



Försvarsmakten efter ISAF

Lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå

Henric Roosberg och Anna Weibull

Försvarsmakten efter ISAF

Lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå

Bild: Stridsfordon 90, fotokollage av (övre) Joel Thungren och
(undre) Henrik Eriksson

Titel	Försvarsmakten efter ISAF – Lärdomar och påverkan på militärstrategisk nivå
Title	Swedish Armed Forces after ISAF- Lessons and influence at the military-strategic level.
Rapportnr/Report no	FOI-R--3914--SE
Månad/Month	Augusti
Utgivningsår/Year	2014
Antal sidor/Pages	106
ISSN	650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
FoT-område	
Projektnr/Project no	A14106
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

Den svenska militära insatsen i Afghanistan har pågått i tolv år och är nu på väg att avslutas. Under tiden för denna insats har Försvarsmakten också genomgått genomgripande förändringar med en övergång från ett värnpliktsbaserat invasionsförsvar till ett insatsförsvar med anställda soldater och sjömän. Efter kriget i Georgien samt krisen i Ukraina och den ryska annekteringen av Krimhalvön har en ökad inriktning mot ett nationellt försvar emellertid åter blivit allt mer aktuellt. Den påverkan och de lärdomar som kommit ur insatsen måste därför värderas utifrån ett annat perspektiv än när insatsen påbörjades.

Studien syftar till att beskriva hur olika militära behov uppstått i olika faser av insatsen, samt förklara hur, och på vilket sätt, insatsen i Afghanistan påverkat Försvarsmakten. Studien tar sin utgångspunkt i den militärstrategiska doktrinen modell för krigföringsförmåga. Analysen visar att det finns ett flertal faktorer som lett till en övergripande förändring av krigföringsförmågan inom såväl fysiska, konceptuella som moraliska faktorer men också att dessa har olika värde i en återgång mot ökat fokus på nationellt försvar. Exempel på påverkan av de *fysiska faktorerna* är stridskrafternas anpassning till de förutsättningar och behov som uppkom i Afghanistan, något som exempelvis innebar anskaffning och utveckling av flera, för fredsinsatser, tunga fordons- och vapensystem samt ökad helikopterförmåga och kvalificerade ammunitionsröjningsresurser. Den *konceptuella* påverkan präglas av utveckling av doktriner och reglementen för multifunktionella insatser samt strid mot en irreguljär motståndare. Insatsen har även ökat Försvarsmaktens medvetenhet om genter i fredsfrämjande insatser, vilket inte minst har lett till nya strukturer i myndigheten. Bland påverkan på de *moraliska faktorerna* syns veteranpolitiken vara den kraftigaste.

Studien visar också att samtidigt som vissa beståndsdelar, såsom insatstypspecifik materiel och taktik, fått en tydlig drivkraft av insatsen så finns det mycket som fått stå tillbaka genom konkurrensen om resurser och fokus. Konsekvenserna av dessa avvägningar riskerar att bli tydliga vid en eventuell (åter-) anpassning för ett mer nationellt betonat försvar.

Nyckelord: ISAF, Krigföringsförmåga, Doktrin, Förmågor, Försvarsmakten, Fredsfrämjande insatser, Afghanistan

Summary

The Swedish Armed Forces operation in Afghanistan has been on ongoing for twelve years and is about to end. During the operation the Swedish Armed Forces has also been undergoing fundamental changes, primarily due to a shift of focus from mandatory service and defense against an invasion to a professional army and predominantly peace support operations. Today, a shift back to a more national focused defense is on the rise, not the least due to the war in Georgia and recent crisis in Ukraine. The influence derived from the ISAF-campaign must therefore be evaluated from another perspective than when the operation was initiated.

The aim of this study is to describe how different needs and operational requirements have arose during the Swedish operation and explain how, and in which ways, this has affected The Swedish Armed Forces. The analysis is based on the military-strategic doctrine's model on warfighting capability. The analysis shows that there has been a vast influence on what the doctrine categorises as physical, conceptual and moral factors. Examples on the influence on the *physical factors* are the forces', and especially the army's, adaption to the conditions in Afghanistan, resulting in acquirement of mission specific systems and weaponry, previously exceptional in Swedish peace support operations. The *conceptual factors* are characterised by the doctrinal development on multifunctional operations and countering irregular warfare. Among the *moral factors* the most evident influence and lesson is the development of a Swedish veteran policy.

The study also shows that although important elements, such as mission specific systems and tactics, have been boosted by the operation, many other requirements have been disadvantaged due to the competition of resources. The effects of these tradeoffs may be apparent with a more national oriented defense policy.

Keywords: ISAF, Warfare ability, Doctrine, Capabilities, Swedish Armed Forced, Peace Support Operations, Afghanistan

Innehållsförteckning

1	Inledning	11
1.1	Uppdrag och syfte	12
1.2	Avgränsningar	12
1.2.1	Kommentar till avgränsningar av sekretesshänsyn	13
1.3	Metod.....	13
1.3.1	Resultatens giltighet.....	14
1.4	Disposition och läsanvisningar	15
2	Utgångspunkter för analys - Krigföringsförmåga	16
2.1	Utveckling eller förändring av krigföringsförmåga.....	18
2.2	Grundläggande förmågor	22
3	Försvarsmakten 2000-2014	23
4	Försvarsmakten i ISAF 2002-2014	31
4.1	Etablering och samverkan (2002-2004).....	33
4.1.1	Förutsättningar och läge	33
4.1.2	De militära behoven	37
4.2	Monitorering och samordning (2005-2008).....	39
4.2.1	Förutsättningar och läge	39
4.2.2	De militära behoven	40
4.3	Stabilisering och upprorsbekämpning (2008-2012)	43
4.3.1	Förutsättningar och läge	44
4.3.2	De militära behoven	48
4.4	Överlämning och militär nedtrappning (2012-2014).....	53
4.4.1	Förutsättningar och läge	53
4.4.2	De militära behoven	54
5	Omsättning av behoven och Försvarsmakten efter ISAF - påverkan och centrala lärdomar	56
5.1	Fysiska faktorer	56

5.1.1	Stridskrafter, plattformar och system	57
5.1.2	Personal, tillgänglighet och volym	66
5.2	Konceptuella faktorer	69
5.2.1	Doktrin- och konceptutveckling	70
5.2.2	Taktik och reglementen - Strid mot irreguljär motståndare.....	73
5.2.3	Gender och implementering av resolution 1325	76
5.3	Moraliska faktorer.....	78
5.3.1	Information, media och folkförankring.....	79
5.3.2	Veteranpolitik och strategiskt ledarskap	81
6	Sammanfattning av centrala slutsatser	86
	Referenser	91
	Bilaga 1 Tidigare forskning	101

