



Jakten på synergien

Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif

MAGDALENA THAM LINDELL OCH CECILIA HULL WIKLUND



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. 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
Förvarsanalys
164 90 Stockholm

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

www.foi.se

FOI-R--3356--SE
ISSN 1650-1942

Användarrapport
December 2011

Förvarsanalys

Magdalena Tham Lindell och Cecilia Hull Wiklund

Jakten på synergien

Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif

FOI-R--3356--SE

Titel	Jakten på synergien: erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif
Title	Chasing Synergies: Civil-Military Relations in PRT Mazar-e Sharif
Rapportnr/Report no	FOI-R--3356--SE
Rapporttyp /Report Type	Användarrapport/User report
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	74 p
ISSN	
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Projektnr/Project no	A12014
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

Sammanfattning

Vid PRT Mazar-e Sharif (MeS) i Afghanistan inrättades 2010 ett civilt kontor bestående av en senior civil representant samt rådgivare från flera svenska myndigheter. Denna konstruktion innebär en ny modell för Sveriges civil-militära samverkan i Afghanistan, och förväntas vidareutvecklas till en civil ledning för både de militära och civila svenska insatserna under 2012.

På uppdrag av Försvarsdepartementet har FOI sammanställt och analyserat erfarenheterna av civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter inom ramen för PRT MeS under den period som det civila kontoret har varit etablerat. Rapporten beskriver bland annat hur samverkan fungerat i praktiken och konkretiserar de synergier som uppnåtts genom samverkan. Utöver detta ger rapporten förslag på hur synergier framöver kan ökas, samt identifierar centrala lärdomar för att kunna utveckla förutsättningarna för civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter i internationella insatser.

Nyckelord: Civil-militär samverkan, civila kontoret, senior civil representant, PRT Mazar-e Sharif, civil-militära synergier, COIN, Afghanistan

Summary

In 2010 a civilian office, consisting of a Senior Civilian Representative alongside advisors from several Swedish governmental agencies, was established at PRT Mazar-e Sharif (MeS) in Afghanistan. This construction has presented a new model for civil-military cooperation amongst Swedish agencies. In 2012 it is expected to be developed even further with the establishment of civilian command and control of the entire Swedish engagement (civilian as well as military) in Mazar-e Sharif.

The Ministry of Defence has assigned FOI the task of compiling and analysing the experiences of civil-military cooperation between the Swedish agencies since the establishment of the civilian office. The report describes, amongst other things, how cooperation has been implemented and concretises the synergies of the civil-military effort. In addition, the report provides suggestions for how synergies could be created and further developed, as well as identifies important lessons necessary to develop the conditions for civil-military cooperation between Swedish agencies in future international engagements.

Keywords: Civil-military cooperation, civilian office, civilian advisors, Senior Civilian Representative, PRT Mazar-e Sharif, civil-military synergies, COIN, Afghanistan

Innehållsförteckning

Förkortningar	7
1 Inledning	9
1.1 Syfte	10
1.2 Inriktning för civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter	10
1.3 Eftersträlvade synergier av samverkan.....	13
1.4 Metod och material.....	15
1.5 Avgränsningar	17
1.6 Läsanvisningar	17
2 Sveriges engagemang i Afghanistan	19
2.1 Utvecklingen av det svenska bidraget.....	19
2.2 Inriktning av de svenska insatserna	22
3 Insatsens sammanhang och centrala begrepp	25
3.1 Sambanden mellan säkerhet och utveckling.....	25
3.2 Civil-militär samverkan	26
3.3 Kopplingen utveckling och säkerhet i Afghanistan.....	27
3.3.1 Allomfattande ansats och COIN.....	28
3.3.2 PRT-konceptet	31
4 Erfarenheter av det civila kontoret vid PRT Mazar-e Sharif	33
4.1 Beskrivning av kontoret	33
4.2 Generella erfarenheter av det första året med civilt kontor	34
5 Erfarenheter av civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter i PRT:t	37
5.1 Samverkan i praktiken.....	37
5.2 Utmaningar för samverkan	39
5.2.1 Samverkan ej formaliserad	39

5.2.2	Svensk insats i olika ledningskedjor	41
6	Identifierade synergieffekter av civil-militär samordning	47
6.1	Utveckling följer på säkerhet.....	48
6.2	Ökad ömsesidig förståelse.....	49
6.3	Utvecklade arbetssätt.....	49
7	Hur kan synergieffekterna mellan civila och militära insatser öka?	51
7.1	Gemensam strategi som hanterar motstridiga inriktningar	51
7.2	Gemensamma beslutsprocesser	53
7.3	Ny struktur för myndighetsöverskridande insatser.....	53
7.4	Tydligare riktlinjer för samverkan	54
7.5	Ny modell för finansiering av civil-militära insatser	54
7.6	Långsiktighet i kompetensförsörjning.....	55
7.6.1	Långsiktig personalplanering och kontinuitet mellan rotationer	55
7.6.2	Utbildning och förberedelse av personal	56
7.6.3	Urval av personal grundad på samarbetsvilja.....	57
7.6.4	Växeltjänstgöring	57
7.7	Civil input tidigt i den militära planeringsprocessen	57
7.8	Bredda perspektivet utanför det svenska	58
8	Sammanfattande slutsatser	60
8.1	Civil-militär samverkan i praktiken	60
8.2	Konkretiserade synergier	63
8.3	Hur synergier kan öka	63
8.4	Lärdomar inför framtida insatser	64
	Källförteckning	67
	Bilaga – Intervjumall	71

Förkortningar

ANDS	Afghanistan National Development Strategy
CIMIC	Civil-Military Cooperation
COIN	Counterinsurgency (upprorsbekämpning)
DEVAD	Development Advisor (utvecklingsrådgivare)
EU	Europeiska unionen
FBA	Folke Bernadotteakademin
FS	Förbandskod för svensk trupp inom ISAF
EUPOL	European Union Police Mission in Afghanistan
FN	Förenta nationerna
G5	Taktisk planeringsfunktion, Armén
G9	Taktisk funktion för civil-militär samverkan, Armén
ISAF	International Security Assistance Force
MeS	Mazar-e Sharif
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
NATO	North Atlantic Treaty Organization
ODA	Official Development Assistance
OECD DAC	Organisation for Economic Co-operation and Development, Development Assistance Committee
PGU	Politik för global utveckling
POLAD	Political Advisor (politisk rådgivare)
PRT	Provincial Reconstruction Team (regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad)
QIP	Quick Impact Project
RC North	Regional Command North (ISAF:s regionala kommando Nord)
RKP	Rikskriminalpolisen
SAK	Svenska Afghanistankommittén
SCR	Senior civil representant / Senior Civilian Representative

START Stabilisation and Reconstruction Task Force
UNAMA United Nations Assistance Mission in Afghanistan

1 Inledning

Det internationella samfundets bidrag till säkerhet och utveckling i Afghanistan har successivt förändrats och utvecklats och står nu inför en ny fas. Under perioden 2011 till 2014 ska ansvaret för säkerheten gradvis överföras från de internationella styrkorna till de afghanska myndigheterna. En konsekvens blir att uppdrag, sammansättning och ledning för många av de regionala enheterna för säkerhet och återuppbyggnad förändras¹, så även för Sveriges del.

Sedan 2006 leder Sverige en svensk-finsk regional enhet för säkerhet och återuppbyggnad (*Provincial Reconstruction Team, PRT*) i Mazar-e Sharif i norra Afghanistan. Den regionala enheten är i sig en konstruktion för civil-militär samverkan. Det konstaterades därför tidigt att den typ av samverkan som PRT:t utgjorde ram för, med samlokalisering och nära samarbete mellan civila och militära komponenter, skulle medföra möjligheter att testa och utveckla metoder för civil-militär samverkan². Ett av de förhållanden som har förändrats över tid är formerna för och dimensioneringen av den civila närvaron i PRT:t.

Från att ha haft individuella civila rådgivare placerade i den militära insatsen finns idag ett civilt kontor vid PRT:t. Detta inrättades 2010. Kontoret består av rådgivare utsända av Utrikesdepartementet, Sida, Folke Bernadotteakademien och Rikskriminalpolisen. Kontoret leds av en civil representant som enligt dess mandat ska verka jämbördigt med den militära chefen. Den här konstruktionen är en ny modell för Sveriges civil-militära samverkan och 2012 ersätts den med ytterligare en ny struktur i och med att den regionala enheten ersätts av ett *Transition Support Team*. En betydelsefull förändring är att den nya konstruktionen får gemensam civil ledning för den militära och den civila delen.³

Förändringarna av strukturerna i fält speglar övergången från en främst militär insats till en civil, inriktad på att stödja den afghanska transitionsprocessen. Under de kommande åren kommer den svenska militära närvaron i Afghanistan att fokusera på stöd till de afghanska säkerhetsstyrkornas kapacitetsuppbyggnad. Samtidigt ökar såväl den svenska civila närvaron som utvecklingsarbetet.⁴

¹ Se t.ex. Hull Wiklund et al, *Internationell jämförelse av civil-militära ledningsstrukturer inom PRT :er i Afghanistan*, FOI Memo 3675, september 2011.

² Nilsson et al, *Civil-militär samverkan i princip och praktik*, FOI-R—2104—SE, 2006, s. 56.

³ Den exakta utformningen för detta är ännu inte beslutad (i december 2011).

⁴ Regeringen, *Utrikesdeklarationen 2011*, 16 februari 2011.

1.1 Syfte

Försvarsdepartementet har gett FOI i uppdrag att sammanställa och analysera erfarenheterna av den civil-militära samverkan mellan svenska myndigheter inom ramen för Sveriges regionala enhet för säkerhet och återuppbyggnad i Mazar-e Sharif, Afghanistan under den period som det civila kontoret varit etablerat. Syftet är att beskriva hur samverkan fungerat i praktiken samt identifiera centrala lärdomar för att kunna utveckla förutsättningarna för civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter i internationella insatser. Ytterligare ett syfte med studien är att söka konkretisera de synergier som eventuellt uppnåtts genom den civil-militära samverkan inom PRT:t samt ge rekommendationer om hur dessa synergier kan exploateras och nya skapas i enlighet med regeringens inriktning.

Regeringen har en uttrycklig ambition att öka samordningen av svenska civila och militära insatser och eftersträvar ökade synergieffekter.⁵ I mars 2011 publicerade Riksrevisionen en granskning av svenska bidrag till internationella insatser där insatserna i Afghanistan ingick som en av flera fallstudier. Riksrevisionen riktar där bland annat kritik mot regeringen för att det ingenstans tydligt framgår hur svenska myndigheter ska samverka samt hur de eftersträlvade synergier ska uppnås. Granskningen tar även upp att det varit svårt att identifiera konkreta exempel på insatser, ansatser eller projekt som bygger på samverkan mellan civila och militära aktörer. Resultaten av de förväntade synergier har heller inte redovisats.⁶

Denna studie har därför som ambition att bidra med en fördjupad undersökning av svensk civil-militär samverkan i praktiken samt söka ge konkreta exempel på civil-militära synergier. Avsikten är att utifrån dessa beskrivningar bidra med konstruktiva förslag på hur civil-militär samverkan kan förbättras samt hur synergier kan öka. Rapportens rekommendationer har ambitionen att vara tillämpliga inte bara för Sveriges insatser i Afghanistan utan även generellt för Sveriges framtida stöd till fred och säkerhet i konflikt- och postkonfliktländer.

1.2 Inriktning för civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter

Utifrån syftet blir regeringens inriktning för civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter en central utgångspunkt för studien. Det finns en politisk inriktning att samverkan ska ske mellan svenska militära och civila instrument

⁵ Se avsnitt 1.2 och 1.3 i denna rapport.

⁶ Riksrevisionen, *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14, s. 77-78.

både i övergripande policydokument och i Afghanistan-specifika strategier. *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet* från 2008 ger en övergripande vägledning för hur ett samlat svenskt civilt och militärt agerande i internationell krishantering ska utformas:

”De svenska bidragen bör utformas som samlade bidrag, med både militära och civila delar i de insatser där det är efterfrågat och möjligt. Utvecklingssamarbetet utgör här en viktig del av den samlade svenska förmågan.”⁷

I strategin betonas samordningen mellan fredsfrämjande insatser och långsiktigt återuppbyggnads- och utvecklingsstöd:

”För att främja en hållbar lösning på konflikter bör Sverige i möjligaste mån samordna fredsfrämjande insatser med såväl humanitärt som ett mer långsiktigt återuppbyggnads- och utvecklingsstöd. Strävan bör vara att de svenska bidragen till de internationella insatserna utformas som samlade, med såväl militära som civila delar.”⁸

Policyn för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete påtalar bland annat att frågan om samverkan mellan olika svenska aktörer blir särskilt viktig när Sverige deltar i militära insatser som inte leds av FN samtidigt som Sverige bedriver utvecklingssamarbete i det aktuella landet.⁹ Detta är fallet i Afghanistan.

Den svenska regeringen har haft en uttalad ambition att öka samstämmigheten och samverkan inom ramen för det svenska stödet till Afghanistan. De senaste åren har man kommit att tala om det ”samlade svenska bidraget” till Afghanistan, vilket inkluderar både civil och militär personal, sekonderade bidrag till de internationella insatserna i landet, militära förband i internationella insatser samt utvecklingssamarbete.

I den övergripande strategin för Sveriges bidrag till Afghanistan, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, anges att de militära, civila och återuppbyggnadsinsatser som görs i Afghanistan ska ses som ömsesidigt kompletterande och samverkande delar av Sveriges samlade stöd för säkerhet och utveckling i landet.¹⁰ Samordning förutsätts både i planering, ledning och genomförande:

⁷ Regeringens skrivelse 2007/08:51, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, mars 2008, s. 7-8.

⁸ *Ibid.*, s. 16.

⁹ Regeringskansliet, *Fred och säkerhet för utveckling. Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete*, 2011, s. 14.

¹⁰ Regeringskansliet, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08, s. 15.

”De svenska insatserna ska utformas, ledas och genomföras på ett samordnat sätt i syfte att bidra till regeringens övergripande mål. Sveriges engagemang ska således utgå från Sveriges politik för global utveckling (PGU) och sträva efter en samstämmig Afghanistanpolitik.”¹¹

Strategin konstaterar även att samordningen av de svenska insatserna är ett fortgående arbete:

”Samordningen av de svenska insatserna i Afghanistan har fördjupats under de senaste åren. Det gäller inte minst samverkan mellan det militära bidraget och utvecklingsinsatserna. Denna process fortgår och samordningsformerna fortsätter att utvecklas.”¹²

Regeringen betonar även att samordningen mellan det utvecklingssamarbete som kanaliseras till det geografiska område i norra Afghanistan som det svensk-finska PRT:t ansvarar för, och övriga svenska insatser ska ”förstärkas och utvecklas”.¹³

Samtidigt som den politiska inriktningen att samverka civil-militärt är tydlig, betonas ofta i samma dokument vikten av att hålla isär de militära och civila rollerna. Det betonas bland annat i *Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete*:

”Att hålla isär de militära och civila rollerna är viktigt oavsett vilken typ av internationell närvaro det är frågan om. Detta eftersom en internationell militär närvaro ibland riskerar att uppfattas som part i konflikten. I första hand är det därför särskilt viktigt att värna om att det humanitära biståndet hålls isär från de militära aktörernas roll. Men givetvis gäller detta även annat utvecklingsbistånd.”¹⁴

Även regeringens överenskommelse med oppositionen i september 2011 om Sveriges fortsatta insatser i Afghanistan tar upp detta:

”Det är dock av central betydelse att biståndsinsatserna genomförs på ett sätt som inte bidrar till sammanblandning med de militära insatserna.”¹⁵

Ytterst lite sägs i de politiska styrdokumenterna om det konkreta *syftet* med samverkan. I policyn för fred och säkerhet anges att syftet med sammanhållna insatser är att öka effekten av svenskt deltagande i freds- och

¹¹ Ibid., s. 2.

¹² Ibid., s. 26.

¹³ Ibid., s. 23.

¹⁴ Regeringskansliet, *Fred och säkerhet för utveckling. Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete*, 2011, sid. 14.

¹⁵ Arbetsgruppens rapport till partiledarna inom ramen för överenskommelsen mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet det gröna, *Fortsatta civila- och biståndsinsatser till Afghanistan*, 2011-09-29.

säkerhetsfrämjande insatser.¹⁶ I Afghanistanstrategin nämns att syftet med samordning är att uppnå synergier och ökad effektivitet.¹⁷ I överenskommelsen med oppositionen från hösten 2011 anges syftet med fortsatt samverkan mellan det militära och civila bidraget vara att ”upprätthålla en gemensam bild av utvecklingen”.¹⁸

I Riksrevisionens utredning *Svenska bidrag till internationella insatser 2011* undersöks regeringens samstämmighetsambition gällande internationella insatser, bland annat med Afghanistan som utgångspunkt. Riksrevisionen noterar att regeringen under flera år rapporterat om ökad civil-militär samverkan men att den fortsatt efterfrågar förbättrad och utvecklad samverkan. Riksrevisionen poängterar att det är oklart både vad dessa bedömningar om ökad samverkan är baserade på samt exakt *vad* det är som måste öka för att uppnå god samverkan.¹⁹

Överlag anser Riksrevisionen i sin granskning att det är oklart *hur* samverkan är tänkt att bedrivas.²⁰ Även här är den politiska inriktningen kortfattad. I Afghanistanstrategin ges till exempel följande riktlinjer för den praktiska samverkan:

”Vägledande för samverkan mellan myndigheterna ska vara ett öppet och aktivt informationsutbyte till stöd för de gemensamma målen. Respektive aktörs uppdrag och kompetens ska utgöra grunden för roll- och arbetsfördelningen.”²¹

1.3 Eftersträövade synergier av samverkan

En *synergi* är samverkan mellan två eller flera faktorer som, positivt eller negativt, påverkar en process på ett sådant sätt att den sammanlagda verkan av faktorerna blir större än summan av verkningarna av faktorerna var för sig.²² Med andra ord ska ett plus ett bli större än två – i det här sammanhanget genom

¹⁶ Regeringens skrivelse 2007/08:51, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, mars 2008, s. 7-8.

¹⁷ Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08, s. 17.

¹⁸ Arbetsgruppens rapport till partiledarna inom ramen för överenskommelsen mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet det gröna, *Fortsatta civila- och biståndsinsatser till Afghanistan*, 2011-09-29.

¹⁹ Riksrevisionen, *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14, s 35.

²⁰ *Ibid.*, s. 76.

²¹ Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08, s. 26.

²² Nationalencyklopedin.

att samverka mellan civila och militära insatser ger en ökad effekt eller annat mervärde som isolerat civilt respektive militärt genomförande inte hade uppnått.

