



Försvarshögskolan

Totalförsvarsplanering i samverkan

En studie av förutsättningarna för framgångsrik civil-militär samverkan på regional nivå

Total defence planning in cooperation

A study of the conditions for successful civil-military cooperation at regional level

Cornelia Eriksson

Termin: VT-2024

Namn på kurs: Magisteruppsats -

Ledarskap och ledning, 15hp 2LL018

Handledarens namn: Nino Tabeshadze

Examinatorns namn: Claes Wallenius

Sammanfattning

Sverige inrättade 2022 civilområden vilka blev huvudansvariga för regionalt civilt försvar. De blev också militärregionens primära samverkanspartner. Denna studie syftar till att beskriva och analysera vad civil och militär personal på regional nivå upplever som framgångsfaktorer respektive hinder för civil-militär samverkan och hur dessa faktorer uttrycks i den regionala handlingsplanen för totalförsvarsplanering. Studien syftar också till att undersöka hur tillkomsten av civilområden påverkat förutsättningarna för civil-militär samverkan på regional nivå. Materialet inhämtades i huvudsak genom kvalitativa intervjuer och analyserades därefter tematiskt. För avgränsning av intresseområdet användes Emerson, Nabatchi och Baloghs (2012) modell integrative framework for collaborative governance. Resultatet visar att det råder omfattande samsyn mellan de civila myndigheterna och militärregionen när det gäller de framgångsfaktorer för samverkan som personkännedom, nätverksbaserade arbetsmetoder och gemensamma målsättningar utgör. De tydligast observerade skillnaderna mellan civila och militära myndigheters syn på civil-militär samverkan på regional nivå relaterar till organisationsförändringarna som skedde till följd av civilområdenas tillkomst. Omorganiseringen beskrivs både som ett hinder och en framgångsfaktor beroende på respondentens perspektiv.

Nyckelord: Totalförsvar, civil-militär samverkan, regional nivå, collaborative governance

Abstract

The establishment of civil defense regions in Sweden in 2022 made them the main responsible entities for regional civil defense. They also became the primary partners for collaboration with the military regions. This study aims to describe and analyze what civilian and military personnel at the regional level perceive as success factors and obstacles for civil-military cooperation, and how these factors are expressed in the regional action plan for total defense planning. The study also aims to investigate how the creation of civil defense regions has affected the conditions for civil-military cooperation at the regional level. The material is mainly collected through qualitative interviews and was subsequently analyzed thematically. Emerson et al. (2012) model integrative framework for collaborative governance was used to limit the area of interest. The results indicate that there is extensive consensus between the civil authorities and the military region regarding the success factors for cooperation, which are personal familiarity, network-based working methods, and common goals. The most noticeable differences observed between civil and military authorities' views on civil-military cooperation at the regional level relate to the organizational changes that took place as a result of the establishment of civil defense regions. The reorganization is described as both an obstacle and a success factor, depending on the respondent's perspective.

Keywords: Total defence, civil-military cooperation, regional level, collaborative governance

Innehållsförteckning

Inledning.....	1
Problemformulering.....	2
Syfte och frågeställning.....	3
Centrala begrepp.....	4
Militärregioner och civilområden.....	6
Forskningsöversikt.....	7
Interorganisatorisk samverkan.....	7
Civil-militär samverkan i Sverige.....	9
Nationell nivå.....	9
Regional nivå.....	11
Kritiskt förhållningssätt till litteraturen.....	12
Teoretiskt ramverk.....	13
Collaborative governance.....	13
Modellen Integrated framework for collaborative governance.....	15
Collaborative dynamics.....	16
Metod.....	17
Tematisk analys.....	18
Materialinsamling.....	20
Respondenturval.....	21
Validitet, reliabilitet och reflexivitet.....	21
Forskningsetiska överväganden.....	22
Resultat.....	23
Organisation.....	24
Omgivningsfaktorer.....	28
Individuell interaktion.....	30
Diskussion.....	32
Temadiskussion och frågeställning.....	33
Teoridiskussion.....	36
Slutsatser.....	39
Framtida forskning.....	40
Referenser.....	42
Bilaga 1. Intervjuguide.....	46

Inledning

Jag delar försvarsberedningens bedömning att Sverige befinner sig i allvarstider och att det är hög tid för kraftsamling för att skyndsamt bygga upp ett starkare totalförsvar. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Kriget kan komma – också till oss. (Jonson, 2024)

Försvarsminister Pål Jonsons citat illustrerar en växande medvetenhet kring behovet av att förändra den svenska totalförsvarsplaneringen under det senaste decenniet. Genom antagandet av försvarsbeslutet 2015 (Prop. 2014/15:109) skedde en historisk förändring av Sveriges försvarspolitiska inriktning, i form av ökade försvarsanslag och en planerad förstärkning av krigsförbandens operativa förmåga. Beslutet innebar också en återaktivering av planeringen för det civila försvaret, vilket i stor utsträckning varit vilande sedan försvarsbeslutet år 2000 (Prop.1999/2000:30). Efter dessa beslut har omvärldsutvecklingen i form av COVID-pandemin 2019 och krigsutbrottet i Ukraina 2022 fortsatt att sätta fokus på samhällets beredskap och motståndskraft. Det svenska medlemskapet i NATO aktualiserar även frågan om värdlandsstöd. Det är nu av stor vikt att totalförsvaret planerar för de framtida behov och utmaningarna som samhället står inför.

I *Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2022 – Ett starkare försvar för en utmanande framtid* (Försvarsmakten, 2022), vilket är myndighetens beslutsunderlag till politikerna, betonas vikten av ett “motståndskraftigt och trovärdigt totalförsvar” (Försvarsmakten, 2022, s. 34) för att kunna möta de utmaningar som samhället står inför. Totalförsvarsutvecklingen är en långsiktig och utmanande process men också en nödvändig sådan (Försvarsmakten 2022, s. 40). En av utmaningarna i arbetet är att svenska myndigheter, såsom länsstyrelser och Försvarsmakten, enligt 12.kap i regeringsformen är självständiga och sidoordnade varandra (SFS 1974:152), vilket innebär att ingen myndighet kan utöva ledning över en annan genom att vara hierarkiskt överordnad. Samtidigt finns det en uttalad uppgift

att totalförsvarsplanering “ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda” (SFS 2022:524, 10 §). Därmed kännetecknas totalförsvarsplaneringen av ett stort behov av ledning genom samverkan och samordning mellan de inblandade myndigheterna.

Problemformulering

Svenska myndigheter på regional nivå är enligt lag hänvisade till samverkan som metod för att genomföra gemensam totalförsvarsplanering (SFS 2022:524, 10 §). Detta innebär att samverkan är ett av de, ibland avgörande, moment som ledare ställs inför i sitt arbete. På regional nivå har omfattande organisatoriska förändringar skett inom de myndigheter vilka arbetar med totalförsvarsplanering. Det är rimligt att anta att dessa förändringar påverkar förutsättningarna för samverkan och gränsytor där samverkan sker vilket motiverar att samtida förutsättningar för regional samverkan studeras.

Under 2011 togs beslutet att Försvarsmakten skulle inrätta fem militärregioner (MR) med start 2013 (Prop. 2010/11:1). Militärregionerna kom att ansvara för regional försvarsplanering och samverkar som en del i detta arbete med civila regionala myndigheter såsom länsstyrelser och de sex, sedan 1 oktober 2022, nyinrättade civilområdena (Civo) (SFS 2022:568, 7a §). Inför militärregionernas införande 2013 skedde omfattande forskning rörande civil-militär samverkan och militärregionernas utformning men det finns begränsad forskning kring samverkan på regional nivå efter att militärregionerna blev fristående organisationsenheter 2020. Då civilområdena är en ny konstruktion finns det även mycket lite forskning relaterat till dessa. Det finns därmed ett bristande underlag för att kunna utvärdera om omorganiseringen fått avsedd effekt. Denna studie avser bidra till förståelsen av hur omorganiseringen i militärregioner och civilområden påverkat förutsättningarna för samverkan.

Det finns ett behov av att kritiskt granska och utvärdera myndigheters arbete inom totalförsvarsplanering för att säkerställa att de lever upp till sina verksamhetsuppdrag. Genom att undersöka faktorer vilka påverkar samverkan mellan civila och militära myndigheter, samt genom att analysera hur dessa faktorer uttrycks i den gemensamt överenskomna inriktningen för det regionala samarbetet, avser studien att öka kunskapen om gynnsamma förutsättningar för effektiv totalförsvarsplanering. Vidare avser studien utvärdera om den valda arbetsmetoden med gemensam handlingsplan är ändamålsenlig för att främja samverkan och uppfylla totalförsvarsbehoven. Detta arbete bidrar till att öka kunskapen om civil-militär samverkans förutsättningar vilket är ett av de utvecklingsområden som Försvarets forskningsinstitut angett i sitt förslag på en forskningsagenda för civilt försvar (Eriksson & Jonsson, 2023, s. 54).

Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att belysa vad civil och militär personal på regional nivå upplever som framgångsfaktorer respektive hinder vid civil-militär samverkan inom ramen för totalförsvarsplanering. Genom att undersöka dessa uppfattningar avser studien att analysera hur de överensstämmer med den formella inriktningen för arbetet med regional totalförsvarsplanering. Därtill avser studien identifiera gemensamma och divergerande uppfattningar avseende samverkan och planeringsprocessen i syfte att bidra till en ökad förståelse för effektiviteten och relevansen av den nuvarande strategin för civil-militär samverkan inom totalförsvarsplaneringen på regional nivå.

Med utgångspunkt i syftet har följande forskningsfrågor formulerats:

- På vilket sätt beskrivs framgångsfaktorer och hinder för samverkan av individer vilka arbetar med civil-militär samverkan inom regionen?

- På vilket sätt beskrivs faktorer som främjar eller hindrar samarbete i den gemensamma regionala handlingsplanen?
- Hur har den civil-militära samverkan påverkats av inrättandet av civilområdena?

Avgränsning

Civil-militär samverkan förekommer på alla nivåer inom totalförsvaret och förmågan att samla civila och militära resurser mot gemensamma mål är en förutsättning för att totalförsvaret ska fungera (Försvarmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2021, s. 4). I syfte att uppmärksamma det senaste organisatoriska tillskottet, civilområdena, avgränsas denna studie till att enbart behandla samtida civil-militär samverkan på regional nivå. På grund av studiens omfattning och tidsbegränsning är det inte möjligt att studera samtliga aktörer på regional nivå utan intresseområdet har avgränsats geografiskt till ett område där två civilområden och deras ingående län överensstämmer med en militärregion, nämligen militärregion syd (MR S), civilområde syd (Civo S) och civilområde sydöst (Civo SÖ). Endast personal vilka arbetar vid MR S, civilområdena samt länsstyrelserna ingående i dessa inkluderas i studien.

Studien syftar till att undersöka förutsättningarna för regional civil-militär samverkan inom totalförvarsplanering, inte att värdera utfallet av densamma. För att mäta utfallet på ett tillförlitligt sätt krävs andra former av studier.

Centrala begrepp

Civilt försvar syftar till att “värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarmaktens förmåga vid väpnat angrepp” (Alvinus et al., 2022, s. 21). Det civila försvaret innefattar alla delar av samhället såsom offentlig

förvaltning och näringslivet och den huvudsakliga verksamheten är beredskapsplanering (Alvinus et al., 2022, s. 20).

