

Vid ledning av internationell insatslogistik ställs förmågan till samverkan på sin spets. Comprehensive Approach i ledningen av insatslogistik innebär ett interoperabelt och flexibelt logistikstöd med en för insatsen gemensam målbild. I denna studie presenteras lessons learned från allomfattande insatser samt hur dessa erfarenheter driver utvecklingen inom ledningen av logistik.

Att samexistera, samverka och samordna i en komplex situation ger möjligheter att uppnå effektiviseringsfördelar och effekter i linje med målbilden. Med försiktighetsprincipen och med ett pragmatiskt arbetssätt som vägledning läggs grunden för samverkan.

I projektet Ledning av logistik finns en målsättning att tillföra och dela kunskap i organisationen. Under 2012 genomfördes i detta syfte en workshop session hos FOI där externa forskare och deltagare från försvarssektorn bidrog med expertis och erfarenheter från allomfattande insatser.

Ledning av Logistik & Comprehensive Approach



Karin Schröder & Elvira Kaneberg

Ledning av Logistik & Comprehensive Approach

Från samexistens till samverkan med en allomfattande ansats

Karin Schröder & Elvira Kaneberg

Karin Schröder & Elvira Kaneberg

Ledning av Logistik & Comprehensive Approach

Från samexistens till samverkan med en allomfattande ansats

Titel	Ledning av Logistik & Comprehensive Approach
Title	Logistics within the Comprehensive Approach
Rapportnr/Report no	FOI-R—3639--SE
Månad/Month	Februari
Utgivningsår/Year	2013
Antal sidor/Pages	101 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	FMV
FoT område	19
Projektnr/Project no	E115172
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

Denna studie har genomförts inom projektet Ledning av logistik, en studie inom ramen för FoT Logistik med avsikt att bidra till utvecklingen av Försvarsmaktens internationella logistikverksamhet på lång sikt. I denna rapport undersöks på vilket sätt en *Allomfattande ansats* s.k. *Comprehensive Approach* kan påverka logistiken vid en internationell insats. I studien anges vilket inflytande en *Comprehensive Approach* i en internationell insats har eller bör ha på planeringen av insatslogistiken samt på vilka sätt ledningen av insatslogistik i Försvarsmakten kan utvecklas i linje med *Comprehensive Approach*.

I rapporten diskuteras en allomfattande ledning av internationell insatslogistik med avseende på samverkan med myndigheter, humanitära aktörer, andra civila aktörer och leverantörer samt den internationella insatslogistikens miljöpåverkan på lång och kort sikt.

I projekt ledning av logistik finns en målsättning att sprida och dela kunskap i organisationen. Under 2012 genomfördes i detta syfte en workshop session hos FOI med externa föreläsare och kunskapsutbyte mellan deltagare som speglas i denna rapport.

Nyckelord: Logistik, insatslogistik, logistikledning, comprehensive approach, allomfattande ansats, logistiksamverkan, humanitär logistik, civil samverkan, grön logistik, myndighetssamverkan, humanitära insatser

Summary

This study has been conducted as part of a project at the Swedish Defence Research agency regarding the long term development of international strategic and operational logistics.

In this report the concept of *Comprehensive Approach* is studied focusing on its effects on the multinational logistics carried out within the mission. The study aims to establish the impact a *Comprehensive Approach* has or should have in the planning phase of an operation and how the Swedish Armed Forces may adapt their logistics function in order to act in line with the *Comprehensive Approach*.

Keywords: Logistics, multinational logistics, comprehensive approach, humanitarian logistics, green logistics

Innehållsförteckning

Rapporten i sammandrag

1	Inledning	15
1.1	Bakgrund	16
1.2	Syfte och mål.....	16
1.3	Frågeställning.....	17
1.4	Definitioner	17
1.5	Metod och genomförande	19
2	Comprehensive Approach	21
2.1	Definition av Comprehensive Approach.....	21
2.2	Allomfattande ansats i Försvarsmakten	22
3	Ledning av logistik och Comprehensive Approach	24
3.1	Från samexistens till samordning.....	24
4	Militär och humanitär samverkan	28
4.1	Det humanitära utrymmet.....	28
4.2	Riktlinjer och verktyg för samverkan	29
4.3	Möjligheter för samverkan	33
4.4	Reflektion	36
5	Civila och kommersiella intressen	39
5.1	Multinationella företag	39
5.2	Lokala leverantörer.....	40
5.3	Reflektion	42
6	Internationell insatslogistik och miljöpåverkan	44
6.1	Framtidens logistiska möjlighet och utmaning	44
6.2	Logistiska fotavtryck – en aktuell fråga	45

6.3	Hinder och drivkrafter	48
6.4	Effektivitet och effekt	49
6.5	Reflektion	51
7	Erfarenheter från Kanadensiska insatser	54
7.1	Humanitära insatser	54
7.2	Ett militärt perspektiv	57
7.3	Lessons Learned	60
7.4	Reflektion	67
8	Myndighetssamverkan i Sverige	72
8.1	Ett svenskt perspektiv	72
8.2	Förutsättningar för samverkan	73
8.3	Samverkan vid humanitära insatser	74
8.4	Reflektion	76
9	Diskussion och rekommendation	78
9.1	Trender och drivkrafter	78
9.2	Slutsats	85
10	Förslag på fortsatta studier	87
11	Förkortningar	89
12	Referenser	91
13	Bilaga 1: Workshop – Effektivitet och effekt i ett allomfattande perspektiv	96
13.1	Resultat från workshop	97

Rapporten i sammandrag

I detta sammandrag ges en övergripande orientering om rapportens innehåll samt resulterande reflektioner och rekommendationer. För läsförståelse, analys och resonemang rekommenderas läsning av hela rapporten.

Projektet

Denna studie är en avslutning på projekt ”Ledning av logistik” vilket bedrivits inom ramen för FOT-logistik sedan 2010 i avsikt att bidra till utvecklingen av Försvarmaktens internationella logistikverksamhet på lång sikt. Under 2012 genomfördes en studie¹ avseende intern samverkan i logistikfunktionen vilken ligger till grund för denna rapport avseende extern samverkan och allomfattande ansats s.k. *Comprehensive Approach* vid internationella insatser.

Mål och syfte

Syftet med studien är att beskriva förutsättningar och ge förslag på utveckling av insatslogistiken med avseende på internationella insatser med allomfattande ansats. Samt att klargöra om och på vilket sätt en insats med allomfattande ansats s.k. *Comprehensive approach* kan eller bör påverka planeringen.

Projektet har även målsättningen att sprida kunskap och erfarenheter från den civila sektorn till Försvarmakten. Med detta i åtanke genomfördes en workshop med externa gästföreläsare samt representanter från Försvarmakten och Försvarets Materielverk under vilken föreläsare och deltagare delgav varandra sin expertis och erfarenheter från allomfattande insatser.

Begreppet ”Comprehensive Approach”

I samband med fredsfrämjande insatser har konfliktodynamiken ofta präglats av humanitär problematik och motsättningar mellan aktörer i området. Militära insatser har ur ett historiskt perspektiv haft framgång i att skapa stabilitet i ett konfliktområde men samhällsstruktur och levnadsförhållanden för befolkningen har inte påverkats i varaktig eller betydande omfattning. Baserat på erfarenheter av kostsamma militära insatser och humanitära utvecklingsinsatser utan varaktig framgång på grund av bister i säkerhet och stabilitet strävar organisationer och länder idag efter en mer allomfattande ansats s.k. *Comprehensive approach*². En strategi som betonar vikten av samverkan och samordning, där enskilda aktörer ser bortom sina egna delmål och fokuserar på helhetsbilden av en insats.

¹ Karin Schröder och Anna Weibull, Ledning av logistik, Samordning av insatslogistiken från topp till botten, FOI-R--3495--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm (2012)

² 2008 beslutade NATO att utveckla och implementera *Comprehensive Approach*

Allomfattande strategier/koncept har olika benämning, struktur och tillämpningsområden t.ex. FNs *Integrated Mission* och svenska försvarets *Allomfattande ansats*.



Figur 1 *Comprehensive Approach* i en insats innebär en multidimensionell strategi med integration av internationell och nationell samordning på myndighetsnivå, civila och militära aktiviteter samt statliga och icke statliga humanitära organisationer, i syfte att effektivt nå gemensamma målsättningar.

Comprehensive Approach och Ledning av logistik

Ur traditionell synvinkel har en åtskillnad tillämpats mellan militära och icke militära domäner i arbetet vid humanitära hjälpinsatser. Trenden utvecklar sig nu mot att militären blir mer involverad i humanitärt bistånd såväl i konfliktområden som vid naturkatastrofer.³ I den tidspress och resursbrist som råder vid en naturkatastrof är samordning av högsta vikt men problematiken kring koordination och samexistens i ett konfliktområde tenderar att vara mer komplex. Därmed finns ett än större behov av en *Comprehensive Approach* redan på logistikens planeringsstadier.

Ett allomfattande förhållningssätt

I genomförandet av denna studie tillämpades genomgående fyra olika fokusområden (se figur 3) vilka bidragit med olika synvinklar på utveckling av logistikfunktionen i en mer allomfattande riktning.

- *Militär och humanitära organisationers förutsättningar för logistisk samverkan:*

Samarbete mellan militära styrkor och humanitära organisationer inom

³ OCHA HAITI, Guidelines for Civil-Military Coordination in Haiti, Haiti (2011)

ramen för en allomfattande insats är en balansgång från samexistens till samordning beroende av konfliktnivå. I samverkan mellan humanitära organisationer och militära styrkor krävs respekt för skillnader i organisationsstruktur och arbetssätt. Rapporten visar på erfarenheter av logistisk samverkan samt en utveckling mot tydligare gränser och klarhet i roller. Gemensamma styrdokument med konkreta scenariobaserade riktlinjer för att samverkan inte skall påverka säkerhet och arbetsmöjligheter för de humanitära organisationerna utvecklas men det krävs kunskap, utbildning, erfarenhet och framförallt ett allomfattande tankesätt för genomförande av logistiken. (Se kapitel 4)

- *Ett allomfattande perspektiv på lokala leverantörer, civila aktörer och avtalsfrågor:*

Ett allomfattande försörjnings perspektiv och användandet av lokala leverantörer är en fråga som växt i betydelse av såväl ekonomiska skäl som i syfte att stötta stabilitet och utveckling i en region. Erfarenheter från bland annat Afghanistan visar på vikten av information och kunskap för att agera korrekt ur ett holistiskt perspektiv i en situation som är komplex. Ett mer allomfattande perspektiv i materiel- och förnödenhetsförsörjning ställer krav på hög avtalskompetens när man strävar efter ökad samverkan vid inköp eller prestationsbaserade kontrakt där uppföljning är en nyckelfråga. (Se kapitel 5)

- *Miljöfrågor som drivkraft för kravställning på internationell insatslogistik och materielutveckling:*

Ur ett helhetsperspektiv är logistikens miljöpåverkan vid internationella insatser betydande. Erfarenheter från humanitära och militära insatser visar bland annat på efterlämnade berg av förpackningsmaterial, ogenomtänkt etablering av kamper och användning av lokala leverantörer som påverkar levnadsförutsättningarna på lång sikt och eskalerar risken för konflikt i området. Att bryta ner gränser mellan miljöpersonal och logistikpersonal samt att säkerställa miljöhänsyn redan i planeringen av en insats sparar såväl personella som ekonomiska resurser vid utvecklingen. Effektivitet och miljöhänsyn är ur många aspekter nära besläktade och viktiga inte minst ur ett materielförsörjnings- och livscykelperspektiv. Studien visar på ett allt mer integrerat och prioriterat miljöarbete internationellt som även kommer att påverka vilka krav som ställs och vilka valmöjligheter som finns för den svenska försvarssektorn i ett internationellt forum på lång sikt. (Se kapitel 6)

- *Kanadensiska Försvarsmakten, Lessons Learned från Comprehensive Approach utvecklar logistiken:*

Kanada anses ur många aspekter vara ett föregångsland när det gäller såväl utveckling av *Comprehensive Approach* koncept som internationell insatslogistik. I denna rapport presenteras erfarenheter från allomfattande insatser samt hur dessa erfarenheter driver utvecklingen inom logistiken. Kanadensiska försvarsmakten har etablerat en form av mycket aktiva *Lessons Learned* celler för direkt insamling på plats avseende såväl informell som formell information vilket har gett såväl högre flexibilitet och bättre beslutsunderlag under pågående insats som viktig information till utveckling av styrdokument och förmåga. I linje med landets allomfattande ambition har även en myndighetsövergripande *Lessons Learned* funktion etablerats och den kanadensiska försvarsmakten söker samverkans möjligheter för att bygga och bibehålla kompetens för humanitära och militära insatser. Detta görs framförallt inom logistiken där militärt logistiskt stöd och sjukvård vid humanitära insatser är en viktig del av ansiktet utåt. Detta kapitel syftar till att tillhandahålla exempel på *Best Practise* och visa på möjliga allomfattande utvecklingsområden för den svenska Försvarsmaktens insatslogistik. (Se kapitel 7)

Planering

På en multinationell samverkansnivå har man etablerat en uppsättning grundläggande principer till vilka aktörerna i en allomfattande ansats bör förhålla sig i logistikplaneringen.

*Grundläggande planeringsförutsättningar vid en allomfattande insats:*⁴

- Insatsen kommer sannolikt att ha en civil ledning och stöd till militära operationer kommer inte nödvändigtvis att vara högsta prioritet.
- En allomfattande ansats som kopplar ihop nyckelaktörer från hela spektrat för samarbete är nödvändig. Detta samarbete kommer sannolikt att ske på frivillig basis i syfte att uppnå fördelar av samarbetet snarare än via ordergivning.
- En hög grad av involvering i ett tidigt skede förväntas av både nationella och multinationella civila och militära logistikfunktioner. Denna process måste inkludera en aktiv dialog med och utbyte av information med

⁴ MNE 5, A guide to Multinational Logistics within the Comprehensive Approach, Internet: <http://www.uscrest.org/files/mne5.pdf> (Hämtad 2012-10-16)

internationella och icke statliga humanitära organisationer. Världnationens behov och situation måste inkluderas i processens dialog.

- En flexibel och effektiv planeringsprocess är nödvändig för att alla aktörer skall kunna anpassa sig till snabba förändringar i rådande omständigheter och koordinera sina aktiviteter med partners vilkas metodik och prioriteringar kan skilja sig åt radikalt. Respekt och förståelse och kommunikation är essentiellt för en allomfattande ansats till logistikstöd. En ansträngning behöver göras för att ta fram en hybrid metod/process för att koordinera militär logistik planering och utförande i samarbete med civila logistikaktiviteter.

Ovanstående planeringsprinciper behöver brytas ner för att komma ledningen av logistik till del i praktiken. I rapporten beskrivs erfarenheter från insatser ur olika perspektiv och hur dessa kan leda till förbättring av logistikledning och planering. (Se kapitel 4, 5, 6 och 7)

För att planeringen av insatslogistiken skall vara allomfattande bör allomfattande kriterier finnas i planeringsverktyg och riktlinjer för logistiken. Detta kan vara i form av ett scenariobaserat beslutsstöd (se exempelvis figur 6, kapitel 4.2.1) eller i tabellform där allomfattande och ekonomiska aspekter kan inkluderas (se exempelvis figur 10, kapitel 9.1.6) men det bör vara handgripligt och konkret för genomförande av allomfattande ansats i praktiken.

Slutsats

Samverkan för effektivitet och effekt i uppnåendet av en gemensam målbild är centrala begrepp inom ramen för *Comprehensive Approach*. Ur ett logistiskt perspektiv finns likheter med *Supply Chain management*⁵ och begrepp som strävar efter ett holistiskt agerande i försörjningskedjan. Ett helhetsperspektiv där man från slutkund till råvaruleverantör länkar samman aktörer i en försörjningskedja i syfte att leverera största möjliga kundnytta. *Comprehensive Approach* kan ses som en extern dimension av en allomfattande intern logistikledning. Försvarsmaktens logistik blir härmed en stödfunktion inte bara till de egna militära styrkorna utan även till den allomfattande ansatsen. Därmed bör ett allomfattande synsätt inkluderas i såväl planering som utveckling av ledning av insatslogistik. När det kommer till internationell insatslogistik är det tydligt i Försvarsmaktens styrdokument⁶, inte minst Logistikutvecklingsplanen, att anpassning för samverkan och allomfattande ansatser internationellt pågår

⁵ Definition enligt Alan Harrison och Remko van Hoek, *Logistics Management and strategy, Competing through the supply chain*, Pearson Education Limited England, (2008)

⁶ Karin Schröder och Anna Weibull, *Ledning av Logistik, Samordning av insatslogistiken från topp till botten*, FOI--R3495--SE, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm (2012)

kontinuerligt till följd av utvecklingen i omvärlden. I denna rapport presenteras sammanfattningsvis en strategisk karta med utvecklingsmål för ledning av insatslogistik (se kapitel 9, figur 9).

Rekommendation

Den internationella utvecklingen och allomfattande ansats som koncept ställer höga krav på medverkande aktörer. Ur ett logistiskt perspektiv kan det vara en kostsam historia att sträva efter allomfattande interoperabilitet och en fokusering på valda aktörer och funktioner kan vara lämpligt. För försvarssektorn i en mindre nation som Sverige är det sannolikt mer effektivt ur såväl ekonomisk som funktionell synvinkel att identifiera och etablera en lämplig roll i internationella sammanhang. Denna roll kan vara nischfunktioner eller specialistkompetens vilken även kan tillämpas i samverkan med svenska myndigheter. Som exempel kan nämnas Kanada vilken valt att etablera internationell insatslogistik och humanitära hjälpinsatser som en viktig del av det inhemska gränsöverskridande myndighetssamarbetet. Deltagande i humanitära insatser och ett ökat fokus (baserat främst på myndighetskrav) på miljö och energifrågor i kanadensiska försvarsmakten gör att logistikfunktionen idag är en viktig tillgång, inte minst med hänsyn till hur kanadensiska försvarsmakten och Kanada som nation uppfattas såväl nationellt och internationellt.

Utifrån de erfarenheter som speglas i rapporten och den workshop som presenteras i Bilaga 1 är nedanstående områden lämpliga för ytterligare forskning samt och utveckling och genomförande i Försvarsmakten.

Speciellt fokus vid utvecklingen av ledning av insatslogistik bör läggas vid:

- *Aktiv och allomfattande Lessons Learned*
Med avseende på logistikens utvecklingsplanering bör möjligheten till en utveckling av erfarenhetsinsamling och *Lessons Learned* ses över. Detta dels för att skapa möjligheter till en mer flexibel och effektiv logistikfunktion i praktiken men även i syfte att understödja det långsiktiga utvecklingsarbetet med styrning och strategi. Etablerandet av aktiva *Lessons Learned* celler i realtid skapar möjligheter att förbättra och överföra erfarenheter inom kortare tidsrymd och med bättre kvalitet. Ur ett allomfattande perspektiv är det viktigt att agera gränsöverskridande när det kommer till olika typer av insatser, se till gemensamma nämnare till stöd för framtida planering och metodutveckling. För att stödja implementeringen av allomfattande ansats i försvarsmakten och nationellt bör det finnas en myndighetsöverskridande erfarenhetshantering av gemensamma insatser som kan bedömas vara allomfattande i någon mening. För att erfarenhetsinsamlingen skall bidra med utveckling av ledningen av logistiken, förbättra planeringsarbetet och stödja en ökad samverkan

med externa aktörer krävs en plan eller ett forum samt struktur för omhändertagande och tillgodogörande av material. I och med den ökade samverkan mellan Försvarsmakten och FMV som följer av omdaning av logistiken bör man ha detta i åtanke i syfte att uppnå den långsiktiga målbilden av effektivisering och förbättrat logistikstöd vid insats.

- *Förberedande utbildning och samverkan med andra aktörer såväl nationellt som internationellt*
Huruvida en insats kan genomföras allomfattande är till stor del i praktiken individberoende och därmed är individens kunskap och vilja till ett allomfattande arbetssätt avgörande. Förståelse för konsekvenser av bristen på allomfattande ansats i planering och genomförande såsom har påvisats i denna rapport kan erhållas genom exempelvis växeltjänstgöring och utbildning. En ökad kunskap avseende allomfattande ansats i praktiken kan uppnås i Försvarsmakten via spridning av positiva exempel/erfarenheter av allomfattande logistikledning som en form av *Best Practise*. (Bör ingå i strukturen för hantering av *Lessons Learned*.)
- *Upphandlings- och avtalskompetens ur ett allomfattande perspektiv såväl etiskt som med hänsyn till livscykelberäkningar.*
I rapporten diskuteras bland annat hur logistikpersonal utbildas för att leverera logistikstöd till civila aktörer och underlätta interoperabilitet med avseende på bland annat informationssystem och materiel. Internationell civil och militär interoperabilitet är allomfattande krav på materiel och förnödenheter, bör även kompletteras med krav på etik och miljöpåverkan vid insats. I såväl långsiktiga som kortsiktiga avtal med leverantörer krävs ett allomfattande perspektiv på såväl leverantörens verksamhet som aktuell produkt/tjänst där livscykelperspektiv tillämpas. Prestationsbaserade avtal och kontraktering av främre logistik ställer höga krav på allomfattande ansats i upphandlingen.
- *Se över miljöpåverkan vid internationella insatser och samordning mellan miljöansvarig och logistik, framförallt i planeringsstadiet*
I ett internationellt sammanhang finns starka ambitioner hos exempelvis FN och NATO att minska miljöpåverkan vid såväl humanitära som fredsfrämjande insatser. Detta ställer krav på de länder som deltar och med hänsyn till de myndighetskrav som införts i bland annat Kanada bör området prioriteras i förebyggande syfte. I planeringen av logistik bör miljökunnig personal medverka. Miljökunnig personal bör även vara på plats i insatsområdet i ett tidigt skede för att förebygga logistiska miljöskador och höga avvecklingskostnader, samt för att utbilda annan personal på plats.

Att samexistera, samverka och samordna i en komplex situation ger möjligheter att uppnå effektiviseringsfördelar och effekter i linje med målbild. Med försiktighetsprincipen och med ett pragmatiskt arbetssätt som vägledning läggs grunden för samverkan vid ledning av logistik.

Forskning om samverkan

Vidare studier inom området för samverkan och allomfattande ledning av logistik är av intresse i såväl det nationella som internationella perspektivet. Miljöfrågan är aktuell och möjligheter till kostnadsbesparingar och förbättringar med en allomfattande ansats bör undersökas ytterligare. Internationella organisationer och andra nationer kan bidra med *Best Practise* och koncept för en mer allomfattande insatslogistik.

1 Inledning

Denna studie har genomförts i regi av FOI. Det intervjumaterial som ligger till grund för kapitel 8, Myndighetssamverkan i Sverige, är ett bidrag från Elvira Kaneberg, FMV samt Doktorand vid Högskolan i Jönköping.

Denna studie är en avslutning på projekt ”Ledning av logistik” vilket bedrivits inom ramen för FOT-logistik sedan 2010 (se figur 2) i avsikt att bidra till utvecklingen av Försvarsmaktens logistikverksamhet på lång sikt.

Under 2010 genomfördes en studie⁷ med avseende på framtida trender och krav på logistikledning i Försvarsmakten. I denna studie identifierades en rad områden av intresse för framtiden, bland annat allomfattande ansatser, humanitära organisationer och miljödriven utveckling av logistiken vilket speglas i denna och tidigare rapporter inom forskningsprojektet.

År 2011 studerades humanitärlogistik med fokus på *Best Practise* avseende logistik, i syfte att söka djupare kunskap och erfarenheter från den civila sektorn.⁸ Forskning under 2011 genererade logistiska verktyg och koncept vilka kunde tänkas vara lämpliga att tillämpa även inom den militära logistiken⁹. Under 2012 genomfördes en studie inom Försvarsmakten med tonvikt på intern koordination och samverkan för att testa dessa koncept. Rapporten¹⁰ visar på möjliga alternativ för internt förbättringsarbete med avseende på samordning, kommunikation och ledning av den internationella insatslogistiken.

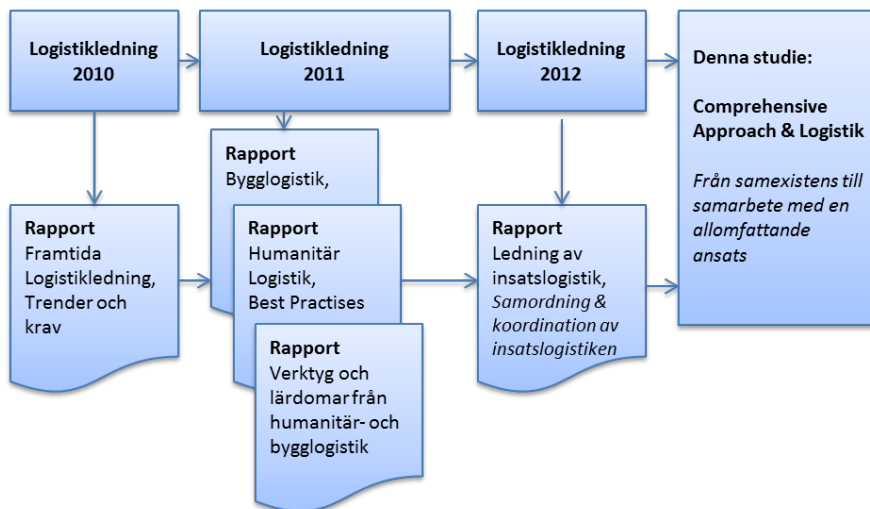
En grund för internt förbättringsarbete och utveckling av logistikfunktionen på lång sikt är god kännedom om den externa kravbild och förutsättningar som påverkar den internationella insatslogistiken. I denna studie undersöks den externa kravbildens på samordning inom logistiken via studier av konceptet *Comprehensive Approach* i samband med internationella insatser och multinationell insatslogistik.

⁷ Lind, Fredrik, m.fl., Framtida logistikledning – trender och krav, FOI-R--SE Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm (2010)

⁸ Lind Fredrik, Humanitär Logistik – Best Practises, Möjliga användningar inom militär logistik, FOI--3360—SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm (2011)

⁹ Lind, Fredrik, Verktyg och lärdomar från humanitär- och bygglogistik, FOI Memo 3873, Stockholm (2011)

¹⁰ Karin Schröder och Anna Weibull, Ledning av logistik, Samordning av insatslogistiken från topp till botten, FOI-R--3495--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm (2012)



Figur 2 Forskning inom projekt Ledning av Logistik

1.1 Bakgrund

De internationella insatser som genomförs idag leds ofta via en allomfattande ansats. Detta har under de senaste tio åren genererat förändringar inom den internationella insatslogistiken med högre krav på interoperabilitet och ökad kunskap hos den militära logistikfunktionen. Framväxten av olika modeller och koncept för allomfattande ansats hos ledande organisationer som NATO och FN påverkar även mindre nationer som Sverige när man väljer att verka i internationella sammanhang. Utvecklingen går mot en allt mer holistisk bild av katastrof- och konflikthantering vilket speglas i utformningen av nya riktlinjer och doktriner hos länder och organisationer. Den framtida utformningen av styrdokument och ledningsprinciper bygger på aktuell forskning och erfarenheter från tidigare och pågående insatser. *Lessons Learned* har blivit ett viktigt verktyg för många organisationer och länder för att förstå och förbättra sitt agerande i den komplexa och multidimensionella miljö som styrs av en *Comprehensive Approach*. I denna studie presenteras *Lessons Learned* från olika aktörer vid en internationell insats i syfte att belysa frågan om renodlad samexistens eller fördjupad samverkan mellan aktörer ur olika synvinklar och därmed tillföra och sprida kunskap i projektet.