Förkortningar:

AB	Aftonbladet
AI	Arméinspektör
ANA	Afghan National Army
ANSF	Afghan National Security Forces
ATCH	Armétaktisk chef
AUP	Arméns Utvecklingsplan
ATK	Arméns taktiska kommando
BNP	Bruttonationalprodukt
C-17	Fyrmotorigt militärt transportflygplan
CAS	Close Air Support
COIN	Counterinsurgency
CENTCOM	Central Command
CIMIC	Civil Military Co-operation
DN	Dagens Nyheter
EOD	Explosive Ordnance Disposal
EU	Europeiska Unionen
FAC	Forward Air Control
FJS	Fallskärmsjägerinsatskompaniet
FMKE	Försvarsmaktens Enhet för Konceptutveckling
FMsis	Försvarsmaktens medalj för sårade i strid
FMV	Försvarets Materielverk
FN	Förenta Nationerna
FOA	Försvarets Forskningsanstalt
FOI	Totalförsvarets Forskningsinstitut
FORBE	Forskning för regeringens behov
FS	Fortsättningsstyrka
GWoT	Global War on Terror

HKV	Högkvarteret
HR	Human Relations
HQ	Head Quarters
I19	Norrbottnens Regemente
IA01	Insatsförband Armén 01
IED	Improvised Explosive Devices
IEDD	Improvised Explosive Device Disposal
IO14	Insatsorganisation 2014
ISAF	International Security Assistance Force
JFC	Joint Forces Command
KFOR	Kosovo Forces
KMNB	ISAF Kabul Multinational Brigade
LMT	Liaison and Monitoring team
LOT	Liaison and Observation Team
MEDEVAC	Medical Evacuation
MeS	Masar-e Sharif
MNE	Multinational Experiments
MOT	Monitoring and Observation Team
MSD	Militärstrategisk Doktrin
MSS	Markstridsskolan
MUST	Militära Underrättelse- och Säkerhetstjänsten
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NBF	Nätverksbaserat Försvar
NBG	Nordic Battle Group
NCGMO	Nordic Center for Gender in Military Operations
OEF	Operation Enduring Freedom
OMLT	Operational Mentoring and Liaison Team
Pbv 302	Pansarbandvagn 302
PRT	Provincial Reconstruction Team

PTSD	Posttraumatiska stressyndrom
QIP	Quick Impact Project
RC N	Regional Command North
RMA	Revolution in Military Affairs
RSM	Resolute Support Mission
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SOU	Statens offentliga utredningar
SSG	Särskilda skyddsgruppen
SU	Stabilisation Unit
SvD	Svenska Dagbladet
TST	Transition Support Team
UAV	Unmanned Aerial Vehicle
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
USJFCOM	United States Joint Forces Command
ÖB	Överbefälhavaren

”Idag tycker jag att vi fokuserar på development.”

Granatgevärskytt, Quebec Lima- FS19.

1 Inledning

Sverige har deltagit i *International Security Assistance Force* (ISAF) sedan 2002 och i takt med att operationsområdet och operationskoncept utvecklats eller förändrats så har det svenska bidraget också ändrat karaktär. Under tiden för Sveriges engagemang i ISAF har även inriktningen av Försvarsmakten ändrat fokus, från invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Utgångspunkten för denna studie är därför att ISAF-insatsen påverkat Försvarsmakten mer än deltagandet i tidigare fredsinsatser. Detta på grund av att insatsen medförde behov som i stor uträkning överlappade, eller upplevdes överlappa, med insatsförsvarets – något som inte varit fallet tidigare, när inriktningen var att avskräcka från angrepp eller ytterst försvara Sveriges territorium vid en invasion. Att insatsen i Afghanistan påverkat Försvarsmakten på djupet är däremot inte ett unikt förhållande för Sverige och den svenska Försvarsmakten, en snarlik utveckling kan ses även i andra länder. I Försvarsmaktens perspektivstudie från 2013 beskrivs bland annat att:

Efter långvariga insatser i framför allt Afghanistan har flera europeiska stater ett omfattande materiellt och personellt återhämtningsbehov. Insatserna har inneburit att stridskrafterna successivt har anpassats för att hantera lågintensiva konflikter mot irreguljära motståndare.¹

Enligt Försvarsmaktens omvärldsanalys har denna anpassning inte minst drivits av att insatsen i Afghanistan innebar stora behov samtidigt som försvarsanslagen minskade, något som bidragit till en avvägnings- och valsituation, till fördel för behoven i närtid. I en studie som tidigare genomförts vid Totalförsvarets Forskningsinstitut (FOI) rörande utvecklingen i Norge, Danmark och Nederländerna redovisas exempelvis hur olika politiska inriktningar, insatsförsvar eller nationellt försvar, påverkat omsättningen av de behov som uppkom i Afghanistan. I Nederländerna innebar omsättningen bland annat att förmågor som främst var relevanta mot en kvalificerad, reguljär motståndare (exempelvis pansarbataljoner, artilleri och ingenjörförband) utvecklades eller reducerades kraftigt, medan Norge som delvis har en mer utpräglad nationell ansats har bibehållit och fortsatt utvecklat sådana förmågor.² Försvarsmaktens perspektivstudie framhåller också att den svenska Försvarsmakten står inför

¹ Försvarsmakten, 2013, *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudie 2013*, FM 2013-276:1, s. 18.

² Eriksson, Pär, Hagström-Frisell, Eva och Åhman, Therese, 2013, *Afghanistan- lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling*, FOI-R--3592--SE, ss. 55-56.

viktiga valsituationer, inte minst rörande avvägningen mellan *kvalitet* och *kvantitet*.³

Djupare kunskap om hur ett litet lands försvarsmakt, med inriktningen att genomföra insatser, påverkas av stora och krävande insatser blir därför central. Dels för att säkerställa att den politiska inriktningen omsätts på avsett vis, dels för att förstå vilka avvägningar och hänsyn som kommer att bli centrala vid framtida, möjligtvis lika krävande, insatser. I skrivande stund, efter den ryska invasionen av Ukraina och annekteringen av Krimhalvön måste även de ökande kraven på nationellt försvar beaktas särskilt eftersom krisen kan vara början på en, helt eller delvis, ny inriktning för den svenska Försvarsmakten.

