



ANN ÖDLUND

## Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom HKV – förutsättningar och utveckling



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Försvarsanalys  
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00  
Fax: 08-55 50 31 00

[www.foi.se](http://www.foi.se)

FOI-R--3343--SE  
ISSN 1650-1942

Användarrapport  
December 2011

**Försvarsanalys**

Ann Ödlund

# Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom HKV – förutsättningar och utveckling

Omslagsbild: Försvarets bildbyrå

Fotograf: Anton Thorstensson/Informationssoldat/Försvarmakten

Titel	Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom HKV – förutsättningar och utveckling
Title	Civil-military cooperation at strategic and operational level in the Swedish Armed Forces HQ -
Rapportnr/Report no	FOI-R--3343--SE
Rapporttyp	Användarrapport
Report Type	User Report
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	51 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten
Projektnr/Project no	E 11102
Godkänd av/Approved by	Per Sundström
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Department of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

## Sammanfattning

Rapportens syfte är att föreslå en utveckling av Försvarsmaktens strategiska och operativa för att uppnå effektivitet i civil-militär samverkan på nivå inom ramen för en allomfattande ansats.

I rapporten presenteras en modell för att identifiera viktiga variabler och sammanhang som påverkar förmågan till samverkan.

En slutsats är att hänsyn bör tas till att civil-militär samverkan bedrivs i en miljö som kännetecknas av bristande styrning från politisk nivå samt ständiga omorganiseringar och personalbyten inom främst HKV, men även inom MSB.

I rapporten ges bl.a. följande rekommendationer:

Civil-militär samverkan bör vara planerad och styrd. Samverkan bör fylla en i förväg definierad funktion som leder till ökad effekt i insatserna. Informell samverkan bör ses som komplement.

En funktion för civil-militär samverkan bör göras motståndskraftig mot omorganisationer och personalbyten.

Försvarsmakten bör tillsammans med främst MSB komma överens om metoder bl.a. för att skapa en gemensam problembild och ställningstaganden kring användningen av NATO:s planeringssystem COPD.

Representantskap och deltagande i civil-militär samverkan bör ges ökad status och kravställas.

Samverkanspersoner bör utses för att brygga över distans mellan politisk nivå och strategisk respektive operativ nivå.

Nyckelord: Civil-militär samverkan, allomfattande ansats, strategisk, operativ, Högkvarteret, Försvarsmakten, MSB, HKV, FM

## Summary

The aim of this study is to suggest development, on the basis of Comprehensive Approach, for increased effect in civil-military cooperation at a strategic and operational level at the Swedish Armed Forces HQ.

A model for identifying central variables and contexts that affect the capacity to cooperate is presented.

One conclusion is that civil-military cooperation is carried out in an environment characterized by lack of governing policies, constant organizational change and frequent exchange of personnel, mainly at the HQ, but also at the MSB.

Recommendations:

Civil-military cooperation should be planned and governed. Cooperation should have an identified purpose that leads to increased effect in operations. Informal cooperation should be regarded as complimentary.

A function for civil-military cooperation should be organized to be resilient to reorganizations at the HQ and exchanges in personnel.

The Swedish Armed Forces should, together with MSB and other agencies, agree on methods on how to reach a common problem picture and on how to use NATO's planning system COPD.

Representation in civil-military contexts should be given higher status and followed by specific requirements on individuals.

Liaison officers should be appointed to overcome distance between the political and the strategic/operational level.

Keywords: Civil-military cooperation, Comprehensive Approach, Strategic, operational, HQ, Swedish Armed Forces, MSB

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>7</b>
1.1	Syfte och frågeställningar .....	7
1.2	Metod och avgränsningar .....	7
1.3	Definitioner .....	8
1.4	Läsanvisningar .....	8
<b>2</b>	<b>Teoretisk bakgrund</b>	<b>9</b>
2.1	Komplexa organisationers utveckling .....	9
2.2	En modell för interorganisatorisk samverkan i krishanteringen .....	11
2.3	Sammanfattning .....	15
<b>3</b>	<b>Utgångspunkter för civil-militär samverkan</b>	<b>17</b>
3.1	Områden för samverkan .....	17
3.2	Helhetssyn på nationella och internationella insatser .....	20
3.3	Sammanfattande kommentarer .....	23
<b>4</b>	<b>Den strategiska och operativa nivån inom Försvarsmakten</b>	<b>24</b>
4.1	Den strategiska nivån .....	24
4.2	Den operativa nivån .....	26
4.3	Sammanfattande kommentarer .....	27
<b>5</b>	<b>Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå idag</b>	<b>28</b>
5.1	Försvarsmaktens samverkan med civila aktörer vid internationella insatser .....	28
5.2	Sammanfattande kommentarer .....	32
<b>6</b>	<b>Den allomfattande ansatsens faser kopplat till strategisk och operativ nivå</b>	<b>33</b>
6.1	Den allomfattande ansatsen som förhållningssätt .....	33
6.2	Analysfasen .....	33
6.3	Planeringsfasen .....	34
6.4	Genomförandefasen .....	36

6.5	Uppföljning- och utvärderingsfasen .....	38
6.6	Sammanfattande kommentarer .....	39
<b>7</b>	<b>Utgångspunkter för utveckling av civil-militär samverkan</b>	<b>40</b>
7.1	Viktiga utgångspunkter .....	40
<b>8</b>	<b>Utveckling mot en motiverad och effektstyrd samverkan</b>	<b>43</b>
8.1	En modell för utveckling av samverkan på strategisk och operativ nivå.....	43
<b>9</b>	<b>Bedömningar och rekommendationer</b>	<b>47</b>
	<b>Referenser</b>	<b>49</b>

# 1 Inledning

FOI har fått i uppdrag att ”Analysera och föreslå hur FM interna funktion och verksamhet inom området civil-militär samverkan inom internationell krishantering på och utanför vårt närområde kan utvecklas på främst operativ och strategisk nivå för att kunna uppnå effektiva insatser inom ram för en allomfattande ansats. Kraven på största möjliga likhet med strukturer för nationell krishantering ska beaktas.”

## 1.1 Syfte och frågeställningar

### Syfte

Syftet med föreliggande studie är att lämna förslag på utveckling av Försvarsmaktens interna funktion och verksamhet på strategisk och operativ nivå inom området civil-militär samverkan.

### Frågeställningar

1. Vilka förutsättningar finns för att genomföra civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom ramen för en allomfattande ansats?
2. Hur kan civil-militär samverkan genomföras på strategisk och operativ nivå för att nå ökad effektivitet vid internationella insatser?

## 1.2 Metod och avgränsningar

### Metod

Studien ger en beskrivning av strategisk och operativ nivå inom HKV internationella krishantering och analyserar de krav en allomfattande ansats ställer på Försvarsmaktens civil-militära samverkan. Studien är främst en litteraturstudie. Intervjuer med representanter för Försvarsmakten har genomförts i syfte att fördjupa författarens förståelse för civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå.

Hernes (2004) ramverk för analys av organisationer beskrivs som grund för förståelse av utveckling i komplexa organisationer. En samverkansmodell presenteras för att tydliggöra variabler och sammanhang som påverkar samverkan. Samverkansmodellen bygger på författarens tidigare studier i interorganisatorisk samverkan i krishanteringen (se Ödlund, 2010). I den här studien kopplas modellen till civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå.

Utifrån ovanstående analys lämnas rekommendationer för civil-militär samverkan på främst strategisk och operativ nivå.



## **Avgränsningar**

Studiens fokus är främst nationell samverkan på strategisk och operativ nivå. Den taktiska nivån som omfattar samordning av förbandens verksamhet på fältet, behandlas inte här. Internationella samverkansbehov berörs, men analyseras inte i den här studien.

## **1.3 Definitioner**

### **Samverkansbegreppet**

Följande definition av samverkan och samordning ligger till grund för den syn på samverkan som används i föreliggande studie.

Samverkan är den interaktion som sker mellan två eller flera aktörer i syfte att samordna sina verksamheter. Samordning av verksamheter innebär att dessa koordineras för att uppnå gemensamma mål. Samverkan är den metod som väljs när de aktörer vars verksamhet ska samordnas, är självständiga gentemot varandra och ingen part därmed har beslutsrätt över den andra (Asplund et al. 2003, s. 18).

Övriga definitioner ges efterhand som begreppen uppträder i texten.

## **1.4 Läsanvisningar**

I *kapitel 2* ges en teoretisk bakgrund till samverkan och komplexa organisationers utveckling. I avsnitt 2.2 presenteras en modell för interorganisatorisk samverkan i krishanteringen.

*Kapitel 3* tar upp områden för civil-militär samverkan, det vidgade säkerhetsbegreppet samt grunder för en allomfattande ansats.

I *kapitel 4 -5* beskrivs operativ och strategisk nivå inom Försvarsmakten samt hur civil-militär samverkan sker idag. I *kapitel 6* kopplas den strategisk och operativa nivån till faserna i en allomfattande ansats.

*Kapitel 7* är ett resultatkapitel, där viktiga utgångspunkter för utveckling av civil-militär samverkan presenteras.

I *kapitel 8* analyseras samverkan utifrån samverkansmodellen i avsnitt 2.2.

I *kapitel 9* ges rekommendationer för utvecklingen av samverkan samt förslag på indelning i generell och insatsspecifik samverkan.

## 2 Teoretisk bakgrund

Samhällets krishantering är i huvudsak ett myndighetsansvar och stora delar av den verksamhet som bedrivs inom området är reglerad, planerad och organiserad (Sundelius, Stern, & Bynander, 1997; Stern, 2003; Boin et al., 2005). Förmåga till samverkan mellan organisationer med olika mandat, profession och kultur utgör en viktig grund för civil-militär samverkan och för samverkan mellan civila aktörer, inte minst mellan privata och offentliga. Vid internationella insatser eller när Sverige mottar stöd utifrån tillkommer även förmågan att samverka över nationsgränserna och i gemensamma strukturer inom främst FN, EU och NATO.

Civil-militär samverkan genomförs i syfte att samordna olika verksamheter, vilket ställer krav på att deltagande organisationer. Nedan följer teoretiska utgångspunkter som kan öka förståelsen för de mekanismer som styr interorganisatorisk samverkan.

### 2.1 Komplexa organisationers utveckling

Organisationer hålls samman av gränser som reglerar interaktion dels internt inom en organisation, dels externt gentemot andra organisationer och omvärlden. Gränserna utgörs bl.a. av formella strukturer, uppgifter och kultur.

Enligt Hernes (2004) har organisationsteorin under årtionden, med några undantag (som t.ex. Weick, 1979, Pfeffer & Salancik, 1978, Schwartz, 1996, Scott, 1998, Perrow, 1986) utgått ifrån att organisationer karaktäriseras av stabila och entydiga gränser och att de strävar mot en stabil jämvikt.

Tidigare ramverk har tenderat att vara endimensionella, även om forskare har använt olika uppdelningar för att differentiera mellan gränser, t.ex. mellan auktoritära, politiska, uppgiftsrelaterade samt identitetsrelaterade gränser (Hirschon & Gilmore, 1992) eller mellan beteendemässiga och normativa gränser (Scott, 1998). Enligt Hernes (2004, s 10) har dessa skolor misslyckats med att förstå dagens dynamiska och komplexa organisationer och han argumenterar därför för nya utgångspunkter i två dimensioner i analysen av organisationer.

#### 2.1.1 Hernes två dimensioner – ett ramverk

Enligt Hernes (2004) behöver gränser inom och mellan organisationer studeras och analyseras för att kunna fånga interorganisatoriska processer. Han jämför organisationsutveckling med hur sociala system uppstår genom att avgränsa sig gentemot andra (t.ex. en indelning i vi-de). Fokus läggs därför på organisationers periferi snarare än på den inre kärnan. Det är i organisationers periferi - i möten med t.ex. andra organisationer - som gränser produceras och reproduceras utifrån

erfarenheter och förändringar i omgivningen. Detta gör Hernes ramverk lämpligt för studier och utveckling av interorganisatorisk samverkan

Ramverket utgår ifrån två dimensioner, varav den ena återger de faktiska processer som gränserna omger, medan den andra beskriver gränsernas inverkan på organisationen.

