



Försvarsmakten och civil- militär samverkan

Förslag på studieområden för samverkansfunktionens
vidareutveckling

ANNA FORSSTRÖM, JAN FRELIN, MARIA LAGERSTRÖM



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
164 90 Stockholm

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

www.foi.se

FOI-R--3539--SE
ISSN 1650-1942

December 2012

Anna Forsström, Jan Frelin, Maria Lagerström

Försvarsmakten och civil- militär samverkan

Förslag på studieområden för samverkansfunktionens
vidareutveckling

Titel	Försvarsmakten och civil-militär samverkan – Förslag på studieområden
Title	The Swedish Armed Forces and Civil- Military Cooperation – Areas of Studies
Rapportnr/Report no	FOI-R--3539--SE
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2012
Antal sidor/Pages	34 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten
FoT område	Ledning
Projektnr/Project no	E13003
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

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

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729).
Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

Försvarsmakten har som ambition att öka sin förmåga att samverka med andra aktörer. Det övergripande syftet med den här studien är att bidra till denna ambition genom att identifiera viktiga utmaningar inom ramen för civil-militär samverkan. Detta görs med utgångspunkt i en översiktlig genomgång av förutsättningarna i termer av begrepp, regelverk och praxis i en nationell och internationell kontext. Rapporten syftar mer specifikt till att presentera konkreta möjligheter i form av ett antal studieområden som bedöms kunna bidra till att öka den civil-militära förmågan. Dessa studieområden är:

- Utvärdering av befintliga samverkansstrukturer
- FM:s roll i regelverk och praxis
- FM:s roll i nationell och internationell kontext – en behovsanalys utifrån ett försvarsmaktsperspektiv
- Samverkansteori
- Jämförande studie av J9 med motsvarande funktioner i andra länder
- Roller och ansvar i HKV
- Ledningsförhållanden i samverkan
- Försvarsplanering av idag – förutsättningar och utmaningar
- Privat-offentlig samverkan i försvarsplaneringen
- Internationellt stöd till FM
- Hur kan FM:s samverkansförmåga utvecklas?

Nyckelord: Försvarsmakten, civil-militär samverkan, försvarsplanering, ledning, allomfattande ansats

Summary

The Swedish Armed Forces are aiming to improve their capability in civil-military cooperation. The aim of this study is to highlight the most important aspects of civil-military cooperation and to identify challenges and opportunities regarding civil-military cooperation today. This includes a presentation of concepts, legislation and a discussion on what is an effective system for civil-military cooperation. The report presents a number of areas of studies that can contribute to the improvement of the Swedish Armed Forces cooperation with civil and military actors in crisis management and international operations. These are:

- Evaluation of existing cooperation structures
- The role of the Swedish Armed Forces in legislation
- The role of the Swedish Armed Forces in a national and international context
- Theory of cooperation
- A comparative study of J9 and equivalent functions in other countries
- Roles and responsibilities in the HQ
- Command and control in cooperation
- Defense planning today – prerequisites and challenges
- Private-public cooperation in defense planning
- International support to the Swedish Armed Forces
- How can the Swedish Armed Forces develop their ability to cooperate?

Keywords: the Swedish Armed Forces, civil-military cooperation, defense planning, command and control, Comprehensive Approach

Innehållsförteckning

Summary	4
Förord	6
1 Inledning	7
1.1 Syfte och avgränsningar.....	8
1.2 Genomförande och material.....	9
1.3 Disposition.....	9
2 Begrepp och regelverk	10
2.1 Den svenska begreppsfloran	10
2.2 Den internationella begreppsfloran	11
2.3 Regelverk vid stöd till civil verksamhet.....	12
2.4 Regelverk vid totalförsvar och höjd beredskap	14
2.5 Regelverk vid internationella insatser	14
3 Samverkan i kontext – politiska beslut om samverkan	15
3.1 Stöd till samhället i fred	16
3.2 Internationella insatser	17
4 Vad är ett bra system för samverkan? – Framtida utmaningar	19
4.1 Teoretiskt ramverk.....	19
4.2 Internationell samverkan	21
4.3 Nationell samverkan.....	23
5 Slutsatser – aktuella studieområden	25
5.1 Studieområden	25
5.2 Förslag på tidsplan	28
6 Källförteckning	30
7 Bilaga 1 – tidigare FOI-rapporter	33

Förord

Det förelagda studiet har genomförts av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) inom ramen för projektet ”Ledning i den allomfattande ansatsen” (LEDAA). Detta projekt bedriver FOI på uppdrag av Försvarsmakt (FM). Projektet är ett forskningsprojekt med syfte att stödja FM med forsknings- och utvecklingsinsatser.

Projektet fokuserar på två övergripande områden:

- Samverkan och samarbete mellan civila och militära komponenter, nationellt och internationellt, och dess betydelse för svensk militär ledning.
- Konkretisering av kunskap om multifunktionella insatser med en allomfattande ansats; med målsättning att utveckla underlag för vad som behöver utvecklas i militära staber och förband.

LEDAA bygger på mångåriga studier och projekt rörande samverkan mellan de civila och militära instrumenten. Det förgicks av projektet ”Ledning i multifunktionella insatser” (LMI), 2009-2012, som också utfördes på uppdrag av FM. LMI fokuserade på förutsättningarna för ledning i multifunktionella insatser och hur ledning bör bedrivas. LEDAA bygger vidare på resultaten och slutsatserna från LMI och tidigare forskning.

Hösten 2012 inledde FM en dialog med FOI avseende hur FOI skulle kunna stödja FM i ambitionen att utveckla sin samverkansförmåga. FM uttryckte behov av fördjupad kunskap om förutsättningarna för samverkan mellan civila och militära komponenter i krishanteringssystemet.

Syftet med den förelagda rapporten är att identifiera avgörande områden och faktorer som kräver vidare studier för att FM:s samverkansfunktion ska kunna utvecklas och förbättras. Målsättningen är att i förlängningen bidra till en relevant och förbättrad civil-militär samverkan, både i händelse av kris i Sverige och i internationella insatser.

Stockholm, december 2012

Helené Lackenbauer

Projektledare

1 Inledning

Sverige har en hög ambition att bidra till internationella insatser till stöd för fred och säkerhet, samtidigt som det anses viktigt att förmågan att genomföra nationella insatser bibehålls. Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser ska enligt den svenska regeringen utformas som en integrerad och samlad politik gentemot det aktuella landet/regionen och tar sig ibland uttryck i samlade insatser, med både militära och civila delar. Även på den nationella nivån är civil-militär samverkan ett viktigt förhållningssätt som ska genomsyra både samhällets förmåga att bemöta kriser och katastrofer och totalförsvaret. Försvarsmakten (FM) har mot denna bakgrund en ambition att bidra till utvecklingen av samverkan mellan berörda myndigheter i svensk krishantering, vid höjd beredskap och i internationella sammanhang.

Vikten av ett fortsatt utvecklingsarbete avseende FM:s samverkansförmåga tydliggjordes bl.a. i Riksrevisionens rapport "Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser" som presenterades 2011. Där poängterades att FM å ena sidan har personella och materiella resurser som kan vara till nytta för samhället i kriser, å andra sidan att det är otydligt hur dessa resurser kan komma samhället till nytta. FM har även uppmanats av regeringen att utveckla sin förmåga till återrapportering avseende vilka samverkansforum myndigheten deltar i.

Det kan inledningsvis konstateras att förutsättningarna för samverkan bygger på *behovet* av samverkan ur olika perspektiv. Vem är det som vinner på samverkan, och vilka är drivkrafterna för samverkan? Deltagande aktörer har olika roller och perspektiv på krishantering, såväl militärt och civilt som nationellt och internationellt. Hur samverkan ser ut påverkas även av huruvida det är en olycka eller en kris i fredstid, eller under höjd beredskap. Hanteringen av situationen ser olika ut beroende på i vilken fas denna hanteras, i planeringsfasen, under själva händelsen, eller i efterarbetet. Insatsens uppdrag och rådande förutsättningar och omfattning har stor påverkan på hanteringen av insatsen.

Hösten 2012 inleddes en dialog med FOI avseende hur FOI skulle kunna stödja FM i ambitionen att utveckla sin samverkansförmåga. FOI har länge bidragit till FM:s samverkansarbete i form av OA-stöd samt genom vetenskapliga analyser av ämnet samverkan ur olika perspektiv. Tidigare arbete har tagit sikte på dels samverkan i fredsfrämjande insatser, med fokus på konceptutveckling gällande allomfattande ansatser inom ramen för projekten EBL, LMI och LEDAA, dels myndighetssamverkan inkluderat civil-militär samverkan på olika nivåer i Sverige inom ramen för enskilda studier. I Bilaga 1 listas ett urval relevanta FOI-rapporter som producerats det senaste decenniet.

