var under anskaffningen chef för sambandsfunktionen på Insatsstaben (INSS J6). Enligt Lander var *Hjalmarsson* delaktig i beredning av frågan och uppfattades som drivande.¹⁰⁵ Vidare menar *Johansson* och Lander att delar av Högkvarteret kom att ha betydelse för anskaffningen. Högre officerare från Högkvarteret deltog till och från i beredningsarbetet. I analysen nedan behandlas dessa *högkvartersofficerare* som en sammansatt drivkraft.

Vilken ståndpunkt har respektive aktör?

Militärpolisens sätt att arbeta ställde enligt *Johansson* krav på rikstäckande sambandsmedel. Den geografiskt centraliserade ledning som bataljonen tillämpade löstes genom användande av taktisk radio och kortvågsradio. Den taktiska radion medgav enbart samverkan i närområde. För längre avstånd krävdes tidskonsumerande upprättande av kortvågsradio. Militärpolisen hade enligt *Johansson* svårt att lösa sin uppgift med befintliga tilldelade radiosystem. När Polisen började använda Rakel var förbandet tvungna att följa med för att kunna samverka med sin civila motpart.¹⁰⁶ Militärpolisen uppfattade Rakel som ett mycket bättre system än befintligt och drev för att få tilldelning nog för att kunna använda systemet som huvudsambandsmedel.¹⁰⁷

¹⁰⁰ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹⁰¹ Ibid.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ Försvarmaktens skrivelse, Högkvarteret, 23 250:52962, *Tillägg till VU 2010 för LedR avseende Försvarmaktens Metodgrupp Rakel*, 2010. s. 1-2.

¹⁰⁴ *Johansson & Lander*. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

¹⁰⁵ Ibid.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

Johansson föreslog *Rakel* för krigsförbandsansvariga som utvärderade Militärpolisens radiosituation. Företeelsen kan ses som startskottet för utvecklingen. Då *Rakel* för Militärpolisen behövsattes efter denna diskussion. *Johansson* ville merutnyttja *Rakel* i Försvarmakten och förhöll sig till systemet som det lämpligaste för Militärpolisen. *Johansson* menade att beredningen av beslutet borde ha varit mer formaliserat i den försvarsmakts-gemensamma arbetsgruppen. Tydligt utsatt syfte och mål för arbetet skulle kunna ge positivt mernyttjande av *Rakel* som utkomst.

MSA463 såg positiva effekter med säkerhetsförbandens vilja att använda *Rakel* som huvudsambandsmedel. Då tillgången till sambandssystem i Försvarmakten var begränsad möjliggjorde säkerhetsförbandens vilja att använda *Rakel* fördelning av befintliga radiosystem till andra förband i behov. Då kostnadsmodellen för *Rakel* var mycket gynnsam och anskaffning av hårdvara enkel sågs det som riskfritt att tillgodose förbandens vilja. Som *Grennvall* uttrycker det var kostnaden för myndigheten så begränsad att beslutet skulle kunna reverseras utan negativa konsekvenser. Detta främst då anskaffade *Rakel*terminaler skulle kunna omfördelas till andra delar av myndigheten där behov fanns.¹⁰⁸

Försvarets materielverk var enligt *Lander* positivt inställda till *Rakel* i Försvarmakten. Då materiel för prov, försök eller uppvisning skulle anskaffas understödde myndigheten i största möjliga mån.¹⁰⁹ Tillgången till och kostnaden för *Rakel*materiel var god och anskaffning kunde göras på en redan gjord upphandling med *Sapura*.¹¹⁰ Vilket kan förklara FMVs benägenhet att understödja i frågan.

Ledningsregementet såg enligt *Lander* inte *Rakel* som ett militärt system och prioriterade därav andra uppgifter över metodarbete med *Rakel*.¹¹¹ *Grennvall* menar att okunskap i vad systemet skulle komma att betyda för myndigheten låg till grund för denna inställning. Därav bristande arbete i Metodgrupp *Rakel*.¹¹²

Hjalmarsson var enligt *Johansson* positivt inställd till att anskaffa *Rakel* som huvudsambandsmedel för Militärpolisen. *Hjalmarsson* advocerade handling och drev på produktionsledningen att vidta beslutade åtgärder. Andra högre *högkvartersofficerare* delade inte *Hjalmarssons* syn i frågan. Enligt *Lander* återkom här inställningen att *Rakel* inte var ett militärt system. *Högkvartersofficerare* förespråkade att behandla *Rakel* som civilt mobiltelefoni och avrådde från intern användning av systemet inom Försvarmakten.¹¹³

Vilken makt/medel disponerade respektive aktör att påverka anskaffningen?