Militärt försvar syftar till att tillhandahålla militär förmåga för Sverige. Det militära försvaret består av Försvarsmakten och Hemvärnet men även ett antal stödjande myndigheter (Alvinus et al., 2022, s. 20).

Totalförsvaret är den samlade uteffekten av civilt försvar och militärt försvar och är de åtgärder och den verksamhet som behövs för att kunna möta ett angrepp mot Sverige. Totalförsvarsplanering är de åtgärder som vidtas i fredstid för att möjliggöra en aktivering av totalförsvaret (Alvinus et al., 2022, s. 20).

Samverkan används inom ramen för den här studien i betydelsen som Alvinus et al. (2022, s. 117-118) presenterar, ett arbete mellan olika parter för att nå ett gemensamt mål. Samverkan kan vara såväl formell som informell och är nödvändig för att uppnå samordning av verksamheter när de inblandade parterna saknar mandat att leda varandra. Samordning innebär i det här sammanhanget att parternas arbete koordineras mot en specifik målsättning. Inom ramen för den här studien är det formell samverkan som avses när begreppet samverkan används då det som studerats är personer vilka har civil-militär samverkan som en uttalad arbetsuppgift.

Interorganisatorisk samverkan är ett begrepp med flertalet olika definitioner. För den här studien används definitionen som Larsson et al. (2023, s. 695) hänvisar till i sin litteraturöversikt inom ämnesområdet. Interorganisatorisk samverkan är en process där aktörer från olika organisationer vilka har olika utgångspunkter gemensamt söker lösningar på ett problem. Genom att arbeta tillsammans får aktörerna tillgång till varandras resurser och kunskaper.

Militärregioner och civilområden

Militärregionerna och civilområdena är båda geografiska indelningar av Sverige men de skiljer sig i hur indelningen är gjord. Generellt så är militarregionernas geografiska utbredning större och det finns totalt fem militarregioner, norra militarregionen (MR N), mellersta militarregionen (MR M), västra militarregionen (MR V), södra militarregionen (MR S) och militarregion Gotland (MR G). Civilområdena i sin tur är kluster av länsstyrelser vilka tillsammans bildar totalt sex civilområden, norra civilområdet (Civo N), mellersta civilområdet (Civo M), östra civilområdet (Civo Ö), sydöstra civilområdet (Civo SÖ), västra civilområdet (Civo V) och södra civilområdet (Civo S) (Länsstyrelsen Skåne, u.å.). Detta innebär att vissa civilområdens utbredning överlappar mer än en militarregion.

Såväl militarregioner som civilområden är organiserade med en central ledning i form av ett kansli eller en stab men storleken på dessa varierar utifrån skillnaderna i arbetsuppgifter. Inom ett civilområde utses en civilområdesansvarig länsstyrelse vilken ansvarar för civilområdets arbete med civilt försvar. Arbetet leds av civilområdeschefen, tillika landshövding i områdesansvarigt län, och dennes kansli om ca 10 personer (Länsstyrelsen Skåne, u.å.). De huvudsakliga arbetsuppgifterna för civilområdeskansliet är att samordna och inrikta planeringen för civilt försvar samt att samverka med Försvarsmakten och att stötta områdets länsstyrelser i deras arbete med civilt försvar (SFS 2022:525, 1-9 §.). Arbetsuppgifterna är till del överensstämmande med militarregionens uppdrag att bedriva regional samverkan inom ramen för planering för militärt försvar men militarregionens stab ansvarar även för andra arbetsuppgifter. Militarregionen leder egna förband vid nationella krissituationer och vid stöd till samhället samt arbetar kontinuerligt med säkerhets- och underrättelsetjänst (Försvarsmakten, 2022b). Militarregionens stab är numerärt större än civilområdeskansliet och har fler av den egna organisationens resurser till sitt förfogande då arbetet med försvarsplanering inte är avgränsat från övriga arbetsuppgifter.

För den här studien är MR S, Civo S och Civo SÖ i fokus. I Civo S är Skåne län civilområdesansvarig och i Civo SÖ är Östergötlands län civilområdesansvarig. I de aktuella civilområdena ingår även länsstyrelserna i Jönköping, Kalmar, Kronoberg och Blekinge län (SFS 2022:525, Bilaga). MR S geografiska utbredning är fullt ut överensstämmande med den för Civo S och Civo SÖ.

Forskningsöversikt

Kapitlet inleds med en översikt över tre forskningsområden med anknytning till civil-militär samverkan, inledningsvis interorganisatorisk samverkan generellt och därefter svensk civil-militär samverkan på nationell och regional nivå. Forskningsöversikten syftar till att belysa fokusområden och metodval i tidigare forskning samt några av de forskningsluckor som finns inom ämnet svensk civil-militär samverkan på regional nivå. Avslutningsvis förs en kritisk diskussion kring urvalet av litteratur.

Interorganisatorisk samverkan

En bra utgångspunkt för att skapa en överblick över forskningsområdet interorganisatorisk samverkan är Larsson et al. (2023, s. 694-696) kvalitativt inriktade litteraturstudie vilken syftade till att kartlägga existerande forskning. Litteraturstudien genomfördes med metoden scoping review vilket resulterade i att 25 vetenskapliga artiklar inom området socialpsykologiska aspekter på interorganisatorisk samverkan valdes ut. Artiklarna i sin tur utgjorde grunden för en modell vilken identifierar avgörande faktorer i interorganisatorisk samverkan inom totalförsvaret. Modellen är nivåindelad och beskriver hur ett antal socialpsykologiska faktorer på organisatorisk och individuell nivå påverkar varandra samt påverkar förutsättningarna för samverkan. Graden av interorganisatorisk närhet i termer av mellanmänniska relationer och organisatoriska strukturer, graden av delade värderingar

och normativa mål, omfattningen av gemensam träning och utbildning, förekomsten av konflikter och informellt ledarskap är några av de påverkansfaktorer som lyfts fram (Larsson et al., 2023, s. 700-702). Larsson et al. beskriver den framtagna modellens potential som utgångspunkt för framtida holistisk forskning men betonar samtidigt att det empiriska stödet för modellen är begränsat och att den bör betraktas som ett utkast till en översikt över socialpsykologiska påverkansfaktorer (2023, s. 702).

Larsson et al. (2023) renodlat socialpsykologiska perspektiv med fokus på socialt samspel kompletteras i Ödlunds (2010, s. 97) forskning av att kombineras med ett rationellt organisatoriskt perspektiv. Enligt Ödlund (2010, s. 98) medger de två perspektiven tillsammans studier av både strukturella och kulturella hinder för samverkan och samarbete. Likt hos Larsson et al. (2023) genomfördes Ödlunds (2010, s. 98-99) studie med en kvalitativ ansats men det empiriska underlaget hämtades från både litteraturstudier och intervjuer med befattningshavare på myndigheter inom det svenska krishanteringssystemet. Ödlund (2010, s. 101) redogör i sitt resultat för ett antal aspekter på samverkan vilka stärker alternativt hindrar samverkan mellan myndigheter med skilda kulturer och yrkesmässiga förutsättningar. Faktorer vilka stärker samverkan är exempelvis förekomsten av tydliga ansvarsområden och mandat samt att det finns en vilja att ta ansvar för den egna organisationens handlingar och beslut (Ödlund, 2010, s. 101). Faktorer vilka utgör hinder för samverkan är exempelvis brist på kontinuitet, bristande insikt i egen och andras organisation samt bristande kommunikation mellan beslutsfattare och samverkansansvariga vilket leder till att det som är överenskommet vid samverkan inte alltid kommer till uttryck i besluten (Ödlund, 2010, s. 103). I Ödlunds (2007, s. 8-9) tidigare forskning inom ämnesområdet samverkan, utvecklar författaren ovanstående resonemang och poängterar även att inga av de redovisade faktorerna har en likartad påverkan i alla sammanhang. Ödlunds forskning (2007, 2010) är genomgående

kvalitativ med ett begränsat urval av intervjupersoner vilket kan förklara de bitvis motstridiga resultaten när det gäller vilka faktorer som hindrar eller gynnar samverkan.

Civil-militär samverkan i Sverige

I Sverige är det framför allt Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) som har varit tongivande i forskningen kring civil-militär samverkan och då ofta med fokus på krishantering och totalförsvaret. Eftersom svenska myndigheter påverkats av omfattande organisatoriska och inriktningsmässiga förändringar de senaste tjugo åren avgränsas forskningsöversiktens tidsomfång till perioden omedelbart före militärregionernas införande 2013 fram till idag.

Nationell nivå

Forsström et al. (2010, s. 14) har studerat samverkan inom det svenska krishanteringssystemet på central nivå med fokus på fredstida krishantering. Studien innehåller granskning av officiella inriktnings- och styrdokument för myndigheter såväl som intervjuer med personal inom dessa myndigheter. Ett av resultaten är att forskningen uppmärksammar hur samverkan som koncept kan tydliggöras för de inblandade parterna (Forsström et al., 2010, s. 15). I resultatet redogör Forsström et al. (2010, s. 12) för identifierade brister i förmågan till samverkan och gemensam planering samt i förmågan att bedriva gemensamma övningar som möter allas målsättningar. Forsström et al. (2010, s. 10) delar Ödlunds (2010, s. 103) uppfattning att bristande kommunikation mellan beslutsfattare och samverkansansvariga kan utgöra hinder för framgångsrik samverkan. Vidare så poängteras problembilden med olika formella mandat hos samverkanspartners och vad detta innebär för att omsätta samverkan i beslut. Varierande kunskapsdjup inom det egna verksamhetsområdet lyfts även det fram som ett hinder vid samverkan (Forsström et al., 2010,

s. 41). Personal med upplevda kunskapsbrister bedöms ha svårare att bygga förtroende i sin yrkesroll och det i sin tur påverkar samverkan negativt. Forsström et al. (2010, s. 47) rekommendationer för att förbättra förutsättningarna för samverkan är etablerandet av gemensamma utvärderingsstrukturer för erfarenhetshantering samt att myndighetsgemensam övningsverksamhet bör utformas för att möta de civila myndigheternas behov (Forsström et al., 2010, s. 47).

Comprehensive approach (på svenska allomfattande ansats) har varit utgångspunkten för flera studier av civil-militär samverkan på nationell nivå. Skeppström & Wikén (2011, s. 25) har studerat kontextuella likheter och skillnader mellan allomfattande ansats och nationellt totalförsvaret för att utröna om erfarenheterna av civil-militär samverkan är överförbara mellan systemen. Slutsatsen var att så inte är fallet då systemen är allt för olika. Denna slutsats differerar från Ödlunds (2011, s. 7, 19) tillämpning av allomfattande ansats för att studera vad som påverkar förmågan till civil-militär samverkan inom Försvarsmakten på operativ och strategisk nivå. Ödlunds (2011, s. 10) litteraturstudie använder och återger Hernes (2004, s. 9) ramverk för interorganisatoriska processer i vilket organisatoriska, fysiska, mentala och sociala aspekter påverkar förutsättningarna för samverkan. Resultaten från Ödlunds (s. 32) forskning visar att det fanns begränsningar i form av outvecklade arbetsmetoder samt att strukturen för samverkan inte var utvecklad i tillräcklig omfattning för att uppnå målsättningen om en allomfattande ansats (Ödlund, 2011, s. 19). Till detta kom en avsaknad av styrning på politisk nivå vilket försvårade myndigheters samverkan och samordning då det saknades tydliga prioriteringar (Ödlund, 2011, s. 32). Ödlunds (2011, s. 14) forskning resulterade i en samverkansmodell vilken sammanfogar organisatoriska, insatsspecifika och socialpsykologiska variablers påverkan på samverkan.