För att kunna stödja FM i utvecklingen av samverkansfunktionen i framtiden gjordes bedömningen att det i ett första skede behövdes en bred förstudie i syfte att identifiera så många aktuella problemställningar som möjligt inom ramen för dagens civil-militära samverkan. Förstudien har resulterat i föreliggande rapport där ingångsvärden för FM:s fortsatta arbete presenteras i form av studieområden. Projektet har genomförts inom ramen för LEDAA, i samverkan med Insatsstabens OA-grupp (INSS OA).

Rapporten är ett första steg i en ”roadmap” för att bidra till utvecklingen av civil-militär samverkan och i förlängningen utvecklandet av FM:s samverkansfunktion. Nästa steg i arbetet kan innehålla konkreta förslag på hur FM kan arbeta för att utveckla sin samverkansförmåga och åtgärder på kort och lång sikt för hur detta kan uppnås. FOI:s uppdrag kan på längre sikt resultera i förslag på hur FM kan samverka med andra myndigheter för att nå ett så effektivt samarbete som möjligt kring gemensamma frågor utifrån uppsatta mål. Viktiga faktorer i arbetet är avtappning av uppbyggd kunskap och kompetensuppbyggnad, samt att nå fler aktörer och därmed även längre i samverkansarbetet. Därutöver skulle FOI:s uppdrag kunna bidra till identifiering av förändringsbehov, eller tydliggöranden och förslag på vidareutveckling, av etablerad praxis och inom vissa givna ramar även styrande regelverk, för att underlätta samverkan. Tidsperspektivet i en möjlig åtgärdsplan skulle i enlighet med FM:s bedömning sträcka sig från nutid till ca 2020.

1.1 Syfte och avgränsningar

Syftet med denna förstudie är att identifiera utmaningar inom ramen för civil-militär samverkan nationellt och internationellt i termer av studieområden. I förlängningen handlar det om att bidra till FM:s arbete med att ta fram en roadmap för att utveckla sin samverkansfunktion. I enlighet med uppdragsgivarens önskemål har fokus i detta skede av arbetet lagts på att identifiera så många aktuella problemställningar som möjligt. I nästa steg i arbetet med att ta fram en roadmap skulle FOI i dialog med FM avgränsa och fördjupa de identifierade utmaningarna och möjligheterna i linje med FM:s prioriteringar.

Några utgångspunkter för FM:s samverkansarbete har lyfts fram av uppdragsgivaren som centrala att beakta under arbetets gång, vilket återspeglas i rapporten. Det handlar i detta sammanhang dels om att förhålla sig till att FM både ska kunna ge stöd till samhället under kris men också kunna få eller ha förmåga att ta emot stöd från andra aktörer, dels om att förhålla sig till vad som är målet med FM:s arbete med samverkan, hur man mäter samverkans effekterna och hur man kan avgöra om samverkan är framgångsrik eller inte.

Studien fokuserar på spannet grundberedskap till höjd beredskap, vilket innebär att allmän mobilisering avgränsas bort.

1.2 Genomförande och material

Identifieringen av studieområden inom ramen för en framtida roadmap sker i tre steg. För det första presenteras översiktligt begrepp, styrande regelverk och politiska viljeyttringar för att skapa ett underlag till och en djupare förståelse för den fortsatta analysen. För det andra identifieras med avstamp i det första steget utmaningar inom ramen för en nationell och internationell kontext. För det tredje formuleras studieområden utifrån de utmaningar som identifierats i steg två.

Underlaget till rapporten utgörs av skriftliga och muntliga källor. De skriftliga källorna består huvudsakligen av offentligt tryck i form av propositioner och förordningar, samt inriktningsdokument såsom regleringsbrev och instruktioner till relevanta myndigheter. Därutöver används utredningar, forskningsrapporter och artiklar. En intervju har även gjorts med en tjänsteman vid Försvarsdepartementet i syfte att fånga upp departementets synpunkter på och inför Försvarsmaktens fortsatta arbete med att ta fram en roadmap.

Projektgruppen på FOI Försvarsanalys har bestått av fyra analytiker, varav tre författat rapporten och en fungerat som kunskaps- och kompetensstöd på området. Genom att samtliga projektmedarbetare har haft med sig delvis olika perspektiv på samverkan från tidigare arbete (krisberedskapsperspektiv, insatsperspektiv, fältperspektiv etc.) har det vid genomförandet av studien bedömts relevant att, vid sidan av övriga källor, lägga tyngdpunkt på interna seminarier i projektgruppen för att erhålla en så mångfacetterad, nyanserad och bred kunskapsbas som möjligt att utgå från vid problemformulering och utvecklande av studieområdena.

1.3 Disposition

Efter det inledande kapitlet presenteras i *kapitel 2* relevanta begrepp samt författningsreglering som rör myndighetssamverkan kring olyckor, kriser, höjd beredskap och insatser. Därefter följer i *kapitel 3* en presentation av samverkan i kontext där syftet med samverkan, samt regeringens viljeyttringar vad gäller samverkan mellan myndigheter som hanterar insatser diskuteras. Även den internationella aspekten i form av EU-samarbeten och nordiska samarbeten avseende krishantering presenteras här. I *kapitel 4* diskuteras vad som är ett bra system för samverkan med fokus på framtida utmaningar. I *Kapitel 5* presenteras förslag på studieområden och en möjlig tidsplan för det fortsatta arbetet med att ta fram en roadmap.

2 Begrepp och regelverk

Begreppsfloran kopplad till civil-militär samverkan är omfattande och inkluderar även flera till synes snarlika begrepp. Mellan dessa finns emellertid inte sällan viktiga skillnader i form av olika utgångspunkter och praxis vid implementering, bl.a. beroende på vilken kontext de kan kopplas till, t.ex. EU, Nato, FN, nationell nivå etc. Nedan följer under 2.1 och 2.2 en kortare redovisning av de svenska och internationella begrepp och definitioner som bedöms som mest tongivande för civil-militär samverkan av idag. I avsnitt 2.3 2.4 och 2.5 beskrivs översiktligt den författningsreglering som styr samverkan i olika situationer och kontexter.

2.1 Den svenska begreppsfloran

Totalförsvaret, civilt och militärt försvar

Totalförsvaret består av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar) och är den verksamhet som behövs i fred för att förbereda Sverige för krig.¹ Enligt regeringen omfattar det militära försvaret den verksamhet som bedrivs av FM och delar av den verksamhet som bedrivs av de totalförsvargemensamma myndigheterna.² Det civila försvaret omfattar hela samhället med alla dess funktioner som måste fungera under kris och krig. Det civila försvaret är inte en organisation utan olika typer av verksamheter i samhället som genomförs för att stärka samhällets förmåga att kunna hantera höjd beredskap och krig.³

Civil-militär samverkan och myndighetssamverkan

Utifrån ett försvarsmaktsperspektiv betecknas den samverkan med civila aktörer som kan hänföras till totalförsvars-samverkan eller Civil-Military Cooperation (CIMIC, se nedan) som *civil-militär samverkan* och övrig samverkan som *ordinarie myndighetssamverkan*. Ordinarie myndighetssamverkan korresponderar med detta synsätt ofta med FM:s uppgift att med befintliga förmågor och resurser bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.⁴ Enligt Forsström, Lagerström och Tejpar (2010) finns det emellertid en tydlig skillnad i hur FM och de civila myndigheterna tolkar civil-militär samverkan och myndighetssamverkan. I avsaknad av tydliga gemensamma definitioner av civil-militär samverkan och myndighetssamverkan betraktas vid civila myndigheter inte sällan myndighetssamverkan som ett heltäckande begrepp och civil-militär samverkan som en del av myndighetssamverkan.⁵

¹ 1 § lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

² Se regeringen.se under Regeringen 2012, Försvarsdepartementets ansvarsområde.

³ Se säkerhetspolitik.se 2012, Totalförsvaret.

⁴ Asplund et al.(2003), s. 33.

⁵ Forsström, Lagerström & Tejpar (2010), s. 26 f.

2.2 Den internationella begreppsfloran

Comprehensive Approach

Det finns idag ingen allmänt vedertagen definition av ”Comprehensive Approach”, eller översatt till svenska *allomfattande ansats*. En tolkning är dock att det handlar om ett multifunktionellt förhållningssätt, med stora inslag av interorganisatorisk samverkan, som ska genomföra insatser. Tanken är att göra samtliga aktörer och organ delaktiga i analys, planering, genomförande och uppföljning av insatser. Enligt Nilsson et al. (2009) kan en fredsfrämjande insats betraktas som allomfattande förutsatt att den:

- har ett systemövergripande förhållningssätt genom hela kedjan av analys, planering, genomförande och uppföljning
- beaktar alla aktörer av betydelse i insatsområdet och avser att förstärka och förstärkas av dem
- främjar flexibla lösningar för samverkan och samordning, och
- eftersträvar hållbara lösningar i samverkan med lokala aktörer.⁶

Begreppet används brett inom ramen för internationella fredsfrämjande insatser. Inom EU introducerades konceptet under det brittiska ordförandeskapet 2005 som ett bidrag till den konceptuella utvecklingen av Civil-Military Coordination (CMCO, se nedan).