1.1 Uppdrag och syfte

Försvarsdepartementet har, inom ramen för *Forskning för regeringens behov* (FORBE), gett FOI i uppdrag att studera hur Försvarsmaktens bidrag till insatsen i Afghanistan har påverkat Försvarsmakten på militärstrategisk nivå. Studien genomfördes som en studie inom insatsprojektet på Enheten för fredsfrämjande insatser, vid FOI:s avdelning Försvarsanalys.

Syftet med studien är att översiktligt beskriva och förklara den militärstrategiska påverkan och de lärdomar som kan kopplas till deltagandet i ISAF mellan år 2002 intill senhösten år 2014. Målsättningen är att synliggöra i vilken utsträckning, och hur, den svenska krigföringsförmågan påverkats av insatsen, med tyngdpunkt på doktrin- och förmågeutveckling. Studien avser svara på följande frågeställningar:

- Vilka olika militära behov har uppkommit under insatsens olika faser?
- Hur, och i vilken utsträckning, har insatsen i Afghanistan påverkat svensk krigföringsförmåga, med tyngdpunkt på doktrin- och förmågeutveckling?

1.2 Avgränsningar

Studien beskriver i första hand lärdomar på den militärstrategiska nivån, och därmed har taktiska erfarenheter eller resultat från enskilda befattningar eller

³ Försvarsmakten, 2013, *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudie 2013*, FM213-276:1, ss. 50-57.

operationer avgränsats bort. Studien avser därför inte vara en genomgripande skildring av den svenska insatsen i Afghanistan. Studien avhandlar inte heller djupare de områden som bedöms som redan väl genomlysta genom FOI:s eller andras studier. Ett urval av FOI:s tidigare forskning på området presenteras i bilaga 1.

Studien värderar inte inriktningen av Försvarsmakten.

Av utrymmesskäl kommer logistik och logistiska utmaningar enbart att behandlas översiktligt.

I och med att denna rapport är öppen kommer den inte heller att mer än översiktligt avhandla utvecklingen och påverkan avseende underrättelse- och säkerhetstjänst och specialförband, trots att dessa skulle vara högst relevanta funktioner att betrakta ur denna studies synvinkel.

1.2.1 Kommentar till avgränsningar av sekretesshänsyn

Rapporten innehåller inte uppgifter belagda med sekretess. De vinster som uppnås genom att mer exakt och detaljerat redogöra för förmågor, begränsningar och sårbarheter inom särskilt skyddsvärda områden överstiger inte vinsten med att skapa en tillgänglig och spridd informationsmängd. Denna ansats innebär i vissa fall begränsningar i fråga om studiens möjliga upplösningsnivå, exempelvis rörande uppgifter om förhållanden, förmågor, numerärer eller beskrivningar av vissa sensorer, metoder och förutsättningar etc. Författarnas bedömning är att dessa delar istället bättre kan beskrivas och analyseras på de nivåer där sådan detaljrikedom kan omsättas i direkt nytta.

Eftersom vissa uppgifter i källmaterialet har generaliserats eller getts en högre abstraktionsnivå, i syfte att undgå röjande av skyddsvärd information, ges inga sidhänvisningar i sådana fall.

1.3 Metod

En central utgångspunkt för studien är att utveckling av en militär organisation måste ses i relation till de behov som skall fyllas av organisationen. Genom att studera behoven kan därför förändringar i exempelvis doktriner och förmågor beskrivas och förklaras i sitt sammanhang. Detta förutsätter däremot ett

antagande om en viss grad av rationalitet mellan behov och satsningar.⁴ Det är vidare viktigt att beakta att behov i enstaka insatser bara är en av många drivkrafter för en försvarsmakt som helhet, eftersom även andra saker påverkar utvecklingen. Inledningsvis beskrivs därför inriktningen och förändringen av Försvarsmakten som helhet under perioden från år 2000 till 2014. Syftet med detta är visa en bild av olika, ibland konkurrerande, drivkrafter. Denna allmänna beskrivning möjliggör, genom att senare beskriva behoven i ISAF-insatsen, att visa och förklara den utveckling eller förändring som uppkommit, förstärkts eller försvagats av själva insatsen.

För att beskriva vilka lärdomar som gjorts och vilken påverkan insatsen har fått kategoriseras och analyseras dessa uppgifter utifrån Försvarsmaktens modell av *krigföringsförmåga* (se kapitel 2 nedan).

Källmaterialet består av centrala styrdokument, offentliga tryck, doktriner, slutrapporter⁵, forskningsrapporter och litteratur. Därtill har författarna genomfört en fördjupande källmaterialsinsamling genom intervjuer med chefer och företrädare för den militärstrategiska och politisk-strategiska ledningsnivån.

1.3.1 Resultatens giltighet

Att plocka ut en enskild process ur ett större sammanhang för att bedöma dess påverkan på helheten är, som nämns ovan, svårt. En insats är en del i verksamheten som Försvarsmakten genomför samtidigt som insatsen i sig är en del i ett större sammanhang. Det är därför hart när omöjligt att bortom alla tvivel isolera vilka effekter det svenska bidraget till ISAF haft i Afghanistan och vilka effekter det militära bidraget till ISAF haft på utvecklingen av Försvarsmakten.

Det är däremot möjligt att till en viss grad utkristallisera de drivkrafter som mest tydligt påverkat Försvarsmakten till dess nuvarande form och visa på vilka behov som troligtvis uppkommit, försvunnit, förstärkts och omsatts genom just insatsen i Afghanistan; om än i beaktande av parallella händelser och påverkansfaktorer såsom andra insatser under samma tidsperiod⁶. Ett exempel på en variabel som kan grunla orsakssambanden är att Försvarsmakten sedan 2009 (men med

⁴ Pallin, Krister, 1998, *Sveriges militära satsningar: en översikt med förklaringar till perioden efter 1945*. FOA-R--9800828-170, s. 119.

⁵ Författarna har tagit del av samtliga slutrapporter från insatsen i Afghanistan. En övervägande del av rapporterna är sekretessbelagda varför inte direkt hänvisningar eller exempel förs fram i texten. Underlag från dessa nyttjas som bakgrundskunskap och i uppkomsten av generella behov.

⁶ Under tiden som insatsen i Afghanistan pågått har Försvarsmakten även genomfört större insatser i Kosovo, Liberia, Tchad, Kongo och Atalanta.

verklig början år 2000) genomgått en mycket omfattande ominriktning och försvarsreform vilket till del är en effekt av lärdomar från Afghanistan men som också i sin tur fått inverkan på det svenska bidraget till ISAF. Det finns således en växelverkan mellan inriktningen och de behov som uppstår till följd av inriktningen.