I den övergripande strategin för Sveriges deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser betonas att synergier mellan dessa insatser och utvecklingssamarbete alltid ska eftersträvas:

”Svenska insatser i ett land/område ska sträva mot samma övergripande mål. Kopplingen mellan säkerhet och utvecklingsinsatser är central. Möjliga och genomförbara synergier med utvecklingssamarbetet ska alltid eftersträvas.”²³

Tillvaratagande av synergier mellan militära, polisiära och civila bidrag uppmuntras även i Sveriges övergripande Afghanistanstrategi²⁴ och i strategin för utvecklingssamarbetet med Afghanistan:

”Myndighetssamverkan kommer att vara viktigt under strategiperioden för att uppnå synergier och få en så stor effekt som möjligt av den totala svenska insatsen.”²⁵

I strategin för utvecklingssamarbetet klargörs också att omkring en fjärdedel av Sveriges långsiktiga utvecklingssamarbete ska ges till de provinser där Sverige genom PRT:t har ett särskilt ansvar för säkerhet och återuppbyggnad. Syftet är att ”stärka synergier mellan de olika insatserna”.²⁶ Samtidigt betonas att det är viktigt att bibehålla en uppdelning mellan säkerhetsfrämjande insatser och utvecklingssamarbete så att de civila och militära rollerna inte sammanblandas.²⁷

I Riksrevisionens tidigare nämnda granskning påpekas att det inte finns några redovisade resultat av de förväntade synergieffekterna mellan svenska civila och militära aktörer. Utredningen lyfter också fram Försvarmaktens synpunkt att förutsättningarna för sådana ökade synergieffekter inte kunnat klarläggas. Riksrevisionen ifrågasätter rapporteringen i Försvarmaktens årsredovisningar om att den ökade samordningen mellan Försvarmakten och andra myndigheter samt internationell samverkan avseende utvecklingssamarbete har lett till ökad operativ effekt och förmåga. Påståendet utpekade inte nödvändigtvis som felaktigt men anses vara dåligt underbyggt eftersom Försvarmakten inte gör några

²³ Regeringens skrivelse 2007/08:51, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, mars 2008, s. 8.

²⁴ Se t.ex. Regeringskansliet, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08, s. 21.

²⁵ Utrikesdepartementet, *Strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan*, juli 2009 – december 2013, regeringsbeslut 2009-07-09, s. 16.

²⁶ *Ibid.*, s. 3.

²⁷ Se t.ex. Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08, s. 26.

utvärderingar av vilka resultat som uppnås i fält. Därmed är det också otydligt vilka resultat samordningen faktiskt lett till för Försvarsmaktens del.²⁸

1.4 Metod och material

När det gäller det civila kontoret vid Sveriges regionala enhet för säkerhet och återuppbyggnad har den civila representanten (tillika chef för det civila kontoret) följande mandat för samverkan:

”Den civila representanten ska fungera parallellt som en civil motsvarighet till den militära chefen med ansvar för att leda den civila personalen i PRT MeS. Den civila representanten och den högste militära chefen i PRT ska verka jämbördigt med respekt för varandras olika uppdrag. Civila och militära insatser ska samordnas, när så bedöms relevant, i syfte att uppnå synergieffekter av det samlade svenska bidraget till Afghanistan. Ömsesidigt samråd ska ske mellan den civila representanten och den militära chefen rörande säkerhet, utveckling och samhällsstyre.”²⁹

Eftersom den civila representantens mandat är den tydligaste inriktning regeringen gett för den civil-militära samverkan inom ramen för PRT:t har mandatet fått utgöra utgångspunkt för studiens frågeställningar. Dessa har i sin tur legat till grund för utformningen av intervjufrågorna. Följande frågeställningar har formulerats utifrån studiens syfte att beskriva civil-militär samverkan i praktiken, konkretisera synergier samt ge förslag på hur effekten och mervärdet av samverkan kan stärkas:

- Hur ser förutsättningarna ut för den civila representanten att leda den civila personalen i PRT Mazar-e Sharif?
- Hur ser förutsättningarna ut för samverkan mellan den civila representanten och den militära chefen?
- I vilken utsträckning har samråd skett mellan den civila representanten och den militära chefen rörande säkerhet, utveckling och samhällsstyre?
- Har civila och militära insatser samordnats och i sådana fall hur?
- Har synergieffekter av den civil-militära samordningen kunnat identifieras?
- Finns det negativa bieffekter eller risker med den civil-militära samordningen?
- Hur kan synergieffekterna mellan insatserna öka?

²⁸ Riksrevisionen, *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14, s 77; s. 28.

²⁹ Regeringskansliet / Utrikesdepartementet, *Mandat för senior civil representant i Mazar-e Sharif*, Promemoria 2011-02-15.

Eftersom studien syftar till att tillvarata praktiska erfarenheter från svensk civil och militär personal som tjänstgjort vid PRT:t under den period det civila kontoret funnits, bygger studien i första hand på intervjuer. De intervjuade har delats in i tre kategorier:

- (1) Civil och militär personal som tjänstgör eller har tjänstgjort i PRT:t 2010-2011
- (2) Myndigheter med personal i PRT:t
- (3) Departement med myndigheter som har personal i PRT:t

När det gäller den första kategorin, personal från PRT:t, har författarna eftersträvat att intervjua så många som möjligt som tjänstgjort i det civila kontoret. Därför har personal utsänd av Utrikesdepartementet, Sida, Folke Bernadotteakademien och Rikskriminalpolisen intervjuats, inklusive den första civila representanten. När det gäller Försvarmakten har den militära ledningen i PRT:t under den aktuella rotationen (FS 21) intervjuats, inklusive den militära chefen, liksom ett flertal ytterligare chefer och nyckelpersoner från tidigare militära rotationer. Dessa intervjuer har bland annat inkluderat den rotation (FS 19) som fanns på plats när det civila kontoret inrättades.

Inom den andra kategorin har handläggare och rådgivare vid Försvarmaktens, Sidas och Rikskriminalpolisens huvudkontor i Stockholm intervjuats. Slutligen har intervjuer eller möten genomförts med berörda handläggare på Förvarsdepartementet, Utrikesdepartementet och Justitiedepartementet. Sammantaget har 17 personer intervjuats (frågemall återfinns i bilaga till denna rapport).

Eftersom PRT:t tar emot många besök och besöken på grund av säkerhetssituationen är resurskrävande, beslutades det i dialog mellan Förvarsdepartementet och FOI att studien i första hand skulle söka genomföras utan besök på plats i Afghanistan. Intervjuerna har därför genomförts i Stockholm, per telefon eller via videolänk. Personal från det civila kontoret har kunnat intervjuas i Stockholm under ledigheter eller efter tjänstgöringens avslutande. Även den militära ledningen för PRT:t under FS 21 har intervjuats på plats i Afghanistan via videolänk mellan Försvarmaktens högkvarter och PRT:t.

Vilka som intervjuats framgår i rapportens källförteckning men i redovisningen av erfarenheter är de intervjuade anonymiserade. Av den anledningen förekommer få specifika källhänvisningar i kapitel 4-7 utan det är det sammantagna intervjumaterialet som utgör grund för redovisningen.

Till grund för studiens slutsatser ligger även myndighetsinterna erfarenhetsåterföringar som inte är öppna handlingar, diplomatisk rapportering, reserapporter och annan rapportering inom myndigheterna. Styrande dokument för Sveriges insatser i Afghanistan – såsom strategier och policys för Sveriges

internationella bidrag, ISAF-propositioner och samarbetsstrategier – har utgjort centrala källor för det omgivande politiska ramverket.

Afghanistaninsatsens utformning berörs även av en rad koncept och ansatser som fått stort genomslag såväl internationellt som för det svenska tankesättet i fredsfrämjande insatser. Litteratur gällande exempelvis Allomfattande ansats (*Comprehensive Approach*), upprorsbekämpning (*Counterinsurgency*) och PRT-konceptet har använts för att beskriva insatsens teoretiska sammanhang.

Tidigare utförda analyser och granskningar relaterade till Sveriges insatser i Afghanistan har också använts såsom Riksrevisionens granskning av svenska bidrag till internationella insatser 2011, FOI:s utvärdering av PRT Mazar-e Sharif 2010 och FOI:s granskning av COIN-konceptet 2011.

I november 2011 hölls ett seminarium på Försvarsdepartementet där studiens resultat presenterades för berörda departement och myndigheter.

1.5 Avgränsningar

Som nämnts ovan har insatsområdet inte besökts. Det innebär att författarna inte kunnat göra egna observationer på plats, exempelvis av mötesformaten inom den regionala enheten. Istället har ambitionen varit att ställa samma intervjufrågor till så många personer som möjligt för att få tillförlitliga beskrivningar.

Fokus i studien ligger på det civil-militära tvärsnittet och inte på generella utvecklingsmöjligheter för de militära respektive civila bidragen. Det innebär också att studien inte fördjupar sig i frågor som enbart rör samverkan mellan de civila myndigheterna.

Samverkan i Afghanistan sker i många olika avseenden med ett stort antal inhemska och internationella parter. Den här studien utgör dock endast en intern svensk erfarenhetsåterföring. Studien omfattar inte externa parter (såsom den afghanska befolkningen, Afghanistans regering, ISAF, andra bidragande länder, icke-statliga organisationer etc.) uppfattningar om de svenska insatserna eller resultaten av svensk civil-militär samverkan. Detta beror också på att studien inte har som uppdrag att utvärdera insatsernas måluppfyllelse eller bedöma vilken effekt den civil-militära samverkan som undersöks har haft på det omgivande samhället.

1.6 Läsanvisningar

Rapporten inleds med två kapitel som sätter in studien och studieobjektet – civil-militär samverkan vid PRT:t – i sitt teoretiska och politiska sammanhang. Den PRT-konstruktion Sverige har idag med ett civilt kontor och en civil representant infördes så sent som 2010 och omvandlas till en ny struktur redan 2012. Den

nuvarande konstruktionen utgör således ett steg i en pågående process där både det internationella samfundets och Sveriges bidrag till Afghanistan omvandlas. I **kapitel 2** förklaras därför utvecklingen av Sveriges engagemang i Afghanistan från 2001 och fram till idag. Här beskrivs även Sveriges Afghanistanpolitik och de grundläggande dokument som styr de svenska insatserna.

Den internationella säkerhetsstyrkans insatser, de regionala enheterna för säkerhet och återuppbyggnad samt de bidragande ländernas respektive politik för Afghanistan är tydligt påverkade av vissa koncept och synsätt som dominerat under de senaste åren. För förståelsen av de strategier och den organisation som utgör ramarna för den svenska insatsen i Mazar-e Sharif, redogörs i **kapitel 3** för några av de centrala bakomliggande koncept och trender som påverkat utformningen av insatserna. Bland annat berörs länken mellan säkerhet och utveckling, konceptet Allomfattande ansats, doktrinen för upprorsbekämpning (COIN) som ligger till grund för ISAF:s strategi samt PRT-konceptet.

Därefter följer fyra kapitel som bygger på intervjustudien. I **kapitel 4** beskrivs den nya struktur som står i fokus för rapporten, det civila kontoret vid PRT:t som leds av den civila representanten. Här redogörs också för de generella erfarenheterna från ett år med ett civilt kontor. I **kapitel 5** beskrivs de praktiska erfarenheterna av den civil-militära samordningen i fält. Här diskuteras också de huvudsakliga utmaningar som kvarstår för samverkan. De synergier som respondenterna identifierat av den civil-militära samordningen presenteras i **kapitel 6**. I **kapitel 7** ges en rad förslag på hur synergieffekterna mellan Sveriges civila och militära insatser skulle kunna öka.

I **kapitel 8** sammanfattas rapporten och dess slutsatser redovisas.

2 Sveriges engagemang i Afghanistan

2.1 Utvecklingen av det svenska bidraget

Sverige är sedan lång tid tillbaka en betydande biståndsgivare till Afghanistan och ett omfattande humanitärt stöd har kanaliserats genom bland annat Svenska Afghanistankommittén sedan 1980-talet. Sveriges diplomatiska relationer med Afghanistan etablerades på 1940-talet men drogs in efter Sovjetunionens invasion 1979 och återupptogs först efter talibanernas fall.³⁰

I december 2001 auktoriserade FN upprättandet av en internationell säkerhetsstyrka (*International Security Assistance Force, ISAF*) för att bistå den afghanska regeringen och stödja övergången till ett demokratiskt styre i Afghanistan.³¹ Resolutionen kom några månader efter de terrorattentat mot USA som kopplades till Al-Qaida och talibanregimen i Afghanistan, och strax efter att den efterföljande USA-ledda koalitionen hade invaderat Afghanistan för att slå ut talibanerna och framtvinga ett maktskifte.

Den svenska riksdagen beslutade tidigt att bemyndiga ett begränsat svenskt deltagande om högst 45 personer i den internationella styrkan. ISAF leddes då av Storbritannien och styrkans verkansområde var begränsat till huvudstaden Kabul.

Den svenska militära styrkan kom på plats 2002. Samtidigt fattade regeringen beslut om en ny treårig samarbetsstrategi för Afghanistan där mellan 750 miljoner och en miljard kronor skulle avsättas för humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete. Sida öppnade ett biståndskontor i Kabul och de diplomatiska relationerna med Afghanistan återupptogs.³²

2003 övertog Nato ansvaret för att leda ISAF. Mandatet utvidgades geografiskt för att kunna bidra till säkerhet och återuppbyggnad även utanför huvudstaden. En del av utvidgningsstrategin handlade om att etablera ett flertal s.k. regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad (eng. *Provincial Reconstruction Teams, PRT*).³³ PRT-konceptet ärvdes från de amerikanska styrkornas insats i Afghanistan (*Operation Enduring Freedom*) och handlade om att skapa

³⁰ Regeringens proposition 2001/02:60, *Svenskt deltagande i den multinationella säkerhetsstyrka i Afghanistan*.

³¹ Förenta Nationerna. *Säkerhetsrådsresolution 1386*, 20 december 2001.

³² Först genom en sidoackreditering av den svenska ambassadören i Islamabad, Pakistan och sedan 2008 med en svensk ambassad i Kabul, Afghanistan.

Regeringens proposition 2002/03:21, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*.

³³ Regeringens proposition 2003/04:71, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, 15 april 2004.

regionala, integrerade civil-militära enheter, ledda av ett eller flera ISAF-länder, med geografiskt ansvar för att förbättra säkerheten, hjälpa afghanska myndigheter att etablera närvaro i provinserna samt bidra till återuppbyggnad, inklusive reform av säkerhetssektorn.³⁴

I början av 2004 beslutade sig Storbritannien för att leda den planerade utvidgningen av ISAF i norra Afghanistan. Sverige bidrog till detta genom att låta utökade svenska styrkor ingå i det brittiskleda PRT:t i Mazar-e Sharif (PRT MeS).³⁵ Då säkerhetsläget i södra Afghanistan försämrades 2005 och Storbritannien valde att omfördela sina resurser dit beslutade sig Sverige för att ta över ledningen av PRT MeS. Den svenska styrkan utökades ytterligare för att först uppgå till 185 personer och sedan via 390 uppnå dagens nivå på ungefär 500.³⁶

I samband med övertagandet av ledningen för PRT MeS 2006 trädde även en ny svensk samarbetsstrategi med Afghanistan i kraft. Den betonade den ömsesidiga kopplingen mellan förbättrad säkerhet och utveckling i Afghanistan. Även regeringens proposition för fortsatt deltagande i ISAF framhävde denna koppling och uppgav att de militära och civila insatserna skulle ses som kompletterande och samverkande delar av Sveriges stöd.³⁷

Ett erkännande av vikten av samordning mellan olika politikområden för att främja ett slut på konflikten i Afghanistan gjordes också i ISAF:s operationsplan. Den rekommenderade att varje PRT borde utgöras av en civil-militär struktur där militära förmågor kompletterades med civil kunskap för att bland annat främja samverkan med afghanska civila myndigheter och internationella organisationer.³⁸ Den svenska regeringen ansåg att övertagandet av PRT MeS stärkte och låg i linje med övriga svenska civila och humanitära insatser i landet eftersom PRT-strukturen bedömdes vara ett verktyg för att aktivt främja stabilisering och återuppbyggnad i de afghanska provinserna.³⁹

³⁴ ISAF, *ISAF Provincial Reconstruction Team (PRT) Handbook*, 4:e versionen, mars 2009.

³⁵ Regeringens proposition 2003/04:71, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*.

³⁶ Regeringens proposition 2005/06:34, *Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*; Riksdagen, pressmeddelande, *Förstärkt svenskt bidrag till FN-styrkan i Afghanistan*, 2005-11-29; Regeringens proposition 2008/09:69, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 13 november 2008; Regeringens proposition 2010/11:35, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 4 november 2010.

³⁷ Regeringens proposition 2006/07:83, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*, 15 mars 2007.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Regeringens proposition 2005/06:34, *Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*.

För att ta tillvara och främja synergierna mellan säkerhet och utveckling beslutades att det civila bidraget till PRT MeS skulle utgöras av en politisk rådgivare (*political advisor*, POLAD), en utvecklingsrådgivare (*development advisor*, DEVAD) och en polisrådgivare. Tillsammans med den militära befälhavaren skulle dessa rådgivare utgöra ledningsgruppen för PRT MeS.⁴⁰ För att stötta återuppbyggnadsarbetet i PRT:ts verkansområde beslutades också att upp till en femtedel av det totala svenska utvecklingssamarbetet i Afghanistan skulle styras mot de fyra provinser för vilka Sverige hade ett särskilt ansvar.⁴¹

Sedan 2009 har en del förändringar skett av inriktningen för ISAF. Allt mer fokus har lagts på att överföra ansvaret för stabilisering och återuppbyggnad av landet till afghanerna själva. Bakgrunden är dels en insikt om att en långsiktigt hållbar utveckling måste ägas och ledas av afghanerna, dels att det internationella samfundet efter ett decennium av militära insatser i Afghanistan önskar fasa ut sina truppbidrag. En viktig del av detta har för ISAF varit stärkandet av de nationella säkerhetsinstitutionerna, i synnerhet den afghanska nationella armén och polisen, för att möjliggöra en gradvis övergång av säkerhetsansvaret till de afghanska myndigheterna.⁴² Förändringen innebär att ISAF ska anpassas till en rådgivande och stödjande roll i förhållande till de afghanska säkerhetsstyrkorna.⁴³

Som en respons på det försämrade säkerhetsläget beslutades också att ökad tonvikt skulle läggas vid de politiska och civila instrumenten. Bland annat utnämnde Nato en ny civil representant för Afghanistan med utökade befogenheter att verka för ett bredare civil-militärt arbete med andra aktörer för att förbereda och inleda transitionsarbetet. 2010 antog ISAF även en ny strategi för upprorsbekämpning, s.k. *Counterinsurgency*, COIN, vilken förklaras mer ingående i efterföljande kapitel.⁴⁴

⁴⁰ Regeringens proposition 2006/07:83, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*, 15 mars 2007.

Därutöver ingick det i PRT:t civila politiska rådgivare och utvecklingsrådgivare från Finland och USA, samt polisrådgivare från Finland. Antalet svenska civila rådgivare och gruppens sammansättning har växlat mellan 2005 och idag.

⁴¹ Regeringens proposition 2008/09:69, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 13 november 2008.

⁴² Regeringens proposition 2009/10:38, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 22 oktober 2009.

⁴³ Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08, s. 11; s. 20.

⁴⁴ Regeringens proposition 2009/10:38, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 22 oktober 2009; Regeringens proposition 2010/11:35, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 4 november 2010.

