



Ledning i Multifunktionella Insatser

JENNY MARKLUND, CECILIA HULL WIKLUND

Slutrapport



Com-pre-hen-sive Ap-proach
(kom-pri-hen-siv-uh-pröbch)



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



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

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

www.foi.se

FOI-R--3355--SE
ISSN 1650-1942

Användarrapport
December 2011

Försvarsanalys

Jenny Marklund, Cecilia Hull Wiklund

Ledning i Multifunktionella Insatser

Slutrapport

Omslagsbilder: Övr. vä. © Helené Lackenbauer; Övr. hö. © Cecilia Hull Wiklund; Ndr. vä: Johan Egerkrans © FOI; Ndr. hö. © Mark Jones, Crown Copyright/MOD

Titel	Ledning i Multifunktionella Insatser: Slutrapport för FoT projektet
Title	Command and Control in Multifunctional Operations: Final Report from the R&T project
Rapportnr/Report no	FOI-R--3355--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport/ User report
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	67 p
ISSN	
Kund/Customer	Försvarmakten
Projektnr/Project no	E11109
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Department of Defence Analysis
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

FOI har under tre år (2009-2011) bedrivit projektet ”Ledning i multifunktionella insatser” på uppdrag av Försvarsmakten. Projektet var ett treårigt forskningsprojekt som kombinerade långsiktig forskning med direktstödande verksamhet.

Projektet fokuserade på två huvudsakliga frågeställningar:

- Hur ser förutsättningarna för ledning ut i multifunktionella insatser?
- Hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?
-

Syftet med denna rapport är att sammanfatta den verksamhet som projektet bedrivit och att redovisa svaren på projektets frågeställningar

Nyckelord: Ledning, Multifunktionella insatser, civil-militär samverkan, allomfattande ansats, uppföljning och utvärdering

Summary

The Swedish Defence Research Agency (FOI) has over the past three years carried out the project "Command and Control (C2) in Multifunctional Operations" on behalf of the Swedish Armed Forces.

The project was a research project which combined long-term research with shorter term direct support to the work of the armed forces.

The project was guided by two main research questions.

- What are the preconditions for C2 in multifunctional operations?
- How should C2 be conducted in multifunctional operations?

The purpose of this report is to summarize the work of the project and to provide an account of the answers to the research questions.

Keywords: Command and Control, Multifunctional Operations, Civil-Military Relations, Comprehensive Approach, Monitoring and Evaluation

Innehållsförteckning

RAPPORTEN I SAMMANDRAG	7
1 INLEDNING	10
1.1 BEGREPP	11
1.1.1 <i>Multifunktionella insatser</i>	11
1.1.2 <i>Comprehensive Approach/ Allomfattande ansats</i>	11
2 PROJEKTETS FOKUS OCH ARBETSSÄTT	12
2.1 BEHANDLADE FRÅGESTÄLLNINGAR	13
2.2 VETENSKAPLIG KVALITET	16
3 GENOMFÖRD VERKSAMHET OCH FRAMKOMNA RESULTAT	17
3.1 GENOMFÖRANDELEDNING	17
3.1.1 <i>Tre fallstudier om förutsättningarna för ledning</i>	17
Afghanistan	17
DR Kongo	18
Sierra Leone	19
3.1.2 <i>Spoilers och Key Leader Engagement</i>	20
Spoilers i fredsprocessen	20
Key Leader Engagement	21
3.1.3 <i>Två studier om ledningsbegreppet</i>	22
3.1.4 <i>Förutsättningar för civil-militär samverkan</i>	24
Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan	24
Civil-militärt informationsutbyte vid PRT Mazar-e Sharif	25
Samverkan för skydd av civila	26
Erfarenheter från civil-militär samverkan i PRT MeS	28
3.1.5 <i>Nationell samordning inför insats</i>	29
3.1.6 <i>Konceptuella studier</i>	30
Vad är egentligen Comprehensive Approach?	30
Hur förhåller sig CA till Totalförsvaret och COIN?	32
3.1.7 <i>Multifunktionella ledningsstrukturer</i>	34
Comprehensive Approach i EU	35
Interorganisatorisk samverkan	36
Internationella fallstudier av multifunktionella ledningsstrukturer	37
Jämförelse av PRT Strukturer	40
Seminarium – CA i praktiken	42

3.2	UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	43
	En första grundläggande studie	43
	Nato HFM 185 – Internationellt forskningssamarbete	44
	Intervjustudie: utmaningar med uppföljning och utvärdering.....	45
	Evaluerig av metoder för utvärdering	47
	Teknik till stöd för utvärdering	48
	Uppföljning och utvärdering: problem och civil-militära lösningar	49
3.3	DIREKTSTÖDJANDE VERKSAMHET	50
	Remissvar GSL.....	50
	Intervjustudie GSL	51
	Övrig verksamhet	51
4	SLUTSATSER	53
4.1	HUR SER FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR LEDNING UT I MULTIFUNKTIONELLA INSATSER?	53
4.2	HUR BÖR LEDNING BEDRIVAS I MULTIFUNKTIONELLA INSATSER?.....	57
4.3	LEDNINGSSTRUKTURER OCH BESLUTSPROCESSER	59
4.4	UPPFÖLJNING OCH UTVÄRDERING	63
	KÄLLFÖRTECKNING.....	65

Rapporten i sammandrag

Om projektet

FOI har under tre år (2009-2011) bedrivit projektet ”Ledning i multifunktionella insatser” på uppdrag av Försvarmakten. Projektet var ett treårigt forskningsprojekt som kombinerade långsiktig forskning med direktstödande verksamhet.

Syftet med projektet var att stödja uppdragsgivaren med forsknings- och utvecklingsinsatser kring problemställningar som rör ledning i multifunktionella insatser. Den direktstödande verksamheten var inriktad på att säkerställa att forskningsresultatet kom Försvarmakten till nytta i närtid och kunde integreras i pågående koncept- och doktrinutveckling.

Projektet fokuserade på forskning som relaterar till koncept och metodik för ledning i multifunktionella insatser – primärt på militärstrategisk och operativ nivå, med inriktning på genomförandeledning och uppföljning och utvärdering

Projektet fokuserade på två huvudsakliga frågeställningar:

- Hur ser förutsättningarna för ledning ut i multifunktionella insatser?
- Hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?

Om ledning i multifunktionella insatser

En multifunktionell insats kan definieras som en bred, ofta civil-militär, insats med en rad av inslag och funktioner för att hantera komplexa konflikter eller kriser. Multifunktionella insatser kännetecknas av ett behov av samordning mellan dessa funktioner för att lösa insatsens uppgifter.

Svårigheterna med att genomföra multifunktionella insatserna handlar om att samordna resurser som inte ingår i en gemensam organisation. De relevanta aktörerna står ofta under olika chefer, organisationer och nationer. Ledning, vilket kan definieras som *samordning av mänskligt handlande och resurser för att uppnå ett särskilt syfte*, blir därmed ytterst komplext då samordningen ska ske mellan olika ledningskedjor.

Hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?

För att kunna leda effektivt i multifunktionella insatser behöver Försvarmakten utveckla förmågan att agera effektivt i samspel med andra aktörer även där det inte finns några lydnadsförhållanden mellan dessa.

Förutsättningarna för militär ledning i multifunktionella insatser är beroende av kunskaper om hur den multifunktionella miljön ser ut, om de olika aktörerna hur de olika ledningskedjorna fungerar och om förutsättningarna för samverkan.

Av dessa anledningar ställs stora krav på att militära chefer och staber att förtydliga för de underställda hur militärens roll skiljer sig åt mellan en multifunktionell eller icke-multifunktionell insats. I en multifunktionell insats kan slutmålet inte uppnås med enbart militär förmåga. Det militära verktyget är en stödfunktion som kan skapa förbättrade förutsättningar genom t.ex. ökad säkerhet men militära chefer bör ha en god uppfattning om hur det militära instrumentet passar in i den övergripande insatsen och kunna förmedla det budskapet ner längs linjen. En militär befälhavare behöver också kunna arbeta nära civila chefer och bör därför inneha en anpassningsförmåga bortom traditionella militära hierarkier.

För att bedriva effektiv ledning i multifunktionella insatser krävs en god uppfattning om nyttorna och kostnaderna med samverkan. Militära chefer bör kunna prioritera bort samverkan när samverkan inte är kostnadseffektivt. Att kunna göra en korrekt sådan bedömning kräver dock goda kunskaper om konsekvenser och kausalitet i multifunktionella insatser. En viktig aspekt av detta är en god förståelse för konfliktmiljön samt förmåga till multifunktionell uppföljning och utvärdering. Personal som arbetar med utvärdering måste inte enbart kunna identifiera lämpliga framstegsindikatorer utan de måste även kunna relatera sina observationer till övriga förändringar i omgivningen. En långsiktighet och multifunktionalitet i så väl planering som utvärdering, vilken idag är ovanlig inom militära organisationer, är därför av stor vikt i multifunktionella insatser.

Försvarsmakten behöver sannolikt förändra personalförsörjningen och hur personal utbildas för att möta de krav som ställs i multifunktionella insatser. Särskild insatsförberedande utbildning riktad till de militära cheferna för att skapa den breda kompetens och forma de personliga egenskaperna som krävs är nödvändig. Synnerligen viktig är kunskap om ledarskap i icke-militära organisationer samt en tillräcklig förståelse för de civila aktörernas roll i en lyckad multifunktionell insats.

Försvarsmakten behöver även anpassa sina ledningsmetoder till att exempelvis verka med *en allomfattande ansats* (eng. *Comprehensive Approach*). Främst handlar den allomfattande ansatsen om att ta hänsyn till den omgivande multifunktionella miljön under hela ledningsprocessen, inklusive analys, planering, genomförande och uppföljning/utvärdering. Som sådan är den inte en ledningsmetod i sig utan ett strategiskt förhållningssätt.

Ledning i multifunktionella insatser ställer visserligen krav på samordning som ledningsmetod men samordning kan i denna kontext dock betyda flera olika saker; däribland *samexistens*, *samarbete*, *samverkan* eller *integrering*. Olika former av samordning kan också vara lämpliga vid de olika delarna av ledningsprocessen.

En viktig faktor som påverkar Försvarsmaktens förmåga att verka i multifunktionella miljöer är förståelsen för vilken form av ledningsstruktur och beslutsprocess som är möjlig och lämplig i olika kontexter. Det organisatoriska ramverket är en primär faktor för att avgöra vilken form av samordning som är lämplig. Deltagande i exempelvis en FN-insats, en EU-insats, en Nato-insats eller en insats ledd av ett specifikt land innebär helt skilda förutsättningar för multifunktionell ledning och därmed är olika ledningsmetoder lämpliga. Full integrering är endast möjlig i insatser där det bara finns en ledningskedja som kontrollerar alla resurser och har mandat att fatta övergripande beslut. Där så inte är möjligt måste samverkansambitionen vara en annan. Det är därmed viktigt att göra stor skillnad mellan s.k. *unity of command*, *unity of effort* och *unity of purpose* samt ha förmågan att bedriva effektiv ledning utifrån varje ambition.

Läsanvisning

Ovanstående beskrivning är endast ett smakprov av vad denna rapport innehåller. För mer djupgående diskussioner och slutsatser bör den intresserade läsaren ta del av för denne relevanta delar av slutrapporten där även hänvisningar ges till de rapporter som producerats inom projektet.

1 Inledning

FOI har under tre år (2009-2011) bedrivit projektet ”Ledning i multifunktionella insatser” på uppdrag av Försvarmakten. Syftet med projektet var att stödja uppdragsgivaren med forsknings- och utvecklingsinsatser kring problemställningar som rör ledning i multifunktionella insatser. Projektet fokuserade på två övergripande frågeställningar:

- Hur ser förutsättningarna för ledning ut i multifunktionella insatser?
- Hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?

För att kunna besvara dessa frågeställningar genomförde projektet även studier som syftar till att besvara ett antal relaterade frågeställningar:

- Hur bör ledningsstrukturerna se ut i multifunktionella insatser där militära aktörer ska samverka med civila myndigheter och organisationer?
- Hur bör beslutsprocesserna se ut i dessa miljöer – vem har mandat att fatta olika beslut?
- Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser.¹

Projektet avslutades i december 2011. Projektet har, under hela projektperioden, haft en kontinuerlig kunskapsöverföring till Försvarmaktens koncept- och doktrinutveckling. Syftet med föreliggande rapport är att sammanfatta den verksamhet som projektet bedrivit 2009-2011 och att redovisa svaren på projektets frågeställningar. Rapporten bygger på den halvtidsrapport som levererades till Försvarmakten i juni 2010. Vissa avsnitt är således hämtade från halvtidsrapporten. Syftet med föreliggande slutrapport är inte att diskutera alla framkomna resultat i detalj utan att kortfattat beskriva det nuvarande kunskapsläget och hänvisa till vidare läsning.

Samtliga rapporter som projektet producerat återfinns på bifogad CD-skiva.

¹ Den sista frågeställningen handlade i ursprungligen om *hur information ska bearbetas och hanteras i multifunktionella insatser*. Frågeställningen utvecklades för att stödja FM utveckling av *Knowledge Support*. I samråd med Försvarmakten beslöts dock under projektets första år att inte prioritera denna fråga. Projektet har istället inriktats mot att stödja Försvarmaktens utveckling av *Uppföljning och Utvärdering*.

1.1 Begrepp

1.1.1 Multifunktionella insatser

En multifunktionell insats kan definieras som en insats som bedrivs i en *komplex* konflikt eller kris miljö. Komplexiteten betyder inte nödvändigtvis att situationen är svårare att hantera – även om dessa faktorer ofta sammanfaller – utan att miljön är uppbyggd av flera sammanflätade och interagerande faktorer, vilka måste behandlas på olika fronter.

En minimal definition av multifunktionella insatser är att insatsen inte endast är militär. En bredare definition är att en multifunktionell fredsfrämjande insats använder sig av flera typer av medel t.ex. diplomati, polisiära medel, bistånd, militära medel och andra civila funktioner. Multifunktionella insatser definieras ofta som en ”fleraktörmiljö” eller som ”civil-militära” insatser. Dessa aktörer bidrar på olika sätt till de funktioner som en multifunktionell insats måste fylla: t.ex. att reformera säkerhetssektorn, att bidra till freds- och försoningsprocesser, att bygga upp en (i vissa fall helt ny) fungerande statsapparat, samt att bidra till trygghet och säkerhet, inklusive lag och ordning.

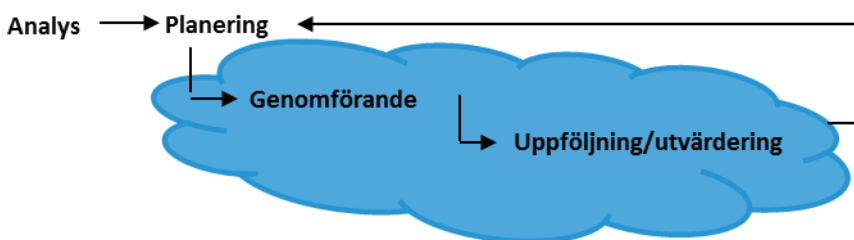
Multifunktionella insatser kännetecknas av ett behov av samordning mellan dessa aktörer och uppgifter. En komplicerande faktor är att multifunktionella insatser sällan faktiskt utgör *en* enhetlig insats med *en* gemensam ledningskedja. Istället har varje nation eller organisation som fyller de olika funktionerna egna och olika mandat – och därmed olika mål – samt medel och metoder för att uppnå dessa. Det finns dock ett stort behov att se helheten och hur man förhåller sig till andra aktörer och uppgifter. Samordning behöver därmed ske över de olika ledningskedjorna.

1.1.2 Comprehensive Approach/ Allomfattande ansats

Begreppet och konceptet *Comprehensive Approach* (eng.)/ *Allomfattande ansats* (swe.) har varit centralt för stora delar av projektets verksamhet och förklaras senare i rapporten. I projektets rapporter används både det engelska uttrycket och det svenska för att beskriva samma begrepp. Anledningen till detta är att inriktningen vid projektets början var att det engelska begreppet skulle användas även i Sverige. ÖB har dock nyligen beslutat att Försvarsmakten fortsättningsvis ska använda det svenska begreppet. Projektet har följt denna utveckling och övergått från att använda *Comprehensive Approach* till att använda *Allomfattande ansats*. När projektets studier beskrivs i rapporten används dock samma formulering som när beskrivna studierna genomfördes.

2 Projektets fokus och arbetssätt

Projektet var ett treårigt forskningsprojekt som kombinerade långsiktig forskning med direktstödande verksamhet. Projektet fokuserade på forskning som relaterar till koncept och metodik för ledning i multifunktionella insatser - främst på militärstrategisk och operativ nivå. Tidigare projekt inom forskningsområdet har till stor del fokuserat på *planering*. Detta projekt valde därför, i samråd med Försvarsmakten, att fokusera på *genomförande* samt *uppföljning och utvärdering* (se Figur 1).



Figur 1. Projektets utgångspunkt i ledningsprocessen

Projektet har även bedrivit direktstödande verksamhet åt Försvarsmakten på en rad olika områden för att säkerställa att forskningsresultaten kommer till nytta i närtid och integreras i pågående koncept- och doktrinutveckling. Figur 2 visar olika områden till vilka projektet avtappat kunskap till och givit direktstöd.



Figur 2. Projektets avtappning

2.1 Behandlade frågeställningar

Under 2009 och första halvan av 2010 fokuserade projektet på kunskapsuppbyggande verksamhet kopplad till den första övergripande frågeställningen – *hur ser förutsättningarna för ledning ut i multifunktionella insatser?* En serie fallstudier och fokuserade litteraturstudier genomfördes för att skapa en ökad förståelse för vilka faktorer i denna typ av insatser som påverkar förmågan att utöva ledning. Resultaten från dessa studier tillförde värdefulla insikter kring den problematik som finns i insatsområdet och belyste olika aspekter som är viktiga för att kunna samverka med andra aktörer. Tanken var att dessa studier skulle fokusera på olika insatsområden och aspekter som är viktiga för ledning. Syftet var att skapa en grundläggande förståelse om förutsättningarna för ledning i multifunktionella insatser för att därefter kunna genomföra fördjupade studier.

Under andra halvan av 2010 och hela 2011 fokuserade projektet på frågeställningen: *hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?* Detta gjordes genom ytterligare fallstudier och konceptuella studier med fokus på andra länders och organisationers utformning av ledning i multifunktionella insatser, t.ex. genom implementering av olika former av – det som inom projektet kallas – *Comprehensive Approaches* (på svenska Allomfattande Ansatser). För att kunna svara på frågan om vilken typ av multifunktionell ledning som lämpar sig i olika situationer och miljöer kartlades de olika formerna av ledning i förhållande till de olika organisationerna och ländernas förutsättningar. Svaret på frågan om hur ledning bör bedrivas i multifunktionella insatser varierar således beroende insatsens och ledningens omfattning. Ett annat sätt att bryta ner multifunktionell ledning har varit att titta på multifunktionell samverkan kring specifika uppgifter. Exempelvis har en studie gjorts av utformningen av civil-militär samverkan inom uppgiften *skydd av civila*.