Giltigheten i studiens resultat bedöms däremot öka något vid analys av skeenden efter år 2007-2008. Då har avsikten att övergå till ett renodlat insatsförsvar etablerats, uppgiften att beredskapsställa en första nordisk EU-stridsgrupp är förbi, förbandsinsatsen i Liberia har avslutats, förbandsinsatsen i Kosovo har minskat till kompanis storlek medan insatsen i Afghanistan har fördjupats, inte minst genom övertagandet av *Provincial Reconstruction Team Mazar-e Sharif* (PRT MeS). Således får behoven i Afghanistan ett starkare genomslag avseende vilka insatser som Försvarsmakten påverkas av.

1.4 Disposition och läsanvisningar

I kapitel två beskrivs studiens teoretiska utgångspunkter avseende krigföringsförmåga och utveckling och förändring av denna.

I kapitel tre ges en översiktlig beskrivning av hur Försvarsmakten förändrats från 2000 till 2014 med tyngdpunkt på förändringar i inriktningen. Detta kapitel syftar till att beskriva det sammanhang som ISAF-insatsen genomförs i, samt att beskriva vilka andra faktorer som också påverkat utvecklingen.

I kapitel fyra beskrivs de behov som uppkom i den svenska ISAF-insatsen. Kapitlet är strukturerat efter fyra perioder eller faser, baserade på förutsättningar och skeenden i insatsområdet. Detta kapitel syftar till att beskriva vilka behov som uppstått under insatsen.

I kapitel fem redovisas därefter den förändring av Försvarsmaktens krigföringsförmåga som går att härröra till deltagandet i ISAF-insatsen. Detta kapitel syftar till att förklara vilka behov som fått störst genomslag, samt i breda ordalag beskriva förändringens betydelse bortom ISAF-insatsen.

I kapitel sex sammanfattas studiens centrala mest slutsatser.

För att undvika upprepningar genomförs analysen löpande genom kapitel fyra till fem. På grund av textens omfång är rapporten konstruerad med sammanfattningar i början av respektive kapitel, dessa möjliggör en snabbare överblick av innehållet.

2 Utgångspunkter för analys - Krigföringsförmåga

Nedan presenteras studiens analytiska utgångspunkter avseende hur och varför en försvarsmakt påverkas av olika faktorer, varav behov i insatser utgör en delmängd.

Sammanfattning:

En försvarsmakt kan förklaras genom att beskriva dess krigföringsförmåga. Krigföringsförmåga är en illustration av samspelet mellan *fysiska, konceptuella* och *moraliska faktorer*. Hög eller låg krigföringsförmåga är en relativ beskrivning som utgår ifrån i vilket sammanhang det militära medlet skall användas, d.v.s. vilka politiska behov som skall fyllas. Det är endast utifrån detta sammanhang som krigföringsförmåga kan vara mer eller mindre relevant. Inriktningarna *invasionsförsvar* respektive *insatsförsvar* kan därför innebära behov av helt eller delvis olika beståndsdelar. Krigföringsförmåga är därför inte relevant i alla sammanhang. Vilken krigföringsförmåga som utvecklas påverkas däremot inte bara av säkerhetspolitiska behov i Sverige eller i insatser utomlands utan också av exempelvis militärteoretiska strömningar eller olika ekonomiska behov såsom anslag och industripolitik.

I det tidigare invasionsförsvaret fick internationella insatser mindre påverkan på utvecklingen av krigföringsförmåga. De erfarenheter och behov som uppstod genom dessa insatser låg längre ifrån de nationella, dimensionerande uppgifterna och fick därför en lägre prioritet. Ett insatsförsvar har emellertid mer att lära, och har ett större behov av att lära, från internationella insatser relativt ett invasionsförsvar. De insatser som genomförs innebär lärdomar kopplat till huvuduppgiften istället för perifera uppgifter. Det finns därför anledning att utgå från att ett insatsförsvar påverkas avsevärt mer av en omfattande insats, relativt ett invasionsförsvar.

Att ändra eller utveckla en krigföringsförmåga är kostsamt och tar lång tid, det beror på att en Försvarsmakt är ett sammanhängande system som måste utformas för ett liknande sammanhang för att tillsammans utgöra en given förmåga - exempelvis luftförsvar. En försvarsmakt är därför beroende av en inriktning och beskrivning av de politiska behoven. Det är utifrån de politisk-strategiska behoven som militärstrategiska och sedan operativa behov, ramvillkor och förmågor identifieras och prioriteras.

Den konceptuella modell som Försvarsmakten använder i sin doktrin för att beskriva förmågan att uppfylla politiska behov genom militära medel benämns *krigföringsförmåga*. Detta gäller således allt från fredsfrämjande till fredsframtvingande uppgifter. Krigföringsförmåga består av tre huvuddelar, *fysiska, konceptuella och moraliska faktorer*, se figur 1 nedan.⁷



Figur 1. Försvarsmaktens modell av krigföringsförmåga bestående av pelarna *fysiska faktorer*, *konceptuella faktorer* och *moraliska faktorer*. Källa: Försvarsmakten.

De fysiska faktorerna består av stridskrafter, personal och övriga resurser. Här ingår aspekter som antalet krigsförband, personalförsörjning, beväpning, kvalitet på personalen, beredskap, anläggningar etc. Konceptuella faktorer beskriver istället doktrin och policy eller taktik, operationskonst och förståelse för olika aktörer, metoder och ansatser samt övning och utbildning. De moraliska faktorerna innefattar aspekter som vilja, ledarskap och värdegrund. Här ingår

⁷ Försvarsmakten, 2011, *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder* (MSD12).

också aspekter som förtroende för chefer, folkförankring samt respekten för främmande kulturer och mångfald.⁸

En nyckelförståelse för att förstå en stats krigföringsförmåga är att den innehåller såväl styrkor som svagheter. Dessa styrkor och svagheter är alltid relativa ett sammanhang och målsättningen för det egna militära medlet, samt inte minst den potentiella motståndaren och dennes målsättningar.⁹ Förändras sammanhanget kan krigföringsförmågan därför bli mer eller mindre relevant för de politiska behoven. En hög krigföringsförmåga för att värna det nationella territoriet mot en typ av hot innebär exempelvis inte att samma stridskrafter, anläggningar, doktriner, ledarskap eller vilja medför en hög krigföringsförmåga mot andra hot såsom terrorism, eller i en fredsfrämjande insats - *sammanhangen och målsättningarna däri kan vara radikalt annorlunda*¹⁰. Givetvis gäller även det omvända, en krigföringsförmåga utvecklad för andra hot än mot territoriet kan vara mindre relevant vid behov av nationellt försvar.