Sveriges utvecklingssamarbete med Afghanistan är inriktat på demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, utbildning samt utveckling av den privata sektorn. Inom samtliga områden läggs ett särskilt fokus på kvinnor och flickor.⁴⁵ Under perioden 2011-2014 ska volymen på det svenska stödet stegvis öka från dagens 500 miljoner kronor till omkring 620 miljoner kronor 2014. År 2011 gick ytterligare 180 miljoner kronor till humanitära insatser och 200 miljoner kronor till multilaterala organisationer.⁴⁶ För Sverige är Afghanistan en av de största mottagarna av bistånd. I Afghanistan är dock Sverige en förhållandevis liten aktör inom utvecklingssamarbetet och står för någon procent av biståndet till landet.⁴⁷ Rättssektorn stöds bland annat genom svenska bidrag till EU:s polisinsats EUPOL i Afghanistan.⁴⁸

2.2 Inriktning av de svenska insatserna

Sveriges insatser styrs på den övergripande nivån av Afghanistanfördraget (*Afghanistan Compact*), en politisk överenskommelse som ingicks 2006. I fördraget åtar sig afghanerna att driva utvecklingen mot säkerhet, demokrati, respekt för rättsstaten, respekt för de mänskliga rättigheterna och jämställdhet samt mot ekonomisk och social utveckling. Afghanistanfördraget var en fortsättning på den så kallade Bonnprocessen och det Bonnavtal som 2001 blev ramen för Afghanistans demokratiseringsprocess.⁴⁹

Ramverket kompletterades 2008 med en utvecklingsstrategi - *Afghanistan National Development Strategy (ANDS)*. Strategin anger hur landet ska uppfylla Afghanistanfördraget och hur man i enlighet med FN:s millenniemål ska minska fattigdomen och förbättra människors levnadsvillkor. Den nuvarande strategin gäller fram till 2013 och utgör grunden för det internationella samfundets stöd till Afghanistan.⁵⁰

I juni 2010 antog den svenska regeringen en övergripande Afghanistanstrategi – *Strategin för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*. Strategin ska fungera som ett strategiskt ramverk för att åskådliggöra hur de olika svenska insatserna stödjer det internationella arbetet samt hur de relaterar till varandra.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Utrikesdepartementet, pressmeddelande, *Sverige ökar sitt civila stöd till Afghanistan*, 24 november 2011.

⁴⁷ Ibid., s. 15.

⁴⁸ Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08, s. 24.

⁴⁹ Ibid., s. 9.

⁵⁰ Ibid., s. 10.

Strategin slår fast att regeringen har tre övergripande mål med sitt engagemang i Afghanistan och att de svenska insatserna ska utformas, ledas och genomföras på ett samordnat sätt i syfte att bidra till dessa.⁵¹

Regeringens mål med insatsen i Afghanistan:

- 1) Sveriges engagemang ska stärka Afghanistans förmåga att upprätthålla stabilitet och säkerhet, demokrati och mänskliga rättigheter samt erbjuda sina invånare möjligheter att förbättra sina levnadsvillkor och en rättvis och hållbar utveckling;
- 2) Inom ramen för målet ovan kan Sverige, där så kan ske, också främja andra svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, utvecklingspolitiska och nationella intressen;
- 3) Sveriges engagemang ska ske i enlighet med folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt, samt stå i överensstämmelse med internationellt vedertagna etiska principer.

Utöver den övergripande Afghanistanstrategin styrs de svenska insatserna huvudsakligen av två dokument: Sveriges samarbetsstrategi för Afghanistan samt den proposition som inriktar Sveriges bidrag till ISAF.

Sveriges utvecklingssamarbete i Afghanistan utgår från Sveriges politik för global utveckling (PGU) och de utvecklingsmål som anges i Afghanistans strategi för fattigdomsbekämpning (ANDS).⁵² Målet för utvecklingssamarbetet med Afghanistan är ”att människor som lever i fattigdom, i synnerhet kvinnor och flickor, ska åtnjuta förbättrade levnadsförhållanden i ett fredligt och demokratiskt samhälle”.⁵³ Under 2011 har en halvtidsöversyn genomförts av samarbetsstrategin som resulterade i att regeringen antog en reviderad och förlängd strategi den 24 november 2011.⁵⁴

Utifrån ISAF:s övergripande inriktning och strategi definierar den svenska regeringen sitt militära bidrag till ISAF i årliga propositioner. Den övergripande målsättningen för ISAF är att ”genom säkerhetshöjande insatser möjliggöra utveckling och stöd till stabiliseringsprocessen”.⁵⁵ Den senaste propositionen överlämnades till riksdagen den 9 november 2011 och anger att Sverige 2012

⁵¹ Ibid.

⁵² Utrikesdepartementet, *Strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan*, juli 2009 – december 2013, regeringsbeslut 2009-07-09, s. 2.

⁵³ Ibid., s. 1.

⁵⁴ Utrikesdepartementet, pressmeddelande, *Sverige ökar sitt civila stöd till Afghanistan*, 24 november 2011.

⁵⁵ Regeringens proposition 2011/12:29, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 9 november 2011, s. 15.

ersätter den regionala enheten för säkerhet och utveckling med ett *Transition Support Team* under civil ledning. Under 2012 reduceras också det militära bidraget från 500 till omkring 400 personer.⁵⁶

⁵⁶ Regeringens proposition 2011/12:29, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 2011-11-09.

3 Insatsens sammanhang och centrala begrepp

I det här kapitlet redogörs för de koncept och ansatser som mest påtagligt påverkat och fortsätter att inverka på utformningen av både den internationella säkerhetsstyrkan och Sveriges samlade bidrag till Afghanistan. Det konceptuella ramverket har betydelse för hur det internationella samfundet formulerar såväl problemställningar som lösningar på utmaningarna i Afghanistan.

3.1 Sambanden mellan säkerhet och utveckling

De senaste årtiondena har säkerhetsbegreppet – den generella bilden av vad som utgör säkerhet och hot mot säkerhet – breddats till att omfatta mycket mer än traditionella militära hot. Erfarenheter från internationell säkerhets- och fredsfrämjande verksamhet under 1990- och början av 2000-talet har visat på att andra utmaningar, såsom droghandel, korrupcion, svaga och sönderfallande stater samt utanförskap också utgör potentiella hot mot varaktig fred och säkerhet både nationellt och internationellt.⁵⁷ Detta har resulterat i en ökad förståelse för att säkerhet och socioekonomisk utveckling är nära sammanlänkade, då krig och väpnade konflikter utgör de vanligaste hindren för utveckling och fattigdomsbekämpning. Samtidigt är ofta fattigdom samt avsaknad av demokrati, mänskliga rättigheter och en välutvecklad rättsstat en grogrund för konflikt och instabilitet.⁵⁸ Den i kapitel 1 nämnda svenska *Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete* framhåller detta samband och påpekar att kopplingarna mellan säkerhet och utveckling numera kan uppfattas som ”allmänt vedertagna och internationellt accepterade”.⁵⁹

Denna förståelse och utvidgning av säkerhetsbegreppet har lett till att flera internationella organisationer etablerat nya principer för hur både insatser för att främja fred och säkerhet samt internationellt utvecklingssamarbete bör bedrivas i svaga eller sönderfallande stater.⁶⁰ Sådana riktlinjer brukar bland annat betona att de olika insatserna måste länkas till varandra och utgå från ett långsiktigt perspektiv. Vidare krävs en helhetssyn där fattigdomsbekämpning, främjande av

⁵⁷ Hull et al, *Vad är Comprehensive Approach?* FOI- R—3195—SE, 2011, s. 11.

⁵⁸ Se t.ex. UK Department for International Development (DFID), *Fighting poverty to build a safer world: A strategy for security and development*, mars 2005.

⁵⁹ Regeringskansliet, *Fred och säkerhet för utveckling. Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete*, 2011, s. 8.

⁶⁰ Se t.ex. OECD Development Assistance Committee's (DAC) Fragile States Group (FSG), *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, 2005.

mänskliga rättigheter och god samhällsstyrning utgör grundläggande byggstenar i främjandet av både säkerhet och utveckling.⁶¹

Även den *Nationella strategin för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet* poängterar detta samband:

”Säkerhet, utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter förutsätter och förstärker varandra. En stabil säkerhetssituation är grundläggande för att demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatliga principer samt ekonomisk och social utveckling ska kunna uppnås. Detta måste beaktas i arbetet med att bistå sviktande stater och post-konfliktländer. På motsvarande sätt är demokrati, mänskliga rättigheter och utveckling en förutsättning för långsiktig fred och säkerhet.”⁶²

Synsättet att säkerhet och utveckling har en nära koppling och förstärker varandra har blivit svensk policy och ligger till grund för den eftersträvade civil-militära samverkan.

3.2 Civil-militär samverkan

Som en del av det vidgade säkerhetsbegreppet har civil-militär samverkan kommit att allt mer präglade dagens fredsfrämjande insatser. Integrering eller samordning av civila och militära komponenter är en växande trend. Men det handlar inte enbart om en ökad samordning mellan civila och militära verksamheter utan även ett minskat avstånd mellan de uppgifter som utförs av militär respektive civila.

Fram till 1990-talet fanns det tämligen klara gränser mellan verksamheter som utfördes av militära komponenter och civila organisationer inom fredsfrämjande insatser. Utvecklingen de senaste åren har dock medfört att så inte alltid är fallet och att ansvarsfördelningen inte är lika entydig. I synnerhet har detta att göra med att mandatet för många fredsfrämjande insatser blivit mer komplexa och innehåller uppgifter av en multifunktionell natur, exempelvis säkerhetssektorreform. Gränsdragningarna mellan civil och militär verksamhet har därmed blivit otydligare. Militära styrkor har också i ökad utsträckning kommit att ägna sig uppgifter som traditionellt varit civila organisationers angelägenheter. Detta av flera anledningar. En av dessa kan härledas till det behov av självskydd, *force protection*, och lokalt stöd som ibland anses kunna tillgodoses genom kortsiktiga och snabbt genomförbara biståndsprojekt. Sådana projekt i syfte att få lokalbefolkningens stöd kan till exempel handla om uppbyggnad av infrastruktur,

⁶¹ Hull et al, *Vad är Comprehensive Approach?* FOI- R—3195—SE, 2011, s. 11.

⁶² Regeringens skrivelse 2007/08:51, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, mars 2008, s. 15.

utdelning av skolböcker eller brunnsborrning. En annan anledning är att det nya säkerhetsparadigmet förutsätter genomförande av civil verksamhet, exempelvis utvecklingsbistånd, även i konfliktområden där det är för farligt för civila att verka. Därmed har militära styrkor i vissa fall, som den enda tillgängliga utföraren, tvingats ta över genomförandet.⁶³

Samverkan kan beskrivas som den interaktion som sker mellan två eller fler aktörer i syfte att samordna sina verksamheter antingen för att uppnå gemensamma mål (tillfälliga eller långsiktiga) eller för att lösa eventuella beroenden som finns mellan dessa aktörers verksamheter (exempelvis att något måste ske *innan* något annat kan ske).⁶⁴ Nyanserna i det som ofta kallas civil-militär samverkan, men kanske bättre beskrivs som civil-militär interaktion är därmed stora. Skalan av samverkan är stor och löper från *samexistens* och att försöka *minska eventuella konflikter* mellan civil och militär verksamhet, till någon form av kortare *samarbete* mellan annars oberoende civila och militära aktörers verksamheter, vidare till *samordning* och *samverkan* där aktörer med liknande eller överlappande mandat kan verka tillsammans, till att slutligen hamna i en situation där civila och militära aktörer inom ramen för ett gemensamt mål och mandat kan planera och genomföra verksamhet helt *integrerat*.⁶⁵

3.3 Kopplingen utveckling och säkerhet i Afghanistan

Även i fallet Afghanistan är det tydligt att det finns ett samband mellan säkerhetsläget i landet, den ekonomiska och sociala utvecklingen samt kvaliteten på samhällsstyret. I mätningar av utveckling och levnadsstandard, exempelvis FN:s *Human Development Index*, är Afghanistan bland de lägst rankade länderna i världen.⁶⁶

Den svenska Afghanistanstrategin upprepar betydelsen av kopplingen mellan säkerhet och utveckling och slår fast att den väpnade konflikten i Afghanistan utgör det främsta hindret för en positiv utveckling i landet. Samtidigt underblåses konflikten av avsaknaden av ett fungerande samhällsstyre, en rättsstat och grundläggande samhällsfunktioner samt den utbredda arbetslösheten och brist på

⁶³ Nilsson et al, *Civil-militär samverkan i princip och praktik*, FOI-R—2104—SE, 2006, s. 22.

⁶⁴ Se t.ex. Nilsson et al, *Civil-militär samverkan i princip och praktik*, FOI-R—2104—SE, 2006 och Hull et al, *Stakeholders and dependencies in multifunctional environments*, FOI-R --2818-SE, 2009.

⁶⁵ Security in P Friis, Karsten och Jarmyr, Pia (red)., *Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI-rapport, Security in Practice, nr. 11, 2008, s. 7-8.

⁶⁶ UNDP Human Development Index, <http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/AFG.html>.

social och ekonomisk utveckling.⁶⁷ Den bristande administrativa kapaciteten och den dåliga säkerhetssituationen är också gränssättande för hur Afghanistan kan tillgodogöra sig de internationella utvecklingsinsatserna. På grund av ”de ömsesidiga kopplingar som finns mellan samhällsstyre, säkerhet och socioekonomisk utveckling” anser regeringen det därför ”nödvändigt att Afghanistan och det internationella samfundet samtidigt bearbetar alla olika delar av dessa utmaningar”.⁶⁸

Även den afghanska regeringen har tillsammans med bland annat FN fastställt att stabilitet i Afghanistan bara kan nås genom att skapa säkerhet, en fungerande stat och ekonomisk utveckling.⁶⁹ Sverige har valt att bidra till detta arbete med flera av de instrument som krävs för en sådan bred ansats – bland annat militär, polis, utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

3.3.1 Allomfattande ansats och COIN

Även om kopplingarna mellan säkerhet och utveckling är allmänt vedertagna och internationellt accepterade är det exakta sambandet mellan dem fortfarande inte särskilt väl förstådda.⁷⁰ Det har bland annat lett till att en rad olika tillvägagångssätt har utvecklats i flera länder och organisationer i syfte att beakta sambandet mellan säkerhet och utveckling i genomförandet av insatser. Sällan är dock ansatserna förankrade hos alla de aktörer som metoderna säger sig omfatta.

Den svenska Afghanistanstrategin omnämner två av dessa ansatser – begreppet ”Allomfattande ansats” (eng. *Comprehensive Approach*) samt ISAF:s strategi för upprorsbekämpning (eng. *Counterinsurgency*, *COIN*). Båda begreppen tar sin utgångspunkt i att fred och säkerhet uppnås i samverkan mellan civila och militära aktörer. Skillnaden mellan dem är främst att COIN-begreppet är mer begränsat givet dess fokus på att motverka upprorsgrupper och att COIN-begreppet har ett helt militärt ursprung. Allomfattande ansats beskriver ett gemensamt förhållningssätt och en gemensam målsättning mellan olika aktörer i

⁶⁷ Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08.

⁶⁸ Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08, s. 5- 8.

⁶⁹ Olsson, *Stabilitet i Afghanistan. En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R—3212—SE, 2011, s. 25.

⁷⁰ Svenska regeringens policy för säkerhet och utveckling efterfrågar t.ex. mer forskning rörande det exakta sambandet. Regeringskansliet, *Fred och säkerhet för utveckling. Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete*, 2011, s. 8.

en vidare mening. COIN kan därmed anses vara närmare kopplat till de säkerhetsfrämjande insatserna.⁷¹

För Sveriges del har behovet av någon form av allomfattande ansats resulterat i ambitionen med ”samlade bidrag” där viss samordning mellan svenska verkansmedel uppfattas kunna bidra till att stärka både säkerhet och utveckling i Afghanistan. På grund av det svenska militära bidraget är underställt ISAF:s OPCON har även COIN kommit att präglade den svenska insatsen på olika sätt.

COIN är en militär-politisk teoribildning om hur en gerilla eller upprorsgrupp ska bekämpas. År 2010 antog ISAF denna doktrin som ledande strategiskt upplägg och sedan dess är ISAF-ländernas engagemang i Afghanistan, Sverige inkluderat, uttalat grundad i COIN.⁷²

Kortfattat kan den teoretiska bas som utgör COIN sägas vila på idén att ett krig, eller en fred, inte vinnas genom att ta territorium utan genom att vinna stöd för sin sak hos lokalbefolkningen. På så sätt ska befolkningens lojalitet skifta från motståndsrörelsen eller upprorsmakarna till de som försöker bekämpa dessa, den s.k. ordningsmakten eller upprorsbekämparna.

COIN är till sitt innehåll därmed mer politisk än militär. Fokus ligger på hur lokalbefolkningen ska kunna förmås att inte bara sympatisera med utan *samarbeta* med ordningsmakten och kapa banden till motståndsrörelsen. Befolkningen försöker man påverka i den önskade riktningen genom exempelvis fysisk bekämpning, opinionsbildning eller investeringar i infrastruktur. Tanken är att befolkningen genom rationellt övervägande då ska komma fram till att det på kort och lång sikt ligger i deras intresse att samarbeta med ordningsmakten.

I ISAF:s fall handlar detta om att förändra den sociala incitamentsstrukturen så att byäldsten, och därmed hela byn, bestämmer sig för att vara lojala mot den afghanska staten i så stor utsträckning att ISAF till slut kan lämna landet. För att det ska vara möjligt måste även den afghanska staten klara av att bibehålla de vunna lojaliteterna och hindra motståndarna från att återfå inflytande. Detta står i fokus för ISAF:s stöd till kapacitetsbyggnad inom de afghanska myndigheterna.⁷³

Den övergripande teoriram som beskriver hur COIN ska bedrivas pekar på tre orsakssamband som tillsammans ska få befolkningen att skifta lojaliteter. Den

⁷¹ Se bl.a. Roosberg, *Civil-militär samverkan koncept och doktrin: en jämförande begreppsutredning av den allomfattande ansatsen, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC*. FOI-R--3321--SE, 2011.

⁷² Olsson, *Stabilitet i Afghanistan. En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R—3212—SE, 2011, s. 51.

⁷³ Olsson, *Kampen om "hearts and minds" i Afghanistan*, FOI-R—2803—SE, 2011, s. 28-30; Olsson, *Stabilitet i Afghanistan. En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R—3212—SE, s. 20.

första handlar om att etablera *säkerhet* eftersom befolkningen kommer vara lojal mot den aktör som kan tillhandahålla lag och ordning. Den andra om att säkerställa att *statsmakten kan tillhandahålla grundläggande samhällelig service*, eftersom dess långsiktiga legitimitet utgår ifrån detta. Den tredje och slutgiltiga är den *ekonomiska utvecklingen*, eftersom fattigdom är en konfliktorsak och möjligheten att tjäna sitt uppehälle kommer göra att färre unga ser det som meningsfullt att låta sig rekryteras som gerillasoldater.⁷⁴

I COIN-teorin bär olika aktörer ansvar för att åstadkomma dessa tre delar. Den militära delen består i att rensa territorium från fientlig trupp samt att förhindra dem från att komma tillbaka. Huvuddelen av strategin handlar dock om att bygga upp den sociala incitamentsstruktur som skapar stöd för ordningsmakten. Eftersom denna del omfattar främjandet av gott samhällsstyre och ekonomisk utveckling, vilka ligger utom den militära förmågan, förväntas denna uppgift hanteras av civila aktörer, främst biståndsmyndigheterna.⁷⁵

ISAF:s nuvarande strategi bygger därmed på de tre, ofta överlappande faserna, rensa-hålla-bygga (eng. *Clear/Hold/Build*)⁷⁶ samt tre motsvarande operationslinjer: säkerhet, samhällsstyre och utveckling.⁷⁷ I mandatet för den svenska civila representanten framgår att den svenska militära befälhavaren ansvarar för verksamheten inom ISAF:s operationslinje *säkerhet* medan den civila representanten ansvarar för att "*leda PRT:s verksamhet inom ramen för ISAF:s arbete med områdena utveckling och samhällsstyre*".⁷⁸

ISAF:s strategi som helhet förutsätter därmed en hög grad av civil-militär samverkan. Den civil-militära samverkan är som sådan också en viktig del av ISAF:s exitstrategi i Afghanistan då det förutsätts att de civila delarna kommer kunna fortsätta det byggande arbetet tillsammans med den afghanska regeringen när ISAF lämnat landet.