1.2 Syfte och mål

Syftet med studien är att beskriva förutsättningarna för insatslogistiken i en internationell insats med allomfattande ansats samt klargöra huruvida och på

vilket sätt deltagande i en allomfattande ansats kan eller bör påverka utveckling, planering och utförande av försvarsmaktens internationella insatslogistik idag och i framtiden.

Vidare skall studien i linje med övergripande mål stödja utvecklingen av ledning av insatslogistik i Försvarsmakten på lång sikt via inhämtning av erfarenheter från civila och militära källor med målsättningen att bidra till utbyte och spridning av kunskap i Försvarsmakten.

1.3 Frågeställning

- Vilket inflytande har eller bör *Comprehensive Approach* ha på ledning och planering av insatslogistik?
- Hur kan ledningen av insatslogistik i Försvarsmakten utvecklas för att vara i linje med en *Comprehensive Approach* (Allomfattande ansats) vid en internationell insats?

1.4 Definitioner

I detta kapitel definieras centrala begrepp vilka återkommer i rapporten.

1.4.1 Logistik och logistikledning

Till grund för rapporten ligger Försvarsmaktens definition av logistik¹¹ och Logistikledning som i huvudsak överensstämmer med NATO och EU definition av logistik.¹² Inom Försvarsmakten finns en uppdelning mellan vad som betraktas vara produktion och vad som är insats. Denna skillnad återspeglas även inom logistiken där skapandet av förmåga benämns produktionslogistik medan utnyttjandet av den producerade förmågan definieras som insatslogistik.

Produktionslogistiken leds av HKV produktionsledning (PROD) medan insatslogistiken leds av insatsledningen (INS). På logistikens bakre nivå är åtskillnad mellan produktionslogistik och insatslogistik situationsberoende då man nyttjar samma personal och processer.¹³

I denna rapport används begreppen strategisk, operativ och taktisk logistikledning. Inom det svenska försvaret definieras strategisk logistikledning i korthet som syftande till skapandet av de resurser man bedömer sig behöva vid

¹¹ För information hänvisas till Försvarsmakten, Grundsyn Logistik (M7739-350002), Stockholm

¹² Försvarsmakten, Logistikutvecklingsplan 2012-2021, sida 19, Stockholm

¹³ Försvarsmakten, Logistikutvecklingsplan 2012-2021, sida 20, Stockholm

genomförandet av insatser. Operativ logistikledning syftar till att distribuera tillgängliga resurser till den taktiska nivån där den taktiska logistikledningen styr fördelningen av logistiktjänster till förband i insatsområdet.

1.4.2 Samordning och samverkan

I samband med denna rapport diskuteras förutsättningar för och förhållanden kring samordning och samverkan mellan myndigheter och organisationer. Inom denna studie har begreppen nedanstående betydelse, vilken är i linje med den definition som används inom Försvarsmakten.

Samordning är åtgärder i syfte att effektivt kombinera olika verksamheter med varandra. Detta omfattar lydnadsförhållanden avseende ledning, koordinering samt kontroll av verksamheten. Verkställigheten säkerställs genom att styrande direktiv följs upp och återrapporeras från underställda till överordnade. I Försvarsmakten svarar den militärstrategiska ledningen för samordning av myndighetens verksamhet. Internationell samordning, vid en fredsfrämjande insats, säkerställs av den organisation eller sammanslutning av stater till vilken Sverige ställt militära resurser till förfogande. Försvarsmakten ska rapportera planerad och genomförd verksamhet till regeringen. *Samordning inom Försvarsmakten sker antingen genom *befäl* eller *samverkan*. Samordning genom befäl innebär att överordnad ger order och direktiv till underställda.. Samordning med sidoordnade chefer, stridande parter, andra myndigheter och civila organisationer sker genom samverkan.¹⁴

Samverkan är verksamhet som bedrivs tillsammans med andra i ett visst syfte och/eller för att uppnå eftersträvarde mål. Samverkan omfattar exempelvis utbyte av information, tydliggörande av ansvar och identifiering av samarbetsområden och sker med t.ex. sidoordnade chefer, andra myndigheter, stridande parter och civila organisationer. Den åstadkoms genom förhandlingar, överläggningar, överenskommelser och/eller gemensamma beslut. Samverkan sker även med internationella aktörer då Försvarsmakten på regeringens uppdrag genomför verksamhet som kräver sådan samverkan.¹⁵

¹⁴ Definition enligt sida 151, Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), Stockholm (2011)

¹⁵ Definition enligt citat sida 152, Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), Stockholm (2011)

1.5 Metod och genomförande

Studien inleds med en undersökning av begreppet *Comprehensive Approach*, med andra ord *Allomfattande ansats* (enligt svenska Försvarsmakten). Detta görs i syfte att etablera en definition av begreppets betydelse i och för denna studie.

Fastställandet av definitionen genererar fyra områden av aktörer (se figur 3) till vilka ledningen av insatslogistik behöver förhålla sig ur ett samverkansperspektiv: *Internationella organisationer och myndigheter*, *Internationella och nationella militära styrkor*, *Humanitära organisationer* samt *andra civila aktörer exempelvis lokalbefolkning, industri och media*.

Inom dessa fyra områden väljs fokusområden ut vilka bedöms vara av störst intresse att söka ytterligare kunskap inom. Fördjupning sker inom dessa områden via såväl litterära källor som en workshop med externa föreläsare och deltagare från forskarvärlden samt personal från en stor bredd av olika enheter i Försvarsmakten och Försvarets Materielverk. Denna workshop bidrar med ett svenskt perspektiv och syftar även till att dela kunskap som etablerats av externa forskare samt inom ramen för projektet.

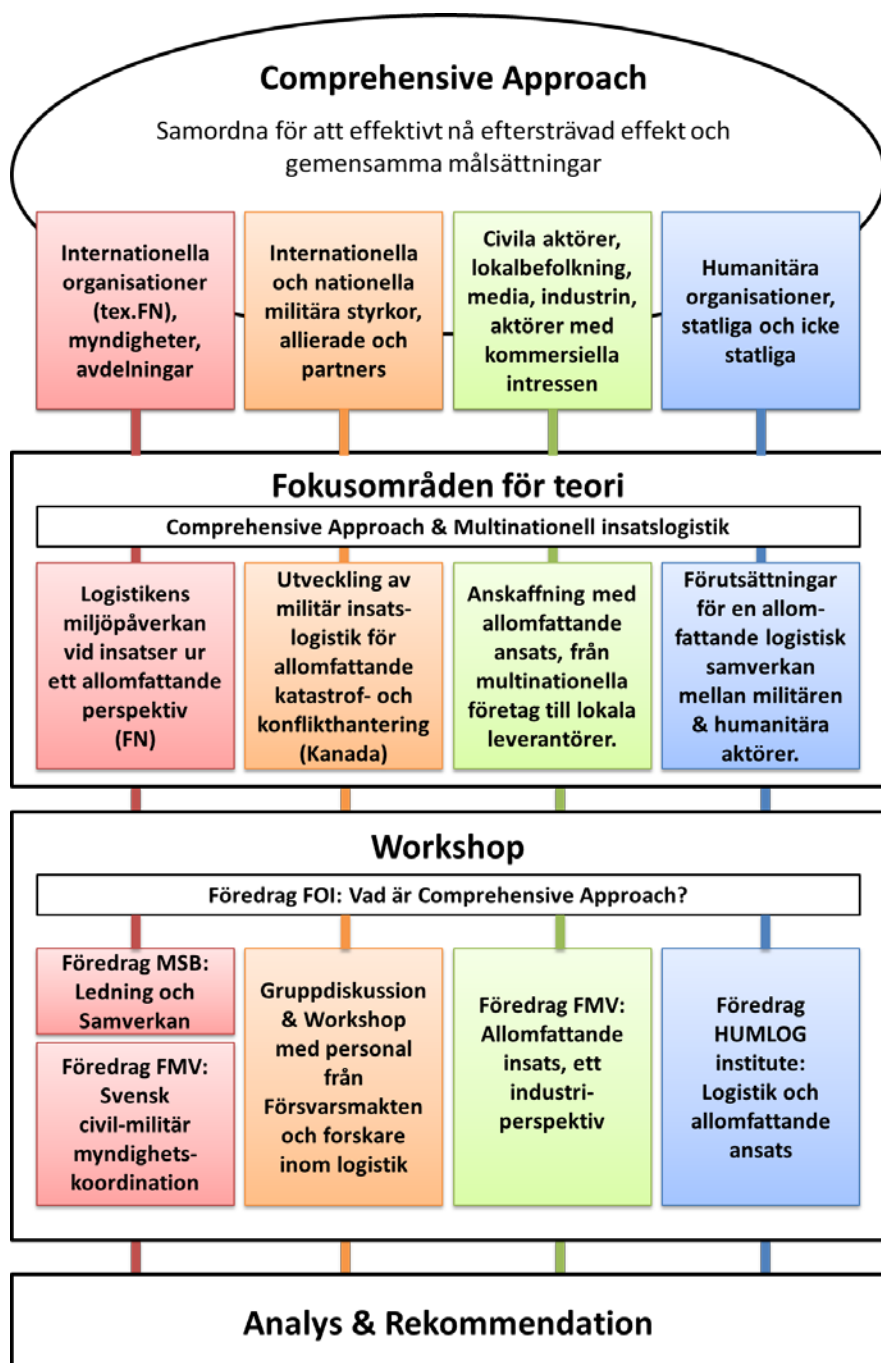
1.5.1 Val av fokusområden

De fokusområden som presenteras i figur 3 har valts för att bidra med kunskap till utveckling av den strategiska logistikledningen utifrån de målbilder för logistikledning som anges i Logistisk utvecklingsplan¹⁶: En ökad miljömedvetenhet, etablerande av multinationella logistiklösningar, effektivare anskaffning samt att kunna agera tillsammans med andra aktörer i en *Comprehensive Approach*.

FNs strävan att leda med gott exempel i miljöfrågor är grundad på kunskapen om den höga graden av negativ miljöpåverkan som sker i samband med fredsfrämjande och humanitära insatser. En påverkan som har betydande effekt för uppfyllnad av målet för den allomfattande ansatsen. Insatslogistiken bidrar till denna miljöpåverkan i hög grad och området är betydande för den internationella logistikens utveckling i framtiden.

Val av Kanada som land för insamling av militära erfarenheter är lämpligt p.g.a. landets långvariga engagemang i fredsfrämjande insatser, gedigna erfarenhet av *Comprehensive Approach* och ambition att vara ett föregångsland inom utveckling av internationell insatslogistik.

¹⁶ Logistikutvecklingsplan 2012-2021, Försvarsmakten, Stockholm (2011)



Figur 3 Projektets upplägg och genomförande

2 Comprehensive Approach

I detta kapitel beskrivs och definieras begreppet Comprehensive Approach samt den rådande uppfattningen om Allomfattande ansats i svenska Försvarsmakten.

I samband med fredsfrämjande insatser har konfliktdynamiken ofta präglats av humanitär problematik och motsättningar mellan aktörer i området. Militära insatser har ur ett historiskt perspektiv haft framgång i att skapa stabilitet i ett konfliktområde men samhällsstruktur och levnadsförhållanden för befolkningen har inte påverkats i varaktig eller betydande omfattning. Baserat på erfarenheter av kostsamma militära insatser och humanitära utvecklingsinsatser utan varaktig framgång på grund av bister i säkerhet och stabilitet strävar organisationer och länder idag efter en mer allomfattande ansats. En strategi där enskilda aktörer ser bortom sina egna delmål och fokuserar på helhetsbilden av en insats.

De ansträngningar som gjorts av organisationer (t.ex. FN, EU och NATO) och enskilda länder att skapa mer samordnade och koordinerade insatser har resulterat i ett antal organisationsberoende begrepp och koncept vilka betonar vikten av samordning. Som exempel kan nämnas FNs *Integrated missions*, Kanadas *Whole-of-Government*¹⁷ och 3D samt NATOs *Comprehensive Approach*.

2.1 Definition av Comprehensive Approach

År 2008 beslutade NATO att utveckla och implementera *Comprehensive Approach* som koncept för samverkan och samordning mellan civil och militär verksamhet i samband med internationella insatser.¹⁸ Bakgrunden och motivationen till *Comprehensive Approach* är en strävan efter att uppnå såväl önskad effekt i en komplex internationell insats som en högre grad av effektivitet i resursanvändningen.

Comprehensive Approach har idag inte en korrekt vedertagen definition men vi definierar den enligt följande i syfte att ha ett enhetligt *mind set* i denna studie.

¹⁷ Emma Skeppström och Magdalena Tham Lindell, *Comprehensive Approach i kanadensiska fredsfrämjande insatser*, FOI-R- -3475- -SE, Stockholm (2012)

¹⁸ Derrick J. Neal och Linton wells II, *Capability Development in Support of Comprehensive Approaches*, Center for Technology and National Security Policy, Washington,(2011)

Definition i denna studie

Comprehensive Approach i en insats innebär en multidimensionell strategi med integration av internationell och nationell samordning på myndighetsnivå, civila och militära aktiviteter samt statliga och icke statliga humanitära organisationer, i syfte att effektivt nå gemensamma målsättningar.



Figur 4: Definition av Comprehensive Approach

2.2 Allomfattande ansats i Försvarsmakten

Delade meningar kan råda även inom Försvarsmakten om den exakta betydelsen och innebörden av begreppet *Comprehensive Approach*. I Militärstrategisk doktrin¹⁹ från 2011 beskriver Försvarsmakten *Comprehensive Approach*, däri kallad *Allomfattande ansats*.

I doktrinen väljer man att skilja mellan *Totalförsvar*²⁰, en nationell strategi, och *Comprehensive Approach*, en ”strategi”/”förhållningssätt” i samband med internationella insatser. Komplexiteten i den internationella insatsmiljön ställer krav på en mer *allomfattande ansats* som strävar efter att länka samman aktörernas arbete i ett mer långsiktigt perspektiv, en helhetssyn som omfattar diplomatiska, ekonomiska, militära, civila och humanitära medel. En

¹⁹ Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), Stockholm (2011)

²⁰ För ytterligare utredning av begreppen Totalförsvar och Comprehensive approach rekommenderas exempelvis rapport FOI-R-3350—SE av Skeppström och Wikén samt rapport FOI-R-3195--SE av Hull och Derblom.

allomfattande ansats omfattar en samverkanskultur mellan en mångfald av aktörer med samordnande och samverkande insatser syftande mot gemensamma målsättningar med en tydlig strategisk inriktning.

Sverige som nation är tydliga med att humanitära medel och insatser inte används som maktmedel. Humanitära insatser bör inte användas som ett direkt påtryckningsmedel men humanitära insatser kan ändå bidra till att påverka en situation eller part indirekt. Svenskt utvecklingssamarbete kan i förebyggande syfte användas för att undanröja grundläggande orsaker till konflikter vilka kan uppstå på grund av fattigdom, sociala orättvisor, brott mot mänskliga rättigheter samt bristande demokratisk utveckling.²¹ Under en pågående konflikt kan utvecklingssamarbete användas för att bidra till infrastrukturell och politisk återuppbyggnad i kris- och konfliktområden.²²

Ur ett svenskt perspektiv, på nationell nivå, likställs *Comprehensive Approach* främst med en utvecklad form av den samverkan som genomförs mellan Försvarsmakten och övriga myndigheter.²³

Sammanfattningsvis och principiellt kan alla insatser vara *allomfattande*, förutsatt att de (citats)²⁴:

- har ett systemövergripande förhållningssätt genom hela kedjan av analys, planering, genomförande och utvärdering.
- beaktar alla aktörer av betydelse och ger uttryck för en vilja att komplettera och kompletteras av dem.
- främjar flexibla lösningar för samverkan.
- eftersträvar hållbara lösningar i samverkan med lokala aktörer.

I denna rapport används härmed begreppen *Comprehensive Approach* och *Allomfattande ansats* med i stora drag samma betydelse.

²¹ Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), Stockholm (2011)

²² Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), Stockholm (2011)

²³ Sida 85, Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), Stockholm (2011)

²⁴ Sida 85, Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), Stockholm (2011)

3 **Ledning av logistik och Comprehensive Approach**

I detta kapitel diskuteras möjligheter för logistikfunktionen i en Comprehensive Approach ur ett övergripande perspektiv.

I en insats som genomförs inom ramen för en allomfattande ansats med humanitära aktörer, myndigheter, civila och militära styrkor från olika nationer ställs förväntningar på den militära logistikfunktionen att inte enbart agera med fokus på att stödja de egna stridskrafterna och på de civila och humanitära organisationerna att samarbeta. I dessa sammanhang krävs en gemensam intention för samordning och samarbete, att effektivt koordinera sig med andra aktörer i området vilka konkurrerar om samma infrastruktur och resurser. Detta kan i sig vara problematiskt på grund av skillnader i kultur, organisation och målbild hos olika aktörer. I de flesta fall är det dock inte möjligt för en ensam aktör att lyckas uppnå sina mål utan stöd av andra aktörer i krisområdet, oavsett om aktören är en fristående humanitär organisation, civil, myndighet eller militär.²⁵

Ur traditionell synvinkel har en åtskillnad tillämpats mellan militära och icke militära domäner i arbetet vid humanitära hjälpinsatser. Trenden utvecklar sig nu mot att militären blir mer involverad i humanitärt bistånd såväl i konfliktområden som vid naturkatastrofer.²⁶ I den tidspress och resursbrist som råder vid en naturkatastrof är samordning av högsta vikt men problematiken kring koordination och samexistens i ett konfliktområde tenderar att vara mer komplex. Därmed finns ett än större behov av en *Comprehensive Approach* redan på logistikens planeringsstadie.

3.1 **Från samexistens till samordning**

Att utveckla former för koordination och integration mellan aktörer och nationer som ett kontinuerligt förberedande arbete är en grund för att de mål av effektivitet och effekt som eftersträvas i en allomfattande ansats skall uppfyllas inom insatslogistiken i praktiken. För att nå en högre grad av koordination och samordning mellan humanitära organisationer, civila funktioner och militären krävs respekt och förståelse för skillnader i organisation och operativ kultur vilket visas i de Lessons Learned som samlats in i samband med denna rapport.

²⁵ MNE 5, A guide to Multinational Logistics within the Comprehensive Approach, Internet: <http://www.uscrest.org/files/mne5.pdf> (Hämtad 2012-10-16)

²⁶ OCHA HAITI, Guidelines for Civil-Military Coordination in Haiti, Haiti (2011)

I de multinationella experiment som genomfördes 2007-2008 (MNE5) undersökte deltagare från ett antal nationer och humanitära organisationer möjligheterna för att samverka och planera insatser inom konceptet Comprehensive Approach.²⁷ Som en slutsats av detta projekt upprättades nedanstående principer baserat på deltagarnas erfarenheter. Denna lista ger en orientering om strategiska tankar på internationell nivå avseende samverkan inom logistikområdet.

Planeringsprinciper

Grundläggande principer att beakta i processen för multinationell planering och implementation av logistikstöd inom ramen för en *Comprehensive Approach*.²⁸

- Insatsen kommer sannolikt att ha en civil ledning och stöd till militära operationer kommer inte nödvändigtvis att vara högsta prioritet.
- En allomfattande ansats som kopplar ihop nyckelaktörer från hela spektrat för samarbete är nödvändig. Detta samarbete kommer sannolikt att ske på frivillig basis i syfte att uppnå fördelar av samarbetet snarare än via ordergivning.
- En hög grad av involvering i ett tidigt skede förväntas av både nationella och multinationella civila och militära logistikfunktioner.
- Denna process måste inkludera en aktiv dialog med och utbyte av information med internationella och icke statliga humanitära organisationer.
- Världnationens behov och situation måste inkluderas i processens dialog.
- En flexibel och effektiv planeringsprocess är nödvändig för att alla aktörer skall kunna anpassa sig till snabba förändringar i rådande omständigheter och koordinera sina aktiviteter med partners vilkas metodik och prioriteringar kan skilja sig åt radikalt. Respekt och förståelse och kommunikation är essentiellt för en allomfattande ansats till logistikstöd.
- En ansträngning behöver göras för att ta fram en hybrid metod/process för att koordinera militär logistik planering och utförande i samarbete med civila logistikaktiviteter.

²⁷ Det bör dock poängteras att huvudelen av de medverkande var militära.

²⁸ MNE 5, A guide to Multinational Logistics within the Comprehensive Approach, Internet: <http://www.uscrest.org/files/mne5.pdf> (Hämtad 2012-10-16)

Militär synvinkel

Ur ett militärt perspektiv kan det, beroende på insatsens natur, upplevas vara av större vikt att först säkerställa en effektiv logistikfunktion mellan deltagande nationers militär innan man är villig att koordinera sig och interagera med humanitära och civila aktörer. Historiskt sett har militärens logistiska planerare inte deltagit i den allomfattande insatsens tidiga planeringsfaser av säkerhets- eller politiska skäl. Den ad hoc planering som förekommit i många internationella insatser genererar inte det förtroende och den kommunikation vilken är nödvändig för effektiv ledning och genomförande av multinationell insatslogistik.²⁹

Erfarenheter från NATOs multinationella insatser³⁰ visar på svårigheten i att ha en fungerande integration bara inom den militära insatsen. Logistikplaneringen behöver påbörjas i god tid för att ett färdigt logistikkoncept med identifierade förmågor och bidrag från olika aktörer ska träda i kraft. Vid en bristfällig initial planering tvingas ad hoc lösningar fram där nationer agerar efter eget tycke. En bristfällig multinationell logistikplanering driver nationer till ett stuprörsaggenderande med fokus på logistikstöd till den egna nationen vilket kräver mer resurser till högre kostnad, även för små nationer som därmed även tenderar att sträva efter att begränsa sin insats.³¹

Humanitära organisationers synvinkel

De humanitära organisationerna å sin sida har olika grad av vilja till samarbete såväl sinsemellan som med aktörer inom en *Comprehensive Approach*. Röda Korset ställer sig villiga till logistiskt samarbete och deltagande i planering vid en naturkatastrof men för Röda Korset att fungera som en del i en integrerad FN insats eller en *Comprehensive Approach* för ett konfliktdrabbat land där den allomfattande planens upplägg sannolikt inte delas av samtliga parter till en konflikt eller motsättning är inte möjligt:

”En integrerad plan är i många fall framtagen som ett stöd till ett lands regering, en regering som inte alltid ses som legitim av hela det konfliktdrabbade landets befolkning. I en konfliktsituation är Röda Korsets hela fokus på de civila som drabbas av konflikten, avsett vilken ”sida” de tillhör, möjligheten att stödja de som drabbas minskar om det upplevs som att vi samverkar med den ena

²⁹ MNE 5, A guide to Multinational Logistics within the Comprehensive Approach, Internet: <http://www.uscrest.org/files/mne5.pdf> (Hämtad 2012-10-16)

³⁰ Exempelvis ISAF 2003

³¹ Major Vaidas, Bernotas, Role of relatively small scale logistics contributions in North Atlantic Treaty Organization Operations, U.S Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth (2005)

eller andra sidan. T.ex. Afghanistan där en internationell integrerad plan är skapad till stöd för landets regering, en regering vilken väpnade grupper i landet befinner sig i konflikt med. De internationella styrkorna stöder landets regering och Röda korset kan därför inte som neutral och oberoende aktör samverka med landets nationella eller de internationella styrkorna.”³²

Detta förhållningssätt och bristen på deltagande i planeringsarbetet kan i sig generera problem och friktioner för logistikfunktionen hos samtliga parter i praktiken. Förhållningssättet är i konflikt med den övergripande målsättningen för den allomfattande ansatsen och man arbetar kontinuerligt för att skapa bättre förutsättningar för samtliga parter att samverka på sina villkor. Samverkan mellan militär och humanitära organisationer utvecklas vidare i nästa kapitel.

³² Citat från senior logistiker, Röda Korset, Sverige

4 Militär och humanitär samverkan

I detta kapitel beskrivs överskådligt den problematik och de fördelar som kan uppstå vid samexistens och samverkan mellan militära styrkor och humanitära organisationer i samband med en Comprehensive Approach. Fokus ligger på logistikfunktionen. Kapitlet avslutas med Lessons Learned och reflektioner till grund för analys och slutsatser.

Samverkan och samordning mellan militära styrkor och humanitära organisationer är önskvärt ur logistiksynpunkt för att alla aktörers verksamhet skall kunna fungera effektivt när man agerar inom samma område och inom ramen för en *Comprehensive Approach*. Utan samverkan finns risk för att aktörer arbetar suboptimerande med negativ effekt på andra aktörers logistikverksamhet och den övergripande målbilden. Däremot är det inte självklart hur denna samverkan kan och bör gå till. På en skala från samexistens till samordning söker man idag efter pragmatiska lösningar utifrån rådande konfliktnivå.

4.1 Det humanitära utrymmet

Inom den humanitära logistiken skriv och talas det om ett krympande humanitärt utrymme. Utrycket beskriver förändringar i situationen för de humanitära organisationerna. En förändring som eskalerat sedan terrordåden den 11:e september och innebär ökade begränsningar för humanitära organisationer att säkert och effektivt kunna leverera materiell hjälp till krigsoffer. Humanitära organisationer nämner den ökade inblandningen av civila aktörer, minskad respekt för humanitära principer, avsiktliga attacker på humanitära organisationer till följd av militär närvaro, inblandningen av humanitär hjälp i fredsfrämjande insatser samt trycket på samordning i FNs integrerade insatser och det ökande överlappet med långsiktig utvecklingsverksamhet som källor till det ”krympande humanitära utrymme”.³³

Många humanitära organisationer är reserverade i sin samverkan med militära styrkor. Läkare utan gränser (MSF) tenderar att vara mycket reserverade och man är även en av de organisationer som inte gärna etablerar en bas i närhet till en militärbas. Detta ger MSF möjlighet att ge hjälp under svåra förhållanden under neutral flagg, men erfarenheter från Afghanistan visar även på hjälparbetare som förlorat livet därför att helikopterstöd från militären på grund av avstånd inte hunnit fram i tid vid en attack mot hjälparbetare. Historiskt sett har humanitära

³³ Don Hubert och Cynthia Brassard-Boudreau, Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access, The Journal of Humanitarian Assistance, Feinstein International Center (November 24, 2010)

organisationer vilka valt att samverka med militären i ett konfliktområde riskerat att uppfattats brista i den neutralitet som eftersträvas och därmed även ökat risken för den egna personalen att utsättas för skada. Erfarenheter från Irak och Afghanistan visar att närvaron av internationella organisationer och militära styrkor i ett område kraftigt eskalerar risken för hjälparbetare och försvårar arbetet för de humanitära organisationerna även utan synligt samarbete med militären.³⁴ Delvis på grund av stridande parter svårigheter att skilja på militära och humanitära fordon och personer och delvis på grund av att man associerar hjälporganisationer med ett land, en politisk riktlinje eller en organisation. Associationen är inte helt utan grund då länder och organisationer bidrar med en stor del av de icke statliga humanitära organisationernas inkomster från donatorer vilket kan skapa bristande trovärdighet med avseende på neutralitet. Problematiken ökar då militären benämner sina insatser ”*humanitarian actions*” och gör det svårare för parterna i en konflikt att se skillnad på rena hjälporganisationers arbete, militära aktiviteter, staters och internationella organisationers arbete för att utveckla och stödja en region eller regering. MSF går så lång som att hävda att USA använt bistånd som påtryckningsmedel mot civilbefolkningen i Afghanistan för att få information om talibaner och fiender.³⁵ Till sammanhanget hör att Talibanerna efter att fem hjälparbetare mördats i Badghis motiverade handlingen med att ”MSF inte var riktiga hjälparbetare utan spioner för USA”.