2.1 Utveckling eller förändring av krigföringsförmåga

Den svenska Försvarsmakten är, likt försvarsmakter i andra demokratier, i allt beroende av en politisk-strategisk inriktning och beskrivning av vilka av statsmakternas behov som skall uppfyllas, på kort och lång sikt. Det är utifrån de politisk-strategiska behoven som militärstrategiska och sedan operativa behov eller ramvillkor identifieras och prioriteras.¹¹ Ur ett svenskt perspektiv bör det nämnas att riksdagen och regeringen de facto även genomför en stor del av de militärstrategiska styrningarna genom att fastslå Försvarsmaktens interna budgetanslag, antalet krigsförband etc.

Utöver de övergripande politisk-strategiska målsättningarna för försvaret finns det däremot andra faktorer som påverkar hur den militärstrategiska inriktningen utvecklas och faktorer som, inte minst på kort sikt, formar krigsföringsförmågan. En av dessa faktorer är deltagandet i internationella insatser där erfarenheter och inriktningar från det multinationella sammanhanget formar behoven och synen

⁸ Ibid; Frelin, Jan, och Ödlund, Ann, 2012, *Ett lärande försvar? – Förutsättningar för Försvarsmaktens erfarenhetshantering*, FOI-R--3420--SE, s. 11.

⁹ Försvarsmakten, 2011, *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder* (MSD12), ss. 56-57.

¹⁰ Roosberg, Henric, 2012, *Allomfattande ansatser och expeditionära operationer*, FOI-R--3443--SE, s. 12.

¹¹ Försvarsmakten, 2011, *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder* (MSD12), ss. 43-44.

på hur de egna militära förmågorna bör utvecklas. *Organisatoriskt lärande och utveckling baseras däremot i första hand på lärdomar från sammanhang och målsättningar som motsvarar eller liknar det uppdraget som getts av den politisk-strategiska nivån.* Dessa lärdomar behöver inte vara egna erfarenheter utan kan exempelvis också bestå av analyser av andras erfarenheter eller mönster i försök och övningar.¹² Under det kalla kriget var återföringen av erfarenheter från olika fredsfrämjande insatser därför begränsad. Ytterst berodde detta på den tydliga politiska målsättningen för försvaret: att värna Sveriges oberoende och suveränitet mot utländska hot eller angrepp. Lärdomar och koncept från exempelvis Kongokrisen blev därför av mindre intresse för Försvarsmakten (eller för Krigsmakten som det hette då) som helhet. Krigsmakten skulle utvecklas för krig mot Warszawapakten, inte mot kongolesiskt gendarmeri. En brigadövning i Mälardalen kunde därför, utifrån behoven som myndigheterna skulle fylla, i praktiken innehålla fler viktiga lärdomar än en flerårig skarp insats i Afrika.

En annan, närbesläktad faktor, är den internationella *militärstrategiska diskursen* och koncept- och teoriutvecklingen. Denna påverkar såväl det militärteoretiska tolkningsrummet som hur statsmakterna utformar vår säkerhets- och försvarspolitik. Ytterligare en påverkansfaktor är *ekonomiska behov*, inkluderande försvarsanslag och olika industri- och handelspolitiska hänsynstaganden.¹³ Anslagsnivån är exempelvis inte alltid knuten till reella säkerhetspolitiska ambitioner, målsättningar eller behov utan fluktuerar ofta med konjunkturer eller andra anslagskrävande samhällsprojekt.¹⁴ Utveckling av en försvarsmakt sker därför (precis som övriga statsförvaltningen) i konkurrens och påverkan mellan flera olika behov. Det bör däremot beaktas att det inte finns en anslagsnivå som är tillräcklig, i bemärkelsen att det inte återstår några militära behov eller avvägningar. Graden av tillfredsställda behov ger istället en nivå av osäkerhet eller risk, som kan bedömas som mer eller mindre acceptabel.

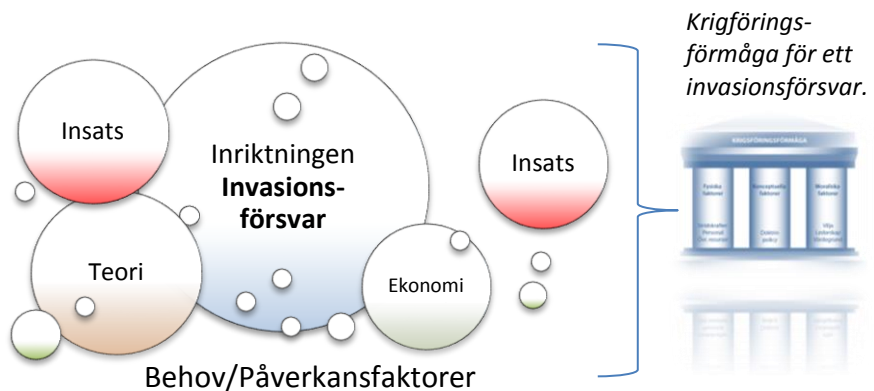
Nedan illustreras ett sätt att förstå och beskriva hur olika faktorer skulle kunna antas samspela. Det är dock viktigt att beakta att gränserna mellan olika påverkansfaktorer eller drivkrafter är porösa och att deras inverkan inte nödvändigtvis är avsiktlig eller synlig. När inriktningen var ett *invasionsförsvar*, som i figur 2 nedan, kunde exempel på vitala delar i krigföringsförmågan vara

¹² Frelin, Jan och Ödlund, Ann, 2012, *Ett lärande försvar? – Förutsättningar för Försvarsmaktens erfarenhetshantering*, FOI-R--3420--SE.

¹³ Björnström, Lotta, 2004, *FoRMA Doktrin, Erfarenheter från internationella militära operationer under det senaste decenniet*, FOI-R--1482--SE, s. 8.