Projektets tredje frågeställning försökte besvara frågan *hur ledningsstrukturerna bör se ut i multifunktionella insatser där militära aktörer ska samverka med civila myndigheter och organisationer*. Projektet studerade bl.a. FN- och EU-insatsstrukturer där koncept såsom *Integrated Missions* och *Comprehensive Approach* är framträdande och bildade sig en god uppfattning om styrkorna och svagheter med dessa organisationers olika ansatser. Även en rad internationella fallstudier har genomförts kring utformningen av ledningsstrukturer inom andra länders PRT:n i Afghanistan. Resultaten från dessa studier har också bidragit till kunskapen om olika ledningsstrukturers förtjänster och nackdelar.

När det gäller beslutsprocesser och beslutsfattande² har de olika fallstudierna skildrat förutsättningarna för beslutsfattande i multifunktionella insatser och skapat en grundläggande förståelse för *hur* beslutsprocesserna ser ut i de

² Hur bör beslutsprocesserna se ut i dessa miljöer – vem har mandat att fatta olika beslut?

studerade fallen och till stor grad *varför* de ser ut så. Denna frågeställning har dock inte har varit en av de högst prioriterade av uppdragsgivaren och projektet har därför inte fokuserat på denna verksamhet, vilket medför att projektet har få rekommendationer om hur beslutsprocesserna *bör* se ut.

Den sista frågeställningen eller forskningsområdet inriktades i samråd med Försvarmakten mot att stödja Försvarmaktens utveckling av *Uppföljning och Utvärdering*.

Figur 3 visar de studieområden som projektet fokuserat på och ger exempel på frågeställningar som studerats.



Figur 3 Projektets studieområden och frågeställningar

2.2 Vetenskaplig kvalitet

För att säkerställa att den forskning projektet bedriver håller vetenskaplig kvalitet och relevans har projektet strävat efter att delta i internationella samarbeten och publicera resultat i vetenskapliga tidskrifter. Projektet har därför deltagit i Natogruppen HFM-185.³ Projektet har under 2011 även fått tre vetenskapliga publikationer accepterade på en av de största internationella ledningskonferenserna – ICCRTS (*International Command and Control Research and Technology Symposium*)⁴ - samt en artikel publicerad i Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift⁵.

Utöver dessa publikationer har projektet även bidragit med ett kapitel till en kommande bok om *Protection of Civilians* i fredsfrämjande insatser där Norska Utrikespolitiskainstitutet (NUPI) är redaktörer. Bidraget har skrivits med delfinansiering från projektet. Bokkapitlet fokuserar på hur mandat för uppgiften skydd av civila sett ut historiskt och hur mandatet förändrats över tid i senare insatser. Boken är ännu inte utgiven

³ Nato HFM-185 är en internationell forskningsgrupp med titeln *Processes for Measuring Outcome in Multinational Operations*. Gruppen leds av Kanada och har deltagare från USA, Sverige, Holland, Tyskland, England och Nato. Forskningsgruppen ingår i HFM (*Human Factors and Medicine*) och är organiserad under RTO (*Research and Technology Organisation*) och dess syfte är att ta fram verktyg för att kunna mäta effekten av internationella insatser. Detta arbete beskrivs ytterligare i kapitel 3.2.

⁴ Dessa konferensbidrag inkluderar: (1) Hull, C. 2011. *Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many?* FOI-S--3813--SE. Projektet har även publicerat en utvecklad version av detta bidrag på svenska, vilket presenteras i kapitel 3.1.6; (2) Lindoff, J. & Granåsen, M. 2011. *Challenges in Utilising Key Leader Engagement in Civil-Military Operations*. FOI-S--3737--SE. Se även 3.1.2 för vidare beskrivning; samt (3) Marklund, J., Lindoff, J., Lackenbauer, H. & Harriman, D. 2011. *Challenges in Assessing Progress in Multifunctional Operations: Experiences from a Provincial Reconstruction Team in Afghanistan*. FOI-S--3739--SE (se även kapitel 3.2).

⁵ Egnell, R. & Nilsson, C. 2011. "Svensk civil-militär samverkan för internationella insatser: Från löftesrika koncept till konkret handling2. I: *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, nr 1, 2011 (se även del 3.1.5 för vidare beskrivning av artikeln).

3 Genomförd verksamhet och framkomna resultat

I detta kapitel redovisas den verksamhet som projektet genomfört inom ramen för de huvudsakliga verksamhetsområden som beskrivs i kapitel 2. Syftet med kapitlet är att ge läsaren en uppfattning om vad projektet har åstadkommit och ge hänvisning till specifika rapporter för ytterligare läsning.

3.1 Genomförandeledning

Inom ramen för genomförandeledning har projektet genomfört en rad fallstudier, litteraturstudier och tematiska studier. Dessa presenteras kortfattat nedan.

3.1.1 Tre fallstudier om förutsättningarna för ledning

För att skapa en förståelse för multifunktionella insatsmiljöer och de förutsättningar som råder i dessa miljöer genomfördes fallstudier av Afghanistan, DR Kongo och Sierra Leone. Fallstudierna hade olika fokus för att belysa olika faktorer som kan påverka ledning i multifunktionella insatser.

Afghanistan

Den första fallstudien – *Stakeholders and interdependencies in multifunctional environments*⁶ – planerades att ha ett relativt brett fokus i syfte att kartlägga olika faktorer som kan påverka ledning i multifunktionella insatser. Försvarens konceptutvecklingsenhet (FMKE) utvecklade samtidigt ett koncept för harmonisering mellan aktörer i ett insatsområde⁷. I samråd med FMKE ändrade därför projektet inriktning till att mer specifikt fokusera på *beroenden mellan olika aktörer* i syfte att bidra till FMKE:s konceptutveckling.

För att få del av erfarenheter från svensk personal valdes Afghanistan som fallstudie. Studien bestod av två delar. Den första delen var ett teoretiskt angreppssätt baserat på potentiellt tillämpbara teoretiska modeller för koordinering av multifunktionella insatser. Den teoretiska genomgången syftade till att beskriva hur intressentanalys kan användas för att identifiera beroendenivån mellan aktiviteter, och i förlängningen mellan aktörer, för att kunna bedöma deras samordningsbehov. Den andra delen av fallstudien bestod av en rad intervjuer med officerare och civil personal som hade tjänstgjort i Afghanistan. Syftet med intervjuerna var att kartlägga de beroenden som

⁶ Hull, C., Lindoff, J., & Lackenbauer, H. 2009. *Stakeholders and Interdependencies in Multifunctional Environments: A Case Study of Afghanistan*, FOI-R--2818--SE.

⁷ Harmonizing effort through interaction.

existerade mellan olika aktörer i insatsområdet för att få en förståelse för eventuella samverkans- eller koordineringsproblem samt hur dessa utmaningar kan hanteras.

Resultatet av studien visade att det finns en rad beroenden mellan aktörer i insatsområdet Afghanistan och att intressentanalyser kan användas för att avväga huruvida koordinering och samverkan faktiskt är kostnadseffektivt. Intervjuerna visade att behovet av samverkan och koordinering (och även kvalitén med vilken den genomförs) varierar beroende på organisation och nivå. Personliga egenskaper, såsom förmåga att kommunicera och skapa goda relationer, kan dock många gånger vara viktigare än att sitta på centrala positioner. Intervjudeltagarna lyfte även fram andra faktorer som är viktiga för att samverkan ska fungera, t.ex. att koordinering måste börja på den strategiska nivån, genom en gemensam utvecklings- och informationsstrategi, och en tydligare kommandostruktur med definierade roller inom den regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) som Sverige leder. En annan faktor som, enligt intervjupersonerna, missgynnade samverkan i PRT:t var de dubbla kommandokedjorna samt kulturella och språkliga förbistringar som kom genom PRT:ts multinationalitet.

Studiens slutsatser betonade att koordinering inte har något egenvärde utan måste baseras och utformas enligt behov. Sammanfattningsvis visade studien att det är många faktorer som påverkar huruvida samverkan i insatsområdet blir framgångsrik eller inte och att det krävs utbildning och övning för att skapa så goda förutsättningar som möjligt.

- *Samverkan och koordinering syftar till att lösa beroenden mellan aktiviteter*
- *Samverkanslösningar bör vara utformade efter beroendets natur*
- *Samverkan kostar och har därför inte ett egenvärde i sig självt*
- *Intressentanalys kan användas för att avgöra huruvida samverkan är kostnadseffektivt*

DR Kongo

För att få en bred belysning av hur förutsättningarna för ledning ser ut under olika förutsättningar – t.ex. i miljöer med olika farlighetsgrader (*eng. permissive vs. non-permissive*) – valde projektet att fokusera den andra fallstudien – *Coordination and Coherence in the Peace Operation in the Democratic Republic of Congo*⁸ – på DR Kongo. Afghanistan var vid studietillfället ett relativt lugnt

⁸ Ekengard, A., 2009. *Coordination and Coherence in the Peace Operation in the Democratic Republic of Congo*, FOI-R--2805--SE.

insatsområde, åtminstone i de norra delarna. Kongo, å andra sidan, representerade ett insatsområde där utdragna stridigheter skapat en svår humanitär situation. Studien syftade till att undersöka hur koordinering och samstämmighet fungerade mellan de mest centrala aktörerna⁹ inom ramen för FN:s insats i Kongo (MONUC). Arbetet genomfördes som en litteraturstudie kompletterad med ett mindre antal djupintervjuer med bl.a. f.d. officerare och tjänstemän i MONUC¹⁰. Resultatet visade att bristande koordinering hade en negativ inverkan på insatsens effekt. Resultatet visade även att faktorer som skillnader i organisatoriska kulturer och målsättningar försvårade samverkan och bidrog till att försvåra arbetet med att stoppa konflikten. Däremot visade studien hur FN:s koncept *Integrated Missions* underlättade koordineringen inom MONUC och mellan MONUC och andra FN-organ. Studien visade dock att samarbetet med humanitära organisationer var svårt – trots den svåra humanitära situationen i Kongo. Kulturella skillnader och humanitära organisationers önskan att bibehålla sin neutrala hållning försvårade samarbetet.

- *Bristande koordinering påverkar insatsens effekt*
- *Skillnader i organisationskultur och målsättningar försvårar koordinering*
- *FN:s Integrated Missions koncept var en lösning för FN-intern samordning*
- *Samarbete med humanitära aktörer var fortsatt svårt*

Sierra Leone

Efter att i de två första fallstudierna identifierat många utmaningar för samverkan ville projektet i den tredje fallstudien fokusera på att försöka identifiera ”goda exempel”, dvs. formella eller informella faktorer som underlättat koordinering och samverkan. Den tredje fallstudien – *Peace-Building after Post-Modern Conflicts: The UN Integrated Mission (UNAMSIL) in Sierra Leone*¹¹ – fokuserade på Sierra Leone och syftade till att ge en översikt och en analys av några av framgångsfaktorerna, men även några utmaningar, i den integrerade civil-militära operationen UNAMSIL. Resultatet visade att en viktig framgångsfaktor var lokalt deltagande i olika program då det bidrog till att både bygga fred och skapa förbättrade civil-militära relationer. En annan viktig framgångsfaktor var den informations- och mediakampanj som UNAMSIL genomförde. Denna skapade

⁹ De aktörer som studien fokuserade på var: MONUC; EU; De kongolesiska myndigheterna och den kongolesiska armén; samt; Biståndsorganisationer och humanitära organisationer.

¹⁰ MONUC är FNs fredsbevarande styrka i Kongo.

¹¹ Adolfo, E. 2010. *Peace-Building after Post-Modern Conflicts - The UN Integrated Mission (UNAMSIL) in Sierra Leone*, FOI-R--2959--SE.

acceptans för insatsen hos lokalbefolkningen. Exempel på utmaningar som identifierades i studien var det stora antalet aktörer i insatsområdet, vilka hade olika resurser och mål som försvårade möjligheterna till koordinering utefter aktörsgemensamma målsättningar och förutsättningar. Deltagare från ett stort antal länder innebar olika utbildning och/eller utrustning samt nationella förbehåll och begränsningar (*caveats*) vilket gjorde det svårt att skapa sammanhållning och enhetlighet inom insatsen.

- *Lokalt ägarskap bidrog både till fredsbyggande och förbättrade förutsättningar för civil-militära relationer*
- *Informations- och mediakampanjer var också en framgångsfaktor*

3.1.2 Spoilers och Key Leader Engagement

Som ett fortsatt stöd till FMKE:s utveckling av ett koncept för harmonisering mellan aktörer i ett insatsområde genomförde projektet under 2010 två studier där den första studien fokuserade på förhållandet till aktörer som vill förstöra eller försena en fredsprocess (så kallade *spoilers*) och den andra studerade samverkan med viktiga aktörer (så kallad *Key Leader Engagement*).

Spoilers i fredsprocessen

Den första studien, *Spoilers to the peace process*,¹² syftade till att beskriva vad spoilers i en fredsprocess är för något och hur dessa kan hanteras. Studien visade att det inte fanns någon vedertagen svensk översättning av begreppet spoilers. Det kan dock sägas vara en grupp av människor eller handlingar som aktivt försöker hindra eller försena en fredsprocess. Spoilers kan ha olika motiv och målsättningar (öppna eller dolda) och det är viktigt att identifiera vilka åsikter, uppfattningar (eller missuppfattningar) som driver dessa aktörer eller handlingar. För att hantera detta måste man försöka se konflikten från spoilersns synvinkel.

Vidare skriver författarna att det inte är helt lätt att avgöra hur man ska hantera spoilers. FN har visat sig beredd och villig att sätta in extra militära styrkor för att hantera spoilers eftersom de utgör ett hot mot fredsprocessen. Detta har visat sig fungera bra i vissa fall men resulterat i ökade personella förluster i andra fall. Forskare är oeniga i hur spoiler-problemet bör hanteras. Det framgår dock tydligt att vid finns ett avgörande behov av förståelse för såväl konfliktdynamiken som spoilers drivkrafter innan dessa effektivt kan bemötas. Det är även viktigt att komma ihåg att det en viss aktör gör (t.ex. internationella samfundet) får en påverkan på maktbalansen i ett område. Genom att oskadliggöra en spoiler finns

¹² Hammervik, M & Lindoff, J. 2010. *Spoilers to the peace process*. FOI Memo 3227.

det således en risk för att handlingen indirekt bidrar till att ge makt åt en annan spoiler.

Key Leader Engagement

Som föregående studie beskrivit finns det många olika aktörer i ett insatsområde. Dessa kan ha olika inställning och förhållningssätt till en pågående konflikt och till de internationella organisationer som finns närvarande på platsen. Det internationella samfundet måste inte enbart kunna hantera spoilers utan det är minst lika viktigt att kunna påverka övriga befolkningen, t.ex. sådana som ännu inte tagit ställning i konflikten.

Den andra studien¹³ syftade till att beskriva vad *Key Leader Engagement* (KLE) är för något, hur KLE kan genomföras och vilka utmaningar och fallgropar som finns kopplade till sådana aktiviteter. Rapporten visade att det i fanns någon tydlig definition av KLE och såväl litteraturen som intervjuresultaten visade på skilda uppfattningar om vad KLE är. Förenklat skulle man kunna säga att KLE handlar om olika former av möten med viktiga aktörer som syftar till att uppnå ett eller flera mål som är viktiga för insatsen. Studien baserades på KLE-erfarenheter från Afghanistan där svensk insatspersonal träffat afghanska nyckelaktörer i olika sammanhang.

Resultatet visade att det fanns många utmaningar och fallgropar kopplade till KLE. Några av de största utmaningarna som identifierades under intervjuerna relaterade till otillräcklig kulturell förståelse. I den afghanska kulturen är det exempelvis viktigt att aldrig stressa igenom ett möte, aldrig låta en afghan tappa ansiktet, respektera deras religion och endast ge löften som man vet att man kan hålla. Rapporten kom fram till att träning av personal inför internationella insatser därför behöver fokusera på kulturell förståelse (även om det självklart finns andra aspekter som är viktiga). Vidare visade resultatet att all KLE måste förberedas noggrant. Social kompetens är viktig och tillgång till bra rådgivare och tolkar är avgörande för framgångsrika interaktioner.

- *Spoilers kan inte bemötas på ett effektivt sätt utan god förståelse för deras drivkrafter och för konfliktodynamiken*
- *Otillräcklig kulturell förståelse är en av de största utmaningarna för att uppnå framgångsrik Key Leader Engagement*

¹³ Lindoff, J. & Hammervik, M. 2010. *Challenges and Pitfalls in Key Leader Engagement*. FOI-R--3034--SE..

3.1.3 Två studier om ledningsbegreppet

En viktig utgångspunkt för att förstå förutsättningarna för ledning i multifunktionella insatser är främst att förstå vad som avses med begreppet ledning. Därefter kan man fundera över huruvida sättet på vilket vi idag genomför ledning är lämpligt för ledning i multifunktionella insatser. För att skapa en grundläggande förståelse för detta har projektet genomfört ett par studier som är kopplade till ledning och ledningsfilosofi. Dessa gjordes både för att bygga upp bredare kunskap om ledning i projektet och som en del av projektets direktstödande verksamhet åt Försvarmakten inför revideringen av Grundsyn Ledning (GSL).

Begreppet ledning

Studien – *Vad är ledning?*¹⁴ – var en begränsad genomlysning av begreppet ledning för att skapa en förståelse för hur begreppet används inom olika doktriner och den akademiska världen. Studien syftade till att undersöka vilken definition av ledning som idag används inom svenska Försvarmakten och jämföra den med andra definitioner av begreppet. Studien analyserade också huruvida den definition av ledning som används inom Försvarmakten lämpar sig för att beskriva ledning i multifunktionella insatser. Studien kom fram till att även om en enhetlig och tydlig begreppsbestämmelse saknas inom Försvarmakten kan ändå kärnan i begreppet ledning utläsas som en process syftande till samordning av mänskligt agerande och resurser av olika slag i olika syften.

I multifunktionella insatser minskar möjligheterna till samordning genom befäl (order), vilket är det traditionella militära sättet att leda, samtidigt som kraven på samordning genom samverkan ökar. Eftersom begreppet ledning, som det används idag, även tillåter en tolkning av ledning som ledning genom samverkan drog studien slutsatsen att ledningsbegreppet inte behövde omdefinieras. Problematiken kring ledning i multifunktionella insatser är således inte att multifunktionella insatser ställer andra krav på hur vi definierar ledning utan att sådana insatser kräver en starkare betoning på ledning genom samverkan – för vilket vi ännu kanske inte har de rätta strukturerna. Detta gäller särskilt i internationell ram. Studien konstaterade slutligen att det i utvecklingen av sådana strukturer var viktigt att ta hänsyn till akademisk ledningsvetenskap. Detta eftersom den undersökta forskningen problematiserar ledning bredare – på ett sätt som är användbart för att förstå hur vi bättre kan leda i multifunktionella insatser.

Svensk ledningsfilosofi i fredsfrämjande insatser

¹⁴ Hull, C. 2010. *Vad är ledning? – olika definitioner av begreppet*. FOI Memo 3199.