En av få samtida studier på nationell nivå är genomförd av Kaneberg et al. (2023, s. 91) och avhandlar civil-militär samverkan och försvarsorganisationers roll i den inledande

fasen av pandemin. Studierna genomfördes som kvalitativ innehållsanalys och utgick från skriftligt material och medierapporter om pandemins inledande fas från 13 olika europeiska länder, varav Sverige var ett. Studien har relevans för ämnesområdet trots att den inte avhandlar totalförsvaret då den bidrar med kunskap om militärt stöd till humanitärt arbete i en nationell kontext vilket är ett sällsynt forskningsområde (Kaneberg et al., 2023, s. 92). Med utgångspunkt i ARA-modellen (aktörer, resurser och aktiviteter) illustrerar Kaneberg et al. (2023, s. 94) hur resurser och relationer är sammankopplade inom ett nätverk och hur aktörernas agerande därmed påverkar varandra. Effektivt interorganisatoriskt samarbete kräver enligt modellen förtroende, förståelse för motparten och en vilja att samarbeta.

Regional nivå

Inom den fastställda avgränsningen i tid finns det begränsat med forskning relaterat till civil-militär samverkan på regional nivå. Inför militärregionsstabernas införande 2013 genomfördes på uppdrag av Försvarsmakten en studie syftande till att kartlägga den nya organisationens förutsättningar för civil-militär samverkan på regional nivå. Vid studiens genomförande var organisationsstrukturen redan beslutad (Norén et al., 2012, s. 7) vilket ledde till att studien avgränsades till att i huvudsak identifiera styrkor och svagheter inom given organisatorisk ram. Tillvägagångssättet för studien var kvalitativt och empirin utgjordes av intervjuer i form av såväl primärkällor som sekundärkällor från tidigare forskning. Studien avhandlade inte totalförsvarsplanering specifikt men innefattar samverkan vid höjd beredskap (Norén et al., 2012, s. 8-9). De regionala förutsättningarna för civil-militär samverkan vid studiens genomförande har stora likheter med dagens regionala förutsättningar. Samverkan med regionala aktörer och regional försvarsplanering ingick i militärregionstabens huvuduppgifter och den vanligast förekommande samverkanspartnern var länsstyrelsen (Norén et al., 2012, s. 15, 23). Länsstyrelsen hade, likt idag, geografiskt

områdesansvar och en verksamhetsinriktning att bedriva samverkan och samordna myndigheter (Norén et al., 2012, s. 20).

Norén et al. (2012, s. 32) beskriver de civila myndigheterna som ledande i den regionala samverkan då de var ansvariga för att kalla till gemensamma möten. Arbetsmetoderna uppvisade enligt Norén et al. (2012, s. 34) brister i långsiktig planering samt förmåga till uppföljning. Studiens slutsats är att graden av gemensam verksamhetsinriktning bedömdes öka till följd av en ökad central styrning vid militärregionsstabernas upprättande. Detta i sin tur bedömdes ha en positiv inverkan på förutsättningarna för samverkan. Andra framgångsfaktorer för samverkan som nämns är förtroendet med motpartens organisation, dess behov och begränsningar samt ett upparbetat förtroende (Norén et al., 2012, s. 33). Likt flera tidigare forskare identifierar Norén et al. (2012, s. 42) kunskap om andra organisationers struktur som en framgångsfaktor för samverkan. Den föreslagna metoden för att uppnå och bibehålla detta är en mångsidig personalförsörjning av militärområdesstaberna då dessa förväntas ha kunskaper om hela Försvarmaktens behov och resurser (Norén et al., 2012, s. 48).

Vidare rekommendationer i forskningen var regionala kontaktpersoner inom Försvarmakten för att skapa kontinuitet vid samverkan samt centralt fastställd militär utbildning för nationell samverkan (Norén et al., 2012, s. 35). Utbildningsbehovet och likriktning inom Försvarmakten har till del omhändertagits idag i form av *Handbok Civil-militär samverkan* (Försvarmakten, 2016).

Kritiskt förhållningssätt till litteraturen

Den tidigare forskning som presenterats är ett urval av den forskning som finns inom ämnesområdet. Urvalet baseras på att forskningen i huvudsak behandlar en svensk kontext och att den representerar olika forskningsdesigner inom ämnesområdet. Endast forskning

vilken har genomgått peer-review har inkluderats i urvalet, vilket innebär att examinationsarbeten och uppsatser av studenter exkluderats. Försvarets forskningsinstitut (FOI) utgör ett undantag från kravet på peer-review, eftersom FOI har en framträdande roll inom ämnesområdet och har bidragit med en betydande del av forskningen i svensk kontext. FOI:s styrka är dess goda tillgång till källmaterial och dess främsta begränsning är att det är statligt finansierad uppdragsforskning (Försvarets forskningsinstitut, 2024) vilket kan innebära att forskningen inte tar hänsyn till hela forskningsfältet. Eftersom flertalet av forskarna vilka forskat åt FOI även har publicerat sina resultat inom etablerad vetenskaplig media har deras resultat bedömts som trovärdiga.

Teoretiskt ramverk

Det teoretiska ramverk som valts för denna studie är det som Emerson, Nabatchi och Balogh presenterade i artikeln “An Integrative Framework for Collaborative Governance” (2012). Inledningsvis förklaras begreppet collaborative governance och valet av teoretiskt ramverk motiveras, därefter följer en beskrivning av den aktuella modellen. Genomgående används Emerson et al. (2012) engelska begrepp från modellen i syfte att undvika att översättningen till svenska blir en tolkning vilken felaktigt representerar innehållet.

Collaborative governance

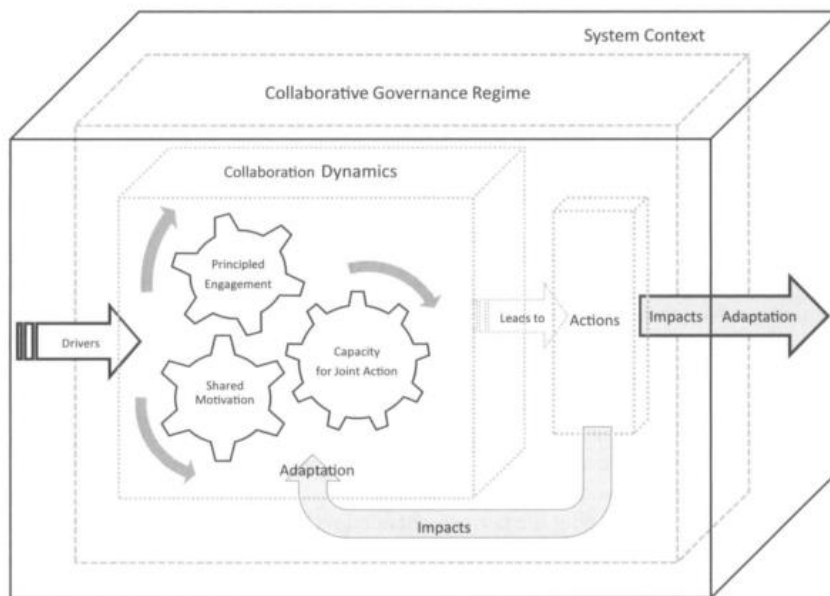
Emerson et al. (2012, s. 2) modell för collaborative governance är en vidareutveckling av den modell som Ansell och Gash (2008, s. 549-550) tidigare konstruerat i syfte att skapa ett analytiskt ramverk lämpligt för att identifiera gynnsamma förutsättningar för collaborative governance (Ansell & Gash, 2008, s. 561). Collaborative governance definieras av Emerson et al. (2012, s. 2) som gränsöverskridande processer, strukturer och metoder inom offentlig förvaltning vilka syftar till att uppnå ett specifikt gemensamt mål. Genom att involverar alla

berörda parter i processen får arbetet tillgång till allas kunskap och erfarenheter. Arbetet kan involvera hela samhället och det överskrider hierarkiska nivåer. Definitionen innebär att begreppet collaborative governance utvecklas och vidgas jämfört med hur det använts i tidigare forskning (Emerson et al., 2012, s. 3). Collaborative governance förekommer som koncept inom flera olika forskningsområden vilket innebär att ett flertal teorier bidragit till Emerson et al. (2012, s. 4) modell. Författarna själva lyfter, bland annat, fram social network theory vilken undersöker hur beslutsfattande och beteenden påverkas av socialt samspel mellan människor och organisationer (Emerson & Nabatchi, 2015, s. 21). Emerson och Nabatchi (2015, s. 23) återger även Thomson och Perrys (2006) model of collaboration som en källa till inspiration då den identifierar element vilka är avgörande för effektivt samarbete. I integrated framework for collaborative governance integreras forskning från olika fält i syfte att skapa en strukturerad modell för att analysera kausalitet och samarbetsdynamik inom collaborative governance (Emerson et al., 2012, s. 1-2).

Integrated framework for collaborative governance används i denna studie eftersom Emerson et al. (2012, s. 2-3) framhåller modellens potential för att studera såväl hela ledningssystem som ingående detaljer och orsakssamband samt interorganisatorisk samverkan. Modellen medger en struktur för att analysera flertalet faktorer vilka påverkar samarbetets utformning och dynamik och är därmed lämplig för den här studiens induktiva ansats. Vidare så är modellen lämplig utifrån att collaborative governance inkluderar den typ av samverkans och samordningsbaserad ledning som svenska myndigheter utövar vid gemensam planering. Utifrån denna studies induktiva metod så används modellen collaborative governance som en av flera utgångspunkter för att diskutera resultaten samt att modellen utgjorde ramverket för intervjuguidens utformning.

Modellen Integrated framework for collaborative governance

Emerson et al. (2012, s. 4) konstaterar att en utmaning i arbetet med att ta fram integrated framework for collaborative governance var att konstruera en modell vilken var generaliserbar utan att samtidigt vara överdrivet komplicerad eller svåränvänd (Emerson et al., 2012, s. 5). Modellen återges i bilden nedan och de ingående delarna beskrivs därefter översiktligt. Fokus för den här studien är delmomentet collaborative dynamics vilket beskrivs mer utförligt.



(Emerson et al., 2012, s. 6)

Modellen är icke-linjär och beskriver både kontexten i vilken collaborative governance existerar, påverkansprocesserna inom systemet och påverkansprocesserna mellan systemet och dess gränssytor. Den yttersta boxen, benämnd system context, är de samhällsfaktorer, såsom lagar, resurser eller ekonomi, vilka påverkar förutsättningarna för samarbete inom systemet (Emerson et al., 2012, s. 9). I en svensk totalförsvarskontext kan lagstiftningen vilken reglerar länsstyrelsernas ansvar för civilt försvar sägas utgöra systemkontext.