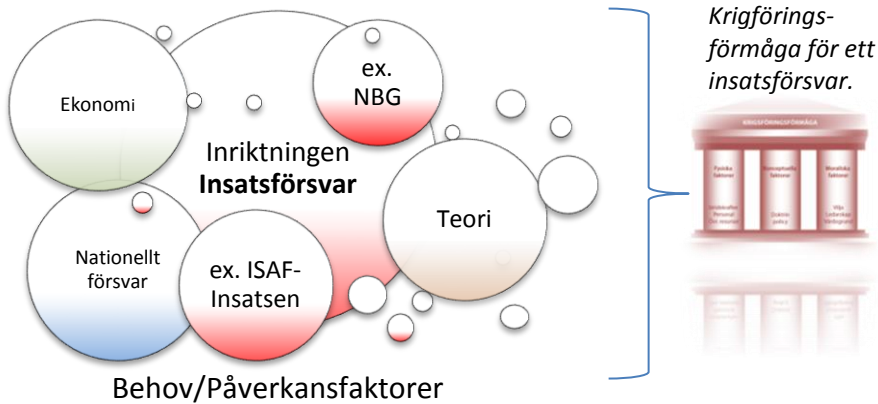
¹⁴ Pallin, Krister, 1998, *Sveriges militära satsningar: en översikt med förklaringar till perioden efter 1945*, FOA-R--98-00828-170, ss. 120-130.

svensktillverkade jaktplan, antalet pansarförband och mobiliseringsförråd, inövade brigadreglementen och folkförankring genom reservofficerare och värnplikt. Behov och lärdomar från internationella insatser var av mindre vikt, eller möjlighet, att tillgodose givet konkurrensen om medel. Det nationella försvarets behov var störst och vid valsituationer premierades dessa behov eftersom det var här osäkerhet och risk var minst acceptabel.



Figur 2. Illustrerande modell över behov och påverkansfaktorer som driver utvecklingen i ett invasionsförsvar.

Går däremot inriktningen mot ett *insatsförsvar*, som framgår i figur 3 nedan, blir kanske beståndsdelar såsom strategiska transportresurser och lätt infanteri i högre grad vitala för krigföringsförmågan. Detta gäller även koncept för att hantera multifunktionalitet och samordning med andra maktmedel eller förmågan att bemöta och respektera främmande kulturer. Här blir behov och lärdomar från nationellt försvar av mindre vikt, eller möjlighet, att tillgodose givet konkurrensen om medel. Insatsförsvarets innehåll, även om detta också inkluderar nationellt försvar i någon utsträckning, grundar sig främst i vad som behövs för insatserna, och vid valsituationer premieras dessa behov.



Figur 3. Illustrerande modell över behov och påverkansfaktorer som driver utvecklingen i ett *insatsförsvaret*.

Som nämns i studiens inledning är det troligtvis variationer i framförallt inriktningen och den säkerhetspolitiska diskursen som varit anledningen till att andra länder, som i flera hänseenden liknar Sverige, påverkats på olika vis av insatserna i Afghanistan.¹⁵

Att utveckla en ny eller annorlunda krigföringsförmåga är emellertid krävande då detta ofta innebär genomgripande förändringar i alla tre fundamenten; fysiska, konceptuella och moraliska faktorer.¹⁶ Att utveckla, vare sig det innebär förändringar av stridskrafter, teknik, operationskoncept eller ledarskap, är därför betingat med en kostnad, ofta en hög kostnad över lång tid. Detta beror på att de olika delarna är delmängder av samma helhet. En förmåga, exempelvis luftförsvarsförmågan, upprätthålls inte av enskilda system utan består i regel av flera system och plattformar eller snarare: *system av system*. En Jas-division är exempelvis inte en luftförsvarsförmåga om den inte kan utbildas, underhållas, övas, stridsledas eller skyddas på marken. Således måste också andra system vara konstruerade och sammansatta för i princip samma behov.

¹⁵ Eriksson, Pär, Hagström-Frisell, Eva och Åhman, Therese, 2013, *Afghanistan- lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling*, FOI-R--3592--SE.

¹⁶ Andrén, Krister, 2014, *Krigsavhållande tröskelförmåga: Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?*, FOI-R--3852--SE, ss. 48-58.

2.2 Grundläggande förmågor

Om krigföringsförmåga är en modell för att beskriva vad en Försvarsmakt *är* så används ofta de grundläggande förmågorna för att illustrera vilka olika behov en militär organisation har i olika faser av en insats. I Sverige benämns dessa grundläggande förmågor *verkan, skydd, ledning, uthållighet, rörlighet, och underrättelser/information*.¹⁷ De grundläggande förmågorna används för att illustrera behov på alla ledningsnivåer och denna modell förändras inte heller med olika inriktningar. Däremot kan innebörden av begreppen förändras, dvs. vilka funktioner, förmågor, system eller åtgärder som leder till exempelvis *Skydd* kan variera mellan nationellt försvar och till exempel en fredsfrämjande insats utomlands. Vad som utgör en grundläggande förmåga är därför främst beroende av syftet och hur resurser används. Ett exempel kan vara att insatser med ett ingenjörförband traditionellt syftar till *rörlighet* i ett nationellt scenario¹⁸ (genom att exempelvis upprätthålla förbindelser) och i högre uträckning *skydd* i en fredsfrämjande insats (genom att exempelvis oskadliggöra mineringar, vägbomber eller försåt och upprätta fältbefästningar).

¹⁷ Försvarsmakten, 2014, *Operativ doktrin 2014*, s. 16.

¹⁸ Se exempelvis arméns utvecklingsplan där varken ammunitions- eller minröjningsförmågor framhålls som centrala behov för de nationella insatserna.

3 Försvarsmakten 2000-2014

Nedan ges en översiktlig beskrivning av Försvarsmakten från och med försvarsbeslutet år 2000 till 2014. Detta kapitel syftar till att beskriva övriga faktorer som påverkat Försvarsmaktens utveckling under den studerade perioden, för att tydligare kunna urskilja hur den specifika effekten av Afghanistaninsatsen påverkat samma utveckling.

Sammanfattning:

Försvarsmakten har sedan år 2000 genomgått en mycket stor och genomgripande förändring, inte minst avseende inriktning och doktrin, anslag, volym och personalförsörjning. Övergången från *invasionsförsvar* till *insatsförsvar* har däremot varit en tredelad process genom försvarsbesluten år 2000, 2004 och 2009. Den enskilt största omställningen är förändringen av personalförsörjningssystemet och införandet av ett mindre yrkesförsvar, baserat på frivillighet. Samtidigt har de ekonomiska förutsättningarna förändrats kraftigt. Vikten av de ekonomiska faktorerna är inte minst synligt genom försvarsanslagets minskning från 2 % av BNP år 2000 till 1,2 % år 2013.