COIN-konceptet anses härstamma från brittisk kolonial praxis och formulerades som teoretiskt ramverk redan på 1960-talet. COIN-teorin har i flera år påverkat ett antal av de länder som är engagerade i ISAF. Det var dock det först med den strategiska ominriktningen i slutet av 2009 som den kom att accepteras av alla

⁷⁴ Ibid, s. 7.

⁷⁵ Olsson, *Stabilitet i Afghanistan. En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency*, COIN, FOI-R—3212—SE, 2011, s. 53.

⁷⁶ I en del planer tilläggs ett fjärde, föregående steg (s.k. "Skapa"/*Shape*) men det är trestegsmodellen som är kärnan i vad som ska åstadkommas.

⁷⁷ I ISAF:s nuvarande strategi är dessa egentligen fem operationslinjer men Sverige har valt att sammanfatta tre av dessa under linjen "säkerhet", därför kommer rapporten fortsatt tala om "tre" operationslinjer.

⁷⁸ Regeringskansliet / Utrikesdepartementet, *Mandat för Senior Civil Representant Mazar-e Sharif*, promemoria, 2011-02-15.

bidragande länder som den övergripande doktrinen för ISAF.⁷⁹ Utformningen av de regionala enheterna för säkerhet och utveckling i Afghanistan, som länge utgjort stommen för ISAF, har emellertid varit inspirerad av COIN-teorin sedan tidigare och rensa-hålla-bygga-faserna omnämns som övergripande modell för hur arbetet ska bedrivas inom PRT:erna i Natos PRT-handbok.⁸⁰

3.3.2 PRT-konceptet

Även om PRT:ts aktiviteter är inriktade på att stödja stabilitet är det inte aktiviteterna i sig som är dess främsta syfte enligt ISAF:s PRT-handbok. PRT:t är ett verktyg i COIN och dess framgång ska inte mätas i hur många biståndsprojekt som genomförts utan hur dess aktiviteter bidragit till att främja stabilitet och ett afghanskt styre. En viktig roll för PRT:t är därmed att forma säkerhetsmiljön, liksom möjligheterna till samhällsstyre, genom bred interaktion med alla nivåer av samhället.⁸¹

PRT-strukturen som etablerats inom ramen för ISAF är i sig ett koncept för civil-militär samverkan. Grundat på samlokalisering och nära samarbete mellan civila och militära komponenter innebär PRT-konceptet en hög nivå av samverkan som i många fall tangerar integrering. Särskilt kopplar PRT-strukturen till en specifik form av allomfattande ansats – den s.k. *Whole-of-Government Approach*.

Denna typ av ansats handlar i grunden om att harmonisera den politik som förs av en nations olika departement och myndigheter på ett visst område – i detta fall gentemot ett specifikt konfliktområde. Ansatsen grundar sig på teorin att en regerings engagemang i en konflikt eller kris sannolikt kommer vara mer kostnadseffektiv, ha större effekt och vara mer bärkraftig om de olika departementen och myndigheterna har samma förståelse för problemet samt en gemensam strategi för hur man ska hantera det. Särskilt departement och myndigheter inom försvar, utrikesfrågor och bistånd brukar omfattas av denna typ av ansats men även andra aktörer såsom finans- och justitiedepartement.

PRT:erna blir uttryck för en *Whole-of-Government Approach* eftersom både militär säkerhetsfrämjande verksamhet, utvecklingsarbete och i flera fall polisverksamhet rymms inom strukturen. Dessutom leds de ofta av civila diplomater utsända av respektive lands utrikesdepartement. Idag finns 25 PRT:n i

⁷⁹ Olsson, *Stabilitet i Afghanistan. En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R—3212—SE, 2011, s. 13.

⁸⁰ Olsson, *Stabilitet i Afghanistan. En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R—3212—SE, 2011, s. 20; s. 27-28; ISAF, *ISAF Provincial Reconstruction Team Handbook (PRT)*, 4:e versionen, mars 2009.

⁸¹ ISAF, *ISAF Provincial Reconstruction Team Handbook (PRT)*, 4:e versionen, mars 2009.

Afghanistan⁸², alla drivs i enlighet med olika nationella prioriteringar samtidigt som de ska svara upp mot ISAF:s COIN-strategi.

Det är dock inte givet att en *Whole-of-Government Approach* är till nytta för den större multinationella insatsen. Just PRT-konceptet har ifrågasatts på grund av att det anses fragmentisera biståndsarbetet i ett antal små nationella enheter som följer en kortsiktig agenda.⁸³ Trots detta har denna typ av ansats varit grunden för många länders engagemang i Afghanistan.

Sverige är därmed långt från unikt i att tala om en samlad svensk insats i Afghanistan. Snarare har Sverige varit relativt sent i att utveckla en sådan ansats då det svenska PRT:t i Mazar-e Sharif har haft ett jämförelsevis begränsad civil närvaro. Inte heller har Sverige riktigt slagit fast hur den samlade svenska närvaron ska förhålla sig till COIN-strategin då det bara är Försvarsmaktens del av PRT som verkar inom ramen för ISAF.

⁸² Nato (ISAF),

<http://www.isaf.nato.int/images/media/PDFs/18%20october%202011%20isaf%20placemat.pdf>

⁸³ Goodhand et al, "*Who owns the peace? Aid, reconstruction, and peacebuilding in Afghanistan*", Disasters, Vol 34, mars 2009.

4 Erfarenheter av det civila kontoret vid PRT Mazar-e Sharif

4.1 Beskrivning av kontoret

I en utvärdering av PRT MeS relevans och effekt som gjordes av FOI 2010 bedömdes att PRT:t som en förmåga för både säkerhetsfrämjande verksamhet och återuppbyggnad varit svår att omsätta i praktiken. En av de rekommendationer som gjordes i utvärderingen var att Sverige borde se över inriktningen av det svenska militära ISAF-bidraget samt överväga att förstärka PRT:ts möjligheter att agera inom både civila och militära områden.

Utvärderingen påpekade att den svenska PRT-modellen har utgjort ett mellanting mellan andra länders mer civilt inriktade PRT:n och en rent militär insatsstyrka, *task force*, med en tung militär del och svaga civila delar. Några av utvärderingens respondenter ansåg att den svenska modellen hade införts utan någon bredare analys av vad Sverige faktiskt avsåg leverera i Afghanistan.⁸⁴

Som stöd för ambitionen att utforma en samlad insats beslutade regeringen att i maj 2010 inrätta ett civilt kontor, lett av en civil representant, vid det svenska PRT:t. Inrättandet avsågs bidra till att öka synergierna mellan de civila och militära insatserna vilket på sikt skulle öka förutsättningarna för Sverige att nå målen för sin samlade insats i Afghanistan. Förändringen utgjorde också en anpassning till transitionsprocessen i Afghanistan och de krav den ställer på insatserna (se kapitel 2).

En ambassadör utsänd av Utrikesdepartementet innehar posten som senior civil representant (vanligen kallad civil representant) och är chef för det civila kontoret. De civila rådgivare som tidigare fanns vid PRT:t har införlivats i kontoret och antalet rådgivare har ökat⁸⁵. Det civila kontoret har under 2011 bland annat bestått av två politiska rådgivare, POLAD, utsända av Folke Bernadotteakademien (FBA), två till tre utvecklingsrådgivare, DEVAD, från Sida, en polisrådgivare från Rikskriminalpolisen (RKP), en person utsänd av FBA för att genomföra en förstudie samt annan civil administrativ personal. Utöver den svenska personalen har även ett antal civila rådgivare från Finland och USA

⁸⁴ Derblom et al, *Utvärdering av PRT MeS*, FOI-2010-1295, 2010.

⁸⁵ Proposition 2009/10:38, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 22 oktober 2009.

bidragit till den civila verksamheten i PRT:t, dessa tillhör dock inte det civila kontoret.⁸⁶

Den civila representanten och kontorets personal tillhör rent organisatoriskt den svenska ambassaden i Kabul men är tänkt att ingå som en integrerad del av PRT:t. Kontoret är samlokaliserat med de militära styrkorna på *Camp Northern Lights* i Mazar-e Sharif.⁸⁷

Förutom att leda och fördela arbetet inom det civila kontoret har den civila representanten i uppgift att arbeta i nära samarbete med den militära ledningen för PRT:t. Den civila representanten har också i uppgift att bistå de svenska insatserna med samordning och kontakter med bland annat afghanska myndigheter och andra relevanta organisationer i de aktuella provinserna.⁸⁸ Den civila representanten ansvarar för att omhänderta viss delegerad biståndsfinansierad verksamhet som sker i norra Afghanistan och har en viktig roll för den politiska dialogen i de fyra provinser som PRT:t har ansvar för – Balkh, Samangan, Sar-e-Pul och Jowzjan.⁸⁹

Den civila representanten är en civil motpart till den militära befälhavaren. De har helt parallella ledningskedjor men ömsesidigt samråd ska ske mellan dem rörande säkerhet, utveckling och samhällsstyre.⁹⁰ Som tidigare nämnts ska den civila representanten under 2012 övergå till en ledande funktion för hela PRT:t med ansvar för övergripande politisk ledning av de samlade svenska insatserna i norra Afghanistan.⁹¹

4.2 Generella erfarenheter av det första året med civilt kontor

Införandet av det civila kontoret uppfattas generellt som positivt bland respondenterna. Den främsta kritiken som framkommer under intervjuerna handlar om att det civila kontoret borde ha inrättats tidigare och att regeringen tagit lång tid på sig att införa något som så tydligt ligger i linje med den politiska ambitionen om en samlad svensk insats. Försvarsmakten har länge uttryckt ett

⁸⁶ Utrikesdepartementet, *Svenska politiska och civila/biståndsinsatser i Afghanistan*, promemoria, 2010-07-20.

⁸⁷ Regeringens proposition 2009/10:38, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 22 oktober 2009.

⁸⁸ Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08, s. 19.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Regeringskansliet / Utrikesdepartementet, *Mandat för senior civil representant Mazar-e Sharif*, UD promemoria, 2011-02-15.

⁹¹ Ibid.

behov av större civil närvaro och gärna en civil ledning. När detta införs görs det samtidigt som PRT-konceptet ska överges och det militära bidraget övergår från att ha ett geografiskt områdesansvar till att ge stöd till kapacitetsbyggnad inom säkerhetssektorn. Det finns därmed en uppfattning om att detta utformats för att möta ett behov som snart förändras. Flertalet av de som tjänstgjort i kontoret menar dock att införandet möjliggör nya arbetsformer och ger bättre förutsättningar för samordning mellan de civila kompetenserna än när de civila rådgivarna var en del av den militära insatsen.

Från Försvarmaktens sida har man uppfattat införandet av det civila kontoret och den civila representanten som en tydlig politisk signal om att civil-militär samverkan och en svensk samlad insats är önskad och att det finns en politisk vilja hos regeringen att genomföra detta. Försvarmakten betonar att man länge varit en stark förespråkare för införandet av ett civilt kontor, samt initiativtagare till diskussionen om införande av civil ledning. Detta har varit kopplat till Försvarmaktens syn att det militära säkerhetsskapandet inte är långsiktigt hållbart utan en påföljande, eller parallell, social och ekonomisk utveckling.

Styrning

Även om inrättandet av tjänsten civil representant har setts som positivt konstateras det under intervjuerna att det kvarstår en del oklarheter i den civila representantens faktiska funktion. Det rör till exempel representantens mandat, däribland otydligheter kring vilken chefsroll den civila representanten faktiskt har i förhållande till sin personal som i sin tur har olika huvudmän. Även om det civila kontoret formellt sett är underställt Sveriges ambassad i Kabul anges ledningsförhållandena inte ha varit lika tydliga i praktiken. Avsaknaden av arbetsordning och verksamhetsplan inom det civila kontoret är också problem som enligt respondenterna har lett till en mindre effektiv styrning av kontoret än vad som annars hade kunnat vara fallet. Flera civila respondenter menar att ju mer det civila kontoret utvecklas från enskilda myndighetsrepresentanter till ett team, desto större blir möjligheterna till synergier inom kontoret.

Resurser

Utöver brister i styrning så har majoriteten av respondenterna, särskilt de som arbetat inom det civila kontoret, uttryckt ett behov av vissa ytterligare resurser. Det civila kontoret anses något för litet för att ha avsedd effekt. De flesta uppger att kompetenserna inom kontoret är de rätta men att antalet personer som besitter dem är för få. I dagsläget kan rådgivarfunktioner lämnas tomma i samband med tjänsteresor eller semestrar. De flesta respondenter anser därför att kontoret skulle behöva utökas med ytterligare någon person inom varje funktion. På så sätt skulle man uppnå en minimibemanning med åtminstone en rådgivare närvarande för varje funktion.

Några respondenter efterfrågar en större utökning för att få en civil komponent som mer liknar den inom många andra länders PRT-strukturer. PRT:t ansvarar

för ett stort geografiskt område omfattande fyra provinser. Med en större civil verksamhet skulle rådgivarna kunna tilldelas ansvar för en specifik provins och därmed även ha större möjligheter till kontakter med samtliga distrikt i respektive provins.

Även om införandet av civila kontoret har ansetts positivt och viljan till att samverka i PRT:t överlag har varit stor så råder fortfarande en relativt stor tveksamhet bland studiens respondenter om huruvida utformningen av de svenska insatserna i Afghanistan är grundad på någon mer omfattande analys. För några respondenter är det tydligt att form gått före innehåll i den svenska insatsen. Det gäller den svenska PRT-modellen, införandet av en civil representant men också införandet av civil ledning 2012. Det sistnämnda beror inte på att inställningen till civil ledning är negativ utan på att oklarheterna kring vad det kommer innebära tyder på att målet, syftet och funktionen med civil ledning utformas i efterhand – efter det att beslutet om införande av civil ledning tagits. Därför framstår civil ledning för några respondenter främst som en svensk inrikespolitisk signal som inte innebär några större förändringar för insatsen annat än att tydliggöra vem som representerar Sverige i norra Afghanistan.

Sammanfattning

- *Positiv inställning till införande av civilt kontor bland respondenterna*
- *Viss kritik vad gäller genomförandet och införandeprocessen:*
 - *Otydligheter kring mandat, styrning och arbetsordning*
 - *Knappt tilltagen dimensionering*
 - *Sen åtgärd i förhållande till att det militära bidraget till PRT MeS nu börjar fasa ut*
- *Respondenterna anser det positivt med civil ledning framöver men det finns stora oklarheter kring dess utformning, mål och syfte*

5 Erfarenheter av civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter i PRT:t

Detta kapitel beskriver inledningsvis hur de strukturerade samarbetsformerna sett ut i praktiken för att sedan i del två kartlägga de största utmaningarna med civil-militär samverkan inom ramen för PRT:t.

5.1 Samverkan i praktiken

Ledningsgrupp

Chef för PRT:t i Mazar-e Sharif är den militära befälhavaren, *Commanding Officer*. Den civila representanten är chef för det civila kontoret och ska enligt sitt mandat verka jämbördigt den militära befälhavaren. Utöver det mandatet finns inget dokument som fastställer de exakta ansvarsförhållandena mellan chefen för PRT:t och chefen för civila kontoret eller hur de ska samarbeta.

Samordningen av civil och militär verksamhet inom PRT:t sker främst genom möten i en ledningsgrupp samt i ett antal olika arbetsgrupper. Ledningsgruppen består från den militära sidan av chefen för PRT:t, den finska biträdande chefen, stabschefen och chefens militärrådgivare. Från det civila kontoret ingår den civila representanten, en politisk rådgivare och en senior utvecklingsrådgivare. Beroende på frågeställning kan även andra rådgivare delta i mötena. Det framgår av intervjuerna att mötesfrekvensen har varierat mellan olika rotationer liksom vilka rådgivare som deltagit.

Det finns ingen arbetsordning för ledningsgruppen utan gruppen har själva utvecklat arbetsformerna. Möten äger vanligen rum en gång i veckan och syftar till att gå igenom det operativa läget, aktuella planer och bedömningar. I ledningsgruppen diskuteras också avgränsningar mellan civil och militär verksamhet. Flera respondenter anser att diskussionerna i gruppen driver verksamheten framåt. Inga gemensamma beslut fattas i ledningsgruppen utan samverkan består i informationsutbyte. Dock anser flera av deltagarna att det finns en möjlighet till informell påverkan genom att diskutera frågor i ett tidigt skede samt att diskutera på vilken nivå beslut bör fattas.

Arbetsgrupper

Den struktur som utarbetats för civil-militär samverkan i PRT:t bygger på att civila rådgivare deltar i vissa av Försvarmaktens arbetsgrupper. Antalet arbetsgrupper, deras inriktning samt mötesfrekvens varierar mellan olika militära

rotationer. Det är chefen för PRT:t som beslutar vilka grupper det finns behov av att inrätta. Mötesfrekvensen styrs främst av den militära operationsplaneringens behov. Inför en operation kan planeringsmöten äga rum flera gånger i veckan.

Det finns och har funnits ett flertal olika mötesfora. Det förekommer både koordineringsmöten med brett civilt deltagande, tematiska möten tillsammans med specifika rådgivare samt möten som syftar till koordinering med internationella organisationer eller andra PRT:er. Huvudsakligen är det G9 (funktionen för civil-militär samverkan, CIMIC) inom PRT:t som ordnar mötena och som har fasta mötesformat med de civila rådgivarna. Planeringsfunktionen G5 har möten efter behov. Mötena berör inte bara de svenska militära och civila myndigheterna utan även den finska delen av PRT:t, utvecklingsrådgivare från Finlands samt USA:s biståndsmyndigheter, representanter från det amerikanska utrikesdepartementet och i vissa fall olika FN-organ.

Förutom informationsutbyte syftar mötena till att ta in de civila rådgivarnas synpunkter i den militära operationsplaneringen. Diskussionerna rör främst *hur* operationer bör genomföras. Det diskuteras också hur insatser inom områdena utveckling och samhällsstyre kan stödja de militära operationer som pågår och planeras. Inför en operation kan de civila rådgivarna exempelvis hjälpa till med information om vilka icke-statliga organisationer som är verksamma i operationsområdet. Information om vilka lokala ledare man samrått med är också värdefullt.