Den andra studien - *Svensk militär ledningsfilosofi möter samtida fredsfrämjande operationer*¹⁵ – fokuserade på svensk ledningsfilosofi och syftade till att undersöka hur väl lämpade manövertänkande och uppdragstaktik är för moderna fredsfrämjande operationer. Studien identifierade fem omständigheter¹⁶ som är typiska för moderna fredsfrämjande operationer och undersökte deras betydelse för förutsättningarna att tillämpa uppdragstaktik och manövertänkande. Analysen baserades primärt på tre fallstudier – Kosovo, Liberia och Afghanistan – och på intervjuer med officerare som tjänstgjort som chefer för de svenska kontingenterna i dessa operationer

En av slutsatserna som följde av analysen var att konflikternas karaktär innebär att man i viss mån kan ifrågasätta giltigheten i manövertänkandets grundläggande antaganden. Analysen gav inget stöd för att överge manövertänkandet i fredsfrämjande operationer. Däremot underströks vikten av att i doktriner betona att alla dess ingående begrepp inte nödvändigtvis är användbara i alla situationer.

Motsvarande kritik riktades inte mot användandet av uppdragstaktik. Studien konstaterade att det finns en rad omständigheter och situationer var det är svårt att använda uppdragstaktik. Detta utgör dock inte ett argument för att inte tillämpa uppdragstaktik när så är möjligt. Studien betonade att det kan vara värt att i relevanta doktriner tydliggöra de begränsande faktorerna. Multinationalitet och önskan från organisationer som FN och EU om att behålla politisk kontroll över operationerna kan vara hinder för uppdragstaktik. Rapporten fastslog också att olika samverkansmekanismer blir allt viktigare i multifunktionella insatser eftersom militära förband måste kunna samarbeta med organisationer som står utanför operationens ledningskedja.

De två ledningsstudierna bekräftar att deltagande i multifunktionella insatser ställer nya krav på hur ledning kan utövas. Multifunktionella miljöer kräver dock inte att vi omdefinierar vare sig syftet med ledning eller hur ledning genomförs i stora drag. De förändringar som multifunktionella insatser innebär är snarare att en större tonvikt måste läggas på att utarbeta strategier för samverkan med aktörer utanför den direkta ledningskedjan.

¹⁵ Ekengard, A. 2009. *Svensk militär ledningsfilosofi möter samtida fredsfrämjande insatser*. FOI-R-2948--SE.

¹⁶ Dessa var konflikternas karaktär; multinationalitet; organisatoriskt ramverk; icke-militärt deltagande och statsbyggande; samt tilltagande våldsanvändning med juridiska restriktioner

- *Möjligheten till traditionell militär ledning och samordning genom befäl (order) minskar i multifunktionella insatser och kraven på samordning genom samverkan ökar*
- *Multifunktionella insatser ställer inga krav på att omdefiniera begreppet ledning men ledningsstrukturerna måste utvecklas för att möjliggöra samordning med aktörer utanför ledningskedjan*
- *Manövertänkandets grundläggande antaganden kan i viss mån ifrågasättas i den multifunktionella insatsens kontext.*
- *Uppdragstaktik är fortfarande lämpligt men kan av olika anledningar vara svårt att tillämpa*

3.1.4 Förutsättningar för civil-militär samverkan

Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan

Tidigare forskning har visat att det hos militära styrkor många gånger finns både vilja och förmåga att samverka med civila aktörer men att sådan samverkan ändå har varit svår att få till. Projektet valde därför att genomföra studien *Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan*¹⁷. Studien syftade till att skapa förståelse för ett antal humanitära organisationers officiella ståndpunkter beträffande civil-militär samverkan. Studiens fokus låg därför snarare på policy än på praxis. Rapporten beskrev kortfattat de grundläggande egenskaperna hos de humanitära organisationerna och utforskade de riktlinjer och policydokument som styr dessas samverkan med militära aktörer. Resultatet från studien visade att, trots den enorma kapacitet som militära aktörer kan tillhandahålla för att stödja humanitära insatser, uppfattar humanitära organisationer samarbete med militära förband som en sista utvägens princip. Denna avhållsamhet grundar sig på en oro för humanitär personals säkerhet, humanitärt tillträde och den drabbade befolkningens säkerhet. De riktlinjer som de humanitära organisationerna tagit fram syftar till att minimera eventuell negativ inverkan på det humanitära utrymmet genom att upprätthålla de humanitära principerna om humanitet, neutralitet och opartiskhet. Avslutningsvis konstaterar studien att främja samarbete mellan militära och humanitära organisationer, när sådan är nödvändig, är att låta samverkan ske under civilt befäl.

Humanitära organisationers förutsättningar för civil-militärt informationsutbyte

¹⁷ MacDermott, J. 2009. *Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan*. FOI-R-2808--SE.

Den ovan beskrivna kartläggning av några av de största humanitära organisationerna i Afghanistan visade att även om de humanitära organisationernas regelverk tillåter humanitär-militärt informationsutbyte för att rädda liv, så är ett sådant informationsutbyte inte institutionaliserat. En uppföljningsstudie¹⁸ kring humanitär-militärt informationsutbyte i fält gjordes därför för att validera i vilken utsträckning de humanitära organisationernas hinder för samverkan även utgjorde ett hinder för informationsutbyte. Studien visade att humanitära organisationers behov av militär information grundar sig i de humanitära organisationernas önskan om att samexistera snarare än att samarbeta med militären. Studien visade också att behoven av en gemensam lägesbild tycks begränsad ur de humanitära organisationernas perspektiv. Även om principerna om neutralitet och opartiskhet upplevs utgöra det största hindret för att mötas och utbyta information i fält, så sker alltjämt ett informationsutbyte genom andra kanaler, regionalt snarare än lokalt, samt utanför konfliktområdet.

Civil-militärt informationsutbyte vid PRT Mazar-e Sharif

Studien av humanitära organisationer kompletterades med en studie av militära aktörers behov av informationsutbyte med de civila delarna av insatsen i Afghanistan i rapporten *civil-militärt informationsutbyte vid PRT Mazar-e Sharif*.¹⁹ På grund av militärens stora behov av, samt begränsade egna möjligheter att inhämta kunskap om civilläget och befolkningens attityder ses civila och i synnerhet humanitära organisationer, vilka arbetar nära befolkningen, som en möjlig länk till denna kunskap. Studien belyste vidare, ur både underrättelse- och samverkansperspektiv, såväl som externa problem med informationssäkerhetstjänst, inhämtning och delgivning vid PRT Mazar-e Sharif. Även om hinder för samverkan i stor utsträckning även utgör hinder för informationsutbyte beskrev denna, och ovan nämnda studie, hur och genom vilka kanaler information utbyts mellan humanitära och militära aktörer i konfliktområden som präglas av en hög våldsnivå. Resultatet visade att i Afghanistan utbyts säkerhetsinformation mellan ISAF och humanitära aktörer framförallt genom NGO:ernas säkerhetsorganisation ANSO (*The Afghanistan NGO Safety Office*). Även NGO:er som tillämpar humanitetsprinciperna måste som regel samverka med de lokala myndigheterna, vilket ur ett militärt perspektiv tycks utgöra en underutnyttjad möjlighet att erhålla kunskap om vilka humanitära- och återuppbyggnadsinsatser som bedrivs i landet. De studerade organisationerna var alla positiva till att utanför konfliktområdet samverka med

¹⁸ Norén, Anders. Kommer i början av 2012. *Humanitära organisationers förutsättningar för civil-militärt informationsutbyte: En intervjustudie av några humanitära organisationers erfarenheter i Afghanistan*. FOI-R--3304--SE.

¹⁹ Norén, Anders, 2011. *Civil-militärt informationsutbyte vid PRT Mazar-e Sharif: en intervjustudie av militärt underrättelse och samverkansperspektiv på informationsutbyte med civila aktörer i Afghanistan*. FOI-R--3366--SE.

militärer och sprida kunskap om humanitära- och utvecklingsinsatser, exempelvis genom deltagande i militär insatsförberedande utbildning.

- *Trots nyttan av humanitär-militär samverkan uppfattar humanitära organisationer principiellt samarbete med militära förband som en "sista utväg" eftersom sådan samverkan riskerar den egna personalens och befolkningens säkerhet samt det humanitära tillträdet till sårbara befolkningar*
- *Samverkan med humanitära organisationer kan underlättas av att låta den ske under civilt befäl. Humanitära organisationer har dock ofta en önskan om att samexistera snarare än samarbete med militären*
- *Även om de humanitära principerna utgör ett hinder för att mötas och utbyta information i fält kan ett humanitärt-militärt informationsutbyte ofta ske genom andra kanaler och/eller utanför konfliktområdet*

Samverkan för skydd av civila

Med hänsyn till den brist på metoder och riktlinjer för hur skydd av civila implementeras i praktiken genomförde projektet en studie som undersökte hur civil-militär samverkan på den operativa och taktiska nivån kan användas för att stärka skyddet av civila.²⁰ Rapporten delades upp i två delar, en som behandlade den konceptuella utvecklingen kring skydd av civila och en som, genom fallstudier från en rad FN missioner, granskade den praktiska tillämpningen av skydd av civila. Studien inkluderade också behovet av civil-militär samverkan samt lösningar för att underlätta samverkan.

Av studien framkom det att uppgiften att skydda av civila så som den utformas i mandaten för flera fredsfrämjande insatser inte enbart är en militär uppgift. Snarare kräver den en heltäckande ansats, där militära aktörer ofta behöver understödja civilt ledda uppgifter. Detta behov uppstår i och med den bredare förståelsen av säkerhet och skydd av civila vilken sträcker sig bortom rent fysiskt skydd. Studien fann att civil-militär samverkan var nödvändigt för att lösa uppgiften men att samverkan ställde krav på:

- Operativa riktlinjer för mandat för skydd av civila, inklusive SOP:s mellan militära och polisiära aktörer samt riktlinjer för hur information

²⁰ MacDermott, Justin & Hanssen, Måns. 2010. *Protection of Civilians: Delivering on the Mandate through civil-military Coordination*. FOI--3035--SE.

skall hanteras i relation till människorätts- och humanitära aktörer för att maximera informationsutbytet, utan att äventyra säkerheten och integriteten i underrättelserna.

- En bred planeringsprocess samt stärkt koordinering med civila aktörer innan påbörjad insats, t.ex. genom gemensam analys av aktiviteter för skydd av civila
- Koordinering av roller och ansvar i relation till skydd av civila samt ett tydliggörande av besluts-och informationskedjan, d.v.s. vem som rapporterar till vem.
- En missionsstruktur lämplig för koordinering av internationellt stöd, exempelvis genom stödstrukturer för upprättandet av strategiska planer för skydd av civila, organisationsövergripande koordinering kring skydd av civila, påverkansarbete för att säkerställa snabb insats vid övergrepp, tidsenlig informationsdelgivning och kapacitetsbyggande inom området skydd av civila.
- Ett tydligt klagörande av vad som kan förväntas av och vilka begränsningar som finns vid användandet av militära resurser vid skydd av civila för att undvika onödiga missförstånd och skapa en falsk trygghetsuppfattning, samt för att underlätta koordinering mellan olika parter.
- Tydligare strategiska kopplingar mellan säkerhetsstyrkors aktiviteter och civila hjälpinsatser
- Gemensamma övningar med militär och polis, samt med civila aktörer;
- Utökad militära kapacitet för ökad mobilitet, t.ex. genom rörliga enheter och luftburen taktisk transport. Ibland även s.k. *over-the-horizon* kapacitet, där robust förstärkning kan tas in utifrån på kort varsel när hot mot civila ökar, eller när engagemang i detta skydd utsätter insatsstyrkan för ökat hot.
- Ökad multifunktionell uppföljning och utvärdering

- *Skydd av civila är en multifunktionell uppgift som kräver både civila och militära ansträngningar och en hög grad av koordinering mellan dessa.*
- *Samverkan för skydd av civila ställer flera särskilda krav på ledningsstrukturer och ledningsprocessen.*

Erfarenheter från civil-militär samverkan i PRT MeS

Förutsättningarna för civil-militär samverkan skiftar mellan olika väpnade styrkor och kontingenter beroende på nationella strategiska förutsättningar. De insatser som har en tydligt utvecklad strategi med systemövergripande målsättningar och en struktur för samverkan har bättre förutsättningar att få effekt på taktisk nivå, än de insatser där samverkansformerna måste lösas på taktisk nivå i operationsplaneringen. Trots strategisk vägledning finns det inneboende spänningar mellan militära och civila ansatser, begreppstolkningar och verkansmedel. I en promemoria delger en av de svenska civila rådgivarna på PRT Mazar-e-Sharif sina reflektioner om de utmaningar som den civil-militära samverkan stod inför under 2009-2010²¹. Memot behandlar också de faktorer som möjliggjorde framgångsrik samverkan mellan de två komponenterna.

Memots slutsatser är att nationell civil-militär samverkan är mycket svår om det inte finns en nationell strategi som tydliggör målsättningen eller myndighetsövergripande riktlinjer som vägleder den civila komponenten och förbandet på taktisk nivå. Det finns annars stor risk att individer utvecklar oförenliga tolkningar som skapar motsättningar vid operationsplaneringen och slukar onödig tid i en tidskritisk situation. Vidare diskuterar memot dilemmat med att den militära och civila sektorn har olika tolkningar av centrala begrepp. Exempel på detta är de interrelaterade begreppen *säkerhet* och *"protection of the population"*. NATO/ISAF kopplade konceptet till förmågan att reducera insurgenternas inflytande över befolkningen. Den civila sektorn tolkade det som en grundläggande förutsättning för *mänsklig säkerhet*, vilken utgår från individens rätt till frihet från rädsla, frihet från tvång och frihet att leva ett värdigt liv. Memot pekar också på att diskussionerna kring civilmilitär samverkan i Afghanistan exkluderar afghanerna. De båda komponenterna är eniga om att verka för afghanskt deltagande och ägandeskap av insatsen. Trots detta – och instruktioner från COMISAF – har både operativ och taktisk nivå stora svårigheter att inkludera både afghanska myndigheter och säkerhetsstyrkor på alla nivåer i hela operationsprocessen.

Memot visade att det svenska PRT:t, under 2009/2010, i allt väsentligt var en militär insats som stöddes av civila komponenter. Samtidigt visar erfarenheter, från PRT MeS, att civil-militär samverkan genom en allomfattande ansats är möjlig och realiserbar under de rätta förutsättningarna. För detta krävs gemensamma systemövergripande mål som alla accepterar, gemensam analys och planering, att de olika aktörerna respekterar varandras kompetensområden och förstår vikten av de andres insats och roll. Det är också essentiellt att uppgiften uppfattas som meningsfull och nödvändig av alla aktörer.

²¹ Lackenbauer, H. 2011. *Reflektioner kring civil-militär samverkan i Afghanistan: En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010*. FOI memo 3793.

- *Nationell civil-militär samverkan på taktisk nivå är svår att uppnå utan tydliga nationella strategiska målsättningar och vägledande riktlinjer*
- *Civil-militär samverkan genom allomfattande ansats är möjlig och realiserbar under de rätta förutsättningarna: gemensamt accepterade mål; gemensam analys och planering; respekt och förståelse för olika kompetensområden och roller; samt en aktörsövergripande uppfattning om uppgiften som meningsfull och nödvändig*

3.1.5 Nationell samordning inför insats

Under 2010 genomförde projektet tillsammans med Försvarshögskolan ett arbete för att beskriva några av de krav som ställs för att Sverige ska kunna bedriva en effektiv samordning inför en insats.²² Den resulterande i en artikel med två uttalade syften. För det första, att skapa förståelse för svenska behov och utmaningar vad gäller civil-militär samverkan. För det andra, att presentera en modell för civil-militära relationer som kan möta de behov för samverkan som finns och överbrygga de utmaningar som förhindrar samverkan. Författarna fann att väldigt lite har kristalliserats i form av organisatoriska strukturer för gemensam planering och implementering av gemensamma insatser, trots att svenska propositioner, inriktningar och strategier betonar vikten av samordning och samverkan för internationella insatser. Ambitionen om synergier mellan säkerhets och utvecklingsarbete återspeglas inte i vare sig formella eller informella strukturer för civil-militär samordning inom svensk statsförvaltning. Författarna fann att den svenska förvaltningen är decentraliserad och uppgiftsuppdelad. Frågor har därför en tendens att beredas i ”stuprör” och därefter implementeras separat inom berörda myndigheter, utan större samordning med andra myndigheter. De interdepartementala strukturer som existerar är löst sammansatta och används för informationsutbyte snarare än gemensam beredning och framtagande av beslutsunderlag. Det har också saknats en central funktion på högre nivå för departements- och myndighetstäckande strategisk analys och planering.

Arbetet resulterade i slutsatsen att det på nationell nivå behövs en ny organisatorisk struktur, med tydliga mandat och en egen budget för att kunna omvandla den abstrakta ambitionen om samverkan till konkret handling. Den

²² Resultatet av arbetet presenterades i artikeln *Svensk civil-militär samverkan för internationella insatser: Från löftesrika koncept till konkret handling* av Robert Egnell (FHS) och Claes Nilsson (FOI) som publicerades i Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift, nr 1, 2011. Artikeln omfattas även i Hull, C. 2010. *Nationell Samordning inför insats*. FOI Memo 3415.

nya strukturen behöver bland annat kunna åstadkomma en gemensam analys av konfliktsituationen, formulera gemensamma politiska och strategiska mål med insatser, samt formulera en strategisk plan som gör prioriteringar mellan de olika verkansinstrumenten. Utöver dessa insatsrelaterade uppgifter borde denna civil-militära struktur även kunna åstadkomma långsiktig strategisk och myndighetsöverskridande planering, dels gentemot enskilda samarbetsländer, dels för att formulera en nationell säkerhetsstrategi – något som också ger möjlighet att skapa eller inrikta de civila och militära förmågor som krävs för att kunna genomföra den verksamhet som de strategiska målsättningarna medför.

Författarna gav även förslag på hur en sådan struktur skulle kunna se ut och föreslog att den i stora drag skulle kunna bygga vidare på den nyligen inrättade samverkansgruppen på statssekreterarnivå. För att kunna genomföra strategisk analys och planering krävs dock tydligare mandat och även ett sekretariat med delvis permanenta medlemmar och delvis inkallad expertis från departement och myndigheter vid behov.

- *Svensk förvaltning är decentraliserad och uppgiftsfördelad, vilket ofta leder till stuprörsberedning av insatser*
- *För förbättrad nationell samordning krävs en ny organisatorisk struktur på statlig nivå med tydliga mandat och egen budget*
- *En sådan struktur skulle kunna bygga vidare på samverkansgruppen på statssekreterarnivå men kräver ett tydligare mandat och ett sekretariat med delvis permanenta medlemmar och delvis inkallad expertis*

3.1.6 Konceptuella studier

För att svara upp mot behov från uppdragsgivaren samt för att tydliggöra begreppsfloran inom projektets forskning har en rad konceptuella studier genomförts för att reda ut begreppet *Comprehensive Approach* och för att jämföra det med andra former av civil-militär samverkan.

Vad är egentligen Comprehensive Approach?