Drivers utgör komplement till systemkontexten och är de faktorer vars existens utgör incitamentet att initiera samarbete. Faktorerna kan till exempel vara upplevd risk vid frånvaro

av handling, oförmåga att tillgodose egna behov eller ett ledarskap vilket eftersträvar samarbete (Emerson et al., 2012, s. 9). I relation till totalförsvarsplaneringen är en driver de potentiellt negativa implikationerna som kan komma av otillräcklig totalförsvarsplanering. Om drivers kan beskrivas som det vilket startar systemet så är impact och adaptation systemets uteffekter vilka påverkar såväl systemets inre delar som system context (Emerson et al., 2012, s. 6).

Centralt i modellen återfinns collaborative governance regime vilken utgörs av collaborative dynamics och actions som kommer av dessa. Emerson et al. (2012, s. 6) beskriver collaborative governance regime som ett system för offentligt beslutsfattande där gränsöverskridande samarbete utgör den normativa arbetsmetoden. Totalförsvarsplanering kan sägas vara ett verksamhetsområde vilket delvis stämmer in på denna beskrivning då svenska myndigheter är styrda till att samarbeta och samverka (SFS 2022:524, 10 §). Eftersom fokus för den här studien är förutsättningar för civil-militär samverkan så kommer Emerson et al. (2012) modell att avgränsas till enbart samarbetsprocessen i form av collaborative dynamics.

Collaborative dynamics

Collaborative dynamics består av tre huvudkomponenter, återgivna som kugghjul i bilden, och ett antal underliggande faktorer vilka alla påverkar varandra (Emerson et al., 2012, s. 20). Det första kugghjulet är principled engagement vilket kan beskrivas som både aktiv och jämlik medverkan i samarbetsprocessen och en lärprocess. Genom samarbete utvecklar deltagarna en gemensam förståelse för problemet och syftet med samarbetet. Interaktionen med samarbetspartners leder också till att intresseområden identifieras och både konsensus och konflikter kommuniceras samt att beslut tas kring formerna för det fortsatta gemensamma

arbetet (Emerson et al., 2012, s. 11-12). Principled engagement kan ses som den strukturella och normativa inramningen av samarbetet.

Det andra kugghjulet är shared motivation vilket definieras som “a self-reinforcing cycle consisting of four elements: mutual trust, understanding, internal legitimacy, and commitment” (Emerson et al., 2012, s. 13). Förutsättningarna för att utveckla shared motivation skapas genom konstruktiv principled engagement och shared motivation har i sin tur en positiv inverkan på principled engagement. De fyra elementen inom shared motivation utvecklas i huvudsak sekventiellt (Emerson et al., 2012, s. 20).

Det tredje kugghjulet i collaborative dynamics är capacity for joint action vilket är förmågan att uppnå kollektiva målsättningar vilka är omöjliga enskilt (Emerson et al., 2012, s. 14). Detta kan också sägas vara det huvudsakliga syftet med collaborative governance regime. Ingående element i capacity for joint action är vilka kunskaper och resurser som kan tillföras till det kollektiva arbetet, utveckling av organisatoriska strukturer vilka reglerar samarbetet och ett ändamålsenligt ledarskap (Emerson et al., 2012, s. 15-16).

Metod

För denna studie tillämpades en kvalitativ metod med en induktiv ansats. Kvalitativ forskning förknippas ofta med mindre datamängder och en målsättning att beskriva eller öka kunskapen om något (Johannessen et al., 2003, s. 21), i det här fallet att öka kunskapen om samtida civil-militär samverkan på regional nivå. En induktiv ansats innebär att forskaren inte på förhand har fastställt en hypotes vilken ska verifieras eller falsifieras utan forskaren är istället öppen för att utgå ifrån det som kommer fram i det empiriska materialet. Detta innebär dock inte att forskningsområdet är utan avgränsning (Hallin & Helin, 2018, s. 42-43). Studien inleddes med att tidigare forskning om civil-militär samverkan undersöktes för att identifiera generella framgångsfaktorer och hinder för civil-militär samverkan. Utifrån den tidigare

forskningen valdes det teoretiska ramverket och detta styrde sedan utformningen av intervjufrågorna. Då fokus för studien är respondenternas upplevelse av civil-militär samverkan valdes metoden semistrukturerade kvalitativa intervjuer. Intervjuerna genomfördes med personal vilken arbetar med civil-militär samverkan på regional nivå. Det som talade emot en kvantitativ metod var den begränsade mängdens tidigare forskning på civil-militär samverkan på regional nivå vilket gjorde ämnesområdet svårt att avgränsa.

Empirin som kom av intervjuerna analyserades och sammanställdes för att identifiera återkommande mönster hos respondenterna. I litteratursökningarna initialt framkom förekomsten av en gemensam regional handlingsplan för totalförvarsplaneringen (Södra militärregionen, 2022) varpå även denna analyserades för att identifiera åtgärder eller strategier syftande till att främja civil-militär samverkan. Därefter jämfördes de framgångsfaktorer och hinder som identifierats i olika delar av empirin med varandra samt med det teoretiska ramverket. Slutligen så identifierades utmaningar och möjligheter relaterat till civilområdenas inverkan på civil-militär samverkan och det reflekterades kring vad detta kan innebära för den övergripande effektiviteten i totalförsvaret.

Tematisk analys

Tematisk analys av empirin är lämpligt när forskningen eftersträvar att hitta mönster eller att förstå meningsinnehållet i materialet (Hallin & Helin, 2018; s. 75, Johannessen et al., 2003, s. 109). Eftersom denna studie har en induktiv ansats så tog analysarbetet sin utgångspunkt i empirin och följde den arbetsgång som Bruce L Berg (återgiven i Johannessen et al., 2003, s. 109-110) föreslår. Arbetsgången innebär:

- Insamling av data och transkribering av intervjuer. Genomläsning av all data för att bekanta sig med materialet.

- Identifiering av centrala ord och fraser i materialet vilket genererar koder.
- Gruppering av koder i kategorier och teman vilka namnges.
- Sortering av materialet utifrån fastställda teman.
- Analys av identifierade mönster och samband för att förstå relevansen för forskningsfrågorna.

Inom tematisk analys är det inte enbart likheter i begreppen som motiverar sortering i samma kategori utan även svar vilka relaterar till samma fråga eller som utgör åsikter kring samma ämne (Denscombe, 2018, s. 160). När intervjuerna analyserats och kategoriserats genomfördes motsvarande analysprocess på *Gemensam handlingsplan 2021-2025 för Totalförsvaret inom Södra militärregionen* (Södra militärregionen, 2022). De teman som identifierats sorterades därefter utifrån om de var meningsbärande för de aktuella forskningsfrågorna. Syftet med processen var att identifiera teman och begrepp vilka har koppling till hinder och framgångsfaktorer för civil-militär samverkan inom ramen för totalförsvarsplanering. I den tematiska analysen sker en konstant jämförelse mellan olika kategorier och teman efter hand som dessa framträder (Denscombe, 2018, s. 162) och de teman som identifierades kom därmed att utvecklas under arbetets gång. En viktig aspekt att beakta under arbetet var att de teman som identifierats värderas både utifrån sammanhanget där de förekommer och utifrån hela kontexten (Johannessen et al., 2003, s. 113). I den avslutande delen av analysarbetet jämfördes och relaterades identifierade teman med tidigare forskning och det teoretiska ramverket vilket utgjorde inramningen för materialinsamlingen. Detta genomfördes i syfte att undersöka om teorin tillsammans med identifierade teman kunde tillföra ytterligare förståelse för empirin och därmed bidra till att besvara forskningsfrågorna.

Materialinsamling

Materialinsamlingen bestod av litteratursökning inom tidigare forskning syftande till att identifiera intresseområdet, standardiserade semistrukturerade intervjuer med befattningshavare inom civil-militär samverkan samt inhämtning av den gemensamma regionala handlingsplanen för totalförsvarsplanering.

Semistrukturerade intervjuer är lämpliga vid induktiva ansatser och innebär att forskaren utgår ifrån en intervjuguide där ett antal intressanta frågeområden har fastställts i förväg. Frågorna behöver inte ställas exakt såsom de är formulerade eller i exakt den ordning de är angivna (Hallin & Helin, 2018, s. 43). Att intervjuerna i den här studien var standardiserade indikerar att frågorna ställdes på i huvudsak samma sätt till alla respondenter men med mindre variationer i frågeföljden. Intervjuguiden (bilaga 1) utformades utifrån det teoretiska perspektiv som valts och frågorna berör därmed faktorer relaterade till principled engagement, shared motivation och capacity for joint action. Syftet med frågorna i intervjuguiden var att styra intervjun till de faktorer vilka individen upplevde påverkade civil-militär samverkan oberoende om dessa var individuella eller organisatoriska.

Alla intervjuer utom en genomfördes digitalt i Teams, en intervju genomfördes som fysiskt möte. Alla intervjuer spelades in och stödanteckningar fördes. Transkribering genomfördes direkt efter intervjuerna och analysarbetet påbörjades i samband med att transkriberingen och mötesanteckningarna sammanfogades. Transkriberingen skedde i förenklad form vilket innebär att pauser, upprepningar och lösryckta ord är borttagna (Hallin & Helin, 2018, s. 72). Egennamn och platser vilka kan identifiera respondenten togs bort vid transkriberingen.

Vid litteratursökningen i den inledande fasen framkom att en gemensam regional handlingsplan (Södra militärregionen, 2022) existerar vilken konkretiserar förutsättningarna

och riktlinjerna för samverkan och denna fick därför utgöra en del av empirin i syfte att komplettera respondenternas perspektiv.

Respondenturval

För studien tillämpades ett subjektivt urval där respondenterna valdes ut utifrån deras kunskap och erfarenheter inom civil-militär samverkan. Det subjektiva urvalet säkerställer att respondenterna bidrar med relevant information och motiverar därmed att färre respondenter intervjuas (Denscombe, 2018, s. 67-68). Södra militärregionen samt samtliga länsstyrelser inom sydöstra civilområdet och södra civilområdet tillfrågades via mail om att medverka i studien. Det som efterfrågades var respondenter vilka hade civil-militär samverkan som en av sina uttalade och huvudsakliga arbetsuppgifter. Gensvaret från svarande enheter var genomgående positivt. Av totalt åtta tillfrågade organisatoriska enheter uteblev svaret helt från en länsstyrelse och en länsstyrelse avböjde att medverka kopplat till arbetsbelastning vilket gav totalt sex respondenter och en svarsfrekvens av 75%. Respondenterna kom att representera olika organisatoriska nivåer vilket upplevdes som positivt. Totalt fyra civila befattningshavare och två militära befattningshavare medverkade. Att södra militärregionen valdes var ett resultat av att det tidigt i arbetet med denna studie framkom att regionen är ett av de geografiska områden vilka har kommit längst i arbetet med gemensam totalförsvarsplanering.

Validitet, reliabilitet och reflexivitet

Yttre validitet är ett mått på i vilken utsträckning ett begränsat urval kan sägas vara trovärdigt generaliserbart för en större grupp. Detta gäller såväl generellt som för det specifika fenomen som studeras (Johannessen et al., 2003, s. 240-241). I denna studie är den yttre validiteten låg om man gör antagandet att studiens resultat skall säga något om civil-

militär samverkan i andra regioner än den som studerats. Den yttre validiteten för regionen som studerats kan även den sägas ha begränsningar då inte alla tillfrågade länsstyrelser inom regionen valt att medverka. Vidare så har de organisatoriska enheter som medverkat gjort så med enstaka individer vilka utgjort representanter för hela organisationen. Den slutgiltiga svarsfrekvensen på 75% får trots detta sägas vara tillräcklig för att resultatet av studien ska ha relevans. Den generella validiteten i betydelsen att studien studerar det som avses studeras (Hallin & Helin, 2018, s. 88) bedöms vara hög då studien fokuserar på respondenternas subjektiva uppfattning.