Nationell nivå

Över PRT-nivån finns ett flertal samrådsmöten mellan myndigheter och departement i Sverige. Bland annat genomförs myndighetssamverkansmöten om Afghanistan med Försvarsmakten, Sida, FBA, RKP, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samt ibland Utrikesdepartementet. Varannan vecka genomförs samrådsmöten om den militära insatsen ISAF på enhetschefsnivå som inkluderar Utrikes- och Försvarsdepartementen, PRT:t, Sveriges delegation till Nato samt Försvarsmakten. Ibland deltar även Justitiedepartementet. Vidare finns det en samverkansfunktion på statssekreterarnivå bestående av statssekreterarna från Utrikes-, Försvars- och Justitiedepartementen samt kabinetssekreteraren från UD. De träffas vid behov, vanligen en gång i halvåret, för att diskutera Sveriges bidrag till internationell civil och militär krishantering.⁹²

Samtliga mötesformat syftar till informationsutbyte, på myndighetsnivå kan det även handla om rent praktiska frågor såsom avtal för utsänd personal. Inga

⁹² Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08; samt intervjuer med Regeringskansliet och Försvarsmakten.

gemensamma formella beslut fattas på någon av nivåerna. När beslut ska fattas på regeringsnivå sker det efter sedvanlig gemensam beredning. Däremot framhåller deltagare att de har med sig det breda perspektiv på frågorna som diskussionerna ger, i sitt arbete och att det skulle vara mer ”stuprörstänk” utan dessa fora.

Det finns ett särskilt sändebud för Afghanistan och Pakistan vid Utrikesdepartementet som ska stödja samstämmigheten i det svenska arbetet. Sändebudet har främst fokus på det multilaterala samarbetet. Den civila representanten vid PRT:t är även ambassadör men har varit formellt underställd Sveriges ambassadör till Afghanistan.

5.2 Utmaningar för samverkan

Som framgått av kapitel 4 ser de intervjuade flera fördelar med ett civilt kontor och förstärkt civil närvaro vid PRT:t. Främst har det medfört ett bredare perspektiv i beslutsfattandet, bättre kontaktytor mot civila afghanska motparter, en mer ändamålsenlig arbetsfördelning mellan civila och militär samt en ökad förekomst av svenska biståndsinsatser i de militära operationsområdena i norra Afghanistan.

Det finns emellertid en rad utmaningar att hantera om synergierna och mervärdet av civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter ska kunna öka. Utifrån våra intervjuer är det huvudsakligen två områden som bör diskuteras vidare. För det första att samverkan inte är formaliserad och för det andra att den svenska insatsen genomförs inom ramen för olika ledningskedjor. Detta får en rad konsekvenser för svensk samverkan i fält.

5.2.1 Samverkan ej formaliserad

Både civil och militär personal i PRT:t anser att uppdraget *att* samverka är tydligt. Däremot framgår det inte i något inriktande dokument *hur* samverkan ska gå till eller *vad* den syftar till. Bristen på formella ramar för samverkan får flera konsekvenser för samarbetet vid PRT:t.

Personberoende

För det första blir civil-militär samverkan i fält helt beroende av den goda viljan hos individerna på plats. Det innebär att samverkan blir personbunden och beroende av relationer mellan individer på flera nivåer inom PRT:t. Även om viljan att samverka hittills framstår som god får det anses vara en sårbar struktur för myndighetssamarbete.

Taktisk nivå får lägga resurser på att lösa strategiska frågor

För det andra måste resurser läggas på taktisk nivå, fältnivån, för att successivt utarbeta både formerna och graden av samverkan. Det finns en uppfattning bland personal som arbetat i PRT:t att man inte är överens på nationell nivå hur civil-militär samverkan ska fungera. Frånvaron av en övergripande inriktning innebär att strategiska frågor istället får lösas i fält. Både civila och militära representanter menar att detta är en negativ belastning av PRT:ts begränsade resurser. De anser vidare att det är en felaktighet att den taktiska nivån vars uppdrag är planering och genomförande av operationer, får lösa frågor som den strategiska nivån inte löst ut. Försvarsmaktens halvårsvisa rotationer innebär också att nya former måste utarbetas och stämmas av för varje rotation.

Samverkan på militärens villkor

För det tredje innebär frånvaron av fasta strukturer och tydliga koncept att civil-militär samverkan främst sker på Försvarsmaktens villkor. Det civila kontoret är ett nytt tillskott till PRT:t som Sverige lett sedan 2006, och den civila verksamheten är mindre omfattande än den militära. Det gör att flertalet civila upplever att den civila sidan är där på militärens villkor och får efter bästa förmåga anpassa sig till Försvarsmaktens fasta planeringsprocesser. Arbetsgrupperna där civil-militär samverkan ska realiseras är vidare militärens grupper och varierar i omfattning, innehåll och frekvens beroende på militär chef.

Dialogen mellan Försvarsmakten och de civila rådgivarna beskrivs överlag som god och militära representanter uttrycker stor uppskattning av de civila rådgivarnas bidrag. Det finns dock inga formella krav på att samråd ska ha skett med de civila för att genomföra en militär insats. Det innebär att militären, om den så vill, kan genomföra operationer utan att beakta synpunkter från det civila kontoret. Flera civila rådgivare betonar att det utrymme som ges för deras inverkan på den militära operationsplaneringen är att ha synpunkter på gradskillnader i planeringen. Däremot öppnar formerna för samverkan inte för någon möjlighet att i grunden ifrågasätta en operations genomförande.

Civil-militärt samråd i PRT:t handlar främst om att de civila rådgivarna hörs när det gäller den militära planeringen. Det sker således ingen militärstrategisk rådgivning när det gäller utvecklingsinsatser eller andra civila insatser. Vissa av respondenterna efterfrågar en sådan reciprocitet medan andra menar att det framgår av Sveriges samarbetsstrategi med Afghanistan att det inte ska vara någon militär inblandning i insatserna. Det ges dock exempel på att militärens säkerhetsbedömningar och uppfattningar om läget i ett visst geografiskt område har efterfrågats till den civila planeringen.

Att civil-militär samverkan sker på militärens villkor förstärks av att utvecklingsrådgivarna saknar riktlinjer från Sida om hur, och i vilken

utsträckning, de ska samverka med den militära sidan. Bristen på styrning och definierade verktyg för samverkan skapar en osäkerhet på civil sida om huruvida det är Sidas uppgift att delta i den militära operationsplaneringen. Det saknas också handledning från myndighetsnivå om vilken grad av samverkan som är lämplig ur ett biståndsperspektiv. Ytterligare en oklarhet är hur de civila rådgivarna ska prioritera mellan rådgivning till Försvarsmakten och de egna kärnuppgifterna, en fråga som ställs på sin spets i och med det låga antalet civila rådgivare i PRT:t.

Till skillnad från utvecklingsrådgivarna har den civila representanten ett uttryckligt mandat att samråda med militären och därför väcks frågan om det inte snarare är Utrikesdepartementet än Sida som bör ha en sådan roll. Både civila och militära respondenter skönjer en utveckling mot att Sida vill minska sin inblandning i den militära planeringen.

5.2.2 Svensk insats i olika ledningskedjor

Den svenska militära insatsen ingår i Natos multinationella styrka i Afghanistan, med mandat av FN:s säkerhetsråd. Det innebär att Försvarsmakten ingår i två ledningskedjor, dels Natos, dels den svenska militära ledningsstrukturen. De civila bidragen till Afghanistan är bilaterala eller multilaterala men ingår inte i ISAF. Det innebär att den samlade svenska insats regeringen eftersträvar styrs genom minst två olika ledningskedjor.

Att de svenska bidragen inte ingår i samma ledningskedja behöver inte per automatik innebära problem för civil-militär samverkan. Sådan oreglerad samverkan måste naturligen kunna ske mellan olika typer av organisationer, nationaliteter och uppdrag. För svensk civil-militär samverkan i Afghanistan utgör det dock ett problem eftersom det skapat felaktiga förväntningar på vad parterna kan bidra med samt att strategierna för ISAF respektive det svenska engagemanget i Afghanistan delvis är svåra att förena.

Oklar arbetsfördelning

Försvarsmakten arbetar utifrån ISAF:s tre operationslinjer (se kapitel 3): säkerhet, utveckling och samhällsstyre. När PRT:t 2010 kompletterades med en civil representant och ytterligare civila rådgivare inom ramen för ett civilt kontor, uppfattades detta av Försvarsmakten som en förstärkning av Sveriges, tidigare svaga, bidrag till operationslinjerna utveckling och samhällsstyre. Istället för att som tidigare ha ansvar, men sakna resurser och kompetens, för dessa områden välkomnade Försvarsmakten en mer ändamålsenlig arbetsfördelning. Försvarsmakten skulle nu kunna koncentrera sig på säkerhet medan den civila representanten, understödd av resurser från Sida, skulle ta över ansvaret för utveckling och samhällsstyre.

Respondenter från Försvarsmakten uppger dock att vare sig Utrikesdepartementet eller Sida faktiskt velat förhålla sig till någon av operationslinjerna. De ingår inte i ISAF och styrs inte av ISAF:s strategi. Även om den civila representantens mandat bekräftar dennes ansvar för ISAF:s operationslinjer utveckling och samhällsstyre är det ännu oklart vilka faktiska befogenheter den civila representanten har vad gäller inriktning av biståndsfinansierade insatser och andra utvecklingsrelaterade frågor.⁹³ Detta skiljer sig tydligt från flera andra länder, exempelvis Nederländerna, vars civila representant hade tydliga mandat och befogenheter avseende utveckling och samhällsstyre. Befogenheterna omfattade även tillgång till medel för att finansiera verksamhet på dessa områden.⁹⁴

Försvarsmakten får order inom områdena utveckling och samhällsstyre från ISAF:s regionala kommando, *RC North*. Dessa ämnesområden bör i den svenska strukturen främst hanteras av den civila representanten men denne ingår inte i ISAF:s ledningskedja. Resultatet blir att Försvarsmakten även fortsättningsvis får hantera frågor relaterade till utveckling och samhällsstyre genom att G9 funktionen för civil-militär samverkan har ansvar för dessa frågor. För att skapa de underlag *RC North* kräver har man ibland fått vända sig till de amerikanska utvecklingsrådgivarna vid PRT:t eftersom Sida varken har en formell länk till ISAF eller önskar en informell sådan.

Flera respondenter påpekar att samordningen av Sveriges bidrag till ISAF och bidrag inom ramen för samarbetsstrategin samordnas först på PRT-nivån. Där kompliceras detta av att Sveriges högsta representant i norra Afghanistan för utveckling och samhällsstyre inte ingår i den ledningskedja som styr Försvarsmakten inom dessa områden. Det förekommer heller inga fasta möten mellan Sveriges civila representant och den civila representanten vid *RC North*.

Riksrevisionen konstaterade i sin granskning 2011 att det är oklart både formellt och informellt hur PRT:t förhåller sig till ambassaden i Kabul. Chefen för PRT:t rapporterar inte till ambassaden och ambassaden ingår inte i ISAF.⁹⁵ De skilda ledningsstrukturerna ställer särskilt höga krav på tydlighet från Sverige om hur myndigheterna ska samarbeta och vilka prioriteringar Sverige har i Afghanistan.

Samordningen av civila frågor mellan Sveriges och Natos civila representanter i regionen kommer att fortsätta utgöra en central fråga även när civil ledning har införts 2012. Det är även möjligt att den civila samordningen med Nato får ökad

⁹³ Riksrevisionen, *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14, s. 76-77.

⁹⁴ Paneldiskussion med ambassadör Michel Rentenaar från Nederländerna, före detta SCR vid PRT Uruzgan, vid FOI-seminarium "*Implementing the Comprehensive Approach*", Stockholm, 16 november 2011.

⁹⁵ Riksrevisionen, *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14, s. 77.

betydelse i och med att Sverige fasar ut den fasta militära närvaron i norra Afghanistan.

Svårförenliga mål och prioriteringar

Den här studien har inte haft som uppgift att studera målen för den svenska militära insatsen eller bedöma dess resultat. Flera intervjuade menar dock att det är oklart vad Sverige vill uppnå militärt i Afghanistan och att det råder olika uppfattningar om vad syftet med det svenska militära bidraget är. Målet att bidra till fred och säkerhet i Afghanistan ifrågasätts av vissa intervjuade sett till vilka möjligheter en styrka på 500 man har att de facto göra detta i ett relativt omfattande geografiskt område. Flera intervjuade pekar på att det oklara militära målet försvårar möjligheten till civil-militära synergier eftersom det blir svårt att koppla samman insatser som inte bara har olika mål utan dessutom otydliga mål.

Försvarsmaktens förväntningar på utvecklingsinsatser

Ett än mer påtagligt problem för den praktiska samverkan är att ISAF:s strategi över de tre operationslinjerna (säkerhet, utveckling och samhällsstyre) och principerna för svensk biståndspolitik inte är entydigt överensstämmande.

Strategin för ISAF har beskrivits i kapitel 3. Den sista fasen i denna strategi – *bygga* – ställer krav på en typ av stöd till lokalbefolkningen som ligger utanför den militära insatsens förmåga. När de militära styrkorna skapat säkerhet finns ett behov av biståndsprojekt inom samma geografiska område som bidrar till att förbättra människors levnadsvillkor och därmed minskar viljan att återgå till väpnad konflikt. Biståndsmyndigheternas uppgift i strategin är således bl.a. att främja en fungerande statsapparat och skapa förutsättningar för ekonomisk utveckling.⁹⁶

Försvarsmaktens syn på civil ledning, och en stor förklaring till den positiva inställningen till den civila representanten som föregår civil ledning, är att kunna bidra till samtliga faser i ISAF:s strategi. Försvarsmakten ser biståndet som en resurs för att göra effekten av de militära insatserna långsiktigt hållbara. För detta krävs utveckling och att befolkningens lojalitet ligger hos regeringen och inte upprorsmakarna.

De önskemål som finns hos Försvarsmakten utifrån ISAF:s strategi är att Sida bidrar med utvecklingsinsatser till det område där en militär operation planeras eller genomförs. Man önskar också utvecklingsinsatser under en specifik tidsperiod, exempelvis kan en förfrågan gälla insatser parallellt med en militär

⁹⁶ Olsson, *Stabilitet i Afghanistan. En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R—3212—SE, 2011, s. 27-28.

operation som inleds om två veckor och som pågår under ett par veckor. Detta går helt emot svenska utvecklingssamarbetsprinciper.

När Sida inte har kunnat leverera detta skapas det en frustration hos Försvarsmakten att inte kunna bidra med utvecklingsinsatser som det är tänkt i den politisk-militära strategin. Det upplevs som att Sverige på nationell nivå inte på allvar förstår behoven i fält eftersom Sidas regelverk inte anpassas så att det blir möjligt att ge relevant stöd. Vidare måste man möta grusade förhoppningar hos lokala ledare som förväntat sig att den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad också bidrar till återuppbyggnad.

Sidas möjligheter att leverera i förhållande till militära förväntningar

I dagsläget uppfattar varken Försvarsmakten eller Sida att Sida och det svenska utvecklingssamarbetet stöder COIN. Riksrevisionen konstaterar också i sin granskning att de styrdokument och beslut som gäller för utvecklingssamarbetet inte ger några sådana indikationer.⁹⁷

Det finns flera skäl till varför Sida inte möter Försvarsmaktens förväntningar när det gäller utvecklingsinsatser i de provinser som PRT MeS har säkerhetsansvar för. För det första är det viktigt i enlighet med bland annat Parisagendan⁹⁸ att det lokala ägarskapet för insatserna är starkt. Det innebär bland annat att det ska vara afghanska planer som utgör det övergripande instrumentet för samordning. Det är också viktigt för Sida att följa de strukturer som finns i landet, i det här fallet exempelvis utvecklingsplaner och utvecklingskommittéer på provinsnivå. Det är också människors behov som ska styra biståndet på så sätt att det är de mest behövande som ska ges stöd. Detta är bakgrunden till varför det svenska utvecklingssamarbetet inte har mandat att styras av ISAF:s operationsplanering.

När insatser efterfrågas till utvalda byar är det också relevant att påtala att det ur ett biståndsperspektiv är principiellt felaktigt fel att ens kanalisera stöd till specifika provinser såsom Sverige nu gör i norra Afghanistan. Fram till 2014 har man emellertid beslutat göra så och Sida ser ett värde av att vara närvarande i regionen i och med att det är svårt att följa upp bistånd i Afghanistan och den afghanska staten har stora tillkortakommanden i dessa hänseenden. På så sätt kan man lättare avgöra vad som fungerar och inte och föra tillbaka de bedömningarna till ambassaden i Kabul. Den större delen av det svenska biståndet går dock till nationell nivå och på det lokala planet stöder Sida inte provinsmyndigheterna utan jobbar via icke-statliga organisationer och internationella organisationer.

⁹⁷ Riksrevisionen, *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14, s. 90.

⁹⁸ High Level Forum on Aid Effectiveness, *Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, 2 mars 2005.

En annan anledning till att Sida har svårigheter att motsvara Försvarmaktens önskemål är metoden för implementering av utvecklingssamarbete. Försvarmakten kan som nämnts efterfråga utvecklingsinsatser med kort varsel och med kort varaktighet. Sida är emellertid ingen utförande aktör utan upphandlar utförare. Det tar lång tid och insatserna som sedan genomförs ska vara långsiktigt hållbara. Det innebär ytterligare en skillnad i tidsperspektiv mellan militära operationer och utvecklingsinsatser.

Principerna för det svenska utvecklingssamarbetet skapar idag hinder för Sveriges möjligheter att bidra till alla delar av den strategi som styr den militära insatsen. En möjlig väg framåt är givetvis att skapa komplementära instrument, genom ODA-okänslig finansiering, för att möjliggöra ett stöd till COIN på ett liknande sätt som vissa andra länder uppfattas låta sina biståndsmyndigheter göra.

De principer för utvecklingssamarbetet som Sverige har anammat grundar sig både på internationella överenskommelser och på en lång erfarenhet som biståndsgivare. En bedömning av det svenska utvecklingssamarbetets möjligheter att nå långsiktiga och hållbara positiva effekter i Afghanistan ligger utanför den här studiens ram. Däremot är det relevant att i det här sammanhanget uppmärksamma att COIN är en doktrin som ifrågasatts från flera håll och som har konstateras stå på ostadig vetenskaplig grund.⁹⁹ I FOI:s granskning av COIN-doktrinen menas att orsakssambanden mellan säkerhet, en fungerande stat och ekonomisk utveckling å ena sidan och hållbar stabilitet å andra sidan, sannolikt är svagare än vad som antagits. Det påtalas även att konsekvenserna av att använda utvecklingsinsatser för att dämpa konflikter är ett till stora delar utforskat område.¹⁰⁰

⁹⁹ Se t.ex. Olsson, *Stabilitet i Afghanistan. En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R—3212—SE, 2011.

¹⁰⁰ *Ibid.*, s. 7; s. 36-38.

Sammanfattning

- *Flera civil-militära samarbetsformer har utvecklats i fält*
- *Det finns dock en stor variation på format och frekvens mellan rotationerna vad gäller civil-militära samverkansmöten*
- *Informationsutbyte och civil rådgivning till militär planering har varit i fokus under dessa möten*
- *Viljan att samverka har varit stor men utmanas av att:*
 - *Samverkan inte är formaliserad*
 - *De svenska insatserna bedrivs i olika ledningskedjor*

6 Identifierade synergieffekter av civil-militär samordning

Som nämnts i kapitel 1 anses en synergi vara när samverkan mellan två eller fler faktorer leder till att den sammanlagda verkan av faktorerna blir större än summan av verkningarna av faktorerna var för sig. En synergi är därmed enkelt uttryckt en samordningsfördel där ett plus ett blir mer än två.