Den första studien ställde frågan *Vad är Comprehensive Approach?* och kartlade olika tolkningar och definitioner av begreppet.²³ Trots att begreppet Comprehensive Approach blir allt mer använt inom internationell konflikt- och krishantering finns det ingen universell överenskommelse om vad begreppet

²³ Hull, C & Derblom, M. 2011. *Vad är Comprehensive Approach?: Tolkningar och definitioner*. FOI-R--3195--SE.

omfattar eller hur det ska definieras. En rad olika tolkningar finns men deras innehåll varierar mycket sinsemellan. Studien fann att Comprehensive Approach i grunden är ett förhållningssätt, baserat på insikten att varje enskild aktör agerar i ett system av ömsesidiga beroenden och aktivt arbeta för att förstå och hantera dessa beroenden för att nå kostnadseffektivitet, effekt och bärkraft.

Denna grund genomsyrar de flesta tolkningar av CA. I försök att konkretisera och implementera CA utökas begreppet oftast till att innebära strukturer och principer för samordning. Hur dessa tillämpas avgörs dock av hur det specifika system inom vilken en Comprehensive Approach eftersöks ser ut och vilka möjligheter som finns att kontrollera och inrikta systemet. Studien lyfte därför fram att det är mycket viktigt att göra skillnad mellan en allomfattande ansats som genomförs på nationell nivå (departements eller myndighetsgemensam CA); inom en enskild organisation (exempelvis inom FN); eller CA som är tänkt att omfatta alla aktörer engagerade i en internationell insats.

Studien visade på att avsaknaden av en enhetlig syn på CA gör det oerhört viktigt att ha en förståelse för hur olika tolkningar skiljer sig åt eftersom de olika tolkningar har påverkan på hur vi väljer att genomföra, utvärdera och förbereda oss för sådana insatser. En viktig slutsats var därmed att det är mer lämpligt att tala om CA som Comprehensive Approaches i plural snarare än en allmängiltig allomfattande ansats.

- *Comprehensive Approach (CA) (sve. Allomfattande ansats) vilar tungt på premissen om kopplingen mellan säkerhet och utveckling och förutsätter en miljö där både militära insatser och utvecklingsinsatser pågår*
- *CA är i grunden ett förhållningssätt baserat insikt om att varje enskild aktör agerar i ett system av ömsesidiga beroenden och att hanteringen av dessa innebär ökad kostnadseffektivitet, effekt och bärkraft*
- *Konkretiseringen och implementeringen av CA innebär ofta strukturer och principer för samordning*
- *Hur dessa strukturer och principer kan tillämpas avgörs av möjligheterna att kontrollera och inrikta systemet inom vilket aktörerna ingår: det är därför stor skillnad mellan förutsättningarna för CA på nationell nivå, inom en organisation eller inom en omfattande internationell insats.*

Hur förhåller sig CA till Totalförsvaret och COIN?

Erfarenheter från projektarbetet samt reflektioner från uppdragsgivaren har också visat att begreppsförvirringen kring begreppet Comprehensive Approach inte bara gäller innehållet i begreppet utan även hur CA konceptet förhåller sig till andra former av civil-militär samverkan. För att reda ut detta genomfördes därför två studier som jämförde CA med andra begrepp.

Den första av dessa utredde frågan om hur CA förhåller sig till Totalförsvarets begreppet.²⁴ Även om skillnaden mellan CA och Totalförsvaret görs i t.ex. Militärstrategisk doktrin uppfattade uppdragsgivaren att en ytterligare förklaring av begreppen i förhållande till varandra fortfarande var efterfrågad. Huvudsyftet med studien var att reda ut likheter och skillnader mellan de båda begreppen. Studien fann att en bärande tanke inom både Totalförsvaret och CA är att aktörssamverkan skapar bättre effekt inför en given uppgift. Totalförsvaret och CA har därför delvis samma syfte – att genom aktörssamverkan uppnå ökad effektivitet i de insatser som genomförs. Begreppen Totalförsvaret och CA har dock uppkommit ur två förhållandevis olika sammanhang. Totalförsvaret etablerades i Sverige som en nationell försvarspolitisk lösning vars huvudsakliga syfte har varit att förbereda samhället för krig. Begreppet CA har sitt ursprung i en internationell kontext inom ramen för fredsfrämjande insatser. Konceptet vilar tungt på premissen om kopplingen mellan säkerhet och utveckling och förutsätter en miljö där både militära insatser och utvecklingsinsatser pågår parallellt. Bakgrunden till idén om Totalförsvaret respektive CA skiljer sig därför åt. Dessutom är Totalförsvaret reglerat i lagar och förordningar och både det militära och civila försvaret är bundna att agera utifrån dessa författningar. CA besitter inte samma status. Medan Totalförsvaret är en tvingande verksamhet är CA i bästa fall en tydligt uttalad politisk vilja om att samverkan bör ske.

Totalförsvaret har enligt lag haft strukturer för samverkan. Dessa har förändrats över tid och är idag inte lika tydliga som tidigare. CA kan definieras som ett förhållningssätt, samtidigt kan det menas att det också innehåller strukturer för samordning. Erfarenhetsutbyte gällande civil-militär samverkan skulle möjligen kunna uppstå mellan Totalförsvarets strukturer och vid nationell samordning för en internationell insats. Det är dock de samverkansmönster som skapas för fredstida krishantering som ska utgöra grunden för samverkan inom ramen för totalförsvaret idag. Därför är det kanske snarare mellan samverkan inom ramen för CA och samverkan inom ramen för fredstida krisberedskap som försök till att hitta synergier och erfarenhetsutbyte kan ske.

Den andra studien grundade sig också på begreppsförvirringen kring olika former av civil-militär samverkan; där gjordes en jämförelse mellan CA, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC. Vidare undersöktes på vilken nivå dessa koncept

²⁴ Skeppström, E & Wikén, E. 2011. *Totalförsvaret och Comprehensive Approach: två sidor av samma mynt?* FOI-R--3350--SE.

var applicerbara.²⁵ Studien visar på ett problematiskt förhållande mellan CA, COIN och CIMIC. Koncepten delar, på olika nivåer, syftet att uppnå en ökad effekt genom att harmonisera olika insatser. CA-konceptet är dock inte framtaget för att öka effekten vid upprorsbekämpning; även om CA kan användas även i dylik kontext. Upprorsbekämpning är dock en förutsättning för COIN-doktrinen, vars metoder är utvecklade för just detta.

Trots att både COIN-doktrinen och CIMIC-doktrinen använder begreppet CA är den doktrinära användning av CA därför främst att förstå som en delmängd av konceptets fulla betydelse. CA beskriver ett gemensamt förhållningssätt och en gemensam målsättning mellan olika aktörer – i vid mening – samtidigt som COIN-doktrinen beskriver ett sådant förhållningssätt vid upprorsbekämpning. CA exploaterar behovet av en gemensam målsättning och COIN-doktrinen beskriver hur militära medel, *givet* en gemensam civil-militär målsättning, kan nyttjas där civila aktörer inte har möjlighet att genomföra insatser. En del av dessa insatser genomförs genom CIMIC-funktionen. Studien beskriver hur CIMIC-funktionen ändrats från att initialt vara en samverkans- och kommunikationsfunktion till att bli en ”utväxlare av civila verkansdelar”, dvs. att tillgängliggöra civila medel för militära operativa och taktiska behov. Ett exempel på detta kan vara att, inom ramarna för en operation, genomföra småskaliga utvecklingsprojekt i syfte att påverka en befolkningsgrupp eller en aktör.

Studien syftar till att särskilja begreppen och koncepten genom att visa i vilka sammanhang och med vilket syfte de är avsedda att användas; samt att visa var koncepten överlappar varandra. Slutsatsen är att CA är ett strategiskt koncept framtaget för att möjliggöra överordnad politisk-strategisk styrning. I Sverige har detta utmynnat i en nationell ansats eller i ett ”samlat agerande”. COIN-doktrinen är framtagen för att beskriva hur det militära medlet skall nyttjas i upprorsbekämpning inom ramarna för en stabiliseringsoperation. Enligt COIN-doktrinen innebär detta att de militära uppgifterna måste utvidgas för att även inkludera traditionella civila aktiviteter om det är nödvändigt för framgång. CIMIC-funktionen måste klara av att hantera nya behov. Detta har lett till att funktionen fått nya uppgifter och resulterat i revidering av Nato:s CIMIC-doktrin

²⁵ Roosberg, H. Kommer i början av 2012. *Civil-Militär samverkan i koncept och doktrin: en jämförande begreppsutredning av den allomfattande ansatsen, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC*. FOI-R--3321--SE .

- *CA är inte synonymt med civil-militär samverkan även om ett mått av civil-militär samverkan ofta behövs för att tillämpa CA*
- *Andra begrepp som förutsätter samverkan mellan civila och militära aktörer, exempelvis Totalförsvar och Counter-Insurgency (COIN) förväxlas ofta med CA*
- *Totalförsvar och CA delar syftet att uppnå effekt genom samverkan men har uppkommit i olika sammanhang. Totalförsvar är också grundat på tvingande lagstiftning medan CA är ett uttryck om önskad samverkan. Dessa koncept omfattar därmed olika typer av ledning*
- *COIN är utformat specifikt med målet ”upprorsbekämpning” och är därmed mycket smalare än CA. Vidare beskriver COIN i sig självt hur civila och militära resurser ska nyttja givet en gemensam målsättning medan en stor del av CA består i att komma fram till dessa målsättningar och fördela arbetsuppgifter på lämpligast sätt.*
- *Civil-militär samverkan i dess bredare benämning är inte att förväxla med den specifika CIMIC-funktionen*

3.1.7 Multifunktionella ledningsstrukturer

Inom ramen för tidigare projekt har FOI studerat olika ledningsstrukturer som applicerats i multifunktionella miljöer för att främja samverkan. Inom FoT-projektet Effektbaserad Ledning genomfördes bland annat två viktiga studier om hur de allomfattande ansatserna kunde tillämpas i multifunktionella insatser. Bland annat utforskades FN:s koncept *Integrated Mission* genom en fallstudie av FN insatsen i Liberia.²⁶ I ett försök att överbrygga rådande gap mellan teori och praktik, kring konceptet Comprehensive Approach, skrevs även en detaljerad redogörelse för hur allomfattande ansatser kan implementeras i komplexa konfliktmiljöer. Studien *Contextualising the Comprehensive Approach: The elements of a Comprehensive Intervention*²⁷ var en teoretisk genomgång som beskrev de viktigaste processerna - genom vilka samverkan borde ske - för att uppnå en allomfattande ansats. Studien lyfte fram ledningsprocessens byggstenar – analys, planering, genomförande och uppföljning/utvärdering – som viktiga områden där samverkan bör genomföras. Dessa fyra delprocesser har också

²⁶ Hull, C. 2008. *Integrated Missions – A Liberia Case Study*. FOI- R-2555--SE

²⁷ Nilsson, Hull, Derblom, Egnell. 2008. *Contextualising the Comprehensive Approach: the Elements of a Comprehensive Intervention*. FOI-R--2650--SE.

utgjort grundläggande element i det nuvarande projektets förståelse för ledningsprocessen.

Comprehensive Approach i EU

Projektet ”Ledning i multifunktionella insatser” utforskade möjliga utformningar av multifunktionella ledningsstrukturer. Utifrån projektets tydliga förståelse av FN:s förutsättningar för multifunktionell ledning och samverkan, samt en rad fallstudier av Nato:s insats i Afghanistan och Kosovo berörts i ett antal fallstudier, gjordes en genomgång av EU:s förutsättningar för multifunktionell ledning.

Studien *Civil-Military Interaction in the European Union: Applying a Comprehensive Approach to CSDP Operations*²⁸ hade till en början ambitionen att vara en vetenskaplig studie om utvecklingen av EU-insatser på militärstrategisk/operativ nivå, då den uttalade ambitionen är att tillämpa Comprehensive Approach. EU är en mycket bred organisation med militär kapacitet som främst stödjer civil-politiska ambitioner. Eftersom detta på många sätt påverkar förutsättningarna för genomförande i fält beslöts att studien skulle fokusera på ledningsstrukturer på den strategiska nivån. Studien inriktades på förutsättningarna för samverkan mellan de militära och civila EU-nivåerna, i bland annat planering och genomförande. Den uttalade ambitionen till trots saknas strukturer inom EU:s organisation som främjar allomfattande ansatser. En ojämlig fördelning av resurser mellan olika organ, tillsammans med autonoma ledningsstrukturer för civila och militära insatser, utgör två faktorer som hämmar samverkan. Dessutom, EU grundar sitt ledningssystem på Nato:s modell vilket bidrar till att EU missar många av möjligheterna till allomfattande ansatser som finns inom den egna organisationen. Nato:s ledningssystem är skapat för en organisation som främst innehar militär förmåga medan EU-systemet omfattar både civila och militära komponenter.

- *EU är en bred organisation med förutsättningar för en ”hög” nivå av CA*
- *Trots en ambition om en ”koordineringskultur” hanteras EU:s civila och militära förmågor fortsatt i stuprör både i Bryssel och i fält*
- *Att EU:s ledningsstruktur har varit grunda på Nato:s modell är en bidragande faktor till bristen på koordinering mellan EU:s verkansmedel*

²⁸ Hanssen, M. 2010. *Civil-Military Interaction in the European Union: Applying a Comprehensive Approach to CSDP Operations*, FOI-R--3015--SE.

Interorganisatorisk samverkan

Projektet har även genomfört en studie som tittar på multifunktionell ledning i ett inter-organisatoriskt perspektiv, med samordning mellan EU och FN, i fokus.²⁹

Projektet har tidigare i främst studerat nationell samverkan och civil-militär samverkan på fältnivå. Samtidigt blir samspelet mellan olika internationella och regionala organisationer allt viktigare då behovet av fredsfrämjande insatser inte kan mötas av enskilda aktörer. Regionala organisationer och deras samarbeten har fått en allt mer framträdande roll i diskussionerna om hur det internationella samfundet ska hantera kriser och hot. En ökande efterfrågan på FN:s fredsfrämjande insatser har bl.a. drivit fram mer organisatorisk samverkan och interorganisatoriska partnerskap för att fylla på de luckor och begränsningar som uppstått i FN:s försök att möta dessa behov.

Studien om interorganisatorisk samverkan syftade till att analysera erfarenheter av samverkan mellan multilaterala organisationer i fredsfrämjande insatser.³⁰ Erfarenheter från samverkan mellan dessa organisationer kan dels bidra till kunskap om hur Sverige kan stärka samverkan genom deltagande i dylika insatser, och dels ge konkreta exempel och rekommendationer för utvecklingen av samverkansformer även i andra konstellationer.

Studien visar bland annat att det generellt saknas mekanismer och riktlinjer för samarbetet mellan internationella organisationer vid fredsfrämjande insatser. Det framkommer också att kunskapen om andra organisationer ofta är mycket begränsad. Interorganisatorisk samverkan växer ofta fram på fältnivån och främst genom ad hoc lösningar. Dessa har många gånger varit innovativa och effektiva men de institutionaliseras sällan och de förs inte heller vidare genom erfarenhetsarbete. Vidare är det vanligt att de olika organisationernas kompetenser och förmågor överlappar. Samtidigt finns det en ökande strävan efter att nyttja varandras styrkor och därigenom öka den totala effekten i fält. De grundläggande tankarna i Comprehensive Approach har fått ett allt starkare genomslag även i det interorganisatoriska samarbetet.

²⁹ Nilsson, C. & Wikén, E. 2011. *Interorganisatorisk samverkan i fredsfrämjande insatser*. FOI memo 3791.

³⁰ Studien, som var av kunskapsuppbyggande karaktär, utgick ifrån en utvärdering av interorganisatorisk samverkan som genomfördes under hösten 2010 och våren 2011 på utvärderingsenheten vid FN:s kontor för internöversyn (OIOS). Författaren av studien deltog i utvärderingen, då som anställd vid FN.

- *Mekanismer och riktlinjer för samverkan mellan olika internationella organisationer vid fredsfrämjande insatser saknas generellt*
- *Där interorganisatorisk samverkan finns har den växt fram på fältnivå och består av ad hoc strukturer som sällan institutionaliserats*
- *Olika organisationers kompetenser och förmågor överlappar ofta men det finns en ökad insikt om behovet av att utöka den interorganisatorisk samverkan för att uppnå större totala effekt i fält*

Internationella fallstudier av multifunktionella ledningsstrukturer

En rad innovativa strukturer och reformer som främjar CA har vuxit fram i inom internationella organisationer och enskilda stater. Det finns mycket inspiration att hämta från andra länder avseende strukturer för tillämpning av CA, även om förutsättningarna skiljer sig. Av denna anledning genomfördes två studier som undersökte utvecklingen och implementeringen av CA i Storbritannien och Nederländerna.³¹ Rapporterna redogör för utvecklingen av CA och framväxten av funktioner och strukturer för att främja CA, vilket främst relateras till utvecklingen av de brittiska och holländska insatserna i Afghanistan. Det genomfördes även en tredje rapport som studerade andra länders erfarenheter av civil-militära ledningskedjor inom ramen för PRT strukturerna i Afghanistan.³²

Storbritannien

Storbritannien anses vara ett av de länder där utvecklingen och genomförandet av *Comprehensive Approach* har kommit längst inom nationella myndighetsstrukturer. Rapporten om CA i Storbritannien kartlade utvecklingen av *Comprehensive Approach* i Storbritannien från 2001 - med särskilt fokus på brittiska stabiliserings-insatser - och studerade hur utvecklingen har påverkat brittisk förmåga att genomföra multifunktionella insatser. Rapporten presenterar förändringar i relationerna mellan olika departement, etablerandet av nya funktioner (såsom *Stabilisation Unit* och *Military Stabilisation to Support Group*) och förändrade strukturer i insatsområden. Den för också ett resonemang om hur detta påverkat militär och multifunktionell ledning. Rapporten drar slutsatsen att utvecklingen av *Comprehensive Approach* har stärkt Storbritanniens förmåga att genomföra multifunktionella insatser och har lett till

³¹ Olsson, Angelica & Hull Wiklund, Cecilia. 2011. *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*. FOI-R--3239--SE; Weibull, Anna. 2011. *Comprehensive Approach i nederländska multifunktionella insatser*. FOI-R--3359--SE.

³² Hull Wiklund, C; Skeppström E; Tham Lindell, M & Weibull, A. 2011. *Internationell jämförelse av civil-militära ledningsstrukturer inom PRT:er i Afghanistan*. FOI Memo 3675.

avsevärda förbättringar genom hela ledningsprocessen – från analys och planering till genomförande och utvärdering. Detta arbete pågår fortfarande.