Hernes delar upp förändringsprocessen enligt följande:

1. Skillnad mellan fysiska, sociala och mentala gränser

Den första dimensionen består av de organisatoriska processer som gränserna omger och skiljer mellan fysiska, sociala och mentala gränser. *Fysiska gränser* avser formell reglering och fysiska strukturer som styr agerande och interaktion. De *sociala gränserna* avser identitet och sociala bindningar som håller samman grupper och organisationer, vilket avspeglas i lojalitet, tillit, identitet och normer. De *mentala gränserna* relaterar till centrala idéer och koncept som påverkar hur vi hanterar omvärlden och gör den begriplig samt hjälper till att styra organiserat agerande.

2. Skillnad mellan ordning, distinktion och trösklar

Den andra dimensionen i ramverket handlar om den effekt gränserna har på en organisation och skiljer mellan ordning, distinktion och trösklar. *Ordning* handlar om toleransnivån för människors beteende och interaktion inom och mellan organisationer eller grupper. Att gå över dessa gränser kan betyda att göra avsteg från formella regler, bryta sociala normer eller att frångå ideologiska koncept eller värdegrunder. *Distinktion* handlar om hur väl organisationen eller gruppen avgränsas från omgivningen. Uniformer, ritualer och språk kan t.ex. användas för att skilja en grupp från andra. *Trösklar* handlar om i vilken utsträckning gränser reglerar flödet mellan intern och extern verksamhet. Trösklar kan utgöras av höga formella kriterier för nya, villighet att acceptera nykomlingar eller i vilken grad en organisations idéer, interna terminologi och föreställningar är tillgängliga. Höga trösklar innebär t.ex. litet utbyte, medan låga ger möjlighet till stort utbyte över organisationsgränserna.

När det gäller former för organisering tar Hernes (2004, s 11) avstånd från idéer om att t.ex. organisatoriska nätverk och virtuella organisationer skulle göra att gränserna försvinner. Han motsätter sig därmed att informella organiseringsformer ofta framställs som ”gränslösa organisationer”. Snarare menar han att gränser i nätverk, som saknar fast organisation, uppstår och förändras snabbare, bl.a. genom att deltagarna är geografiskt spridda eller utgår från i olika strukturer. Detta kan vara en viktig iakttagelse när det gäller utveckling av samverkansformer.

Indelningen sociala/mentala/fysiska och ordning/distinktion/trösklar skapar nio olika kombinationer (figur 1) som kan utgöra ett analysverktyg i arbetet med interorganisatoriska processer (Hernes, 2004 s 12).

Tabell 1 Hernes ramverk för tolkning av organisatoriska gränser och korresponderade frågeställningar.

	<i><b>Mental boundaries</b></i> (relate to core ideas and concepts that are central and particular to the group or organization)	<i><b>Social boundaries</b></i> (relate to identity and social bonding tying the group or organization together)	<i><b>Physical boundaries</b></i> (relate to formal rules physical structures and the regulating human action and interaction in the group or organization)
<i><b>Ordering</b></i> The extent to which boundaries regulate internal interaction	To what extent are the main ideas and concepts decisive for what members do?	To what extent do members feel that they are socially bonded together by for example, loyalty?	To what extent do formal rules or physical structure regulate the work of members?
<i><b>Distinction</b></i> The extent to which constitute a clear demarcation between the external and the internal spheres	To what extent are the core ideas and concepts distinct from those of other groups?	To what extent are we distinctly different from other groups?	To what extent does our formal structure set us apart from other groups or organizations?
<i><b>Threshold</b></i> The extent to which boundaries regulate flow or movement between the external and the internal spheres	To what extent can outsiders assimilate core ideas and or concepts?	To what extent is it possible for outsiders to be considered full members of the group?	To what extent do formal structures hinder the recruitment of outsiders?

## 2.2 En modell för interorganisatorisk samverkan i krishanteringen

I tidigare studier om civil-militär samverkan har en rad utmaningar identifierats (Ödlund, 2007; 2010, Friis & Jaremyr, 2008; Nilsson et al, 2009, Hull, 2010, Bandstein, 2010). Dessa kan delas in i organisatoriska, socialpsykologiska samt insatsspecifika variabler i enlighet med modellen nedan:

A. *Organisatoriska variabler*

- Otydlig styrning och koordinering på politisk nivå
- Skillnader i reglering
- Skillnader i organisatoriska strukturer
- Skillnader i strategiska mål
- Skillnader i roller och ansvar

Till detta kommer otydlighet vad gäller olika begrepp samt skillnader i finansiering.

B. *Socialpsykologiska variabler*

- Skillnader mellan kulturer
- Skillnader i attityder mellan myndigheter
- Brister i tillit och förtroende

C. *Insatsspecifika variabler*

- Separata militära och civila strukturer
- Skillnader i tidsramar mellan civila och militära organisationer
- Resursasymetri

Utmaningarna ovan är viktiga att ta hänsyn till om en effektiv samverkan ska kunna åstadkommas. Ett första steg bör vara att identifiera skillnader och brister och undersöka vilka förutsättningar som finns för samverkan. Det är skillnad om aktörerna ingår i en koalition som delar mandat, strategi och mål eller nöjer sig med att vara medvetna om varandra och samexistera i insatsområdet.

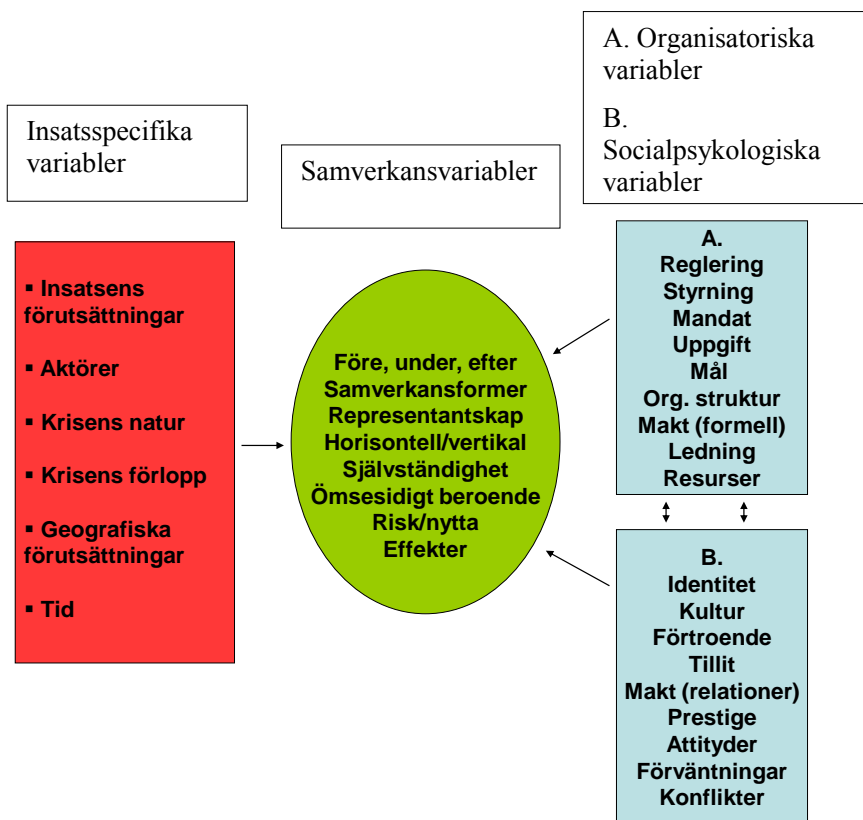
Utmaningarna ställer även viktiga frågor på sin spets: Uppfylls t.ex. de två komponenter som enligt Rosseau et al., (1998) är grundläggande för *tillit*: 1) en vilja bland aktörerna att utsätta sig för *risk* (möjligheten att förlora något) samt 2) ett *ömsesidigt beroende* mellan parterna där parterna behöver varandra för att kunna tillgodose egna intressen?

### 2.2.1 Presentation av samverkansmodellen

Interorganisatorisk samverkan påverkas av en rad variabler, dvs. faktorer som kan förändras. Skillnader mellan organisationernas reglering, strukturer, mål och resurser påverkar, liksom skillnader i identitet, kultur och förväntningar, på olika sätt samverkan (Ödlund 2007; 2010).

Nedan beskrivna samverkansmodell relaterar till Hernes (2004) ramverk ovan. Modellen är tänkt som ett underlag för förståelse och strukturering av interorganisatorisk samverkan i krishantering och kan användas för att tydliggöra enskilda variabler, deras sammanhang och samverkan mellan dem.

I samverkansmodellen delas variablerna in i 1) organisatoriska variabler, 2) socialpsykologiska variabler, 3) insats/situationsspecifika variabler samt 4) samverkansvariabler. Figur 2 nedan illustrerar hur krisen (eller insatsen eller planeringen etc.) och dess förutsättningar (röd) påverkar samverkan (grön). Dessutom påverkar organisatoriska och socialpsykologiska variabler varför sig och tillsammans (blå) möjligheterna till en effektiv samverkan.



Figur 2 Samverkansmodellen.

## 2.2.2 Organisatoriska variabler

De organisatoriska variablerna utgår ifrån det rationalistiska perspektivet på organisationer vilket lägger fokus på strukturer, ansvar och mål (Ödlund, 2010, s 97). Hit hör även mandat, formell makt, ledningsförhållanden och resurser. De organisatoriska variablerna skiljer sig mellan organisationer och påverkar hur samverkan kan ske, med vilka förmågor och med vilka mandat enskilda aktörer deltar.

## 2.2.3 Socialpsykologiska variabler

De socialpsykologiska variablerna handlar om det mellanmännsliga samspelet och utgörs här av tillit, förtroende, identitet och kultur. Tillitsbegreppet innefattar att det föreligger en viss risk att förlora något, ett val eller engagemang att ta ställning till och ofta någon form av ömsesidigt beroende mellan aktörerna (se Rousseau et al. 1998 s 395). Om t.ex. aktörerna i en samverkansgrupp uppfyller

sina åtaganden gång efter gång stärks tilliten och omvänt. Förtroende, som ofta är en grund för tillit, skiljer sig från tillit genom att innefatta det vi normalt förväntar oss av omgivningen utan att vi behöver reflektera, vilket gör att alternativ undertrycks och vi ”tar för givet” att omgivningen betar sig på ett visst sätt (Luhmann, 1988, s 97, Ödlund, 2010 s 102). Tillit och förtroende behöver vanligen byggas upp över tid.

Kulturella skillnader mellan organisationer lyfts ofta fram som en stark påverkansvariabel för förmågan till samverkan. Kultur har av Schein, (2004, s 17) definierats som:

*‘a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaptation and internal integration (. . .)’.*

Eftersom kultur handlar om gemensamma mönster som utvecklats över tid och som normalt fungerar för en aktör kan det vara svårt att bryta dem. Medvetenheten om framför allt den egna kulturen och en vilja att ta del av och förstå andras kan underlätta samverkan. Till de socialpsykologiska variablerna hör även maktrelationer, prestige, attityder och underliggande konflikter som ibland kan få stort spelrum i svagt strukturerade samverkansgrupper.

#### **2.2.4 Insats/situationsspecifika variabler**

Situationsspecifika variabler handlar om krisens natur och förlopp, inom vilken ram insatsen genomförs, vilka aktörer som de facto ingår, geografiska förutsättningar samt inte minst vilka tidsperspektiv som styr olika aktörer. Samverkan kan ske inte bara under en insats utan även före, i planering och övning, efter i en återställandefas samt under utvärdering och uppföljning.

#### **2.2.5 Samverkansvariabler**

Samverkansvariablerna handlar om själva samverkan, former, representantskap, självständighet, ömsesidiga beroenden, risk/nytta och effekter. Samverkansformerna kan se olika ut, allt ifrån fysiska möten mellan representanter för olika organisationer till löst sammankopplade nätverk för informationsutbyte. Grad av ömsesidigt beroende mellan aktörerna (eller avsaknaden därav) och behov av självständighet i agerandet påverkar hur samverkan utformas.

### **2.3 Sammanfattning**

Komplexa organisationers utbyte med andra organisationer och omgivningen kan förstås utifrån studier av a) de enskilda organisationernas fysiska, sociala och mentala gränser, vilka skiljer dem och deras verksamhet från andra, samt b) vilken effekt dessa gränser har på organisationerna. Hernes ramverk ger en bra



grund för ökad förståelse av hur organisationer fungerar och därmed hur de kan utvecklas och förändras.