Riksrevisionens granskning av svenska bidrag till internationella insatser från 2011 redovisade att det varken fanns en uttalad uppfattning om exakt vad en sådan synergi förväntades vara inom ramen för civil-militär samordning vid internationella insatser, eller att det fanns några redovisade resultat av några sådana realiserade samordningsfördelar.¹⁰¹ Även denna studie har funnit att det råder stor oklarhet kring hur synergibegreppet ska tolkas och att det inte är helt enkelt för respondenterna att beskriva konkretiserade synergier från fältet. Utmaningen att identifiera civil-militära synergier i PRT MeS kan därför dels bero på svårigheten att uppnå synergier, dels svårigheten att uppfatta synergier.

Under intervjuerna har dock några konkreta exempel framkommit. Det är viktigt att understryka att de synergier som redovisas är baserade på respondenternas egna upplevelser. De har inte kunnat bekräftas av författarna eftersom egna bedömningar på plats i Afghanistan inte har gjorts. De tre upplevda synergier som presenteras nedan har identifierats av merparten av respondenterna och beskrivningarna är likartade. Även civil-civila synergier som uppstått inom det civila kontoret har identifierats av respondenterna. Dessa ligger dock utanför denna studies räckvidd och behandlas därför inte vidare i rapporten.

Ett viktigt konstaterande är även att samverkan ses som en synergi i sig. Civil-militär samverkan har kommit att ses som ett mål i sig själv snarare än ett medel för att uppnå ett resultat. Detta är en konsekvens av att den politiska inriktningen *att samverka* är tydlig samtidigt som det är oklart *hur* samverkan ska ske samt vad som förväntas *uppnås* med samverkan.

Resultat kan mätas på flera nivåer. *Output* brukar beteckna det omedelbara resultatet av en aktivitet som genomförts och det som konkret levererats, *outcome* åsyftar att resultatet också åstadkommit en förändring såsom en ny kapacitet eller arbetssätt och *impact* innebär att det går att skönja en långsiktig effekt på det omgivande samhället.¹⁰² De synergier som identifierats av

¹⁰¹ Riksrevisionen, *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14, s. 77.

¹⁰² OECD DAC. *Guidance on evaluating conflict prevention and peacebuilding activities*. Annex 3, 2008, s 64.

respondenterna handlar om *outputs* och *outcomes* snarare än *impact*. På grund av studiens avgränsningar har heller inte effekten på samhällsnivå bedömts, men det finns ingenting i intervjumaterialet som skulle tyda på att synergier har uppnåtts på den nivån.

Trots att frågan ställts till respondenterna under intervjuerna har inga negativa konsekvenser av samverkan kunnat identifieras. Eftersom effekterna av insatserna inte har studerats är det dock oklart om sådana negativa konsekvenser faktiskt saknas eller om de inte fångats upp av denna studie.

6.1 Utveckling följer på säkerhet

Som det främsta exemplet på civil-militära synergier i PRT MeS pekar flertalet respondenter på en situation där det militära säkrandet av ett område har efterföljts av eller sammanfallit med riktade utvecklingsprojekt mot samma område. Detta helt i linje med det allmänna erkännandet av att säkerhet förutsätter en viss mån av utveckling och utveckling i sin tur ett visst mått av säkerhet vilket beskrivits i kapitel 3 och har också en tydlig koppling till ”build”-fasen i COIN-doktrinen.

Prioriteringen av utvecklingsinsatser ska utgå ifrån människors behov och riktas dit där behoven är störst. Att genomföra biståndsprojekt som identifierats utifrån strategin för de säkerhetsfrämjande insatserna har därför mött motstånd från vissa utvecklingsaktörer. Trots detta har ett geografiskt område kunnat identifieras där det varit möjligt att länka Sveriges säkerhets- och utvecklingsinsatser. Detta lyfts fram av många respondenter från både den civila och militära sidan som ett gott exempel på civil-militära synergier. Det anses också utgöra ett exempel på något som inte hade genomförts utan samlokaliseringen i Mazar-e Sharif.

Det exempel som lyfts fram av respondenterna är att Sida lyckats få till stånd utvecklingsprojekt genomförda av Svenska Afghanistankommittén (SAK) väster om Mazar-e Sharif. Den svenska militära styrkan har arbetat med säkerhetsskapande projekt i samma område och har sett ett behov av påföljande utvecklingsprojekt. Sida har i sin tur arbetat med att identifiera organisationer som är beredda att arbeta i denna typ av osäkra områden och har genom SAK säkerställt att sådana projekt genomförs.

Både den militära och civila sidan anser att detta inte hade varit möjligt utan det civila kontoret och utvecklingsrådgivarna från Sida i PRT:t. Därmed ses det som ett exempel på när civila och militära insatser haft en sammanlagd verkan som överstigit effekten av deras egna verksamheter. För att kunna verifiera detta krävs dock en bedömning av vilken konflikthämmande effekt de samlade insatserna haft (vilket alltså inte har gjorts). Det innebär att det ännu är okänt om arbetssättet ökar sannolikheten att insatserna bidrar till långsiktig fred, säkerhet

och utveckling. Enligt respondenterna har säkerhetsläget i området försämrats och effekterna kan inte bedömas utan en extern utvärdering.

En respondent beskriver ytterligare ett liknande exempel där ett amerikanskt jordbruksprojekt genomfördes i anslutning till den svenska militärens säkerhetskäpande åtgärder. Där stöttades jordbrukares övergång till att odla andra grödor än vallmo för opiumtillverkning, vilket förutom att minska produktion av narkotika gav jordbrukarna möjlighet till en alternativ försörjning. I detta fall uppstod dock inte samordningsfördelen som en synergi med en svensk myndighet utan med biståndsrådgivare och biståndsprojekt generellt.

6.2 Ökad ömsesidig förståelse

Nästan samtliga respondenter har uppgett att effekten av att personer från olika myndigheter och verksamheter arbetar tillsammans har lett till nya kunskaper och en större ömsesidig förståelse. Särskilt samlokaliseringen på Camp Northern Lights anses viktig i detta sammanhang eftersom det resulterar i en ”nötningseffekt” där olika individer bryter åsikter mot varandra, vänjer sig vid varandra, utvecklar förståelse för varandras tankesätt, vidgar perspektiven och därmed lägger grunden för en fördjupad förståelse och ett förändrat beteende.

De flesta uppfattade detta vara en viktig form av synergi i och med att det utgör ett första nödvändigt steg i en förbättrad civil-militär samverkan och tydligt har påverkat hur aktörerna förhåller sig till varandra. Detta kan vara viktigt för att minska konflikter mellan civila och militära aktörer. För att den ökade kunskapen om de olika myndigheternas mål, metoder och ramar inte enbart ska stanna hos de individer som tjänstgjort i fält krävs det dock en institutionalisering av kunskaperna, något som rapporten återkommer till i kapitel 7.

6.3 Utvecklade arbetssätt

Det tredje synergiområdet är de utvecklade arbetssätt som varit konsekvensen av att civila och militära resurser och kompetenser samlokaliseras. Det främsta exemplet är hur den militära operationsplaneringen utvecklats genom deltagandet av svenska och utländska politiska- och utvecklingsrådgivare. En militär respondent påpekade att det förändrade arbetssättet visserligen innebär att operationsplaneringen initialt tar längre tid men att det är tid som tjänas in” i det långa loppet”. Detta till exempel genom att man uppnår ökad operativ effekt på grund av att planeringen är grundad på en bredare analys av exempelvis möjliga konsekvenser och bieffekter av operationerna.

Det finns också exempel på att närvaron av civila rådgivare i vissa fall lett till bättre upphandlingar med utomstående parter både genom att bidra med upphandlingskompetens och medel. Ett sådant projekt ledde i slutänden till

förbättrad infrastruktur för befolkningen och underlättade samtidigt de militära transporter. Utöver detta anser flera militära respondenter att närvaron av civila rådgivare och den civila representanten lett till förbättringar när det gäller kontaktytorna med lokalbefolkningen, afghanska myndigheter och icke-statliga organisationer. Eftersom personal inom Försvarsmakten uppfattar kontakten mellan civila aktörer som mer framgångsrik såg man det som ett effekthöjande arbetssätt att ersätta samverkan mellan militären och civila afghaner med samverkan mellan det civila kontoret och civila afghanska aktörer.

Det är främst de militära respondenterna som uppfattar en påtaglig påverkan av de civila rådgivarna i den militära planeringen. De civila rådgivarna upplever inte på samma sätt att det militära arbetssättet påverkats. Få – på både den civila och militära sidan – kan heller ange hur de civila verksamheterna eller arbetssätten utvecklats eller stärkts av civil-militär samverkan. Snarare är det enbart det utvecklade medvetandet och ökade kunskapen som omnämns i avsnittet ovan (6.2) som har påverkat den civila verksamheten. Möjligtvis kan man tala om ett utvecklat arbetssätt i och med det ovan nämnda (6.1) – att Sida sökt genomföra utvecklingssamarbete i områden som myndigheten annars kanske inte hade riktat sin verksamhet till. Detta har dock inte setts av någon av respondenterna från Sida som ett utvecklat arbetssätt för utvecklingssamarbetet i sig utan synergien uppfattas begränsad till att man åstadkommit en länk mellan de säkerhets- och de utvecklingsinriktade verksamheterna.

Sammanfattning

- *Det finns stora oklarheter bland respondenterna om vad en synergi faktiskt är*
- *Samverkan tenderar att ses som en synergi i sig. Detta eftersom det är oklart vad som ska uppnås med samverkan och metoden därmed blir målet*
- *Identifierade synergier:*
 - *Utveckling sker när säkerhet uppnåtts*
 - *En ökad ömsesidig förståelse*
 - *Ett utvecklat arbetssätt*

7 Hur kan synergieffekterna mellan civila och militära insatser ökas?

Tidigare kapitel har beskrivit hur den civil-militära samordningen ser ut idag. Det är författarnas uppfattning att det är svårt att nå så mycket längre vad gäller synergier inom rådande strukturer.¹⁰³ För att främja civil-militär samverkan och öka synergierna krävs det därmed överväganden av vilka förändringar som krävs för att möjliggöra detta. Det handlar då inte bara om de kommande åren i Afghanistan utan även om hur Sveriges myndighetsöverskridande insatser i framtida konfliktområden kan underlättas.

Som nämnts i kapitel 3 kan civil-militär samverkan genomföras med många olika ambitionsnivåer och på många olika sätt. Vissa tolkningar av ambitionen om en ”svensk samlad insats” ställer sannolikt krav på både organisatoriska och finansiella förändringar, däribland mekanismer för en gemensam målsättning, gemensam planering samt gemensam utvärdering och eventuell tillgång till gemensam finansiering. Samtidigt uppfattas det som att regeringen är otydlig angående vad samverkan ska syfta till. Många av de personer som har intervjuats för denna studie uttrycker en tveksamhet inför den faktiska politiska samverkansambitionen då man upplever en ambivalens hos regeringen, regeringskansliet och i vissa fall myndigheterna när det gäller graden av samverkan och hur högt civil-militär samverkan ska prioriteras i förhållande till ordinarie kärnuppgifter. Det blir därmed svårt att avgöra vilka förändringar som kan anses lämpliga för att öka synergierna.

Under förutsättning att den politiska inriktningen även fortsättningsvis är att *öka* civil-militär samverkan och synergier har en rad förslag identifierats som skulle kunna bidra till detta. Dessa förslag svarar, utan inbördes ordning, mot olika ambitionsnivåer. Vilka som skulle vara mest lämpliga att införa är därmed avhängigt politiska prioriteringar.

7.1 Gemensam strategi som hanterar motstridiga inriktningar

De flesta respondenter, såväl militära som civila, har efterfrågat en gemensam Afghanistanpolitik som inkluderar alla svenska insatser och utgör grunden för en

¹⁰³ Övergången till civil ledning kommer inte nödvändigtvis förändra detta. Övergripande förändringar likt de som presenteras senare i kapitlet kommer sannolikt var nödvändiga.

gemensam strategi. Huvudpoängen är att inriktningarna för de olika insatserna i Afghanistan inte uppfattas som överensstämmande och att det därmed är otydligt hur de bör förhålla sig till varandra. Det som efterfrågas är därför en gemensam politisk överbyggnad som tydligare beskriver de politiska mål som insatserna ska samverka för att uppnå gemensamt.

Den existerande Afghanistanstrategin¹⁰⁴ som redogjorts för i kapitel 2, har varit ett första stort steg mot detta. Afghanistanstrategin lyfter fram de övergripande målen med Sveriges engagemang i Afghanistan och slår fast att de svenska insatserna ska genomföras på ett samordnat sätt för att bidra till dessa. Genom detta avses strategin fungera som ett beskrivande ramverk för hur de olika insatserna ska relatera till varandra. Den uppfattas dock av respondenterna som alltför allmänt hållen. Riksrevisionen gjorde samma bedömning i sin utredning och anser inte strategin utgöra tillräcklig grund för styrning.¹⁰⁵ Särskilt saknas en beskrivning av hur samverkan ska ske och hur den förväntas bidra till de gemensamma målen givet de, till viss del, motstridiga inriktningarna för respektive insats.

I sin utformning av PRT MeS har Sverige avvikit från de flesta andra PRT-modeller i och med att Sverige har valt att ha separat styrning av enhetens utvecklings- respektive militära funktioner. En sådan uppdelning ställer höga krav på Sverige att inrikta arbetet i de olika ledningskedjorna på ett samordnat sätt och det är tydligt att styrningen från huvudstadsnivå behöver förbättras om samverkan ska få större effekt. Detta påpekas även av Riksrevisionen som anser att ett förtydligande av vad samverkan innebär i praktiken, liksom en ändamålsenlig struktur för samverkan och en samsyn om hur arbetet ska bedrivas, krävs för att möjliggöra regeringens samverkansambition.¹⁰⁶

En viktig del i att stärka de civil-militära synergier är att lyfta samverkan från att vara en synergi i sig självt. För att detta ska ske bör målen med, och metoden för, samverkan göras tydligare. En utvecklad Afghanistanstrategi som explicit behandlar skillnaderna mellan ISAF:s strategi och principerna för svenskt utvecklingssamarbete och gör inriktningarna för de olika politikområdena mer överensstämmande skulle sannolikt också tydliggöra vilka mål som kan uppnås genom ökad samverkan.

Inför den ISAF-proposition som antogs av riksdagen i november 2011 fördes en diskussion inom regeringskansliet om att sätta samman en gemensam Afghanistanproposition innehållande både ISAF-propositionen (gällande

¹⁰⁴ Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08.

¹⁰⁵ Riksrevisionen, *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011, s. 84.

¹⁰⁶ *Ibid.*, s. 73-74. Riksrevisionen anger att detta påpekades för regeringen i en rapport från Natodelegationen 2003.

Försvarsmakten) och samarbetsstrategin för Afghanistan (gällande utvecklingssamarbetet). Så blev emellertid inte fallet. Respondenterna ansåg dock att en sådant gemensamt dokument inte heller skulle ha vara tillräckligt då det endast hade utgjort en sammanfogning av separata strategier, vilka varit resultatet av två separata processer.

7.2 Gemensamma beslutsprocesser

Flera respondenter har även talat om behovet av att etablera någon form av gemensam huvudkontorsfunktion för den svenska Afghanistaninsatsen. Några anser att existerande samverkansgrupper inte fyller rätt funktion och därmed bör avslutas och ersättas med en departements- och/eller myndighetsöverskridande grupp med mandat att fatta gemensamma beslut. Bland annat har Försvarsmakten framfört önskemål om etablerandet av ett gemensamt styrforum inom regeringskansliet. Överlag finns en uppfattning om att det faktum att Sverige fattar beslut om civila och militära insatser i separata processer och sedan försöker koordinera dem först i fält minskar förutsättningarna att uppnå civil-militära synergier. Gemensamma beslut istället för samråd menade vissa respondenter skulle stärka koordineringen och den politiska överensstämelsen på strategisk nivå och därmed underlätta genomförandet på taktisk nivå.

7.3 Ny struktur för myndighetsöverskridande insatser

I intervjuerna har några andra länders etablerande av myndighets- eller departementsöverskridande strukturer för genomförande av internationella insatser lyfts fram som något som skulle kunna öka möjligheterna till civil-militära synergier även i Sverige. Möjligtvis finns ett behov av en svensk variant av detta för att komplettera den svenska traditionella förvaltningsmodellen och för att säkerställa att Sveriges mål sätts före myndigheternas. Internationella exempel som skulle kunna vara av intresse är Storbritanniens *Stabilisation Unit* och Kanadas *START*.

En sådan ny struktur skulle behöva placeras på regeringskanslinivå eftersom det är nödvändigt att den hierarkiskt står över myndighetsnivån. Till denna gemensamma organisation skulle personal från de olika fackmyndigheterna sekonderas så att de får samma uppdrags- och arbetsgivare. De olika kompetenserna skulle då ha ett tydligare uppdrag att stärka varandra och följa upp de olika insatserna så att de stöder Sveriges övergripande målsättningar. Rådgivare i fält skulle i sin tur vara utsända av denna samordningsenhet och därmed ha en gemensam uppdragsgivare till skillnad från idag.

Ett sådant samordningsorgan för gemensam ledning lyfts fram av en respondent som ett bättre alternativ till införandet av civil ledning. I ett sådant gemensamt ledningsorgan skulle man, enligt respondenten, kanske inte tala om myndighetsrepresentanter (som inom det civila kontoret idag) utan om tematiska och geografiska specialister som arbetar i någon form av ambassadstruktur.

7.4 Tydligare riktlinjer för samverkan

Tydligare riktlinjer för samverkan efterfrågas av nästan alla respondenter. Särskilt efterfrågas ett mer formellt ställningstagande och tydligare riktlinjer från Sida i Stockholm om vilket förhållningssätt utvecklingssamarbetet och utvecklingsrådgivarna ska ha till civil-militär samverkan. Trots ett tydligt uttryckt behov saknas både en inriktning om önskad *grad* av samverkan samt *hur* denna ska främjas. Dokument såsom *policy för säkerhet och utveckling* anses vara positiva men inte ge tillräckliga riktlinjer.

Det är tänkbart att avsaknaden av riktlinjer är en konsekvens av att frågan möjligen ses som isolerad till Afghanistan. Givet det stora antal konflikt- och postkonfliktländer som Sverige koncentrerat sitt utvecklingssamarbete till är det dock sannolikt att frågan om civil-militär samverkan kommer återkomma i framtida konfliktområden, även om PRT-konceptet förmodligen inte kommer återanvändas. Även Försvarsmakten efterfrågar tydligare riktlinjer för Sida för att tydliggöra vad myndigheten kan förväntas bidra med.

7.5 Ny modell för finansiering av civil-militära insatser

Många av respondenterna talar om behovet av att etablera en länk mellan den militära insatsen och det långsiktiga utvecklingssamarbetet. Den länken saknas idag och flertalet respondenter anser att dagens verktyg inte räcker till för att lösa uppgifterna. Behoven möts varken av Försvarsmaktens kortsiktiga och resursmässigt begränsade s.k. CIMIC-projekt eller *Quick Impact Projects (QIP)* vilka ofta uppges vara inriktade på självskydd, s.k. *force protection*, eller av Sidans långsiktiga biståndsinsatser som måste följa OECD:s¹⁰⁷ biståndskommittés (OECD DAC) biståndskriterier samt har andra urvalsprinciper och tidsperspektiv. Idag förlitar sig därför den svenska insatsen i Afghanistan till stor del på amerikanska resurser för att täcka vissa delar av detta glapp.