CMCO

EU:s övergripande samverkan för att uppnå civil-militär samordning benämns CMCO. Det handlar om intern EU-samordning, på policy- och planeringsnivå före och under en insats. Syftet med CMCO beskrivs enligt följande:

Civil-Military Co-ordination (CMCO) in the context of CFSP/ESDP addresses the need for effective coordination of the actions of all relevant EU actors involved in the planning and subsequent implementation of EU’s response to the crisis.⁷

CMCO sätter också vissa ramar för samordning på fältnivå. Det kan annorlunda uttryckt sägas handla om en koordineringskultur som ska genomföra EU:s insatser från planering till implementering.

Integrated Missions (IM)

IM, integrerade insatser med svensk översättning, används inom FN som beteckningen på en allomfattande civil-militär insats. Något förenklat innebär det att föra samman alla FN-aktörer under en gemensam vision, målsättning och

⁶ Nilsson et al. (2009), s. 19.

⁷ Council of the European Union, 7 November 2003, Civil-Military Co-ordination (CMCO), 14457/03.

enhetlig ledningskedja för FN:s närvaro i ett land. Det finns två element som utmärker IM. För det första den s.k. Integrated Mission Planning Process (IMPP) som ska ”lotsa” insatsen genom de olika stegen i fredsfrämjande processer; för det andra Special Representative of the Secretary General (SRSG), som innebär att denne ska koordinera och ytterst ansvara för både de civila och militära delarna.⁸

CIMIC (Civil-military Co-operation)

CIMIC betecknar ”civil-military co-operation” men ska inte förväxlas med övriga samverkansbeteckningar då CIMIC är en militär funktion som syftar till att stärka militära insatser.⁹ Svensk policy och doktrin för CIMIC är i stor utsträckning hämtad från Nato. I FM:s handbok definieras CIMIC enligt följande:

- CIMIC omfattar stabsfunktionen CIMIC i en multinationell krishanteringsstyrka och till denna relaterande uppgifter och verksamhet.
- CIMIC garanterar genomförandet av den civil-militära samverkan som inom ramen för övergripande krishanteringsmål, syftar till att underlätta genomförandet av den militära insatsen. På motsvarande sätt underlättas den civila insatsen genom samverkan och samordning med de militära förbanden.¹⁰

Enligt Nilsson och Lagerström (2006) kan CIMIC lika mycket handla om att upprätthålla kontakter med lokalbefolkningen som att samverka med civila organisationer. De CIMIC-funktioner som finns på olika nivåer i en insats kan sägas ansvara för kontakter och samverkan med hela den civila omgivningen, från stora FN-organ till enskilda byledare.¹¹

2.3 Regelverk vid stöd till civil verksamhet

FM ska enligt riksdagens beslut och regeringens styrning kunna bistå samhället med befintliga förmågor och resurser. Formerna och förutsättningarna för detta stöd regleras i flera författningar. Det stöd till samhället som inte regleras särskilt i lag eller förordning omfattas av den mer generellt utformade förordningen (2002:375) om FM:s stöd till civil verksamhet. Där stadgas i 4 § att FM på begäran får lämna stöd till Kustbevakningen, Tullverket eller andra statliga myndigheter samt kommuner och landsting. Inskränkningen är att stödet endast får lämnas om FM har resurser som är lämpliga för uppgiften och det inte allvarligt hindrar dess ordinarie verksamhet eller medverkan enligt lagen

⁸ Nilsson & Lagerström (2006), s. 27.

⁹ NATO (2003), NATO civil-military cooperation (CIMIC) doctrine. NATO: Allied Joint Publication-9.

¹⁰ Handbok CIMIC (2001), s. 18.

¹¹ Nilsson & Lagerström (2006), s. 21.

(2003:778) om skydd mot olyckor (se nedan). Enligt 15 § *får* FM också delta i övningar för att förbereda dylikt stöd till civil verksamhet. FM beslutar enligt stödförordningen självständigt om stöd kan och bör ges. Vad gäller prissättningen på de varor och tjänster som FM förmedlar inom ramen för stöd till andra statliga myndigheter finns enligt stödförordningen möjlighet att ta ut ett lägre pris än full kostnad som annars är huvudregeln i enlighet med avgiftsförordningen (1992:191).

En liknande men i flera avseenden skärpt reglering återfinns i lagen (2006:343) om FM:s stöd till polisen vid terrorismbekämpning där det i 2 § stadgas att FM *skall* ge stöd om den har resurser som är lämpliga och det inte medför synnerligt hinder i myndighetens ordinarie verksamhet. Prissättningen har särskilt reglerats i detta fall och FM ska för dessa insatser enbart begära ersättning för sina merkostnader.

Försvarsmaktens stöd vid olyckor

Vid *olyckor* gäller lagen och förordningen om skydd mot olyckor (LSO 2003:778, FSO 2003:789) som ska prioriteras framför stödförordningen.¹² I den förra framgår i 7 § att en statlig myndighet är skyldig att medverka i räddningstjänst eller sanering efter utsläpp av radioaktiva ämnen under förutsättning att myndigheten har lämpliga resurser och att deltagandet inte allvarligt hindrar ordinarie verksamhet. I den senare kompletteras denna skyldighet i 31 § genom att skyldigheten att medverka utsträcks till planläggning av räddningstjänsten och övningar i räddningstjänsten. FM är liksom övriga statliga myndigheter skyldig att lämna stöd under dessa förutsättningar. FM får emellertid inte kräva ersättning för det stöd som ges vid räddningstjänst.¹³

Försvarsmaktens stöd vid kriser

I förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap stadgas i 5 § att myndigheterna skall samverka och stödja varandra vid en krissituation. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen har därtill ett särskilt ansvar för att planera och vidta förberedelser för att skapa förmåga att hantera en kris samt för att förebygga sårbarheter och motstå hot och risker. För att främja en helhetssyn ska planeringen bedrivas inom de s.k. samverkansområdena (8 §). FM undantas emellertid från ovan berörda paragrafers tillämpningsområde enligt 3 §. Myndigheten har därmed inget direkt utpekat ansvar i krishanteringssystemet och ingår inte heller i något av samverkansområdena. FM deltar likväl i några av samverkansområdena, vilket möjliggjorts av att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i enlighet med 8 § krisberedskapsförordningen kan fatta beslut om att även andra myndigheter ska

¹² 6 § förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet.

¹³ Enligt 3 § avgiftsförordningen krävs det stöd i lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen för att en statlig myndighet ska få ta ut en avgift för en verksamhet.

ingå i eller stödja arbetet i samverkansområdena. Vid sidan av denna begränsade involvering i krishanteringssystemet torde FM roll vid kriser utgå från de förutsättningar som ges i stödförordningen (se ovan).

2.4 Regelverk vid totalförsvar och höjd beredskap

I 1 § i lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap definieras totalförsvar som verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Som nämnts ovan under 2.1 består totalförsvaret av militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Det civila försvarets totalförsvarsverksamhet regleras i ett antal författningar. Viktiga utgångspunkter återfinns förutom i lagen om totalförsvar och höjd beredskap också t.ex. i krisberedskapsförordningen. I sistnämnda stadgas bl.a. att varje myndighet i sin verksamhet skall beakta totalförsvarets krav. Vidare att myndigheternas planering för totalförsvaret skall ske i samverkan med de statliga myndigheter, kommuner, landsting, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda. I bilaga till förordningen framgår också vilka myndigheter som har ett ansvar för att vidta de förberedelser som krävs inom respektive ansvarsområde vid höjd beredskap (bevakningsansvariga myndigheter).

MSB ska enligt sin instruktion företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser om inte något annat följer av särskilda föreskrifter.

2.5 Regelverk vid internationella insatser

Svenskt deltagande i internationella insatser utgör en viktig del av svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, och omfattar både militära förbandsbidrag och bidrag i form av sekonderad personal. En viktig utgångspunkt för det svenska engagemanget i internationella insatser är att Sverige deltar tillsammans med andra länder, och att det finns ett FN-mandat i grunden. Insatserna leds vanligtvis av en multilateral organisation. Sveriges medlemskap i FN, EU, OSSE och partnerskap med Nato utgör en central grund för svenska bidrag till insatser som leds av dessa organisationer. Det är riksdagen som beslutar om svenska väpnade styrkor får användas utomlands.¹⁴

¹⁴ RiR 2011:14.