Militärpolisens vilja och aktiva åtgärder, i form av utsedd ansvarig officer, uppfattas som tongivande för hela beslutsprocessen. *Grennvall* uttrycker att hans inställning i frågan utgick från intervjuer med förbanden.¹¹⁴ Därtill beskriver *Johansson* militärpolisens bataljonchefs vilja som central för beslutsprocessen.¹¹⁵ Militärpolisens makt att påverka saknar formell grund eller beslutsrätt. Förbandets makt ligger i förmågan att skapa och forma den dialog som leder till beslut.

¹⁰⁸ *Grennvall*. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹⁰⁹ *Johansson & Lander*. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

¹¹⁰ *Grennvall*. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹¹¹ *Johansson & Lander*. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

¹¹² *Grennvall*. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹¹³ *Johansson & Lander*. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

¹¹⁴ *Grennvall*. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹¹⁵ *Johansson & Lander*. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

Johansson är den individ som hade mandat att behövsätta Rakel för säkerhetsförbanden. Han kunde föra förbandens talan såväl som själv delta i beredningen av frågan.¹¹⁶ *Johanssons* makt att påverka bedöms som påtaglig. Undantaget att han saknade formell beslutsrätt om anskaffning av Rakelmateriel som låg hos chefen för produktionsledning för ledningssystem.

MSA463 är den befattning som verkade för produktionsledningens räkning i frågan. Även om formella beslut för införande fattades av chefen PROD LED uppfattas *MSA463* som mer central i beslutet. Som Grennvall uttrycker det fattade chefen beslut på det underlag som handläggare presenterade.¹¹⁷ Makten *MSA463* disponerade låg till del i att representera PROD LED i beredningen och till del i att vara den aktör som föredrar beslutsunderlag och rekommendation för beslutsfattande chef.

Försvarets materielverk svarar i aktuellt fall för att genomföra den anskaffning som Försvarmakten behöver. Då det är fråga om begränsad meranskaffning av redan genomförd upphandling nedgår FMVs makt att påverka. Makten som kvarstår utgår ifrån myndighetens delaktighet i beredningen av frågan och valet att understödja eller ställa sig kritisk till beslutet.

Ledningsregementet makt att påverka låg i dess möjlighet att utforma underlag för centrala styrningar. Sådana styrningar skulle kunna inhibera eller berättiga Militärpolisens vilja att använda Rakel som huvudsambandsmedel. Även om det formella uppdraget att upprätta Metodgrupp Rakel infaller efter den huvudsakliga beredningen av frågan var *Ledningsregementet* en auktoritet inom ledningssystem.¹¹⁸ Denna auktoritet ger makt att påverka anskaffningen.

Hjalmarssons makt var ej formell. Som chef för sambandsfunktionen på insatsstaben hade han tillträde till beredningen och möjlighet att uttrycka sig i frågan. *Hjalmarssons* höga befattning uppfattas som grunden till makten, om än begränsat, att påverka.

På samma grund tillskrivs *högkvartersofficerarna* viss makt i beslutsprocessen. Lander uttrycker det som ett sporadiskt uppträdande av höga officerare som från gång till gång medverkade i beredningen och ändrade dess inriktning.¹¹⁹ Då dessa högkvartersofficerares befattningar inte är kända är deras formella makt svår att bestämma. Trenden är tydlig att beredningen återgick till beslutad linje i deras frånvaro. Vilket gör att högkvartersofficerarnas makt att påverka bedöms som begränsad.

Vilka forum möts dessa aktörer i för förhandling?

Enligt *Johansson* var forumet för förhandling det försvarsmaktsgemensamma initiativet Arbetsgrupp Rakel.¹²⁰ Gruppen startades år 2008 av produktionsledningen för ledningssystem och leddes av *MSA463*.¹²¹ Lander framhåller att frånvaron av utformat mål och syfte med arbetsgruppen försvårade arbetet. Resultatet av denna brist var ett löst sammansatt forum med stor variation på deltagare från möte till möte.¹²²

¹¹⁶ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Försvarmaktens skrivelse, *Tillägg till VU 2010 för LedR avseende Försvarmaktens Metodgrupp Rakel*. s. 1-2.

¹¹⁹ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

¹²⁰ Ibid.

¹²¹ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹²² Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

Beslutet utifrån Modell III: Governmental Politics

Enligt modellen kan beslut ses som resultatet av den mäktigaste individens val att påverka.¹²³ Beslutet att anskaffa Rakel som huvudsambandsmedel för Militärpolisen kan således betraktas som resultatet av ledningssystemchefens val att inte påverka. Grennvall menar att Rakel sedan start ej varit ett ämne för myndighetens högsta chefer, utan betraktades som ett perifert system för samverkan med civila samhället.¹²⁴ Frånvaron av en generals avdömning ger utrymme för politik att utspela sig.