Allomfattande ansatser, militärens humanitära bistånd och inte minst logistiska åtgärder på plats i ett insatsområde kräver en tydlighet, ett internationellt klagörande för att man skall klara av att samverka och finnas i samma område med så låg risk som möjligt för alla parter. Även de Lessons Learned som presenteras i kapitel 4.4 visar på vikten av förståelse och kunskap för humanitära aktörer i såväl planering som genomförande av den militära insatslogistiken.

4.2 Riktlinjer och verktyg för samverkan

Som ett led i formaliseringen av samverkan mellan humanitära organisationer och militära styrkor utformades *Oslo Guidelines* med riktlinjer för civil-militär samverkan och användning av militära resurser i humanitära insatser redan på tidigt 90-tal³⁶. Deltagande i arbetet var 180 delegater från 45 länder och 25 olika organisationer. Inför uppdatering 2006 var Sverige, Norge och Schweiz ledande i

³⁴ Marilyn McHarg och Kevin Coppock, We share the same space not the same purpose.: The comprehensive approach and Médecins Sans Frontières, School of Policy studies, Queen's University, Kanada (2011)

³⁵ Sydsvenskan, Läkare utan gränser flyr Afghanistan (2005-04-23)

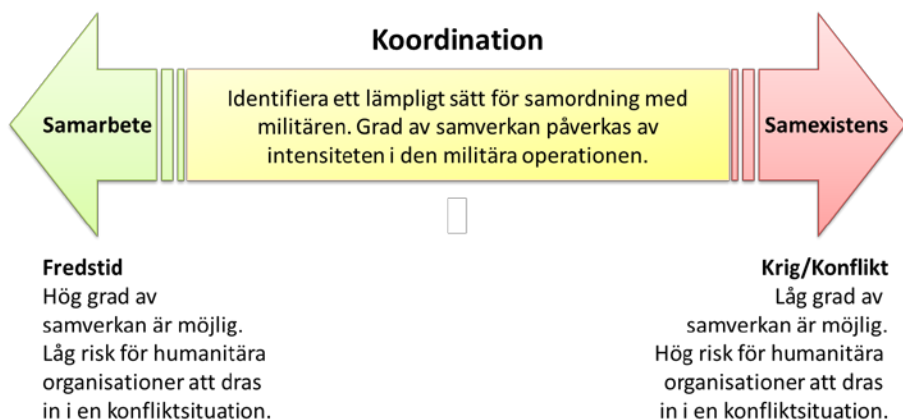
³⁶ <http://reliefweb.int/report/world/guidelines-use-military-and-civil-defence-assets-disaster-relief-oslo-guideline> Hämtad 2012-11-19

arbetet som faciliterades av FN via *OCHA's Civil-Military Coordination Section*. Riktlinjerna har fortsatt att utvecklas efter behov och vara ett viktigt styrdokument för samverkan vid internationella insatser. I princip dikterar *Oslo Guidelines* att:

*Militärt stöd i humanitära insatser används endast som sista utväg för att säkra inträde till en nödlidande befolkning.*³⁷

Sista utväg innebär även att militären ses som kompletterande existerande hjälpmekanismer med speciellt stöd för specifika behov i syfte att rädda liv. Militärt stöd begärs endast då det inte finns ett jämförbart civilt alternativ, detta gäller även logistikstöd. *Oslo Guidelines* ligger till grund för många av de organisationsspecifika riktlinjer och styrdokument som utvecklats för att möjliggöra såväl samexistens som olika former av samarbete (samverkan och samordning) i ett kris eller konfliktområde.

4.2.1 Verktøy för samarbete i praktiken



Figur 5 Från samexistens till samarbete med militära styrkor i humanitära insatser

Inom FN finns handböcker och detaljerade anvisningar till stöd för arbetet i internationella insatser i praktiken. Man definierar möjlig samverkan med

³⁷ Oslo Guidelines, O. G. (2006). The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - "Oslo Guidelines". Foreign Military and Civil Defence, Rev. 1.1, November (2007)

militären i humanitära insatser på en skala från samarbete till samexistens. (Se Figur 5 ³⁸)

Som exempel kan nämnas Global Health Cluster instruktioner för civil-militär koordinering vid humanitära insatser. Man beskriver samverkan scenariobaserat och definierar olika handlingsätt. Nedanstående tabell (Figur 6) visar ett anpassat utdrag med avseende på olika situationer.³⁹

- Grön = Låg risk innebär stora möjligheter för humanitära aktörer att samarbeta med militären till nytta för befolkningen
- Orange = Medium risk, nyttan av att använda militärens resurser måste avvägas mot humanitära principer, säkerhet och neutralitet
- Röd = Hög risk för samverkan att påverka humanitära principer.

Frågan om samverkan har aktualiserats mer och mer i och med militärens allt högre grad av deltagande i hjälpinsatser över hela världen. Tabellen är bara en liten del av en större styrning för civil-militär samverkan men visar på verktyg, viljan och målet att koordinera sig i den mån principer och säkerhet så tillåter. Tabellen visar att man inom ramen för en fredsbevarande insats är villig att koordinera sitt planeringsarbete samt i viss mån nyttja militära logistikresurser. Man är även villig att vid akuta behov ta hjälp av militären men genomgående visar den fullständiga tabellen⁴⁰ vikten av att humanitära hjälparbetare inte syns eller förknippas med militären på plats i området där man utför arbete, vid fredsbevarande, fredsfrämjande eller rena krigssituationer.

De humanitära organisationerna strävar efter att erhålla förståelse av omvärlden och militära aktörer för den utsatta situation man befinner sig i och avståndstagandet till militära styrkor. Detta är inte endast en säkerhetsfråga. Av lika stor vikt för de humanitära organisationerna är att omvärlden och militären respekterar och förstår de principer och värderingar som ligger till grund för respektive organisations arbete. Principer, arbetssätt och värderingar kan skilja sig i hög grad mellan olika organisationer vilket till viss del grumlar bilden av hur samverkan kan ske med humanitära organisationer. De humanitära organisationerna har även olika grad av professionalism i sitt arbete, något som

³⁸ Bilden baseras på bild sida 5, Civil-military coordination during humanitarian health action, Inter-Agency Standing Committee, UN (2011)

³⁹ Tabellen baseras på tabell från sida 8, Civil-military coordination during humanitarian health action, Inter-Agency Standing Committee, UN (2011)

⁴⁰ Civil-military coordination during humanitarian health action, Inter-Agency Standing Committee, UN (2011)

diskuterats inte minst med hänsyn till logistik och effektivitet.⁴¹ Det samordnande arbete som genomförs av organisationer som *Inter-Agency Standing Committee* (IASC) stödjer och underlättar logistisk samverkan inom ramen för en allomfattande ansats.

Typ av uppgift	Fredstid	Fredsbevarande	Krig/Konflikt
Planering och förberedelser av humanitär insats	Ska koordineras med civila och militära aktörer	Låg risk	Hög risk
Återuppbyggnad av infrastruktur	Låg risk	Låg risk	Låg risk
Tillhandahållande av vattenrening och sanitetssystem	Militären ska följa humanitär standard	Medium risk	Hög risk
Uppbyggnad av läger och skydd	Militären ska följa humanitär standard	Medium risk	Hög risk
Transport av material och nödhjälp	Låg risk	Militär transport endast i de fall då det inte finns andra alternativ exempelvis för att nå isolerade befolkningar	
First Aid / MEDVAC	Låg risk	Låg risk	Militär faciliterar evakuering
Direkt patient vård (även trauma/icke trauma)	I tidigt katastrof skede, koordinera civilt	Hög risk	
Vaccination etc. av befolkning	Militära och civila ska koordinera sig	Hög risk	

Figur 6 Exempel på riktlinjer för samarbete militära styrkor

Det faktum att humanitära organisationer finansieras av donationspengar och därmed har ett stort intresse av hur man framställs i nyheter och media kan i sig

⁴¹ David M. Moore and Peter D. Antill, *The Comprehensive Approach to humanitarian logistics: An Opportunity to Enhance Performance?* Center for Technology and National Security Policy, Washington (2011)

begränsa viljan till synlig samverkan med militära styrkor även när säkerhetsrisken är låg. En gemensam samverkan via ett oberoende kluster kan då erbjuda ett mer neutralt och acceptabelt alternativ. De humanitära organisationer som har ett behov av att påvisa ”valuta för pengarna” kan prioritera snabba och väl synliga insatser vilket kan skapa irritation och påverka logistik och infrastruktur för andra aktörer på plats.

I de fall då samarbete mellan militär och humanitära organisationer genomförs visar erfarenheter att friktion kan uppstå, inte bara på grund av diversifierade målbilder utan även på grund av skillnader i organisationsstruktur, arbetssätt och förutsättningar.

4.3 Möjligheter för samverkan

Den ideologiska värdegrund som bygger upp såväl de humanitära organisationerna som militären skiljer sig markant. Stora skillnader kan även spåras i målsättning, sätt att arbeta, resurser och finansiering. Detta kan leda till konflikter vid en övergripande målsättning om ökat samarbete och koordination för att uppnå strategiska mål. Inom ramen för en allomfattande ansats finns en strävan där alla vill ha koordination men ingen vill koordineras. Professor Gyöngyi Kovács⁴² summerar den militära respektive humanitära modellen enligt tabellen nedan (figur 7).⁴³

Resources	Military model	Humanitarian model
Physical capital resources	– Relative abundance of materials and equipment due to focus on preparation "just in case" – Internal resources: importance of individual ownership – Location in country of origin or at allies' site	– Lack of own materials – External resources: focus on supplier relations (vendor managed inventory, capacity reservation systems). Postponement of ownership – Pooling of resources – Location close to disaster-prone areas

⁴² Professor in Supply Chain Management and Corporate Geography Department of Marketing Director, Humanitarian Logistics and Supply Chain Research Institute (HUMLOG Institute)

⁴³ Från presentation och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01. (Originalkälla Kovács och Tathman (2009))

Human capital resources	– Emphasis on own training of personnel – Focus on the knowledge of the doctrine	– Mapping potentially available personnel from other organisations – In-sourcing personnel from external resources – Focus on local knowledge
Organizational capital resources	– Command and control structure – Focus on hierarchy – Codified internal processes (doctrine) – Limited interoperability	– Case-based structure (disruption/programmer based) – Establishment of common standards – Coordination with other actors

Figur 7 Grundläggande skillnader mellan militära och humanitära organisationer

Ovanstående tabell klargör skillnader som kan generera friktion vid koordination men visar även på möjligheterna i ett närmare samarbete och de fördelar som kan uppnås genom nyttjande av varandras styrkor inom en allomfattande ansats. Militärens snabbhet, logistiska färdigheter och resurser i kombination med de humanitära organisationernas närhet till lokalbefolkningen, tillgång till information och erfarenhet av att leverera humanitär hjälp. Erfarenheter från samarbeten inom ramen för *Comprehensive Approach* lyfts upp i nästa avsnitt.

4.3.1 Lessons Learned

Till grund för detta kapitel ligger en workshop som genomfördes inom ramen för denna studie. Under workshopen presenterades och diskuterades ett antal *Lessons Learned* med fokus på samverkan inom ramen för en *Comprehensive Approach*.⁴⁴

Civil ledning

Erfarenheter från insatser med allomfattande ansats visar att den militära kontroll och kommandostrukturen ofta krockar med den platta och temporära organisation som förekommer i de humanitära organisationerna. Alla söker fördelarna med en bättre koordination men skillnaderna är för stora för att civila

⁴⁴ Lessons Learned baseras på presentation av Professor Gyöngyi Kovács och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01.

aktörer skall vara bekväma med att bli koordinerade av militären. Slutsatsen av detta är att militären behöver integreras i den allomfattande ansatsen men inte ha kommando, om möjligt bör lokal regering verka som koordinators.

Militärt stöd vid behov

En fördel ur humanitärt perspektiv är militärens styrka när det kommer till att agera snabbt, att ha mycket och väl utbildad logistikpersonal på plats inom kort tid. Detta stödjer en snabb respons vid humanitära insatser och kan möjliggöra fungerande infrastruktur genom effektiv återuppbyggnad. Militären har även resurser att åtgärda logistiska flaskhalsar och bana väg för de humanitära organisationerna. Detta gör att man kan undvika dyra och miljöpåfrestande "airdrops" av nödhjälp vilken man av erfarenhet vet oftast kommer endast de starkaste och friskaste tillgodo.

Nackdelar med att ta hjälp av militären för att leverera på plats är dels att de humanitära organisationerna kan komma att associeras med militären även i framtiden men även att militär närvaro ofta uppfattas som fientlig och skrämmande av befolkningen.

Vilja att dela information

Ur logistisk synvinkel är det viktigt att ha en holistisk syn och förstå konsekvenserna av den militära inblandningen inom ramen en *Comprehensive Approach*. De humanitära organisationernas lokalkännedom och tillgång på information är såväl som deras säkerhet beroende av relationen till lokalbefolkning, myndigheter och andra humanitära organisationer. Militären har av naturliga skäl intresse av tillgång till information och en viss frustration kan spåras över de humanitära organisationernas ovilja till samarbete. Det är viktigt att det även från militärens sida finns en förståelse för att denna ovilja inte är ogrundad utan även kan vara ett resultat av tidigare erfarenheter där information delats med militära styrkor för att sedan hemligstämplas och användas i militärt syfte.⁴⁵

Helhetssyn i logistiken

När många aktörer, såväl civila som militära verkar inom samma område kommer problemen att vara rent konkreta. Kontraktering av samma lokala transportleverantörer kan resultera i att leverans sker av vapen för militärens räkning till samma plats och i samma fordon som strax efteråt levererar matpaket till en humanitär organisation.⁴⁶ Detta utsätter den humanitära organisationen och

⁴⁵ Från presentation av Professor Gyöngyi Kovács och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01

⁴⁶ Från presentation av Professor Gyöngyi Kovács och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01

hjälparbetet för risker. Kännedom om och koordination av verksamhet är av största vikt, inte i första hand för att nå ett högre mått av effektivitet utan för att uppnå önskad effekt och säkerhet.

Förtroende skapar samarbete

Vilja till samarbete är det mest grundläggande för interaktionen mellan militära och humanitära verksamheter. Denna kan till viss del skapas via det gemensamma målet med en *Comprehensive Approach* men erfarenheter vittnar om att de fruktbara samarbeten som sker på plats sker därför att det finns en god relation mellan personer. Personer som är villiga, och kanske utbildade till, att tänka praktiskt och utanför konventionella ramar för respektive organisation. Personer som har förståelse för skillnaden i kultur och arbetssätt, tänker pragmatiskt och strävar efter samarbete där så är möjligt.

4.4 Reflektion

Sammanfattningsvis kan följande faktorer, vilka försvårar samverkan och samordning med militära styrkor inom ramen för en allomfattande ansats, identifieras hos de humanitära organisationerna:

- Skillnader i målbild för insatsen, värderingar och principer
- Skillnader i arbetssätt och organisationsstruktur
- Brister i förtroende, historik.
- Säkerhet för personal och tillgångar samt framtida möjligheter att få tillgång till befolkningen och genomföra hjälpinsatser
- Vikten av hur man uppfattas i media och av allmänheten med hänsyn till finansiering via donationspengar.

Dessa faktorer behöver militära logistiker förhålla sig till i planering och genomförande av en allomfattande insats där kontakt med humanitära organisationer kommer att inträffa i någon form. I sak innebär detta att man, i linje med *Comprehensive Approach*, behöver ha en utåtriktad planering av logistiken. De skillnader i målbilder och arbetssätt som kan finnas även mellan olika humanitära organisationer kräver ett pragmatiskt förhållningssätt och vilja till samarbete av logistikledning och logistiker.

En utåtriktad planering kräver inkludering i och test av logistikplaneringen med hänsyn till dess påverkan på den allomfattande ansatsens övergripande målbild, och i detta fall de humanitära organisationerna.

Exempelvis:

- Stöder logistikplanen de humanitära organisationernas arbete och den gemensamma allomfattande målbilden?
(Är planen funktionell med hänsyn till olika organisationers arbetssätt i praktiken? Stöder planen positiva relationer och förtroendeutveckling mellan aktörerna i genomförandet? Skadar logistikplanen säkerhet och anseende för de humanitära organisationerna på plats? Försvårar planen de humanitära organisationernas arbete? ...)
- Påverkar planerat försörjningsalternativ de humanitära organisationerna?
(Används samma leverantörer? Används fel leverantörer? Annan påverkan? ...)
- Påverkar planerat transportalternativ de humanitära organisationerna?
(Använder de samma transportör eller liknande transportfordon? Finns andra alternativ? Kan planen skada säkerhet och operationsmöjligheter för de humanitära organisationerna? Påverkar man de humanitära organisationernas nyttjande av infrastrukturen? ...)

Ovanstående exempel går steget längre än vad som definieras i exempelvis *Guidelines for the Interaction and Coordination of Humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan*⁴⁷ vilken liknar *Oslo Guidelines*. Ovanstående exempel syftar till att åskådliggöra tillämpningen av ett ”allomfattande mindset” i praktiken. För att detta skall fungera i såväl planering som genomförande av logistiken krävs väl utbildad personal.

Av militära styrkor tenderar *Oslo Guidelines* att ses som riktlinjer medan myndigheter och humanitära organisationer tenderar att lägga betydligt högre vikt vid innebörden och behandla *Oslo Guidelines* som ett styrande dokument.⁴⁸ För att samverkan skall kunna ske i såväl planering som genomförande är det av vikt att militären anpassar sig till omvärlden i denna fråga, något som även sker i dagsläget. COPD⁴⁹ är mycket tydlig rörande militärens roll i en allomfattande ansats (se kapitel 7.2). I dokumentet poängteras att militären inte kan förespråka sig själv som styrande och koordinerande. Samverkan inom ramen för en allomfattande ansats beror av samtliga aktörernas vilja. Samordning i en under militären lydande hierarkisk struktur blir därmed problematisk även om de

⁴⁷ UN CMCoord, Coordination of humanitarian Actors and Military Actors in Afghanistan, Version 1.0, UN (2008)

⁴⁸ Elvira Kaneberg, Civil-military Coordination in Disaster Operations, Jönköping International Business School (2012)

⁴⁹ Comprehensive Operations Planning Directive (NATO dokument)

militära styrkorna därmed kunnat bidra i högre grad med effektivitet, säkerhet och stordriftsfördelar.

Den problematik som finns rörande samverkan mellan militära och humanitära organisationer betyder inte att skillnaderna ur en logistisk synvinkel är signifikanta. I forskningen förordas ofta de likheter som finns i logistikfunktionerna i den humanitära respektive militära sektorn. Behov av flexibilitet, vikten av leveranssäkerhet och resurseffektivitet är några gemensamma nämnare. Detta skapar möjligheter för aktörerna att lära av varandra i syfte att förbättra den egna verksamheten. Det finns flera exempel på framgångsrik, om än inte konfliktfri, samverkan mellan humanitära organisationer och militära styrkor i hjälpinsatser, framförallt inom logistik, med transport, sjukvård och uppbyggnad av infrastruktur. Erfarenheter från Operation HESTIA (se kapitel 7.1) ger en bild av hur militär personal opererar i situationer som traditionellt tillhör humanitära organisationer. Då trenden visar på en ökad användning av militär personal i dessa sammanhang, framförallt inom logistiken, finns god anledning att söka kunskap, samarbete, träning, utbildning och erfarenheter från den humanitära sektorn. Såväl inom planering av hur logistiken kan genomföras som med avseende på själva genomförandet.

5 Civila och kommersiella intressen

I detta kapitel diskuteras multinationella företags intressen, etik och krav vid upphandling samt användningen av lokala leverantörer. Ur ett övergripande perspektiv knyts logistik och etik samman inom ramen för en Comprehensive Approach vilket även har konsekvenser för bland annat svensk materielförsörjning. Kapitlet avslutas med reflektioner till grund för analys och slutsatser.

Det bidrag som kan förväntas av civila företag ur logistisk synvinkel är till största delen varor och tjänster även om det finns en viss potential även när det gäller att bidra med information. Industrins närvaro i ett konflikt- eller krisområde innebär en aktör för möjlig samverkan. En aktör som kan ses som mer neutral och som kan ha relationer med såväl myndigheter som militär och humanitära organisationer. En aktör som därmed har möjlighet att agera som mellanhand vid bristande kontakter mellan militära styrkor och humanitära organisationer.⁵⁰ Därmed finns även möjlighet för företag att bidra till det gemensamma målet för en *Comprehensive Approach* genom samverkan.

En etablering av företag i regionen kan stötta målet för den allomfattande ansatsen och bidra med stabilitet genom att tillföra behövda varor, långsiktighet, arbetstillfällen och stabilitet. Industri som arbetar enligt etiska normer och riktlinjer kan bidra till utveckling lokalt genom tillförsel av nytt, rent kapital och överföring av värderingar till nybildade och små lokala bolag, dvs den mikroföretagsamhet som ofta är startpunkten för den lokala ekonomin.

5.1 Multinationella företag

Återuppbyggnad av informations och kommunikationsteknologi (ICT) är även aktuellt och intressant ur logistisk synvinkel. Som exempel kan nämnas *United Nations Development Programme* (UNDP) och Microsofts gemensamma satsningar på IT-utbildning, nyföretagande och IT-produkter i Afghanistan, Egypten och Marocko.⁵¹

Långsiktig vinst och förstärkning av eget varumärke kan vara de huvudsakliga skälen till att etablera sig i ett riskområde. Socialt ansvar och bistånd har blivit en viktig del av multinationella företags mediala ansikte men de affärsmässiga

⁵⁰ Från presentation PhD Per Skoglund och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01

⁵¹ <http://www.microsoft.com/en-us/news/features/2004/jan04/01-23undpprojects.aspx> Hämtad 2012-11-22

möjligheterna i att vara först på plats vid återuppbyggnad av landet är minst lika viktiga.⁵² Företag som väljer att etablera sig i kris- och konfliktråden tar inte bara finansiella risker utan utsätter även sin personal för fara. Risker kan i vissa fall vara högre för civila än för militären i området då de civila ofta saknar tillräckligt skydd.

År 2006 gjorde Coca Cola valet att åter igen etablera sig i Kabul, Afghanistan med en 60 000 m² stor fabrik efter mer än tio års frånvaro. Detta i en tidsperiod då inställningen till NATO och amerikaner var instabil och delvis fientlig.⁵³ Inte desto mindre skapades 350 nya arbetstillfällen bara i anläggningen och många fler i distributionsnätverket. Etableringen hade stöd av lokala myndigheter men var kontroversiell. Behovet av kolsyrade drycker i ett land med allvarliga brister på rent vatten är omdebatterat och Coca Cola valde att fokusera sin produktion strikt på företagets tre mest kända kolsyrade varumärken och utesluta buteljerat vatten.

Etableringen av en dryckesfabrik med möjlighet att producera stora mängder rent vatten i en region där detta är en bristvara är dock av vikt. Vid en allvarlig kris kan företaget bistå med humanitär hjälp genom att snabbt ställa om fabriken till tillverkning av rent vatten, plus att man har en stor mängd logistiska resurser på plats för distribution över hela världen. Coca Cola arbetar sedan lång tid med *United States Agency for International Development* (USAID) för att producera och distribuera rent vatten i utsatta områden.⁵⁴

Etablering i utsatta regioner ställer krav på såväl moral och etik som kunskap för att inte ha en negativ inverkan på miljö och utveckling i regionen. *United Nations Industrial Development Organisation* (UNIDO) stöttar den hållbara industriella utvecklingen i utvecklingsländer över hela världen med expertis och teknologi.⁵⁵

5.2 Lokala leverantörer

En kanadensisk undersökning gjord 2003 visade på FNs låga användning av lokala leverantörer och de höga kostnader detta genererar för organisationen. Undersökningen visade att av de tio största fredsfrämjande insatserna spenderades endast 2-10% av den operativa budgeten lokalt.⁵⁶

⁵² Från presentation PhD Per Skoglund och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01

⁵³ http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/5334120.stm Hämtad 2012-11-22

⁵⁴ <http://www.usaid.gov/news-information/press-releases/usaid-and-coca-cola-partner-bring-clean-water-mozambique> Hämtad 2012-11-22

⁵⁵ <http://www.unido.org/index.php?id=7847> Hämtad 2012-11-22

⁵⁶ Chris Thatcher, *Buying local opens business in Kabul*, Vanguard, Kanada (Maj 2007)

“Organizations follow the path of least resistance when it comes to buying something. If it’s easier to pick up the phone and call somebody in Toronto to FedEx 100 tires that is what they’ll do.”⁵⁷

Med anledning av resultat från studien startade *Canadian International Development Agency* (CIDA), med FN stöd, ett projekt med målet att handla för fem miljoner \$ lokalt i Afghanistan per år för att undersöka möjligheten till lokal handel. Inom nio månader var den lokala handeln uppe i 45 miljoner \$ och utvecklingen fram till dagens datum visar på en hög grad av ökning av den lokala handeln. I linje med Kanadas allomfattande 3D-ansats⁵⁸ i Afghanistan köper man lokalt i första hand, där så är möjligt.⁵⁹

Den eskalerande lokala handeln har genererat ett pengaflöde in i den lokala ekonomin och skapat arbete för befolkningen. Kommersiella intressen hjälper till att stabilisera och utveckla region och näringsliv men myntet har även en baksida och det är viktigt att se till helhetsbilden. Erfarenheter från Afghanistan har genererat förändringar i NATOs doktrin med riktlinjer angående lokala inköp för att undvika överetablering, prispress, suboptimeringar, för stort och fel placerat pengainflöde m.m..⁶⁰ Även inom FN pågår arbete med en manual för *Best Practise* till stöd vid framtida insatser.⁶¹ *Lessons Learned* visar att en holistisk syn och förståelse för situationen, kultur och tradition i landet är av största vikt vid inköp lokalt. Risker är stora att såväl humanitära organisationer som militära styrkor skapar inflation och störningar i lokala ekonomin via felaktiga löner och priser.⁶² samt att ett lågt lokalt pris inte alltid är det bästa med hänsyn till det övergripande målet med den fredsfrämjande insatsen, i linje med Comprehensive Approach.

Som exempel kan nämnas de tankbilar som bistod med drivmedel i Afghanistan. Diesel levererades av lokala leverantörer från Pakistan till Afghanistan i tankbilar och förväntades återvända till Pakistan tomma. Med tiden upptäcktes att de prispressade leverantörerna använde sina tankbilar till narkotikasmuggling från Afghanistan till Pakistan samt att man systematiskt sålde diesel längs vägen från Pakistan till Afghanistan för att öka vinsten. Invägning av tankbilen vid start och slutleverans infördes men dieselförsäljningen fortsatte. Den diesel som sålts under vägen ersattes med grus i tankbilen för att uppnå samma vikt vid slutleverans. Det är en fråga för diskussion huruvida de lokala leverantörernas

⁵⁷ Citat Scott Gilmore från artikel Chris Thatcher, Buying local opens business in Kabul, Vanguard, Kanada (Maj 2007)

⁵⁸ Se kapitel 7 för mer information.