Förmågan till interorganisatorisk samverkan påverkas av skilda organisatoriska förutsättningar som reglering, mandat och mål samt socialpsykologiska variabler som kultur, identitet, tillit, attityder och förväntningar. Till detta kommer det som hör till själva samverkan, t.ex. samverkansformer och representantskap. När det gäller internationella insatser tillkommer insatsspecifika variabler som krisens natur, aktörer och geografiska förutsättningar. Samverkansmodellen ovan kan användas som underlag för utveckling av civil-militär (och annan) samverkan.

## 3 Utgångspunkter för civil-militär samverkan

### 3.1 Områden för samverkan

Enligt regeringen bör civil-militär samverkan, liksom all annan samverkan, utgå från ett förhållningssätt som innebär att en aktör både kan se behovet av stöd och se möjligheten att ge stöd till andra aktörer. Detta förväntas medföra att aktörerna aktivt kommer att söka samverkan i stället för att endast förlita sig på inrättade strukturer och rutiner (Skr. 2009/10:124, s 26).

Försvarsmakten samverkar enligt regeringens bestämmande inom följande områden (FM, 2011b, s 154):

- Totalförsvarssamverkan.
- Ordinarie myndighetssamverkan.
- Samverkan med internationella organisationer och aktörer.

Civil-militär samverkan enligt punkterna ovan har utvecklats både i nationella och internationella sammanhang, med fokus på krig alternativt på fredstida krishantering. De olika sammanhangen skiljer sig åt när det gäller bl.a. uppgifter, mål, aktörer och inte minst språk och begrepp. Nedan ges en sammanfattning av kända begrepp som utvecklats i nationell respektive internationell verksamhet.

#### 3.1.1 Begrepp främst utvecklade i nationell verksamhet

##### **Totalförsvar**

Totalförsvar är ”verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig” och delas in i militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar) enligt lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med andra statliga myndigheter, kommuner och andra berörda aktörer. Försvarsmakten ska vid ordinarie beredskap kunna samverka med övriga myndigheter och lämna stöd till samhället vid fredskriser, eller genomföra totalförsvarssamverkan och motta stöd från samhället för att hävda territoriell integritet och försvara landet.

Totalförsvarsperspektivet på civil-militär samverkan har inte använts som utgångspunkt för planering på ca 10 år. Detta är under förändring och Försvarsmakten håller på att återta förmågan till totalförsvarssamverkan och planera för stöd till samhället vid svår påfrestning på samhället i fred (Ödlund, 2011, s 31).

Efter kalla kriget förändrades fokus från totalförsvarets försvar av territoriet till krisberedskap och internationella insatser.

### **Krisberedskap**

Krisberedskap definieras i förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (§4) som

*”förmågan att genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris förebygga, motstå och hantera krissituationer, och säkra kryptografiska funktioner: kryptografiska funktioner godkända av Försvarsmakten”*

Krisberedskapen bygger på att den som bedriver verksamhet under normala förhållanden har a) motsvarande ansvar under krissituationer och därmed även ansvar för att b) initiera och bedriva sektorsövergripande samverkan (ansvarsprincipen).

Regeringen nationellt, länsstyrelsen regionalt och kommunen lokalt är geografiskt områdesansvariga med ett ansvar att inom ett geografiskt område verka för inriktning, prioritering och samordning av tvärspektoriella åtgärder som behöver vidtas i en krissituation.

En rad myndigheter på central nivå har enligt förordningens bilaga ett särskilt ansvar för att vidta åtgärder inom krisberedskapen.

### **Civilt försvar**

Civilt försvar består enligt ovan av civil verksamhet som ska bedrivas under höjd beredskap och krig. Enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap är hänsyn till totalförsvarets krav en uppgift för samtliga myndigheter. En rad myndigheter är enligt förordningens bilaga bevakningsansvariga myndigheter med särskilt ansvar för att vidta åtgärder inför höjd beredskap.

MSB ska företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningskyddet (förordning (2008:1002)).

Regeringen nationellt, länsstyrelsen regionalt och kommunen lokalt är enligt ovan geografiskt områdesansvariga för krisberedskapen. De är dessutom civila totalförsvarsmyndigheter som har till uppgift att verka för inriktning, prioritering och samordning av tvärspektoriella åtgärder inom det civila försvaret.

### 3.1.2 Begrepp främst utvecklade i internationell verksamhet

#### Allomfattande ansats

Allomfattande ansats<sup>1</sup> beskrivs av Försvarsmakten som en internationell ”strategi” / förhållningssätt. Internationella insatsmiljöer ställer stora krav på bredd, långsiktighet och helhetssyn. En allomfattande ansats omfattar diplomatiska, ekonomiska, militära, civila samt humanitära medel (FM, 2011b, s 84).

En allomfattande ansats (FM, 2011a, s 74.):

- innebär att insatsen ska ha ett multifunktionellt förhållningssätt och fokus på helheten snarare än på enskilda aktörers verksamhet. Detta medför stora krav på interorganisatorisk samverkan.
- beskriver ett förhållningssätt och innefattar en stor grad av integrering, samordning och samarbete.
- handlar främst om attityder och förhållningssätt snarare än de instrument som används.
- baseras på en samverkanskultur mellan flera aktörer samt samordnade insatser mot gemensamma målsättningar.
- är komplementär till sin natur vilket innebär att ingen enskild aktör endast kan planera för den egna verksamheten eller sektorn.

#### CIMIC

Civil-Military Cooperation (CIMIC) användes ursprungligen inom NATO och omfattar den samverkan med civila aktörer som krävs till stöd för planering och genomförande av en militär operation (FM, 2011b, s 85). Enligt regeringen omfattar CIMIC ”den stabsfunktion som på olika ledningsnivåer i multinationella krishanteringsstyrkor samverkar med och ger stöd till det civila samhället och de civila organisationerna som verkar i insatsområdet. Målet med CIMIC är att skapa förhållanden som stödjer genomförandet av den militära insatsen.” (Regeringen, 2011a). Den svenska Försvarsmakten tillämpar den CIMIC-syn som är etablerad inom Nato och EU.

---

<sup>1</sup> Översättning av begreppet Comprehensive Approach (CA).

## 3.2 Helhetssyn på nationella och internationella insatser

### 3.2.1 Det vidgade säkerhetsbegreppet

Ett vidgat säkerhetsbegrepp som omfattar mer än skydd av det egna fysiska territoriet ligger till grund för de mål som regering och riksdag satt upp för samhällets säkerhet i propositionen ”Ett användbart försvar” (2008/09:140, s 14).

Målen för Sveriges säkerhet ska vara:

- att värna befolkningens liv och hälsa,
- att värna samhällets funktionalitet och
- att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättsäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Den försvarspolitiska inriktningen innebär att det inte längre finns någon uppdelning mellan en nationell insatsorganisation för Sverige och en särskild utlandsstyrka för internationella insatser, eller någon uppdelning mellan nationell och internationell förmåga. Reformen syftar till att stärka förmågan såväl nationellt som internationellt (Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 6, s 20).

Enlig regeringen ska de lösningar som Sverige utvecklar för civil-militär samverkan ska vara förenliga med de riktlinjer som finns på internationell nivå vad gäller militärt stöd till humanitära insatser (Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 6, s.100).

Prioriterade utvecklingsområden är: harmonisering av arbetssätt, samordnad utbildnings- och övningsverksamhet, gemensamt konceptuellt ramverk samt fasta ledningsstrukturer.

### 3.2.2 En multifunktionell strategi

En multifunktionell strategi bygger på samordning av civila och militära insatser i syfte att nå övergripande mål. Enligt militärstrategisk doktrin (FM, 2011b s 44) ligger den ”strategiska konsten” i att ”kunna harmonisera insatserna mellan delstrategierna (de olika medlen) så att önskade effekter uppnås och oönskade minimeras”.

Den politisk strategiska nivån är ansvarig för samordning av alla de medel den förfogar över (diplomatiska, information, militära, ekonomiska samt humanitära) och definierar de strategiska mål statsmakterna vill uppnå. Den politiska strategin är överordnad och omfattar de övriga strategierna, vilket medför att inriktning och styrning från den politiska nivån till myndighetsnivån måste vara tydlig för

att målen ska kunna brytas ner och omsättas. En värdering av effekterna och en avvägning av insatserna på den politiskstrategiska nivån är därför ständigt nödvändig under genomförandet (FM, 2011b, s 44).

Komplexiteten i internationella insatser har lett till ”behov av nya multifunktionella metoder där militära och civila insatser koordineras och harmoniseras. Utvecklingen av allomfattande ansats (Comprehensive approach) och effekttänkande är exempel på detta” (FM, 2011b, s 5).

### 3.2.3 Grunder för en allomfattande ansats

Ett utmärkande drag för den allomfattande ansatsen är att samtliga aktörer och deras respektive verksamhet är beroende av varandra. Ingen ensam aktör eller nätverk kan nå slutmålet för den övergripande insatsen. Samverkan är grunden för möjligheterna att genomföra en insats som ska kunna kallas allomfattande. Varje aktör genomför verksamhet som riktar sig till specifika delar av konflikten, men en gemensam och kumulativ (över tid) effekt krävs för att uppnå det övergripande målet (Friis & Jaremyr, 2008).

En allomfattande ansats kan åstadkommas av varierande grupper av aktörer och på olika nivåer. Friis & Jaremyr (2008) beskriver tre nivåer av allomfattande ansats:

#### 1. Whole of Government Approach (WHOGA)

WHOGA omfattar nationell samverkan på olika nivåer inför en internationell insats såväl som inför nationella kriser. Avsikten är främst att åstadkomma koordinering av olika myndigheters agerande och att skapa en effektiv användning av resurser från ett nationellt perspektiv.

#### 2. Intra-agency

Intra-agency-nivån omfattar harmonisering av verksamhet med större organisationer som regionala och internationella organisationer (främst FN, EU, AU, NATO) vilka ofta fungerar som paraplyorganisationer under en insats. Ett exempel som ges av Friis & Jaremyr är försöken att harmonisera olika aktörers verksamhet i NATO:s PRT:s i Afghanistan.

#### 3. Inter-agency

Inter-agency-nivån är bredare än intra-agency och avser all samverkan mellan olika aktörer i ett krisområde – militära, internationella organisationer, statliga organisationer samt NGO:er, insatslandets myndigheter m.fl.

### 3.2.4 Den allomfattande insatsen

Inom Försvarsmakten strävar man efter att tillämpa ett helhetsbaserat förhållningssätt enligt principerna för en allomfattande ansats vid alla insatser.

Det går dock en skiljelinje mellan internationella och nationella insatser, även om det finns en politisk intention att minska skillnaderna. Kraven på samverkan ser också olika ut om fokus ligger på krig eller fredstida verksamhet, vilket får konsekvenser för civil-militär samverkan. Detta kan exemplifieras med följande citat: ”Det är ändå skillnad, det finns någon sorts skyldighet i Totalförsvaret, den finns inte i de allomfattande ansatserna” (intervju J. Lind).

En fredsfrämjande insats kan enligt Nilsson et al. (2009) vara allomfattande förutsatt att den:

- Har ett systemövergripande förhållningssätt genom hela processen för analys, planering, genomförande och utvärdering
- Beaktar alla aktörer som är av betydelse och avser förstärka och förstärkas av dem
- Eftersträvar hållbara lösningar i samverkan med internationella och lokala aktörer

Enligt Roosberg (2011) är den vanligaste ambitionsnivån att samla och koordinera myndigheterna nationellt i enlighet med WHOGA ovan. WHOGA är en nationell strategi och kan vara en del i den allomfattande ansatsen, men inte tillräcklig för att gemensamt nå effekt i multifunktionella insatser. En allomfattande ansats har ett internationellt fokus där både intra-och inter-agencynivån för harmonisering av verksamhet och samverkan mellan aktörer på plats i ett insatsområde behöver utvecklas.

Det är inte givet att en WHOGA-insats är till nytta för den större multinationella insatsen. Till exempel har PRT<sup>2</sup>-konceptet i Afghanistan ifrågasatts genom att det fragmentiserar säkerhetsstödet och biståndsarbetet i ett antal små nationella enheter som följer en kortsiktig agenda (Goodhand & Sedra, 2009).