I Arbetsgrupp Rakel fördes vad Lander uttrycker som ”evighetsdiskussioner” om Rakel var att betrakta som ett militärt system eller ej. Detta på grund av bristen på mål och syfte med arbetet.¹²⁵ Enligt Grennvall var Försvarsmakten inte förberett att omhänderta det stora administrativa arbete som krävdes för att på ett ordnat sätt anskaffa stora mängder materiel. Något som blev påtagligt när Ledningsregementet inte insåg vikten av att prioritera metodutveckling för Rakel.¹²⁶

Försvarets materielverk, Hjalmarsson och MSA463 var positivt inställda till Rakel som huvudsambandsmedel för Militärpolisen. På motsatt sida var högkvartersofficerarna och Ledningsregementet negativt inställda till detta användande av Rakel. Då det inte fanns någon aktör med intresse eller makt att aktivt motarbeta beslutet fällde Militärpolisens och Johanssons aktiva företagande avgörandet i frågan. Något som förtydligas av Johanssons uttalande: ”Jag tog för mig och tillsåg att vi hade hur mycket som helst på Livgardet. Och det var ingen som sa emot.”¹²⁷ Det organisationsrationella valet, summan av dessa viljor, ses utifrån Modell III: Governmental Politics som att ge Militärpolisen Rakel som huvudsambandsmedel. Vilket var det fattade beslutet.

4.3.2 Beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel

Vilka aktörer har spelat en central roll i anskaffningen av Rakel?

I skrivelsen *FTS kortsiktiga inriktning på förmågeutveckling av bassamband inom luftstridskrafterna* framgår det att det formella beslutet fattades av chefen för Flygvapnets taktiska stab generalmajor Ander Silwer.¹²⁸ Enligt Forslund utfördes beredningen av beslutet vid stabens utvecklingsavdelning. Beredningsarbetet medförde samverkan med Produktionsledningen för ledningssystem, Insatsstabens sambandsfunktion, Försvarets materielverk, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Luftfartsverket. Forslund framhåller även att ifrågasättande av beredningens dragning mot Rakel kom från utomstående stabsofficerare. Vilket ”skapade onödigt brus i beslutsprocessen”.¹²⁹

De sex aktörer som identifierats som centrala i beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel presenteras nedan:

¹²³ Allison & Zelikow. *Essence of decision*. s. 259-260.

¹²⁴ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹²⁵ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

¹²⁶ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹²⁷ Johansson & Lander. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

¹²⁸ Försvarsmaktens skrivelse, *FTS kortsiktiga inriktning på förmågeutveckling av bassamband inom luftstridskrafterna*. s. 7.

¹²⁹ Forslund. Intervju Ronneby 2016-05-06.

- Flygvapnets taktiska stabs utvecklingsavdelning (FTS A0)
- Produktionsledningens stab för lednings- och underrättelsesystem (PROD LED)
- Försvarets materielverk (FMV)
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
- Luftfartsverket
- Utomstående officerare

Vilken ståndpunkt har respektive aktör?

Forslund menar att målet beredningsgruppen i *FTS A0* arbetade efter var att tillse att flygbaserna hade en fungerande basradio efter 2013. Utan basradio kunde flygverksamheten inte fortgå och det ålderstigna basradiosystemet kunde inte hållas vid liv mycket längre. Beredningsgruppen i *FTSA0* saknade motiv såväl som teknisk kompetens att överpröva den utredning FMV beställt av SAAB. Aktörens ställning i frågan var således helt avhängig på utkomsten av utredningen.¹³⁰

Grennvall, företrädaren för *PROD LED*, förhöll sig positivt till Rakel som ersättare av basradiosystemet. På grund av det tidskritiska läget var leveranssäkerheten för Rakel bidragande. Att FMV skulle göra en offentlig upphandling av annan ersättare var förenat med risk för dröjsmål vid överklagan. Att tilläggsanskaffa från redan utförd upphandling sågs fördelaktigt.¹³¹

Försvarets materielverk är obligerade att förhålla sig kritiskt till system som de inte själva levererar. Mot denna anledning beställdes utredningen av SAAB som kom att bli tongivande för beslutet.¹³² Att FMV ställer sig bakom sin egen utredning förfaller sig naturligt.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap såg enligt Grennvall positivt på användande av Rakel som basradio. Att få Rakel validerat för flygsäkerhetskrav sågs som bekräftelse på systemets duglighet. Användande av systemet skulle innebära krav på MSB att vida åtgärder – för vilka de var tillmötesgående. Men myndigheten uppfattades ej som aktivt drivande för anslutningen till Rakel.¹³³

Luftfartsverket var enligt Forslund ifrågasättande till att en annan aktör än Försvarsmakten skulle driva systemet. Även *utomstående stabsofficerare* var ifrågasättande till Rakel. Enligt Forslund var deras inställning ärvd av medias beskrivning av Rakel då första etappens utbyggnad i Skåne, Blekinge och Kalmar län visat på brister i systemet.¹³⁴

Ovan har de olika aktörernas inställning till *vad* för beslut som bör fattats presenterats. Inga belägg för avvikande syn på *hur* beslutet skulle ha fattats har funnits. Till exempel att anskaffningen skulle ha varit en försvarsmaktsgemensam angelägenhet och behandlats i Arbetsgrupp Rakel.