⁵⁹ Chris Thatcher, Buying local opens business in Kabul, Vanguard, Kanada (Maj 2007)

⁶⁰ Material från Workshop och Seminariet på FOI 2012-11-01

⁶¹ Chris Thatcher, Buying local opens business in Kabul, Vanguard, Kanada (Maj 2007)

⁶² Material från Workshop och Seminariet på FOI 2012-11-01

beteende grundar sig i att de utsatts för prispress eller om det är högre grad av situations- och kulturell förståelse som krävs från inköparnas sida. Ett lägre pris erhöles men på bekostnad av de övergripande målen för insatsen, tex att minska handeln med narkotika i Afghanistan.⁶³

Oavsett bakomliggande orsaker till den problematik som kan uppstå vid användandet av lokala leverantörer kan det inte förnekas att det även har positiva effekter i regionen.

5.3 Reflektion

Att genomföra insatser med allomfattande ansats ställer krav på kunskaper och lyhördhet vid handel med lokala leverantörer. Erfarenheter från svenska insatser visar att man till stor del tillämpat en försiktighetsprincip vid lokala inköp och därmed lyckats undvika större problem.⁶⁴ En väg som visar på prioritering av målet med den allomfattande ansatsen och syftet med den svenska militärens närvaro framför kortsiktiga och osäkra ekonomiska besparingar. Att man tillämpat försiktighet är dock inte nödvändigtvis ekvivalent med att man valt det bästa alternativet ur ett helhetsperspektiv.

En genuin Comprehensive Approach öppnar för nya tankesätt och ställer krav på en högre grad av ansvarstagande och medvetenhet i inköpsfunktionen. Ur ett svenskt perspektiv behöver myndigheter överlag ha bättre kunskap och kontroll över hur man skriver avtal idag. Kännedom om industrins agerande internationellt samt etik och miljö som kriterier i inköpsprocessen saknas i stor utsträckning.⁶⁵

Framförallt finns dock brister i hur Försvarsmakten följer upp de krav man ställt i sina avtal idag.⁶⁶ I och med projektet *Omdaning av logistik* där stora delar av logistikfunktionen förs över från Försvarsmakten till FMV blir Försvarsmaktens roll som beställare och kravställare än viktigare. För att man skall kunna hävda ett helhetsperspektiv och ansvarsfullt agerande i materielförsörjningsfrågor krävs att uppföljning av levererade beställningar och avtal prioriteras och genomförs. Även nyckeltalsuppföljning av strategiska mål för samverkan mellan myndigheterna kan vara ett alternativ för att förbättra logistikfunktionen som

⁶³ Material från Workshop och Seminariet på FOI 2012-11-01

⁶⁴ Per Skoglund, Sourcing decisions for military logistics in Peace Support operations, Jönköping International Business School (2012)

⁶⁵ Från presentation PhD Per Skoglund och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01

⁶⁶ Från presentation PhD Per Skoglund och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01

helhet. Ur ett genomförande perspektiv och för att säkerställa leveranskvaliteten bör den viktiga ekonomiska besparingsuppföljningen kompletteras med kvalitetsmått.

Försvarsmakten har sedan tidigare beslutat att endast använda egen personal på den taktiska nivån vid en fredsfrämjande insats. Man för dock en diskussion avseende vad som är mest kostnadseffektivt och funktionellt vilket kan komma att innebära att leverantörer utför en del av det främre logistikarbetet i framtiden. Flera länder har liknande lösningar, bland annat har Kanada sedan år 2000 *Canadian Contractor Augmentation Program (CANCAP)*.⁶⁷ Vilket skapades i syfte att öka flexibilitet och tillgängligheten i logistikfunktionen samt frigöra militär personal för andra arbetsuppgifter i linje med deras kompetens och insatsens behov. En intressant utveckling som ställer höga krav på såväl leverantör som avtal och beställare.

Försvarsmakten anger i de operativa logistikdirektiven i stora drag hur materiel- och förnödenhetsförsörjningen skall planeras vid internationella insatser. Genomförandet i praktiken är dock komplext och sammanfattningsvis kan sägas att man inom ramen för en *Comprehensive Approach* kan behöva beakta följande i planeringen:

- Att avtal som ligger till grund för logistiken är väl utformade och stöder en allomfattande ansats samt att uppföljning sker för att säkerställa detta. *(Även i frågor som etik, miljö, underleverantörers och leverantörers situation, konkurrenssituationen på marknaden, leverantörens internationella agerande, utveckling i regionen...)*
- I brist på fullständig förståelse för en komplex situation är försiktighetsprincipen att rekommendera då denna har minst risk att påverka målsättningen för den allomfattande insatsen negativt.

⁶⁷ Major J.R. Jensen, Civilian contractors on deployed operations: An enabler for the Canadian Forces, Canadian Forces College, Canada (2006)

6 Internationell insatslogistik och miljöpåverkan

I detta kapitel diskuteras miljöpåverkan som en viktig del av logistiken inom ramen för en allomfattande insats redan idag, men framförallt i framtiden. Den internationella insatslogistiken står för en stor del av den miljöförstöring som sker i redan utsatta områden vid insatser och erfarenheter visar på allvarliga konsekvenser vilka kan eskalera konflikter om bristande resurser i ett område i strid med den allomfattande ansatsen. Men även starka positiva strömningar och en varaktig förändring mot en mer holistisk och effektiv insatslogistik hos såväl militära styrkor som internationella organisationer. Kapitlet avslutas med reflektioner till grund för analys och slutsatser

6.1 Framtidens logistiska möjlighet och utmaning

Beslut som fattas inom kommande 10-årsperiod kommer att påverka militärens verkanskraft de närmaste 30 åren. År 2040 kan tyckas långt bort men livslängden hos inköpt materiel är ofta lång. Att anpassa logistikfunktionen inför kommande behov är en utmaning med den snabba teknikutveckling som sker och de oförutsägbara förändringarna i omvärlden med avseende på staters utveckling, hälso- och miljöfrågor.

En viktig faktor i såväl den amerikanska som den kanadensiska militärens framtidsvisioner är tillgången till energi och miljöfrågor, vid insatser såväl nationellt som internationellt. Traditionellt har miljöfrågor kommit i andra hand i såväl humanitära som militära insatser, leverans och effekt är högsta prioritet. En klar trend börjar dock märkas internationellt hos Kanada, USA, FN med flera, där man har en högre grad av strävan efter bättre miljöval och ser möjligheterna i nya miljövänliga material och energikällor som solceller i utrustningen, portabel vindkraft och bättre vattenrening.

Redan idag brottas man med frågan inom ramen för den *Comprehensive Approach* som eftersträvas. Val av möjliga transportmedel påverkas av deras miljöpåverkan ur ett mer holistiskt perspektiv än vad som tidigare förekommit. Rent konkret kan detta innebära ett byte från tunga fordon till packåsnor i syfte att bevara jordbruksmark, etablerade vinrankor och befolkningens möjlighet till försörjning. Vilket i linje med målet för den allomfattande ansatsen genomfördes

av Kanadas ”*The Kandahar Light Logistics Platoon*”⁶⁸ vilken tog sig fram i svårtillgänglig terräng under höga temperaturer.

Klimatförändringar

Multinational Interoperability council identifierar två huvudsakliga faktorer vilka kan komma att påverka internationell insatslogistik i framtiden:⁶⁹

- Den globala uppvärmning kommer att leda till mer extrema miljöer i vilken den internationella insatslogistiken verkar. En utbredning av öknar, förändringar i vattenflöden och mer extrema väderförhållanden.
- Den globala uppvärmningen kommer att påverka befolkningen i stater med små möjligheter att kompensera för effekter av klimatförändringen. Detta kan leda till brist på mat och rent vatten, konflikter om råvaror, bristande stabilitet och ökat behov av humanitära och militära insatser.

Detta kan leda till behov av annan materiel, anpassad utrustning, hårdare krav på transportmedel, annan typ av transportmedel och möjlighet att vara självförsörjande med avseende på energi och förnödenheter som rent vatten. Det leder även till att en högre grad av miljöhänsyn krävs i planering och genomförande av logistik för att skydda och bevara en redan skadad miljö. Därmed ökar även behovet av information och kunskap. Det kan även innebära att sjukvårdsresurser krävs i större utsträckning för såväl egen personal som till hjälp vid humanitära insatser.

6.2 Logistiska fotavtryck – en aktuell fråga

I och med den växande klimatpåverkan och inte minst avvecklingen i Afghanistan är frågan om logistiska fotavtryck mer aktuell än någonsin i hela världen. Frågan har sedan flera år hög prioritet inom den civila sektorn och de flesta transportföretag erbjuder möjligheter för växthusgas beräkningar och poängterar effektivitetsvinster i resursbesparingen. Miljöfrågor tenderar att ligga nära bilden av företagets ansikte utåt och är även en viktig del av hur ett land eller en organisation uppfattas och bedriver sin verksamhet i ett insatsområde. Som exempel kan nämnas Kanadas prioritering av såväl miljöhänsyn i insatsområdet som logistikstöd och sjukvård till humanitära insatser vilket skapar en positiv bild såväl internationellt som hos den egna befolkningen.

⁶⁸ C.R. Jansen, *The Kandahar Light Logistics Platoon*, Canadian army Journal Vol. 12.3, Kanada (2010)

⁶⁹ Multinational Interoperability Council, *Future Coalition Operating environment: Interoperability challenges for the Future*, Version 4.0, USA (2011)

Den kanadensiska framtidsvisionen handlar om miljö och snålhet med energi. Självförsörjande expeditionära operationer, energimässigt och system som inte belastar miljön i landet man befinner sig i. Man har påbörjat ett mer genuint helhetstänk i planeringen från start till avveckling. Detta gäller inte bara vid internationella insatser. Man strävar efter miljövänlighet även i den dagliga inhemska verksamheten. Som exempel använder den kanadensiska armén elektriska bilar och hybridbilar på baserna i Kanada för att minska sitt logistiska fotavtryck.⁷⁰ Något som kan vara en effekt av den negativa uppmärksamhet den kanadensiska försvarsmakten fått i utredningar och media som den myndighet som har det i särklass största utsläppet av växthusgaser. I och med detta ansågs myndigheten ha ett ansvar att minska landets beroende av fossila bränslen och stödja utvecklingen av miljövänlig teknik.

Ett ökat miljöfokus hos kanadensiska försvarsmakten har även sin grund i budgetnedskärningar och ökade priser på bränsle vilket i praktiken resulterat i inställda övningar av ekonomiska skäl för bland annat marinen. Detta blev en ögonöppnare avseende framtiden och konsekvenser av bristande naturresurser för det Kanadensiska Försvarsdepartementet och ett prioriterat miljöarbete infördes med uppföljning av bl.a. bränsleförbrukning, krav på livscykelkostnader och ökad forskning och utveckling till stöd för inhemska företag. Kritiker hävdar att den Kanadensiska försvarsmaktens miljöarbete har god potential men tenderar att drivas av kostnadseffektivitet ur ett livscykelperspektiv, operationell förmåga och säkerhetsfrågor snarare än ideella mål eller i syfte att stötta den inhemska gröna industrin.⁷¹

6.2.1 Nya miljömål inom FN

Förenta Nationerna arbetar mer och mer aktivt för en ökande grad av miljömedvetenhet och hänsyn i samband med fredsfrämjande insatser.

*”“Ensuring environmental sustainability” is the seventh Millennium Development Goal.”*⁷²

Inom FN finns en allomfattande ansats *”Greening the Blue”* för ökad miljömedvetenhet i FNs arbete. Fokus för miljöarbetet är av goda skäl framförallt området fredsfrämjande insatser.

⁷⁰ CF, Canadian Army goes from green to greener with new electric vehicles, <http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/news-nouvelles/story-reportage-eng.asp?id=5855>, Publicerad Augusti 2012, (Hämtad 2013-01-09)

⁷¹ Corporate Knights, How Green is Candas Military? <http://corporateknights.com/article/how-green-canadas-military>, No 38, Publicerad Maj 2012 (Hämtad 2013-01-19)

⁷² <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/environment/approach.shtml> Hämtad: 2012-11-15

Enligt en undersökning från 2008 står de fredsfrämjande insatserna för hela 56% av FNs totala utsläpp av växthusgaser. Inom ramen för fredsfrämjande insatser står utsläpp från flyget för 46%, vägtransporter 15% och energi/elektricitet 25%.⁷³ (Detta gäller endast transport av personer, inte materiel varför siffrorna kan antas vara betydligt högre).⁷⁴ Man är medveten om att det kommer att krävas mycket arbete för att förbättra miljöpåverkan av de fredsfrämjande insatserna. Framförallt med avseende på vattenrening och utsläpp av växthusgaser.

I syfte att förbättra arbetet infördes i juni 2009 en högt prioriterad miljöpolicy inom ramen för vilken varje fredsfrämjande insats förväntas upprätta sin egen miljöpolicy. Denna innehåller mål och mätetal för uppföljning och förväntas följas av all personal. Policyn täcker områden som avfall, vatten, energi, vilda djur och fauna, kulturella och historiska platser. Syftet är att förbättra miljöpåverkan vid fredsfrämjande insatser utan att riskera hälsa och säkerhet för FNs personal och lokalbefolkning.

*The Department of Peacekeeping Operations (DPKO) och the Department of Field Support (DFS)s mål är att via goda exempel visa vägen framåt i de områden och länder där man bedriver verksamhet.*⁷⁵

6.2.2 Nyckeln till framtidens gröna insatser

Vägen till grönnare fredsfrämjande insatser är att inkludera miljöhänsyn i alla aktiviteter under insatsens livscykel. Planering och medverkan i ett tidigt skede är A och O för att detta skall lyckas. I de Lessons Learned från kanadensiska insatser som beskrivs i denna rapport visar man bland annat på behovet av att ha integrering av miljöhänsyn redan i den logistiska planeringen inför insatsen för att undvika problem och skenande kostnader vid avveckling. En mer genomtänkt uppbyggnad av läger och utbildning av personalen hade genererat stora besparingar med avseende på såväl personal som ekonomi.

Erfarenheter från FN insatser visar på att man i insatsens inledande skede riskerar att försvåra sitt egna arbete och förvärra konfliktsituationen i värdlandet genom obetänksamhet. I brådskan att bygga läger tas ofta ingen holistisk hänsyn. I karga områden som Darfur, där FN fällde hundratals träd i etableringsfasen påverkas lokalbefolkningen i stor utsträckning av de beslut som fattas.⁷⁶ Inte att förglömma är det ofta brist på resurser som ligger bakom konfliktsituationen i

⁷³ Siffror från 2008. Sophie Ravier och Ivan Blazevic, Presentation: Environmental Considerations in UN Peacekeeping operations, USA (2012)

⁷⁴ <http://www.greeningtheblue.org/case-study/blue-helmets-prepare-go-green> Hämtad: 2012-11-15.

⁷⁵ <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/environment/approach.shtml> Hämtad: 2012-11-15

⁷⁶ <http://www.greeningtheblue.org/case-study/blue-helmets-prepare-go-green> Hämtad: 2012-11-15

världlandet och FN som organisation bör inte bidra till eskalerande av konflikten genom nyttjande av dessa.

The Department of Peacekeeping Operations (DPKO) och *the Department of Field Support (DFS)* genomför ett ständigt förbättringsarbete och har idagsläget integrerat riktlinjer för miljö i sin nya *Global Field Support Strategy (A/64/633)* i syfte att förbättra såväl hälsa och säkerhet för personal och lokalbefolkning som att uppnå en högre kostnadseffektivitet i de fredsfrämjande insatserna genom att undvika kostnadskrävande arbete för att återställa miljön vid avveckling.

6.3 Hinder och drivkrafter

Traditionellt sett tenderar såväl humanitära som militära logistiker att fokusera på flexibilitet och leveranssäkerhet snarare än miljöhänsyn och kostnadseffektivitet. Även i den civila sektorn finns hinder för att en högre grad av miljöhänsyn skall tas i försörjningskedjan, som exempel kan nämnas produkter blir dyrare, extra arbete, fungerar inte med administrativa processer, lagar och förordningar, inga miljövänliga alternativ tillgängliga m.m.⁷⁷ Tänkvärt är dock att för internationella insatser med en allomfattande ansats bör förekomsten av hinder inte få styra logistiken i en miljömässigt negativ riktning utan ett pragmatiskt arbetssätt där möjligheter tas tillvara, bör vara vägen framåt.

UN Environment Programme (UNEP) lanserade 2010 ett webbaserat resurscenter som skall stödja humanitära organisationer i arbetet för en bättre miljö.⁷⁸ I detta resurscenter finns en mängd information, fallstudier och verktyg för grönare insatser från bland annat *World Food Programme (WFP)*, som ansvarar för FNs logistikkluster idag. WFP anger en mängd områden där de flesta insatser kan förbättras:⁷⁹

- Effektiv vattenanvändning, recirkulera vatten
- Undvik nedsmutsning av mark och vattendrag från bränslehantering
- Noggrann kontroll och försiktig användning av kemikalier
- Ordning och reda i lagerhantering
- Bättre hantering av produktion, insamling och avyttring av skräp.

⁷⁷ Edeltraud Guenther och Anne-Karen Hueske, *Hurdles to greening the supply chain*, Nova science publishers Inc., Tyskland (2011)

⁷⁸ http://postconflict.unep.ch/humanitarianaction/02_08.html Hämtad 2012-11-19

⁷⁹ <http://log.logcluster.org/operational-environment/green-logistics/index.html> Hämtas 2012-11-19

Även om behovet av hjälp är stort i en konflikt eller kris behöver en högre grad av allomfattande ansats och miljöhänsyn inkluderas i humanitära och fredsfrämjande insatser. En hel del kan göras redan i förebyggande syfte. Det är av stor vikt för levnadsförhållanden efter en insats att miljöfarligt avfall, medicinskt avfall m.m. tas om hand och som exempel kan nämnas jordbävningen på Haiti där stora mängder avfall genererades från främst förpackningsmaterial för mat.⁸⁰ En högre grad av omtanke om miljö och slutanvändning av produkter redan i produktutveckling och produktionsprocessen kan minska såväl kostnader som arbete och miljöpåverkan i betydande omfattning.

6.4 Effektivitet och effekt

“UNEP pointed out that several best practices have proven that including environmental considerations in humanitarian operations is not only better for the environment but also cost-effective.”⁸¹

Att miljöförbättrande åtgärder kan bidra till en högre effektivitet med bättre ekonomi och mindre resursförbrukning är tydligt. Många företag och organisationer vittnar om möjligheter till omdaning av processer med miljön som drivkraft.

I samband med FNs arbete *“Greening blue helmets”* presenteras ett antal exempel på energi- och kostnadsbesparande åtgärder som faktiskt kan genomföras även i mer svårtillgängliga miljöer och under pressade omständigheter. Ny teknologi är till stor nytta och man arbetar hårt för att ersätta resande med IT-baserad kommunikation, recirkulation av vatten och solceller tillämpas i allt större utsträckning.⁸²

En intressant synvinkel på miljöfrågor presenteras av Andrews⁸³ som följt ett flertal företags miljöarbete under flera år. Företag som lever under en hård ekonomisk press kan gynnas såväl ekonomiskt som marknadsföringsmässigt av att förespråka miljöarbete snarare än kostnadsbesparingar. En positiv målbild för personalen i form av miljömål för effektivitet tenderar att engagera och entusiasmera i större utsträckning än ett tryck på kostnadsbesparingar och därmed även ge goda besparingsresultat.

⁸⁰ UN, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35662&Cr=humanitarian&Cr1>
Hämtad 2012-11-19

⁸¹ UN, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35662&Cr=humanitarian&Cr1>
Hämtad 2012-11-19

⁸² UN, <http://www.greeningtheblue.org/what-the-un-is-doing/departments-peacekeeping-operations-dpko> Hämtad: 2012-11-19

⁸³ Andrew S. Winston, Green Recovery, Get lean, get smart and emerge from the downturn on top, Harvard Business Press, USA (2009)

Miljömål vid insatser kan stödjas av uppföljande mätetal. FNs *Word Food Programme* (WFP) nämner transportrelaterade mätetal som "bränsleförbrukning per mil", "livslängd för däck", "mängd använd smörjolja", "% av fordonets lastutrymme som används", "% av sträcka körd utan last". Samtliga mätetal kan även generera ekonomiska besparingar.

En grönare värdekedja kan understödjas av mål som är miljömässigt formulerade snarare är ekonomiskt. Med kännedom om processen bör de aktörer och handlingar som leder till störst negativ miljöpåverkan kunna identifieras och följas upp. Som exempel kan nämnas att en bättre kommunikation och mer holistisk bild hos aktörerna i värdekedjan kan reducera antalet brådska transporter och möjliggöra transport via fartyg framför flyg och därmed generera mycket stora besparingar i såväl miljöpåverkan som ekonomi.⁸⁴

Att samarbeta med andra länder och handla av lokala leverantörer är andra sätt att uppnå såväl ekonomiska som miljömässiga fördelar. För rätt effekt krävs en hög grad av kunskap om lokal kultur, traditioner och miljö i det område i vilket man verkar. Som exempel kan nämnas etablerandet av läger vid FNs insats i Darfur. I syfte att inte hugga ner fler träd än nödvändigt för att spara miljön i området beslutade man att alternativt byggmaterial inhandlas lokalt för FNs byggnationer. Lokalbefolkningen avverkade stora mängder träd i produktionen av byggmaterialet, något man kanske kunnat förutse med en högre grad av lokalkännedom.

6.4.1 Interna barriärer för effektivitet

Grön supply chain management har utvecklats ur två huvudsakliga perspektiv:⁸⁵

- *Miljöansvariga* har börjat tillämpa ett livscykel perspektiv i sina analyser. Man tittar på en produkts hela livscykel från design till tillverkning och avfallshantering. Detta inkluderar många steg i försörjningskedjan och har ofta ett processperspektiv.
- *Supply chain ansvariga* har funnit förbättringar i försörjningskedjan genom att bryta ner barriärer mellan logistik och miljö i sitt arbete. Man planerar processaktiviteter med miljöpåverkan i åtanke vilket kan leda till sänkta kostnader och bättre kundservice.

Trots detta finns i många fall fortfarande en viss barriär mellan miljöpersonal och supply chain personal. Ett sätt att arbeta mer integrerat mot samma mål av

⁸⁴ Karin Schröder och Anna Weibull, *Ledning av logistik, Samordning av insatslogistiken från topp till botten*, FOI-R--3495--SE Stockholm (2012)

⁸⁵ Raheem Cash och Taylor Wilkerson, *GreenScore Developing a green supply chain analytical tool*, LMI-LG101T4, LMI, USA (2003)

effektivitet och effekt är exempelvis verktyget Green SCOR som utvecklats av *Supply-chain Council* (SCC) och bygger på den väl etablerade SCOR modellen.

”The resulting GreenSCOR model is an integrated green supply chain management tool that will allow users to seamlessly manage their supply chain and environmental impacts, resulting in more efficient operations and lower costs.”⁸⁶

Som beskrivet i de Kanadensiska erfarenheterna (se kapitel 7) i denna rapport är en nedbrytning av barriärer och inkludering av miljöpersonal för helhetssyn och effektivitet i logistikplaneringen av stor vikt.

6.5 Reflektion

De farhågor som finns med avseende på framtidens miljö och resurstillgångar finns beskrivna i många rapporter. Vad som görs idag och bör göras i framtiden av myndigheter, organisationer och militära styrkor har betydande inverkan på miljön såväl nationellt som internationellt. Att olika länder väljer att agera olika med avseende på miljöfrågor och militär logistikverksamhet är i linje med prioriteringar och värderingar hos respektive nation. Miljöfrågor kan betraktas som hot eller möjligheter men de är i dagsläget omöjliga att bortse ifrån i det långsiktiga arbetet. Att bortse från förväntade effekter av miljöförstöringen kan betyda såväl mycket kännbara ökningar av kostnaderna när leverantörernas priser stiger som kostsam avvecklings och avfallshantering i framtiden på grund av nya krav och regelverk.

Sveriges och Försvarsmaktens ansikte utåt gynnas av miljöhänsyn och prioritering av miljöteknik i daglig verksamhet samt inte minst i forskning och utveckling. Logistikerna är en verksamhet med stark koppling till miljöfrågor, inte minst i Försvarsmaktens nationella verksamhet och den logistikverksamhet som nu tas över av FMV. Uppföljning görs idag bland annat via nyckeltal men efter vad som erfarits inom ramen för denna rapport avser detta främst retroaktiv uppföljning i större utsträckning än proaktiv planering som kan ge effektivitet och fördelar i framtiden. Framsynthet och miljörelaterade krav i linje med vad som kan förväntas krävas för kostnadseffektiv resursförbrukning i framtiden bör vara självklart i den långsiktiga materieförsörjningen.

⁸⁶ Citat: Raheem Cash och Taylor Wilkerson, GreenScor Developing a green supply chain analytical tool, LMI-LG101T4, LMI, USA (2003)

6.5.1 Försvarsmaktens insatslogistik

Ur ett svenskt perspektiv finns ljuspunkter men det återstår även mycket arbete där minskad resursförbrukning och bättre miljöval kan motiveras såväl ekonomiskt som funktionsmässigt ur ett helhetsperspektiv. Inom Försvarsmakten pågår miljöarbete enligt svensk lagstiftning och kravbild, främst knutet till aktiviteter på organisationsenheter och övningsverksamhet. När det kommer till internationella insatser är bilden mer oklar.⁸⁷ Muntliga källor indikerar att miljö beaktas främst i form av eventuell kartläggning av hälsohot för den egna personalen eller hotmiljö i området. Andra informationskällor visar på en viss miljöhänsyn i den internationella logistikplaneringen hos exempelvis marinen med avseende på hantering av eventuella olycksfall med oljeutsläpp i hamnområden.

Försvarsmakten har en *Environmental Guidebook for Military Operations* från 2010 i vilken det klart framgår att de miljöfaktorer som diskuteras i denna rapport och miljöförstörelsen i samband med fredsfrämjande insatser är relevanta. Denna *Guidebook* kan sannolikt kopplas till erfarenheter och krav från internationella organisationer att förbättra deltagande nationers verksamhet till stöd för den allomfattande ansatsen och för att skydda miljö och tillgångar i insatsområdet.

Det miljöarbete som eventuellt försiggår inom andra enheter än logistiken behöver kopplas in i logistikplaneringen och prioriteras. Muntliga källor⁸⁸ visar på samverkansbrister mellan logistikfunktionerna, Fortifikationsverket och miljöansvariga, interna glapp som behöver överbryggas för att nå de allomfattande målen. I den fallstudie⁸⁹ som gjorts tidigare under 2012 med avseende på intern samordning poängteras problematiken med bristande samordning i framförallt insatslogistikens planeringsstadier där miljöhänsyn kan ha störst inverkan på framtida kostnader och resursåtgång vid genomförande och avveckling.