Särskilt efterfrågar respondenter en ny form av finansieringsinstrument som kan inkludera både långsiktigt utvecklingssamarbete och andra former av

¹⁰⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development.

stabiliseringsmedel som enligt dagens OECD DAC-kriterier inte kvalificerar som bistånd¹⁰⁸, som vid behov följer de militära insatserna och som har tydliga säkerhetsfrämjande mål. Flera andra länder aktiva i Afghanistan har denna form av ”stabiliseringsfonder” som i vissa fall, exempelvis Tysklands, disponeras av den civila representanten. Den brittiska regeringen, i synnerhet det brittiska biståndsdepartementet, har kommit långt i att hantera denna typ av verksamhet och kan vara en modell för Sverige att studera.

I nuläget ställs höga krav på styrning kring hur det svenska utvecklingsarbetet ska passa in i civil-militär samverkan. Ett nytt instrument av den här typen skulle kunna utgöra en lösning för att underlätta civil-militär samverkan utan att frånga viktiga biståndsprinciper vad gäller det ordinarie utvecklingsarbetet. Denna typ av riktade stabiliseringsmedel skulle också kunna leda till bättre uppföljning och spårbarhet gällande faktiska effekter på säkerhetsläget. För att nå eftersträvd effekt skulle medlen behöva hanteras av personer med stor erfarenhet av bistånd för att undvika många av de misstag som respondenterna sett i andra länders militärt styrda biståndsprojekt. Det har exempelvis handlat om att strukturer byggts upp som lokalbefolkningen inte har förmåga eller resurser att långsiktigt underhålla.

7.6 Långsiktighet i kompetensförsörjning

Flera olika förslag från respondenterna på hur synergieffekterna skulle kunna öka fokuserar på området kompetensförsörjning och personalplanering:

7.6.1 Långsiktig personalplanering och kontinuitet mellan rotationer

Rotationscyklerna för den civila respektive militära personalen skiljer sig åt då Försvarmakten roterar på halvårsbasis och personalen i det civila kontoret i regel på 1-2 år. Även om det anses positivt att den civila personalen har längre rotationstid uttryckte några respondenter att det finns behov av att takta den förberedande utbildningen av civila rådgivare med de militära förbandens. Om civil personal rekryteras med större framförhållning ökar möjligheterna för detta. Trots att Försvarmakten har en kortare deployeringstid är personalplaneringen mycket mer långsiktig. De vakanser som utgjort ett återkommande problem på det civila kontoret anses vara ett tecken på att det finns behov av en ny form av civil personalplanering.

¹⁰⁸ ODA (*Official Development Assistance*) är bistånd som godkänts som bistånd utifrån vissa kriterier, av OECD:s biståndskommitté DAC. Det får därmed tillgodoräknas i biståndsrapporteringen. Vissa former av ekonomiskt stöd och insatser riktade mot att utveckla t.ex. länders säkerhetsstyrkor får inte räknas som ODA.

Den korta deployeringstiden för militära förband ansågs också negativt påverka möjligheten att utvinna synergier.¹⁰⁹ De civila rådgivarna får till stor del stå för kontinuiteten i de civil-militära relationerna och det finns en viss trötthet i att de civila vid varje ny rotation behöver återskapa förståelsen för förutsättningarna för civil-militär samverkan. Större överlappning mellan de militära rotationerna, längre rotationer för vissa befattningar i de militära förbanden samt förberedande utbildning där frågor kring civil-militär samverkan ges större utrymme samt samordning i tiden av civil och militär utbildning i Sverige ansågs kunna säkerställa att nya rotationer landar med förbättrade ingångsvärden för samverkan.

7.6.2 Utbildning och förberedelse av personal

De flesta respondenter pekar på ett behov av förändringar i utbildning och förberedelse av personalen. Många respondenter menar att vissa svårigheter att samverka beror på bristande kunskap om samarbetsparternas uppdrag och förutsättningar för samverkan. Det skapar i sin tur felaktiga förväntningar som försvårar dialogen på taktisk nivå.

På den militära sidan lyftes önskemål om mer utbildning i civila frågor än vad som ges under dagens korta dragningar av till exempel Sida under utbildningen. Störst ansågs behovet vara av en särskild utbildning med fokus på civila och civil-militära frågor för de militära cheferna. Detta i syfte att öka kunskapen om möjligheter till samverkan samt skapa genuin förståelse för begrepp som ägarskap, kapacitetsuppbyggnad och utvecklingssamarbete. Även COIN-specifik utbildning – med fokus på de faktiska förutsättningarna för COIN – efterfrågades av några respondenter.

För den civila personalen ansågs det finnas ett behov av mer utbildning i militära frågor. Några respondenter föreslog delvis gemensam utbildning med militären medan andra ansåg detta olämpligt eftersom uppgifterna skiljer sig åt. De senare ansåg att den fördjupade utbildningen främst skulle inriktas på grundläggande kunskaper om Försvarsmakten för att underlätta interaktion med militären.

Generellt anses det finnas ett behov av förbättrade förkunskaper om varandras uppgifter och arbetssätt och att ett visst deltagande i varandras utbildningar kan främja detta. Detta dels för att lära känna varandra före utsändande och dels för

¹⁰⁹ Detta kan konstateras vara ett generellt problem i svenska, och andra länders, internationella insatser. Den korta rotationstiden lyftes fram som problematisk i bl.a. FOI:s utvärdering av svenska Afghanistaninsatsen 2010 (Derblom et al). En anledning till att detta problem fortfarande kvarstår, i Sverige likväl som för andra länder, är antagligen de problem som kan uppstå vad gäller rekrytering av personal till längre deployeringstider.

att testa personalens förmåga att samverka redan hemma. De gemensamma rekognoseringsresor som görs ansågs av den anledningen mycket positiva.

7.6.3 Urval av personal grundad på samarbetsvilja

Givet det sätt som de civila och militära insatserna i Mazar-e Sharif är organiserade påpekas det att civil-militär samverkan är helt avhängig den goda viljan hos individerna på plats. Därför anses det att samarbetsvilja borde vara central i urval av personal på chefsnivå och med samordningsroller. Bland annat ansåg några respondenter att samarbetsviljan borde testas vid de gemensamma utbildningstillfällena som föreslagits ovan. Andra respondenter menade att samarbetsförmågor eller stuprörsagerande borde kunna leda till avbruten tjänstgöring om den civil-militära samverkansambitionen ska tas på allvar. Vidare borde samarbetsförmåga vara karriärfrämjande och ges tyngd vid både rekrytering och befordran.

7.6.4 Växeltjänstgöring

Flera av respondenterna upplever att de genomför ett ”pionjärbete” inom civil-militär samverkan i Mazar-e Sharif. Det krävs dock någon form av institutionalisering av de nyvunna kunskaperna, insikterna och kontaktnäten. I annat fall begränsas det som uppnåtts till de individer som tjänstgjort i PRT:t istället för att lägga grunden till förbättrade relationer och kännedom om varandra på myndighetsnivå.

Växeltjänstgöring eller sekondering av personal lyfts fram av respondenterna som ett sätt att mer systematiskt främja kunskaperna om varandras organisationer och arbetssätt i syfte att på sikt uppnå synergier. Utbyten mellan myndigheter och tillsättning av utvecklingstjänster på Försvarsmakten ansågs vara ett betydligt bättre sätt att främja detta än de enstaka föredrag som hålls idag. Medan flertalet respondenter inom Försvarsmakten såg detta som ett ömsesidigt behov gjorde inte alla civila respondenter det. Vissa såg främst ett behov i riktningen civil myndighetspersonal placerad på Försvarsmaktens högkvarter.

7.7 Civil input tidigt i den militära planeringsprocessen

Ett av de behov som uttryckts av både militära och civila respondenter är att civila kompetenser behöver komma in tidigare i den militära planeringsprocessen än vad som sker idag. Eftersom mycket av den militära planeringen sker redan

före utsändande finns ett behov av utvecklings- och politiska rådgivare i insatsplaneringen redan i Stockholm.¹¹⁰ Det påtalades att dessa inte nödvändigtvis behöver vara samma personer som sedan tjänstgör i Mazar-e Sharif. Det innebär att detta behov skulle kunna mötas av förslaget ovan om växeltjänstgöring eller sekondering av personal.

7.8 Bredda perspektivet utanför det svenska

En viktig reflektion som gjordes av flera respondenter var också att den största möjligheten att främja civila och militära synergier inte handlar om samverkan mellan de olika svenska insatserna utan om att främja samverka mellan de multilaterala civila och militära insatserna i Afghanistan, exempelvis mellan ISAF och UNAMA. Några av respondenterna uttryckte även att det fokus på svensk samverkan som finns idag till och med kan vara kontraproduktivt när det gäller att uppnå synergier på ett övergripande afghanskt plan. Detta då det är viktigare att svenskt utvecklingsbistånd samordnar sig med det internationella biståndet och den svenska militära insatsen med de internationella militära insatserna, än att de lägger resurser på att samordna sig med varandra. Flera respondenter påpekade att den helhet som ska stå i fokus bör vara Afghanistan och inte Sverige.

¹¹⁰ En stor del av insatsplaneringen sker dock inom ISAF och det är osannolikt att våra POLAD/DEVAD skulle kunna vara en del av detta även om Försvarmakten i sig skulle kunna vara behjälplig

Sammanfattning

- *Det är svårt att inom rådande strukturer ytterligare öka synergierna*
- *Att gå längre kräver förändrade strukturer och riktlinjer, t.ex.*
 - *En gemensam strategi som hanterar motstridiga inriktningar*
 - *Gemensamma beslutsprocesser*
 - *En ny modell för finansiering och genomförande av säkerhetsskapande insatser som varken är renodlade militära insatser eller bistånd*
 - *Tydliga riktlinjer för samverkan*
 - *Långsiktig personalplanering, även för civila*
 - *Utökad gemensam utbildning och förberedelse av personal*
 - *Civil input tidigare i den militära planeringsprocessen*

8 Sammanfattande slutsatser

FOI:s uppdrag för denna studie har varit att sammanställa och analysera erfarenheterna av den civil-militära samverkan mellan svenska myndigheter i PRT Mazar-e Sharif sedan etablerandet av det civila kontoret 2010. Rapporten har beskrivit hur samverkan fungerat i praktiken samt konkretiserat de synergier som bedömts ha uppstått genom samverkan. De lärdomar som identifierats när det gäller att utveckla civil-militär samverkan mellan svenska myndigheter utanför Sverige, bland annat hur synergier kan öka, sammanfattas och diskuteras vidare i detta kapitel.

8.1 Civil-militär samverkan i praktiken

Studien visar att den generella uppfattningen är att viljan till civil-militär samverkan inom PRT Mazar-e Sharif har varit god, även om denna verkar vara på en viss tillbakagång som ett resultat av oklarheter kring samverkansambitionen.

Införandet av det civila kontoret uppfattas som positivt. Inte minst Försvarsmakten betonar att man länge velat få en sådan struktur på plats. Kontoret borde dock ha etablerats tidigare och det finns behov av förtydliganden när det gäller den civila representantens mandat och kontorets arbetsordning. Vidare behövs en viss utökning av antalet rådgivare för att undvika vakanser.

Formerna för samverkan har utvecklats successivt av personalen i fält och utgörs främst av olika arbetsgrupper vars inriktning och sammansättning varierar utifrån de prioriteringar som görs av chefen för respektive militär rotation. Samverkan har främst varit fokuserad på informationsutbyte och på civil rådgivning till militär planering.

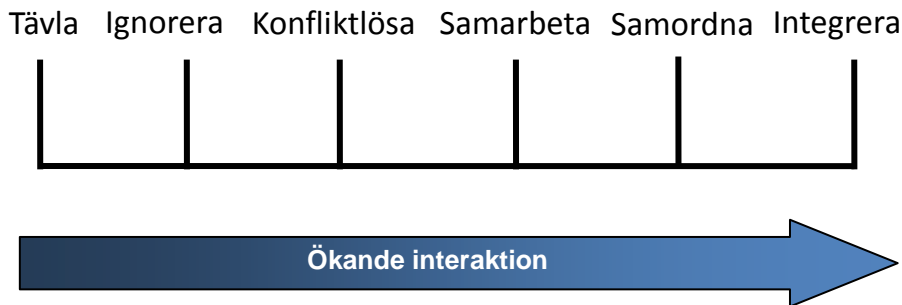
En av de främsta utmaningarna för samverkan är att den inte är formaliserad, exempelvis vad gäller mötesformat eller obligatoriskt samråd. Eftersom en tydlig inriktning om hur samverkan ska ske och vad som ska uppnås saknas, blir samverkan i stor utsträckning upp till individernas goda vilja. Otydligheterna skapar också osäkerhet kring hur mycket tid och resurser som ska läggas på att samverka respektive de egna kärnuppgifterna, samt vilken rätt eller skyldighet respektive myndighet har att ge råd till andras verksamhet. Om det uppfattas att den egna verksamheten befruktas av samordning med andra blir samverkan ett sätt att bedriva kärnverksamhet. Det är dock tydligt att en sådan uppfattning ofta saknas från den civila sidan.

Ett annat centralt problem är att de svenska civila och militära insatserna genomförs i parallella ledningskedjor som Sverige inte ensamt styr. Detta skapar problem i och med att det finns olika förväntningar på arbetsfördelningen när det handlar om att omhänderta ISAF:s tre operationslinjer säkerhet, utveckling och

samhällsstyre. Försvarsmakten förväntar sig att de två sistnämnda omhändertas av de civila komponenterna i PRT:t. Dessa uppfattar dock inte att de har ansvar för verksamhet, om än civil, inom ISAF.

Även det faktum att de olika myndigheterna har olika mandat och mål, som i viss mån är svåra att förena, är en komplicerande faktor som påverkar möjligheterna till den form av samverkan som efterfrågas av regeringen. I synnerhet uppfattas det som att det politiska målet om ökad civil-militär samverkan inte fullt ut beaktat skillnaderna mellan Sveriges politik för stöd till utveckling och demokratiskt samhällsstyre och ISAF:s strategi för detsamma.

Sammanfattningsvis kan sägas att den största utmaningen för samverkan är otydligheten kring syftet med samverkan och därmed vilken typ av samverkan som är mest ändamålsenlig. Som beskrivs i kapitel 3 är spektrumet av civil-militär interaktion brett och omfattar flera olika former av interaktion där ordet *samverkan* ibland används för att beskriva särskilda former av detta och ibland för att beskriva hela bredden.



Figur 1: Spektrum av civil-militär interaktion

Den politiska ambitionen om *en* svensk *samlad* insats skulle ordagrant kunna tyda på en integreringsambition. Det faktum att de svenska insatserna verkar inom olika ledningskedjor som inte fullt ut ägs av Sverige, och inte har gemensamma mandat och målsättningar motsäger dock detta.

Den nationella strategin för svenskt deltagande vid internationella insatser talar om *samlade bidrag*¹¹¹, den svenska Afghanistanstrategin om utformning, ledning och genomförande på ett *samordnat sätt* och att samverkan mellan det militära bidraget och utvecklingsinsatserna är ett tecken på ökad samordning. Samtidigt påpekas i policyn för säkerhet och utveckling vikten av ”att hålla isär de militära

¹¹¹ Regeringens skrivelse 2007/08:51, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, mars 2008, s. 16.

och civila rollerna [...] oavsett vilken typ av nationell närvaro det är frågan om”¹¹². Detta får stöd i regeringens proposition om fortsatt deltagande i ISAF från 2011 som uppger att ”samsyn, samordning och vid behov, nära samverkan, ska prägla den samlade svenska insatsen. Sammanblandning av genomförandet av biståndsinsatser och militära uppgifter ska dock undvikas.”¹¹³

En analys av erfarenheterna visar att den samverkan som skett inom ramen för PRT:t hamnar någonstans till höger om mitten av interaktionsspektrumet (”samarbete” enligt figurens ordval): en relation där aktörer med olika mandat eller mellan aktörer som behöver starkt organisatoriskt oberoende, men som delar vissa liknande intressen och arbetar tillsammans inom ramen för vissa aktiviteter.¹¹⁴ Samarbetet är kopplat till specifika aktiviteter eller moment snarare än någon form av gemensam strategi eller målbild.

Tolkningar av inriktningar och policy skulle möjligen kunna peka på att den politiska ambitionsnivån ligger något högre och att de svenska insatsernas mandat inte ses som olika utan som kompletterande eller överlappande och att de svenska insatserna därmed är sammanlänkade till ett gemensamt politiskt mål om vad Sverige ska uppnå i Afghanistan. Avsaknad av gemensamma mål och processer samt avsaknad av en gemensam plan för vad som ska åstadkommas tyder emellertid på att det inte är den reella samverkansnivån. Snarare handlar samverkan i PRT:t om ett informations- och kunskapsutbyte samt dagligt umgänge. En övergång till att tala om ”samordning genom separation” hos den militära ledningen av den under intervjustudietiden i Afghanistan närvarande militära rotationen FS 21 skulle också kunna tyda på att en ännu lägre ambition, med fokus på konfliktlösning och samexistens, eventuellt utgör den rådande utvecklingstrenden.

Den här studien har fokuserat på det civil-militära tvärsnittet. Dock kan det konstateras att det under intervjuerna identifierats en rad utmaningar på den rent civila sidan. För vissa civila aktörer är gränsdragningar och samordning gentemot andra civila mer problematiskt än de civil-militära frågorna. Inför införandet av civil ledning i PRT:t är det därför även viktigt att närmare studera mål, styrning, samordning och ansvarsfördelning mellan de civila myndigheter som ska ingå.

¹¹² Regeringskansliet, *Fred och säkerhet för utveckling. Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete*, 2011, s. 14.

¹¹³ Regeringens proposition 2011/12:29, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, 9 november 2011.

¹¹⁴ Baserat på Friis, Karsten och Jarmy, Pia (red). 2008, ”*Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management*”. NUPI-rapport, *Security in Practice*, nr. 11.

8.2 Konkretiserade synergier

Studien har visat att det råder stor oklarhet kring synergibegreppet. Trots detta har enstaka synergier av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif kunnat konkretiseras av respondenterna.

Den synergi som bör ha lämnat tydligast avtryck i fält handlar om situationer då det säkerställts att utvecklingsprojekt har följt på militära insatser. Det är främst ett exempel i närheten av Mazar-e Sharif som beskrivs. Om arbetssättet har den konfliktdämpande effekt som avses är dock för tidigt att utvärdera.

Den synergieffekt som lyfts fram mest frekvent i intervjuerna handlar om den ömsesidiga förståelse som uppstår när personer bor och arbetar tillsammans, vilket i sin tur underlättar samverkan. Däremot råder det olika uppfattningar om hur mycket den ökade förståelsen har hunnit medföra någon verklig förändring av arbetssätten. Försvarsmakten anser dock att de civila rådgivarna haft stor positiv inverkan på den militära operationsplaneringen. Dessutom upplever man arbetsfördelningen som mer ändamålsenlig i och med införandet av en civil representant och ett civilt kontor.