Reliabilitet berör i vilken utsträckning ett forskningsresultat är tillförlitligt. Reliabiliteten i kvalitativ forskning påverkas i stor utsträckning av precisionen med vilken forskaren redogör för arbetsmetoderna och analysen. Eftersom forskaren själv påverkar resultatet av forskningen genom sina tolkningar av materialet så är det omöjligt för någon annan att upprepa forskningen på exakt samma sätt, tillförlitligheten säkerställs istället genom att forskningsprocessen bedöms vara rimlig (Denscombe, 2018, s. 420-421).

Reflexivitet slutligen handlar om hur författarens egna erfarenheter påverkat arbetet (Denscombe, 2018, s. 425). Att författaren till vardags arbetar i Försvarsmakten färgar givetvis synen på den egna organisationen men då det egna arbetsområdet inte har några beröringspunkter med civil-militär samverkan bedöms påverkan vara försumbar. Insikten i såväl Försvarsmaktens som länsstyrelsernas struktur och arbetssätt upplevdes vid intervjuerna som en tillgång då det innebar en god förståelse för fackspråket.

Forskningsetiska överväganden

Viktiga forskningsetiska överväganden när intervjuer används som empiri är att respondenterna erhåller tillräcklig information om studiens syfte och innehåll för att kunna ta ställning till sitt eget deltagande, att deltagandet är frivilligt och att respondenterna är

medvetna om att de när som helst kan avbryta intervjun samt att de har gett sitt samtycke till att deras personuppgifter behandlas (Johannessen et al., 2003, s. 62). Information till respondenterna om ovanstående har skett genom ett utskickat informationsbrev innan intervjuerna genomfördes samt genom att informationen upprepats vid intervjuens genomförande. Respondenterna har muntligen gett sitt samtycke vid genomförandet av intervjuerna och detta finns med som en del av ljudupptagningarna.

Ett begränsat urval av respondenter utvalda ur en avgränsad grupp, såsom samverkansansvariga vid länsstyrelserna samt militärregionen, innebär alltid en risk att individen är identifierbar i det slutgiltiga resultatet. För att säkerställa att respondenterna är anonyma har information såsom namn och organisationstillhörighet tagits bort vid transkriberingen och citat ur empirin återges utan markörer vilka skulle kunna härledas till en specifik individ. I analysarbetet som helhet benämns respondenterna enbart med nummer.

Resultat

Den tematiska analysen av materialet resulterade i tre övergripande teman: organisation, omgivningsfaktorer och individuell interaktion. Inom respektive tema finns flertalet underkategorier vilka presenteras nedan.

TEMAN		
Organisation	Omgivningsfaktorer	Individuell interaktion
Organisationsförändringar Arbetsmetoder Informationsdelning Samsyn	Kunskapsluckor Tillgängliga resurser Systemförståelse	Personkännedom Skapa förtroende Förväntningar på varandra Motivation

Alla tre teman återfanns hos samtliga intervjuade respondenter. I den gemensamma regionala handlingsplanen återfinns tema organisation och omgivningsfaktorer men inte individuell interaktion (Södra militärregionen, 2022). Vid analysen av materialet framkom att begreppen framgångsfaktorer och hinder används i mycket liten utsträckning av såväl

respondenter som i den gemensamma regionala handlingsplanen för att beskriva förutsättningarna för civil-militär samverkan, denna studie har därför valt att inkludera alla beskrivningar av gynnsamma eller ogynnsamma påverkansfaktorer. Alla påverkansfaktorer redovisas tematiskt.

Organisation

Respondenterna var eniga i att det existerade skillnader i hur civila och militära organisationer var utformade och vilka förutsättningar de arbetade med. Såväl strukturella som metodorienterade påverkansfaktorer på samverkan och interaktion nämndes. Respondenterna upplevde även en inverkan av organisatoriska målsättningar.

Inom såväl MR S som länsstyrelserna i regionen pågick organisationsförändringar vilka majoriteten av respondenterna angav som en osäkerhetsfaktor för framtida samarbete. En av respondenterna beskrev sin farhåga kring interaktionen av civilområdeskanslierna i redan existerande samverkansstruktur:

Det jag tycker är det viktiga i det där, det är ju att vi inte tappar tempoeffekt. För risken, vill jag påstå, är uppenbar att vi skulle kunna tappa tempoeffekt om det inte görs på ett klokt sätt. Det finns en utmaning i att få in dem i det existerande arbetet. (Respondent 2)

Farhågan bestod både av att arbetsformerna påverkades och av att invanda strukturer inom den egna organisationen påverkades. För individen kunde organisationsförändringen vara ett hot mot den invanda yrkesrollen vilket leder till frustration. För myndigheten innebar centraliseringen som följde av civilområdenas tillkomst ett hinder för samverkan i form av personalomsättning då individerna "kommer inte att göra samma arbetsuppgifter och inte ha samma relationer och kontaktytor med andra som vi ska samverka med" (Respondent 1). Personliga samverkansrelationer beskrevs försvinna till följd av att civilområdeskanslierna

gick in som huvudföreträdare för civilt försvar och därmed tog över mycket av den samverkan som tidigare genomförts på länsnivå. Flera av respondenterna poängterade att de kände tillförsikt inför organisationsförändringarna men att det var för tidigt att dra slutsatser kring utfallet. En respondent angav att “man kapar ju bort många aktörer som var med och samverkade tidigare i det primära arbetet men tidsvinsten är ju betydande” (Respondent 1) för att belysa fördelarna med civilområden. Majoriteten av de civila respondenterna problematiserade kring tillkomsten av civilområdena och de uttryckte att ”det finns ett långtgående förankringsbehov” (Respondent 1) vilket inte fullt ut tillgodosågs i samband med införandet av den nya organisationen. Den militära personalen uppmärksammade skillnaderna som civilområdena innebar för arbetet men fokuserade framförallt på vad civilområdenas mandat innebar för det gemensamma arbetet, en respondent beskrev mandatet som ”ett mycket, mycket vagare uttryck som säger att man ska verka för gemensam planering. Det har varit en begränsning tycker vi. Vi vill att de ska ha starkare mandat.” (Respondent 6). Inga av de militära respondenterna gav uttryck för farhågor i samband med organisationsförändringen. Inom MR S redogjorde respondenterna för en, till del, omvänd organisationsutveckling där delar av den samverkan som skett på stabsnivå hos J9 skall utlokaliseras till utbildningsgrupper på lokal nivå. Friktionerna som upplevdes i samband med denna organisationsförändring liknade de hos de civila myndigheterna, “det är ett litet steg tillbaka just nu, där vi blir bromsade. Men det här kommer ju att reda ut sig med tiden.” (Respondent 4). Utifrån rådande läge vid intervjuerna angav en respondent som svar på hur civilområdena påverkat samarbetet med Försvarsmakten att ”Vi får bättre kontinuitet mot Försvarsmakten.” (Respondent 3). Med kontinuitet avsågs i svaret att arbetsmetoderna för samarbete och samverkan tydliggjorts. En annan respondent hade bilden att civilområdena upplevdes som positiva av MR S eftersom de bidrog till ett samlat informationsflöde vid samverkan samt att “hade du gått rakt på länsstyrelse och kommuner så hade det blivit

alldeles för många aktörer att hålla i ordning och hålla samman för militärregionerna” (Respondent 5). Detta problem med ett stort antal samverkanspartners diskuterades återkommande som ett hinder vid samverkan då det gav upphov till en ökad arbetsbelastning. En respondent exemplifierade problemet genom skillnaderna i militär och civil geografisk indelning, ”chefen i utbildningsgruppen [Hemvärnet] i Växjö, han har ju ansvaret för Kalmar län som tillhör Civo SÖ och han har ansvaret för Kronobergs län som tillhör Civo S. Det blir ju väldigt mycket samverkan för honom, om jag uttrycker mig så.” (Respondent 4).

Arbetsmetoderna inom respektive myndighet påverkade samverkan då de formade bilden av motparten. Flertalet av de civila respondenterna poängterade Försvarens hierarkiska ledarskap, ”Man har en väldig auktoritetstro, auktoritetstillit i Försvaret. Chefen bestämmer. Man är inte van att problematisera frågor, processa fram frågor på samma sätt.” (Respondent 2). Upplevelsen var att Försvaret brast i förståelse för de processer vilka styrde civila myndigheter och att de därför uppfattade civila myndigheter som långsamma. Uppfattningen uttrycktes av flera av de civila respondenterna men återfanns inte i svaren från militära respondenter. I den gemensamma handlingsplanen fastställdes det att ”arbetsformerna för ledning och samverkan” (Södra militärregionen, 2022, s. 7) skulle vara välkända samt att informationsdelning mellan alla parter skulle möjliggöras. Åtgärderna var listade som delmål i den gemensamma målbilden att stärka förmågan till civil-militär samverkan och tolkades därmed som framgångsfaktorer. Hos respondenterna återfanns arbetsformerna i svar relaterade till gemensamma arbetsgrupper och nätverk där kunskapsöverspridning och samverkan förekom. Det som angavs som den främsta framgångsfaktorn för samverkan var arbetet i gemensamma ämnesspecifika nätverk vilket en respondent beskriver enligt följande: ”vi parkopplar J-funktionerna mot de ansvarsportföljer som respektive handläggare har i Civo S och Civo SÖ. Så är det transporter, logistik, livsmedel, vatten så har vi en civil komponent som matchar MR S i det.” (Respondent 1). MR

S, civilområdenas och länsstyrelsernas omfattande gemensamma planering för den årsvisa verksamheten uttrycktes i den gemensamma handlingsplanen. Förmågan till lokal anpassning lyftes fram som en framgångsfaktor, “jag tror att det är en styrka att de större penseldragen dras i Stockholms-trakten men att det finns förutsättningar för tillitsbaserat ledarskap och uppdragstaktik att forma därpå. På det som passar den regionala kontexten.” (Respondent 1). Tillgången till relevant information var, enligt den gemensamma handlingsplanen, av stor vikt för medarbetarnas lösande av uppgifter (Södra militärregionen, 2022, s. 4). De civila respondenterna uppgav att det inom den egna organisationen fanns en bristande förståelse för förutsättningarna för informationsdelning med Försvarmakten, “Det är en sån där kulturfråga som vi kanske behöver bli bättre på och förstå varför vi inte får hela bilden. Vi behöver kanske inte ha hela bilden, vi behöver veta den delen.” (Respondent 5). Bristande förståelse ledde till frustration vilket i sin tur skapade hinder för samverkan. Med det sagt, gav majoriteten av respondenterna trots allt uttryck för att deras motpart uppvisade stor förståelse för deras olika förutsättningar.

Det fanns en stor enighet bland respondenterna att utvecklingen i Ukraina haft positiv påverkan på samverkan i form av samsyn kring totalförsvarsplaneringen “det finns en grundhållning och grundinsikt och grundförståelse som framför allt har blivit påputtad i och med invasionen i Ukraina och medierapporteringen där man ser risken och faran.” (Respondent 2). Ökad samsyn ledde till ökad motivation att samverka vilket en respondent uttryckte på följande sätt, “det är en enorm skillnad vad gäller intresse hos civila aktörer idag. Det är mycket lättare att få gehör för dom här behoven i kommunal och regional förvaltning och även i regionala statliga myndigheter” (Respondent 3).