3 Samverkan i kontext – politiska beslut om samverkan

Syftet med samverkan mellan aktörer i krisberedskap och internationella insatser är att ta tillvara tillgängliga resurser, att effektivisera nyttan av dessa, samt i förlängningen att stärka den samlade förmågan. En ökad förståelse för de synsätt och villkor som styr krishantering nationellt och internationellt och hur involverade aktörer samverkar och arbetar, bidrar till att den nationella förmågan kan nyttjas på ett ännu effektivare sätt.

2009 antog riksdagen propositionen "Ett användbart försvar" (2008/09:140). I den lade regeringen den principiella inriktningen för arbetet med att uppnå ett mer användbart och tillgängligt försvar. Ett insatsförsvar som till skillnad från den gamla modellen omedelbart kan sättas in, varhelst det behövs. Den nya försvarspolitiska inriktningen innebär att det inte längre finns någon uppdelning mellan en nationell insatsorganisation för försvaret av Sverige och en särskild utlandsstyrka för internationella insatser, eller någon uppdelning mellan nationell och internationell förmåga. Försvarsplaneringen samordnas med de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap samt med de aktörer som har en avgörande roll för FM:s förmåga.¹⁵

Regeringen slår i proposition 2012/13:1 fast att Sveriges försvarsförmåga och förmåga till samverkan kommer att öka genom att FM får ökad användbarhet och tillgänglighet. Med tillgängliga och användbara förband kan FM med befintliga förmågor och resurser på ett bättre sätt än tidigare bistå det övriga samhället och andra myndigheter vid behov.¹⁶ Vidare framgår det i proposition 2012/13:1, att det finns anledning att se över hur FM på ett bättre sätt kan medverka i arbetet inom samhällets krisberedskap. FM har ett ansvar, enligt gällande författningsreglering och i linje med ansvarsprincipen, att samverka med andra för att möjliggöra att samhällets samlade resurser kan nyttjas effektivt vid hantering av en kris.¹⁷ Regeringen anser att det inom ramen för krisberedskapsarbetet finns anledning att utveckla och förbättra förutsättningarna för det stöd FM kan bidra med. Exempel på detta skulle kunna vara att FM deltar i den planering som sker i samverkansområdena och vid övningar. Det skulle enligt regeringens bedömning kunna bidra till att FM:s uppgift att lämna stöd till civila aktörer tydliggjordes utifrån vilka möjligheter som finns och hur ett stöd kan levereras.¹⁸ Utgångspunkten för arbetet bör vara arbetet inom samhällets krisberedskap med dess verktyg och principer.

¹⁵ Se förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

¹⁶ Prop. 2012/13:1.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Prop. 2012/13:1.

Viktigt att förhålla sig till i detta sammanhang är att FM den 1 januari 2013 återinför den regionala ledningsnivån. Fyra Militärregionstabler (MR) kommer att ersätta de regionala Säkerhets- och samverkanssektorerna (SäkSam) och den regionala lösningen Insatsledning Stockholm, vilket ställer nya krav på de samverkande aktörerna på lokal och regional nivå.

Regeringen konstaterar i proposition 2012/13:1 att hot mot fred och säkerhet bäst avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. I samtal med Försvarsdepartementet¹⁹ konstateras i enlighet med propositionen, vikten av att Sverige bör ha förmåga att ta emot och kunna ge militärt stöd, samt att Sverige inte kommer att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land.

3.1 Stöd till samhället i fred

Enligt regeringen avser kris en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner.²⁰ Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisatoriska strukturer. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer. En kris kan t.ex. vara följden av en naturkatastrof, stor olycka, epidemi eller ett datahaveri. De grundläggande strukturerna för samhällets krisberedskap baseras på ansvarsprincipen, närhetsprincipen och likhetsprincipen. Ansvarsprincipen innebär att den som bedriver verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Myndigheterna ska ha en organisation som är anpassad för att klara av verksamheten vid en kris, vilket innefattar att samverka med andra för att hantera och lösa kriser. Med närhetsprincipen menas att en kris ska hanteras där den inträffar och av dem som är närmast berörda och ansvariga. Likhetsprincipen innebär att verksamheten under en kris så långt det är möjligt ska fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden.

Krisberedskapen kan delas in i olika faser; förebyggande (före), hantering (under) och lärande (efter). Det förebyggande arbetet syftar till att, genom att ansvariga aktörer genomför förebyggande åtgärder, minska antalet olyckor och kriser samt att minimera effekterna av redan inträffade. MSB inrättades år 2009 med uppgift att ge ett samlat stöd till olika aktörer och effektivisera arbetet med samhällets krisberedskap och arbetar med samordning över sektorsgränser och ansvarsområden, inom och mellan centrala myndigheter, regioner och kommuner. MSB ska arbeta såväl förebyggande som under och efter en kris eller olycka. FM ska inför inrättandet av de fyra regionala staberna i

¹⁹ Intervju vid Försvarsdepartementet den 23 oktober 2012.

²⁰ Se regeringens hemsida: regeringen.se.

insatsorganisationen samverka med civila myndigheter för att underlätta utformningen av en rationell samverkansstruktur mellan FM och civila myndigheter inom krisberedskapsområdet.²¹

3.2 Internationella insatser

Sveriges deltagande i freds- och säkerhetsfrämjande insatser bör enligt regeringen utformas som samlade insatser med både militära och civila delar, med långsiktighet som utgångspunkt. Arbetet med krishantering bör genomsyras av insikten att säkerhet, utveckling och demokrati är nära sammankopplade.

EU:s medlemsstater har sedan 2001 en gemensam säkerhets- och försvarspolitik, GSFP. Den syftar till att utveckla unionens förmåga att förebygga och hantera kriser och konflikter utanför EU:s gränser. Detta görs via gemensamma civila och militära krishanteringsinsatser. De civila krishanteringsinsatserna kan till exempel ha som mål att understödja rättsstaten och utbilda poliser. Inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, GUSP, ligger vid sidan av verktyg för civil och militär krishantering även instrument inom ramen för utvecklingsbistånd, humanitärt bistånd och utvidgning. Inom GSFP finns en struktur bestående av kommittéer och arbetsgrupper som alla arbetar för att implementera politiken. De behandlar allt ifrån förmågeutveckling till beslut om insatser.²²

De nordiska länderna har sedan länge samarbete på försvarsområdet, och det finns en politisk enighet mellan de nordiska länderna om att ytterligare fördjupa och bredda det nordiska samarbetet i syfte att stärka ländernas militära förmåga till nationell och internationell krishantering.²³ Det nordiska samarbetet, som efter ett nytt samförståndsavtal 2009 kallas NORDEFECO (Nordic Defence Cooperation), omfattar samtliga nordiska länder men har ett flexibelt format. Det innebär att alla länder inte måste delta i samtliga samarbeten, utan att samarbete kan genomföras bi- eller trilateralt. Samarbetet omfattar potentiellt hela FM:s verksamhet, exempelvis logistik och underhåll, utbildning, övning, operativ verksamhet såsom luft- och sjöövervakning, samt internationella insatser. Syftet med det nordiska försvarssamarbetet är att stärka parternas nationella försvar, undersöka gemensamma synergieffekter och finna effektiva gemensamma lösningar.²⁴ Det närmare samarbetet mellan försvarsmakterna ska, genom ökad arbetsdelning och effektiva samverkanslösningar, bidra till en effektiviserad resursanvändning, bredd i den militära förmågan liksom förbättrad internationell samverkansförmåga för FM.²⁵ Ett samarbetsområde inom NORDEFECO är

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försvarsmakten.

²² Se säkerhetspolitik.se.

²³ Ljung, B., Malmöf, T., Neretnieks, K. & Winnerstig, M. (2012).

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid.

utveckling av förmågan till gemensamma fredsbevarande insatser mellan de nordiska länderna, där det kan finnas stora möjligheter till erfarenhetsutbyte, koordinering och gemensamma bidrag till internationella insatser.

Särskilt viktigt är ett gott samarbete när akuta kriser inträffar. De nordiska länderna har även sedan länge ett väl fungerande samarbete inom området samhällsskydd och beredskap. Under 2009 inleddes nordiskt samarbete på politisk nivå inom detta område, den s.k. Hagadeklarationen. Målet med arbetet är att förebygga och begränsa de konsekvenser som kan bli följden av större olyckor, naturkatastrofer och andra samhällskriser. Samarbetet berör bl.a. utveckling av det nordiska räddningstjänstsamarbetet med existerande Nordred-samarbete²⁶ som grund, övning och utbildning, beredskap för CBRN-händelser, kriskommunikation till allmänheten samt forskning och utveckling.²⁷

²⁶ Nordred är ett nordiskt samarbete inom räddningstjänsten. Medlemsländer är Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Syftet med Nordred är att på olika sätt främja samverkan inom räddningstjänsten mellan medlemsländerna, både vad gäller samarbete för att utveckla räddningstjänsten men också en operativ samverkan i akuta räddningssituationer. Som grund för samarbetet finns ett särskilt ramavtal.