Slutligen kan det konstateras att samverkan ofta har kommit att ses som en synergi i sig själv. Den tydliga politiska inriktningen *att* samverka, i kombination med oklarheter kring *hur* samverkan ska ske och *vad* som förväntas uppnås, har medfört att samverkan snarare blir ett mål än ett medel.

8.3 Hur synergier kan öka

De ovanstående delarna har tydliggjort hur civil-militär samverkan ser ut i dagsläget. Det är författarnas uppfattning att det inom ramen för rådande strukturer är svårt att uppnå fler kvalitativa synergier genom samverkan. Snarare finns indikationer på en pendelrörelse tillbaka från situationen då det civila kontoret infördes vad gäller graden av civil-militär samverkan.

Vilken ambitionsnivå för samverkan som ska gälla är ett politiskt ställningstagande. Finns det en politisk vilja att öka de civil-militära synergier finns dock en rad möjligheter att införa justeringar för att främja detta, bland annat genom att:

- skapa en gemensam strategi som hanterar motstridiga inriktningar av Sveriges olika insatser i Afghanistan
- inrätta gemensamma beslutsprocesser
 - inom ramen för befintliga strukturer, alternativt
 - inom ramen för ett nytt samordningsorgan på regeringskansliet

- inrätta en ny modell för finansiering för att kunna genomföra de insatser som idag saknas då de faller emellan vad som går att göra i de militära insatserna respektive det långsiktiga utvecklingsarbetet
- etablera tydligare riktlinjer för samverkan, samt
- genomföra en rad olika åtgärder riktade mot den långsiktiga kompetensförsörjningen, däribland:
 - utvecklad utbildning och förberedelser för personal, samt
 - växeltjänstgöring på myndigheter i Sverige

8.4 Lärdomar inför framtida insatser

Sveriges insats i Afghanistan har under lång tid utgjort Sveriges största fredsfrämjande insats. Nu fasas det militära truppbidraget ut till 2014 och stödet till Afghanistan kommer att anta andra former. Det är dock högst sannolikt att svenska insatser även i framtiden genomförs i konflikt- och postkonfliktländer där flera svenska myndigheter, såväl civila som militära, engageras parallellt. Erfarenheterna från Afghanistan bör därför inte begränsas till att enbart fokusera på lösningar för den specifika situationen utan användas för att förbättra förutsättningarna för civil-militär samverkan genom att utveckla den svenska modellen för detta. Inför ett sådant arbete kan den här studien bidra med några tankar kring var och när relevansen av samverkan och förutsättningarna för synergier kan tänkas vara som störst samt vem som bör samverka och hur:

Var?

Utifrån de diskussioner författarna haft med de intervjuade tyder mycket på att den svenska civil-militära samverkan är mest relevant på strategisk nivå, det vill säga att det finns en tydlig och överensstämmande politik för vad Sverige vill uppnå med samverkan. Större samordning mellan departementen i regeringskansliet efterfrågas av flertalet respondenter – från PRT till regeringskanslinivå – liksom mellan myndigheterna på huvudkontorsnivå.

Relevansen av svensk samordning på underliggande nivåer ifrågasätts dock och många menar att de stora samordningsvinsterna finns på internationell nivå. Inte minst beror det på att Sverige, även i ett land som Afghanistan som är ett av de största svenska biståndsländerna, fortfarande är en liten aktör. Det påpekas exempelvis att Sida är en av ett 50-tal biståndsaktörer bara i norra Afghanistan.

När?

Studien visar på svårigheten för personal på både taktisk och strategisk nivå att se möjligheter till konkreta synergier av civil-militär samverkan. I dagsläget handlar den civil-militära samverkan främst, men inte enbart, om samverkan

mellan en militär säkerhetsskapande insats och långsiktigt utvecklingssamarbete. Det finns dock områden där flera, främst civila, respondenter ser betydligt större möjligheter till synergier: avväpning, demobilisering och återintegrering av tidigare stridande samt säkerhetssektorreform. Dessa är verksamheter där militär, polis och rättsväsende möts på ett naturligt sätt och där samverkan krävs i planering och genomförande.

Behoven i Afghanistan av reformer inom rättssektorn är enorma. För att realisera Sveriges relativt höga ambition avseende samverkan mellan myndigheterna i fält kan det vara ytterligare ett skäl till ett utvecklat stöd till exempelvis rättssektorn. Idag är det svenska stödet till rättsstatsuppbyggnad i Afghanistan mycket begränsat. Flera respondenter menar också att det finns en svensk försvars- och utrikespolitik men att Sverige även behöver en utvecklad politik för sitt stöd till rättssektorsuppbyggnad i andra länder.

Vem?

Det är uppenbart att moderna fredsfrämjande insatser ställer krav på en större bredd av kompetenser än enbart den traditionella militära. Samtidigt är det ofta militär trupp som är enklast och snabbast att skicka ut till ett konfliktområde. Det är också bakgrunden till att militär ofta engageras i verksamhet som egentligen ligger utanför de militära uppgifterna, såsom polisfrågor eller uppbyggnad av infrastruktur. En lärdom från Afghanistan är att Sverige behöver en ny modell för hur civila kompetenser integreras i en militär insats från början. I fallet Afghanistan menar respondenterna att den civila förstärkningen kommer för sent och först när insatsen är på väg bort från PRT-konceptet.

När en modell för något slags civil-militär stab, med möjligheter till utökat civilt deltagande efter behov, utvecklas bör det diskuteras om det i första hand är myndighetsrepresentanter eller civila rådgivare som efterfrågas. Flertalet respondenter är av uppfattningen att det är kompetensen som är det viktigaste i förhållande till den militära uppgiften. För att nå de övergripande politiska målen kan det däremot ha ett särskilt värde att ha en formell länk till olika myndigheter.

Många menar dock att myndighetspersonerna i sådana fall snarare bör representera Utrikesdepartementet, eller en ny utsändande enhet inom regeringskansliet. Detta då andra myndigheter inte har mandat att inrikta militära insatser. Sida är heller inte en myndighet som själv genomför insatser i fält. Relativt stor enighet råder dock bland de civila respondenterna om att civila rådgivare bör organiseras under civil ledning på ett civilt kontor för att bibehålla sin icke-militära identitet och perspektiv. De flesta anser också med hänvisning till språk- och kulturskillnader att svenska rådgivare är att föredra framför internationella med samma kompetens.

Hur?

Förutsättningarna för samverkan är olika i olika insatsmiljöer och beror mycket på den aktuella konfliktnivån. Respondenter påpekar att det i Afghanistan handlar om en krigssituation vilket också gör förutsättningarna för samverkan speciella. I en sådan situation menar vissa civila respondenter att en rimlig ambitionsnivå handlar om att exempelvis dela information, samråda samt dela kontext- och konfliktanalys. I Afghanistan har dessutom det internationella samfundet tagit ställning för en part i en väpnad konflikt vilket flera respondenter menar komplicerar utvecklingssamarbetet. I en postkonfliktsituation, däremot, kan planering ske mer långsiktigt och ett mer systematiskt bidrag till säkerhetssektorreform kan utformas gemensamt.

Hur samverkan ska bedrivas är således beroende av bland annat konfliktnivån i insatsmiljön. Det finns flera stora utmaningar med att överhuvudtaget nå resultat i Afghanistan, däribland den svåra och försämrade säkerhetssituationen i stora delar av landet, den afghanska regeringens fortsatt svaga institutionella kapacitet, den utbredda korrruptionen, samt de stora bristerna i säkerhetsinstitutionerna och rättsväsendet. De stora utmaningarna att nå resultat har lett till särskilt höga ambitioner för den civil-militära samverkan eftersom man sett det som en utveckling av de, uppenbart otillräckliga, militära medlen. I Afghanistan har därför paradoxalt nog samverkansambitionen blivit särskilt hög i en kontext där samverkan är särskilt svår att uppnå på grund av det svåra säkerhetsläget. Samverkan har blivit en lösning på de problem som samtidigt försvårar samverkan.

Källförteckning

Intervjuer

Folke Bernadotteakademin, civila kontoret vid PRT Mazar-e Sharif, Mikael Wilhelmsson, förste ambassadsekreterare, SSR- och rule of law-rådgivare; Gällöfsta 2011-09-07.

Försvarsdepartementet, Enheten för militära och fredsfrämjande insatser, Adrienne Coyet-Folke, departementssekreterare, Afghanistanhandläggare; Stockholm 2011-09-26.

Försvarsdepartementet, Enheten för militära och fredsfrämjande insatser, Anja Glavinic, departementssekreterare, Afghanistanhandläggare; Stockholm 2011-09-26.

Försvarsmakten, Insatsstaben J5, Richard Gray, överstelöjtnant, planeringsofficer ISAF; Stockholm 2011-09-29.

Försvarsmakten, Insatsstaben J5, Göran Hemlén, överstelöjtnant; Stockholm 2011-09-29.

Försvarsmakten, PRT Mazar-e Sharif, stabschef FS19; telefonintervju 2011-09-29.

Försvarsmakten, PRT Mazar-e Sharif, CO FS21; intervju via videolänk 2011-10-07.

Försvarsmakten, PRT Mazar-e Sharif, stabschef FS21; intervju via videolänk 2011-10-07.

Försvarsmakten, PRT Mazar-e Sharif, Stf chef G9 FS21; intervju via videolänk 2011-10-07.

Försvarsmakten, PRT Mazar-e Sharif, Stf chef G9, FS19, Stockholm 2011-10-12.

Justitiedepartementet, Birgitta Ekelund, kansliråd, Stockholm 2011-10-18.

Rikskriminalpolisen, Lars Kvarnlind, inspektör, missionshandläggare Afghanistan; Stockholm 2011-10-06.

Rikskriminalpolisen, civila kontoret vid PRT Mazar-e Sharif, Joakim Johansson, kommissarie, senior polisrådgivare; Stockholm 2011-10-07.

Sida, Konfliktavdelningen, Pernilla Trägårdh, rådgivare fred och säkerhet; Stockholm 2011-10-10.

Sida, civila kontoret vid PRT Mazar-e Sharif, Birgitta Jansson, Senior Development Advisor och tidigare Development Advisor 2010-09-30 till 2011-12-31; telefonintervju 2011-10-27.

Sida, civila kontoret vid PRT Mazar-e Sharif, Anne-Charlotte Malm, Senior Development Advisor och andreman vid civila kontoret, 2010-09-01 till 2011-09-13; Stockholm 2011-09-20.

Utrikesdepartementet, civila kontoret vid PRT Mazar-e Sharif, Krister Bringéus, ambassadör, senior civil representant 2010-2011; Stockholm 2011-10-17.

Utrikesdepartementet, Enheten för säkerhetspolitik, möte med Annelie Almkvist, ISAF-handläggare; Stockholm 2011-09-01.

Utrikesdepartementet, Enheten för Asien och Oceanien, möte med Hans Henric Lundquist, Afghanistanhandläggare; Stockholm 2011-09-01.

Dokument

Arbetsgruppens rapport till partiledarna inom ramen för överenskommelsen mellan regeringen, Socialdemokraterna och Miljöpartiet det gröna, *Fortsatta civila- och biståndsinsatser till Afghanistan*, 2011-09-29

Förenta Nationerna. *Säkerhetsrådsresolution 1386*, 20 december 2001

ISAF, *ISAF Provincial Reconstruction Team (PRT) Handbook*, 4:e versionen, mars 2009

Regeringen, *Utrikesdeklarationen 2011*, 16 februari 2011

Regeringen, *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*, 2010-07-08

Regeringens proposition 2001/02:60, *Svenskt deltagande i den multinationella säkerhetsstyrka i Afghanistan*

Regeringens proposition 2002/03:21, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*.

Regeringens proposition 2003/04:71, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*

Regeringens proposition 2005/06:34, *Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*

Regeringens proposition 2006/07:83, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*

Regeringens proposition 2008/09:69, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*

Regeringens proposition 2009/10:38, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*

Regeringens proposition 2010/11:35, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*,

Regeringens proposition 2011/12:29, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*

Regeringens skrivelse 2007/08:51, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, mars 2008

Regeringskansliet, *Fred och säkerhet för utveckling. Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete*, 2011

Regeringskansliet / Utrikesdepartementet, *Mandat för senior civil representant i Mazar-e Sharif*, 2011-02-15

Riksdagen, Pressmeddelande, *Förstärkt svenskt bidrag till FN-styrkan i Afghanistan*, 2005-11-29

Utrikesdepartementet, *Strategi för utvecklingssamarbetet med Afghanistan*, juli 2009 – december 2013, regeringsbeslut 2009-07-09

Utrikesdepartementet, *Svenska politiska och civila/biståndsinsatser i Afghanistan*, promemoria, 2010-07-20

Utrikesdepartementet, pressmeddelande, *Sverige ökar sitt civila stöd till Afghanistan*, 24 november 2011

FOI-rapporter

Derblom, Markus, Jan Frelin, Katrin Lindén, Claes Nilsson och Johan Tejpar, *Utvärdering av PRT MeS*, FOI-2010-1295, 2010

Hull, Cecilia, Helené Lackenbauer och Jenny Lindoff, *Stakeholders and dependencies in multifunctional environments*, FOI-R --2818-SE, 2009

Hull, Cecilia och Markus Derblom, *Vad är Comprehensive Approach?* FOI- R—3195—SE, 2011

Hull Wiklund, Cecilia, Emma Skeppström, Magdalena Tham Lindell och Anna Weibull, *Internationell jämförelse av civil-militära ledningsstrukturer inom PRT :er i Afghanistan*, FOI Memo 3675, september 2011

Nilsson, Claes och Maria Lagerström, *Civil-militär samverkan i princip och praktik*, FOI-R—2104—SE, 2006

Olsson, Stefan, *Kampen om "hearts and minds" i Afghanistan*, FOI-R—2803—SE, 2011

Olsson, Stefan, *Stabilitet i Afghanistan. En kritisk granskning av ISAF:s strategi för counterinsurgency, COIN*, FOI-R—3212—SE, 2011

Roosberg, Henric, *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin: en jämförande begreppsutredning av den allomfattande ansatsen, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC*. FOI-R – 3321-SE, 2011

Andra rapporter

Goodhand, J & Sedra, M. ”Who owns the peace? Aid, reconstruction, and peacebuilding in Afghanistan”, *Disasters*, Vol 34, mars 2009

High Level Forum on Aid Effectiveness, *Paris Declaration on Aid Effectiveness – Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*, 2 mars 2005.

Riksrevisionen, *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14

Friis, Karsten och Jarmyr, Pia (red.), *Comprehensive Approach: Challenges and opportunities in complex crisis management*. NUPI-rapport, *Security in Practice*, nr. 11 practice no.11, 2008

OECD Development Assistance Committee’s (DAC) Fragile States Group (FSG), *Principles for Good International Engagement in Fragile States*, 2005

UK Department for International Development (DFID), *Fighting poverty to build a safer world: A strategy for security and development*, mars 2005

Övrigt

FOI-seminarium ”Implementing the Comprehensive Approach”, Stockholm, 16 november 2011

Nato (ISAF),

<http://www.isaf.nato.int/images/media/PDFs/18%20october%202011%20isaf%20placemat.pdf>

UNDP Human Development Index,

<http://hdrstats.undp.org/en/countries/profiles/AFG.html>

Bilaga – Intervjumall

FRÅGESTÄLLNING	INTERVJUFRÅGOR
<p>Hur ser förutsättningarna ut för den civila representanten (SCR) att leda den civila personalen i PRT Mazar-e Sharif?</p>	<p>Mandat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har SCR ett tydligt mandat? • Har mandatet rätt omfattning? <p>Mål för civila kontoret</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finns det ett tydligt mål, ett tydligt uppdrag? • Finns det ett gemensamt mål? • Är målet / uppdraget realistiskt? • Är det relevant? <p>Styrning av civila kontoret</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hur styrs de olika rådgivarna inom det civila kontoret med tanke på att det finns flera huvudmän? • Finns det en gemensam styrning? • Är styrningen av det civila kontoret ändamålsenligt utformad? • Vilken grad av integrerat beslutsfattande finns på huvudstads- respektive fältnivå? • Hur följs verksamheten upp? <p>Resurser för det civila kontoret</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hur finansieras tjänster och verksamhet inom det civila kontoret? • Står tilldelade resurser i proportion till det mål som ska nås? • Har man rätt sammansättning av personal / relevanta kompetenser för att lösa uppdraget?

	<ul style="list-style-type: none"> • Hur hanterar man korta personalrotationer? • Hur förbereds personal inför tjänstgöring vid civila kontoret? Är förberedelserna ändamålsenliga? • Genomförs gemensam förberedande utbildning? <p>Övrigt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finns det andra faktorer som har betydelse för SCR:s möjligheter att leda den civila personalen?
<p>Hur ser förutsättningarna ut för samverkan mellan SCR och den militära chefen?</p>	<p>Mandat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vilka krav på samordning ställs på SCR? • Har den militära chefen en motsvarande instruktion (som i SCR:s mandat) att samverka med SCR? <p>Mål</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finns ett gemensamt mål för den samlade insatsen? • Finns det en gemensam förståelse av uppdraget? • Uppfattar det civila kontoret och den militära insatsen behovet av samverkan på samma sätt? <p>Styrning</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finns gemensam styrning? • Hur påverkar de olika ledningskedjorna förutsättningarna för civil-militär samverkan? <p>Resurser</p> <ul style="list-style-type: none"> • Har man de resurser som krävs för

	<p>att genomföra eftersträvd samverkan?</p> <p>Samverkansformer</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hur har formerna för samverkan utformats och vad har bestämt utformningen? • Finns fastslagna rutiner för samordning? • Finns särskilda fora för samordning? • Är formerna för samverkan ändamålsenliga? <p>Övrigt</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finns det andra faktorer som har betydelse för samverkan mellan SCR och den militära chefen?
<p>I vilken utsträckning har samråd skett mellan den civila representanten och den militära chefen rörande säkerhet, utveckling och samhällsstyre?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Skiljer sig graden av samråd beroende på ämnesområde? • När är det relevant med samråd? • När är det inte relevant? • Finns det något institutionaliserat/ regelbundet format för samråd?
<p>Har civila och militära insatser samordnats?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Om ja, i vilken utsträckning och på vilket sätt? • Om nej, varför inte? • Finns det vissa typer av insatser som är särskilt relevanta att samordna? Varför? • Finns det typer av insatser som inte bör samordnas? Varför?
<p>Har synergieffekter av den civil-militära samordningen kunnat identifieras?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Syftet med den civila komponenten är att skapa synergier mellan säkerhets- och utvecklingsinsatser. Har man lyckats med det? Varför /

	<p>varför inte?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vad är fördelen med att genomföra biståndsinsatser inom ramen för PRT (eller i framtiden Transition Support Team), jämfört med att inte göra det? • Vad är fördelen med att genomföra militära insatser i samråd med det civila kontoret?
<p>Finns det negativa bieffekter eller risker med den civil-militära samordningen?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Har den civil-militära samordningen gett upphov till några negativa konsekvenser? För den svenska insatsen? För den afghanska befolkningen? • Vilka risker finns det med den civil-militära samordningen? • Kan den civil-militära samordningen gå för långt?
<p>Hur kan synergieffekterna mellan insatserna öka?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vad i dagens utformning är särskilt viktigt att behålla för att uppnå synergieffekter mellan militära och civila insatser? • Vad skulle kunna öka/stärka synergieffekterna mellan insatserna? • Vilken justering / förändring är viktigast att få till stånd?