Vilken makt/medel disponerade respektive aktörer att påverka anskaffningen?

I och med att anskaffningen var ett flygvapenärende har *FTS A0* och ytters chefen FTS beredningskraften och den formella beslutsmakten. *PROD LED* är den enhet som förfogar över Försvarsmaktens medel för ledningssystem och har således möjlighet att påverka.

¹³⁰ Forslund. Intervju Ronneby 2016-05-06.

¹³¹ Grennvall. Intervju Stockholm 2016-04-22.

¹³² Ibid.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Forslund. Intervju Ronneby 2016-05-06.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap äger det föreslagna systemet. Det innebär principiellt makten att godkänna eller neka anslutning. Mer aktuell var myndighetens makt att förhålla sig till de krav som Försvarsmakten ställde på Rakel. *Försvarets materielverk* är den myndighet som förser Försvarsmakten med tekniska lösningar. Försvarsmakten hade ingen formell rätt att diktera vilket system som skall upphandlas utan enbart vad systemet skall åstadkomma.

Luftfartsverket bemannade flygledartorn och ansvarade för flygtrafikledning på de militära flygplatserna. Som användare av basradiosystemet hade myndigheten tillgång till beredningen och således viss makt att påverka. De *utomstående officerarna* hade liten till ingen makt i anskaffningen. I och med att Flygvapnet bekostade anskaffningen ur egen materielbudget och att dessa officerare ej var delaktiga i beredningen var deras genomslag litet.¹³⁵

Vilka forum möts dessa aktörer i för förhandling?

Beredningen av beslutet skedde enligt Forslund genom normalt stabsarbete under FTS A0. I arbetet bjöd beredningsgruppen in representanter för ovan presenterade aktörer. Dialogen fördes främst om hur Försvarets materielverks rekommendation, att gå in som abonnent i Rakel, skulle realiseras. Försvarsmaktsgemensamma organ, som Arbetsgrupp Rakel, blev orienterade under arbetes gång men var ej centrala för beslutets utformning.

Beslutet utifrån Modell III: Governmental Politics

Den enskilt största förklaringsfaktorn till beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel är FTS AOs val att ställa sig bakom FMVs utrednings förordande. Huruvida detta, om än mindre troligt, är ett resultat av förhandling inom utvecklingsavdelningen har ej kunnat klarläggas. Utredningens centrala hållning i, och avsaknaden av aktiv drivkraft mot, beslutet gör att modell III: Governmental Politics saknar täckning att förklara utfallet.

¹³⁵ Forslund. Intervju Ronneby 2016-05-06.

5. Avslutning

5.1 Sammanfattning

Undersökningen har syftat till att pröva om anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel till förband i insatsorganisationen kan förklaras utifrån uppdragsstyrning eller organisationsintressen. Allison och Zelikows The Rational Actor har använts för att undersöka uppdragsrationalitet och Governmental Politics för organisationsrationalitet. Då de båda modellernas resultat ej konkurrerar används de kombinerat för att besvara frågeställningen. Rakel anskaffades som huvudsambandsmedel för säkerhetsförbanden utifrån organisationsrationella skäl där Militärpolisen och införandeansvarig officers vilja fick genomslag. Rakel anskaffades som huvudsambandsmedel i Flygvapnet utifrån uppdragsrationella skäl då systemet uppfyllde målet att anskaffa ett kostnadseffektivt system med korta responstider som var enkelt för personal att använda.

5.2 Slutsatser

Nedan presenteras undersökningens resultat utifrån modell I: The Rational Actor för att besvara delfrågeställningen: *Varför anskaffade Försvarmakten Rakel som huvudsambandsmedel för förband i insatsorganisationen utifrån uppdragsrationella skäl?*

Beslutet att anskaffa Rakel som säkerhetsförbandens huvudsambandsmedel följdes utifrån The Rational Actor enbart av en värdemaximerande konsekvens som var genomgående för samtliga handlingsalternativ. Modellens oförmåga att hantera beslut som saknar en formaliserad och sammanhållen målsättning resulterade i en vag avisning mot fattat beslut som rationellt. Detta resultat härrör inte ur verkligheten utan är en följd av modellens interna operationer utifrån ett defekt mål. En förutsättning för att modellens kriterier för rationalitet skall fungera är att de matas med ett fullvärdigt mål. I det första beslutet som undersöktes saknades detta, varpå The Rational Actor saknade förklaringskraft. Beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel förefaller utifrån modellen som det rationella valet. The Rational Actor ger här en ingång att skärskåda debatten som fördes om Rakel var att se som ett militärt system och i förlängningen som en adekvat ersättare till basradiosystemet eller ej. Slutsatsen dras att Försvarmaktens ägande av sambandsnätet, om än en central fråga, endast var en implicit målsättning. Därför betraktas beslutet som rationellt. Det faktiska målet kostnadseffektivitet, enkelhet för personal och korta responstider medger enligt The Rational Actor åsidosättande av debatten för värdering av Rakel som det värdemaximerande alternativet.