Förutsättningarna för att utveckla civil-militär samverkan inom ramen för en allomfattande ansats är för närvarande otillräckliga. Enligt Hull & Derblom (2011, s 32) har ”de strukturer, mandat och resurser som behövs för att realisera den politiska ambitionen om samverkan saknats och de samverkansgrupper och strategidokument som funnits har därmed varit otillräckliga”. De föreslår därför att det inrättas en ny organisatorisk struktur för civil-militär samverkan på nationell nivå, som förutom direkt insatsrelaterade uppgifter kan arbeta långsiktigt med nationella strategier för att skapa de civila och militära förmågor som de allomfattande målsättningarna kräver.

---

<sup>2</sup> Provincial Reconstruction Team

### 3.3 Sammanfattande kommentarer

Ett vidgat säkerhetsbegrepp, helhetssyn och fokus på samverkan i internationella insatser ställer krav på en multifunktionell strategi som bygger på samordning av civila och militära resurser. För att uppnå detta kan en allomfattande ansats ligga till grund för civil-militär samverkan i analys, planering, genomförande samt uppföljning och utvärdering.

En multifunktionell strategi där en stats olika medel (civila och militära) kan användas krävs för en komplex internationell insats. Sverige kan behöva utveckla WHOOGA nationellt för att nå politiska mål med en svensk insats men detta behöver ställas mot målen för insatsen som helhet. Utvecklingsbehov finns därför även när det gäller harmonisering inom ramen för större organisationer som Nato och FN, samt när det gäller samverkan mellan aktörerna i ett insatsområde.



## 4 Den strategiska och operativa nivån inom Försvarsmakten

Den här studien fokuserar på strategisk och operativ nivå inom Försvarsmaktens högkvarter. Nedan presenteras övergripande vad som omfattas av den strategiska respektive den operativa nivån.

### 4.1 Den strategiska nivån

#### 4.1.1 Strategibegreppet

I Sverige görs åtskillnad på politisk strategi (grand strategy) och militärstrategi (strategy). Militärstrategi är därmed underordnad den politiska strategin och verkar parallellt med andra (makt) medel (FM, 2011b).

I Försvarsmaktens militärstrategiska doktrin (MSD) (FM, 2011b, s 43) ges en mer allmän definition av strategibegreppet och Försvarsmakten definierar då ”en strategi” som:

*Plan eller förhållningssätt i form av mål, medel och metoder för hur tillgängliga resurser bör utvecklas, tillföras eller användas för att uppnå överordnade syften.*

#### 4.1.2 Militärstrategisk doktrin och strategisk styrning

I enlighet med Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten (FM, 2010) inriktar ÖB den övergripande verksamheten med ett strategiskt styrdokument och med MSD. I strategiskt styrdokument redovisas Försvarsmaktens verksamhetsidé, vision, värdegrund och strategiska förändringsmål (FM, 2009). I MSD anges förhållningssättet för användande och utveckling av militära medel och metoder (FM, 2011b).

Doktriner är inriktande dokument som behandlar hur stridskrafterna ska användas och utvecklas idag samt de närmaste åren. MSD (FM, 2011b, s 12) beskriver samspelet mellan den politiska och den militärstrategiska nivån samt förmedlar en grundläggande bild över hur Försvarsmakten ser på konflikter, hot, säkerhetspolitik och användningen av de egna stridskrafterna. MSD gör anspråk på att innefatta hela bredden av konfliktspektret och inrikta medel och metoder över hela konfliktskalan. MSD ger också Försvarsmakten en gemensam och enhetlig nomenklatur.

Syfte med MSD är dels att inrikta Försvarsmaktens verksamhet avseende analys, planering, genomförande och utvärdering av insatser samt att vara en

referenspunkt för beslut på alla militära nivåer, dels att beskriva och skapa bred förståelse för hur militära förmågor används av statsmakterna.

MSD ska ge förståelse och inriktning för såväl insats- och övningsverksamhet som system- och förmågeutveckling. Den är därmed ett stöd för alla former av försvarsplanering. Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP) påverkas av dess övergripande inriktning och påverkar i sin tur doktrinen på sikt.

### 4.1.3 Ansvar och roller på den strategiska nivån

Den politiskstrategiska nivån är ansvarig för samordning av alla de medel den förfogar över: militära och civila som t.ex. diplomati, sociala (samhälleliga) samt ekonomiska medel. Utformandet av den politiska strategin är förbehållen statsmakten och ska definiera vad man vill uppnå, fastställa medel och metoder samt begränsningar av angivna medel. Den politiskstrategiska nivån är ansvarig för att planlägga och genomföra kampanjer<sup>3</sup> (FM, 2011b, s 47).

På den militärstrategiska nivån klarläggs målen utifrån överordnande politiska syften. Direktiv ges till den operativa nivån omfattande mål, tid, rum, resurser, mandat och insatsregler. Detta sker oftast i dialog med den politiska nivån och påverkar den militära delen av kampanjplaneringen. På militärstrategisk nivå ska ett kampanjperspektiv antas och effekttänkande<sup>4</sup>, snarare än fokus på aktiviteter, ska omfatta insatsens samlade effekt på samtliga områden i PMESII<sup>5</sup>-modellen (FM, 2011b, s 114).

I Sverige är Överbefälhavaren ansvarig för att statsmakternas behov av militära medel för konflikthantering tillgodoses genom att stridskrafter med rätt förmåga finns tillgängliga för insatser inom givna tidsramar (FM, 2011b, s 48).

Den militärstrategiska nivån är idag delad i a) militärstrategisk insatsledning som utövas på insatsledningen och på insatsstaben av chefen INS, samt i b) ledningsstaben, som är ÖB:s stab. Detta kommer att förändras efter årsskiftet 2011/2012 när ansvaret flyttas från insatsstaben och samlas i ledningsstaben. Detta medför att all militärstrategisk inriktningsverksamhet kommer att utövas från en ledning i Högkvarteret (intervju med P. Stolt).

---

<sup>3</sup> FM använder av interoperabilitetsskäl det militära begreppet kampanj (campaigns). En kampanj kan bestå av flera länkade och överlappande insatser, både civila och militära (operationer) jfr svenska "fälttåg" (FM, 2011b, s 48).

<sup>4</sup> Effekttänkandet är ett resultatorienterat synsätt som kompletterar manövertänkandet genom att beakta effekter vidare än som fysiska resultat orsakade av militära åtgärder.

<sup>5</sup> Utvärdering av effekter sker genom att analysera hur insatsen påverkar de politiska, militära, ekonomiska, sociala, infrastrukturella och informativa domänerna, den så kallade PMESII-modellen.

Den militärstrategiska ledningen svarar genom order och direktiv för samordning av myndighetens verksamhet. Samordning vid en fredsfrämjande insats genomförs av den organisation eller sammanslutning av stater där Sverige ingår.

Den militärstrategiska ledningsnivåns centrala funktion vid genomförandet av en militär operation är att skapa bästa möjliga förutsättningar för den operativa chefens insatser i syfte att nå de politiska målen. Den militärstrategiske chefen är ensam ansvarig inför den politiska nivån. Han eller hon tilldelas normalt befogenheter att samverka med totalförsvarsmyndigheter och med aktörer utanför operationsområdet, vilket är särskilt viktigt när flera maktmedel används (FM, 2011b, s 153). Militärstrategisk nivå planerar och samordnar, till exempel på myndighetsnivå, militära insatser med civila samt överlämnar överenskommelser och kontakter med mera till operativ nivå för det praktiska genomförandet (FM, 2011b, s 50).

## 4.2 Den operativa nivån

### 4.2.1 Ansvar och roller på den operativa nivån

På den operativa nivån klarläggs målen utifrån de överordnade militärstrategiska målen samt hur tilldelade militära medel, i form av stridskrafter, ska användas. Effekttänkandet ska på operativ nivå fokusera på militära effekter av insatsen i förhållande till områdena i PMESII-modellen (FM, 2011b, s 115).

Operativ ledning omfattar främst koordinering och samordning av förflyttningar och logistik samt militära taktiska (strids)insatser mot eftersökt effekt inom ett operationsområde. Den operativa nivån är därmed länken mellan de militärstrategiska målen och de stridskrafter som ska verkställa insatser inom avdelade operationsområden.

Den operativa nivån ansvarar för den operationsplanering som samordnar de olika stridskrafterna och de taktiska insatserna, vilket uttrycks i militära operationsplaner med mål och uppgifter. Dessa är länkade i en kampanj till andra planer och måste koordineras med civila insatser. Exempelvis kan den militära uppgiften vara att bidra till säkerheten vid ett val. Valet i sig och planeringen av detta görs av andra aktörer och denna planering är då överordnad den operativt militära. Operativ ledning innebär ofta också att ”på fältet” och utifrån gemensamma mål inordna/samordna militära insatser med civila (FM, 2011b.s 50).

Vid internationella insatser tilldelas operativ ledning normalt multinationella enheter som får befogenhet att utöva befäl över svenska förband. Detta gäller dock inte administration och logistik, som normalt är ett nationellt ansvar (FM, 2005).

### 4.3 Sammanfattande kommentarer

Den politiskstrategiska nivån ska definiera strategiska mål med insatsen och de medel (t.ex. diplomatiska, humanitära, militära) som ska användas. Målen ska sedan brytas ner på olika nivåer och svenska militära och civila medel samordnas. Detta ställer för Försvarsmaktens del krav på:

- a) Samverkan på militärstrategisk nivå för att omsätta politiska mål och inriktning till mål, resurser, mandat, insatsregler etc. på den operativa nivån. Samverkan bör ske med den politiskstrategiska nivån samt med de myndigheter som ansvarar för civila medel i den svenska insatsen.
- b) Samverkan på operativ nivå för att klarlägga militärstrategiska mål samt hur stridskrafterna ska användas i förhållande till civila medel för att nå bäst effekt. Samverkan bör ske med den militärstrategiska nivån samt med myndigheter som ansvarar för civila insatser på den nivå som motsvarar den operativa nivån inom Försvarsmakten. Samverkan bör även ske för civil-militär samordning på plats i insatsområdet i syfte att nå uppställda mål.

Kedjan politiskstrategisk-militärstrategisk-operativ nivå måste vara tydlig och målen klarlagda så att de kan förstås och brytas ner på respektive nivå. Detta torde kräva ett extensivt utbyte mellan departementen horisontellt och mellan nivåerna vertikalt.

## **5 Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå idag**

Militärstrategisk samverkan omfattar enligt Försvarmakten bland annat utbyte av information, tydliggörande av ansvar och identifiering av samarbetsområden. Samverkan sker i olika former och mellan olika aktörer beroende på sammanhanget. Militärstrategisk doktrin tar upp följande fyra punkter (FM, 2011b, s 152).

1. Samverkan sker med till exempel sidoordnade chefer, myndigheter, andra stridande parter och civila organisationer. Den åstadkoms genom förhandlingar, överläggningar, överenskommelser och/eller gemensamma beslut.
2. Inom ramen för totalförsvaret samordnar regeringen kris- och krigsförberedelser samt understöd av militära och civila operationer under kris, höjd beredskap och i krig. Sådan samverkan sker mellan Försvarmakten, civila myndigheter, organisationer och civila företag.
3. Samverkan genomförs också mellan Försvarmakten och övriga myndigheter (eller motsvarande), kommuner eller organisationer i syfte att under regeringen samordna förberedelser för samt genomförande av nationella och internationella insatser i fred och kris.
4. Samverkan sker även med internationella aktörer då Försvarmakten på regeringens uppdrag genomför verksamhet som kräver sådan samverkan.

Den här studien fokuserar främst på samordning av svenska medel, där avsikten främst är att åstadkomma koordinering av olika myndigheters verksamhet för att nå svenska mål med en insats. Viktigt att nämna är dock att samordning även krävs med internationella aktörer för att nå ökad effekt i en internationell insats som helhet.

### **5.1 Försvarmaktens samverkan med civila aktörer vid internationella insatser**

Nedan ges en kort genomgång av ansvar och roller för fyra civila aktörer (MSB, Folke Bernadotteakademin, Sida och Rikskriminalpolisen) som ofta samverkar med Försvarmakten i internationella insatser (se även Bandstein, 2010).