Omgivningsfaktorer

Temat omgivningsfaktorer innefattar de framgångsfaktorer och hinder för samverkan vilka ligger utanför organisationens inre liv men som ändå är strukturella förutsättningar. “Man pratar om en myndighetsreform. Det vi pratar om är ju en samhällsreform. Det är ju hela samhället som ska göra den här förflyttningen.” (Respondent 5), sammanfattade en respondent omfattningen av de upplevda kunskapsluckorna relaterade till totalförsvarsplanering. Både civil och militär personal beskrev kunskapsluckorna som primärt en brist på förståelse och insyn i motpartens verksamhet vilket kunde leda till begränsningar att formulera gemensamma målsättningar:

Försvarsmakten är ju väldigt ofta fokuserad på att stödja Försvarsmaktens målsättningar men vi har ju värdlandsstöd, försvarsvilja och upprätthålla samhällsviktig verksamhet som också är mål. Det är klart man pratar och förstår dom på ett övergripande sätt men man har ibland svårt att förstå detaljerna i dom. (Respondent 3)

Den bristande förståelsen förutspåddes på sikt minska som ett resultat av organisationsförändringarna då civilområdena medför liknande organisatoriska nivåer som Försvarsmakten. Att samverka på samma organisatoriska nivå antogs ge större förståelse för de faktorer motparten behöver förhålla sig till.

Ett vanligt förekommande hinder för samverkan var enligt alla respondenter förekomsten av fackspråk. En respondent beskrev det som att:

Man tappar nästan intresset för att läsa ett dokument. Och det är ju så intuitivt för försvarsmaktspersonalen, det är inte konstigt. Men för den som inte lever i den språkvärlden så blir det en barriär, eller risk i alla fall för att det blir en barriär. (Respondent 2)

Andra respondenter formulerade det som att “vi pratar ju olika språk, vi pratar militäriska och de pratar civiliska och någonstans så ska dialekterna mötas” (Respondent 6). Samsynen mellan civil och militär personal när det gäller att fackspråk utgör ett hinder för samverkan var genomgående men det fanns även en samstämmig uppfattning att hindret minskade i omfattning till följd av medvetenheten. Hindren i form av bristande förståelse för varandras verksamhet och fackspråk kan minskas ytterligare genom gemensamma utbildningar där personalen kommer i kontakt med varandra. Gemensamma utbildningar var en av de tydligast formulerade framgångsfaktorerna för samverkan hos alla respondenterna samt ett av fokusområdena i den gemensamma handlingsplanen.

Försvarsmakten är med i regionala samverkansövningar. Vi har börjat få inbjudningar till Försvarsmaktens utbildningar också. Det är flera sådana områden [övningar och utbildningar] där vi gifter ihop oss lite grann, det är väldigt mycket att jobba med förståelsen, att jobba i ett parförhållande med lite olika perspektiv. (Respondent 3)

I den gemensamma handlingsplanen beskrevs optimering av tillgängliga personella resurser genom “utbildning i processer, gemensamma grunder för samverkan och ledning och planeringsmetodik” (Södra militärregionen, 2022, s. 6). Flertalet utbildningsaktiviteter var inplanerade och i den gemensamma handlingsplanen framgick även att myndigheterna hade delat ansvar för utbildningsplaneringen (Södra militärregionen, 2022, s. 3) vilket skapade förutsättningar för utbildningarna att möta allas behov. En av de militära respondenterna resonerade kring en kompetensbrist inom Försvarsmakten relaterat till att samverka med civila myndigheter till följd av att det nationella försvaret varit nedprioriterat under lång tid, ” Vi hade inget behov av att samverka med några civila aktörer egentligen i det stora hela, för vi skulle ju vara utomlands.” (Respondent 4). Relaterade kompetensbrister i form av officerares bristande kunskaper om civil myndighetsutövning och myndighetsstyrning lyftes

fram av en civil respondent vilken reflekterade kring att ”generellt så skulle kunskapsnivån behöva höjas hos de högre officersnivåerna. Hur fungerar det svenska samhället?” (Respondent 5).

Militära och civila resurser för totalförvarsplanering skiljer sig åt vilket resulterade i att det existerade vissa inneboende friktioner när det gäller ambitionsnivå:

Vi kommer aldrig att vara lika vassa som en polisiär eller militär stab. Det är lika bra vi säger det annars har man den förväntan att vi ska klara samma sak som en MR-stab dag ett. Vi kommer ju behöva lära under resans gång. Jag kanske får loss fem dagar om året på mina funktionsledare i staberna. (Respondent 3)

Skillnaderna i bemanning gav skillnader i mängden tid som kunde avsättas till samverkan och totalförvarsplanering men det gav också upplevda skillnader i kompetensnivå vilket citatet ovan illustrerar. Dessa skillnader ledde till förväntningar vilka var svåra att infria och de civila myndigheterna upplevde en bristande förståelse för mängden frågor de var satta att hantera, “militärt försvar, ja absolut, det är jätteviktigt men civilt försvar, det är ju övriga delar av samhället, det är också viktigt att förstå” (Respondent 5). Andra respondenter angav att den nuvarande bristen på såväl civila som militära resurser gav upphov till ökad förståelse för motpartens förutsättningar och därmed underlättade samverkan snarare än hindrade den.

Individuell interaktion

I temat individuell interaktion har de kategorier sorterats vilka var uttryck för relationsbyggande mellan individer. Den tydligaste enskilda framgångsfaktorn för samverkan vilken såväl civil som militär personal gav uttryck för var vikten av personkännedom.

Personkännedom beskrevs som kunskap om vem den andre är och dennes kompetenser, “att man lär känna varandra, att man möter varandra ofta, att man kommer

innanför skinnet på varandra lite, som gör att man ser individen bakom kostymen och uniformen. Den personliga relationen är helt avgörande.” (Respondent 6). Den personliga relationen kännetecknades även av “kunskapen om varandra, båda brister och förtjänster” (Respondent 4) vilket enligt respondenterna ingav förtroende för motparten. Andra värdeord som användes för att beskriva individuella framgångsfaktorer för samverkan var pålitlig, igenkänningsfaktor, ärlighet och förståelse för andras perspektiv. Förståelse för andras perspektiv uttrycktes vara ett resultat av omfattande gemensamt arbete, “Det är en sån där grej, att hålla relationerna, att ha möten och aktiviteter som gifter ihop verksamheten och perspektivförståelsen är viktigt.” (Respondent 3).

Förtroende var i intervjuerna nära kopplat till förväntningar på motparten och dennes förmåga att uppfylla dessa. Förväntningar kunde därmed utgöra hinder för samverkan om de avvek från motpartens faktiska förutsättningar. I södra militärregionen fanns en hög grad av samstämmighet då de alla svarade att de upplevde att deras samverkanspartners hade realistiska förväntningar på dem. Dessa realistiska förväntningar formulerades i termer av att förväntas vara väl insatt i det egna arbetsområdet och kunna representera den civila eller militära myndigheten på ett förtroendeingivande sätt samt att “vi har ju gemensam verksamhetsplanering för samverkan, så förväntningen är att vi levererar den” (Respondent 3). En militär respondent gav uttryck för en oro att länsstyrelsen kanske förväntade sig att Försvarsmaktens materiella resurser var större än vad de faktiskt var. En civil respondent uttryckte i samma fråga positiv överraskning till följd av MR S fokus på totalförsvarsfrågor och ömsesidigt beroende. Den underförstådda förväntan hos individen var att MR S fokus skulle vara rent militära frågor. Förväntningarna var med andra ord till övervägande del rimliga och rättvisa vilket skapade goda förutsättningar för samverkan.

Den sista kategorin inom temat individuell interaktion är motivation. “Planeringen för ett starkt totalförsvar drivs framåt med en gemensam målbild som främsta kompass.” (s. 6)

deklarerade den gemensamma handlingsplanen och angav därmed målet vilket skulle motivera samverkan och samarbete. Hos respondenterna bemöttes frågan om upplevd motivation till totalförsvarsplanering hos motparten av genomgående positiva svar, "Jag känner inte att det är några friktionsytor, utan alla är just nu besjälade av att arbeta mot ett gemensamt mål som innebär att vi ska ha ett robust försvar och det robusta försvaret är både civilt och militärt." (Respondent 4). Flera respondenter gav uttryck för att de upplevt ett ökande engagemang i totalförsvarsplaneringen till följd av omvärldsutvecklingen. Den gemensamma regionala handlingsplanen konkretiserades i det dagliga arbetet till strukturer för arbetet och bidrog på så sätt till att underlätta samverkan även om den inte avhandlade ämnet motivation. Det pågående arbetet upplevdes även få stöd av andra styrande dokument och kopplingen mellan teori och praktik var tydlig:

Det huvudsakliga målet framgår i dels i totalförsvarsmålen och de civilförsvarsmålen som jag har en utskrift av framför ögonen fortlöpande. Så att jag får ett hum om jag navigerar rätt i det jag tycker och tänker och det vi samverkar fram. (Respondent 1)

Diskussion

Syftet med studien var att belysa vad civil och militär personal på regional nivå upplevde som framgångsfaktorer eller hinder vid civil-militär samverkan inom ramen för totalförsvarsplanering. Vidare ämnade studien analysera hur respondenternas uppfattning om framgångsfaktorer och hinder överensstämde med den regionala handlingsplanen vilken angav inriktningen för totalförsvarsplaneringen. Jämförelsen syftade till att öka förståelsen för effektiviteten och relevansen i den nuvarande utformningen av civil-militär samverkan på regional nivå. I resultatet identifierades tre huvudsakliga teman, organisation, omgivningsfaktorer och individuell interaktion, vilka illustrerar olika typer av framgångsfaktorer och hinder. Respondenternas svar uppvisade genomgående små skillnader

i civil och militär personals syn på framgångsfaktorer och hinder för samverkan men det fanns skillnader i vilken vikt som lades vid olika tematiska områden. De tematiska områden där de viktigaste slutsatserna identifierats relaterat till framgångsfaktorer och hinder för civil-militär samverkan är organisation respektive individuell interaktion. Inledningsvis diskuteras i det här avsnittet de tematiska områdena och hur dessa relaterar till frågeställningarna, därefter relateras resultatet till det teoretiska ramverket.

Temadiskussion och frågeställning

De största skillnaderna mellan civil och militär personals upplevelser av civil-militär samverkan återfinns inom det tematiska området organisation. Organisationsförändringarna som genomförts utgör både hinder och framgångsfaktorer för samverkan. Det är också i temat organisation som den regionala handlingsplanens inverkan på samverkan blir tydligast.