²⁷ Se nordred.org.

4 Vad är ett bra system för samverkan? – Framtida utmaningar

Det kan mot bakgrund av tidigare kapitel konstateras att förutsättningarna för samverkan ser olika ut på den nationella och den internationella arenan. Som exempel kan nämnas att det finns en stor skillnad i ledningsförhållanden för FM:s samverkansagerande mellan internationella insatser och nationella insatser.²⁸ Avgörande skillnader som denna gör att det bedöms vara lämpligast att behandla den internationella och den nationella samverkan i separata avsnitt i den fortsatta analysen.

Kapitlet inleds med en kort beskrivning av ett komplexitetsteoretiskt perspektiv på samverkan. Det finns många teoretiska angreppssätt för att förklara samverkan, men nedanstående har valts då den tar särskild hänsyn till komplexiteten i samverkanssituationer. Detta bedöms bidra till fördjupad förståelse av resultatet och studieområden som presenteras i nästkommande kapitel.

4.1 Teoretiskt ramverk

Komplexitetsteori handlar om att försöka förstå vilka utmaningar en komplex omvärld medför för en organisation som skall agera i den och behandlar det faktum att komplexa situationer påverkar aktörer och deras förhållande till varandra vid hantering av komplicerade situationer. Mot denna bakgrund bedöms följande egenskaper hos komplexa system vara särskilt intressanta att lyfta fram för den fortsatta analysen:²⁹

- Komplexa system kännetecknas av att aktörer i systemet ständigt anpassar sig till varandra, för att på bästa sätt försöka nå sina mål. Komplexiteten växer fram i de mönster av *ständig anpassning* som uppstår när många aktörer samexisterar. Varje anpassningsåtgärd kan vara enkel och förutsägbar, men systemets beteende i sin helhet blir mycket svårt att förutsäga.
- Denna process av ständig anpassning innebär att nya beteenden i systemets helhet hela tiden uppstår. Dessa nya mönster brukar beskrivas som *emergens*.
- En aktör i ett komplext system kan inte ha förutsättningar att förstå hela systemets beteende, denna egenskap brukar kallas *inkompressibilitet*,

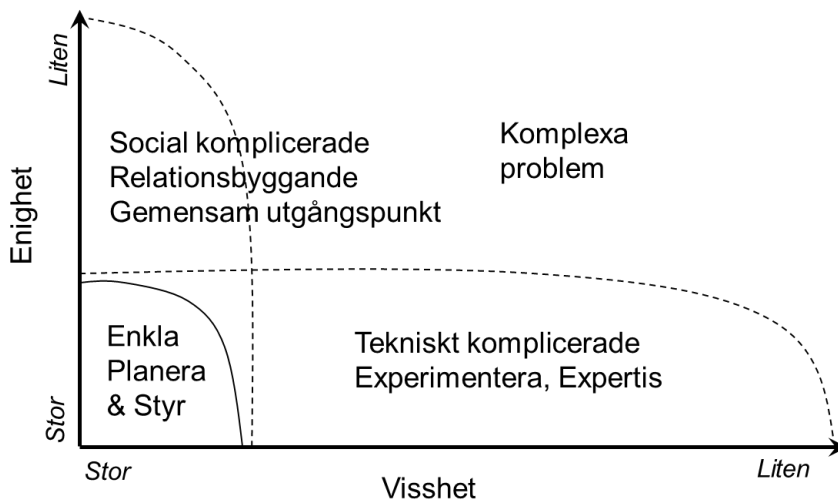
²⁸ Försvarsmakten (2005), *Doktrin för gemensamma operationer*, M7740-774003.

²⁹ En utförligare behandling finns i Frelin, J & Ödlund, A. (2012).

d.v.s. att ett komplext system inte kan simuleras med en modell som är mindre komplext än systemet självt.

- Dessa egenskaper skapar tillsammans ett stort mått av *osäkerhet*. Nya utmaningar och nya samverkansbehov kan hela tiden uppträda, som är principiellt omöjliga att förutse.

Alla system och situationer behöver inte ses som komplexa. För att bedöma ett systems komplexitet kan ett s.k. Stacey-diagram användas, vilket använder *enighet* och *visshet* som två parametrar för att bedöma komplexitet. Med *enighet* avses i princip hur eniga olika intressenter är om ett problem och dess önskvärda lösningar och avser alla relevanta intressenter, inte bara de intressenter som har tillträde till beslutsprocessen. Viktiga externa intressenter måste också beaktas. Med *visshet* avses framför allt hur väl kartlagda orsak och verkan-samband är i systemet. Figur 1 nedan visar att om både enigheten och vissheten är stor är situationen enkel. Om enigheten är liten men vissheten stor talar man om en socialt komplicerad situation. Om enigheten är stor men vissheten är liten är det en tekniskt komplicerad situation. Om till sist både enigheten och vissheten är liten är det en komplex situation.



Figur 1: Stacey-diagrammet³⁰

Dessa parametrar (enighet och visshet) måste förstås i jämförelse mellan olika system, då det inte finns något "objektivt" sätt att mäta dem. Hur komplex en situation uppfattas vara beror dels på den valda systemavgränsningen, dels på hur parametrarna tolkas. Det är rimligt att tänka sig att komplexiteten är högre på

³⁰ Patton (2011) samt Geyer & Rihani (2010).

strategisk nivå än på taktisk nivå, även om många taktiska ledare ställs inför relativt omfattande komplexa utmaningar.³¹

Erfarenheten från framgångsrik samverkan i krissituationer tyder på att framgångsrik samverkan kännetecknas av tydlighet i ansvar och uppgifter, samt att samverkan är förberedd.³² Detta förutsätter att samverkansbehovet är förutsett. I fallet med svenska myndigheter innebär det oftast att samverkan är inskriven i styrande dokument. Ur ett komplexitetsteoretiskt perspektiv innebär detta att den övergripande ledningen (i det här fallet regeringen) tar på sig komplexiteten och skapar enkelhet för underlydande myndigheter för att underlätta en effektiv hantering. Samverkanssituationen förs nedåt och till vänster i Staceydiagrammet, och förenklas därigenom.

Denna tydlighet är dock bara möjlig för förutsebara situationer. Komplexitet innebär emellertid att oförutsedda och oförutsebara situationer alltid kommer att inträffa. Generellt sett finns det därför alltid ett kvarstående behov för en organisation i en komplex omvärld att hitta sätt att samverka i oförutsedda situationer med oklara roller och otydliga uppgifter.

4.2 Internationell samverkan

Utifrån ett komplexitetsteoretiskt perspektiv kan inledningsvis konstateras att de mer diversifierade förhållanden som råder i internationella insatser gör det svårare för en överordnad nivå att skapa enkelhet för olika aktörer genom att ge tydlig styrning. I många fall saknas till exempel en gemensam ledningsnivå. Detta i kombination med mängden aktörer med olika utgångspunkter gör att såväl vissheten som enigheten är liten (se Stacey-diagrammet). I andra fall kan delar av systemet stå under gemensam ledning. Många viktiga aktörer kommer därutöver alltid att stå utanför ett samordnat ledningssystem vilket påverkar allas arbete. Systemet måste därför kunna hantera att nya samverkansbehov och att nya samverkanspartners uppstår efterhand.

De senaste åren har det utvecklats flera koncept som söker en ökad samordning av aktörerna i en internationell, säkerhetsfrämjande insats. Det handlar främst om Comprehensive Approach, som används av EU och Nato, och Integrated Missions, som används inom FN. Bägge dessa koncept ställer militära och civila resurser under en gemensam ledning i syfte att samordna deras verkan i ett insatsområde. Inget av dessa koncept har genomförts fullt ut i praktiken, även om FN har kommit längre än EU och Nato.³³

³¹ Frelin & Ödlund (2012).

³² Ödlund, A (2007).

³³ Ekengard, A. (2009) samt Hull, C. (2008).

Framgångsrik samverkan i krissituationer kännetecknas av att samverkan är förberedd, samt med tydlighet i ansvar och uppgifter. Ur ett komplexitetsteoretiskt perspektiv är däremot en större grad av *samordning* inte alltid önskvärd. I en mycket dynamisk situation är det viktigare att de olika aktörerna i en insats har en tillräckligt stor handlingsfrihet för att möta snabbt föränderliga situationer. En utmaning är att tydligheten i styrning kan komma till priset av för liten flexibilitet.³⁴ Därmed är det inte troligt att ens en väl genomförd allomfattande ansats löser upp den komplexitet som internationella insatser omfattar. En för stor grad av centraliserad styrning kan t.o.m. bli ett hinder för framgångsrikt handlande. Den allomfattande ansatsen har dessutom kritiserats för att försöka integrera humanitära aktörer i ett säkerhetsfrämjande sammanhang, något som hotar de humanitära aktörernas neutralitet och opartiskhet.³⁵

Flera länder har sökt samordna sina egna nationella myndigheters verksamhet i internationella insatser, vilket brukar betecknas som en ”whole of government approach”, på svenska: ett nationellt samlat agerande.³⁶ Erfarenheterna från Afghanistan tyder på att nationell samverkan kan påverka situationen negativt, genom att divergerande agendor i de sändande länderna påverkar i större utsträckning än situationen i insatsområdet.³⁷ En studie av svensk nationell samverkan i Afghanistan visar på begränsade resultat av denna. I studien lyfts samtidigt fram att internationell samverkan bedöms vara viktigare för att skapa resultat.³⁸

De ansatser för samordning i internationella ansatser som har lanserats har inte genomförts fullt ut. I flera avseenden förefaller de vara behäftade med inbyggda brister, som gör att de även vid fullständig implementering bedöms ge allvarliga negativa sidoeffekter. En central utmaning i sammanhanget är dessutom att flera viktiga intressenter troligtvis alltid kommer att verka utanför de integrerade systemen.