### 5.1.1 MSB

MSB har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka eller en kris. MSB ska enligt instruktion (2008:1002):

- ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris.
- företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. Myndigheten ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningsskyddet.
- kunna medverka med insatser i Sveriges internationella humanitära verksamhet och får delta i räddnings- och katastrofinsatser vid katastrofer i andra länder som fordrar omedelbara åtgärder.
- kunna stödja biståndsinsatser som avser humanitär minhantering, stärkande av katastrofberedskap och tidig återuppbyggnad efter katastrofer.
- i samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer förbereda så att myndigheten, i en situation då många svenska medborgare eller personer med hemvist i Sverige drabbas av en allvarlig olycka eller katastrof utanför Sverige, med kort varsel i ett inledande skede kunna stödja utlandsmyndigheter och de nödställda.

Samverkan med Försvarsmakten kan ske inom flera av MSB:s internationella verkansområden, exempelvis inom civil konflikthantering, räddningsarbete i katastrofområden eller genom biståndsinsatser i konfliktmiljöer. Samordning eller samverkan mellan MSB och Försvarsmakten kan därför också ske på olika nivåer i organisationen, både bland insatspersonal ute i fält och bland personal på högkvarteren (Bandstein, 2011, s 13).

### 5.1.2 Folke Bernadotteakademien

Folke Bernadotteakademien (FBA) har den övergripande uppgiften att förbättra samordningen av Sveriges internationella freds-, säkerhetsfrämjande-, konfliktförebyggande- och krishanteringsinsatser. Till uppgifterna hör att bedriva utbildning, samträning och övningsverksamhet för att utveckla Sveriges samlade förmåga på området (FBA, 2011).

FBA har främst fyra uppgifter när det gäller internationella insatser (Bandstein, 2010 s 11):

- Rekrytera, utbilda, utrusta och sända ut civil personal
- Samordna ansvaret när fler än en (civil) myndighet sänder ut personal
- Ansvara för lägesuppdatering för civil personal i insatsområden
- Erfarenhetshandling

Försvarsmakten samverkar med Folke Bernadotteakademin m.fl. myndigheter i flera olika grupper som bildats för samverkan i internationella insatser för, bl.a. Nationella kontaktgruppen för SSR<sup>6</sup>-frågor samt Referensgruppen för konflikt- och krishandlingsfrågor.

### 5.1.3 SIDA

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA) ansvarar för att hantera bidrag eller annan finansiering till stöd för insatser och för att uppfylla målen för det internationella utvecklingssamarbetet som en del i genomförandet av Sveriges politik för global utveckling. Målet för det svenska biståndet är att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Att bekämpa fattigdomen är i fokus för biståndet. Tre områden har särskilt prioriterats för en rättvis och hållbar utveckling: demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet och kvinnors roll i utvecklingen samt klimat och miljö (Regeringen, 2011b).

Sida ska enligt (förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA) samverka med andra aktörer, inklusive organisationer i det civila samhället och näringslivet som kan bidra till att uppfylla regeringens mål för det internationella utvecklingssamarbetet.

När Sida finansierar aktiviteter i områden där även Försvarsmakten verkar så finns det ett behov av samverkan även på den strategiska nivån. Koordinering mellan Sida och Försvarsmakten sker av den anledningen framförallt kring Afghanistaninsatsen eller kring SSR-frågor (Bandstein, 2010, s 12).

Ett problem för SIDA är att det saknas tydlig politisk styrning. Det finns två policies; en som gäller humanitärt bistånd som bygger på FN:s principer om opartiskhet och neutralitet och en relativt ny policy från 2010, vilken handlar om utveckling inom utvecklingssamarbetet. Den senare policyn trycker på vikten av civil-militär samverkan, vilket riskerar att krocka med de krav på opartiskhet i ett insatsområde som ställs inom det humanitära biståndet (intervju med P. Trädgårdh).

---

<sup>6</sup> Security Sector Reform - metod i att stödja postkonfliktländer och sviktande stater i syfte att skapa en väl fungerande säkerhetssektor. Omfattar bl.a. stöd till försvar, polis och rättsväsende.

#### 5.1.4 Rikskriminalpolisen

Rikskriminalpolisens (RKP) uppdrag kan delas in i tre delar; bekämpning av grov organiserad brottslighet, internationellt samarbete och krisberedskap. RKP är Sveriges kontaktpunkt för internationellt polissamarbete och brottsbekämpning. Arbetet sker inom ramarna för Interpol, Europol, Sirene<sup>7</sup>, Östersjösamarbetet (BSTF)<sup>8</sup> och polis- och tullsamarbetet mellan de nordiska länderna. RKP ansvarar även för polisens fredsfrämjande verksamhet, där svenska poliser deltar i missioner utomlands.

RKP ansvarar för den nationella beredskapen för kriser och särskilda händelser, samt för en rad nationella resurser som Nationella insatsstyrkan, polisflyget och rikskommunikationscentralen.

Samverkan med Försvarsmakten sker framförallt i form av informationsutbyte i formella samverkansorgan såsom samverkansgruppen för Afghanistan och nationella kontaktgruppen för SSR. Däremot sker det idag ingen gemensam analys, planering eller genomförande mellan RKP och Försvarsmakten eftersom RKP framförallt skickar personal genom EU eller FN. Samordningen sker istället inom ramen för dessa organisationer och inte på det nationella planet (Bandstein, 2010, s 15).

#### 5.1.5 Samverkansformer i dag

När det gäller internationella insatser bör enligt regeringen civila och militära aktörer ”verka för samma övergripande mål och i ökad utsträckning samordnas i de insatser där det är efterfrågat och möjligt, för att uppnå synergieffekter i både planering, genomförande och utvärdering av insatser” (Regeringens skr. 2009/10:124, s 27). Det är värt att notera att denna ambition sträcker sig längre än till nationell samordning av svenska aktörer och att målen för en svensk insats behöver ställas mot övergripande mål för insatsen som helhet.

Enligt Bandstein (2010) finns det flera samverkansgrupper på strategisk och operativ nivå där Försvarsmakten och civila myndigheter träffas regelbundet. Dessa används framför allt för informationsutbyte. Ett undantag utgörs av nationella kontaktgruppen för SSR-frågor där det genomförs viss gemensam analys och planering.

Samverkan på nationell basis behöver inte nödvändigtvis betyda att svenska civila och militära delar i en insats samverkar på plats i insatsområdet, vilket kan vara betydelsefullt att lyfta fram (intervju P. Stolt). Samverkan kan istället handla

<sup>7</sup> Supplementary Information Request at the National Entry (begäran om kompletterande uppgifter vid det nationella gränsövergångsstället). Gränssamarbete mellan Schengenstaterna.

<sup>8</sup> ”Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region” (BSTF), är ett samarbete mellan länderna runt Östersjön vars syfte är att bekämpa organiserad brottslighet i området.



om att identifiera om det går att nå ökad effekt genom nationell koordinering utifrån en helhetssyn på förmågor och resurser.

I dag saknas formella organisatoriska lösningar på den strategiska nivån (intervju P. Stolt). Två relativt nya initiativ är en arbetsgrupp för civil-militär samverkan: AG CMS, som syftar till att identifiera, förbättra och samordna Försvarmaktens arbete avseende civil militär samordning och samverkan nationellt och internationellt, samt en arbetsgrupp för myndighetssamverkan på strategisk nivå, AG MyndSam, för långsiktig utveckling av civil-militär samverkan inom respektive myndighets arbetsområde med fokus på internationella fredsfrämjande insatser.

## **5.2 Sammanfattande kommentarer**

Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå sker i dag i olika samverkansgrupper. Grupperna används i huvudsak för informationsutbyte och fasta myndighets- och nivåöverskridande strukturer utifrån kraven som ställs i en allomfattande ansats saknas.

När det gäller den politiska nivån har studier (se Bandstein, 2010, Riksrevisionen, 2011) visat att nödvändig samordning inom regeringskansliet mellan berörda departement saknas. Detta medför otydlig och otillräcklig styrning och inriktning från politisk nivå, vilket försvarar genomförandet av samordning mellan myndigheterna. Eftersom styrning handlar om resurser och inriktning minskar otydlighet om civil-militär samverkan motivationen hos enskilda myndigheter. Det blir osäkert vad som är ”rätt saker” att lägga kraft på. Ett exempel är om det ska vara prioriterat att försöka minska kulturella skillnader mellan SIDA som arbetar med utvecklingsfrågor och Försvarmakten som arbetar med säkerhetsfrågor.

## 6 Den allomfattande ansatsens faser kopplat till strategisk och operativ nivå

### 6.1 Den allomfattande ansatsen som förhållningssätt

En allomfattande ansats handlar mindre om instrument och resurser och mer om attityder och förhållningssätt. I grunden behövs en samverkanskultur mellan en mångfald aktörer samt samordnade och samverkande insatser mot gemensamma eller ömsesidigt stödande mål (FM, 2011b, s 85).

Roosberg (2011) har genomfört en jämförande begreppsutredning av den allomfattande ansatsen, COIN och CIMIC. Roosberg skriver följande om den allomfattande ansatsen kopplat till strategi s 21:

*”Om strategi är att formulera en gemensam målsättning för olika politikområden och att mobilisera och samordna deras gemensamma resurser är den allomfattande ansatsen ett avgörande strategiskt hjälpmedel. Den allomfattande ansatsen, nyttjad som förhållningssätt bland de ömsesidigt beroende aktörerna, möjliggör då strategi. Den allomfattande ansatsen blir, ur sin doktrinära betydelse, därför samma sak som en förståelse för både det egna instrumentets begränsningar och möjligheter såväl som förståelsen för andra aktörers instruments begränsningar och möjligheter samman med det egna instrumentet; samt att på olika sätt förhålla sig till de olika graderna av harmonisering som är möjliga med olika aktörer”.*

Nedan beskrivs den allomfattande ansatsens faser kopplade till Högkvarterets strategiska och operativa nivå under rubrikerna Analys, Planering, Genomförande, samt Uppföljning och utvärdering utifrån (Nilsson et al., 2009). Informationen i avsnitten nedan har där inget annat anges hämtats från Militärstrategisk doktrin (FM, 2011b).

### 6.2 Analysfasen

Behovet av gemensam förståelse och analys – både vertikalt och horisontellt – är grundläggande i en allomfattande insats. Analyser utförs ofta av de enskilda aktörerna men att i efterhand kombinera de olika resultaten har visat sig vara otillräckligt och ineffektivt (Nilsson et al., 2009). Analysfasen kartlägger dels a) konflikten eller krisen: Var i består konflikten? Vilka är parterna? Vilka är övriga

aktörer påverkar konflikten? Vilka internationella aktörer agerar i området? Dels b) Sveriges eventuella bidrag: Ska Sverige bidra? Kan Sverige bidra och i så fall med vad? Vad krävs för att Sverige ska kunna delta i insatsen? Dessa och många andra frågor hanteras under analysfasen. Analys av osäkerheter i underlaget och vilka osäkra variabler man i planeringsfasen måste ta hänsyn till och hantera är en stor utmaning.

### 6.2.1 Konfliktanalys

Försvarsmakten (och andra myndigheter i Sverige) ska kontinuerligt följa händelseutvecklingen i närområdet och övriga omvärlden. När en konflikt identifieras – som kan komma att engagera svenska militära och andra resurser – ska en konfliktanalys (se t.ex. Grönberg et al., 2010) genomföras.

*Konfliktanalysen*, som genomförs av MUST (intervju med J. Sandler), syftar till att skapa underlag för beslut om engagemang är underlag för planering och utvärdering av en insats. Analysen ska resultera i en gemensam och delad lägesuppfattning som tillgodoser alla myndigheters behov av underlag för att kunna bedöma eget engagemang och en samordnad insats. Den fungerar såväl på politisk nivå som på myndighetsnivå.