Resultaten utifrån modell III: Governmental Politics presenteras nedan för att besvara undersökningens andra delfrågeställning: *Varför anskaffade försvarsmakten Rakel som huvudsambandsmedel för förband i insatsorganisationen utifrån organisationsrationella skäl?*

Governmental Politics antagande att beslut kan ses som resultatet av den mäktigaste individens val att påverka styrks i analysen av beslutet att anskaffa Rakel som säkerhetsförbandens huvudsambandsmedel. Resultatet visar att myndighetens högsta chefer under aktuell period betraktat Rakel som ett periferialt system och därav inte befattat sig med anskaffningen. Denna frånvaro av generalers styrningar gav utrymme för organisationspolitik att utspela sig. Summering av sju centrala aktörers viljor och makt att påverka ger slutsatsen att beslutet kan förklaras utifrån Militärpolisens och införandeansvarig officer Johanssons företagande för anskaffning av Rakel. Frånvaron av en *aktiv* opposition till nämnda aktörer gör att fattat beslut utifrån Governmental Politics ses som det organisationsrationella valet. Beslutet att ersätta basradio fast flygbas med Rakel kan inte härledas till organisationspolitik utifrån Governmental Politics. Flygvapnets taktiska stabs utvecklingsavdelning (FTS A0) ansvarade för beredningen

av beslutet och var föredragande för beslutsfattande chef FTS. I beredningen uppdrog Försvarets materielverk åt SAAB att utreda och förorda alternativ till ersättningen av basradiosystemet. I och med att FTS A0 och Försvarets materielverk ställde sig bakom utredningen, som förordade Rakel som ersättare, gavs inget utrymme för organisationspolitik att utspela sig. Modell III: Governmental Politics saknar därav kraft att förklara beslutet.

I och med att de två modellernas förklaringar av undersökta beslut inte konkurrerar används The Rational Actor och Governmental Politics, i enlighet med Allison och Zelikow, kombinerat för att besvara undersökningens huvudfrågeställning:¹³⁶ *Varför anskaffade försvarsmakten Rakel som huvudsambandsmedel för förband i insatsorganisationen?*

Anskaffningen av ett system framtaget för ”blåljusmyndigheter”¹³⁷ som taktiskt sambandsmedel i Försvarsmaktens insatsorganisation kan förklaras utifrån militärpolisens vilja att använda Rakel och frånvaron av målsättningen att äga sitt sambandsnät. Rakel anskaffades som säkerhetsförbandens huvudsambandsmedel för att Militärpolisens och införandeansvarig officers vilja att använda Rakel saknade aktiv opposition. Samma system ersatte basradio fast flygbas för att detta alternativ i störst utsträckning uppfyllde målet att anskaffa ett kostnadseffektivt system med korta responstider som var enkelt för personal att använda.

Undersökningen har syftat till att pröva om anskaffningen kan förklaras utifrån uppdragsstyrning eller organisationsintressen. Resultatet visar att svensk försvarsanskaffning ej tillfredsställande kan förstås enbart utifrån uppdragsrationalitet eller organisationsrationalitet. Beslutsfattande i svensk försvarsanskaffning är komplex i avseendet att den berör många till synes separata aktörer. Således kan beslut om anskaffning vara avhängigt användare, inriktande chefer såväl som externa aktörer. Undersökningen visar att försvarsanskaffningar kan utgöras av multipla beslut över en längre tid. Anskaffningen av Rakel i Försvarsmakten började innan 2008 och fortgår enligt Löfgren än idag i och med pågående upphandling av referensnät för utbildning i Rakel.¹³⁸ Med denna insikt kan fallets representativitet för svenska försvarsanskaffningar ifrågasättas. Då begränsad mängd forskning om svenska försvarsanskaffningar hittats har en normalbild för fältet ej kunnat erhållas. Undersökningens huvudsakliga bidrag är ökad förståelse för behovet av mer kunskap om svensk försvarsanskaffning.