Vid en utvärdering av det svenska PRT i Mazar-e-Sharif 2009 belystes särskilt CIMIC-funktionen på plats.³⁹ Den befanns vara behäftad med brister, speciellt vad gäller personalens utbildningsnivå och ifråga om att deras fokus snarare låg på att genomföra kortsiktiga projekt än på ett långsiktigt samverkansarbete.

En viktig slutsats är att samverkan varken är okomplicerad eller oproblematiske. Ett bra system för samverkan i en internationell kontext utifrån FM:s perspektiv

³⁴ de Coning, C. H. (2012).

³⁵ MacDermott, J. (2009).

³⁶ Roosberg, H. (2011).

³⁷ Goodhand, J., & Sedra, M. (Jan 2010), s.78-102.

³⁸ Tham Lindell, M & Hull Wiklund, C (2011).

³⁹ Derblom, M, Frelin, J, Lindén, K, Nilsson, C & Tejpar, J (2009).

bör skapa förutsättningar för FM:s förband att vara effektiva aktörer i ett komplext internationellt system.

Slutligen är ytterligare en aspekt av internationell samverkan som bör uppmärksammas FM:s förmåga att ta emot stöd utifrån vid kriser, t.ex. Host Nation Support (HNS). Erfarenheterna från detta är ytterst begränsade och kräver vidare analys innan man kan uttala sig om nytta och effekter.

4.3 Nationell samverkan

Som nämnts ovan kännetecknas framgångsrik samverkan av tydlighet i ansvar och uppgifter, samt av att samverkan är förberedd. Ur ett komplexitetsteoretiskt perspektiv innebär detta på ett nationellt plan att den övergripande nivån (här regeringen) tar på sig komplexiteten och skapar enkelhet för underlydande myndigheter för att underlätta effektiv hantering. Flera utmaningar inom ramen för nationell samverkan kan härledas ur denna tes.

Att stödja samhället vid kriser och katastrofer är en av FM:s fyra huvuduppgifter och en uppgift som regeringen i propositioner och skrivelser ofta lyfter fram vikten av. Stödet ska emellertid till skillnad från övriga uppgifter kunna inordnas i FM:s ordinarie verksamhet och får inte bli dimensionerande eller utgöra ett hinder för ordinarie verksamhet. I detta ligger flera utmaningar. Det handlar bland annat om den för krisberedskap så avgörande planeringen och arbetet i ”före-fasen”. I vilken utsträckning kan en icke dimensionerande uppgift inkludera detta, vilken prioritet ska detta ges och vilken roll har FM egentligen i förhållande till civila aktörer i denna fas?

Riksrevisionen konstaterar 2011 vad gäller FM:s stöd till samhället att regeringens styrning delvis är dubbelbottnad samt att regeringen varken varit tydlig med vad uppgiften innebär eller vilket ansvar FM har. Vidare konstaterar Riksrevisionen att det inom FM visserligen uttalas tydliga krav på att förband inom myndigheten ska kunna lösa uppgiften – att bistå samhället – men att det inte formuleras några krav på förberedelser. Samverkan mellan FM och det övriga samhället bedöms i realiteten vara begränsad. En av Riksrevisionens viktigaste slutsatser är därför att det finns ett behov av att stärka systemet så att aktörer som ansvarar för krishantering i större utsträckning kan förstå FM:s roll och dess möjligheter att bistå samhället.⁴⁰ Regerings avsikt är, å ena sidan, att skapa handlingsfrihet och flexibilitet.⁴¹ Författarna konstaterar att komplexiteten utifrån Riksrevisionens resultat, å andra sidan, överförs på myndigheterna i stor utsträckning.

⁴⁰ RiR 2011:15. Riksrevisionen avser att följa upp sin granskning under 2012/2013.

⁴¹ Intervju vid Försvarsdepartementet den 23 oktober 2012.

Tidigare FOI-studier har visat att det för civila myndigheter framstår som otydligt hur och i vilken utsträckning FM:s resurser kan komma samhället till nytta.⁴² Därutöver skiljer sig delvis tolkningen/förståelsen av begrepp och regler åt inom civila myndigheter och inom FM. Det handlar här bland annat om civil-militär samverkan och myndighetssamverkan, FM:s möjligheter och begränsningar vid stöd till samhället etc. Här bedömer författarna att det finns behov av en grundlig genomlysning av FM:s roll, ansvar och tillgängliga resurser för att skapa transparens i systemet och i förlängningen ökad operativ effekt och resurseffektivitet. Vad gäller frågan om andra aktörers stöd till FM är området ännu så länge relativt outforskat, och behovet av att analysera förekomsten av stöd till FM är stort.

Svårigheterna kopplade till det faktum att FM:s uppgift att stödja samhället inte är dimensionerande synes också utsträckas till totalförsvarsamverkan. MSB har i detta sammanhang konstaterat att det pågående arbetet med försvarsplanering inför höjd beredskap visar på behovet av att FM formellt ingår i det system som ska hantera olika former av allvarliga kriser som kanske också på sikt kan utvecklas till ett angrepp på landet eller i vårt närområde.⁴³

Det är emellertid inte enbart rörande FM:s roll och stöd som det finns oklarheter. Inom ramen för försvarsplaneringen är en central fråga hur det civila försvaret ska stödja FM. En mycket viktig aspekt att genomlysa i detta sammanhang är behovet av privat-offentlig samverkan. Flera av de resurser och förmågor som tidigare ägdes av staten är nu privatägda eller opereras av privata aktörer. Ett exempel på sistnämnda är isbrytarna som numera ägs av Sjöfartsverket men bemannas av företag inom offshore-industrin. Hur påverkar denna privatisering FM:s arbete och det civila samhällets möjligheter att stödja FM i försvarsplaneringen? Vilket förhållningssätt bör intas och hur ser vägen framåt ut?

⁴² Forsström, Lagerström & Tejpar (2010), s. 26 f.

⁴³ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2012), Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut (MSB:s underlag till AG Säkpol).

5 Slutsatser – aktuella studieområden

Utgångspunkten för denna rapport är att FM vill utveckla sin samverkansförmåga. I linje med detta diskuterades i kapitel 4 de identifierade utmaningarna i ljuset av den teoretiska ansatsen och de tidigare presenterade förutsättningarna. Nedan presenteras under 5.1 studieområdena och under 5.2 en tidsplan för det fortsatta arbetet med att ta fram en roadmap för att utveckla FM:s samverkansfunktion.

5.1 Studieområden

Studieområdena nedan syftar alla till att öka kunskapen om samverkan, samt till att identifiera de åtgärder som behöver vidtas för att på kort och lång sikt utveckla FM:s samverkanförmåga. Inför varje studie eller annan aktivitet inom ramen för studieområdet bör en offertdialog föras mellan FM och FOI med fokus på innehåll och tidsåtgång. Det bör uppmärksammas att studierna ska betraktas som förslag som bör vidareutvecklas, kompletteras, rangordnas efter prioriteringar eller begränsas i dialog med FM för att på bästa sätt möta FM:s behov av stöd i det fortsatta arbetet med en roadmap.

Utvärdering av befintliga samverkansstrukturer

En utvärdering av befintliga samverkansstrukturer är en studie som bör göras i ett inledande skede av arbetet. Studien skulle ta avstamp i en kartläggning av befintliga strukturer (inklusive regelverk och organisatoriska förutsättningar), samt en kartläggning av styrande omvärldsparametrar för att sedan möjliggöra en utvärdering av dessa. Syftet skulle vara att identifiera faktorer som kännetecknar ett bra system för samverkan, t.ex. i form av effektivitet och interoperabilitet. Som ett led i detta identifieras därtill vilka samverkansproblem som måste åtgärdas för att utveckla samverkan.