I intervjuerna framkommer att framför allt den civila personalen inom länsstyrelserna och civilområdeskanslierna upplever att inrättandet av civilområdena har stor inverkan på den egna organisationen. De faktorer som nämns i form av mandat, uppgifter, struktur och ledning överensstämmer i stor utsträckning med det som Ödlund (2011, s. 14) i sin forskning identifierar som organisatoriska påverkansfaktorer vid samverkan. Inom ramen för Ödlunds (2011, s. 40) forskning identifierades bristen på tydlig styrning och uppgiftsställning till myndigheterna som de främsta problemområdena inom organisatoriska påverkansfaktorer, så är inte fallet idag. Det respondenterna återkommer till som de främsta problemområdena är inomorganisatoriska oklarheter såsom personalomsättning och konsekvenser av denna snarare än de externa oklarheter som Ödlund (2011) beskriver. Det samma kan även sägas gälla för MR S mindre omorganisering då farhågorna som framförs där är de samma. Organisationsförändringarna skapar potentiella hinder för samverkan eftersom de inte upplevs vara förankrade i organisationerna där de genomförs.

Norén et al. (2012, s. 47-48) predikterade i sin forskning att militärregionstabernas organisatoriska styrka skulle utgöras av förmågan att överblicka det egna verksamhetsområdet och de tillgängliga resurserna. Begränsningen förutsågs bli den personella kapaciteten att bedriva samverkan i flertalet funktionsspecifika nätverk. Båda dessa faktorer kan sägas vara utfall av den ökade centralisering som militärregionsstaben skulle innebära, samma centraliseringsprocess som även civilområdet idag är föremål för. Dagens utfall avviker till del från Norén et al. (2012) prediktion. Respondenternas svar indikerar att centraliseringen upplevs som en framgångsfaktor för samverkan inom såväl civila som militära myndigheter då det ger upphov till färre kontaktytor vid samverkan. Samtidigt så indikerar resultatet också att arbetsmetoden myndighetsöverskridande nätverk upplevs som en tydlig framgångsfaktor vid samverkan eftersom det leder till att personalen kontinuerligt möts och arbetar tillsammans.

Det är i arbetsmetoderna som den gemensamma regionala handlingsplanen ger uttryck för vilka faktorer som skall främja samarbete. Begreppen framgångsfaktorer och hinder återfinns inte i skrivelsen men däremot fastställer handlingsplanen gemensamma målsättningar och bidrar till att forma arbetsmetoderna. Handlingsplanen kan ses som operationaliseringen av de framgångsfaktorer som myndigheterna tillsammans identifierat och majoriteten av respondenterna uppfattade handlingsplanen som ett konkret stöd i arbetet.

Utöver ett strukturerat arbetssätt så anger Ödlund (2011, s. 46) i sin forskning att tydligt formulerade mål kan verka som framgångsfaktorer vilka styr arbetet i en gemensam riktning och överbryggat kulturella hinder. Målen som Ödlund (2011) diskuterar kan vara såväl effektrelaterade som normativa vilket respondenterna i den här studien illustrerar när de talar om utvecklingen i Ukrainas påverkan på samarbete. Kriget i Ukraina har gjort det tydligare för alla inblandade vad som behöver göras men också varför det är viktigt och den upplevda gemensamma målsättningen som följer är en tydlig framgångsfaktor för samverkan.

Den övervägande största samstämmigheten mellan civil och militär personal återfinns inom det tematiska området individuell interaktion och detta ses därför som en av studiens viktigaste slutsatser. Respondenterna angav alla att det personliga mötet och den personkännedom och det förtroende som kommer av detta var den enskilt mest utslagsgivande framgångsfaktorn vid samverkan. Detta är ett resultat vilket förstärker tidigare forsknings slutsats att förtroende är en framgångsfaktor för samverkan, exempelvis Larsson et al. (2023, s. 702). Att personkännedom upplevs ha en avgörande roll kan vara problematiskt ur ett organisatoriskt perspektiv eftersom det i begränsad utsträckning går att påverka. Personalomsättning kan regleras men inte helt och hållet undvikas. Det blir därför viktigt att poängtera att det huvudsakliga verktyget för att bygga personkännedom angavs vara gemensamma aktiviteter och specifikt utbildningsaktiviteter. När det kom till utbildningsaktiviteter så uppgavs regional samverkanskurs som en givande utbildning men det poängterades att det var utbildningssituationen som var viktig, ”sen behöver inte innehållet vara briljant om jag uttrycker mig så, man lär sig att förstå andra och hur de arbetar. Det är jätteviktigt.” (Respondent 4). Gemensamma utbildningsaktiviteter är en positivt bidragande faktor vilken kan påverkas organisatoriskt, till exempel så som det är gjort i den regionala handlingsplanen (Södra militärregionen, s. 3).

Att förutsättningarna för civil-militär samverkan har påverkats av inrättandet av civilområden framgår tydligt inom de tematiska områdena organisation och individuell interaktion. Organisationsförändringarna som skett till följd av att civilområdena inrättats har enligt respondenterna lett till osäkerhet inom myndigheterna och de civila respondenterna upplever en brist på förankring av processen. Personalförändringarna kan på sikt bli ett hinder om de upplevs fortsätta motverka de stabila mellanmänniska relationer som framhålls som framgångsfaktorer för samverkan. Med detta sagt så är inrättandet av civilområdena fortsatt en pågående förändringsprocess och det är för tidigt i den nya organisationen för att kunna

dra fullständiga slutsatser kring hur förutsättningarna för civil-militär samverkan påverkats i ett bredare perspektiv. I den gemensamma regionala handlingsplanen (Södra militärregionen, 2022, s. 4) anges gemensamma totalförsvarsplaneringsveckor som särskilt prioriterad verksamhet och det är tydligt att många planeringsområden ännu inte kommit längre än till grundläggande planering. Forskningsfrågan som avser hur inrättandet av civilområden påverkat civil-militär samverkan kan i nuläget och med det material som använts för denna studie bara delvis besvaras.

Teoridiskussion

Den teoretiska modellen integrative framework for collaborative governance och specifikt delmomentet collaborative dynamics användes för att avgränsa de kvalitativa intervjuerna. Intresseområdet utgjordes av personalens upplevda dynamik vid civil-militär samverkan. Utifrån resultaten går det att dra ett antal slutsatser när det gäller modellens utformning och dess tillämpbarhet, i avsnittet framtida forskning ges även förslag på modellens fortsatta tillämpning.

Collaborative dynamics såsom de beskrivs av Emerson et al. (2012, s. 7) överensstämmer delvis innehållsmässigt med de tematiska områden som identifierades i resultaten. Eftersom intervjumetoden medgav frihet för respondenten att associera fritt till frågan förhöll sig inte nödvändigtvis svaren till delmomenten i modellen utifrån vilken frågan utformats. Sammantaget återfinns många av aspekterna i collaborative dynamics även i respondenternas svar, även om principled engagement har en låg grad av representation i svaren. Principled engagement i form av strukturerat gränsöverskridande arbete (Emerson et al., 2012, s. 10) förekommer inom regional civil-militär samverkan framför allt i det arbete vilket redan är genomförd i och med framtagandet av den gemensamma regionala handlingsplanen. Handlingsplanen inriktar flera av de faktorer vilka innefattas av principled

engagement såsom definition av gemensamma mål och att vidmakthålla engagemanget i det gemensamma arbetet (Emerson et al., 2012, s. 12). Detta kan vara en förklaring till att dessa aspekter har en låg grad av närvaro i respondenternas svar.

Shared motivation överensstämmer innehållsmässigt i hög grad med de svar vilka tematiserades som individuell interaktion. I detta tematiska område finns förtroendeskapande åtgärder och motivation vilka båda är del i shared motivation (Emerson et al., 2012, s. 13). Personkännedom är hos Emerson et al. (2012, s. 14) inte ett element i shared motivation men personkännedom kan uttryckas som utfallet av det författarna beskriver som legitimitetsskapande processer mellan samverkanspartners. Emerson et al. (2012, s. 13-14) diskuterar i huvudsak shared motivation på organisatorisk nivå men denna studie har i huvudsak tematiserat svar relaterade till motsvarande faktorer som individuell interaktion. Denna skillnad är sannolikt ett resultat av att intervjufrågorna som ställdes till respondenterna fokuserade på individens upplevelser och uppfattningar.

Capacity for joint action såsom det beskrivs av Emerson et al. (2012, s. 16) överlappar innehållsmässigt med både det tematiska området organisation och området omgivningsfaktorer vilket kan förstås som att organisatoriska strukturer och strukturella förutsättningar är angränsande områden utan tydlig skiljelinje. Kunskapsluckor har i denna studie tematiserats som omgivningsfaktorer då respondenterna beskrev både en brist i kunskap om totalförsvarsplanering och myndighetsstyrning generellt och en brist i förståelse för andra myndigheters arbetsmetoder. Hos Emerson et al. (2012, s. 16) diskuteras kunskap som en del i capacity for joint action i första hand i termer av hur kunskap skapas och delas. Mängden tillgängliga resurser och dessas påverkan på samverkan diskuteras på likande sätt hos Emerson et al. (2012, s. 16) och hos respondenterna i denna studie men svaren tematiserades som omgivningsfaktorer då de sällan relateras till organisationens arbetsmetoder eller utformning i övrigt.

Likt vad Emerson et al. (2012, s. 10) beskriver så upplevs delmomenten i collaborative dynamic interagera med varandra men det går inte utifrån resultaten att ange på vilket sätt detta sker annat än i enstaka fall. En tydlig interaktion utifrån respondenternas svar är att det delade engagemanget i att totalförsvarsplaneringen upplevs viktig, delmoment i shared motivation, genererar åtgärder i form av resursprioriteringar, delmoment i capacity for action (Emerson et al., 2012, s. 14). Resultaten bekräftar därmed delvis modellens orsakssamband.

Integrative framework for collaborative governance styrkor som teoretisk modell upplevs ligga i dess omfattning snarare än dess förklarande egenskaper. Likt Emerson et al. (2012, s. 22) själva konstaterar krävs det fortsatt arbete med modellens praktiska tillämpning för att kunna värdera dess förmåga till att kartlägga kausala samband. Modellen är komplex och användningen av en avgränsad del innebär begränsningar i värderingen av dess förklarande förmåga. Med det sagt så upplevdes modellen vara en god utgångspunkt för att diskutera hur olika faktorer inom collaborative dynamics interagerar med varandra. Vidare så är det sannolikt att modellen i sin helhet kan fungera som ett verktyg för att studera samverkan i ett bredare perspektiv vilken innefattar både kontextuella faktorer och andra påverkansfaktorer.

Metoddiskussion

Intervjuer var en ändamålsenlig metod för att besvara de beskrivande frågeställningarna relaterade till personalens upplevelser av framgångsfaktorer och hinder för samverkan. Den subjektiva upplevelsen hade varit svår att kartlägga med andra metoder. Det huvudsakliga problemet med metodvalet var den begränsade representationen hos respondenterna. Antalet respondenter var förhållandevis lågt och dessa hade olika befattningar inom myndigheterna som jämfördes vilket resulterade i att individens svar kan

missförstås som myndighetens åsikt, samt att de i jämförelser inte representerar exakt samma perspektiv. Ett mer omfattande antal respondenter vilka innehaft motsvarande befattning inom myndigheterna hade möjliggjort för ett resultat vilket tydligare representerat hela bilden. Valet att genomföra semistrukturerade intervjuer, snarare än strukturerade intervjuer, hade nackdelen att respondenternas svar inte fullt ut blev jämförbara mellan samma fråga då samtalen som följde av frågan tog olika riktningar. Den främsta fördelen med de semistrukturerade intervjuerna var att respondenten medgavs utrymme att utveckla de frågeställningar vilka individen upplevde som viktigast.