Att undersökningen i stor utsträckning bygger på förstahandskällor styrker resultatens validitet men har medfört begränsningar. Respondenternas centrala hållning i undersökta beslut gör dem naturligt tendentiösa i återberättandet av eget agerande. Denna svaghet är genomgående för undersökningen och har i den mån möjligt hanterats genom triangulering respondenterna emellan och användande av tillgängliga skrivelser. Då förvaltningskraften i beredningen av besluten varit begränsad ses användandet av dessa centrala respondenter som nödvändigt. Det finns helt enkelt inte så många andra individer att fråga. Beredningens begränsade omfattning är även bakgrunden till att respondenternas *oberoende* bör diskuteras. En naturlig ovilja att utmåla kollegor har föranlett användandet av sammanslagna aktörer, som *Försvarets Materielverk* och *högkvartersofficerare*, i undersökningens analys. Detta förfaringssätt minskar i någon mån resultatens precision och viss mån tillförlitlighet.

¹³⁶ SOU 2003:10. *Trygga medborgare – säker kommunikation*, Del 1, betänkande. s. 13.

¹³⁷ Promemoria Fö2009/1090/SSK. Försvarsdepartementet, AG-Rakel. *Rakel, Nuläge och framtid – Kommunikation, samordning och interoperabilitet*. s. 2-4.

¹³⁸ Löfgren Kurt, Tekniksystemledare Radio, Materielsystemkontoret Ledningssystem, 2012-, Ledningsregementet, Enköping. Intervju Enköping 2016-04-21.

Undertecknads förförståelse har varit vägledande i utformning av forskningsdesign och navigerande av tekniska skrivelser. Likväl bör här belysas att denna varseblivning riskerat påverka analys och där igenom resultatens validitet. Rakel betraktades innan undersökningen av undertecknad som ett system vars egenskaper ej var förenliga med de krav som ställs på Försvarmaktens befintliga taktiska sambandsmedel. En varseblivning som efter bästa förmåga åsidosatts, men likväl nyanserats i och med arbetet med undersökningen.

5.3 Vidare forskning

Vidare forskning görs förslagsvis i form av en mer kvantitativ forskningsstrategi. Försvarmaktens produktionsledning och insatsstab, Rakelansvariga på myndighetens nitton depåförband, Försvarets materielverk och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap är möjliga respondenter för undersökta såväl som efterkommande beslut i anskaffningen.¹³⁹ Ett frågeformulär grundat i modellernas fem respektive fyra frågor skulle ge kvalitativa svar som i sin tur skulle vara föremål för innehållsanalys.¹⁴⁰ Fördelen med en enkätundersökning skulle vara att komma ifrån den tendens som ärvs av att låta centrala befattningshavare i beslutet stå för empirin. Då ett större antal perifera källor kan uppvisa mindre beroende och tendens.¹⁴¹ Innehållsanalys skulle höja undersökningens replikerbarhet. Men jämfört med kvalitativ textanalys riskera mötas av svårighet i att hantera allt för invecklade innebörder.¹⁴²

Även forskning med annan teoretisk anknytning föreslås för att besvara frågeställningen. Allison och Zelkows konsekventialistiska modeller förutsätter att beslutsfattare är fria i bemärkelsen att denne har alla möjligheter till förfogande i valet av väg framåt. I undersökningen har denna förutsättning ej upplevts fullgott spegla verkligheten. Anskaffningen av Rakel som huvudsambandsmedel framstår, även isolerat till de två undersökta besluten, som bunden av tidigare omständigheter. Användande av stignundenhet, i enlighet med Piersons artikel *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*, som teoretisk anknytning föreslås för att fånga denna bundenhet.¹⁴³ Som förväntas bestå av förutbestämning organisation, uppgift och brist på alternativa sambandssystem såväl som krav på kostnadseffektivitet.

5.4 Resultatens betydelse för officersprofessionen

Som blivande ledningssystemofficer har undersökningens resultat nyanserat undertecknads förförståelse om hur sambandssystem i Försvarmakten anskaffas av fler anledningar än att möta hotbilden från en högteknologisk motståndare. Där utöver är insikten i att olika typer av rationalitet ligger till grund för svenska försvarsanskaffningar gynnsam för den generella officeren. Undersökningens resultat belyser att beslut om anskaffning varken enkom kan betraktas som en maskinell logisk slutledning eller som rak följd av förbandens vilja. Beslut om anskaffning är ett resultat av människors överväganden utifrån styrningar om kostnadseffektivitet och personalfrågor, såväl som förbandens strävan att effektivt lösa tilldelade uppgifter. Förståelse för beslutsfattares balansgång mellan dessa utgångspunkter är något som var officer gynnas av. Detta till del för att vara medveten om sin egen möjlighet att påverka, till del för att öka förtroendet för organisationens förmåga att komma i besittning av materiel som skapar militär förmåga.