Sverige, som också har en uttalat hög ambition avseende Comprehensive Approach, kan hämta en rad erfarenheter och lärdomar från Storbritannien. Det är dock att förenkla verkligheten att utgå från att utvecklingen av CA i Sverige skulle kunna ske på samma sätt och få samma effekt som i Storbritannien. Studien fann att de nya funktionerna, exempelvis *Stabilisation Unit* och *Military Support to Stabilisation Group*, är innovativa strukturer som skulle kunna appliceras i någon form i Sverige. Samtidigt saknar Sverige flera av de faktorer som kan anses ha främjat utvecklingen av CA i Storbritannien. Här återfinns bland annat Storbritanniens storlek, frånvaro av formella byråkratiska hinder, en civil-militär tradition och realpolitisk drivkraft. Sverige präglas i viss mån av de utmaningar som utvecklingen av CA har mött i Storbritannien. De svenska multifunktionella insatsernas aktörer har, likt de brittiska, olika motiv och förutsättningar, t.ex. olika organisatoriska mål, olika tillgång till resurser och olika verksamhetsprioriteringar. Arbets- och kommunikationssätt varierar, liksom traditioner och kulturer. Det är framförallt Storbritanniens hantering av dessa utmaningar som är intressant att lära av.

I Storbritannien har Stabilisation Unit varit både ett resultat av viljan att hantera utmaningarna men också en möjliggörande faktor för att lyckas. Även om Stabilisation Unit inte nödvändigtvis är ett alternativ för Sverige, så är dess funktion något som borde studeras vidare. Det är alltså inte Stabilisation Unit som struktur som är det viktiga, utan vad strukturen har lyckats åstadkomma. Enheten fungerar som ett samordningsorgan vars viktigaste uppgift anses vara att skapa ett utrymme, i vilket de brittiska utmaningarna med utvecklingen av CA kan hanteras. Det utrymme som SU skapar syftar, som tidigare nämnts, främst till att möjliggöra en multifunktionell diskussion om grundorsaker och avgörande problem.

- *Utvecklingen av CA i Storbritannien har haft påverkan på hela ledningsprocessen: från analys, till planering, genomförande och utvärdering, även om området multifunktionell utvärdering är minst utvecklat*
- *De nya funktionerna Stabilisation Unit och Military Support to Stabilisation Group har inneburit stora förändringar och anses ha gjort avgörande bidrag till brittisk CA*
- *Sverige saknar flera av de faktorer som anses ha främjat utvecklingen av CA i Storbritannien men möts av samma utmaningar*

Nederländerna

Vid sidan av Storbritannien är Nederländerna ett av de länder som tidigt har anammat och genomfört en allomfattande ansats i fredsfrämjande och stabiliserande insatser. Rapporten om Comprehensive Approach i Nederländerna³³ beskriver utvecklingen av en allomfattande ansats inom nederländska insatser, hur detta funktionellt och metodologiskt påverkat nationella myndighetsstrukturer och genomförandet och ledningen på operativ nivå. I Nederländerna har den allomfattande ansatsen tidigare generellt benämnts 3D (Diplomacy – Defence – Development) men när en funktionell breddning av begreppet genomfördes började man använda begreppet *Comprehensive Approach*. Detta beror på att ansatsen kom att omfatta alla behövda funktioner och inkluderar även den lokala kontexten i insatsområdet.

Rapporten presenterar hur Nederländerna upplever att insatsen i PRT Uruzgan i Afghanistan, är en fullskalig Comprehensive Approach-insats, vilken påverkat utvecklingen av funktionella strukturer och metoder för en allomfattande ansats inom de nederländska departementen och försvars- och utvecklingsmyndigheterna. Utifrån de slutsatser, som drogs efter avslutad insats, har en metod för en allomfattande iterativ planeringsprocess utvecklats och myndighetsövergripande strukturer och finansiella instrument har anpassats ytterligare.

Det nederländska konceptet för allomfattande ansats bygger i hög grad på viljan att tillsätta så mycket civila som möjligt inom ramen för den uppgift som ska lösas och endast nyttja militära resurser där det är nödvändigt. Det är också stort fokus på en kontextuell anpassning av hur och i vilka former en insats är allomfattande. Analysen av en kommande insats bygger på att med hjälp av relevanta aktörer klarlägga lokala förutsättningar och behov.

Den nederländska insatsen i Uruzgan byggde mot slutet (efter 2009) på ett civil-militärt ledarskap. Den militära befälhavaren och en civil senior diplomat hade ett delat ledarskap över det militära Task Force Uruzgan. För att säkerställa att verksamheten utgick ifrån en allomfattande ansats krävde samtliga order ett godkännande och signering av båda chefer. Ingen operation eller utvecklingsinsats kunde genomföras utan godkännande av båda parter. Den civila diplomaten var sedan ensam chef över PRT:t men hade till sin hjälp en civil-militär styrgrupp som omhändertog den dagliga koordineringen av PRT:ts civila och militära resurser utifrån samma principer om delat ledarskap. I den mån någon var den främsta representanten för den nederländska närvaron i Uruzghan så var den civila chefen en frontfigur i officiella sammanhang oavsett om det gällde civila eller militära frågor.

³³ Weibull, Anna. 2011. *Comprehensive Approach i nederländska multifunktionella insatser*. FOI-R--3359--SE.

Rapporten drar slutsatsen att implementering av en allomfattande ansats har stärkt den nederländska förmågan att genomföra multifunktionella insatser och att detta har lett till ett förbättrat nyttjande av de olika delinstrumenten. På både politisk och operativ nivå har medvetenheten om, och förmågan till, allomfattande arbete ökat. Vidare drar rapporten slutsatsen att Nederländerna har utvecklat en organisatorisk struktur på alla nivåer som stödjer genomförandet av en allomfattande ansats. Vissa delar i denna struktur bygger fortfarande på personligt engagemang och ömsesidighet, vilket gör den sårbar. Att metodutveckling för planering, genomförande och utveckling har skett under pågående insatser har varit en ömsesidig förutsättning för att utveckla metoder och samtidigt ge direkt effekt i det dagliga arbetet.

- *Det nederländska regeringskansliet upplever sin insats i PRT Uruzgan i Afghanistan som en fullskalig CA insats*
- *Utifrån erfarenheterna från Afghanistan har en metod för allomfattande planering samt interdepartementala strukturer och finansiering av allomfattande ansatser anpassats*
- *Införandet av civil-militär ledning av insatsen i Uruzgan 2009 – där det högsta chefskapet delades mellan den militära befälhavaren och en senior diplomat som båda var tvungna att godkänna såväl alla militära operationer som civila insatser – är högst unik och anses i Nederländerna vara en essentiell del av CA*

Jämförelse av PRT Strukturer

Studien *Internationell jämförelse av civil-militära ledningsstrukturer inom PRT:er i Afghanistan*³⁴ beskriver hur ett antal länder har utformat civil eller civil-militär ledning inom ramen för sina respektive PRT:n i Afghanistan. Följande PRT:n studerades: Kanadas PRT i Kandahar, Tysklands PRT i Kunduz, Storbritanniens PRT i Helmand och Nederländernas PRT i Uruzghan. De korta och översiktliga fallstudierna utarbetades för att stödja arbetet med att införa civil ledning i det svenska PRT:t. Studien genomfördes tillsammans med ett systemprojekt på FOI (Insats-projektet) där Forsvarsdepartementet är uppdragsgivare.

Av jämförelserna framgick att civil-militär samverkan på PRT-nivå i samtliga fall stöddes av departementsöverskridande samarbetsstrukturer på nationell nivå och en sammanhållen nationell strategi för Afghanistan. Graden av samarbete i det departementsöverskridande arbetet skiljde sig dock mellan länderna. I vissa fall hade gemensamma budgetar skapats för integrerade projekt i Afghanistan.

³⁴ Hull Wiklund, C; Skeppström E; Tham Lindell, M & Weibull, A. 2011. *Internationell jämförelse av civil-militära ledningsstrukturer inom PRT:er i Afghanistan*. FOI Memo 3675.

En viss skillnad finns mellan de ansatser där de interdepartementala strukturerna tillämpas endast för insatsen i Afghanistan och de som institutionaliserats för att tillämpas generellt för landets fredsfrämjande och återuppbyggande insatser. Studien fann att ”civil ledning” för PRT:erna i första hand inneburit att en civil chef leder den civila personalen och de civila insatserna. Den civila chefen har i arbetet stöd av rådgivare från berörda departement, myndigheter och kompetensområden.

Kanadas och Tysklands civila ledning för PRT:na omfattade inte några militära delar. Istället har samverkan och samordning med de militära styrkorna skett genom samråd. Storbritannien avvek från denna modell, då de officiellt har civilt ledarskap av den samlade civil-militära insatsen i Helmand. I realiteten fyller detta dock främst en representativ funktion. Det var endast i Nederländernas PRT i Uruzghan som en formaliserad konsensusmodell tillämpats – där både militära operationer och biståndsinsatser skulle beslutas gemensamt av den civile och den militäre chefen. De militära styrkorna stod under ISAF:s befäl. De civila ledningarna har haft olika betydelse i de respektive ländernas PRT. Kanada och Tyskland har utvecklat den civila ledningen som ett led i utfasningsprocess av de militära styrkorna, medan Storbritanniens och Nederländernas civil/civil-militärledning har grundats på en samverkansfilosofi som inte nödvändigtvis varit Afghanistanspecifik, eller baserad på transitionsprocessen.

PRT:nas ledningsstrukturer för den civil-militära relationen är inte helt tydliga. Principer som samråd och konsensus (snarare än formell beslutsrätt) har varit vägledande när det gäller beslutsfattande. Bristen på formaliserat samarbete mellan civil och militär ledning ställer stora krav på personliga egenskaper hos både den militära befälhavaren och den civila representanten. Detta gäller särskilt prestigelöshet, öppenhet och ömsesidig respekt. Gemensamma civil-militära missionsförberedande utbildningar uppges ha varit viktiga för att skapa en enhetlig syn på uppgifter i ledning av PRT:erna. Storbritannien och Kanada har uppgett att deras respektive civila chefer är länkade till ISAF:s Senior Civilian Representative och därmed ingår i ISAF-strukturen. Tyskland, däremot, har tydliggjort att de civila delarna inte kan kopplas till ISAF. Vad som också framkom av fallstudierna är att Sverige har, i jämförelse med de övriga studerade länderna, ett tämligen litet antal civil personellt bidrag inom PRT Mazar-e-Sharif. Rapporten drar därför slutsatsen att en övergång till ett civilt ledarskap, som liknar de studerade internationella fallen, sannolikt skulle kräva en stor ökning av de civila resurserna.

- *I samtliga av fallstudierna stöddes civil-militär samverkan på PRT nivå av interdepartementala strukturer och en sammanhållen nationell Afghanistanstrategi, i vissa fall även gemensamma budgetar för integrerade projekt i Afghanistan*
- *I några länder var de interdepartementala strukturerna Afghanistanspecifika och i andra hade departementssamverkan institutionaliserats till den grad att dessa strukturer var en del av en generell allomfattande ansats*
- *”Civil-ledning” för PRT:na har i första hand inneburit att en civil chef leder den civila personalen och de civila insatserna. I Storbritanniens fall är den civila ledningen av den civil-militära insatsen främst en representativ funktion. Endast i Nederländerna har en formaliserad konsensusmodell med ett delat ledarskap tillämpats*

Seminarium – CA i praktiken

I november 2011 höll projektet ett seminarium på temat ”*Comprehensive Approach i praktiken*”. Förutom en kort presentation av projektet, innehöll seminariet också en rad presentationer av internationella och svenska talare med olika erfarenheter av att implementera allomfattande ansatser. Bland talarna fanns ambassadör Michel Rentenaar som varit Nederländernas civila representant i PRT Uruzgan och som numera är Nato:s förste så kallade *Civil Actors Advisor*. Ambassadör Rentenaars presentation - på temat *Dutch experiences of CA: complex challenges require a Comprehensive Approach* - redogjorde för Nederländernas försök att implementera CA i Afghanistan. Därutöver redogjorde Ambassadör Rentenaar för sina egna erfarenheter av civil-militär ledning av ett PRT. Dessutom berättade han kortfattat om Natos arbete med att utveckla förmågan att interagera med civila. Rentenaar förklarade att CA inte var en garanti för att lyckas men att avsaknaden av CA däremot var en garanti för misslyckande. Han beskrev vilka konkreta ansatser Nederländerna hade genomfört i Afghanistan för att hantera den komplexa miljön.

Överstelöjtnant David Couzens från Storbritanniens *Military Support to Stabilisation Group* (MSSG)³⁵ gjorde en presentation om *Capabilities for supporting a UK integrated approach*, vilken fokuserade på Storbritanniens utveckling av Comprehensive Approach till en Integrated Approach samt behovet av ökad internationell integrering i stabiliserings och återuppbyggnadsinsatser. Presentationen förklarade hur de brittiska institutionerna MSSG och Stabilisation Unit passar in i denna utveckling. Karsten Friis, från norska

³⁵ MSSG är en vidareutveckling av CIMIC funktionen

utrikespolitiska institutet (NUPI), höll en kritisk presentation om hur Norge tillnärmat sig Comprehensive Approach på temat *the Norwegian approach to civil-military cooperation in Afghanistan: does CA work?* Friis ansåg att Norge till stor del misslyckats med att införa CA i sin insats i Afghanistan. Han påpekade att Norge helt saknar en sammanhållen strategi för vad de önskar åstadkommas i landet. Överste Johan Fölstad från svenska Försvarsmakten kompletterade seminariet med sin syn på hur CA implementerats på RC Nord. Fölstad ansåg att CA huvudsakligen handlade om effektivt resursutnyttjande och att RC Nord visade på flera sådana exempel.

Seminariet och de individuella föreläsningarna finns presenterade i FOI memo 3802.³⁶

3.2 Uppföljning och utvärdering

För att skapa förståelse för hur ledning bör bedrivas i multifunktionella insatser genomfördes även ett antal studier kopplade till uppföljning och utvärdering av multifunktionella insatser. Projektet har studerat olika koncept för värdering, såväl civila som militära, olika tekniska verktyg som kan användas som stöd för utvärdering och har genomfört intervjuer med militär personal som har praktiska erfarenheter av att genomföra uppföljning och utvärdering i fält.

En första grundläggande studie

Den första studien - *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser*³⁷ - var relativt grundläggande och syftade till att göra en inventering av kunskapsläget inom ramen för uppföljning och utvärdering. Rapporten gjorde en sammanställning av utvecklingserfarenheter samt nationell och internationell forskning. Rapporten presenterade även ett antal grundläggande modeller för uppföljning och utvärdering och gick igenom centrala begrepp för att skapa förutsättningar för en gemensam begreppsapparat. Studien visade att uppföljning och utvärdering av fredsfrämjande insatser i konfliktländer ofta är mycket komplicerat. Insatsmiljöns komplexitet gör det svårt att se kausala samband och effekter vilket medför att uppföljningen många gånger fokuserar på resultat av enskilda aktiviteter snarare än långsiktiga effekter. Abstrakta mål som är svåra att konkretisera och följa upp och en farlig insatsmiljö försvårar uppföljningen ytterligare.

Studien drog slutsatsen att utvärderingar bör fokusera på förändringar i konflikten och konfliktmiljön i relation till hur situationen såg ut vid insatsens början samt varför dessa förändringar har inträffat. Vidare resonerade studien

³⁶ Hull Wiklund, C; Roosberg, H & Wikén, E. Kommer i början av 2012. *Seminarium om "Comprehensive Approach i Praktiken"*, 16 november 2011. FOI Memo 3802

³⁷ Nilsson, C., & Derblom, M. 2009. *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser*. FOI Memo 2855.

kring den komplicerade frågan om hur utvärdering kan omhänderta sektorsövergripande resultat och effekter; en militär insats är alltid en del av ett system av påverkan i en konflikt och det kommer att vara nödvändigt att inkludera sektorer som utveckling och säkerhet för att kunna säga något om insatsens samlade effekter. Svaret på frågan kunde inte lyftas fram i denna första studie. Rapporten konstaterade att en eller flera studier borde genomföras och att svenska Försvarsmaktens behov av utveckling på området bör utredas. I studien konstaterades även att uppföljning och utvärdering för tillfället har ett stort fokus och att det genomförs en hel del forskning och utveckling både nationellt och internationellt. Det är bedömdes därför vara viktigt att denna forsknings- och utvecklingsverksamhet både följs och samordnas nationellt för att få största möjliga effekt.

- *Uppföljning och utvärdering (U&U) av multifunktionella insatser är mycket komplext eftersom insatsmiljön och multifunktionaliteten gör det svårt att se kausala samband och effekter.*
- *Även abstrakta målsättningar och farliga insatsmiljöer försvårar U&U*
- *Ett resultat av dessa svårigheter är att U&U ofta fokuserat på resultat av enskilda aktiviteter snarare än långsiktiga effekter.*
- *U&U i multifunktionella insatser bör fokusera på förändringar i konflikten och konfliktmiljön sedan insatsens början samt varför dessa förändringar har inträffat*

Nato HFM 185 – Internationellt forskningssamarbete

Våren 2009 startades en internationell forskningsgrupp, Nato HFM-185³⁸, som fick i uppgift att genomföra forskning för att förbättra möjligheterna att mäta effekten (eng. *outcome*) av multinationella insatser. Personal från Försvarsmakten och LMI-projektet deltog i detta samarbete och genomförde under 2010 en omfattande intervjuserie av personal som arbetat med uppföljning och utvärdering i internationella insatser (vilken beskrivs närmare i nästa avsnitt). Under hösten 2010 och våren 2011 utökades den svenska intervjustudien till att innefatta personal från Kanada, USA och Nederländerna.

En sammanställning och analys av samtliga intervjuer pågår i skrivandets stund inom arbetsgruppen. Preliminära resultat har identifierat *tre övergripande*

³⁸ Nato HFM-185 *Processes for Measuring Outcome in Multinational Operations* är en forskningsgrupp som leds av Kanada och har deltagare från USA, Sverige, Holland, Tyskland, Storbritannien och Nato. Forskningsgruppen ingår i HFM-panelen (*Human Factors and Medicine Panel*) och är organiserad under RTO (*Research and Technology Organisation*).

utmaningar/brister som är gemensamma för uppföljning och utvärdering i de olika länderna. (1) Det saknas standardiserade procedurer och mätvariabler för uppföljning och utvärdering vilket leder till icke-tillförlitliga, persondrivna bedömningar vilket gör det svårt att skapa jämförbara mätningar av en insats framåtskridande över tid, över olika områden och rotationer. (2) För att möjliggöra långsiktig uppföljning och utvärdering finns det ett behov av att förbättra datahanteringen så att den blir mer lättillgänglig för personalen och samtidigt minska risken för att erhållen kunskap inte går förlorad. (3) Det finns ingen verksamhet som stödjer en tydlig koppling mellan planering och uppföljning/utvärdering där både militär och icke-militär uppföljning och utvärdering används som underlag för planeringsprocessen. Ett mer utförligt resonemang kring erhållna resultat kommer att presenteras i den slutrapport som Nato-gruppen kommer att leverera våren 2012.

Utöver denna intervjustudie så har forskningsgruppen även genomfört ett arbete som syftar till att identifiera ett antal viktiga variabler (core variables) som bör beaktas vid all uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser. Resultatet av detta arbete kommer också att presenteras i Nato-gruppens slutrapport.