Den krigföringsförmåga som var relevant efter försvarsbesluten under 00-talet byggde i första hand på insatser utomlands, eftersom hotet mot Sveriges territorium och närområde bedömdes som ringa. Insatsförsvaret hade därför delvis andra drivkrafter än det tidigare invasionsförsvaret, vilket ledde till att stora delar av den svenska krigföringsförmågan bedömdes som mindre relevant. Ett exempel på nya behov var vad som krävdes för de europiska stridsgrupperna.

År 2008 utbröt emellertid ett kort krig mellan Ryssland och Georgien, och med en långsam start från år 2009-2010 följde ett ökat fokus på nationellt försvar även om det fortsatt var de internationella insatserna som skulle dimensionera Försvarsmakten. Ett förändrat ryskt rustnings- och övningsmönster följt av den ryska invasionen av Ukraina och annekteringen av Krimhalvön har nyligen medfört att den nationella försvarsuppgiften åter blivit central. Delvis går det därför att skönja ett till del nytt politiskt behov som kommer att ställa nya krav på en (åter-)anpassning av svensk krigföringsförmåga.

År 2002, när det första svenska bidraget till ISAF anlände till Afghanistan, hade den svenska politiska inriktningen av Försvarsmakten, genom försvarsbeslutet år 2000¹⁹, redan påbörjat en tydlig tyngdpunktsförflyttning. Ett militärt hot mot Sveriges territorium bedömdes år 2000 som osannolikt. En viktig aspekt i den bedömningen var givetvis Sovjetunionens tidigare upplösning och Rysslands ekonomiska och militära kollaps under 90-talet. Från att i princip uteslutande ha tillfredsställt politiska behov nationellt skulle Försvarsmakten i ökande grad tillfredsställa politiska behov internationellt.²⁰ Inledningsvis antogs vad som ibland benämndes som en ”*anpassningsdoktrin*”, dvs. en ansats som byggde på att Försvarsmakten, vid en förändrad hotbild, efter en viss tidsperiod och med tillförda resurser åter skulle kunna hantera direkta hot mot Sveriges territorium. Förmågan till anpassning (eller återgång) redovisades också under en kort period i Försvarsmaktens årsrapportering till regeringen.²¹

I början av 00-talet²² upphörde den nationella försvarsplaneringen. Försvarsmakten lämnade mobiliseringssystemet och övergick till så kallad arsenalförvaring, dvs., centrallagring av förbandens materiel. Under vad som kom att kallas den ”*strategiska time-outen*” infördes också en så kallad ”*fredsproduktionsrationalitet*” där huvuddelen av förbanden i insatsorganisationen fick lång beredskapstid, i vissa fall upp till tre år²³. I och med avvecklingen av försvarsplaneringen försvann också det primära verktyg som tidigare använts för att identifiera och prioritera olika behov för det nationella försvaret.²⁴ Försvarsplaneringen hade däremot också fyllt en annan funktion. De kontinuerliga uppdateringarna, spelen och övningarna av försvarsplanen fungerade som en slags *tillämpad doktrin*. Efter planläggningens upphörande saknades därför en samlad beskrivning eller gemensam lära om hur svenska stridskrafter skulle användas för att uppfylla olika behov. En dellösning på detta problem blev istället formella, nedtecknade doktriner, något som tidigare inte funnits i den svenska Försvarsmakten. År 2002 utkom den första svenska militärstrategiska doktrinen och år 2005 utkom även doktriner för det som då kallades operationsarenorna mark, luft och sjö. Doktrinerna blev däremot inte

¹⁹ Se exempelvis utgångspunkterna i: Regeringen, 1999, *Det nya försvaret*, Prop. 1999/2000: 30; Riksdagen, *Försvarsbeslut 2000*.

²⁰ Se exempelvis: Regeringen, 1999, *Det nya försvaret*, Prop. 1999/2000: 30 ss. 25-31.

²¹ Se exempelvis: Försvarsmakten, 2003, *Årsredovisning 2002*, s.8; Holmberg, Sven (intervju 2014-03-30) och Wolpher, Olof (intervju 2014-03-30).

²² Det kan vara intressant att beakta att det inte finns en entydig uppfattning om när försvarsplaneringen upphörde annat än att det skedde omkring år 2000-2001.

²³ Silver, Anders (intervju 2014-06-05).

²⁴ Agrell, Wilhelm, 2013, *Ett krig här och nu*, Stockholm: Atlantis.

samma levande och tillämpade kunskap som försvarsplaneringen och de storskaliga övningarna på planen.

Den nya inriktningen innebar däremot även (lyhördhet för) en hel del nya behov, för vilken den tidigare krigföringsförmågan delvis var irrelevant. Redovisningen till regeringen år 2002 beskriver exempelvis att personalförsörjningen²⁵ var den största begränsningen. Utlandsstyrkan, som de facto genomförde utlandsinsatserna, organiserades nämligen genom tillfälligt sammansatta förband. Därutöver saknades en hel del materiel och utbildning för ett internationellt fokus. De mest framträdande förmågebristerna fanns inom ledningsdelarna, både i fråga om interoperabla ledningssystem och lednings- och planeringsmetodik, samt inom ammunitions- och minröjning. Anskaffningen av lätt beväpnade och hjulgående pansarterrängbilar var också exempel på materielsystem som skulle öka förmågan.²⁶ År 2004 meddelade Överbefälhavaren (ÖB) under Folk och Försvars rikskonferens i Sälen att:

*Försvarsmakten bör som sitt främsta närtidsfokus ha att anpassa och öka sin förmåga att bidra till internationell krishantering. När jag betonar de internationella uppgifternas idag dimensionerande roll, så är det alltså ur perspektivet att kraven på omedelbar insatsförmåga för att lösa de territoriellt bundna försvarsuppgifterna i dagens Europa är så begränsade. Vår strävan måste vara att skapa sådan operativ förmåga att det som är ändamålsenligt internationellt också kan stödja det nationella försvaret. Vi får alltså inte bygga ett försvar för hemmafronten och ett annat för de internationella uppgifterna.*²⁷

Denna begynnande ominriktning, från *invasionsförsvar* till *insatsförsvar*, fortsatte i och med försvarsbeslutet samma år, där antalet krigsförband och organisationsenheter kraftigt reducerades.²⁸ Då togs bland annat beslutet att avveckla förbanden på Gotland, hemvärnet undantaget.²⁹ Den insatsorganisation som fastställdes år 2004 är för övrigt, i kvantitet, i huvudsak densamma som senare beslutades år 2009.³⁰ I redovisningen till regeringen år 2004 gjordes också

²⁵ Denna utmaning hade också identifierats under 2001 genom försvarsberedningens rapport: *Ny struktur för ökad säkerhet- nätverksförsvar och krishantering*, DS:2001:44.