¹³⁹ Regeringsbeslut 2015. *Inriktning för Försvarmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020*. s. 6.

¹⁴⁰ Denscombe. *Forskningshandboken*. s. 307-309.

¹⁴¹ Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, & Wängnerud (red.). *Metodpraktikan*. s. 282-286.

¹⁴² Denscombe. *Forskningshandboken*. s. 307-309.

¹⁴³ Pierson, Paul. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000): 251-267.

Litteratur och referensförteckning

Litteratur

Agrell, Wilhelm, *Alliansfrihet och atombomber: kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen från 1945 till 1982*, 1. uppl., Liber Förlag, Diss. Lund: Univ., Stockholm, 1985.

Agrell, Wilhelm, *Fredens illusioner: det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*, [Ny utg.], Atlantis, Stockholm, 2011.

Allison, Graham T. & Zelikow, Philip D., *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*, 2. ed., Longman, New York, 1999.

Berge, Anders, *Sakkunskap och politisk rationalitet: den svenska flottan och pansarfartygsfrågan 1918-1939*, Almqvist & Wiksell International, Diss. Stockholm : Univ., Stockholm, 1987.

Denscombe, Martyn, *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*, 2. uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009.

Ekström, Thomas, *Public private business models for defence acquisition: a multiple case study of defence acquisition projects in the UK*, Department of Industrial Management and Logistics, Lund University, Licentiatavhandling Lund: Lunds universitet, 2012, Lund, 2012.

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena (red.), *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*, 4., [rev.] uppl., Norstedts juridik, Stockholm, 2012.

George, Alexander L. & Bennett, Andrew, *Case studies and theory development in the social sciences*, MIT, Cambridge, Mass., 2005.

Karlsson, Håkan, *Bureaucratic politics and weapons acquisition: the case of the MX ICBM program*: (in two volumes), Dept. of Political Science [Statsvetenskapliga institutionen], Univ., Diss. Stockholm: Univ., Stockholm, 2002.

Rapporter, andra källor

Bendor, Jonathan & Hammond, Thomas H., Rethinking Allison's Models. *The American Political Science Review*, Vol. 86, No. 2 (Jun., 1992): 301-322.

Bernstein, Barton J. Understanding Decisionmaking, U.S. Foreign Policy, and the Cuban Missile Crisis: A Review Essay. *International Security* 25.1 (2000): 134-164.

Försvarsmakten, *Handbok Rakel i Försvarsmakten*, Försvarsmakten, Stockholm, 2015.

Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, 12 100:52286, *Fördelning RAKEL-materiel inom Försvarsmakten*, 2009.

Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, 12 100:55288, *Aktuell situation Rakel i FM*, 2013.

Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, 12 100:56154, *FTS kortsiktiga inriktning på förmågeutveckling av bassamband inom luftstridskrafterna*. 2010.

Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, 12 100:64471, *Införande av RAKEL inom Försvarsmakten*, 2009.

Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, 23 250:52962, *Tillägg till VU 2010 för LedR avseende Försvarsmaktens Metodgrupp Rakel*, 2010.

Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, FM2015-1597: 2, *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2015 (FMSI 2015)*, 2015.

Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, H/S 02 800:82746, Bilaga 1, *Flygvapnets utvecklingsplan 2012-2021 (FVUP 2012)*, öppen bilaga, 2010.

Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, H/S 02 800:82746, Missiv, *Flygvapnets utvecklingsplan 2012-2021 (FVUP 2012)*, öppet missiv, 2010.

Försvarsmaktens skrivelse, Högkvarteret, *RAKEL i Försvarsmakten*, 2010.

Försvarsmaktens skrivelse, *Minnesanteckningar från möte mellan FM och MSB avseende Rakel som basradio i Flygvapnet*. 2011.

Houghton, David Patrick. Essence of excision: A critique of the new version of essence of decision, *Security Studies*, 10:1 (2000): 151-178.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps skrivelse, 2012-1121, *Budgetunderlag Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2013-2015*, 2012.

Pierson, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2 (Jun., 2000): 251-267.

SAABs skrivelse, KNL-10:1171, *Ersättning av basradiosystemet*, 2010.

SAABs skrivelse, L2-09:0026, *Basradio som sambandssystem fram till år 2012: Konsekvensbeskrivning*. 2009.

Yetiv, S.A. Testing the Government Politics Model: U.S. Decision Making in the 1990-91 Persian Gulf Crisis. *Security Studies*, 11:2 (2001): 50-84.