## 6.3 Planeringsfasen

Planering inför en allomfattande insats innebär att skapa ett ramverk för insatsen. Aktörerna ska komma överens om mål, tillvägagångssätt och medel (Nilsson et al., 2009). Analysen av konflikten och vilka aktörer som representeras i planeringsfasen påverkar hur insatsen utformas, vilka mål som förväntas uppnås och hur tillgängliga resurser bäst används för att nå önskad effekt. Med hänsyn till utmaningarna listade i avsnitt 2.2 ovan bör planeringsfasen även innehålla moment där aktörerna identifierar skillnader och likheter samt möjligheter och begränsningar för en allomfattande insats i den specifika konstellationen av inblandade och i den kontext som krisen utgör. Det är viktigt att processen är iterativ och att en kontinuerlig dialog mellan strategisk, operativ och fältnivå förs så att hänsyn kan tas till förändringar i konfliktområdet (Nilsson et al., 2009).

### 6.3.1 Den militärstrategiska insatsplaneringen

Den *militärstrategiska insatsplaneringen* syftar till att omsätta politiska mål och riktlinjer när det gäller samordning kring vad den militära insatsen ska uppnå. Konfliktanalysen ska vara planeringens utgångspunkt och skapa en fördjupad förståelse för underliggande konfliktorsaker, inblandade aktörers mål, metoder och medel samt deras styrkor och svagheter. Analysen syftar till att skapa underlag för beslut om engagemang och är underlag för planering och utvärdering av en insats. Konfliktanalysen ska resultera i en gemensam och delad

lägesuppfattning som tillgodoser alla myndigheters behov av underlag för att kunna bedöma eget engagemang och en samordnad insats. Den fungerar såväl på politisk nivå som på myndighetsnivå (FM, 2011b, s 152).

Metod för insatsplanering ska tillgodose nationellt behov av planering för insatser i Sverige och internationellt. Den måste möta de krav på interoperabilitet som överenskommit internationellt. Andra myndigheter och icke-militära organisationer använder metoder utvecklade för att möta egna organisatoriska behov. Försvarsmaktens personal ska enligt militärstrategisk doktrin vara väl förtrogen med sådana metoder för att underlätta samverkan vid planeringen av samordnade insatser (FM, 2011b, s 153-154).

När det gäller militär insatsplanering använder Försvarsmakten NATO:s planeringsprocess. Nuvarande Guidelines for Operational Planning (GOP) kommer inom kort att ersättas med Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) (se gärna Åkerström, 2011 för en beskrivning av COPD).

### 6.3.2 Försvarsplaneringen

*Försvarsplaneringen* omfattar ett stort antal aktiviteter med den operativa planeringen som den gemensamma kärnverksamheten. Försvarsplanen utgår från insatsorganisationen, med eventuellt stöd från annan part och gällande militär doktrin.

Enligt regeringens budgetproposition (Prop. 2011/12:1 Utgiftsområde 6, s. 78) bör Försvarsmaktens arbete med försvarsplanering ske samordnat med myndigheter som har särskilt ansvar enligt förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Regeringen betonar följande:

*Som anges i förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har myndigheten uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser. Vidare har utpekade myndigheter i Krisberedskapsförordningen ett ansvar att planera för åtgärder för att samhället ska kunna motstå påfrestningar av olika slag, från kriser till höjd beredskap. Regeringen vill betona vikten av att denna planering genomförs och att det finns en helhetssyn som omfattar hela hotskalan. Myndigheter som omfattas av förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap bör därför t.ex. inom samverkansområdena arbeta med såväl åtgärder för fredstida krissituationer som planering av åtgärder vid höjd beredskap.*

### 6.3.3 Planering på operativ nivå

Den *operativa planeringen* genomförs inom ramen för en kontinuerligt pågående operativ studie med målet att ha aktuella planer (utvecklade i varierande

omfattning) för alla tilldelade (och möjliga närtida) uppgifter såväl nationella som multinationella. Operativ planering kan här omfatta planering från militärstrategisk nivå till förbandsnivå. Operativ planering indelas i krisplanering och förberedande planering (FM, 2011, s 156-157).

*Krisplanering* ska avse planering för att hantera pågående eller nära förestående verkliga utmaningar och hot inklusive olika typer av incidenter.

*Förberedande planering* ska omfatta grundoperationsplanering och omfallsplanering. *Grundoperationsplanering* ska omfatta en fullständig planering för bland annat höjning av beredskap, mobilisering, utgångsgruppering och uppgifter i syfte att kunna hantera vissa prioriterade omfall.

*Omfallsplaneringen* ska ske mot olika scenarier inom hela konfliktspektret (nationellt, i närområdet och globalt) samt utvecklas i varierande grad från koncept till fullständiga operationsplaner. Realiserbarhetsprövning ska ske genom spel, simuleringar och fältövningar. Omfallsplanering med planer – utvecklade ända ner till förbandsnivå – kan i vissa fall utgöra underlag för insatsorganisationsvärdering och förbandsutveckling.

## 6.4 Genomförandefasen

Samordning mellan aktörer kan se olika ut beroende på sammanhanget och vilka aktörer som ingår. ”Olika organisationer har olika kriterier för hur effektiv samordning ser ut” skriver Nilsson et al. (2009, s 57). Författarna varnar därför för förhållningssätt av typen ”one-size-fits-all” och förespråkar i stället flexibilitet. Flexibilitet krävs även för att kunna anpassa resurser och verksamhet till krisens och insatsens organisatoriska och faktiska kontext. Även om mekanismer för samordning är viktiga kan ad hoc-upplägg ”vara positiva eftersom de i allmänhet är bättre lämpade för att tillgodose specifika behov på fältnivå” (ibid. s 10-11).

Exempel på frågor som måste lösas är hur informationsdelning mellan olika aktörer, inte minst mellan civila och militära organisationer, ska fungera. Detsamma gäller styrning och ledning som medel för att åstadkomma effektiv samordning. Ansvar, legitimitet och maktrelationer blir viktiga parametrar: Vem i en allomfattande insats har lead? Vem har ansvar för att säkerställa implementeringen av en allomfattande ansats?

### 6.4.1 Genomförande på strategisk nivå

Utifrån den gällande försvarspolitiska inriktningen inarbetar och utvecklar Försvarsmakten målen till militärstrategiska mål genom begreppen förebygga, hävda, dämpa, skydda, försvara. Följande beskrivningar är tagna ur Militärstrategisk doktrin (FM 2011b, s 77):

- Förebygga

Försvarsmakten ska bidra till att förebygga att konflikter uppstår eller förvärras. Samhällets möjligheter att motstå svåra påfrestningar och den militära organisationens förmåga att genomföra väpnad strid visar på Sveriges vilja att bevara landets fred och självständighet. Därmed uppnås en stabiliserande effekt som förebygger konflikter och understödjer svensk självständighet

Genom ett utvecklat samarbete med organisationer och stater skapas förutsättningar för att förebygga konflikter och att öka stabiliteten i vår omvärld.

- Hävda

Försvarsmakten ska kunna hävda Sveriges suveränitet och territoriella integritet samt värna nationella intressen mot yttre hot, även utanför svenskt territorium. Det militära försvaret ska kunna säkra svensk försörjning bland annat genom att hävda våra möjligheter att använda internationella handelsvägar.

- Dämpa

Försvarsmakten ska bidra till att dämpa konflikter och förhindra att dessa sprids. Om konflikter uppstår i vårt närområde ska därför svensk militär närvaro snabbt kunna upprättas. Beredskapshöjande åtgärder ska dessutom kunna vidtas så att aggressiva aktioner kan mötas tidigt och inte får avsedd effekt.

- Skydda

Försvarsmakten ska bidra till att skydda samhället och dess funktionalitet genom stöd till andra myndigheter. Detta innebär att den militära organisationen ska kunna användas för att hantera situationer som inte direkt hotar Sveriges fred och självständighet, men ändå kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner.

- Försvara

Försvarsmakten ska ensamt eller tillsammans med andra kunna försvara landet mot ett väpnat angrepp mot vårt eget territorium, men även ha möjlighet att försvara vår säkerhet genom insatser inom och utanför vårt närområde.

## 6.4.2 Operativ förmåga

Enligt regeringen (prop. 2011/2012:1 s 38) bör Försvarsmaktens operativa förmåga möta kraven på ett användbart, tillgängligt och flexibelt försvar för insatser i Sverige, i och utanför närområdet.

Försvarsmakten ska ha en operativ förmåga att:

- Genomföra omvärldsbevakning
- Genomföra insatser

- Utveckla insatsorganisationen.

Efter förberedelser ska Försvarsmakten kunna kraftsamla hela insatsorganisationen för att enskilt, eller tillsammans med andra, kunna möta ett allvarligt militärt hot. Försvarsmakten ska även vara beredd att ta emot militärt stöd från andra stater eller organisationer.

### 6.4.3 Omvärldsbevakning på operativ nivå

Syftet med omvärldsbevakningen är att inom ett kort perspektiv skapa förutsättningar för att upptäcka och avvisa kränkningar samt hantera incidenter. I ett längre perspektiv är syftet att analysera förändringar i hotbilden, lämna underlag till beslut om svenskt deltagande i insatser och skapa den kunskap som krävs för att vid behov förändra den operativa förmågan.

### 6.4.4 Genomförande av insatser

Försvarsmaktens förmåga att genomföra insatser ska täcka hela skalan från att kontinuerligt kunna upptäcka och hantera kränkningar till att genomföra väpnad strid i lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Försvarsmaktens insatser kan dels äga rum:

- a) I anslutning till det svenska territoriet i syfte att hävda Sveriges territoriella integritet, i en nära samverkan med andra svenska myndigheter.
- b) Inom ramen för internationell konflikthantering, i första hand med andra stater eller organisationer.

Händelseutvecklingen kan göra att båda insatstyperna vävs in varandra.

## 6.5 Uppföljning- och utvärderingsfasen

Uppföljning och utvärdering är svårt, inte minst med tanke på internationella insatsers komplexitet och politiska ofta långtgående och abstrakta mål som är svåra att bryta ner på de olika nivåerna i en insats. Dessutom finns skillnader mellan olika aktörers metoder och tillvägagångssätt vid uppföljning och utvärdering. En planering för denna fas bör genomföras i de inledande analys- och planeringsfaserna och sedan ske kontinuerligt för att möta förändringar under insatsens gång (Nilsson et al., 2009).

### 6.5.1 Genomförande av uppföljning och utvärdering

Den konfliktanalys som togs fram under analysfasen ligger tillsammans med rapportering från operativ chef om uppnådda resultat till grund för uppföljning

och utvärdering. Enligt militärstrategisk doktrin kopplas i den tidiga analysen indikatorer på förändringar till de problem som måste hanteras. På strategisk nivå ska ”valet av indikatorer fokuseras på konfliktens drivkrafter och mer långsiktig påverkan. På operativ nivå ska fokus ligga på effekter och mer kortsiktiga resultat som uppnåtts genom en eller flera aktiviteter”. ”Samverkan ska ske på myndighetschefsnivå med andra svenska myndigheter verksamma i samma insatsområde och av operativ chef i operationsområdet (FM, 2011b, s 155).

## 6.6 Sammanfattande kommentarer

Den allomfattande ansatsens förhållningssätt och faser bör utgöra ram för civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå. Syftet med samverkan bör vara tydligt och leda till önskad effekt.

Viktiga frågor som bör ställas i varje fas rör:

- a) mellan vilka aktörer eller verksamheter samverkan bör ske,
- b) i vilka former samverkan bör ske, samt
- c) i vilken grad samverkan bör ske.



## 7 Utgångspunkter för utveckling av civil-militär samverkan

I det här kapitlet analyseras resultatet av studien. Syftet har varit att lämna förslag på utveckling av Försvarsmaktens interna funktion och verksamhet på strategisk och operativ nivå inom området civil-militär samverkan.

Frågeställningar som studien försökt besvara är:

1. Vilka förutsättningar finns för att genomföra civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom ramen för en allomfattande ansats?
2. Hur kan civil-militär samverkan genomföras på strategisk och operativ nivå för att nå ökad effektivitet vid internationella insatser?

Nedan följer några viktiga utgångspunkter att ta hänsyn till inför utvecklingen av civil-militär samverkan.