FM:s roll i regelverk och praxis

I denna studie skulle det göras en genomgång av den författningsreglering och praxis som styr civil-militär samverkan, både direkt och indirekt samt i internationell och nationell kontext. Vilka är möjligheterna och begränsningarna för FM? Finns det motstridigheter eller tvetydligheter som gör författningsregleringen svårtolkad? Hur tolkas regleringen idag av FM och andra centrala aktörer? Och hur har praxis utvecklats mot denna bakgrund? Syftet är dels att bidra till kunskapsuppbyggnad inom FM genom att sätta in verksamheten i en kontext, dels att utveckla andra aktörers förståelse för FM:s roll. Ett exempel på en fråga som är värd att särskilt uppmärksamma inom ramen för studien är att FM:s stöd till det civila samhället inte är dimensionerande men likväl en av

myndighetens huvuduppgifter. Denna studie kan antingen vara självständig eller utgöra en del i en annan studie.

Förslag 1: Studie om författningsreglering och praxis, med tillagd del om hur FM hanterar och tolkar regelverken och vad man bedöms kunna och inte kunna göra m.h.t. regelverken.

Förslag 2: Mindre delstudie som ingår i en annan studie. Då endast en kartläggning av regelverken och tolkningen av dessa och ingen analys av FM:s hantering av regelverken.

FM roll i nationell och internationell kontext – en behovsanalys utifrån ett försvarsmaktsperspektiv

I denna studie bör fokus ligga på att klargöra vilka behov av samverkan som finns idag. Behovsanalysen ska ta sin utgångspunkt i FM:s perspektiv, resurser och förmågor samt andra aktörers behov av dessa. Det krävs vidare en jämförelse av samverkansbehoven, internationellt och nationellt. Ett förslag är att exemplifiera detta genom en CBRNE-händelse. Vilka trender kan iakttas i internationell respektive nationell samverkan? Slutligen ska en fördjupad diskussion föras kring de samlade behov som FM:s samverkansförmåga ska möta.

Samverkansteori

Samverkan sker ofta och i alla olika typer av situationer, inte enbart vid kriser och krigssituationer, och måste kunna implementeras i systemet som en naturlig del av arbetet för att vara så effektiv som möjligt. I krigssituationer är dessutom den informella samverkan samt samverkan i ad hoc-situationer på olika nivåer viktiga komponenter. På den internationella arenan, likväl som på den nationella arenan, förändras förutsättningarna för samverkan kontinuerligt. Nya aktörer, exempelvis i form av privata företag, förändrade organisatoriska förutsättningar och förändringar i rådande regelverk påverkar kontinuerligt samverkansprocesserna. Det saknas en teoretisk ansats som tar hänsyn till ad hoc-samverkan och informell samverkan av denna karaktär. Detta gör det svårt att vetenskapligt belägga slutsatser avseende samverkan och hur denna bäst kan utvecklas i olika kontexter i fortsatta studier av FM:s civil-militära samverkan. FOI önskar av detta skäl, och för att bidra till en fördjupad förståelse av samverkan, utveckla Ödlunds samverkansteori⁴⁴ med dessa faktorer och anpassa och inrikta teorin med fokus på FM. Studien skulle med fördel kunna ingå som en del i en annan av de föreslagna studierna.

⁴⁴ Se Ödlund, A. (2011), Ödlund, A. (2007) samt Ödlund, A. (2010), s. 96-107.

Jämförande studie av J9 med motsvarande funktioner i andra länder

Hur samverkansfunktioner inom insatsstaber är organiserade kan påverka hur man arbetar och vilka utvecklingsmöjligheter som finns. Att göra en jämförande studie av samverkanfunktionerna på strategisk och operativ nivå bedöms därför vara värdefullt för att möjliggöra en fördjupad analys av J9:s roll och identifiera utvecklingsmöjligheter. Fokus borde ligga på de organisatoriska förutsättningarna, rekrytering, utbildning etc. Urvalet av länder skulle till exempel kunna göra med fokus på länder vars organisation skiljer sig väsentligt från den svenska, såsom t.ex. Norge och Storbritannien. En sådan ansats bedöms kunna bidra med nya ingångsvärden till J9 och samverkansfunktionerna i Sverige.

Roller och ansvar i HKV

Denna studie skulle kunna behandla den organisatoriska ansvarsfördelningen gällande samverkan inom HKV, samt hur ansvarsfördelningen påverkar samverkansarbetet. Studiens genomförande förutsätter ett nära samarbete och dialog med FM.

Ledningsförhållanden i samverkan

Ett återkommande problem, som FOI har lång erfarenhet av att studera och analysera, är hur ledningsförhållandena ser ut i internationella insatser, samt vilken effekt det får på samverkan. Tydlighet i styrning kan komma till priset av för liten flexibilitet. Ett bra system för samverkan i en internationell kontext bör skapa förutsättningar för FM:s förband att vara effektiva aktörer i ett komplext internationellt system. Delar av systemet kan stå under gemensam ledning, men många viktiga aktörer kommer alltid att vara oberoende vilket påverkar allas arbete. Denna studie fokuserar på hur ledningsförhållandena i olika samverkanssituationer skall struktureras med hänsyn till militära behov och civila aktörers självständighet, samt vilka effekterna kan bli som resultat av olika typer av ledningsförhållanden baserad på olika insatskontexter.

Försvarsplanering av idag – förutsättningar och utmaningar

Mot bakgrund av den försvarspolitiska inriktning som fastställdes 2009 har regeringen beslutat om nya anvisningar för den nationella försvarsplaneringen. FM:s fortsatta arbete med försvarsplaneringen bör enligt regeringens direktiv ske samordnat med myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt krisberedskapsförordningen. Den nya försvarsplaneringen aktualiserar därmed bland annat frågan om det civila försvarets roll och utmaningar inom ramen för ett totalförsvar av idag. Mycket har förändrats: insatsförsvar, regelverk, nya aktörer m.m., vilket påverkar det civila försvarets förutsättningar att stödja och samverka med FM. Den föreslagna studien är tänkt som ett första steg i en ansats att klarlägga det civila försvarets förhållande till FM inom ramen för försvarsplaneringen. I fördjupade analyser skulle större fokus kunna läggas på mål, medel och metod för FM:s fortsatta arbete på området.

Privat-offentlig samverkan i försvarsplaneringen

Mot bakgrund av de senaste årens utveckling mot ökad privatisering av samhällsviktiga funktioner och privat opererade plattformar har behovet av privat-offentlig samverkan ökat inom ett flertal politikområden, däribland försvar. Denna studie, som är tänkt som en fortsättning på studien ovan, skulle fokusera på FM:s samverkan med privata aktörer inom ramen för försvarsplaneringen.

Internationellt stöd till FM

Denna studie fokuserar på andra aktörers stöd till FM ur olika perspektiv. Det krävs en kartläggning av möjliga situationer då frågan om internationellt stöd kan aktualiseras och de författningar som styr, både om det handlar om militärt stöd och/eller civilt stöd. Studien hanterar både de situationer då FM tar hjälp utifrån vid kris eller katastrof i Sverige, och/eller situationer då det kan bli aktuellt med stöd till FM, t.ex. Host Nation Support (HNS).

Hur kan FM:s samverkansförmåga utvecklas?

Denna studie bygger till stor del på att flera av de tidigare studieförslagen är genomförda och att behoven av samverkan har identifierats och problematiserats. Studien bör med avstamp i tidigare resultat utmynna i slutsatser avseende vilka *konkreta åtgärder* på kort och lång sikt som bör vidtas för att utveckla samverkansförmågan. Som ett led i detta bör även frågan om hur man mäter effekten av samverkan (resurseffektivitet, operativ effekt, interoperabilitet etc.) diskuteras. För att möjliggöra relevanta slutsatser som tar hänsyn till samtliga centrala svenska aktörers perspektiv bedöms det vara avgörande med ett flertal aktiviteter utöver litteraturstudien, såsom seminarier och spel som involverar dessa.

5.2 Förslag på tidsplan

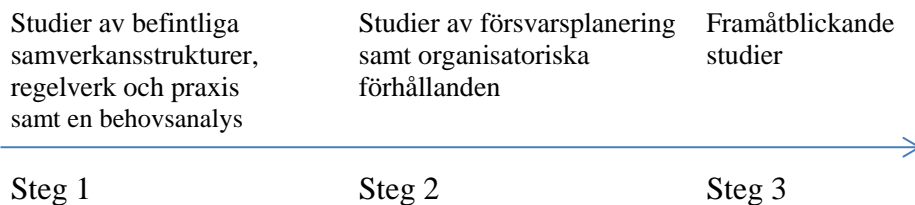
Inom ramen för nästa steg i arbetet med att ta fram en roadmap bedömer FOI efter dialog med FM att det är särskilt viktigt att identifiera mål, medel och metoder för samverkan i ett framåtblickande perspektiv. Hur bör FM utveckla sin samverkan? Hur kan ett nytt system för samverkan i FM se ut i framtiden? Hur mäter man effekten av samverkan? Nätverksbyggande med andra myndigheter och aktörer inom krishantering är en viktig förutsättning för lyckad samverkan. Detta gäller såväl nationellt som internationellt. Centralt är vidare att identifiera de styrande omvärldsparametrarna i närområdet, inom EU samt internationellt. Resursfrågan är central. Hur sker avvägningen av svenska resurser? Vilka svenska resurser kan avdelas för internationella insatser m h t nationella behov? I ett nationellt perspektiv är en viktig fråga huruvida en ändring i styrande författningar resulterar i att handlingsfriheten för FM minskar och om den risken är värd att ta för att uppnå tydligare styrning.