- *U&U av multifunktionella insatser upplevs vara svårt även i andra länder och metoderna för U&U är underutvecklade.*
- *Avsaknad av standardiserade procedurer och mätvariabler gör det svårt att skapa jämförbara mätningar av en insats över tid, över olika områden och över rotationer*
- *Det finns behov av att förbättra datahantering så att data blir mer lättillgängligt och det institutionella minnet kan bestå*
- *Det finns ingen verksamhet som stödjer en koppling mellan planering och U&U där både militär och icke-militär U&U används som underlag för planeringsprocessen*

Intervjustudie: utmaningar med uppföljning och utvärdering

Som en följd av den första grundläggande studien om uppföljning och utvärdering genomförde projektet, tillsammans med FM, en intervjustudie med

huvudsakligen svensk personal med praktisk erfarenhet av uppföljning och utvärdering i insatsmiljöer.³⁹

Studien syftade till att kartlägga hur uppföljning och utvärdering genomförs i det finsk-svenska PRT MeS samt till att identifiera de största utmaningarna. Totalt genomfördes 15 semistrukturerade intervjuer med primärt militär personal (en civil person) som tjänstgjort vid PRT MeS och den regionala staben (*Regional Command North*, sv. RC Nord) någon gång under 2008-2010.

Resultatet visade att personalen i PRT MeS hade svårt att mäta effekten av pågående operationer och avgöra om insatsen fortskred i rätt riktning. Utvärdering genomfördes normalt *efter* genomförda operationer och vid slutet av en rotation (snarare än fortlöpande över tiden). Metoden för att genomföra uppföljning var underutvecklad och deltagarna i studien hade olika uppfattning om vari de största utmaningarna fanns.

När det gäller input för uppföljningen/utvärderingen upplevde deltagarna i PRT MeS att målen i RC Nord:s OPLAN var otydliga och alltför generiska vilket gjorde det svårt att bryta ner dem och göra dem mätbara på PRT-nivån. Även om målen var både civila och militära till sin karaktär gavs de civila aktörerna inte möjlighet att vara med vid framtagandet av målen, varken i PRT MeS eller i RC Nord. I en multifunktionell insats är det även viktigt att beakta hur olika aktiviteter påverkar varandra. Om man t.ex. endast utvärderar säkerhetsläget i ett område, utan att ta hänsyn till vad som sker inom ramen för utveckling eller samhällsbyggnad, finns det en risk för att felaktiga slutsatser dras. För att minska risken för detta är det viktigt att inkludera civila aktörer samt, i den mån det går, afghanska aktörer för att uppmuntra lokalt ägarskap.

Resultatet från studien visar också att det är svårt att avgöra *vad* som ska följas upp (p.g.a. otydlig inriktning eller otillräcklig kompetens). Den rådande situationen kan göra det svårt att mäta det man vill mäta (det kan t.ex. vara för farligt eller så finns det inte tillräckligt med resurser). Därför följer man upp det som är lätt och/eller möjligt att mäta (t.ex. antal aktiviteter eller händelser) snarare än det som är viktigt att mäta (t.ex. effekten av aktiviteterna). För att säkerställa att rätt saker följs upp och utvärderas måste det finnas en tydlig koppling till gällande plan (målsättningar). Studien fann en sådan positiv koppling mellan de utvärderingsvariabler som användes och målsättningar i operationsordern (OPORDER). Dock följdes variablerna endast upp när de bedömdes vara viktigt, t.ex. efter en operation eller när en händelse inträffat,

³⁹ För ytterligare information se: Marklund, Joakim, Lindoff, Jenny, Lackenbauer, Helene & Harriman David. 2011. "Challenges in Assessing Progress in Multifunctional Operations: Experiences from a Provincial Reconstruction Team in Afghanistan". In: *Proceedings from 16th ICCRTS. Collective C2 in Multinational Civil-Military Operations*. FOI S 3739

⁴⁰ OECD-DAC står för: Organisation for Economic Co-operation Directorate - Development Assistance Committee, CPPB för Conflict Prevention and Peacebuilding Activities.

vilket gjorde att utvärderingen inte kunde säga så mycket om insatsens effektivitet.

Studien visade även att gedigen förståelse för orsakssamband är essentiellt för att kunna bedöma insatsens framåtskridande. Att identifiera en positiv förändring i insatsmiljön är inte tillräcklig för att bedöma att insatsen går i rätt riktning om det inte går att koppla förändringen till aktiviteter och mål som åstadkommit av insatsen. Detta försvåras av att svensk personal i regel inte är på plats mer än sex månader i taget vilket gör att blir det svårt att bedöma vilka långsiktiga effekter olika aktiviteter får (eftersom fokus och inriktning kan ändras mellan rotationerna och det saknas ett institutionellt minne). Insamling av information för att skapa sig en helhetsbild är viktigt i detta arbete. Resultatet visade dock att det på PRT:t under studerad period saknades en datainsamlingsplan för uppföljning och utvärdering. Även om den data som samlades in delades med andra på regelbunden basis så saknades det metoder för att spara informationen på ett strukturerat sätt för att göra den tillgänglig vid senare tillfällen och därmed skapa förutsättningar för en mer långsiktig uppföljning och utvärdering.

Studien visade även på vikten av fungerande samverkan mellan RC Nord och PRT. Bristande koordinering mellan olika avdelningar på RC Nord skapade otydlighet om vilken information som behövdes och vilken information som redan fanns tillgänglig. Detta skapade även en ökad arbetsbelastning för PRT:t eftersom de fick rapportera samma resultat flera gånger.

- *U&U i PRT MeS genomförs inte fortlöpande utan efter genomförd operation eller vid slutet av en rotation*
- *Metoden för U&U anses underutvecklad men de intervjuade var inte överens om vart de största utmaningarna låg*
- *Samordning mellan PRT och RC Nord är viktig både för att skapa ett tillräckligt informationsunderlag för U&U men även för att omhänderta resultat*

Evaluering av metoder för utvärdering

Eftersom det är svårt att bedriva uppföljning och utvärdering i komplexa miljöer finns det ett behov av att utveckla metoder som stödjer sådan utvärdering. Den initiala kartläggningen av kunskapsläget inom detta område visade att det i dagsläget finns ett antal ramverk för utvärdering av fredsfrämjande insatser men att dessa inte har testats empiriskt i någon större utsträckning. Ett viktigt steg i utvecklingen av metoder för uppföljning och utvärdering är att pröva deras ändamålsenlighet i insatsmiljö. Under 2009 fick FOI, inom ramen för ett annat projekt, i uppdrag av chefen för Försvarmaktens Insatsledning att utvärdera det svenska militära engagemanget i Afghanistan med hjälp av bl.a. *Guidelines for Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities* (OECD/DAC

CPPB)⁴⁰, vilket är ett ramverk för design och genomförande av utvärderingar. Projektet Ledning i multifunktionella insatser såg möjligheten att bidra till detta arbete och samtidigt kunna vinna erfarenheter av att tillämpa CPPB, och deltog därför i utvärderingen. Sammanställningen av de praktiska erfarenheterna av att använda dessa riktlinjer publicerades i en särskild rapport – *Erfarenheter av att använda OECD/DAC riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet*⁴¹ – där det bl.a. framkom att riktlinjerna är användbara även i utvärdering av militär fredsfrämjande verksamhet i multifunktionella miljöer. Ett antal mer detaljerade observationer ges också, bl.a. kring vikten av att tidigt i insatsplanering planera även för utvärdering, svårigheterna med datainsamling och analys i konfliktmiljöer. Att ha tillgång till information och nyckelpersonal – vilket är avgörande för en utvärderings design, genomförande och slutförande – är därför central. Rapporten rekommenderar fortsatt metodutveckling, bland annat baserat på en tydlig behovs- och intressentanalys i Försvarsmakten.

- *OECD/DAC:s riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet är användbar även i utvärdering av militär fredsfrämjande verksamhet i multifunktionella miljöer*
- *Det är viktigt att tidigt i insatsplaneringen planera även för utvärdering*
- *Vidare metodutveckling för U&U behövs inom Försvarsmakten*

Teknik till stöd för utvärdering

Även om projektet inte fokuserade på teknikutveckling ansågs det inom projektet vara värdefullt att göra en inventering av befintlig teknik som skulle kunna användas som stöd för uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser. Den studie som genomfördes - *Technology to Support Assessment of Operations*⁴² - syftade till att ge en kort introduktion till några teknikområden som kan vara relevanta för framtida utveckling av tekniska stödverktyg för operationell utvärdering. Studien konstaterade att det finns en rad verktyg som kan vara användbara och som skulle kunna utvecklas och anpassas för framtida uppföljnings- och utvärderingsbehov. Detta är dock inget område som projektet fokuserar på och fortsatta studier inom detta område är i dagsläget inte planerade.

⁴⁰ OECD-DAC står för: Organisation for Economic Co-operation Directorate - Development Assistance Committee, CPPB för Conflict Prevention and Peacebuilding Activities.

⁴¹ Nilsson, C & Derblom, M. 2011. *OECD/DAC riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet: Erfarenheter från utvärdering av PRT Mazar-e-Sharif*, FOI-R--3206--SE.

⁴² Mårtenson, C. & Svenson, P. 2009. *Technology to support assessment of operations*, FOI-R--2871--SE.

- *En rad olika tekniska verktyg skulle efter lite utveckling och anpassning kunna vara användbara för U&U behov*

Uppföljning och utvärdering: problem och civil-militära lösningar

Eftersom tidigare studier visat på betydande brister i uppföljnings- och utvärderingsprocessen, inom bl.a. den svenska insatsen i Afghanistan, genomfördes en studie för att kartlägga de utmaningar som finns för militära organisationer med att bedriva multifunktionell utvärdering. Studien syftade även till att presentera eventuella civil-militära lösningar på dessa. Arbetet resulterade i en rapport⁴³ som presenterar existerande problem (externa och interna faktorer). De externa faktorerna var främst strukturella och omfattade bl.a. avsaknad av tydliga strategier; abstrakta målsättningar; politiska förutsättningar; och en snabbföränderlig miljö. De interna faktorerna omfattade bl.a. arbetssätt och utvärderingslogik; fokus på motståndare snarare än insatsmiljö och konfliktkontext; bristande koppling mellan operativa faser (operationsdesign, planering och utvärdering); och övertro på kvantitativa data och metoder.

Komplexiteten i både de externa och interna problemen lyftes fram som högst svårhanterliga, samtidigt undersökte rapporten två potentiella lösningar som förslagsvis skulle kunna bidra till att underlätta utvärdering och uppföljning: s.k. *District Stability Framework* (DSF) och civil-militär samutvärdering. DSF är ett interorganisatoriskt managementverktyg för utvärdering av aktiviteter som syftar till att skapa stabilitet i konfliktområden. Verktöget har tagits fram av USAID och har hittills använts både i Afghanistan och i Pakistan. Samutvärderingar mellan civila aktörer är en företeelse som ökat starkt inom utvecklingssektorn det senaste decenniet. Enligt OECD/DAC:s definition utgör en samutvärdering ”en utvärdering där olika givarorganisationer och/eller *samarbetspartner deltar*”.

Dessa båda lösningar kan framförallt ge militära organisationer ett systemperspektiv på insatserna; öka deras kontextuella förståelse för ett givet konfliktområde; stärka kopplingen mellan operationsfaser; samt öka intervenerande aktörers förmåga att hantera insatsers politiska förutsättningar. Arbetet omfattade dock inga empiriska studier och gjorde därför ingen ansats att bedöma dessa två metoders tillämpbarhet annat än på den abstrakta, teoretiska nivån. Därtill är det viktigt att vara realistisk i förväntningarna av vad metoder och verktyg i allmänhet och föreslagna lösningar i synnerhet kan åstadkomma då strategiska och politiska prioriteringar i första hand är det som påverkar insatser och därmed utvärderingarna av dem. Likväl utgör DSF och civil-militär samutvärdering ett första viktigt steg som skulle kunna möjliggöra en nödvändig

⁴³ Harriman, D. 2011. *Uppföljning och utvärdering I multifunktionella insatser: analys av militära organisationers problem och utmaningar samt förslag på civil-militära lösningar*. FOI-R--3207--SE.

förändring av militära organisationers förhållningssätt till uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser.

- *Utmaningar för U&U kan delas upp i externa faktorer (ex. avsaknad av tydliga strategier; abstrakta målsättningar; politiska förutsättningar; och en snabbföränderlig miljö) och interna faktorer (arbetssätt och utvärderingslogik; fokus på motståndare snarare än insatsmiljö och konfliktlogik; bristande koppling mellan operativa faser; och övertro på kvantitativa data och metoder.*
- *”District Stability Framework” – ett interorganisatoriskt managementverktyg för utvärdering framtaget av USAID – samt civil-militär samutvärdering enligt OECD/DAC:s definition är metoder som åtminstone i teorin omhändertar flera av dessa utmaningar*

3.3 Direktstödjande verksamhet

Projektet har bidragit med direktstödjande verksamhet till Försvarsmakten på olika sätt. Bland annat ingick projektet i arbetsgrupper engagerade i revideringen av både Grundsyn Ledning (GSL) och Militärstrategisk Doktrin (MSD). Utöver deltagande i arbetsgrupperna har projektet också löpande levererat skriftligt underlag till processerna. Inom ramen för stödet till MSD så levererade projektet: en föreläsning om ett skriftligt underlag om multifunktionella miljöer och Comprehensive Approach, samt en studie som syftade till att undersöka hur väl lämpade manövertänkande och uppdragstaktik är för moderna fredsfrämjande operationer.

Inom ramen för framtagandet av en ny Grundsyn Ledning så har projektet deltagit i samtliga arbetsmöten och utgjort en länk till FOI, dvs. vid behov har kunskap och kompetens som varit viktig för arbetet genom projektets försorg avropats från olika delar av FOI. Under 2010 levererade projektet ett par skriftliga underlag – ett memo om ledning samt underlagsrapporten om manövertänkande och uppdragstaktik för moderna fredsfrämjande operationer. Under 2011 har projektet primärt bidragit med ett remissvar till grundsynen samt en omfattande intervjustudie.

Remissvar GSL

Som en del i arbetet med att ta fram en ny grundsyn ledning beslutade arbetsgruppen att skicka ut en remissutgåva till ett antal personer och organisationer. Remissen syftade till att undersöka: (1) huruvida grundsynen ger vägledning inom de områden FM verkar inom; (2) om texten är tillämpbar både nationellt och internationellt; (3) om begreppen i grundsynen är relevanta och

korrekt beskrivna; (4) om det teorikapitel som finns med i grundsynen bidrar till en ökad förståelse för ledning; (5) huruvida ledningsprinciperna som beskrivs i grundsynen är relevanta; och (6) om budskapen för hur ledning bör bedrivas är relevanta.

För att få såväl djup som bredd i remissvaret deltog 11 forskare/analytiker med olika bakgrund/kompetens från flera avdelningar på FOI. Samtliga deltagare besvarade remissfrågorna och lämnade även ytterligare kommentarer, av både övergripande och mer detaljerad karaktär. När samtliga forskare/analytiker lämnat in sina synpunkter genomfördes en syntes/sammanställning bestående av en sammanfattning på tre sidor där remissfrågorna besvarades kortfattat samt en bilaga på ytterligare 16 sidor där mer utförliga svar och detaljerade synpunkter återfanns. Remissvaret levererades till ledningsgruppen för GSL.

Intervjustudie GSL

Under våren 2011 genomfördes en omfattande intervjustudie på uppdrag av ledningsgruppen för GSL. Studien syftade till att inhämta kunskap från militära chefer som varit verksamma i olika ledningsmiljöer för att utifrån operativa erfarenheter få förståelse för vilka krav som olika ledningsmiljöer, domäner och ledningsförhållanden ställer på ledning så att detta kan beaktas i grundsynen. Studien baserades på 20 intervjuer, där respondenterna tillsammans representerade alla försvarsgrenar samt olika typer av insatser. Intervjufrågorna fokuserade bland annat på *ledningsorganisation, ledningsform* (beroende på situation) samt *gränssnittet mellan insatsledning och verksamhetsledning*.

Analysen av intervjumaterialet resulterade i sex övergripande teman som presenteras i rapporten *Ledning i Försvarsmakten*⁴⁴. Resultatet visar att uppdragstaktik är grunden för svenskt befäl och bygger på väl utbildad personal på alla nivåer, erfarenhetsbaserad ledning och ett situationsanpassat ledarskap. Om situationen inte tillåter uppdragsstyrning måste dock ledande chef ha förmåga att byta till en lämpligare ledningsform. Tids- och kunskapsproblematik hanteras genom att arbeta med tydliga mandat för uppdrag på olika ledningsnivåer. Ledning vid internationella insatser skiljer sig inte från ledning nationellt, utan kräver på samma sätt utbildning, erfarenhet och förmåga till situationsanpassning.

Övrig verksamhet

Projektet har gett kontinuerligt stöd till den verksamhet som rör civil-militär samverkan och allomfattande ansatser vid FMKE. Projektet har bland annat stöttat FMKE och FM i deltagande vid Challenges Forum – ett internationellt partnerskap syftande till att resonera kring frågor rörande fredsfrämjande insatser – samt med annat arbete kring utvecklandet av koncept och riktlinjer för civil-

⁴⁴ Granåsen, M; Sjödin, L och Granlund, H. 2011. *Ledning i Försvarsmakten: Svenska militära chefers erfarenheter*. FOI-R-3375--SE

militär samverkan. Även här har olika typer av skriftligt underlag levererats på uppdrag av FM för att stödja dess arbete.

Projektet har även genomfört studier till stöd för FMKE:s arbete med att utveckla ett koncept för harmonisering mellan de olika aktörerna aktiva i ett insatsområde. Konceptet grundar sig på hypotesen att man måste kunna harmonisera insatser med alla aktörer i ett insatsområde och att nyckeln till framgång ligger i att identifiera en lämplig nivå av interaktion. Två redan omnämnda studier, om spoilers och key leader engagement⁴⁵ bidrog till detta arbete.

Projektet har deltagit i diverse workshops och seminarier, bland annat inom ramen för Multinational Experiment (MNE), där harmoniserings-konceptet är ett viktigt svenskt bidrag. Under våren 2011 gav projektet även stöd till FMKE på området Comprehensive Approach genom deltagande i Viking 11. CA experimentverksamheten inom Viking 11 syftade till att samla in data (observationer och intervjuer), analysera och värdera CA aktiviteter inom Viking-övningen. Resultatet redovisades som ett kapitel i den övergripande experimentrapporten och presenterades vid ett flertal tillfällen på FMKE.

⁴⁵ Se kapitel 3.1.2.

4 Slutsatser

I detta kapitel sammanfattas projektets kunskapsläge kopplat till de övergripande frågeställningarna som projektet ska besvara. Eftersom frågeställningarna är relativt breda till sin karaktär är ambitionen inte att ge kompletta svar på frågeställningarna utan tanken är att belysa några av de viktigaste slutsatserna.