### 7.1 Viktiga utgångspunkter

#### 7.1.1 Hänsyn bör tas till bristande samordning av mål och inriktning för civil-militär samverkan på politisk nivå

Nuvarande styrning från den politiskstrategiska nivån har kritiserats. Brister i inriktning och mål för samverkan nedåt till myndighetsnivån har konstaterats. Enligt Riksrevisionen bör regeringen ”i sin styrning klargöra när och hur samverkan mellan svenska aktörer ska bedrivas eftersom behovet av svensk samverkan varierar mellan olika situationer” (Riksrevisionen, 2011, s 12). Vidare föreslås att:

- Regeringen bör pröva andra modeller eller funktioner för att säkerställa samverkan över departementsgränser och mellan myndigheter. En sådan funktion bör ha ett tydligt mandat och beslutsbefogenheter.
- Regeringen bör se över styrningen av de berörda myndigheterna samt aktuella policydokument så att dessa är samstämmiga och inte ger motstridiga signaler.

Ovan givna beskrivna brister riskerar att försvåra samverkan. Det är därför viktigt att det finns samverkanspersoner mellan departements- och myndighetsnivån som har till uppgift att förbättra kommunikationen vid insatser. Politiska mål och inriktning vid en insats samt samordning av olika svenska medel kan behöva tydliggöras för berörda myndigheter på strategisk nivå. Detsamma gäller omvänt: Försvarsmaktens och andra berörda myndigheters

förutsättningar och förmåga att svara mot ställda krav kan behöva klarläggas gentemot den politiskstrategiska nivån.

### **7.1.2 Hänsyn bör tas till att samverkan sker i ett osäkert<sup>9</sup> sammanhang**

Förhållandena inom HKV utgör det sammanhang där civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå ska utvecklas. Det finns framför allt två viktiga grundförutsättningar att ta hänsyn till. Högkvarterets organisation kännetecknas i mångt och mycket av:

- Ständiga omorganiseringar

Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå bör ses som ett långsiktigt åtagande av Försvarsmakten, MSB och övriga myndigheter. Ständiga omorganiseringar, inom främst HKV och MSB, medför bristande kontinuitet på flera sätt. Uppgifter, ansvar och befogenheter byter organisatorisk hemvist och överförs till ny personal. Verksamheter som varken är strikt reglerad eller utgör kärnverksamhet riskerar att ”glömmas bort”. Civil-militär samverkan är i viss mån sådan verksamhet, vilket gör att ansvar för civil-militär samverkan riskerar att falla mellan stolarna.

- Ständiga personalbyten

Personal som deltar i civil-militära samverkansgrupper på strategisk och operativ nivå byts ofta ut. Detta gäller även departementsnivån. Byte av individer påverkar utvecklingen och effekten av samverkan. I grupper där aktörerna har skilda uppgifter, professioner, mandat och kultur utgör kunskap om varandra en grund för fungerande samverkan. Denna kunskap byggs upp succesivt i gruppen och blir personlig kunskap hos deltagarna. Kommunikationen uppåt med framför allt Försvarsdepartementet kan också bli lidande och det kan vara svårt att bygga förtroendefulla relationer när personalbyten och omorganiseringar leder till bristande kontinuitet.

### **7.1.3 Samverkan bör vara motiverad och strukturerad**

När samverkan ses som standardlösningen för interorganisatorisk samordning och kraven på samverkan i alla dess former och färger duggar tätt finns det skäl att fundera över vilken samverkan som är motiverad. Det finns många löst sammansatta samverkansgrupper på strategisk och operativ nivå (se Bandstein, 2010), medan formella strukturer saknas. Flera grupper och nätverk startas upp, för att sedan rinna ut i sanden, andra fungerar dåligt. Enligt Bandsteins studie och

---

<sup>9</sup> Kommentar: Begreppet ”dynamiskt” används ofta för att beskriva osäkra sammanhang.

intervjuerna i den här studien är samverkansgrupperna i huvudsak forum för informationsutbyte.

En slutsats som kan dras av ovanstående är att samverkan behöver struktureras och få ett tydligare fokus. Samverkan bör för att vara meningsfull, ge ökad kostnadseffektivitet och/eller ge ökad operativ nytta för parterna. I ett arbete med syfte att begränsa antalet samarbetsgrupper i Försvarens deltagande i internationella materiel- och forskningssamarbeten användes bl.a. dessa två typer av kriterier för att värdera pågående samarbeten (Nilsson, 2011). Sådana övergripande kriterier bör brytas ner och göras mer specifika för att värdera civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå. Prioriteringar av olika kriterier bör även ske utifrån de behov som sammanhanget ställer på samverkan.

Inom Försvarens skapas nya förutsättningar, dels av de pågående förändringarna i personalförsörjning och ledningsstruktur, dels av den helhetssyn på insatser som regeringen deklarerat. Detta påverkar även civila aktörers insatser i kriser nationellt och internationellt.

#### **7.1.4 Samverkan bör utgå ifrån kända strukturer**

Det sker en hel del samverkan på strategisk och operativ nivå. I en föränderlig organisatorisk värld är det ofta bättre att bygga på kända strukturer och processer än att starta något helt nytt.

Med en helhetssyn på insatser och en allomfattande ansats som ram bör den civil-militära samverkan som utvecklas på HKV för internationella insatser även ta hänsyn till hur samverkan utvecklas på den nationella nivån när det gäller a) uppbyggnaden av ett territoriellt försvar; b) totalförsvarets behov och utveckling, c) förmåga att ge och ta emot stöd från andra länder samt d) förmåga att lämna stöd till samhället i fred.

## **8 Utveckling mot en motiverad och effektstyrd samverkan**

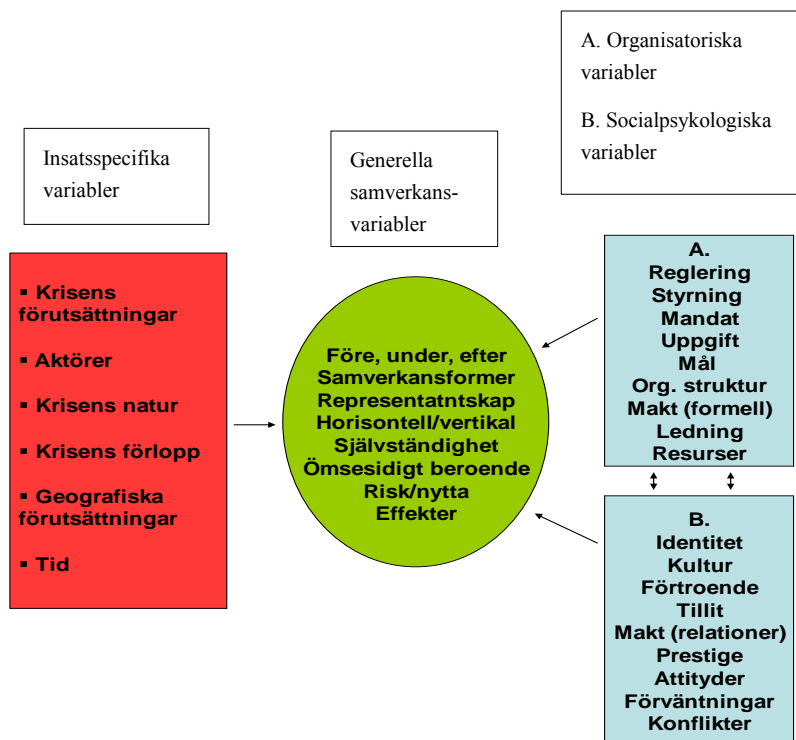
Syftet med den här studien är att föreslå en utveckling av samverkan för att nå effektiva insatser. I Militärstrategisk doktrin (FM, 2011b, s 113) sägs att det för gällande effektbaserad analys och planering ska finnas en logisk koppling mellan mål, effekter och aktiviteter. ”Att genomföra en effektbaserad analys och planering kräver en metodik som förtydligar och länkar samman det önskvärda resultatet med militära aktiviteter.” Detta synsätt bör även gälla samverkan.

En effektstyrd samverkan handlar som jag ser det om planerad och styrd samverkan, dvs. samverkan som beslutas formellt i bestämda syften för att nå ökad effektivitet i något avseende. Jag har därför valt att utesluta informell samverkan och samverkan som sker ad hoc vid behov. Dessa former av samverkan är ständigt pågående inom och mellan organisationer och fyller en viktig roll, men tas alltså inte upp här.

Nedan redovisas samverkansmodellen kopplad till en utveckling av civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå.

### **8.1 En modell för utveckling av samverkan på strategisk och operativ nivå**

Samverkansmodellen som presenteras här omfattar variabler som vanligen påverkar samverkan mellan organisationer i krishantering. Modellen kan användas för analys av egen och andras organisationer och som underlag vid ett utvecklingsarbete. De olika variablerna i modellen kan kompletteras med nya eller ersättas med andra beroende på sammanhanget. I följande avsnitt kopplas modellen till civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå utifrån studiens resultat.



Figur 2. Samverkansmodellen

### 8.1.1 Samverkansformer och representantskap – de generella samverkansvariablerna

Till de generella samverkansvariablerna räknas sådant som hör till själva samverkan: Samverkansformer, representantskap, horisontell/vertikal samverkan, grad av självständighet, ömsesidiga beroenden, risk/nytta med samverkan samt effekter som uppnås. Samverkansvariablerna är i huvudsak generella och kan appliceras på olika typer av samverkanssammanhang, t.ex. inom ramen för en allomfattande ansats eller utifrån före-under-efterperspektiv på en kris eller insats (den uppdelning som vanligen används i civila sammanhang).

Samverkansformer där effekterna sätts i centrum bör utvecklas. Frågor som ”vad ska samverkan lösa för problem eller utmaningar?” samt ”vilka aktörer bör delta för att det ska vara meningsfullt att samverka?” behöver redas ut inför sammansättningen av en samverkansgrupp. Tydlighet i mål med samverkan, deltagarnas ansvar och roller i gruppen samt en tydlig agenda är viktigt.

Den samverkan som bedrivs ska vara meningsfull för deltagande aktörer. Det bör finnas ett ömsesidigt beroende mellan verksamheterna eller åtminstone en gemensam syn på att samverkan leder till ökad effekt. Finns det en osäkerhet kring om samverkan ger ett mervärde är frågan ”Behöver vi samverka?” berättigad.

Representantskap är en annan variabel att ta hänsyn till. Sammansättning utifrån kompetens, rang eller tillgänglighet etc. påverkar den samlade kunskapen och maktrelationerna i en grupp. Kunskap som utvecklas i samverkansgrupper riskerar att bli personberoende. Då avses inte den typ av kunskap som dokumenteras och (förhoppningsvis) slussas vidare till moderorganisationerna, utan kunskap som utvidgad förståelse för sakområdet, för deltagande myndigheter och för gruppens möjligheter och begränsningar. I och med att personal ofta byts ut tenderar gruppens samlade kunskap att variera. Därför är det viktigt att representanterna har goda kunskaper om den egna organisationens förutsättningar så att en professionell, icke-personberoende tillit kan lägga grund för samverkan.

Graden av självständighet i förhållande till andra aktörer är kanske särskilt viktig att förhålla sig till när det gäller civil-militär samverkan. Aktörerna bör väga risk mot nytta. Är riskerna större än nyttan är det kanske bättre att begränsa samverkan till ett minimum. Ett exempel är en civil aktör som avstår från kontakt med militären eftersom de inte vill riskera att förlora i trovärdighet i ett insatsområde. Inom ramen för en allomfattande ansats bör sådana ställningstaganden kunna redovisas.

### **8.1.2 Mål, mandat och struktur – de organisatoriska variablerna**

Organisatoriska variabler utgörs i det här sammanhanget av sådant som hör till representanternas moderorganisationer i en samverkansgrupp. Hit hör moderorganisationernas uppgifter, mål, mandat, reglering, ledning, strukturella förutsättningar, samt resurser. Detta är viktig input i en samverkansgrupp, där deltagarna sällan har någon djupare kunskap om varandras organisationer. Eftersom samverkan sker i ett sammanhang som saknar kontinuitet både organisatoriskt och personellt bör det vara varje representants skyldighet att vara ordentligt insatta i den egna organisationens förutsättningar och vara uppdaterad på vad som händer inom området. Representanterna har ett ansvar för att kunna delge gruppen begränsningar och behov relaterade till egna uppgifter samt att uppmärksamma när t.ex. mål, reglering och mandat påverkar möjligheterna till samverkan.