Sammanfattningsvis kan sägas att man i planeringen av internationell insatslogistik behöver beakta:

- Att miljökunnsig person är delaktig i planeringen och på plats i insatsens tidiga fas för att säkerställa miljöhänsyn och kostnadseffektivitet ur ett helhetsperspektiv redan i ett tidigt skede.

⁸⁷ Enligt vad som erfarits inom ramen för denna studie.

⁸⁸ Försvarsmakten INSS J4

⁸⁹ Karin Schröder och Anna Weibull, Ledning av logistik, Samordning av insatslogistiken från topp till botten, FOI-R- -3495- -SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm (2012)

- Hur insatslogistikens genomförande skall följas upp ur miljösynpunkt för att säkerställa effektiv resursanvändning.
- Vilka åtgärder som krävs med avseende på miljö för att planering och genomförande av logistiken skall stödja det övergripande målet för den allomfattande insatsen.

Vilken prioritering som är mest lämplig med avseende på miljöpåverkan är inte alltid självklar. Ett flygbaserat logistikstöd med korta leveranstider kan innebära flexibilitet, högre precision och pålitlighet vilket kan leda till att en mindre andel materiel förstörs, fellevereras eller måste returneras vid avveckling. Detta måste dock balanseras mot mycket höga transportkostnader och utsläpp av växthusgaser vid valet mellan exempelvis flyg eller båttransport. Tidsfaktorn och kravet på leveranssäkerhet är avgörande för vilka möjligheter som finns att välja ett mer kostnadseffektivt och miljövänligt alternativ.

Prioriteringar och riktlinjer för vilka omständigheter som motiverar dyrare transportlösningar med en högre grad av miljöpåverkan bör vara tydliga. Målet för verksamheten bör vara att, när så är lämpligt med hänsyn till säkerhet och prioriteringar, alltid välja det mest kostnadseffektiva alternativet med minst miljöpåverkan.

7 Erfarenheter från Kanadensiska insatser

I detta kapitel beskrivs övergripande utvecklingen av allomfattande ansats i Kanadensiska insatser. Kapitlet visar på aktuella Lessons Learned och hur dessa bidragit till utveckling av den kanadensiska försvarsmaktens logistikfunktion. Kapitlet avslutas med reflektioner till stöd för analys och slutsatser.

Kanada anses i många aspekter vara ett föregångsland när det kommer till frågan om allomfattande ansats. Landet har kommit relativt långt vad det gäller implementeringen av varianter på Comprehensive Approach, såväl policy som strukturer för samverkan har tagits fram som ett resultat av insatser genomförda under främst 1990-talet och framåt.

En rad multilaterala internationella insatser på Balkan, Sierra Leone, Haiti, Öst Timor och framförallt Afghanistan har lett Kanada till eftertanke med avseende på hur olika myndigheter med olika mandat agerar inom samma policy område vid en insats. Ett ökande behov av integration och koordination mellan olika aktörer ansågs nödvändig och resulterade i en Kanadensisk så kallad *3D Approach – Diplomacy, Development & Defence* vilken utvecklats till *Whole-of-Government*. *Whole-of-Government* syftar till att koordinera kanadensiska myndigheters deltagande vid en fredsfrämjande insats och ligger till grund för kanadensiska arméns svar på allomfattande ansats, *JIMP*, vilken beskrivs senare i detta kapitel.

Kanada har en historik av internationellt engagemang med omfattande arbete i fredsfrämjande insatser i framförallt FNs regi.⁹⁰ Fram till 1995 var Kanada i stor utsträckning direkt involverad militärt i FNs insatser men detta engagemang har under senare tid succesivt ersatts med ett indirekt engagemang via NATO vilket präglat utvecklingen av Kanadas internationella logistikfunktion.

7.1 Humanitära insatser

Som ett led i utvecklingen mot ett mer effektivt, flexibelt och myndighetsöverskridande svar på akuta behov av humanitär hjälp skapades 1996 *Disaster Assistance Response Team* (DART). Historiska erfarenheter visade att hjälp tenderade att anlända allt för sent för att vara till önskad nytta och att det var av högsta vikt att ett fåtal personer kunde sändas akut till ett krisområde för

⁹⁰ Emma Skeppström & Magdalena Tham Lindell, Comprehensive Approach i kanadensiska fredsfrämjande insatser, FOI-R- -3475- -SE, Stockholm (2012)

att hjälpa befolkningen till dess att en långsiktig styrka kommit på plats. DART omfattar ca 200 personer från kanadensiska militären.

DART består av 37 st ingenjörer för konstruktion och fältarbete, en sjukvårdsenhet med 40 st doktorer, sjuksköterskor etc. som även tillhandahåller vattenrening, en säkerhetsplattform med 45 personer, en logistikgrupp om 20 personer för transport, underhåll och förnödenheter samt ett högkvarter med 45 personer som styr, övervakar och koordinerar arbetet med andra länder och organisationer.⁹¹

DART skickas ut efter beslut av regeringen som svar på en förfrågan från FN eller ett land med behov. Normalt sätt skickar Kanada först ett *Strategic Support Team* (SST) bestående av personal från de tre huvudaktörerna *Department of Foreign Affairs and International Trade* (DFAIT), *the Canadian International Development Agency* (CIDA) och *the Department of National Defence* (DND) vilka lämnar en rekommendation huruvida DART bör skickas eller inte.

DART har sina kritiker, framförallt ur storleks- och kostnadssynpunkt⁹², men har skickats vid ett antal tillfällen t.ex. vid orkanen Mitch i Honduras 1998, jordbävningen i Turkiet 1999, jordbävning/tsunami i Sri Lanka 2004, jordbävningen i Pakistan 2005 och vid Operation Hestia på Haiti 2010.

Om operation HESTIA

12 Januari 2010 kl. 16.53 drabbas Haiti av en stor jordbävning, tiotusentals människor mister livet och de materiella skadorna i landet är omfattande.

*Inom 24 timmar anländer ett första rekognoseringsteam från DART till Haiti och följs inom några dagar av en större styrka. DART opererade från Jacmel där man först behandlade 438 patienter på Kanadensiska ambassaden och därefter 10 111 patienter vid sin medicinska klinik i Jacmel och 2 541 patienter i närliggande byar med mobila medicinska enheter. Av lika stor vikt är de 461 800 liter vatten DART teamet renat och de 124 300 matpaket som levererats under operationen.*⁹³

⁹¹ <http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/faq.aspx?view=d#q12>
Hämtad 2012-11-26

⁹² Tim Radley, *Heralding a new era for the disaster assistance response team*, Canadian Forces College, Kanada (2012)

⁹³ <http://blogs.ottawacitizen.com/2011/06/09/operational-service-medal-presented-to-dart-members-for-2010-haiti-mission/> Hämtad 2012-11-26

6 februari lämnar 970 personer från kanadensiska militären, 250 fordon och 278 containrar Haiti för hemfärd.⁹⁴ DART teamet lämnar Jacmel den 11 Mars.

Engagemanget i Afghanistan innebar brist på tillgänglig personal och materiella resurser men den kanadensiska militärens humanitära insats operation HESTIA framhålls ofta som ett framgångskoncept med avseende på logistik.

Under de första timmarna och dagarna av planering och förberedelser uppdaterades kontinuerligt bilden av situationen, skador, infrastruktur och andra aktörers agerande. Utifrån nyheter på tv, nätverk och internet skapades en lägesbild som tillät prioritering av materiel att skicka i ett tidigt skede. Med personal snabbt på plats prioriterades direkt kommunikation utan mellanhänder, personliga möten. Stor vikt lades vid koordination med andra nationer och humanitära organisationer för att klargöra transportmöjligheter, distribution av resurser, utskänkingsplatser etc. Detta lade grunden för en sanningsenlig bild och korrekt prioritering av behov på plats.

Distribution av hjälp efter en katastrof kräver planering och omsorg in i det sista. Löjtnant Joshua Robbins⁹⁵ poängterar vikten av att planera distributionen för att minska konflikter och skador. Området för leverans av hjälpresurser bör vara en stor och öppen yta vars lämplighet undersökts i förväg. Stöd av lokala auktoriteter bör säkras då de kan vara behjälpliga i att lugna de hjälpsökande på platsen. För att ytterligare styra upp distributionen bör leveransen vara ett överraskningsmoment med avseende på mängd och tillfälle. Människorna bör inte se hur mycket hjälp som finns tillgänglig i lastbilen och lastbilen bör lämna området omedelbart efter avslutad leverans. Den viktigaste erfarenheten av Löjtnant Joshua Robbins trettio humanitära operationer är en öppen attityd, en känsla av solidaritet och ett vänligt, lugnt uttryck. Vapen och skyddsutrustning bör inte nyttjas för att möjliggöra en öppen dialog med befolkningen och samla information om framtida behov.

7.1.1 Reflektion

Med hänsyn till Löjtnant Joshua Robbins erfarenheter som aktiv deltagare i en humanitär insats är det tydligt att militär personal har ett behov av kunskap och de erfarenheter som finns hos de humanitära hjälporganisationerna. Dessa organisationer har gedigna erfarenheter och träningsprogram för sin personal som kan vara av värde för militären att ta del av i större utsträckning.

⁹⁴ Jean-Francois Claveau, OP HESTIA a great big puzzle, The Bulletin, Vol 15 No 2, Kanada (2010)

⁹⁵ A. Hottin, B. Coy, OP HESTIA a look back on the mission, The Bulletin, vol 15, No. 2, Kanada (2010)

Erfarenheterna visar även på vikten av hur genomförandet av insatslogistiken går till ur ett Comprehensive Approach perspektiv. I de spel som genomförs av taktiska staber för att testa logistikplaneringen inför en insats (exempelvis inom Marinen) kan samverkan och Comprehensive Approach relaterade aspekter ges större utrymme för att säkerställa ett lämpligt agerande på plats.

En viktig reflektion med avseende på Operation HESTIA är även det massiva arbete som lades på att etablera och upprätthålla lägesbilden med hjälp av alla tillgängliga medier. I dagsläget kan de humanitära organisationerna bistå militären med information utan att skapa intressekonflikt via öppna websidor och grupper på Internet. Kännedom om lämpliga informationskanaler är av stor vikt vid planeringen av en internationell hjälpinsats. Detta talar för en samverkan mellan myndigheter och humanitära organisationer i Sverige.

7.2 Ett militärt perspektiv

Den kanadensiska militären visar en allt högre grad av intresse för utvecklingen av en mer allomfattande ansats vid insatser såväl nationellt som internationellt.⁹⁶ Detta har sin grund i Kanadas *Whole-of government* ansats samt den växande kunskapen om komplexiteten i konfliktområden och den mångfasetterade problembild man ofta möts av vid fredsfrämjande insatser. En allomfattande ansats i perspektiven diplomatiskt, ekonomiskt, militärt och informationsmässigt blir allt viktigare för att den Kanadensiska militären ska nå effektiva resultat och en högre grad av holistiskt effektfokus i planering och genomförande.⁹⁷

7.2.1 NATO och COPD, Comprehensive Operations Planning Directive

Som medlem i NATO är man även influerad av och delaktig i den utveckling mot en högre grad av allomfattande ansats som kan spåras i doktriner och styrdokument. Detta gäller framförallt utvecklingen av *Guidelines for Operational Planning* från 2005 (GOP) till *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD) vilken utkom år 2010. COPD är applicerbar på och ligger till grund för all operationsplanering på strategisk och operativ nivå inom NATO.

I COPD utvecklas funktioner för *Comprehensive Approach* och stöd för samarbete med internationella organisationer på såväl strategisk som operativ nivå. Det finns även en tydlig strävan i COPD att på ett tydligare sätt knyta

⁹⁶ Andrew Leslie, Peter Gizewski, Michael Rostek, Developing a comprehensive approach to canadian forces operations, Canadian Military journal, Vol 9, (2008)

⁹⁷ Andrew Leslie, Peter Gizewski, Michael Rostek, Developing a comprehensive approach to canadian forces operations, Canadian Military journal, Vol 9, (2008)

samman den strategiska nivån med den operativa vilket är väsentligt för genomförandet av en allomfattande ansats. I COPD betonas vikten av en effekt baserad planering på strategisk nivå med uppföljande mätning av effektivitet (mätetal MoE) och effekt (mätetal MoP) på operativ nivå.⁹⁸

NATOS inställning till organisationens bidrag i en Comprehensive Approach sammanfattas i korthet enligt nedan. För mer utförlig information hänvisas till *Allied Command Operations, Comprehensive Operations Planning Directive*⁹⁹:

- NATO anser att endast en militär insats inte kan lösa en kris eller konflikt. Det finns ett behov av en allomfattande ansats, i vilken relevanta aktörer inkluderas och enas i ett gemensamt syfte och övergripande gemensamma mål.
- För alliansen inkluderar detta utveckling av processer och strukturer för effektiv koordination och samarbete med andra aktörer enligt en övergripande strategi.
- Planering i en multidimensionell situation är en utmaning för såväl civila som militära aktörer. Det är inte upp till NATO att förespråka sig själv som ansvarig för koordination. Olika vilja till samarbete och koordination förekommer hos olika aktörer varför en allomfattande ansats uppstår i aktörernas vilja att spela sin roll i krisens eller konfliktens lösning. Ett pragmatiskt arbetssätt förespråkas med avseende på etablerande av samarbete på grundval av respekt, förtroende, transparens och förståelse.

Comprehensive Operations Planning Directive (COPD) är ett öppet dokument tillgängligt för alla i syfte att sprida kunskap om NATOs planeringsdirektiv och skapa gemensamma planeringsprinciper för militär och organisationer. Inom den svenska Försvarsmakten läggs stor vikt vid dokumentet och man strävar efter att anpassa detta till svenska förhållanden.¹⁰⁰

7.2.2 JIMP, en militär allomfattande ansats

Ett kanadensiskt steg mot att bli mer allomfattande är arméns utveckling av JIMP-konceptet vilket syftar till att operationalisera en allomfattande ansats i en insats. JIMP är kanadensiska försvarets svar på 3D och *Whole-of-Government* och

⁹⁸ Simon Geza och Duzenli Muzaffer, the Comprehensive operations planning directive, NRDC-ITA Magazine, Nr 14 (2011)

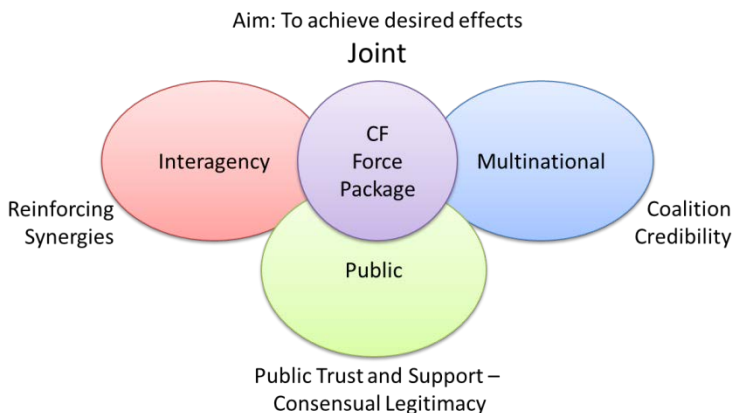
⁹⁹ Allied Command Operations, Comprehensive operations Planning Directive COPD Interim version 1.0, NATO, (2010)

¹⁰⁰ Per Barius, COPD och uppdragstaktik, Försvarshögskolan (2012)

baseras på konceptet *CIMIC*¹⁰¹ samt erfarenheter från insatser och tänkt framtida utveckling. Konceptet betonar vikten av en allomfattande ansats i problemlösnings arbetet och förespråkar en holistisk modell, i idealfallet även koordination mellan relevanta aktörer. Ett aktivt arbete för att samarbeta och samordna med aktörer i praktiken för att uppnå önskad effekt ses som grundläggande. Detta kräver även kännedom om vilken effekt militärens handlingar kan tänkas ha på andra aktörer och den övergripande strategin.

Aktörer i JIMP (se figur 8):¹⁰²

- *Joint* – involverar andra nationella militära enheter och organisationer.
- *Interagency* – involverar andra myndigheter och organisationer, såväl nationellt som internationellt, exempelvis egna myndigheter, värdlandets myndigheter och FN.
- *Multinational* – involverar en eller flera allierade eller internationella koalitionspartners.
- *Public* – involverar en mängd aktörer, media, icke statliga humanitära organisationer, värdlandets befolkning, internationell publik m.fl.



Figur 8: Konceptet JIMP¹⁰³

¹⁰¹ CIMIC Civil Military Coordination

¹⁰² Andrew Leslie, Peter Gizewski, Michael Rostek, Developing a comprehensive approach to Canadian forces operations, Canadian Military journal, Vol 9, (2008)

¹⁰³ Källa: Andrew Leslie, Peter Gizewski, Michael Rostek, Developing a comprehensive approach to Canadian forces operations, Canadian Military journal, Vol 9, (2008)

För att den allomfattande ansatsen JIMP ska bli framgångsrikt i praktiken krävs en investering i humankapital. Enskild och gemensam utbildning och träning av personal från såväl militär som humanitära organisationer m.fl. skapar möjligheter till nätverk, förtroende och en samordnad planering av exempelvis logistik på operativ nivå. Erfarenheter från Kanadensiska insatser pekar på att ett välfungerande samarbete i ett konfliktområde oftast grundar sig på personliga egenskaper och kontakter, en vilja till samarbete över gränser och en förmåga till att tänka mer holistiskt hos den enskilda personen.

Kritiker av JIMP menar att det riskerar att bli en militärinsering av Comprehensive Approach då det utvecklats av armén och förutsätter att övriga aktörer vill samverka.¹⁰⁴ En kritik som frekvent förekommer med avseende på militären men som delvis kan vara baserad på historiska erfarenheter då en hel del utveckling sker inom området. Det är uppenbart att den kanadensiska försvarsmakten ser relationer med de icke statliga humanitära organisationerna som komplicerade inom ramen för JIMP men det är tydligt att den kanadensiska försvarsmakten är fast besluten att fortsätta utveckla *Comprehensive Approach*, framförallt genom JIMP, vilket i linje med NATOs planeringsdirektiv (COPD) kan förväntas utvecklas i en mer holistisk och pragmatisk allomfattande riktning där större hänsyn tas till olika aktörers kultur och organisation.

7.3 Lessons Learned

”Colonel Chuch Mathé J4 Canadian Joint Operations Command anger tre faktorer som nycklar till logistisk framgång i Afghanistan; flexibilitet, innovation och anpassningsförmåga efter terräng och hot. Trots farliga transportvägar hittades innovativa sätt att försörja trupperna, huvudsakligen via Kanadas Combat Logistics Patrols, flyg och kontrakterad vägtransport. Tillgången till en effektiv logistisk Lessons Learned cell under insatsen var av högsta vikt för flexibilitet och anpassningsförmåga i ett ”fluid battlespace”. Flexibiliteten i logistikfunktionen var än viktigare på grund av Talibanernas egna, mycket effektiva Lessons Learned cell.”¹⁰⁵

Inom den kanadensiska försvarsmakten pågår ett intensivt arbete med aktiv insamling av erfarenheter under insats. Man har omformat hela sin Lessons Learned-process i syfte att bättre stödja arbetet och fokuserar på att aktivt samla in material under operationer för att genomföra förändringar i styrningen.

¹⁰⁴ Emma Skeppström och Magdalena Tham Lindell, *Comprehensive Approach I kanadensiska fredsfrämjande insatser*, FOI- - 3475- - SE, Stockholm, (2012)

¹⁰⁵ Intervju ”Canadian Joint Operations Commander explains it all”, inför key note speech DefenceIQ 2013, (Hämtad 2012-11-27)

Arméns *Lessons Learned Center* (ALLC)¹⁰⁶ har utvecklats från att genomföra intervjuer i efterhand, studera slutrapporter från övningar och insatser eller genomföra sporadiska förbandsbesök till en genuin ansträngning att analysera och kartlägga den verkliga situationen på plats. *Lessons Learned* personal inkluderas i styrkor på plats i insatsområdet och har därmed tillgång till färsk förstahandsinformation från ett antal aktörer. Även om centret tillhör armén så samlas information in från de andra stridskrafterna, civila, personal från andra myndigheter och humanitära organisationer. Detta skapar även möjlighet att ställa frågor av känsligare natur som "Hur genomför du en *Whole-of-Government* ansats när du är den enda personen på plats?"¹⁰⁷

Tidigare erfarenheter av *Lessons Learned* visar på svårigheten att sätta samman erfarenheter från de olika stridskrafter, grupperingar och myndigheter som finns och ta tillvara på *Lessons Learned* på en strategisk och operativ gemensam allomfattande, "Joint" nivå.¹⁰⁸ I Kanada har militären skapat ett center¹⁰⁹ vilket ansvarar för att koordinera och institutionalisera *Lessons Learned* inom Kanadensiska Försvarsmakten och Försvarsdepartementet för att stödja utvecklingen av myndigheter, avdelningar och förmågor i linje med departementets mål. På sikt genererar insamlade erfarenheter en utveckling av doktriner och styrdokument som passar de praktiska behoven.

Ett resultat av erfarenhetsinsamlingen är vetskapen om att vad som kan tyckas vara mycket olika insatser, exempelvis konflikten i Afghanistan, jordbävningen i Haiti, säkerhet i samband med olympiska spelen och G8/G20 har betydligt mer gemensamt än vad som först tycks uppenbart.¹¹⁰ Detta är intressant som motkraft till uppfattningen att Försvarsmaktens internationella operationer är så pass olika och unika att det är problematiskt med erfarenhetshanteringen. Den kanadensiska modellen visar på möjligheten att så inte är fallet och belyser de gemensamma delar där man kan lära sig av tidigare framgångar och misstag. Logistiken som tvärgående stödfunktion för alla stridskrafter och operationer bör definitivt kunna tillämpa erfarenheter inom alla områden.

Exempel på Kanadensiska allomfattande Lessons Learned:

- Vikten av tidig allomfattande planering med alla aktörer. För att stödja detta i framtiden erbjuder den kanadensiska försvarsmakten nu andra myndigheter

¹⁰⁶ Även flygvapnet har anammat konceptet med integrerad observatör

¹⁰⁷ Chris Thatcher, Embedded observer: From Lessons identified to lessons learned, Vanguard, Kanada (Februari 2011)

¹⁰⁸ Chris Thatcher, Concepts Sandbox: An innovation centre for joint capability development, Vanguard, Kanada (Juni 2011)

¹⁰⁹ CFWC: Canadian Forces Warfare Centre

¹¹⁰ Chris Thatcher, Embedded observer: From Lessons identified to lessons learned, Vanguard, Kanada (Februari 2011)

och organisationer en tvåveckors utbildning i sin operativa planeringsprocess och ser ett större behov att själva vara delaktiga i andra myndigheters och aktörers kurser.

- Vikten av erfarenheter från fältet och de personliga relationer som där skapats samt rätt utbildning och rätt person på rätt plats för att lösa de mest kritiska uppgifterna.
- En gemensam plats för civilt- och militärt huvudkontor vid insats är viktigt för gemensam planering, samarbete, koordination och upplevelsen av att ”vi skall lösa detta gemensamt”. Utan koordination med andra aktörer är det inte möjligt att veta vilka resurser som krävs.¹¹¹
- Att skapa en ”need to share” attityd hos alla aktörer för att etablera en gemensam lägesbild. En strävan att ändra den militära attityden av att kartlägga fienden till att gå ett steg längre till en allomfattande kartläggning.

7.3.1 Lessons Learned ger utveckling av logistiken

I detta kapitel samlas information om erfarenheter från Kanadas olika insatser och vilken utveckling som kan ses inom den kanadensiska försvarsmaktens logistik i framtiden.

Utbildning och interoperabilitet

Ur en logistisk synvinkel ser den kanadensiska militären, utifrån sina erfarenheter av olika typer av operationer, att man även behöver vara beredd att stödja civila aktörer vilka inte har militärens erfarenheter av och utrustning för svåra och spartanska förhållanden. Därmed har man förändrat sin träning inför insatsen för att inkludera hantering av detta. Man inkluderar även förmågan att överbrygga interoperabilitetsgap mellan olika kommunikationssystem¹¹²

Erfarenheter från Afghanistan visar att det lönar sig för militären att vara pragmatiska och att samarbeta med *Canadian International Development Agency* (CIDA) och *Department of Foreign Affairs and International Trade* (DFAIT) när organisationerna är öppna för samverkan och ignorera när så inte är fallet. Andra aktörer påverkar militärens handlingsfrihet och mandat att fatta beslut om kreativa lösningar på plats ger möjlighet att utnyttja resurser på bästa sätt.¹¹³ För

¹¹¹ A. Hottin, B. Coy, OP HESTIA a look back on the mission, The Bulletin, vol 15, No. 2, Kanada (2010)

¹¹² Chris Thatcher, Embedded observer: From Lessons identified to lessons learned, Vanguard, Sjukvård och humanitär hjälp Kanada (Februari 2011)

¹¹³ Steve Saideman, Lessons From Afghanistan, Vanguard, Kanada (April 2012)

att dessa beslut skall kunna fattas ur en holistisk synvinkel i linje med insatsens övergripande mål krävs även utbildning av den egna personalen.¹¹⁴

Rätt material och snabbt redo med flexibilitet i materielsystemen

*"You go to war with the army you have, not the army you want. While there were many jokes about wearing the wrong kind of camouflage uniforms at first, the shortage of helicopters was far more serious, leading to more convoys on the ground and more risk of casualties due to roadside bombs. The Canadian forces adapted by leasing helos and tanks and buying others via processes that Auditors-General do not love."*¹¹⁵

Vad det gäller flexibilitet och att vara redo att leverera rätt logistikstöd vid en akut kris har man dragit lärdom av insatser som Afghanistan och Haiti där mycket materiel skickades som containrar via fartyg. Containrar vilkas innehåll sedan inte användes. Man uppdaterar planer, styrdokument och listor etc med hänsyn till senaste lärdomar för att kunna agera rätt. Dessutom ser man över mer flexibla containerlösningar i modulform inför framtiden. Exempelvis i form av ett *"Theater Activation Warehouse"* i Trenton med *"plug-and-play"* containrar vilka lätt kan sättas samman för en insats, modulariserat och skalbart vilket gör det lätt att anpassa, plocka ut och lägga till delar, för en specifik miljö eller situation.¹¹⁶

*"Canada does not adopt a one-size-fits-all approach to disaster response"*¹¹⁷

Vikten av planering och rätt materiel på rätt plats vid rätt tidpunkt går hand i hand med vikten av förberedelser för den insats som kan komma att krävas i framtiden. Det kan sägas att den röda tråden i de lessons learned som presenterats är *förberedande arbete* både med avseende på personal, relationer och utbildning men även med långsiktig hänsyn till logistiken som stödfunktion och dess möjligheter att leverera. Kanada har en hög grad av medvetenhet om vikten av såväl flexibilitet som effektivitet och man lägger stor vikt vid att i framtiden kunna tillhandahålla logistikstöd i form av sjukvård, teknisk expertis samt land, luft och vattenburen logistik vid humanitära kriser och fredsfrämjande insatser.

¹¹⁴ Material från Workshop och Seminariet på FOI 2012-11-01

¹¹⁵ Steve Saideman, Lessons From Afghanistan, Vanguard, Kanada (April 2012)

¹¹⁶ Chris Thatcher, Embedded observer: From Lessons identified to lessons learned, Vanguard, Kanada (Februari 2011)

¹¹⁷ Elissa Goldberg, A Whole-of-Government Approach, Vanguard, Kanada (May 2012)

Sjukvård

Kanadensiska militären har under 2012 införskaffat nya flygplan, C-17 Globemaster, vilka kan vara mycket effektiva för transport av personal och materiel.