Slutligen bör nästa steg i en roadmap innehålla milstolpar och leveranser samt förslag på åtgärder. Roadmapen ska besvara frågorna vad som bör göras och vad det ska leda till, samt ska medverka till bättre styrning av samverkanssystemet.

Nedan presenteras ett *förslag på tidsplan* för det fortsatta arbetet med att ta fram en roadmap för FM:s samverkansarbete. Steg 1 innefattar tre studier inkluderat sidoaktiviteter, exempelvis seminarier med berörda aktörer. Studierna fokuserar på förutsättningarna för samverkan och fokuserar på befintliga samverkanstrukturer, FM:s roll i regelverk och praxis samt en behovsanalys av FM:s roll i nationell och internationell kontext.

Steg 2 föreslås innehålla fem studier med gemensamt fokus på försvarsplanering, organisatoriska förutsättningar för samverkan på HKV samt ledningsförhållanden vad gäller samverkan. Detta kompletteras av en internationell jämförelse av J9 och motsvarande funktioner i andra länder.

Steg 3 ägnas åt framåtblickande studier, med fokus på andra myndigheters stöd till FM, samt var FM är på väg gällande samverkansarbetet och hur man kan arbeta för att utveckla FM:s samverkansförmåga. En studie av internationell samverkan är lämplig här. Studien med arbetsnamnet *Hur kan FM:s samverkansförmåga utvecklas?* är en mycket omfattande studie som till stor del bygger på tidigare genomförda studier. Med bakgrund i tidigare resultat, ger den framåtblickande konkreta förslag på hur FM kan arbeta för att utveckla sin samverkansförmåga.



6 Källförteckning

Offentligt tryck

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap

Lag (2003:778) om skydd mot olyckor

Förordning (2002:375) om Försvarsmaktens stöd till civil verksamhet

Förordning (2003:789) om skydd mot olyckor

Förordning (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten

Förordning (2009:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar

Proposition 2011/12:1 Utgiftsområde 6

Proposition 2012/13:1 Utgiftsområde 6

Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Försvarsmakten

Riksrevisionen, Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser, RiR 2011:15

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

Övriga skriftliga källor

Asplund et al.(2003), *Civil-militär samverkan på central nivå – Samverkan mellan Försvarsmakten och centrala myndigheter inom ramen för totalförsvar och fredstida krishantering*, FOI-R--0933--SE.

Council of European Union, 7 november 2003, Civil-Military Co-ordination (CMCO), 14457/03.

de Coning, C. H. (2012), *Coherence and International Cooperation: A Complexity Theory Approach to the Coordination Dilemma in Peacebuilding Operations*, Stellenbosch University, PhD Thesis

- Derblom, M, Frelin, J, Lindén, K, Nilsson, C & Tejpar, J (2009), *Utvärdering av PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE (Hemlig)
- Ekengard, A. (2009), *Coordination and Coherence in the Peace Operation in the Democratic Republic of Congo*, FOI-R--2805--SE.
- Geyer, R., & Rihani, S. (2010), *Complexity and Public Policy. A new approach to 21st century politics, policy and society*. London: Routledge.
- Forsström, A., Lagerström, M. & Tejpar, J. (2010) *Myndighetssamverkan vid nationell krishantering – Samverkansförutsättningar i ett föränderligt krishanteringssystem*, FOI-R--3063--SE.
- Frelin, J & Ödlund, A (2012): *Ett lärande försvar? Förutsättningar för Försvarsmaktens erfarenhetshantering*, FOI-R--3420--SE
- Försvarsmakten (2001), *Handbok CIMIC*
- Försvarsmakten (2005), *Doktrin för gemensamma operationer*, M7740-774003
- Goodhand, J., & Sedra, M. (Jan 2010). Who owns the peace? Aid, reconstruction, and peacebuilding in Afghanistan. *Disasters*. Vol. 34, s 78-102
- Hull, C (2008), *Integrated Missions - A Liberia Case Study*, FOI-R--2555--SE
- Ljung, B., Malmjöf, T., Neretnieks, K. & Winnerstig, M. (2012) *The Security and Defensibility of the Baltic States. A Comprehensive Analysis of a Security Complex in the Making*, FOI-R--3471--SE
- MacDermott, J. (2009), *Humanitära organisationers villkor för civil-militär samverkan*, FOI-R--2808--SE
- MSB (2012), Underlag inför nästa försvarspolitiska inriktningsbeslut (MSB:s underlag till AG Säkpöl).
- NATO (2003), NATO civil-military cooperation (CIMIC) doctrine. NATO: Allied Joint Publication-9.
- Nilsson et al. (2009), *Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser – den allomfattande insatsens beståndsdelar*, FOI-R--2804--SE.

Nilsson & Lagerström (2006), *Civil-militär samverkan i princip och praktik*, FOI-R---2104--SE.

Patton, M. Q. (2011), *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York: The Guilford Press; 1 edition.

Roosberg, H. (2011), *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin. En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC*, FOI-R--3321--SE

Tham Lindell, M & Hull Wiklund, C (2011), *Jakten på synergin. Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e-Sharif*, FOI-R--3356--SE

Ödlund, A. (2011) *Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom HKV – förutsättningar och utveckling*, FOI-R--3343--SE

Ödlund, A. (2007) *Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishanteringen*
FOI-R--2425--SE

Ödlund, A. (2010) Pulling the same way? A multiperspectivist study of crisis cooperation in government, *Journal of contingencies and crisis management*, Vol 18, No 2.

Muntliga källor

Samtal med Departementssekreterare Thomas Eneström, Fö Enheten för samordning av samhällets krisberedskap (Fö/SSK), 2012-10-23.

Internetkällor

www.nordred.org

www.regeringen.se

www.sakerhetspolitik.se

7 Bilaga 1 – tidigare FOI-rapporter

Asplund, Beausang, Hartoft, Wahlberg *”Civil-militär samverkan vid internationella insatser: från koncept till praktiskt genomförande”* FOI-R--0727--SE.

Asplund, Olsson *”Internationell fredstida katastrofhantering. FM möjligheter att stödja katastrofinsatser”* FOI-R--1848--SE .

Bandstein *”Civil-militär samverkan i internationella insatser”* FOI Memo 3309.

Egnell *”Civil-Military Aspects of Effectivness in Peace Support Operations”* FOI-R--2480--SE.

Forsström, Lagerström, Tejpar *”Myndighetssamverkan vid nationell krishantering”* FOI-R--3063--SE.

Forsström, Åhman *”EU:s insatsförmåga”* FOI-R--3403--SE.

Hanssen *”Civil-Military Interaction in the European Union”* FOI-R--3015--SE.

Hull, Derblom *”Vad är Comprehensive Approach?”* FOI-R--3195--SE.

Skeppström, Wikén *”Totalförsvaret och Comprehensive Approach”* FOI-R--3350--SE.

Roosberg *”Allomfattande ansatser och expeditionära operationer”* FOI-R--3443--SE.

Roosberg *”Civil-militär samverkan i koncept och doktrin”* FOI-R--3321--SE.

Norén, Roosberg, Ödlund *”Civil-militär samverkan på regional nivå”* FOI-R--3426--SE.

Nilsson, Hull, Derblom, Egnell *”Comprehensive Approach i fredsfrämjande insatser”* FOI-R--2804--SE.

Nilsson, Lagerström *”Civil-militär samverkan i princip och praktik”* FOI-R--2104--SE.

Wahlberg, Asplund, Beausang, Hartoft *”Civil-militär samverkan på central nivå”* FOI-R--0933--SE.

Wahlberg, Asplund, Olsson *”Koncept för civil-militär samverkan vid fredsfrämjande insatser”* FOI Memo 1597.

Ödlund *”Civil-militär samverkan i fredstida kriser och under höjd beredskap”* FOI-R--3006--SE.

Ödlund *"Interorganisatorisk samverkan som nationell resurs i krishantering"*
FOI-R--2425--SE.

Ödlund *"Civilt försvar och höjd beredskap"* FOI-R--3252--SE.

Ödlund *"Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom HKV –
förutsättningar och utveckling"* FOI-R--3343--SE.

Ödlund *"Försvarsmaktens framtida roll i civil krishantering"* FOI-R--2605--SE.