Den tematiska analysens svaghet var dess subjektivitet. Det går inte att bortse ifrån att arbetet med kategorisering och tematisering av materialet i viss mån påverkades av den förförståelse som skapats genom det teoretiska ramverket och den tidigare forskningen. Detta skulle kunna innebära såväl försvårande som förenklande förutsättningar för reproducerbarheten. Givetvis så är det även fallet att andra teoretiska ramverk hade kunnat generera andra intervjufrågor och därmed svar vilka i sin tur genererat andra tematiska områden, utan att för den skull ställa andra forskningsfrågor. Sammantaget så bidrog metodvalet till studiens syfte men har, likt många kvalitativa studier, bristande överförbarhet (Denscombe, 2018, s. 422).

Slutsatser

De framgångsfaktorer för samverkan som personalen som arbetar med civil-militär samverkan tydligast framhåller är vikten av personkännedom, en centraliserad och förenklad samverkan samt, som en förutsättning för båda dessa framgångsfaktorer, gemensamma arbetsmetoder. Utformningen av gemensamma arbetsmetoder och målsättningar återfinns som delar i den regionala gemensamma handlingsplanen och uppfattas där som identifierade framgångsfaktorer. Arbetet med den gemensamma handlingsplanen bör därmed fortsatt

prioriteras och vidmakthållas. Andra identifierade framgångsfaktorer för samverkan är den delade motivation för totalförsvarsfrågor som skapats till följd av att kriget i Ukraina gjort totalförsvarsplanering till en prioriterad fråga.

De hinder för samverkan som framkommit tydligast är att organisationsförändringar vilka inte är förankrade hos personalen leder till inomorganisatoriska oklarheter, vilket i sin tur utgör hinder för samverkan. I samband med civilområdenas inrättande beskrevs detta hinder i stor utsträckning av de civila respondenterna. Ett hinder för samverkan vilket beskrevs av både civila och militära respondenter var kunskapsluckor relaterade till såväl totalförsvaret i allmänhet som myndighetsutövning specifikt. I den regionala gemensamma handlingsplanen framkom inga hinder för samverkan, men den beskrev ett antal utbildningsåtgärder vilka syftar till att minska kunskapsluckorna.

Att civilområdena påverkar förutsättningarna för samverkan är tydligt då de påverkar både organiseringen och arbetsmetoderna. Hur civilområdena påverkar förutsättningarna för samverkan är en svårare fråga att besvara. Civilområdena kommer sannolikt att inverka positivt på förutsättningarna för regional samverkan då de bidrar till gemensamma arbetsmetoder och minskar antalet kontaktytor vid samverkan. Med det sagt utgör inrättandet av civilområdena i dagsläget delvis ett hinder för samverkan då det medfört organisatoriska förändringar. Resultaten som framkommit i denna studie är otillräckliga för att kunna beskriva hela omfattningen av civilområdenas inverkan på förutsättningarna för samverkan. Civilområdena är fortsatt under utveckling och det är sannolikt först när de nya arbetsmetoderna är etablerade som utvärdering kan ske och frågan kan besvaras.

Framtida forskning

Under arbetsprocessen har två huvudsakliga intresseområden för framtida forskning identifierats. Det första området är att med en kvalitativ inriktning och följeforskning som

metod fortsatt studera utvecklingen av civilområdena och deras interna arbetsmetoder i syfte att bidra till organisatoriskt lärande. Utifrån probleminramningen i den här studiens inledning är det fortsatt av vikt att kritiskt granska myndighetsutövning för att optimera arbetsprocesserna och säkerställa måluppfyllnad. I den utvecklingsprocess som civilområdena fortsatt befinner sig i kommer det sannolikt under de kommande åren finnas ett behov av strukturerat organisatoriskt lärande.

Det andra intresseområdet för framtida forskning är att fortsatt undersöka förklaringspotentialen i integrative framework for collaborative governance genom att studera totalförsvarsutvecklingen utifrån alla delar i modellen. Ett sådant angreppssätt skulle potentiellt kunna klargöra såväl resultaten av samverkan som systemkontextens påverkan på totalförsvarsutvecklingen vilket bidrar till att kunna utvärdera om arbetet genomförs med ändamålsenliga arbetsmetoder och förutsättningar.

Referenser

- Alvinus, A., Hede, S. & Helenius, J. (2022). *Ledarskapets kontext – en lärobok för militärer och krishanteringsaktörer*. Studentlitteratur.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Denscombe, M. (2018). *Forskningshandboken : för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna* (4 uppl.). Studentlitteratur.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29.
- Eriksson, C. & Jonsson, D. K. (Red.). (2023). *En forskningsagenda för civilt försvar – Struktur för ett forskningsprogram vid FOI* (FOI-R-5458-SE). Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Forsström, A., Lagerström, M., & Tjpar, J. (2010). *Myndighetssamverkan vid nationell krishantering – Samverkansförutsättningar i ett föränderligt krishanteringssystem* (FOI-R-3063-SE). Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Försvarets forskningsinstitut. (2024, 16 feb). *FOI:s finansiering*.
<https://www.foi.se/om-foi/fois-finansiering.html>
- Försvarsmakten. (2016). *Handbok Civil-militär samverkan*. Försvarsmakten.
- Försvarsmakten. (2022). *Slutredovisning av Försvarsmaktens perspektivstudie 2022 – Ett starkare försvar för en utmanande framtid*. FM2022-19979:15
- Försvarsmakten. (11 mars 2022b). *Södra militärregionen*.
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/sodra-militarregionen/>

- Försvarsmakten & Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. (2021). *Handlingskraft - Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025*. FM2021-1 7683:2 MSB2020-16261-3.
- Hallin, A., & Helin, J. (2018). *Intervjuer*. Studentlitteratur.
- Hernes, T. (2004). Studying Composite Boundaries: A Framework of Analysis. *Human Relations*, 57(1), 9–29.
- Johannessen, A., Tufte, P. A., & Johansson, G. (2003). *Introduktion till samhällsvetenskaplig metod*. Liber.
- Jonson, P. (2024, 8 jan). *Anförande av försvarsminister Pål Jonson vid Folk och Försvars Rikskonferens 2024* [transkriberat tal]. Regeringskansliet.
<https://www.regeringen.se/tal/2024/01/anforande-av-forsvarsminister-pal-jonson-vid-folk-och-forsvars-rikskonferens-2024/>
- Kaneberg, E., Piotrowicz, W. D., Abikova, J., Listou, T., Schiffing, S. A., Paciarotti, C., Vega, D., & Adalgeirsdottir, K. (2023). Defence organizations in emergency networks: the early response to COVID-19 in Europe. *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, 13(1), 91–105.
- Larsson, G., Alvinus, A., Bakken, B., & Hørem, T. (2023). Social psychological aspects of inter-organizational collaboration in a total defense context: a literature review. *International Journal of Organizational Analysis* (2005), 31(3), 693–709.
- Länsstyrelsen Skåne. (u.å.). *Civilt försvar*.
<https://www.lansstyrelsen.se/skane/samhalle/sakerhet-och-beredskap/civilt-forsvar.html>
- Norén, A., Roosberg, H., & Ödlund, A. (2012). *Civil-militär samverkan på regional nivå – Erfarenheter och lärdomar inför införandet av Militärregionsstaber* (FOI-R-3426-SE). Totalförsvarets forskningsinstitut.

Prop. 1999/2000:30. *Det nya försvaret.*

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/det-nya-forsvaret_gn0330/

Prop 2010/11:1. *Förslag till statsbudget för 2011, finansplan och skattefrågor m.m.*

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2011_gy031/

Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020.*

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/forsvarspolitisk-inriktning-sveriges-forsvar_h203109/

SFS 1974:152. *Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.*

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kungorelse-1974152-om-beslutad-ny-regeringsform_sfs-1974-152/

SFS 2022:524. *Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.*

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2022524-om-statliga-myndigheters_sfs-2022-524/

SFS 2022:525. *Förordning om civilområdesansvariga länsstyrelser.*

<https://svenskforfattningssamling.se/doc/2022525.html>

SFS 2022:568. *Förordning om ändring i förordningen (2017:868) med*

länsstyrelseinstruktion.

<https://svenskforfattningssamling.se/sites/default/files/sfs/2022-05/SFS2022-568.pdf>

- Skeppström, E., & Wikén, E. (2011). *Totalförsvaret och Comprehensive Approach - Två sidor av samma mynt?* (FOI-R-3350-SE). Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Södra militärregionen. (2022) *Gemensam handlingsplan 2021-2025 för Totalförsvaret inom Södra militärregionen inkl bilagor* (FM2023-28677:1). Försvarsmakten intern skrivelse.
- Ödlund, A. (2007). *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering* (FOI-R-2425-SE). Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Ödlund, A. (2010). Pulling the Same Way? A Multi-Perspectivist Study of Crisis Cooperation in Government. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(2), 96–107.
- Ödlund, A. (2011). *Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom HKV – förutsättningar och utveckling* (FOI-R-3343-SE). Totalförsvarets forskningsinstitut.

Bilaga 1. Intervjuguide

Intervjun inleds med en kort självpresentation samt presentation av uppsatsens ämne och huvudsakliga fokusområde. Inspelningen inleds därefter med att respondentens samtycke inhämtas.

Frågor:

0. Kan du börja med att berätta kort vad din befattning innebär för arbetsuppgifter och vilken tidigare erfarenhet du har av civil-militär samverkan?

Principled engagement:

1. Vad anser du är målet/syftet med civil-militär samverkan inom ditt arbetsområde?
2. Vad upplever du är de viktigaste målsättningarna för din organisation när det kommer till totalförsvarsplanering?
3. Kan du ge exempel på resultat av samverkan mellan din organisation och militärregionen/länsstyrelsen?
4. Upplever du att det råder konsensus kring de resultaten? *Var alla nöjda, kände de att de fått sina intressen tillgodosedda?*

Shared motivation:

5. Tror du att det finns skillnader i målsättningar, och motivationen att nå dessa, inom regionens arbete med totalförsvarsplanering? *Kan du ge exempel? Hur yttrar det sig?*
6. Upplever du att det finns skillnader i viljan att delta i samverkan inom regionen?
7. Upplever du att dina samverkanspartners förstår förutsättningarna och målsättningarna för ditt arbete?
8. Vad anser du skapar förtroende mellan samverkanspartners?
9. Hur skulle du beskriva kommunikationen mellan din organisation och militärregionen/länsstyrelsen?
10. Vilka förväntningar tror du att motparten har på din organisation vid samverkan?

Capacity for joint action:

11. Upplever du att det sker ett utbyte av kunskaper och erfarenheter inom ramen för samverkan?
12. Upplever du skillnader mellan olika samarbetspartners möjligheter att komma till tals och påverka beslut vid samverkan?
13. Hur upplever du att arbetsmetoderna för civil-militär samverkan påverkats av att civilområdena skapats?
14. Kan du ge exempel på en organisatorisk åtgärd vilken du upplever påverkar samverkan med militärregionen/länsstyrelsen på ett positivt sätt? På ett negativt sätt?

Övrigt:

15. Har du tagit del av "Gemensam handlingsplan 2021-2025 för Totalförsvaret inom Södra militärregionen"? Om ja, upplever du att handlingsplanen är ett stöd i det dagliga arbetet? *På vilket sätt?*
16. Är det något du vill förtydliga eller lägga till kopplat till det vi har pratat om?