“Creating a logistics team that our nation could offer up into disaster zones as part of our package of deliverables is the logical next step.

I can’t tell you how many times I, or other GlobalMedic¹¹⁸ personnel, have been ferried into hot zones (carrying our field hospitals, water units, and emergency aid) by the Americans, Australian, Brazilian, Malaysian and Indonesian air forces. Offering a logistics movement is perfect for diplomacy and a great way to showcase what Canada is about through our military.”¹¹⁹

Det finns möjligheter för Kanada att utveckla samarbetet i den militära logistikfunktion i linje med en *Comprehensive Approach* ytterligare för att stödja humanitär hjälp. Att utveckla en högre grad av samarbete i transportfunktionen utanför konfliktområden och även inom det medicinska området med humanitära organisationer. Även om inte alla humanitära organisationer är öppna för samarbete med militären så indikerar citatet en vilja att etablera former för en högre grad av logistisk samverkan, eventuellt med *Canadian International Development Agency* (CIDA) som mellanhand.¹²⁰

Kapaciteten för sjukvårdsinsatser är hög inom den humanitära sektorn i Kanada (exempelvis via Röda korset och Läkare utan gränser).¹²¹ I dagsläget används de militära sjukvårdsresurserna endast vid katastrofer där civila krafter inte räcker till.

Sedan 2002 har militären tillhandahållit expertis i form av kirurgteam i Afghanistan, främst i sjukhuset NATO Role 3 i Kandahar. Personalens erfarenheter och den kunskapsbas som byggts upp här är viktig att ta tillvara inför framtiden. Vid anländande i Afghanistan fanns i princip ingen personal med erfarenheter av att agera i en fredsfrämjande insats, det institutionella minnet från Korea kriget och till viss del första Gulf kriget hade tappats. Man ser nu ett behov att säkra kunskapen för framtiden, ändra doktriner och verka för en större delaktighet i

¹¹⁸ GlobalMedic är en icke statlig humanitär organisation

¹¹⁹ Citat Rahul Singh, a More humanitarian army, Vanguard, Kanada (Maj 2012)

¹²⁰ CIC och CDFAIT’s future of fighting discussion, Inlägg Elissa Goldberg, Rahul Sing, Twitter Live Chat, (Maj 17 2012)

¹²¹ CIC och CDFAIT’s future of fighting discussion, Inlägg Elissa Goldberg, Rahul Sing, Twitter Live Chat, (Maj 17 2012)

humanitära krisinsatser.¹²² En riktning för utveckling som undersöks är etablerandet av militära småskaliga sjukvårdsteam som via de nya strategiska flygresurserna snabbt kan vara på plats vid en katastrof. Därmed kan kanadensiska militären erbjuda hjälp till dess att de humanitära organisationerna kommit på plats.

Avtal, samarbeten och myndighetssamverkan

Kanada arbetar aktivt för att skapa ett globalt nätverk för att möjliggöra leverans av logistikstöd till utsatta områden vid behov i framtiden. Landet har avtal med länder som Jamaica (etablerat under våren 2012), Tyskland och Kuwait samt i framtiden eventuellt Singapore¹²³ i syfte att snabbt och mer kostnadseffektivt kunna etablera en välfungerande bas för logistikstöd för närliggande regioner vid behov. Denna typ av avtal kan förväntas underlätta samordning och koordination mellan såväl myndigheter som för militären, andra aktörer i ett krisområde och lokalbefolkningen.

Flexibla tankar, flexibel logistik

De logistikmodeller som skapades och tillämpades initialt under operation APOLLO (start 2001) och ATHENA (start 2003) i Afghanistan arbetades fram i strid mot gällande doktrin och var nyskapande i sin design. Utan betydande tillgång till lokala förnödenheter understöddes hela operationen av resurser från Kanada via en luftbro direkt till den taktiska nivån. Istället för ett push-system via olika logistikbaser skapades ett pull system där de flesta behov täcktes av direkta beställningar från insatsområdet via *Canadian Forces Supply System* (CFSS). Beställningarna levererades av Kanadensiska leverantörer direkt till flygplatsen i Trenton för leverans till insatsområdet.¹²⁴ Lösningen hade sina brister, underhåll via endast luftbro medförde risker som krävde arbete i form av planering och förebyggande åtgärder. Flygplatsens var beroende av väder och sikt med begränsad tillgång och befann sig inom ett riskområde säkerhetsmässigt. Kompletterande lösningar och lösningar från lokala leverantörer eftersöktes men visade sig i initialt vara svåra att upprätta. Med tiden förbättrades säkerheten i Kabul och lokala leverantörer etablerades som ett viktigt logistikstöd.¹²⁵

¹²² Andrew Becket, Peter Chu och Homer Tien, humanitarian relief surgery: A role for Canadian forces health services surgical teams post-Kandahar? Canadian Military Journal, Vol 12, No. 3, Kanada (2012)

¹²³ <http://www.cbc.ca/m/touch/politics/story/2012/06/26/canada-jamaica-military-base.html>, CBC News hämtad 2012-11-13, publicerad 2012-06-26

¹²⁴ C.C. Thurrott och R.A. Bailey, Operations APOLLO and ATHENA: A break from sustainment doctrine, Canadian Army journal vol 8.1, Kanada (2005)

¹²⁵ Kanadas erfarenheter av lokala leverantörer belyses även in kapitel 5.

Informationssystem, ordning och reda från början till slutet ger effektivitet

I den hastiga uppstart som ofta sker i samband med katastrofer som jordbävningen i Haiti läggs sällan tillräckligt med tid och resurser på kontroll över materieltillgångar. I insatsens genomförande fas läggs fokus ofta på aktiv problemlösning och det är först vid avvecklingen som problemen med dålig materielkontroll uppkommer. Lessons Learned från bl.a. operation HESTIA (Haiti) visar på vikten att tidigt ha utbildad logistik personal på plats som tar emot och har kontroll över materiel som anländer, säkerställer kontroll och tillgång under genomförande och har kunskap att förbereda avveckling i god tid och under ordnade former med uppdaterade ERP-system¹²⁶.

Inför avvecklingen i Afghanistan gjordes ett grundligt arbete för att säkerställa effektivitet och ett bra logistiskt flöde. Enligt intervju med *Colonel Chuch Mathé J4 Canadian Joint Operations Command*¹²⁷ är ”equipment pre inspection” och ”in transit visibility” de mest grundläggande orsakerna till en lyckad avveckling. Förinspektionen klargjorde hur mycket och i vilket tillstånd den materiel som skulle skickas hem befann sig i. Detta gav logistikfunktionen i Kanada möjlighet att beställa reservdelar i förtid samt att säkerställa att det fanns tillgänglig plats i lagret för återvändande materiel.

Etableringen av en ”Common operation picture” skapade möjlighet att genomföra en komplex avveckling i en dynamisk omgivning. I balansgången mellan logistikförsörjning till kvarvarande trupper och avveckling är en helhetsbild av största vikt. Enligt *Colonel Chuch Mathé J4* är synkroniseringen av informationssystem för att få ett helhetsgrepp över olika databaser och bryta ner stuprörshanteringen av information den mest prioriterade utvecklingen att investera i inom logistiken i framtiden. Transformationen av den Kanadensiska försvarsmakten innebär en snålare budget och det är även av högsta vikt att sträva efter att följa med i den teknologiska utvecklingen för spårbarhet, lagerstyrning och förbättring av logistiken ur ekonomisk synvinkel.

En hållbar logistik

Kanada som nation är måna om att framstå som miljöansvariga vid sina internationella insatser. Regler och krav från myndighetsnivå specificerar till viss del till vilken grad miljöhänsyn skall tas och kanadensiska militären förväntas försäkra att ingen eller absolut så lite miljöpåverkan som möjligt sker under

¹²⁶ Enterprise Resource Planning System

¹²⁷ Intervju ”Canadian Joint Operations Commander explains it all”, inför key note speech DefenceIQ 2013,
http://www.defencelogisticseurope.com/Iframe.aspx?tp_pagesrc=Iframe1.aspx?pgftpsrc=ftp://76.12.224.124:21/NewyorkDevtestTeam/1849.mp3&m_id=1849&eventid=7015&mloc=T
 Hämtad 2012-11-27

insatser. Miljö och inte minst återställande av miljön till ursprungligt skick vid avveckling blir en viktig fråga inom en *Comprehensive Approach*. Skador på miljö och natur kan starkt påverka lokalbefolkningen och utvecklingen i regionen samt därmed även bidra ytterligare till eskalering av konfliktsituationer och försvåra arbetet på plats, även för kommande insatser.

För logistikfunktionen vilkens verksamhet starkt påverkar såväl kostnader som miljön i området är frågan av stor vikt. Kanadensiska militärens erfarenheter visar att den tidiga planeringen av logistiken och etablerandet i insatsområdet är avgörande för möjligheten att minska miljöpåverkan samt de kostnader som uppkommer i samband med återställning av miljön vid avveckling. Hänsyn till miljöfrågor i planering, rutiner på plats och materialval är av stor vikt och en miljöansvarig bör finnas på plats från start efter vad som framgår i *Lessons Learned* rapporter.¹²⁸ Framförallt i planerings och rekogniseringsfasen, lämpliga platser för verksamhet som kan kontaminera miljön (exempelvis parkerings-, tvätt- och reparationsplatser) bör väljas ut tidigt och prepareras i förväg för att minska utsläpp och nedsmutsning av miljön. Erfarenheter visa att nedsmutsningen varit betydligt allvarigare än man förutsett pga oaktsamhet i arbetet och i uppbyggnaden av lägret. Försiktighetsåtgärder samt utbildning av personal bör göras för att minska nedsmutsningen och spara kostnader och arbetstid vid avveckling. Ytterligare en anledning till att inkludera miljökompetens i rekognoserings- och planeringsfasen är att fel val av plats och okända miljöförhållanden vid start kan leda till mycket höga kostnader. En plats som redan innan lägret etablerats är kontaminerad av gamla utsläpp kan bli mycket kostsam att lämna i gott skick.

I det jordsaneringsarbete som gjorts vid Kandahar Airfield fick man även bekymmer i och med att beställda fyllnadsmassor, vilka antogs vara rena, visade sig vara allvarligt kontaminerade och man tvingades därmed även rena dessa för att återställa platsen. *Lessons Learned* visar på behovet av att testa jord och vatten i förebyggande syfte i såväl etablering som återställande arbete.¹²⁹

Ett kontinuerligt arbete med rening av mindre batcher jord under pågående insats bedöms vara mer ekonomiskt fördelaktigt än de mycket stora åtgärder man tvingats till vid avvecklingen.

7.4 Reflektion

Omfånget och vikten av de erfarenheter som samlats in i denna studie kan diskuteras. Tillförlitligheten i källmaterialet är i vissa fall inte helt klarlagd då

¹²⁸ C.A. Lamarre, Topic Lesson report 11-107, Environmental Remediation, Kanada, (2011)

¹²⁹ C.A. Lamarre, Topic Lesson report 11-107, Environmental Remediation, Kanada, (2011)

erfarenheter alltid är personliga. Olika åsikter och personliga värderingar kan speglas i materialet och när så är fallet i detta kapitel syftar detta till att ge en mer nyanserad bild. Som exempel kan nämnas Operation HESTIA vilken i vissa källor beskrivs som mycket framgångsrik med hänsyn till innehåll och mängd av material i de containrar som skickades medan andra källor indikerar att mycket material skickades i onödan och fick returneras.

Insamlingen av erfarenheter från kanadensiska insatser har genomförts främst i syfte att belysa logistikens roll i en allomfattande ansats ur ett praktiskt logistiskt perspektiv. Genom att studera utvecklingen av logistikfunktionen till följd av dessa erfarenheter tillförs nya infallsvinklar. Den utveckling som sker inom logistiken i Kanada och NATO kommer att påverka den svenska försvarslogistikens utveckling och gör det sannolikt redan ur flera perspektiv. Exempelvis bör en högre grad av materielanpassning för samverkan med civila och humanitära organisationer inom NATO påverka utbudet på den internationella marknaden och vilka krav som ställs på den svenska förmågan till interoperabilitet i framtiden. Hårdare miljökrav på materiel, genomförande av logistik och insatsplanering hos andra nationer påverkar även hur Sverige och Försvarsmakten uppfattas internationellt. Studier av Kanada visar hur uppbyggnad och användning av logistikfunktionen etablerar en bild av Kanada som ett land där humanitär hjälp och hänsyn till miljön prioriteras.

7.4.1 Effekt och effektivitetsvinster

”Indeed, JIMP promises to make decisions and actions more strategic in character”¹³⁰

Den kanadensiska militärens historiska arbete i syfte att vara mer holistisk samordnad inom exempelvis NATO, FN och koncept som CIMIC är betydande. Därmed kan det diskuteras huruvida *Comprehensive Approach*, JIMP och dagens intention mot allomfattande ansats tillför någon ytterligare potential att finna effekts- och effektivitetsvinster för militären. Det är sant att många historiska och nuvarande koncept överlappar varandra men nya tankar och utveckling tillförs ständigt i vad som kan ses som ett kontinuerligt förbättringsarbete där modeller för samordning blir mer och mer allomfattande. Krav utifrån på en högre grad av samordning av alla aktörer kan med säkerhet generera såväl ökad som minskad effekt och ökade kostnader likväl som besparingar ur militärens synvinkel. Av högre vikt är att samarbete i någon form med andra aktörer som exempelvis icke

¹³⁰ Citat: Sida 17, Andrew Leslie, Peter Gizewski, Michael Rostek, Developing a comprehensive approach to canadian forces operations, Canadian Military journal, Vol 9, (2008)

statliga humanitära organisationer är oundvikligt och vikten därav för att nå gemensamma mål bör inte trivialiseras.¹³¹

Informationssystem

Den kanadensiska anpassningen av egna informationssystem för interoperabilitet även med civila kan möjliggöra en högre effektivitet. Att utvecklingen av den kanadensiska försvarsmaktens egna informationssystem och strävan mot transparens i försörjningskedjor kan ge besparingar är tydligt. Kan det sägas att all information, egen eller annan aktörs, som bidrar till en tydligare lägesbild, bättre framsyn och genomlysbarhet kan verka positivt för effektiviteten?

Inom den svenska Försvarsmakten pågår kontinuerligt arbete med verksamhetsledningssystemet PRIO för bättre produktivitet och effektivitet. Liksom i den kanadensiska utvecklingen av logistiken ses informationssystem som nyckeln till effektiv styrning och resursanvändning i logistiken även om man inte kommit lika långt som Kanada när det gäller exempelvis transparens. Ur ett internationellt perspektiv har man i Försvarsmakten kompetens att öka interoperabiliteten i systemen men det är till stor del en fråga om ekonomiska resurser.

Personal

För kanadensiska militären förväntas arbetet mot att vara mer allomfattande producera en personal som är väl utbildad för att möta komplexiteten i internationella konflikter och kan fatta beslut utifrån en holistisk bild av situationen. Detta kan och bör generera såväl bättre effekt som effektivitet, internt och i linje med den övergripande kanadensiska allomfattande ansatsen.

Förväntade positiva effekter av utvecklingen av den kanadensiska militärens arbete mot en mer allomfattande ansats är bättre relationer mellan aktörer och därmed en förbättrad tillgång på information och ett bättre informationsutbyte mellan aktörerna i ett konfliktområde. Detta kan öka graden av koordination och minska dubbelarbete för militären i strävan mot ett gemensamt strategiskt mål där varje aktör respekterar och finner sina egna och varandras roller.

7.4.2 Ett svenskt perspektiv

När det kommer till rena effektivitets- och effektvinster i den svenska insatslogistiken inom ramen för en Comprehensive Approach har landets storlek som internationell aktör oundvikligen betydelse. Små nationer som Sverige har svårt att delta i internationella insatser utan stöd från och samarbete med andra

¹³¹ Michael Rostek, Peter Gizewski, Security Operations in the 21st Century, Canadian Perspectives on the Comprehensive Approach, Kingston (2011)

länders eller organisationers logistikfunktioner. Ur den ledande organisationens perspektiv är bidrag i form av specialiserade nischfunktioner att föredra från små nationer. Något som även kan vara till nytta för den mindre nationen då man i utbyte kan få tillgång till en kanske mer kostnadseffektiv logistikservice från andra nationer som Kanada eller Frankrike.

Ur en mindre nations perspektiv är det inte självklart att det mest effektiva sättet är att nyttja stora nationers logistikfunktioner. Ett exempel på samarbete mellan flera mindre länder är Nordic Polish Support Group (NSG) vilken levererade logistikstöd till NORDPOL¹³² brigaden bestående av danska, finska, norska, svenska och polska enheter från en gemensam ungersk bas i norsk regi för att spara nationella resurser. Denna typ av agerande kan dock inte sägas vara i linje med en internationell *Comprehensive Approach* strategi då det främst avser att främja de egna nationernas intressen och kan skapa suboptimering ur ett helhetsperspektiv.

För att aktivt och effektivt bidra logistiskt i en *Comprehensive Approach* behöver en mindre nation kännedom om vilka behov den kan tänkas behöva fylla nu och inte minst i framtiden. Om bidraget skall utformas som en nischfunktion eller som ett större bidrag samordnat med flera andra mindre nationer kan det likväl komma att innebära betydande investeringar och påverka även det nationella försvaret och samverkan med svenska myndigheter. Kostnaden kontra nyttan för insatslogistiken av att delta i internationella allomfattande insatser är starkt beroende av hur man väljer att investera i materiel, personal och infrastruktur. Materiel för vilka ett flertal användningsområden kan identifieras även nationellt, exempelvis funktioner för vattenrening och energi vilka minskar det logistiska fotspåret kan vara ett lämpligt utvecklingsområde för mindre nationer. Samverkan med andra nordiska länder med avseende på kostnadseffektiv materielförsörjning är aktuellt för Sverige och ett intressant område att följa i framtiden.

Höga kostnader för att stödja nischfunktioner internationellt vilka inte kan användas nationellt bör undersökas noga ur ett svenskt livscykelperspektiv. En mindre nation bör, för att uppnå kostnadseffektivitet i NATO-insatser, sträva efter att nyttja existerande och nationellt funktionellt materiel. En mindre nation kan bidra relativt kostnadseffektivt med välutbildad personal med specialistkompetens tränade i multinationella övningar.¹³³

¹³² I samband med IFOR, The Implementation Force, en multinationell fredsfrämjande insats i NATO-regi, Bosnien Hercegovina 1995-1996

¹³³ Major Vaidas, Bernotas, Role of relatively small scale logistics contributions in North Atlantic Treaty Organization Operations, U.S Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth (2005)

Sammanfattningsvis kan sägas att man i planeringen av den internationella insatslogistiken bör beakta:

- Är personalen utbildad för att verka i allomfattande insatser samt införstådd med övergripande mål och förutsättningar?
(Kunskap om och erfarenhet av allomfattande insatser? Finns eller kan relationer skapas med andra aktörer i förväg för att underlätta samverkan i praktiken? Gemensam utbildning? ...)
- Att materielförsörjning och logistik är planerad för flexibilitet och effektivitet för Sverige och andra aktörer.
(Vilken roll är lämplig för logistikfunktionen ur ett helhetsperspektiv? Vilka andra aktörer kan man behöva stödja, med vad och hur? Kan planen effektiviseras ur helhetssynpunkt? Vilka samarbeten bör sökas? Avtal och mandat? ...)
- Används informationskällor och informationssystem på bästa möjlig sätt för att stödja en aktuell och allomfattande lägesbild?
- Hur Lessons Learned bäst skall insamlas och tillämpas under insatsen samt för utveckling av logistiken och personalens kompetens på lång sikt?
(Hur skall den kompetens som skapas i insatsen bevaras och förbättras till framtida insatser? Hur kan information samlas in så nära källan och så snart i tiden som möjligt? Vad har insatsen gemensamt med tidigare insatser? ...)
- Har nödvändig samverkan skett mellan avdelningar och enheter i Försvarsmakten för att säkerställa intern effektivitet?
(Är miljökunnig personal involverad i planeringen? Har man sett till hela insatsen i logistikplaneringen, från start till avveckling? ...)

8 Myndighetssamverkan i Sverige

Detta kapitel bygger på en studie genomförd av Elvira Kaneberg, FMV, och kan läsas som ett fristående kapitel.

Kapitlet beskriver och analyserar samverkan mellan myndigheter i Sverige. Fokus ligger på rent humanitära hjälpinsatser med överskridande myndighetssamverkan samt civil-militär samverkan. Avsnittet har inkluderats i denna rapport i syfte att övergripande belysa Försvarmaktens förutsättningar för allomfattande ansats ur ett myndighetsperspektiv.

Ansaret för katastrofarbetet fördelas bland svenska myndigheterna enligt följande: regeringen ansvarar för de strategiska frågorna inom katastrofhjälp, medan praktiskt arbete ligger hos myndigheterna. Två departement ansvarar för att ge stöd vid katastrofsituationer, inom sitt eget policyområde, försvarsdepartementet och utrikesdepartementet. Materialet för detta kapitel grundar sig på intervjuer med personal från Försvarmakten (FM), Försvarets Materielverk (FMV), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets Högskola (FHS), Styrelsen för Internationellt utvecklingsarbete (SIDA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Folke Bernadotteakademien (FBA), Försvarsdepartementet (Fö) och Utrikesdepartementet (UD).¹³⁴

8.1 Ett svenskt perspektiv

I Sverige har avsikten varit att bistå med humanitär hjälp genom ett världsomfattande humanitärt system av samverkan med andra typer av aktörer. Likväl står svenska civila och militära myndigheter inför utmaningen att samverka i allt större grad, delvis på grund av fler regleringar gällande kostnadseffektivitet och delvis på grund av de krav på mer flexibilitet vid utförande av uppgifter som har ålagts statliga organisationer. Detta innebär i praktiken ett ökat engagemang av nyckeltjänstemän från statliga myndigheter i diskussioner inriktade mot att hitta nya lösningar med inblandning av militärt stöd i naturkatastrofsinsatser.¹³⁵

De humanitära organisationerna kan behöva involvera militär hjälp i katastrofsinsatser för att hjälp skall kunna levereras. I dessa fall är det främst via

¹³⁴ För definition av samverkan och samordning se kapitel 1.4.

¹³⁵ Samverkan vid konfliktsituationer berörs inte specifikt i detta kapitel men i enhet med tidigare citat från Röda Korset Sverige är humanitära organisationer betydligt mer restriktiva i sin samverkan vid dessa tillfällen.

militär logistik som en stödjande kraft för de humanitära organisationerna. I Sverige kan de humanitära organisationerna på flera sätt gagnas av att militären tar sig an logistikledningen i katastrofinsatser, istället för att ansvaret fördelas på varje individuell organisation. Däremot är de humanitära organisationernas vilja att samverka med militären fortfarande begränsad och i linje med *Oslo Guide lines*¹³⁶.

De svenska statliga organisationerna behöver anamma en helhetsbild över logistiken för att uppnå effektivitet och effekt i hjälpinsatser. Man behöver samverkan och kontinuerligt lärande i kombination med förberedelse inför nästa tillfälle. Att se logistiken ur ett myndighetsöverskridande ”*Supply chain perspektiv*” kan stödja utvecklingen mot kostnadseffektiv logistikledning från ursprungsplatsen till konsumtionsplatsen i syfte att med ett holistiskt mål tillgodose det humanitära behovet.

8.2 Förutsättningar för samverkan

Ett av problemen med ökad samverkan bland svenska myndigheter, tycks vara osäkerheten i om och på vilken nivå samverkan bör ske. Det finns även indikationer på att samverkan begränsas till följd av brist på resurser och begränsningar i kompetens, vilka blir flaskhalsar och ofta kostsamma och svåra att ta itu med. Detta kan eventuellt vara en del av förklaringen till den tendens av stuprörsagerande som finns mellan myndigheter idag. En annan del är den snäva budget man opererar inom, oklarheter runt samverkan och rent ekonomiska konsekvenser för respektive aktör.

8.2.1 Behov av samverkan

Mot bakgrund av de synpunkter som inkommit från intervjuade tjänstemän inom svenska myndigheter, finns en del allmänna riktlinjer för civil-militär samverkan, som behöver synkroniseras och anpassas. Framförallt avsaknaden av helhetsperspektiv och gränsöverskridande diskussionsforum som ska komplettera analysunderlag för beslutsfattare. Behov finns avseende kännedom om myndigheternas styrkor och svagheter, såväl som insatsområdenas miljömässiga förutsättningar.

Intervjumaterialet visar att de oklara mandaten till myndigheterna från departementen orsakar onödig dubblering av kompetens och produktutveckling samt kostsam utveckling av processer på skattebetalarnas bekostnad.

¹³⁶ Oslo Guidelines, O. G. (2006). The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - “Oslo Guidelines”. Foreign Military and Civil Defence, Rev. 1.1, November (2007)

Intervjumaterialet visar på ett starkt behov av en samverkansmekanism som är anpassad till svenska förhållanden och stödjer effektivitet i arbetet. Detta skulle skapa möjligheter för en berikande mångfald i kompetens, arbetskraft, tekniska färdigheter och nytta. Uppfattningen att Sverige behöver en större samordning mellan organisationers strategiska och operativa funktioner är mycket enhetlig från respondenterna. Det finns ett tydligt behov av en enad samverkansform på nationell nivå, inte bara inom logistik och försörjningskedjor även om detta kan betraktas som en mycket relevant del. Detta indikerar att uppfyllelse av Sveriges humanitära målsättningar kan underlättas med en högre grad av stöd till nationell myndighetssamverkan.

8.3 Samverkan vid humanitära insatser

I Sverige baseras myndighetssamverkan på *Oslo Guidelines* vilka styr utförande av humanitärt arbete med inblandning av militära aktörer.¹³⁷

8.3.1 Nivåer för samverkan

Utifrån intervjumaterialet kan sägas att det i allmänhet finns tre nivåer att beakta för samverkan med avseende på humanitära insatser:

1. Samverkan i hemlandet innan katastrofen uppstår (t.ex. bland svenska organisationer och försvarsmakten) borgar för ömsesidig förståelse och syftar till beredskap.
2. Kontinuerlig global samverkan inom klustren (inte katastrofspecifik) syftar till att utveckla gemensamma procedurer och höja den globala beredskapsnivån för att underlätta logistiken vid en insats.
3. Katastrofspecifik samverkan vilken startar hos regeringen i det drabbade landet och leds av logistik kluster (t.ex. i regi av WFP).

8.3.2 Effektivitet och effekt

Frågan är hur samverkan mellan civila och militära myndigheter och aktörer skulle se ut för att vara lämpligast för Sverige rent nationalekonomiskt, ur ett kostnads-/effektivitets- och effektperspektiv.

Militär samverkan i linje med tidigare nämnda *Oslo Guidelines*¹³⁸ innebär att

¹³⁷ Mer information om Oslo Guidelines finns i kapitel 4.