4.1 Hur ser förutsättningarna för ledning ut i multifunktionella insatser?

Denna frågeställning behandlades till stor del under första halvan av projektiden. Merparten av detta avsnitt är därför en upprepning av de resultat som presenterades i projektets halvtidsrapport.⁴⁶

Flera faktorer påverkar förutsättningarna för ledning i multifunktionella insatser. Nedan följer de som projektet identifierat som de viktigaste:

Många aktörer och funktioner

Multifunktionella insatser har vanligtvis breda mandat med många olika funktioner och uppgifter att lösa, detta ställer krav på närvaro av ett stort antal aktörer med olika expertisområden. De nationer, organisationer och grupper som fyller de behövda funktionerna kan ha egna, och sinsemellan olika, mandat och mål och därmed också nyttja olika medel och metoder för att uppnå dessa målsättningar. Aktörerna som fyller de olika funktionerna fokuserar vanligtvis främst på de egna uppgifterna och målen i enlighet med deras mandat. För att kunna utöva effektiv ledning i multifunktionella insatser är det viktigt att ha en förståelse för att den egna insatsen endast utgör en liten del. Den eller de aktiviteter som en aktör genomför kan få direkta eller indirekta konsekvenser för andra aktörer i insatsområdet. Det är således viktigt att se helheten och hitta sätt att uppnå harmonisering med andra aktörer och funktioner samtidigt som respekt för de enskildas mandat och uppgifter bibehålls.

Auktoritet och kommandorätt

En viktig förutsättning som påverkar ledning i multifunktionella insatser är auktoritet och kommandorätt. Den militära befälhavaren har inte auktoritet och kommandorätt över de aktörer som står utanför den militära hierarkin och befälhavaren kan således inte ge uppdrag eller order till dessa aktörer utan måste utöva en annan form av ledning.

⁴⁶ Lindoff, J & Hull, C. 2010. Hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?: En halvtidsrapport. FOI Memo 3198.

Denna ledningsform måste i stor utsträckning fokusera på samverkan och ömsesidig nytta. Om samverkan kan skapa synergieffekter och nytta så kommer berörda aktörer sannolikt att vara välvilligt inställda till att samverka. En sådan ledningsform förutsätter en vilja till samverkan, goda relationer, övertygelse, förhandling och avtal.

Nya krav på militära chefer

Avslutningsvis ställer multifunktionella insatser höga krav på militära chefer som ofta har breda uppgifter och måste fungera både som traditionella militära chefer och i vissa fall även som en slags politiska agenter. Som en del i en multifunktionell insats behöver befälhavaren kunna avgöra när han ska leda eller låta sig ledas av andra, civila, funktioner. Chefen måste samtidigt kunna förmedla förståelse för vilket läge som gäller längs med ledningskedjan. Befälhavaren måste också arbeta nära insatsens diplomatiska funktioner, som inom FN:s fredsfrämjande arbete också leder insatsen, för att kunna försäkra att insatsens funktioner är ömsesidigt stödande.

Möjligheter till civil ledning

Inom ramen för allomfattande ansatser där försök görs att integrera eller öka samverkan mellan de olika funktionerna som verkar i ett insatsområde finns flera exempel på fall där civil ledning av de multifunktionella insatserna införts. Inom FN-systemet leds numera alla fredsfrämjande insatser, inklusive dess militära komponenter, av en diplomat. Inom Nato:s insats i Afghanistan (ISAF) finns även exempel då vissa länder⁴⁷ infört civil ledning över sina civil-militära regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad (PRT). Då civil ledning inte införts inom ramen för en organisation eller ett land kompliceras införandet av en fullständig ledning eftersom det finns fler än en ledningskedja. I fallet civil ledning i ISAF är de militära styrkorna fortsatt underställda Nato:s ledningskedja samtidigt som de ingår i en nationell allomfattande ansats vars civila ledningskedja leder hem till det egna landets utrikesdepartement. Detta komplicerar kommandorätten och försvårar ambitionen om enhetlig ledning. Även i dessa fall ställs därmed stora krav på en ledningsform grundad på samverkan.

Breddning och minskning av militärens roll

Militärens roll skiljer sig åt mellan en multifunktionell eller icke-multifunktionell insats. I en multifunktionell insats är slutmålet aldrig möjligt att uppnå med enbart militär förmåga. Den militära funktionen är en stödfunktion som kan skapa förbättrade förutsättningar för andra funktioner genom t.ex. ökad säkerhet. Militären kan stå för viktiga delmål men kommer sannolikt inte längre att vara närvarande när insatsen i sin helhet når sitt mål och kan avslutas. Syftet med en

⁴⁷ Sverige planerar ett införande av civil ledning över de samlade svenska insatserna i Afghanistan någon gång under 2012.

militär insats i en multifunktionell operation är sällan att använda vapenmakt för att uppnå politiska mål utan att med militära medel skapa en situation där utgången av kriget kan avgöras av icke-militära medel. Brist på civila resurser i miljöer vars konfliktnivå inte tillåter fri rörelse av civila kan kräva att militära organisationer spelar en roll även i de tekniskt sett icke-militära dimensionerna av multifunktionella insatser. Den militära organisationen kan behöva lösa icke-militära uppgifter som t.ex. att dela ut humanitär hjälp. Det är dock viktigt att en sådan breddning av de militära uppgifterna inte sker på militärens initiativ utan är efterfrågat av de civila utförarna.

Oklara mål och delmål

Många multifunktionella insatser saknar tydligt formulerade politiska strategier eller målsättningar. Detta kan bero på svårigheter hos deltagande länder och organisationer i att formulera en gemensam strategi från separata strategier eller helt enkelt avsaknad av någon strategi alls. Avsaknad av gemensamma målsättningar på strategisk nivå försvårar för chefen på både militärstrategisk och operativ nivå i arbetet med att formulera ett gemensamt uppsåt, vilket i sin tur leder till oklarheter kring delmål och syftet med olika operationer. Inledande strategisk inriktning är sällan tillräcklig. Politisk känslighet kan betyda att uttänkt avsikt inte tydligt artikuleras även om den finns. Eftersom multifunktionella insatser söker att uppnå politisk framgång snarare än att vinna en militär seger får problemet stora proportioner. Bristerna i strategisk inriktning ställer ännu högre krav på att finna vägar till gemensam implementering i insatsområdet.

Svårt för utomstående att tolka insatsens begränsningar

Eftersom en multifunktionell insats innehåller många olika funktioner och har breda uppgifter kan det vara svårt för utomstående att urskilja vilka aktörer som är ansvariga för de olika delarna i insatsmiljön. En konsekvens av detta är att det är mycket sannolikt att de militära eller diplomatiska komponenter som oftast utgör den egentliga insatsen också kommer att hållas ansvariga för vad andra (t.ex. utvecklings-) organisationer gör i insatsområdet, oavsett vilken befogenhet insatsen har över dessa. Likväl kan t.ex. lokalbefolkningen komma att hålla insatsen ansvarig för arbetsområden och arbetsuppgifter även utanför dess eget mandat, inklusive misslyckandet i att genomföra dessa uppgifter.

Olika organisationsstrukturer och förutsättningar för samverkan

Militära aktörer har traditionellt förlitat sig på tydliga hierarkiska strukturer för att bedriva ledning och koordinering. I motsats till detta använder t.ex. NGO:er en platt nätverksbaserad organisationsstruktur vilken dess militära motparter kan tycka är svår att relatera till. Även då de flesta aktörer som ingår i en multifunktionell insats kan se vikten av samverkan är få villiga att "koordineras" eller styrs. De olika organisatoriska strukturerna hos de utförande aktörerna innebär skillnader i villkor och möjligheter för samverkan. Principer och policy likväl som verksamhetsledningsbestämmelser, lagstiftning och budget kan påverka möjligheterna för samverkan. Enkla exempel inkluderar humanitära

organisationers villkor för civil-militär samverkan enligt t.ex. deras neutralitetspolicy,⁴⁸ samt möjligheten för militära organisationer att dela med sig av sekretessbelagd information och underrättelsematerial.

Informationshantering

Behovet av att hantera information och informationsstrategier på ett bra sätt är knappast unikt för multifunktionella insatser men information har betydelse för förutsättningarna att utöva ledning i multifunktionella miljöer. Den snabba utvecklingen av informationsteknologi har öppnat för nya sätt att inhämta, bearbeta och sprida information. Att verka i denna typ av informationsmiljö⁴⁹ innebär både nya möjligheter och risker. Information kan användas som ett verkansmedel för att uppnå våra mål, men inte lika ofta hindras av moraliska eller etiska begränsningar. Information som verkansmedel kan dessutom ofta användas anonymt och ge stor effekt med små ekonomiska medel.⁵⁰ Att använda och sprida information på ett sätt som gynnar insatsen är således av stor betydelse i multifunktionella insatser. Det är genom information som befolkningen i området kan påverkas och eftersom kriget ofta utspelar sig bland befolkningen är det mycket viktigt att få befolkningens stöd. I en multifunktionell insats kan således information vara ett viktigare verkansmedel än krut och kulor och vad som påstås ske kan vara viktigare än vad som verkligen sker.⁵¹ Det är även viktigt att identifiera vilka informationskanaler som ska nyttjas för att nå ut till befolkningen. I samhällen där t.ex. en hög andel av populationen varken kan läsa eller skriva sprids information via andra kanaler, t.ex. via radio eller via religiösa ledare som förkunnar i helgedomar präster. Detta nyttjas många gånger av lokala makthavare men har ibland försumrats av insatserna.

Uppföljning och utvärdering av insatsen

För att kunna utöva ledning är det av stor vikt att man hittar fungerande sätt att följa upp den verksamhet man bedriver. Eftersom multifunktionella insatser består av många olika funktioner som arbetar parallellt, men samtidigt många gånger frikopplade från varandras verksamhet, så är det ofta svårt att följa upp och utvärdera effekten av de aktiviteter man själv genomför. Komplexiteten i insatsmiljön gör det svårt att se kausala samband och effekter vilket medför att uppföljning och utvärdering många gånger fokuserar på resultat av enskilda aktiviteter snarare än långsiktiga effekter. Det är därför viktigt att fokusera på

⁴⁸ För mer djupgående beskrivning av detta se MacDermott, J. 2009. *Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan*. Användarrapport FOI-R--2808--SE.

⁴⁹ Informationsmiljön definieras som den virtuella och fysiska plats där information tas emot, processas och förmedlas. Den består både av informationen i sig och av informationssystem (Nato Bi-SC Information Operations Reference Book, Draft version 1.3, sid.9).

⁵⁰ Ulrik Janssen, Föreläsare Info Ops, Föreläsning vid FHS, 16e mars 2010.

⁵¹ Brehmer, B. 2008. 'Vad är ledningsvetenskap?' *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift*. Tidskrift, Vol. 1:2008.

helheten och, för att kunna utöva effektiv ledning, beakta möjligheten att en aktivitet kan ha positiv effekt på ett område men negativ effekt på ett annat. De långsiktiga målen med en insats kan vara abstrakta vilket gör det svårt att göra dem mätbara – hur mäter man t.ex. att insatsen leder till uppbyggnaden av ett demokratiskt samhälle med fungerande rättssystem? Svårigheterna att identifiera och mäta faktorer som faktiskt leder till de långsiktiga målen gör att många istället fokuserar på att mäta det som är lätt att mäta, t.ex. antal genomförda patruller, och bedömer sedan effektiviteten utifrån dessa aktiviteter snarare än vilken långsiktig effekt dessa aktiviteter genererar⁵². En viktig uppgift inom ledning är därför att undvika detta genom att identifiera många olika faktorer/indikatorer som tillsammans kan utvisa om insatsen framåtskrider i rätt riktning eller inte. För att kunna mäta långsiktiga effekter är det även viktigt att göra upprepade mätningar över tiden och lagra informationen på ett sätt så att kommande rotationer kan ta del av den och använda den som referensvärde mot sina mätningar.

4.2 Hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?

Att kunna ge rekommendationer om hur ledning bör bedrivas i multifunktionella insatser kräver omfattande forskning. Projektet har genomfört ett stort antal studier och har formulerat ett antal slutsatser av dessa. Det framgår tydligt att möjligheterna till ledning, och därmed hur ledning bör bedrivas, varierar mycket beroende på hur den multifunktionella insatsen är utformad. Hur ledning konkret bör bedrivas är därmed en funktion av t.ex. det organisatoriska ramverk inom vilket den militära insatsen verkar, detta tas upp i kapitel 4.3. De enskilda studierna som har gjorts inom ramen för projektet presenterar med större detaljeringsgrad svar på denna frågeställning, delvis redovisat i kapitel 3. Nedan presenteras dock ett antal övergripande faktorer som projektet bedömer vara centrala för att kunna utöva ledning i multifunktionella insatser.

Samverkan som ledningsmetod

Ledning fungerar bäst där det finns en tillräcklig nivå av homogenitet bland de aktörer som söker samverkan. Trots det är heterogenitet och multifunktionalitet ett måste i moderna fredsfrämjande insatser för att kunna hantera en komplex konfliktmiljö. För att kunna leda effektivt i multifunktionella insatser behöver **förmågan att kunna agera effektivt i samspel med andra aktörer** utvecklas även där det inte finns några lydnadsförhållanden mellan aktörerna. Inom multifunktionella insatser är **samverkan den ledningsmetod som primärt bör användas** för att administrera ledning utanför den egna ledningskedjan.

⁵² Meharg, S. (2009). *Measuring what matters in peace operations and crisis management*.

Samverkan är också en viktig metod för att tillåta anpassning inom en bruten ledningskedja, där militären står under civilt befäl.

Den allomfattande ansatsen

För Försvarsmakten är det viktigt att ett deltagande i multifunktionella insatser präglas av ett multifunktionellt förhållningssätt. **Den allomfattande ansatsen** (på eng. *Comprehensive Approach*) **är inte en ledningsmetod i sig utan ett strategiskt förhållningssätt**, som där insatsen så tillåter kan kompletteras med utvecklade metoder för samverkan. Främst handlar den allomfattande ansatsen om **att ta hänsyn till den omgivande multifunktionella miljön under hela ledningsprocessen**, inklusive analys, planering, genomförande och uppföljning/utvärdering. Detta kan innebära samverkan i termer av gemensam planering eller gemensam utvärdering med andra, civila, funktioner där så är möjligt, men även att kompetenser och input från de andra funktionsområdena efterfrågas vid egen planering och utvärdering.

Anpassningsförmåga till olika former av allomfattande ansatser

Det kan konstateras att ingen insats är den andra lik och att förutsättningarna för ledning sannolikt kommer att variera mellan olika insatser. För att kunna utöva ledning i främmande, dynamiska miljöer måste man **kunna anpassa sitt uppträdande, inklusive ledningsmetoder, efter uppkomna situationer**. Beroende på vilken funktion man ingår i eller vilka man måste förhålla sig till kan kraven på anpassningsförmåga och flexibilitet variera. Att verka framgångsrikt i komplexa system kräver därför bred kompetens samt anpassningsförmåga och flexibilitet. För att institutionalisera sådan förändring behövs utbildning och övning.

En del av kraven på strategisk anpassningsförmåga **förutsätter att Försvarsmakten har kompetens och resurser att kunna verka inom olika former av allomfattande ansats**. Som nämnt ovan varierar möjligheterna till multifunktionell ledning och allomfattande ansats beroende på den organisatoriska kontext inom vilken insatsen verkar. Deltagande i exempelvis en FN-insats, en EU-insats, en Nato-insats eller en insats ledd av ett specifikt land innebär **helt skilda förutsättningar för multifunktionell ledning och därmed är olika ledningsmetoder lämpliga**. Även om olika varianter på en allomfattande ansats är möjlig i alla dessa miljöer måste den specifika metoden med vilken denna implementeras utformas i enlighet med dessa förutsättningar. Ett krav för att Försvarsmakten ska kunna implementera effektiv multifunktionell ledning är därmed att det finns kunskap om dessa förutsättningar samt om hur förutsättningarna bör påverka valet av ledningsmetod. Ledning i allomfattande ansatser bör därmed vara grundad på en välutvecklad kännedom om den specifika kontexten inom vilken ledning och samverkan ska bedrivas så att en korrekt anpassning kan göras.

Den militära chefers roll i förhållande till andra

Militära chefer måste ha bredare kompetens och utbildning för att kunna leda i multifunktionella insatser. Bland annat måste de kunna engagera sina styrkor i allomfattande ansatser som en del i att nå strategiska mål och förmedla till de lägre nivåerna hur deras arbete bidrar till övergripande målsättningen. Kunskap och personliga egenskaper som tillåter förtroendebyggnad mellan viktiga aktörer utanför den militära ledningskedjan blir således viktigare. Detta kan komma att betyda att **militären behöver förändra personalförsörjningen och hur personal utbildas** för att försäkra sig om att dessa har en tydlig och gedigen kunskap om hur behoven av ledarskap i icke-militära organisationer ser ut samt en tillräcklig förståelse för de civilas aktörernas roll i en lyckad multifunktionell insats. **Särskild insatsförberedande utbildning riktad till de militära cheferna** är därmed ett krav för att kunna genomföra god ledning i multifunktionella miljöer.

Ett vidgat ledningsbegrepp

För att kunna genomföra ledning i multifunktionella insatser krävs en viss utvidgning av ledningsbegreppet. **Den militära ledningen kan i multifunktionella förhållningssätt inte frikopplas från den politiska styrningen** eftersom den allomfattande ansatsen är ett strategiskt förhållningssätt. Ledningens utformning, när denna omfattar strukturer och processer för samverkan, måste därmed ofta sanktioneras och styras från politisk nivå. Detta innebär att **ledningsstrukturer och beslutsprocesser som formar den allomfattande ansatsen måste vara allomfattande genom hela ledningskedjan** och kan inte uppstå först på militär nivå eftersom ledning i multifunktionella insatser förutsätter att detta i någon form även omfattar civila utförare.

4.3 Ledningsstrukturer och beslutsprocesser

Givet behovet av samverkan och samordning inom multifunktionella insatser är frågeställningen om hur ledningsstrukturerna se ut i multifunktionella insatser där civila och militära aktörer ska samverka med myndigheter och organisationer nära relaterad frågeställningen om hur beslutsprocesserna bör se ut i dessa miljöer och vem som har mandat att fatta olika beslut.

Beslutsfattande är en utmaning i alla insatser baserade på civil-militär samverkan och/eller en allomfattande ansats då det finns en inneboende spänning mellan de två komponenternas ledningsstruktur och verkansmedel. Detta beror bland annat på att militären har en specifik ledningsstruktur och befälsordning. **I multifunktionella insatser finns det behov av samverkan och samordning mellan de civila och militära komponenterna, vilket kräver gemensamma beslutsprocesser som accepteras av alla delar av insatsen.** Genom projektets studier har ett antal besluts- och ledningsmodeller som appliceras i pågående

insatser identifierats. Olika aktörer och länder har valt olika ansatser för att hantera ledning, beslutsfattande och olika beslutfattares mandat.