Offentligt tryck

Kommittédirektiv 1997:92. *Utredning av förutsättningarna för ett gemensamt radiosystem för polisen, den kommunala räddningstjänsten samt hälso- och sjukvården m.fl.*

Kommittédirektiv 2002:78. *Gemensam radiokommunikation för skydd och säkerhet.*

Kommittédirektiv 2003:142. *Tilläggsdirektiv till utredningen Radiokommunikation för effektiv ledning.*

Promemoria Fö2009/1090/SSK. Försvarsdepartementet, AG-Rakel. *Rakel, Nuläge och framtid – Kommunikation, samordning och interoperabilitet.*

Regeringsbeslut 2003. *Uppdrag att genomföra en upphandling av ett gemensamt radiokommunikationssystem för skydd och säkerhet.*

Regeringsbeslut 2011. *Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försvarsmakten.*

Regeringsbeslut 2015. *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020.*

Regeringsbeslut 2015. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Försvarsmakten.*

SOU 1998:143. *Ett tryggare Sverige - Ett gemensamt system för mobil kommunikation*, betänkande, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm, 1998.

SOU 2003:10. *Trygga medborgare – säker kommunikation*, Del 1, betänkande, Fritzes offentliga publikationer, Stockholm, 2003.

Elektroniska källor

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Frågor och svar om störningar i Rakel den 2 februari. 2016. <https://www.msb.se/sv/Om-MSB/Nyheter-och-press/Nyheter/Nyheter---Rakel/Fragor-och-svar-om-storningar-i-Rakel-den-2-februari/> (Hämtad 2016-05-18)

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Vad är Rakel? 2016. <http://www.msb.se/sv/Produkter--tjanster/Rakel/Om-Rakel/Vad-ar-Rakel/> (Hämtad 2016-03-31)

Intervjuer

Forslund Peter, handläggare sambandssystem, Flygtaktisk stab utvecklingsavdelning (FTS A0), 2008-2011. Handläggare Komnät fast, PROD FLYG, 2011-, Högkvarteret, Stockholm. Intervju Ronneby 2016-05-06.

Grenvall Magnus, materielsystemansvarig försvarsmaktsgemensam radio (MSA 463) PROD LEDUND, 2009-2013, Högkvarteret, Stockholm. Intervju Stockholm 2016-04-22.

Johansson Jan, införandeansvarig Rakel, 2008-2010, Livgardet, Kungsängen & Lander Patrik, utbildningsansvarig Rakel i Försvarsmakten, Ledningsstridsskolan, 2003-2012, Ledningsregementet, Enköping. Gruppintervju över telefon 2016-05-09.

Löfgren Kurt, Tekniksystemledare Radio, Materielsystemkontoret Ledningssystem, 2012-, Ledningsregementet, Enköping. Intervju Enköping 2016-04-21.

Pressklipp

Sjögren, Göran. Stora blåljusstörningar i Västsverige. *Dagens nyheter*. 2016-02-02. <http://www.dn.se/nyheter/sverige/stora-blaljusstoringar-i-vastsverige/> (hämtad 2016-03-24).

Bilaga 1: Frågebatteri

Nedan presenteras operationaliseringen av Allison's och Zelikows frågor samt de frågor som använts vid intervjuer. Parantes i slutet av respektive fråga visar korrelation med operationaliseringen.

Operationalisering:

Modell I: The Rational Actor

1. Vad föranledde Försvarets beslutstillfälle?
2. Vilka var Försvarets målsättningar med anskaffningen?
3. Vilka vägval uppfattade Försvaret i anskaffningen?
4. Vilka konsekvenser uppfattade Försvaret för respektive vägval?
5. Var valt agerande det bästa utifrån ovan ställda förutsättningar?

Modell III: Governmental Politics

1. Vilka aktörer har spelat en central roll i anskaffningen av Raket?
2. Vilken ståndpunkt har respektive aktör i frågan utifrån:
 - a) *Hur* beslut borde ha tagits?
 - b) *Vilket* beslut som borde ha tagits?
3. Vilken makt disponerade respektive aktör att påverka anskaffningen?
4. Vilka forum möts dessa aktörer i för förhandling?

Frågebatteri:

- Vad gjorde att Försvaret behövde ta beslut om att anskaffa Raket eller ej?
(*Modell I: 1*)
- Vad var målet med anskaffningen? Uppfyllede anskaffningen det målet?
(*Modell I: 2, 5*)
- Vilka individer spelade en central roll i anskaffningen?
(*Modell III: 1, 3*)
- Vilka omslagspunkter eller vägval karakteriserar anskaffningen?
(*Modell I: 3*)
- Fanns alternativ till de beslut som tagits i dessa vägval?
(*Modell I: 3, Modell III: 2b*)
- Vad skulle beslutsalternativen ha för positiva och negativa effekter?
(*Modell I: 4, Modell III: 2b*)
- Hur fattades beslut i dessa vägval eller omslagspunkter?
(*Modell III: 4, 3*)
- Kunde formen för anskaffningen, beslutsprocessen, ha gynnats av att se annorlunda ut?
(*Modell III: 2a, 3*)