### **8.1.3 Kultur, identitet och tillit – de socialpsykologiska variablerna**

De socialpsykologiska variablerna utgör också ett ingångsvärde i samverkan. Olika organisationers kultur, professionella identitet har liksom maktrelationer och prestige ofta stor inverkan på en samverkansgrupp och kanske framför allt för utvecklingen av förtroende och tillit. Aktörernas förväntningar på varandra och på vad samverkan ska leda till påverkar – är förväntningarna lågt ställda kan det upplevas som meningslöst att samverka, är de för högt ställda kan det leda till besvikelse om de inte uppfylls. Konflikter från tidigare myndighetssamverkan och attityder grundade i gamla föreställningar är viktiga att förhålla sig till. Krishanteringsområdet är en relativt liten värld och de flesta aktörer har en historia av samverkan, samarbeten och inte minst myndighetssammanslagningar.

Generellt gäller att myndigheter som uppdragsmässigt ligger nära varandra förstår varandra bäst. Detta gäller sakkunskap och profession men även det faktum att personalen ofta har arbetat på olika myndigheter inom sektorn. Samtidigt är det dessa myndigheter som konkurrerar om samma medel och om att fylla en viktig roll. Omvänt gäller att det mellan myndigheter som uppdragsmässigt ligger långt ifrån varandra kan finnas hinder som är svåra att överbygga. Dessa behöver mer tid för att kunna samverka alternativt att samverkan kanske inte är rätt lösning.

En effektstyrd samverkan med tydliga mål, tydliga ansvarsförhållanden och ett strukturerat arbetssätt kan minska risken för att variabler som prestige, konkurrens, kulturella skillnader etc. får för stort utrymme. Ett inledande möte eller gärna workshop kan ”diska av” de största skillnaderna och få upp olikheter och föreställningar på bordet. Detta är att föredra framför att de ligger outhärliga och påverkar gruppdynamiken negativt.

### **8.1.4 Krisens förutsättningar – de insatsspecifika variablerna**

De insatsspecifika variablerna är de som är utmärkande för en viss insats. Typ av kris, mandat etc. styr även vilka aktörer som behöver samverka inom ramen för en allomfattande ansats. Till de insatsspecifika variablerna räknas krisens (motsv.) förutsättningar, geografiska förhållanden, aktörer inblandade och tid, dvs. är det en akut kris med ett relativt snabbt tidsförlopp eller en långsiktig insats tänkt att verka över flera år. Samverkan kring Afghanistaninsatsen är ett exempel på en samverkansgrupp som satts samman för en specifik insats. I övrigt gäller för insatsspecifika samverkansgrupper samma hänsynstaganden för att nå effektstyrning som beskrivits ovan.

## 9 Bedömningar och rekommendationer

En övergripande slutsats i den här studien är att civil-militär samverkan behöver fastare och tydligare styrning och organisation.

Utifrån studien görs följande bedömningar:

- Reglering inom olika områden är i huvudsak tillräcklig för att civil-militär samverkan ska kunna genomföras på strategisk och operativ nivå.
- Politisk styrning av civil-militär samverkan är generellt otillräcklig vilket skapar osäkerhet kring om och hur samverkansfrågor ska prioriteras och genomföras av myndigheterna.

Utifrån studien ges följande rekommendationer:

- Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå bör vara planerad och styrd. Informella grupper och ad hoc samverkan kan fylla en viktig funktion men kan inte ersätta formaliserade strukturer i en hierarkisk och höggradigt reglerad verksamhet.
- Civil-militär samverkan bör ha en struktur som motstår omorganiseringar och andra förändringar och blir en stabil funktion för kontinuerlig verksamhet.
- Försvarsmakten behöver tillsammans med främst MSB komma överens om och utarbeta underlag för planering etc. som kan förstås och användas av både civila myndigheter och militär. Detta omfattar metoder för att skapa en gemensam problembild och ställningstaganden kring användningen NATOs planeringssystem COPD.
- Representantskap i civil-militära sammanhang bör ges ökad status och kravställas. Representanterna bör ges tydliga mandat att företräda den egna myndigheten. De bör ges ansvar för att ha goda kunskaper om den egna myndighetens roll och uppgifter samt reglering och insatsrelaterade förutsättningar av vikt för samverkan (jfr de organisatoriska variablerna i samverkansmodellen). Detta minskar personberoendet i samverkansgrupperna och gör att tillit till funktion snarare än till person utvecklas vilket är viktigt när personalbyten snarare är regel än undantag.
- Samverkanspersoner bör utses med uppgift att medla mellan nivåerna och för att brygga över distans mellan politisk nivå och strategisk respektive operativ nivå. Detta kan vara ett förhållandevis kostnadseffektivt sätt att klara ut vad som avses med bedömningar och mål.



Tabell 2 Förslag på indelning i generell och insatsspecifik samverkan på strategisk och operativ nivå.

	<b>Generell samverkan</b>	<b>Insatsspecifik samverkan internationell insats</b>	<b>Insatsspecifik samverkan internationell insats</b>	<b>Insatsspecifik samverkan stöd till samhället</b>
<b>Nivåer</b>	<i>Strategisk</i> HKV centralt Regional stab	<i>Strategisk</i> HKV	<i>Operativ</i> HKV	<i>Operativ</i> Regional stab
<b>Form</b>	Organisatorisk enhet på LEDSS  FM ingår i samverkansområde n/motsv.  Regional stab samverkan med länsstyrelser m.fl. i regionala råd/motsv.	Tillfällig projektgrupp tillsatt av LEDSS	Tillfällig projektgrupp tillsatt av INSS  Vid behov regional stab	Regional stab ingår i länsstyrelses m.fl. samverkansorgan HV/motsv.
<b>Aktivitet</b>	Kontinuerliga möten	Tillsätts vid ny insats	Tillsätts vid ny insats	Tillsätts vid kris/händelse eller efter förfrågan om stöd
<b>Verksamhet</b>	Frågor som omvärldsutveckling, samverkansbehov och förmåga, civilt försvar, stöd till samhället, HNS mm.	Analyser, Planeringsfrågor, samverkansbehov, uppföljning, mm.	Förmåga, genomförande av samverkan, Resurser, prioriteringar mm.	Frågor om FM:s förmåga, samverkansbehov, tillgängliga resurser, prioriteringar
<b>Aktörer</b>	Centralt: Fasta FM + MSB, FBA, SIDA, RPS/ RKP m.fl.  Regionalt: FM, länsstyrelser, kommuner, regionala myndigheter, övriga aktörer	Berörda vid insats	INSS Civila aktörer Vid behov: regional nivå	Regional stab, länsstyrelser, kommuner, regionala myndigheter  Vid behov: INSS centralt, MSB, RPS/RKP +övriga berörda aktörer
<b>Utsedda samverkans-personer med uppgift att vara brygga mellan nivåer</b>	Mot politisk nivå  Mellan central och regional nivå	Mot politisk nivå  Mellan strategisk och operativ nivå	Mellan strategisk och operativ nivå	Mellan FM och främst MSB centralt  Mellan HKV och regional stab

## Referenser

- Asplund, M., Beausang, P., Hartoft, P., Wahlberg, M. (2003) *Civil-militär samverkan vid internationella insatser: Från koncept till praktiskt genomförande*. FOI-R-0727-SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Bandstein, S. (2010). *Civil-militär samverkan i internationella insatser – en översikt av hur svenska aktörer samverkar på operativ och strategisk nivå*. FOI Memo 3309. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Boin, A., t'Hart, P., Stern, E., Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management. Public leadership under Pressure*. Cambridge University Press, Cambridge.
- FBA, (2011) "Folke bernadotteakademin" [www.folkebernadotteacademy.se](http://www.folkebernadotteacademy.se) (access date 2011-12-19)
- FM (2005) *Doktrin för gemensamma operationer*.
- FM (2009). Bilaga 1 till HKV 09 100:68065.
- FM (2010). FM ArbO. FFS 2010:9.
- FM (2011a) *Perspektivstudie 2010 – en arbetslägesredovisning*.
- FM (2011b) *Militärstrategisk doktrin*.
- Friis, K. & Jaremyr, P. (Eds.) (2008). *Comprehensive approach. Challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI Report. Security in practice. No.11.
- Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.
- Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.
- Förordning (2010:1080) med instruktion för Styrelsen för internationellt utvecklingsarbete.
- Goodhand, J & Sedra, M (2009), "Who owns the peace? Aid, reconstruction, and peacebuilding in Afghanistan", *Disasters*, Vol 34.
- Grönberg, G., Ring, S., Persson, M. (2010) *Handbok konfliktanalys* FHS.
- Hernes, T. (2004) Studying Composite Boundaries: A Framework of Analysis *Human Relations* 2004; Vol. 57; No 1. 19-29.
- Hirschorn, L. & Gilmore, T. (1992) "The new boundaries of the 'boundaryless' organization". *Harvard Business Review*, 1992, May-June, 104-15.

- Hull, C. (2010). *Nationell samordning inför insats*. (FOI Memo 3415). Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Hull, C., Derblom, M. (2011) *Vad är Comprehensive Approach? Tolkningar och definitioner*. FOI-R--3195--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.
- Luhmann, N. (1988): "Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives." Gambetta, D. (ed.): *Trust: Making and Breaking of Cooperative Relations*. Oxford: Blackwell, 94-107.
- Nilsson, G. (2011) "VU och kompetensfördjupning enhet 130 S&P". FOI Memo (under utgivning).
- Nilsson, C., Hull, C., Derblom, M., Egnell, R. (2009) *Comprehensive Approach i fredsfrämjande Insatser. Den allomfattande insatsens beståndsdelar*. (FOI-R--2804--SE). Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Perrow, C. (1986). *Complex organizations – A critical essay*, 3rd edn. New York: McGraw-Hill
- Pfeffer, J. & Salancik, G.R. (1978) *The external control of organizations – A resource dependence perspective*. New York: Harper and Row, 1978.
- Proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar*.
- Proposition 2011/12:1 Utgiftsområde 6.
- Regeringen (2011a) "Civil-militär samverkan i fredsfrämjande insatser" [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) (access date 2011-12-15).
- Regeringen (2011b) "Vad vill Sverige med biståndet?" [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se) (access date 2011-12-15).
- Regeringens skrivelse 2009/10:124.
- Riksrevisionen (2011) *Svenska bidrag till internationella insatser* RiR 2011:14
- Roosberg, H. (2011) *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin. En jämförande begreppsutredning av den allomfattande ansatsen, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC*. FOI-R--3321--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Rosseau, D. M., Sitkin, B., Burt, R. S., Camerer, C. (1998) "Not so different after all: A cross-discipline view of trust." *Academy of Management Review*, Vol. 23, Issue 3, 393-404.
- Schein, E. (2004). *Organizational Culture and Leadership*. 3<sup>rd</sup> edn. The Jossey-Bass Business & Management Series, San Francisco.

- Schwartz, M. (1996) Boundary problems in political organizations. *Journal of Organizational Change Management*, 1996, 94, 43–55.
- Scott, W.R. (1998). *Organizations – Rational, natural and open systems*, 4th edn. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1998.
- Stern, E. K. (2003) *Crisis Decisionmaking: A Cognitive-Institutional Approach*. Swedish National Defence College. Stockholm.
- Sundelius, B., Stern, E., Bynander, F. (1997). *Krishantering på svenska*. Nerenius & Santerius Förlag, Lund.
- Weick, K.E. (1997) *The social psychology of organising*, 2nd edn. New York: Random House, 1979.
- Åkerström, J., (2011) *Militär planering och beslutsfattande - en översikt*. (FOI-R--3224--SE). Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Ödlund, A. (2007) *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishanteringen*. FOI-R--2425--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- Ödlund, A. (2010) “Pulling the same way? A multiperspectivist study of crisis cooperation in government”. *Journal of contingencies and crisis management*, Vol 18, No 2, pp 96-107.
- Ödlund, A., (2011) *Civilt försvar och höjd beredskap - utgångspunkter för fortsatt utveckling*. FOI-R--3252--SE. Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.

#### Intervjuer:

- Peter Stolt, FM LEDS UTV (2011-03-23).
- Ulf R. Johansson, FM, FMKE (2011-03-29)
- Pernilla Trädgårdh, SIDA (2011-04-08).
- Jonas Lind, FM INSS J5 (2011-04-18).
- Johan Sandler, FM INSS J9 (2011-11-11).
- Roger Ericsson, FM, INSS J9 (2011-11-11).