Det organisatoriska ramverket är en primär faktor för ledningsstrukturen och beslutsprocesserna. Framträdande internationella aktörer som FN, EU och Natos insatser har valt olika ledningsstrukturer, vilket påverkar både möjligheten till att uppnå civil-militär samverkan och genomförandet av den allomfattande ansatsen. I de fall då två internationella separata system, t.ex. Nato och FN, kontrollerar de militära respektive civila komponenterna möter samverkan ofta omfattande utmaningar. Det är därför viktigt att poängtera **att** ledningsstrukturer och beslutsprocesser ytterst definieras av de målsättningar och strategier som styr en insats i ett konfliktområde. **I de fall där de militära och civila komponenterna lyder under – eller koordineras av – olika organisationer, t.ex. Nato och FN i Afghanistan, och det inte finns systemövergripande gemensamma mål och strategier är det mycket svårt att utveckla en enhetlig beslutsprocess.** Respektive komponent har att förhålla sig till sin högre chef och riskerar att dubblera insatserna. Väpnade styrkor har alltid att förhålla sig till högre befäls order oavsett vilka beslut en eventuell civil chef har fattat. Dessutom är det värt att beakta att Nato, i fallet Afghanistan, i allt väsentligt använder sig av en strategi (COIN) där civila verkansmedel tjänar militära syften. Tyngdpunkten i COIN-doktrinen är bandet mellan upprorskämparna och befolkningen, genom att använda civila medel skall upprorsbekämparen övertyga befolkningen att större vinster står att finna vid att byta sida. COIN metoden bygger på ett ledarskap där de civila komponenterna är underställda den militära målsättningen och integrerat med de militära medlen. Nato har också i övergripande strategier indikerat att civila verkansmedel skall vara underställda militärt ledarskap i Nato-operationer. Detta visar att ledningsstrukturer och beslutsprocesser påverkas av insatsens övergripande målsättning och den valda strategin.

FN:s modell för den integrerade ansatsen framhålls ofta som ett föredöme. FN har utvecklat en systemövergripande ansats där alla delar av insatsen är underställda en civil chef (UNSRSG⁵³), vilken har mandat att besluta om hela den civil-militära insatsen (s.k. *Integrated Missions*). Underställda chefer har ett delegerat ansvar för sina respektive verksamhetsområden. Detta innebär, exempelvis, att den militäre befälhavaren har ansvar för de väpnade styrkorna och militära insatser. Ytterst är det dock SRSG:s ansvar att säkerställa att insatsen följer de politiska prioriteringarna i mandatet; att dessa målsättningar genomsyra insatsens alla komponenter; samt rapporterar om verksamheten till FN sekretariatet. Alla delar verkar mot ett högre systemövergripande mål. **Den integrerade missionsmodellen betraktas allmänt som ett av de bäst fungerade koncepten**, på grund av att alla missionens komponenter arbetar mot

⁵³ Special Representative of the Secretary General.

en gemensam systemövergripande målsättning och det finns en tydligt definierad ledare som har mandat att besluta över både civila och militära komponenter i insatsen. Det är dock viktigt att poängtera att FN:s modell möjliggörs av att organisationen är en bred civil-militär organisation som har alla komponenter för en allomfattande ansats tillgängliga inom ramen för den egna organisationen. FN har därmed en särskild möjlighet att verka inom ramen för en enad lednings- och beslutsstruktur som andra organisationer, exempelvis Nato, inte har. Även EU besitter en sådan bredd av resurser men har hittills inte lyckats utarbeta en liknande modell. EU:s militära och olika civila insatser verkar fortfarande i skilda stuprör med separata ledningsstrukturer och beslutsprocesser både på högkvarternivå och i fält. Detta har så klart påverkan för organisationens möjlighet att verka allomfattande i multifunktionella miljöer. Ett flertal faktorer påverkar skillnaderna mellan FN och EU:s utformningar: historik, medlemskap, ideologi, politik m.fl. Dessa faktorer är lika viktiga att studera som faktiska resurser för att skapa en förståelse för hur beslutsfattande ser ut i multifunktionella miljöer och vilka ledningsstrukturer som är möjliga. Det är FN:s förmåga att skapa integrerade strukturer och processer mellan dessa instrument, bl.a. inrättandet av en ledare som har mandat att fatta beslut över hela organisationen, som tillåter organisationen att utveckla ett sådant multifunktionellt arbetssätt.

Inom ramen PRT-ansvaret i Afghanistan har enskilda länder infört en ledningsstruktur liknande den för FN:s integrerade insats. Vissa länder har utvecklat en ledningsstruktur för PRT:t där de militära delarna är underordnad en civil befälhavare – en senior diplomat. Storbritanniens PRT i Helmand är ett exempel där en civil chef har formellt ansvar för hela den civil-militära insatsen. I praktiken har detta dock främst inneburit att den civile chefen leder den civila personalen och de civila verkansmedlen. Den civile chefen har stöd av rådgivare från berörda departement, myndigheter och kompetensområden. Kanada har valt en ledningsstruktur där den civila ledningen för PRT inte har några befogenheter över de militära delarna. Samverkan och samordning med de militära styrkorna sker istället genom samråd. I realiteten är detta dock en ren formalitet. Det är endast Nederländernas PRT i Uruzghan som har en formaliserad konsensusmodell; där beslutas militära operationer och biståndsinsatser gemensamt av den civila och den militäre chefen.

Det finns några väsentliga skillnader mellan den civila ledningen som existerar inom FN:s insatser och de som finns inom PRT:na i Afghanistan. Inom FN finns den civila ledaren på strategisk/operativ nivå medan PRT:na verkar på taktisk nivå. I all formell mening står de militära styrkorna i Afghanistan under ISAF:s befäl även i de fall då de kan anses vara en del av en nationell samlad insats. Ledningsstrukturen utgörs därmed av minst två parallella ledningskedjor medan ledningskedjan inom FN är obruten. NATO:s chef, COMISAF, har befogenheter att ytterst avgöra de väpnade styrkornas prioriteringar och ansats. I förlängningen

innebär detta att COMISAF kan beordra trupp under sitt befäl att genomföra operationer som stör eller omkullkastar planer fattade av en nationell civil chef.

Sverige har planerat att införa någon form av civil ledning av det svenska PRT i Afghanistan under 2012. Den exakta utformningen är ännu oklar. Den svenska civila komponenten utgör en mycket liten del av det svenska samlade bidraget inom ISAF. Under lång tid fanns det inte ens någon civil komponent i det svenska PRT i Mazar-e Sharif. Studier har visat att det är svårt för en civil ledare att utöva sin befogenhet och sitt mandat över en militär komponent om den civila sidan befinner sig i numerärt underläge. Inte heller ett jämställt ledarskap mellan en civil och en militär ledare kan uppnås om den civila sidan utgör en alltför liten komponent eller inte har några konkreta verkansmedel. Den faktiska möjligheten att införa civil ledning i det svenska PRT:t är därför begränsad av storleken på de civila resurserna och utformningen av civil ledning (vad det faktiskt kommer att innebära) behöver svara upp på de begränsningarna.

Frågan rörande kontroll över de olika instrument och verkansmedel, mellan vilka samordning skall uppnås, är avgörande. En viktig distinktion är om **insatsen sker inom någon form av ramverk** (en stat eller organisation) där stadgar, lagar, förordningar och andra överenskommelser **ger möjlighet att besluta om införande av standardiseringar, strukturer och processer för att främja samordning**. I dessa fall kan en tydligare ledningsstruktur inriktad på samverkan etableras med mer tydliga riktlinjer om vem som fattar beslut om vad.

En fundamental fråga är: hur påverkas olika organisationers möjlighet att bedriva ledning i multifunktionella insatser när möjligheterna till *en* enhetlig ledningsstruktur och beslutsfattande saknas? **Ledning i multifunktionella insatser ställer visserligen krav på samverkan som ledningsmetod. Samverkan kan i denna kontext dock betyda flera olika saker:** *samexistens*, civil och militär verksamhet genom någon form av kortare *samarbete* mellan annars oberoende civila och militära aktörers verksamheter, *samordning* och *samverkan* där aktörer med liknande eller överlappande mandat kan verka tillsammans, eller *integrering* där civila och militära aktörer underställda ett gemensamt mål och mandat kan planera och genomföra verksamhet. **Full integrering är endast möjlig i insatser där det bara finns en ledningskedja som kontrollerar alla resurser och har mandat att fatta övergripande beslut.** Där så inte är möjlig måste samverkansambitionen vara en annan – och därmed även ledningsstrukturerna och beslutsprocesserna.

Ledningsstrukturerna och beslutsprocesserna kommer att skilja sig markant åt beroende på om Sverige deltar i en FN, EU eller Nato insats liksom om Sverige bidrar med trupp till en annan nations ansvarsområde eller, som i fallet Afghanistan, ansvarar för säkerheten i ett eget ansvarsområde. En viktig faktor som påverkar Sveriges förmåga att verka i multifunktionella miljöer är

förståelsen för vilken form av ledningsstrukturer och beslutsprocesser som är möjliga och lämpliga i olika kontexter.

4.4 Uppföljning och utvärdering

Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser är komplicerat. Insatsmiljöns komplexitet gör det svårt att se kausala samband och effekter vilket medför att uppföljningen många gånger fokuserar på resultat av enskilda aktiviteter snarare än långsiktiga effekter. **Utvärdering i multifunktionella insatser bör fokusera på förändringar i konflikten och konfliktmiljön i relation till hur situationen såg ut vid insatsens början** samt varför dessa förändringar har inträffat. Detta förutsätter också att möjlighet att göra en *baseline*-mätning och att det finns en långsiktig plan för uppföljning och utvärdering.

Svenska erfarenheter visar att Försvarsmakten har problem att mäta effekten av pågående operationer och att avgöra om insatsen går i rätt riktning. Inom Afghanistan insatsen genomförs utvärderingar normalt *efter* genomförda operationer och vid slutet av en rotation snarare än fortlöpande över tiden. Personalen har en otydlig inriktning och otillräcklig kompetens att avgöra *vad* som skulle följas upp.

Projektet kan konstatera att det är viktigt att utveckla metoder som stödjer personalen i uppföljnings- och utvärderingsarbetet. Dels är det viktigt att ta fram tydliga, mätbara mål för uppföljning och utvärdering och dels är det centralt att personalen har en gedigen förståelse för *vad* som bör mätas för att kunna bedöma hur en insats framåtskrider. **Personal som arbetar med utvärdering måste inte enbart kunna identifiera lämpliga framstegsindikatorer utan de måste även kunna relatera sina observationer till övriga förändringar i omgivningen.** En väl fungerande process för uppföljning och utvärdering, som tar hänsyn till alla operationslinjer, är mycket viktigt för att skapa sig en förståelse för en komplex insatsmiljö. En förståelse för helheten är avgörande för att säkerställa att militära insatser har en positiv påverkan på insatsområdet i stort och leder mot övergripande strategiska mål.

Förändringar tar tid och det är inte alltid möjligt att se effekten av olika aktiviteter under den tid militär personal är på plats (t.ex. under en sex månaders rotation). **Långsiktighet är därför av stor vikt i uppföljning och utvärdering.** För att kunna följa upp och mäta den långsiktiga effekten av en insats finns det behov av att utveckla standardiserade procedurer och mätvariabler för uppföljning och utvärdering, dvs. skapa förutsättningar för jämförbara mätningar av en insats framåtskridande över tid, olika områden och rotationer. För att möjliggöra långsiktig uppföljning och utvärdering finns det även ett behov av att förbättra datahanteringen så att den blir mer lättillgänglig för personalen och

samtidigt minska risken för att erhållen kunskap inte går förlorad när personal roterar.

Välutvecklade metoder för multifunktionell uppföljning och utvärdering saknas både i Sverige och internationellt. OECD/DAC:s riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet har visat sig vara relevant även för att utvärdera militär verksamhet inom en multifunktionell insats. Även två andra möjliga verktyg/metoder som skulle kunna underlätta multifunktionell uppföljning och utvärdering studerades i projektet, i.e. *civil-militär samutvärdering* och managementverktyget *District Stability Framework*. Båda dessa lösningar skulle kunna ge militära organisationer ett systemperspektiv på insatserna; öka deras kontextuella förståelse för aktuellt konfliktområde; stärka kopplingen mellan operations faser; samt öka intervenerande aktörers förmåga att hantera insatsers politiska förutsättningar. Det krävs dock ytterligare studier av dessa verktyg innan några säkra slutsatser kan dras. Därtill är det även viktigt att vara **realistisk i förväntningarna på vad metoder och verktyg i allmänhet och föreslagna lösningar i synnerhet kan åstadkomma** då strategiska och politiska prioriteringar i första hand är det som påverkar insatser och därmed utvärderingarna av dem.

Källförteckning

Böcker, tidskrifter och referensmaterial

- Brehmer, B. 2008. 'Vad är ledningsvetenskap?' i *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, Vol. 1-2008
- Meharg, S. (2009). *Measuring what matters in peace operations and crisis management*. School of Policy Studies, Queen's University at Kingston, Canada.
- Nato Bi-SC Information Operations Reference Book, Draft version 1.3

Rapporter utgivna inom projektet Ledning i multifunktionella insatser

- Adolfo, E. 2009. *Peace-building after Post-modern conflicts: the UN Integrated Mission (UNAMSIL) in Sierra Leone*. Underlagsrapport FOI-R--2959--SE
- Ekengard, A. 2010. *Svensk militär ledningsfilosofi möter samtida fredsfrämjande operationer*. Användarrapport FOI-R--2948--SE
- Ekengard, A. 2009. *Coordination and Coherence in the Peace Operation in the Democratic Republic of Congo*. Användarrapport FOI-R--2805--SE.
- Hammervik, M & Lindoff, J. 2010. *Spoilers to the Peace Process*. FOI Memo 3227
- Hanssen, M. 2010. *Civil-Military Interaction in the European Union: Applying a Comprehensive Approach to CSDP Operations*. FOI-R-3015--SE
- Harriman, D. 2011. *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser*. FOI-R--3207--SE
- Harriman, D & Lackenbauer, H. 2010. *Assessment of Progress in multifunctional and multinational operations: Swedish experiences from the operational and tactical level in Afghanistan*. FOI-R--3071--SE
- Hull, C., Lindoff, J., & Lackenbauer, H. 2009. *Stakeholders and Interdependencies in Multifunctional Environments: A case study of Afghanistan*. Användarrapport FOI-R--2818--SE
- Hull, C. 2010. *Nationell Samordning inför insats*. FOI Memo 3415
- Hull Wiklund, C; Tham Lindell, M; Skeppström, E & Weibull, A. *Internationell jämförelse av civil-militära ledningsstrukturer inom PRT:er i Afghanistan*. FOI Memo 3675
- Hull, C; Nilsson, C & Schmidt, J. 2011. *Comprehensive Approach: Lessons learned from Viking 2011*. FOI-D--0406--SE
- Hull, C & Derblom, M. 2011. *Vad är Comprehensive Approach?: Tolkningar och definitioner*. FOI-R--3195--SE
- Hull, C. 2010. *Vad är ledning?: Olika definitioner av begreppet*. FOI memo 3199
- Hull Wiklund, C; Roosberg, H & Wikén, E. Kommer i början av 2012. *Seminarium om "Comprehensive Approach i praktiken"*, 16 november 2011. FOI Memo 3802

- Granåsen, M; Sjödin, L och Granlund, H. 2011. *Ledning i Försvarsmakten: Svenska militära chefers erfarenheter*. FOI-R-3375--SE
- Lackenbauer, H. 2011. *Reflektioner kring civil-militär samverkan i Afghanistan: En politisk rådgivares erfarenheter 2009-2010*. FOI memo 3793.
- Lindoff, J. 2011. *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser – erfarenheter ifrån Afghanistan*. FOI Memo 3682
- Lindoff, J & Hammervik, M. 2010. *Challenges and Pitfalls in Key Leader Engagement*. FOI-R--3034--SE.
- Lindoff, J. 2010. *Redogörelse för levererat underlag till doktrinutveckling*. FOI Memo 3112.
- Lindoff, J & Hull, C. 2010. *Hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?: En halvtidsrapport*. FOI Memo 3198
- MacDermott, J & Hanssen, M. 2010. *Protection of Civilians: Delivering on the Mandate through Civil-Military Coordination*. FOI-R--3035--SE
- MacDermott, J. 2009. *Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan*. Användarrapport FOI-R--2808--SE
- Mårtenson, C, & Svensson, P. 2009. *Technology to support assessment of Operations*. Underlagsrapport FOI-R--2871--SE
- Nilsson, C & Derblom, M. 2011. *OECD/DAC riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet: Erfarenheter från utvärdering av PRT Mazar-e-Sharif*. FOI-R--3206--SE
- Nilsson, C. & Derblom, M. 2009. *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser*. FOI memo 2855
- Nilsson, C. & Wikén, E. 2009. *Interorganisatorisk samverkan i fredsfrämjande insatser*. FOI memo 3791
- Norén, A. 2011. *Humanitära organisationers förutsättningar för civil-militärt informationsutbyte: en intervjustudie av några humanitära organisationers erfarenheter från Afghanistan*. FOI-R-3304--SE
- Norén, A. Kommer i början av 2012. *Civil-militärt informationsutbyte vid PRT MeS: en intervjustudie av militärt underrättelse och samverkansperspektiv på informationsutbyte med civila aktörer i Afghanistan*. FOI-R-3366--SE
- Olsson, A & Hull Wiklund, C. 2011. *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*. FOI-R--3239--SE
- Roosberg, H. Kommer i början av 2012. *Civil-Militär samverkan i koncept och doktrin: en jämförande begreppsutredning av den allomfattande ansatsen, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC*. FOI-R-3321--SE
- Skeppström, E & Wikén, E. 2011. *Totalförsvaret och Comprehensive Approach: Två sidor av samma mynt?*. FOI-R--3350--SE
- Weibull, A. 2011. *Comprehensive Approach i nederländska multifunktionella insatser*. FOI-R--3359--SE.

Vetenskapliga publikationer utgivna inom projektet Ledning i multifunktionella insatser

- Hull, C. 2011. Focus and Convergence through a Comprehensive Approach: but which among the many? In: *Proceedings from the 16th International Command and Control Research and Technology Symposium (ICCRTS)*. FOI-S--3813--SE.
- Lindoff, J & Granåsen, M. 2011. Challenges in Utilising Key Leader Engagement in Civil-Military Operations. In: *Proceedings from the 16th International Command and Control Research and Technology Symposium (ICCRTS)*. FOI-S--3737--SE.
- Lindoff, J; Lackenbauer, H; Harriman, D & Marklund, J. 2011. Challenges in Assessing Progress in Multifunctional Operations: Experiences from a Provincial Reconstruction Team in Afghanistan. In: *Proceedings from the 16th International Command and Control Research and Technology Symposium (ICCRTS)*. FOI-S--3739--SE.

Rapporter utgivna inom föregående projekt

- Derblom et al. 2007. *The impact of strategic concepts and approaches on the Effects-Based Approach to Operations: A baseline collective assessment report*. Underlagsrapport FOI-R--2394--SE
- Hull, C. 2008. *Integrated Missions: a Liberia case study*. Användarrapport FOI-R--2555--SE.
- Nilsson, C (ed). 2008. *Challenges in the implementation of multifunctional approaches*. FOI memo 2474.
- Nilsson, C, Hull, C., Derblom, M., & Egnell, R. 2008. *Contextualising the Comprehensive Approach: Elements of a Comprehensive Intervention*. Användarrapport FOI-R--2650--SE