¹³⁸ Oslo Guidelines, O. G. (2006). The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - "Oslo Guidelines". Foreign Military and Civil Defence, Rev. 1.1, November (2007)

militära logistikresurser används först när inga andra alternativ står att finna. Militären ses som en mekanism som säkerställer villkor för stöd och säkerhet vid speciella behov. *Oslo Guidelines* från 2006, tar även upp användningen av militära-civila resurser och försvarsresurser i naturliga, teknologiska och miljömässiga krissituationer under fredstid, vilken samtidigt stärker användningen av militära resurser till stöd för humanitära insatser. Tolkningen av *Oslo Guidelines* kan innebära ett hinder för samverkan i Sverige. Trots detta har det svenska Utrikesdepartementet till stor del hänvisat till dokumentet. Detta står i kontrast till den vilja att samverka som identifierats hos respondenterna och önskad förbättring av koordination och resursanvändning.

I intervjuerna påpekar man även vikten av att skilja mellan användningen av nationella militära styrkor (t.ex. den svenska militären för en katastrof i Sverige) och internationella militära styrkor (t.ex. svenska militära styrkor som används i en insats internationellt). För svenska myndigheterna är svårigheterna och begränsningarna för samverkan en aktuell fråga, och detta bör beaktas när man skapar den militära förmågan för katastrofinsatser. Om neutraliteten i den humanitära insatsen hotas kommer inte samverkan vara möjlig och på så sätt begränsas eventuella möjligheter till effektivitets- och effektivvinster för Sverige som helhet.

8.3.3 Logistikledning

Den svenska Försvarsmakten utvecklar fortfarande, trots stora besparingar inom logistikområdet, robusta och skickliga logistikteam med välutrustad och välutbildad personal. Personal som är utbildad att leda operationer, utveckla och tillhandahålla omedelbar livräddande hjälp. En snabb respons är A och O för att kunna rädda människoliv i en katastrofinsats och prestationen hos en humanitär logistikkedja mäts ofta i antalet räddade människoliv och mängd hjälp som nått mottagaren. Militärens kompetens och förmåga att agera snabbt bör vara skäl för humanitära organisationer och civila myndigheter att söka stöd och samverkan.

Inom ramen för *Comprehensive Approach* och de erfarenheter som insamlats i denna rapport ses upprättandet av en gemensam ledningsstab som viktig för framgången i operationen. Humanitära organisationer och civila myndigheter kan dock se inrättandet av en gemensam stab som påtvingat och ineffektivt. Resultatet blir ofta en mer ad hoc liknande samverkan. Försvarsmakten interagerar med andra aktörer i viss utsträckning, som exempel kan nämnas den bilaterala samverkan man har med MSB. Onekligen skulle man tjäna på en mer samordnad logistikledning och respondenterna är i hög grad överens om att bättre samverkan och kunskap är ett styrkeelement. Detta gäller inte bara statliga organisationer utan alla aktörer i Sveriges humanitära bistånd. Ur denna synvinkel har logistiken potential vara en ekonomisk drivkraft att öka samverkan och bidra till stärkandet av en svensk *Comprehensive Approach*.

8.3.4 Gränsöverskridande projekt

I oktober 2012 startade projektet Ledning och Samverkan i regi av MSB.

*Projektet Ledning och samverkan ska bidra till att utveckla svenska aktörers förmåga att leda och samverka genom att definiera nationella riktlinjer för ledning och samverkan vid olyckor, kriser och andra händelser.*¹³⁹

Erfarenheter från inträffade händelser och övningar har, enligt MSB, visat på brister i förmågan att hantera större händelser där aktörer på alla nivåer behöver samverka. Projektet involverar en mängd olika myndigheter och har potential att skapa riktlinjer och grund för samverkan mellan myndigheter och individer för framtida krishantering. Projektet har även kopplingar mot andra samverkansprojekt t.e.x NORD-SAM och Länsstyrelsens arbete och är ett exempel på de aktiviteter som pågår i Sverige idag för att hitta former för samverkan.

Projektet är organiserat i fem delprojekt. Resultaten av delprojekten ska tillsammans definiera nationella riktlinjer för ledning och samverkan vid olyckor kriser och andra händelser.¹⁴⁰

1. Riktlinjer för ledning och samverkan olyckor, kriser och andra händelser inom området samhällsskydd och beredskap
2. Gemensamma grunder för arbetet i stab/ledningsstödsfunktion
3. Lägesbild och informationsdelning
4. Ramverk för teknik och stöd
5. Kompetens – utbildning, övning, erfarenhet

Arbetet för nationell samverkan bygger relationer mellan individer i myndigheter som även är involverade vid internationella insatser vilket kan vara ett steg på vägen mot en högre grad av *Comprehensive Approach* även in dessa sammanhang.

8.4 Reflektion

Svenska myndigheter verkar i ett kontext där det kan saknas tydlig strategi och mandat som syftar till en effektiv sammanfogning av operativa mekanismer i Sveriges nationella och internationella åtaganden. Detta är avgörande för att

¹³⁹ <https://www.msb.se/en/Start1/Nyheter-fran-MSB/Nyheter/Projektet-Ledning-och-samverkan-har-startat/> Hämtad 2012-11-26

¹⁴⁰ Rolf Olsson, MSB, Presentation i samband med workshop inom detta projekt på FOI 2012-11-01

stärka responsen vid framtida katastrofinsatser. Svenska organisationer kan behöva nå en överenskommelse om varför och hur en ökad civil-militär samordning kan förbättra effektivitet och effekt vid framtida katastrofinsatser.

Avslutningsvis bör även sägas att Sverige inte använder humanitära medel som maktmedel även om humanitära insatser kan bidra till att indirekt påverka en part i en konflikt. Humanitära insatser, militärt stöd och utvecklingsarbete i konfliktförebyggande syfte används för att undanröja grundläggande orsaker till konflikter som kan uppstå på grund av fattigdom, sociala orättvisor, brott mot mänskliga rättigheter samt bristande demokratisk utveckling.¹⁴¹ Detta åtagande är något som kan förväntas öka i framtiden p.g.a. klimatförändringar och ökande brist på mat och rent vatten i utsatta områden.

¹⁴¹ Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), Stockholm (2011)

9 Diskussion och rekommendation

Att Comprehensive Approach påverkar planering och utveckling av insatslogistiken är fastställt i denna rapport. När det kommer till internationell insatslogistik är det tydligt i Försvarmaktens styrdokument, inte minst Logistikutvecklingsplanen, att anpassning för samverkan och allomfattande ansatser internationellt pågår kontinuerligt till följd av trender och drivkrafter.¹⁴²

9.1 Trender och drivkrafter

Arbetet med utvecklingen av koncept, modeller och former av *Comprehensive Approach* har pågått under en lång tid inom såväl organisationer som länder. Vägen mot en mer allomfattande ansats i fredsfrämjande insatser och katastrofinsatser har inte varit problemfri. Kritik kan framföras både vad det gäller problematik orsakad av utsuddande av gränser mellan militära och humanitära aktörer och insatsens effekter på lokalbefolkningens livsvillkor och förutsättningar idag och i framtiden. Logistikens del i dessa frågor är inte irrelevant, framförallt när det kommer till materiel- och förnödenhetsförsörjning, nyttjande av infrastruktur samt miljöpåverkan. Internationellt pågår arbete för att förbättra insatslogistiken ur ett holistiskt perspektiv. Det är viktigt att Försvarmakten har ett långsiktigt samverkansperspektiv i såväl materielplaner som utbildning av personal för att vara i linje med en allomfattande ansats.

9.1.1 Erfarenhetsbaserad utveckling i fokus

I organisationer och nationer pågår en kontinuerlig insamling av erfarenheter från insatser. Denna rapport visar att man lägger en allt mer ökad vikt vid insamling av aktuell information, inte minst informell och muntlig information, för att erhålla en komplett bild. För att erhålla korrekt material direkt från källan förändrar man sin *Lessons Learned* funktion. Aktiva observatörer, *Lessons Learned celler*, som arbetar nära den militära insatspersonalen och vars arbete tas tillvara omgående för att öka flexibiliteten och anpassningsförmågan i logistikfunktionen på plats. Enligt erfarenheter från Kanada har denna typ av *Lessons Learned celler* i logistiken varit nödvändiga för att logistikfunktionen i Afghanistan skall kunna öka flexibiliteten och kunna utföra sitt uppdrag. Att finnas på plats i området har framförallt bidragit med observatörernas egna iakttagelser och förmåga till bedömning av riktighet i information, kvalitet och

¹⁴² Karin Schröder och Anna Weibull, Ledning av Logistik, Samordning av insatslogistiken från topp till botten, FOI--R3495--SE, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm (2012)

vikt för verksamheten på plats och för framtida utveckling. Utifrån studier av Kanadensiska insatser men även FN och NATO kan slutsatsen dras att *Aktiv Lessons Learned* från insatser som koncept har en mycket stor inverkan på utvecklingen av ledning av insatslogistik gällande såväl materiel som doktrin och styrning i framtiden.

En intressant reflektion med hänsyn till den ökande samverkansgraden mellan svenska myndigheter är att man i Kanada valt att skapa en ny gemensam enhet för allomfattande och gränsöverskridande *Lessons Learned*. En enhet för samverkan mellan olika myndigheter och militär samt mellan militärens olika stridskrafter för att synkronisera sig; dela och utveckla kunskap om främst allomfattande ansats.¹⁴³

Förslag:

- En aktiv *Lessons Learned* funktion, även i realtid, i Försvarsmaktens logistikfunktion för att Sverige skall kunna förbättra logistiken kontinuerligt i praktiken samt inför utvecklingen av framtida styrning. Ett arbete i realtid ökar möjligheten att följa med i den snabba internationella utvecklingen efter svenska förutsättningar och i linje med Försvarsmaktens utvecklingsplan kunna uppnå effektivitet i verksamheten.
- Gemensam *Lessons Learned* för allomfattande ansats och myndighetssamverkan i Sverige vid internationella insatser.

9.1.2 Samverkan

Tillämpningen av Comprehensive Approach liknande koncept har kritiserats för att bidra till det krympande utrymmet för humanitära organisationer att agera. Militära insteg på traditionellt humanitära områden och den ökade användningen av militär i humanitära sammanhang har bidragit till ökade säkerhetsrisker och ifrågasättande av de humanitära organisationernas neutralitet. Detta har genererat en utveckling där gränser och riktlinjer för samverkan blivit allt tydligare bland annat via *Oslo Guidelines* och FNs arbete för att i praktiken hitta fungerande former för samverkan. En framtida utveckling mot ökad samverkan internationellt med än tydligare gränser är trolig på grund av organisationers och myndigheters strävan mot såväl högre effektivitet som samordning eller samverkan mot en gemensam målbild i någon form av allomfattande ansats.

En ökad samverkan med civila och humanitära organisationer innebär att militären kan förväntas behöva anpassa sin logistikfunktion och inte minst

¹⁴³ CFWC: Canadian Forces Warfare Centre

materielförsörjning med hänsyn till interoperabilitet med civila. Detta för att kunna stödja andra aktörer vid allomfattande humanitära insatser i större utsträckning än vad som oftast sker idag. Det faktum att andra nationer och NATO-länder som exempelvis Kanada strävar efter att öka militärens förmåga att stödja logistiskt vid internationella humanitära insatser innebär att även Försvarsmaktens logistikfunktion kan komma att påverkas därav. Något som man kan behöva beakta i såväl materielförsörjning som leverantörsavtal och utbildning.

En vanlig problematik inom militären är förlust av organisatoriskt minne och kompetens när denna inte utnyttjas i insatser. Ur den militära logistikens synvinkel kan ett ökat deltagande i rent humanitära insatser vara av godo i syfte att förvalta och utveckla erfarenheter från insatser, kompetens inom såväl sjukvård som transport och leverans.

Förslag:

- Ökad kunskap om civila aktörer, humanitära organisationer och riktlinjer för samverkan i syfte att minimera säkerhetsrisker och underlätta samverkan såväl förberedande som i insatsområdet.
- Etablera relationer via samverkan med andra aktörer i förberedande syfte för att underlätta vid en insats. Detta kan göras via organisations-/ myndighetsöverskridande växeljänstgöring och gemensamma utbildningar i respektive arbetssätt, värdegrund och erfarenheter från insatser.
- Möjligheten att vara interoperabel även med civila med hänsyn till såväl personal som materiel behöver finnas. Ökad standardisering och internationella inköp kan tillföra såväl bättre kostnadseffektivitet som underlätta möjligheten att stödja civila aktörer med logistik.

9.1.3 Hela insatsen i fokus ger nya krav och målbilder

Utvecklingen mot allomfattande ansats kan förväntas fortsätta såväl internationellt som nationellt. Den erfarenhetsbaserade vetenskapen som etablerats hos såväl humanitära som militära och civila aktörer att samverkan är nödvändig för framgång samt den faktiska fysiska närvaron av en mängd olika aktörer i ett insatsområde kommer att ställa krav på en helhets bild och ett mer holistiskt arbetssätt även hos logistikfunktionen i framtiden. Detta i sin tur ställer krav på systemstöd som kan hantera en större och bredare informationsmängd, analytisk förmåga och goda kunskaper avseende allomfattande ansats.

Flexibla lösningar och ett pragmatiskt arbetssätt är ledord som återkommer i undersökningen inför denna rapport. Pragmatiskt i det avseendet att man söker samverkan när denna är möjlig, annars inte. I praktiken är detta förmodligen vägen framåt och för att insatslogistiken skall kunna utvecklas och samverka

direkt i insatsområdet krävs mandat och styrning som stöder ett adaptivt arbetssätt.

Förslag:

- Ökad kunskap om och förståelse för allomfattande ansats och COPD etc i organisationen är nödvändigt för ett genomförande i linje med en allomfattande ansats.
- Acceptans av behovet och nyttan med att vara allomfattande i sin ansats. *Lessons Learned* kan vara till hjälp i form av goda exempel på allomfattande agerande i praktiken.
- Ledningsmetod, arbetssätt och styrning stöder ett pragmatiskt arbetssätt med mandat och ledning.
- Helhetssyn redan i planeringsstadiet behöver utvecklas. Att redan i det initiala skedet vara uppmärksam på möjliga effekter vid genomförande och avveckling skapar en bättre helhet och högre grad av kostnadseffektivitet. Ordning och reda samt kommunikation och transparens i försörjningskedjan är av högsta vikt.
- Förberedande arbete och allianser som skapar möjlighet att fokusera på en spetskompetens och kontraktera eller samordna övrig logistik.

9.1.4 Ökad samordning mellan myndigheter i Sverige

En trend kan ses i projekt, vilja och försök till ökad samverkan även på nationell nivå i Sverige. Svenska myndigheter står inför en utmaning vad det gäller utvecklingen av en tydlig strategi och mandat som syftar till en effektiv sammanfogning av operativa mekanismer i Sveriges nationella och internationella åtaganden. Detta är viktigt för att stärka responsen vid framtida katastrofinsatser och svenska organisationer kan behöva nå en överenskommelse om varför och hur en ökad civil-militär samordning kan förbättra effektivitet och effekt vid framtida katastrofinsatser. Ökat deltagande i hjälpinsatser ställer krav på en hög grad av snabbhet och flexibilitet med avseende på materiel. För en effektiv hjälpinsats är det essentiellt att hjälp anländer så snabbt som möjligt.

Förslag:

- Sök nya möjligheter för kostnadseffektiva gemensamma logistiklösningar när så är möjligt. Logistik har potential att vara en ekonomisk drivkraft att öka samordningen och bidra till stärkandet av en svensk *Comprehensive Approach* mellan såväl myndigheter som humanitära organisationer.

- Försvarsmaktens logistikkompetens och förmåga till snabb respons bör ses i ett helhetskoncept för samverkan med utveckling av spetskompetens och kompletterande kompetenser mellan myndigheter.
- Etablera en gemensam *Lessons Learned* funktion för myndighetssamverkan i Sverige.

9.1.5 Miljö

Den globala uppvärmning förväntas leda till extrema miljöer i vilka den internationella insatslogistiken kommer att verka. En utbredning av öknar, förändringar i vattenflöden och mer extrema väderförhållanden. Den globala uppvärmningen kommer även att påverka befolkningen i stater med små möjligheter att kompensera för effekter av klimatförändringen. Detta kan leda till brist på mat och rent vatten, konflikter om råvaror, bristande stabilitet och ökat behov av humanitära och militära insatser.

Miljöpåverkan är redan idag en viktig del av en *Comprehensive Approach*. Den internationella insatslogistiken står för en stor del av den miljöförstöring som sker i redan utsatta områden vid insatser. Erfarenheter visar på allvarliga långsiktiga konsekvenser vilka kan eskalera konflikten om bristande resurser i ett område vilket strider mot målet för den allomfattande ansatsen. Inom bland annat FN finns starka strömningar mot en varaktig förändring mot en mer holistisk insatslogistik som inte strider mot utvecklingsmål för framtiden.

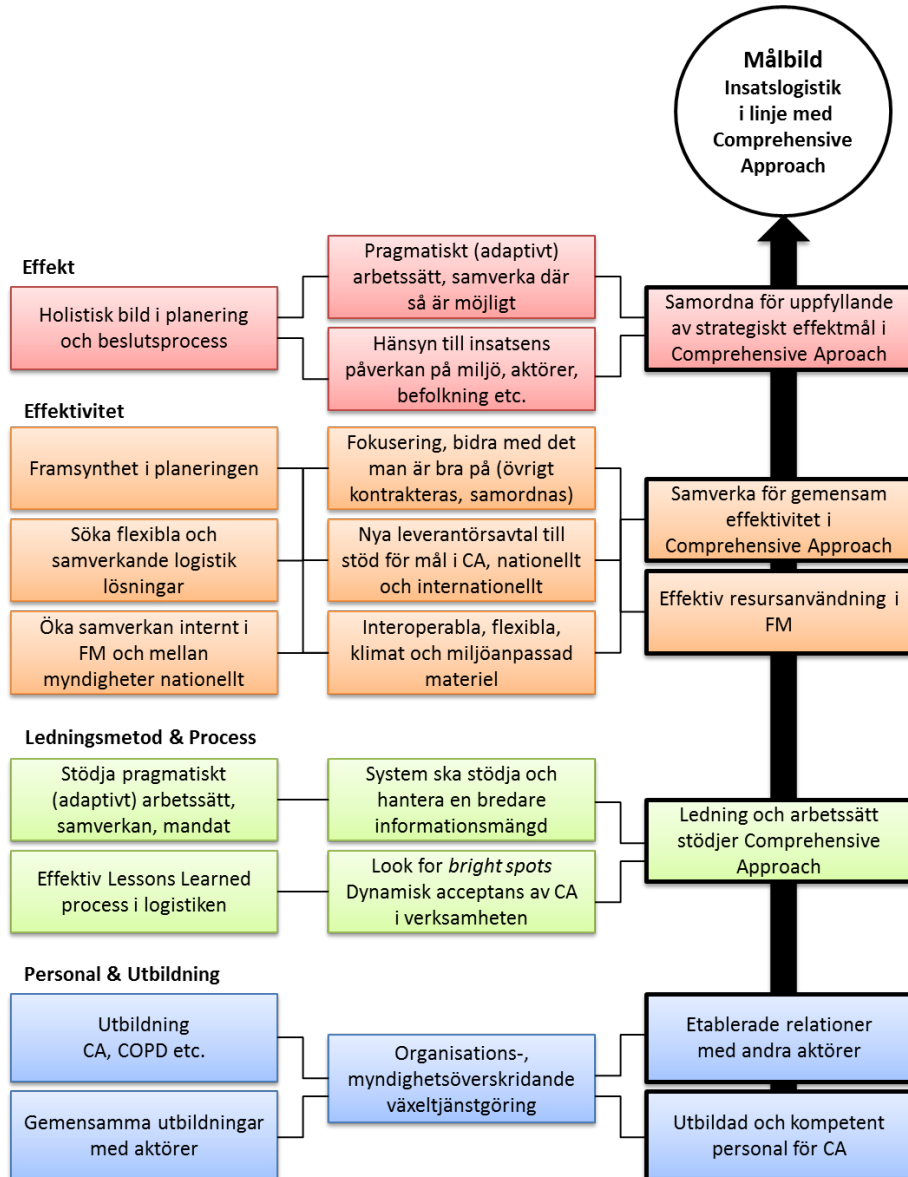
Förslag:

- En bristande tillgång på energi kan förväntas och flexibla miljö-/klimatanpassade materiel bör inkluderas i planen.
- En helhetsbild av logistikförsörjningen krävs med internt samarbete mellan miljö och logistikfunktion redan i planeringsstadiet. Detta kan spara resurser i form av tid och pengar vid avvecklingen.
- Miljöpåverkan som kostnadsdrivare bör följas upp i syfte att spara såväl miljö som resurser i insatslogistiken i linje med en allomfattande ansats. Uppföljning av faktorer som val av transportsätt och resursanvändningsrelaterade faktorer styr såväl ekonomi som förfarande.

9.1.6 Sammanfattning

De övergripande förslag som genererats i och med beskrivna rådande trender och drivkrafter sammanfattas i en strategisk karta. Kartan är uppbyggd efter fyra perspektiv för att stödja en holistisk bild av utvecklingen i strävan efter effekt med effektivitet. Kolumnen till höger visar de långsiktiga övergripande strategiska utvecklingsmål på vägen till en allomfattande ansats. Målbilden stämmer väl överens med rådande utveckling enligt försvarsmaktens logistiska

utvecklingsplan vilket indikerar att utveckling sker i linje med en Comprehensive Approach. (Ytterligare reflektioner och grundmaterial, se Bilaga 1 Workshop)



Figur 9 Strategisk karta för utveckling av Försvarsmaktens insatslogistik i linje med trender och drivkrafter

Under workshopen fanns tendenser till ett behov i försvarssektorn av en djupare kunskap angående politisk styrning, allomfattande ansats samt allomfattande planeringskoncept, exempelvis COPD. En anledning till brister i kunskap kan vara det långa tidsperspektivet och trögheten i systemet. Erfarenhetshanteringen i organisationer som NATO tar tid innan den processas in i styrande dokument, doktriner och direktiv som COPD. I ett svenskt perspektiv blir tidsperspektivet än längre då man först inväntar externa parter utveckling innan man genomför sin egen, exempelvis anpassningen av COPD. Detta innebär i praktiken flera år av fördröjning av genomförande av nödvändiga förändringar, kunskapslyft och tillämpning av erfarenheter i insatslogistiken.

Under genomförandet av workshopen kunde ett visst motstånd mot allomfattande ansats spåras och viljan att förändra arbetsmetoder och direkt stödja andra civila aktörer logistisk framför den egna militära styrkan möttes bitvis av tveksamhet. Liksom de humanitära organisationerna har negativa erfarenheter av samverkan med militären har militären erfarenheter av de civila aktörernas ovilja att samverka och konsekvenserna därav. De tankar i form av *Lessons Learned*, *Bright spots*, utbildning och växeljänstgöring som föreslås syftar till att såväl öka kunskapen som att förankra och förändra attityder i organisationen. För att detta skall fungera är det dock viktigt att man inom Försvarsmakten har en klar strategisk riktlinje för vad man vill åstadkomma med allomfattande ansats för att uppnå effekt och effektivitet såväl internt som externt.

Riktlinjer för allomfattande prioriteringar

För att insatslogistiken skall bli mer allomfattande i sitt angreppssätt i praktiken krävs inte bara utbildning och acceptans utan även någon form av beslutsstödande riktlinjer. Något som med sannolikhet tillämpas redan idag i varierande grad. Som exempel på vad som avses kan nämnas nedanstående tabell (se figur 10) för val av transportsätt, hämtad från WFPs logistikkluster¹⁴⁴. Tabellen ger beslutsstöd på en övergripande nivå, och kompletteras i viss mån med allomfattande kriterier avseende exempelvis val av leverantör. Inarbetning av allomfattande kriterier, i linje med vad som föreslagits inom ramen för denna rapport, i beslutsmodeller och riktlinjer är viktigt på såväl nationell som internationell nivå.

¹⁴⁴ Tabell nr 1, <http://log.logcluster.org/response/transport/index.html> (Hämtad 2013-01-30)

MODE	ROAD	RAIL	SEA	AIR
CRITERIA				
Relative speed	Moderate	Moderate	Slow	Very high
Reliability	Good	Good	Limited	Very good
Cost per tonne/km	Medium	Low/medium	Low/very low	High
Flexibility	High	Low	Low	Medium
Other considerations	Extensive network	Limited and fixed infrastructure	Restricted network	Limited network
	Short and medium distances e.g. Europe/Middle East. From a neighbouring country to operation site Internal transport; Short/medium distance	Large consignments. From port of discharge to inland operation site (warehouse). Ecological.	Large quantities; Less urgent; Pre positioning phase; Second phase; Long distance with no time constraint.	Emergency phase; Expensive goods; Fragile or perishable goods; Cold chain; No alternative option; Small shipments; e.g. diplomatic pouch; Long distance with time constraint.
Advantages	Relatively fast; No transshipment; Direct delivery; Flexible; Cost.	Economical; Large loading capacity; Range and speed (in most countries).	Economical; Large loading capacity; No restriction on loading capacity; Cheap.	Fast; Reliable; Limited losses; Direct; Easy tracking and tracing.
Disadvantages	Roads may be dangerous (land mines) or blocked (rainy season); Sometimes, driver's nationality or vehicle registration not acceptable	Difficulty finding freight cars; Delays; Transshipment; Inflexible; Tracking.	Slow; Transshipments at ports; Use as a second means of transport for large volumes; Higher theft risk in the port; Not flexible.	Expensive; Restricted to journeys between airports; Restricted loading capacity (dangerous goods, size of shipment, weight, fuel, size of packages, etc.).

Figur 10 Transportdiagram från WFP. Tabellen kan tillämpas som beslutsstöd men kan kompletteras ytterligare med allomfattande kriterier på såväl övergripande som detaljerad nivå.

9.2 Slutsats

För att vara i linje med en *Comprehensive Approach* i en internationell insats behöver ledningen av insatslogistik utvecklas i linje med de utvecklingsmål som anges i figur 9. För den långsiktiga utvecklingen krävs god kännedom om andra länders och organisationers utveckling. De viktigaste faktorerna som identifierats inom ramen för denna studie inför framtida utveckling av ledning av insatslogistiken är:

- Miljöfrågor, ett holistiskt angreppssätt och livscykelkalkyler behöver prioriteras i insatsplanering och materielplan av såväl ekonomiska som allomfattande skäl.
- Holistisk avtalskompetens och uppföljning kommer att spela en allt större roll för förmågan.

- Den allomfattande ansatsen ställer krav på utbildning och kunskaper på alla nivåer och i alla funktioner. Detta inkluderar även erfarenheter och *Lessons Learned*.

En allomfattande ansats ställer krav på planeringen av insatslogistik såtillvida att planeringen även behöver vara utåtriktad. En utåtriktad planering kräver inkludering av andra aktörer där så är möjligt samt logistikplanering med hänsyn till logistikens påverkan på den allomfattande ansatsens övergripande målbild.

Vad ovanstående slutsatser kan innebära rent konkret exemplifieras i form av reflektioner i kapitel 4,5,6 och 7 där även exempel på planeringsfrågor avhandlas.

10 Förslag på fortsatta studier

En vidareutveckling inom ledning av insatslogistik i en mer allomfattande riktning är viktigt inför framtiden. Såväl internationellt som nationellt finns strömningar som trycker på för en ökad samverkan. Som exempel kan nämnas den omdaning av logistik som genomförs av Försvarsmakten och FMV. En närliggande verksamhetsförändring som ställer höga krav på samverkansförmåga och samordning för att besparings- och effektivitetsmål skall uppnås. Denna studie avser att, via insamling av *Lessons Learned*, bidra till ökade kunskaper avseende främst internationell samverkan och ledning av insatslogistik. Inom ramen för denna studie har det blivit tydligt att det finns en poäng i att inhämta information i ett tidigt skede och att kunskapen som finns i andras erfarenheter kan bidra till utveckling inom Försvarsmakten. För att öka flexibiliteten och minska den tid som går förlorad i den internationella processen av erfarenhetshantering och utveckling av styrning och riktlinjer behövs forskning och studieverksamhet.

10.1.1 Studieförslag

Denna studie har en stor spännvidd och väcker intressanta frågor där fördjupning kan gagna den framtida utvecklingen av ledning av logistik i försvarssektorn. Som exempel kan nämnas:

- Comprehensive Approach – ett svenskt perspektiv på ledning av insatslogistik.
- Miljöpåverkan och utveckling för hållbar allomfattande insatslogistik.
- Humanitära insatser med militärt logistikstöd, *Bright spots* och *Best Practise*.
- Gränsöverskridande Lessons Learned, erfarenheter av allomfattande ansats ur ett samverkansperspektiv.

Inom området för humanitär insatslogistik sker en snabb utveckling mot ökad samverkan mellan organisationerna och en högre grad av professionalism i genomförandet av logistiken. Man drar effektivt lärdom av genomförda insatser och logistiken har fått en högre prioritet och delaktighet tidigt i planeringen. Detta är framförallt ett resultat av förståelsen för de kostnader som uppstår vid nedprioritering av logistikfunktionen samt dess planerings- och resursmässiga förutsättningar. Den ökade användningen av militären i humanitära insatser ställer krav på en högre grad av aktuell information och kännedom om humanitära organisationers erfarenheter, utveckling av logistikfunktion och möjligheter för samverkan i praktiken. Studier av den humanitära sektorn är därmed intressant för Försvarsmakten ur ett flertal synvinklar.

Under genomförandet av denna studie framstod miljöpåverkan som en viktig fråga för logistiken i framtiden, såväl nationellt som internationellt. Prioritering av miljöfrågor är traditionellt inte ett militärt område men utifrån de erfarenheter från bland annat Kanada och USA som diskuteras i denna rapport bör man kunna vänta sig nya krav och riktlinjer såväl nationellt som internationellt varför det bör vara en prioriterad fråga i Försvarsmakten och hos Försvarets Materielverk. Ytterligare studier av FN och miljöfrågor i internationella insatser kan ge möjlighet till framsyn och besparingar på längre sikt. Livscykelperspektiv för såväl materiel som flödeskedjor och hela insatser är ur logistisk synvinkel en viktig fråga, såväl ekonomiskt som funktionellt.

11 Förkortningar

3D	
ArbO	Dokument Arbetsordning, Försvarmakten
CA	Comprehensive Approach
C LEDS/C INSATS/ C PROD/C INSS J4	Chef för avdelning LEDS/INSATS/PROD/INSS
CIMIC	Civil Military Cooperation
COPD	Comprehensive Operations Planning Directive
DART	Disaster Assistance Response Team
EU	Europeiska Unionen
FHS	Försvarshögskolan
FML	Försvarmakteledningen
FMLOG	Försvarmaktens enhet för logistik (under omdaning)
FMP	Försvarmaktsplanering
FMUP	Försvarmaktens Utvecklings Plan
FMV	Försvarets Materielverk
FOI	Totalförsvarets Forskningsinstitut
FOT	Forskning och Teknikutveckling
FN	Förenta Nationerna
GreenSCOR	Integrerat verktyg för grön försörjningskedja
HKV	Försvarmaktens Högkvarter
ICT	Informations och kommunikationsteknologi
INS eL.INSATS	Försvarmaktens avdelning för insats
INS ERF ANA	Försvarmaktens enhet för erfarenhetshantering m.a.p. insatser
INSS J4	Försvarmaktens enhet för insatslogistik
INS SSO/ArbO	Arbetsordningen för insatsledningen
IO 2014	Insatsorganisation 2014
JOINT	Joint Interagency Multinational Public
KPI	Key Performance Indicator (<i>I denna rapport definierad som "drivande nyckeltal/indikator"</i>)
KRI	Key Results Indicator (<i>I denna rapport definierad som "uppföljande nyckeltal/mätetal"</i>)
LEDS	Försvarmaktens avdelning för Ledning
LOG UP	Logistisk Utvecklingsplan
MNE	Multinationella Experiment
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PERP	Perspektivplanering
PRIO	Försvarmaktens verksamhetsstyrningssystem
PROD	Försvarmaktens avdelning för produktion

PROD INFRA	Försvarsmaktens enhet för produktion infrastruktur
PROD LOG	Försvarsmaktens enhet för produktion logistik
PROD LOG Teknik	Försvarsmaktens enhet för produktion logistik, Teknik
SCOR	Supply Chain Operations Reference Model
TrängR	Träng Regimentet, Skövde
UNEP	UN Environment Programme
UNICEF	United Nations Children´s Fund
UNIFIL	FN insats i Libanon
VU	Verksamhetsuppdrag
WFP	World Food Programme
ÖB	Försvarsmaktens Överbefälhavare

12 Referenser

Litterära Källor

A. Hottin, B. Coy, OP HESTIA a look back on the mission, The Bulletin, vol 15, No. 2, Kanada (2010)

Alan Harrison och Remko va Hoek, Logistics Management and strategy, Competing through the supply chain, Pearson Education Limited England, (2008)

Andrew Becket, Peter Chu och Homer Tien, humanitarian relief surgery: A role for Canadian forces health services surgical teams post-Kandahar? Canadian Military Journal, Vol 12, No. 3, Kanada (2012)

Andrew Leslie, Peter Gizewski, Michael Rostek, Developing a comprehensive approach to canadian forces operations, Canadian Military journal, Vol 9, (2008)

Andrew S. Winston, Green Recovery, Get lean, get smart and emerge from the downturn on top, Harvard Business Press, USA (2009)

BBC News, Coca Cola returns to Afghanistan,
http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/5334120.stm Hämtad 2012-11-22

C.A. Lamarre, Topic Lesson report 11-107, Environmental Remediation, Kanada, (2011)

Canadian Forces, Canadian Army goes from green to greener with new electric vehicles, <http://www.army.forces.gc.ca/land-terre/news-nouvelles/story-reportage-eng.asp?id=5855>, Publicerad Augusti 2012, (Hämtad 2013-01-09)

C.C. Thurrott och R.A. Bailey, Operations APOLLO and ATHENA: A break from sustainment doctrine, Canadian Army journal vol 8.1, Kanada (2005)

CBC News, <http://www.cbc.ca/m/touch/politics/story/2012/06/26/canada-jamaica-military-base.html> ,CBC News publicerad 2012-06-26, (Hämtad 2012-11-13)

Chris Thatcher, Buying local opens business in Kabul, Vanguard, Kanada (Maj 2007)

Chris Thatcher, Embedded observer: From Lessons identified to lessons learned, Vanguard, Kanada (Februari 2011)

Corporate Knights, How Green is Candas Military?
<http://corporateknights.com/article/how-green-canadas-military>, No 38, Publicerad Maj 2012 (Hämtad 2013-01-19)

C.R. Jansen, The Kandahar Light Logistics Platoon, Canadian army Journal Vol. 12.3, Kanada (2010)

David M. Moore and Peter D. Antill, The Comprehensive Approach to humanitarian logistics: An Opportunity to Enhance Performance? Center for Technology and National Security Policy, Washington (2011)

DefenceIQ, "Canadian Joint Operations Commander explains it all", Intervju inför key note speech DefenceIQ (2013)

Derrick J. Neal och Linton wells II, Capability Development in Support of Comprehensive Approaches, Center for Technology and National Security Policy, Washington,(2011)

Don Hubert och Cynthia Brassard-Boudreau, Shrinking Humanitarian Space? Trends and Prospects on Security and Access, The Journal of Humanitarian Assistance, Feinstein International Center (November 24, 2010)

DPKO, <http://www.greeningtheblue.org/what-the-un-is-doing/departments-peacekeeping-operations-dpko> (Hämtad: 2012-11-19)

Edeltraud Guenther och Anne-Karen Hueske, Hurdles to greening the supply chain, Nova science publishers Inc., Tyskland (2011)

Elissa Goldberg, A Whole-of-Government Approach, Vanguard, Kanada (Maj 2012)

Elissa Goldberg, Rahul Sing, Twitter Live Chat, CIC and CDFAIT's future of fighting discussion (Maj 17, 2012)

Elvira Kaneberg, Civil-military Coordination in Disaster Operations, Jönköping International Business School (2012)

Emma Skeppström och Magdalena Tham Lindell, Comprehensive Approach i kanadensiska fredsfrämjande insatser, FOI-R- -3475- -SE, Stockholm (2012)

Foreign affairs and International Trade Canada,
<http://www.international.gc.ca/humanitarian-humanitaire/faq.aspx?view=d#q12>
(Hämtad 2012-11-26)

Försvarsmakten, Logistikutvecklingsplan 2012-2021, Stockholm (2011)

Försvarsmakten, Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12), Stockholm (2011)

IASC, Civil-military coordination during humanitarian health action, Inter-Agency Standing Committee, (2011)

Jean-Francois Claveau, OP HESTIA a great big puzzle, The Bulletin, Vol 15 No 2, Kanada (2010)

Karin Schröder och Anna Weibull, Ledning av logistik, Samordning av insatslogistiken från topp till botten, FOI-R--3495--SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm (2012)

Lind, Fredrik, m.fl., Framtida logistikledning – trender och krav, FOI--R--SE Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm (2010)

Lind Fredrik, Humanitär Logistik – Best Practises, Möjliga användningar inom militär logistik, FOI--3360—SE, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm (2011)

Lind, Fredrik, Verktyg och lärdomar från humanitär- och bygglogistik, FOI Memo 3873, Stockholm (2011)

Logistics Cluster, <http://log.logcluster.org/operational-environment/green-logistics/index.html> (Hämtad 2012-11-19)

Major J.R. Jensen, Civilian contractors on deployed operations: An enabler for the Canadian Forces, Canadian Forces College, Canada (2006)

Major Vaidas, Bernotas, Role of relatively small scale logistics contributions in North Atlantic Treaty Organization Operations, U.S Army Command and General Staff College, Fort Leavenworth (2005)

Marilyn McHarg och Kevin Coppock, We share the same space not the same purpose,,: The comprehensive approach and Médecins Sans Frontières, School of Policy studies, Queen's University, Kanada (2011)

Michael Rostek, Peter Gizewski, Security Operations in the 21st Century, Canadian Perspectives on the Comprehensive Approach, Kingston (2011)

Microsoft, Projects in Afghanistan, Egypt and Morocco Supported by Microsoft Unlimited Potential, <http://www.microsoft.com/en-us/news/features/2004/jan04/01-23undpprojects.aspx>, (Jan. 23 2004)

MNE 5, A guide to Multinational Logistics within the Comprehensive Approach, Internet: <http://www.uscrest.org/files/mne5.pdf> (Hämtad 2012-10-16)

MSB, <https://www.msb.se/en/Start1/Nyheter-fran-MSB/Nyheter/Projektet-Ledning-och-samverkan-har-startat/> (Hämtad 2012-11-26)

Multinational Interoperability council , Future Coalition Operating environment: Interoperability challenges for the Future, Version 4.0, USA (2011)

NATO, Allied Command Operations, Comprehensive operations Planning Directive COPD Interim version 1.0, NATO, (2010)

OCHA HAITI, Guidelines for Civil-Military Coordination in Haiti, Haiti (2011)

Sydsvenskan, Läkare utan gränser flyr Afghanistan (2005-04-23)

Oslo Guidelines, O. G. (2006). The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief - "Oslo Guidelines". Foreign Military and Civil Defence, Rev. 1.1, November (2007)

Oslo guidelines, <http://reliefweb.int/report/world/guidelines-use-military-and-civil-defence-assets-disaster-relief-oslo-guideline> (Hämtad 2012-11-19)

Ottawa Citizen, <http://blogs.ottawacitizen.com/2011/06/09/operational-service-medal-presented-to-dart-members-for-2010-haiti-mission/> (Hämtad 2012-11-26)

Per Barius, COPD och uppdragstaktik, Försvarshögskolan, Stockholm (2012)

Raheem Cash och Taylor Wilkerson, GreenScore Developing a green supply chain analytical tool, LMI-LG101T4, LMI, USA (2003)

Rahul Singh, a More humanitarian army, Vanguard, Kanada (Maj 2012)

Simon Geza och Duzenli Muzaffer, the Comprehensive operations planning directive, NRDC-ITA Magazine, Nr 14 (2011)

Sophie Ravier och Ivan Blazevic, Presentation: Environmental Considerations in UN Peacekeeping operations, USA (2012)

Steve Saideman, Lessons From Afghanistan, Vanguard, Kanada (April 2012)

Tim Radley, Heralding a new era for the disaster assistance response team, Canadian Forces College, Kanada (2012)

UN, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35662&Cr=humanitarian&Cr1>, (Hämtad 2012-11-19)

UN, <http://www.greeningtheblue.org/case-study/blue-helmets-prepare-go-green> (Hämtad: 2012-11-15)

UN, <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/environment/approach.shtml> (Hämtad: 2012-11-15)

UN, greening the blue helmets,
<http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/environment/approach.shtml>
(Hämtad 2012-11-15)

UNEP, http://postconflict.unep.ch/humanitarianaction/02_08.html
(Hämtad 2012-11-19)

UNIDO, unido's thematic priorities, <http://www.unido.org/index.php?id=7847>
(Hämtad 2012-11-22)

USAID, usaid and coca-cola partner to bring clean water to mozambique,
<http://www.usaid.gov/news-information/press-releases/usaid-and-coca-cola-partner-bring-clean-water-mozambique> (Hämtad 2012-11-22)

Föredrag och seminarier

Professor Gyöngyi Kovács, HUMLOG Institute, Presentation och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01.

PhD Per Skoglund, FMV, Presentation och diskussion i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01

Jan Hyllander, Försvarsdepartementet, Maritim Samverkan – Mycket snack men lite verkstad, FOI 2012-10-19

Rolf Olsson, MSB, presentation i samband med workshop inom detta projekt på FOI 2012-11-0

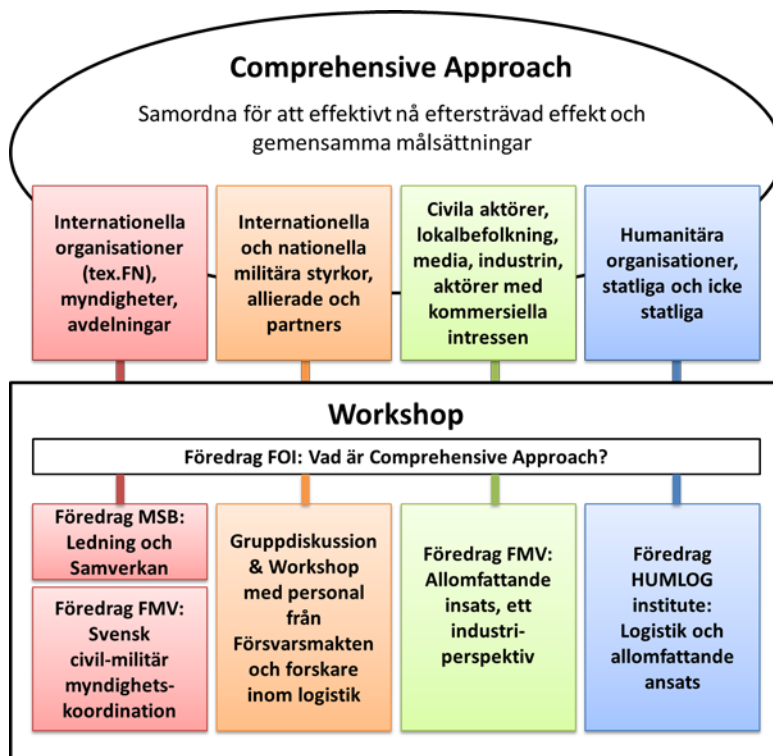
Muntliga källor

Deltagare från Försvarsmakten, FMV, FOI samt föredragshållare från workshop inom projektet.

13 Bilaga 1: Workshop – Effektivitet och effekt i ett allomfattande perspektiv

I denna bilaga beskrivs i korthet den workshop som genomfördes inom projektet i syfte att sprida och dela kunskap i Försvarmakten och belysa studiens grundläggande frågeställningar: Vilka inflytelsefaktorer har Comprehensive Approach på planeringen av insatslogistik i Svenska Försvarmakten nu och i framtiden? På vilket sätt kan ledningen av insatslogistik utvecklas för att möta framtida utmaningar med hänsyn till Comprehensive Approach?

Workshopen inkluderade föredrag knutna till respektive sektor enligt definitionen av *Comprehensive Approach* i denna studie (se figur 11 nedan) och avslutades med diskussioner i grupp.



Figur 11 Innehåll Workshop - Comprehensive Approach och Ledning av insatslogistik

Representation

Som åhörare och deltagande i gruppdiskussioner representerades Försvarsmakten av personal från PROD LOG, FM LOG, LEDS INRI, FMKE, INSS J4, J4 Regional stab Syd, J4 Militär Region Väst, TrängR, MTS, FHS, FMTS.¹⁴⁵ Dessutom deltog personal från FOI, FMV och forskare knutna till Logistik Nordiska Nätverk.

Föreläsningar

Föredragshållare: MSB Rolf Olsson, FOI David Harriman, FMV PhD Per Skoglund, Elvira Kaneberg, HUMLOG Institute Professor Gyöngyi Kovács. Innehåll i föreläsningar kommer inte att diskuteras separat i detta kapitel men används i viss utsträckning som material i denna rapports övriga delar.

13.1 Resultat från workshop

Under workshopen definierades vissa grundläggande nyckelord att ta hänsyn till med avseende på Försvarsmaktens samverkan inom logistik i internationella insatser:

Koordinering, Effektivitet, Förtroende & Övergripande Målsättning

Utifrån dessa ledord kan en grund skapas för en allomfattande ansats i planeringen och ledningen av insatslogistik.

Comprehensive Approach som koncept, ansats eller *mind set* kan av vissa upplevas som ett alltför diffust koncept för praktisk tillämpning inom militären. Rent konkret, kan Försvarsmakten tillämpa och använda sig av ett *mind set* för att definiera hur man skall göra i praktiken?

I förda diskussioner kan en viss frustration spåras över bristen på tydlighet och en önskan om ställningstagande och konkretisering av vad allomfattande ansats skall innebära vid planering och genomförande efterfrågas. Det är möjligt att det arbete som pågår i Försvarsmakten med *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD)¹⁴⁶ kommer att resultera i mer kunskap, nödvändiga riktlinjer, stöd och definitioner ända ner på *Krigsförbandsspecifikationsnivå* (KFS) i större utsträckning med tiden. En reflektion i detta sammanhang är tidsperspektivet. NATO har utformat COPD för att införliva erfarenheter från insatser, innan COPD producerats, omdanats och införlivats i lämplig omfattning i svenska Försvarsmakten har en relevant tidsmängd förflutit.

¹⁴⁵ Vissa personer har endast deltagit som åhörare med merparten även i gruppdiskussioner.

¹⁴⁶ För mer information om COPD se även avsnitt för Kanadensiska insatser

13.1.1 Utvecklingsmål för ledning av insatslogistik

Nedanstående tabell visar en summering av de viktigaste reflektioner grupperna hade avseende utveckling av insatslogistiken i Försvarsmakten. Övningen avser att söka utvecklingsmål och utfördes genom reflektion över styrkor, svagheter, möjligheter och hot inom fyra olika perspektiv för ett mer holistiskt angreppssätt.

Effektivitet <i>Hur kan FM's logistik bli mer effektiv (resursmässigt) vid genomförande av en allomfattande insats?</i> • Gemensamma lösningar/avtal nationellt (materiel, TP avtal, förbrukningsartiklar) • Söka multinationella lösningar • Dela logistikbördan med övriga nationer • Ökad standardiseringen av försörjningssystem så att stöd kan lämnas till olika aktörer utan mellanlager/omhantering • Ökad interoperabilitet, nationellt och internationellt	Ledningsmetoder & arbetssätt <i>Hur kan FM's metoder för ledning av insatslogistik behöva anpassas för att bättre stödja en Allomfattande ansats?</i> • Bör stödja ett pragmatiskt arbetssätt (adaptivt) • Bör stödja ökad samverkan med nyckelaktörer • Aktuella och behovsanpassade styrdokument på alla nivåer m.a.p. Comprehensive Approach • Kunna hantera och beakta en bredare informationsmängd (civilläge, infrastruktur, ekonomi, leverantörer..) • Riskhantering (militär och civila konkurrerar om samma resurser)
Effekt <i>Hur kan FM's ledning av insatslogistik uppnå bättre effekt i en internationell allomfattande insats?</i> • Ökad medvetenhet om att logistiken bör bidra till att det strategiska slutmålet kommer närmare. • Fokusering på det man är bra på, övrigt kan kontrakteras • Ökad interoperabilitet, även med civila • Samordna militärna resurser för att begränsa belastningen på infrastrukturen till förmån för civila. • Närmare samverkan med nyckelaktörer	Personal & Utbildning <i>Hur kan vi säkerställa att vår personal och tillgångar stödjer FM i framtiden m.a.p. allomfattande insatslogistik?</i> • Myndighetsöverskridande tjänstgöring, bygg relationer och öka förståelse • Övningar med humanitära organisationer • Bjud in humanitära organisationer att utbilda Försvarsmakten • CA utbildning, bredare kunskap i Försvarsmakten • Behovsanpassad utbildning för samordning • "Look for the bright spots" visa på konkreta, praktiska tillämpningar av Comprehensive Approach

13.1.2 Reflektioner från gruppsamtal

Detta avsnitt speglar åsikter och reflektioner från deltagare i gruppdiskussionerna och relaterar till föregående sidas matris.

Effektivitet

- Försvarsmakten har en fördefinierad penningpåse för en insats, i och med detta bör det strategiska tänkandet resultera i det som är mest ekonomiskt fördelaktigt. Man bör beakta att naturkatastrofer endast står för 3% av alla insatser¹⁴⁷ vilket indikerar att det oftast inte är så bråttom vid insatser som de flesta tycks tro vilket är intressant med tanke på lager, förråd och leveranstider.
- Med hänsyn till Comprehensive Approach är det ett problem att Försvarsmakten tenderar att vara så kortsiktig i sina insatser. Detta påverkar planeringsförutsättningarna och planeringshorisonten för logistiken. Möjligheterna till effektiv samordning mot ett gemensamt effektmål redan i planeringsskedet minskar och därmed även möjligheten att skapa de stora effektivitetsvinster som behöver förberedas på strategisk nivå.
- En ansats för mer koordination på nationell nivå i ett tidigt skede kan ge effektivitetsvinster. Någon eller några få myndigheter och industrier kan samverka om resurser och planering för både effekt och effektivitet.
- Koordinering är inget självändamål, man vill koordinera för att bli effektivare. Rätt koordinering är viktigare än graden av koordinering. Det är även viktigt att beakta att vissa leverantörer man strävar efter att koordinera med är konkurrenter och ett långsiktigt tankesätt där man tar hänsyn till att det kanske inte är samma aktörer nästa gång är av vikt.

Effekt

- Samverkan och koordinering för att man ska nå effekt ställer krav på val av aktör för koordinering. Vikten av att respektive organisation får sitt spelrum måste beaktas men framförallt är det av vikt att aktörerna som koordineras har mandat.
- Det krävs mer eftertanke och bättre planering för att förutse och uppnå rätt effekt i linje med Comprehensive Approach. Strategier som amerikanska militärens *"Winning hearts and Minds"* var inte i linje med det övergripande syftet för den allomfattande ansatsen. Om man bygger

¹⁴⁷ Från presentation Professor Gyöngyi Kovács i samband med Workshop inom detta projekt. FOI 2012-11-01

en bro för att få igång infrastrukturen i en konfliktsituation kan detta vara kontraproduktivt. Man behöver tänka mer långsiktigt, ha en klar målbild och låta det holistiska tänkandet genomsyra från strategisk ända ner till taktisk nivå även inom logistiken.

Ledningsmetoder och Arbetssätt

- Visst finns det en vilja och förståelse för behovet av att samverka med andra aktörer för att stödja arbetet mot övergripande strategisk målbild. Däremot finns frågetecken över hur långt man är villig att sträcka sig i sin egen anpassning av ledningsmetoder och arbetssätt. Är Försvarmakten villig att ändra traditionell militär ledningsmetod för att samverka bättre med civila aktörer? Behöver man förändra den traditionella ledningsmetoden för att uppnå det gemensamma målet? Diskussioner visar på att det kan vara svårt att nå acceptans för en annan ledningsmetod i Försvarmakten.
- En tanke är att Försvarmakten istället väljer att avgränsa sig ordentligt. Då kan det finnas möjlighet för traditionell ledningsmetod att fungera i det militära kontextet. En renodling mot militära uppgifter där humanitära organisationer och civila aktörer hanterar sin del kan ses som ett alternativ till ökad interoperabilitet. Frågan är dock om detta är såväl möjligt och önskvärt i en komplex konfliktsituation. Kan renodling stödja ansatsens strategiska målbild genom klara gränslinjer och fokusering? Den militära definitionen av samverkan är strävan mot koordinerande verksamhet i kommandokedjan. När man inte kan nå hela vägen med detta utan behöver partners, då får man samverka.
- Något som talar emot cementering av traditionell militär ledningsmetod är den brist på samordning och det stuprörsagerande som kan uppstå internt och förekommer inom Försvarmakten idag.¹⁴⁸ Det bör dock poängteras att stuprörsagerande inte endast förekommer inom Försvarmakten utan även mellan olika svenska myndigheter i hög grad.¹⁴⁹

Personal och utbildning

- Diskussionen visar på erfarenheter från Afghanistan där man inte hade ett samnordiskt logistikkoncept formellt. På plats i insatsområdet koordinerades logistiken via exempelvis samutnyttjande av fordon

¹⁴⁸ Karin Schröder och Anna Weibull, Ledning av logistik, Samordning av insatslogistiken från topp till botten, FOI-R--3495--SE, Totalförsvarets Forskningsinstitut, Stockholm (2012)

¹⁴⁹ Föredrag Jan Hyllander, Försvarsdepartementet, Maritim Samverkan – Mycket snack men lite verkstad, FOI (2012-10-19)

informellt genom personliga relationer. Problemet med detta är att man upplever denna samverkan som grundad på rent personliga kontakter vilka upphör i samband med rotation av personal. Personliga relationer är av högsta vikt för att samverkan skall fungera.

- Förekommande koordinering i insatsområdet visar på ett pragmatiskt arbetssätt där möjligheter tas tillvara. Med doktrin, växeltjänstgöring, utbildning och relationsbyggande aktiviteter kan dock förutsättningarna för samordning förbättras.
- Alla relationer och all kunskap är dock en färskvara.

”Vi är dåliga på organisatoriskt minne, klarar vi samordning och koordination enligt allomfattande ansats? Hur många kan till exempel detta med FN-logistik idag?”¹⁵⁰

¹⁵⁰Citat från Workshop och Seminariet på FOI 2012-11-01