²⁶ Försvarsmakten, 2003, *Årsredovisning 2002*, ss. 4-7, 13-18.

²⁷ Syrén, Håkan, tal under Folk och försvars rikskonferens i Sälen den 21 januari 2004, http://www.forsvarsmakten.se/Global/Myndighetswebbplatsen/4-Om-myndigheten/Dokumentfiler/tal/2004/ob_tal_salen2004.pdf (hämtad 2014-05-15).

²⁸ Riksdagen, *Försvarsbeslut 2004*.

²⁹ Regeringen, 2004, *Vårt framtida försvar- försvarspolitisk inriktning 2005-2007*, Prop. 2004/05:5, ss. 12-26.

³⁰ Andrén, Krister, 2014, *Krigsavhållande tröskelförmåga: det svenska försvarets glömda huvuduppgift?*, FOI-R--3852--SE, s. 27.

gällande att det framöver skulle finnas utmaningar för upprätthållandet av kompetensen på bataljons- och brigadchefsnivå eftersom allt färre befattningar fanns att tillgå, såväl i Sverige (genom avvecklingen av krigsförband) som i internationella insatser (bland annat upphör den svenska bataljonen i Kosovo år 2004). Risken med detta förhållande bedömdes på sikt främst vara en minskad förmåga att bemanna eventuella EU-stridsgrupper och tjänstgöra i högre staber kopplat till EU:s militära insatser.³¹

År 2005 ändrades också kraven på Försvarsmakten redovisningsstruktur och förmågan att uppfylla behoven i internationella insatser redovisades istället integrerat tillsammans med förmågan att hävda territoriell integritet.³² Personalförsörjningen fortsatte under denna tidsperiod vara en återkommande utmaning för Försvarsmaktens utlandsinsatser.³³ Grundutmaningen låg som tidigare i att de förband som producerades genom värnplikten inte kunde användas i utlandet och de förband med vilka det fanns handlingsfrihet fortsatte vara tillfälligt sammansatta beredskapsförband eller förband kontrakterade för utlandsstyrkan. Dessa förband upplöstes efter insatsen eller beredskapstiden. Till slut upplevdes det som ohållbart att upprätthålla plikttjänstgöringen när Försvarsmaktens personalbehov var så små.³⁴

Istället för den nationella försvarsplaneringen och de nationella behoven tog nya drivkrafter över. I regeringens strategi från 2007 beskrivs EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik utgöra en central plattform för våra säkerhetspolitiska intressen.³⁵ Exempel på behov uppkomna ur det europeiska samarbetet var särskilt det svenska ansvaret för den Nordiska stridsgruppen (NBG) 2007-2008 (och senare 2010-2011 och 2014-2015).³⁶ Ansvaret för de europeiska stridsgrupperna blev därför ett uttalat målbildsverktyg för att driva på förändringarna i Försvarsmakten.³⁷ I princip hela Försvarsmakten bidrog genom större eller mindre delar till den första stridsgruppen.³⁸ Stridsgruppen som

³¹ Försvarsmakten, 2005, *Årsredovisning 2004*, ss. 5-12.

³² Försvarsmakten, 2006, *Årsredovisning 2005*, ss. 8-9.

³³ Försvarsmakten, 2006, *Årsredovisning 2005*, ss. 8-9; Försvarsmakten, 2007, *Årsredovisning 2006*, ss. 8-9.

³⁴ Odenberg, Mikael (intervju 2014-03-25).

³⁵ Regeringen, 2007, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, Skr 2007: 08/51, s. 4.

³⁶ Odenberg, Mikael (intervju 2014-03-25).

³⁷ Försvarsmakten, 2006, *Årsredovisningen 2005*, s.1; Odenberg, Mikael (intervju 2014-03-25). Se också: Syrén Håkan, 2007, *Både och- en liten bok om en stor omställning*, Försvarsmakten, s. 31.

³⁸ Riksrevision, 2012, *Den nordiska stridsgruppen- Nordic Battlegroup 2011*, RiR 2012:11, ss. 21-35.

förbandstyp var också mycket snarlik de bataljonsstridsgrupper som senare förordades i propositionen *Ett användbart försvar 2009*, strategiskt rörliga och modulärt sammansatta bataljonsstridsgrupper med en anpassad påklädnad av understödsenheter såsom underrättelse- eller luftvärnsförband.³⁹ År 2007 poängterades också att Försvarsmakten ökat förmågan att bidra till den *högre skalan* av fredsfrämjande insatser. Förmågehöjningen uppges bero på att kontrakterade markstridsförband, som kunde nyttjas för såväl nationella som internationella behov, fanns tillgängliga inom ramen för den nordiska stridsgruppen.⁴⁰ Denna förmåga beskrivs däremot också ha upphört 2008 genom att stridsgruppen avvecklades. Försvarsmakten redovisade också fortsatt att behoven av handlingsfrihet med Försvarsmaktens resurser blev svår att uppnå till följd av avsaknaden av kontrakterade förband. Samtidigt påtalade Försvarsmakten att kraven på handlingsfrihet (med bidrag till internationella insatser) i regel rör mindre förbandsdelar varpå det inte finns några behov av att hela förband har samma beredskap och tillgänglighet. Behoven var snarare mindre sammansatta enheter.⁴¹

De internationella behoven innebar också en omvärdering av stridskrafternas sammansättning och förmågor. Inför framtagandet av insatsorganisationen 2014 (IO14) förekom seriösa diskussioner om att helt avveckla både luftvärnet och artilleriet med den hänvisningen att dessa inte behövdes i internationella insatser. Dessa argument frångicks efter Georgienkriget 2008.⁴² Den svenska ansatsen blev istället att bibehålla en i huvudsak heltäckande förmågebredd, i bemärkelsen att inte lägga ner försvarsgrenar och truppslag, utan att upprätthålla dessa, om än i mycket begränsad volym. Flertalet truppslag produceras idag på singelplattformar, exempelvis: Luftvärnsregementet, Artilleriregementet, Amfibieregementet och Arméns jägarbataljon.

Övergången till insatsförsvar renodlades ytterligare genom försvarsbeslutet 2009.⁴³ Enligt propositionen *Ett användbart försvar* innebar den aktuella inriktningen en ny uppgiftsställning för Försvarsmakten. Den nationella hotdimensionen utgjordes enligt propositionen av incidenter och kriser samt komplexa hot av icke-reguljär natur, inte av angrepp mot svenskt territorium. Istället för uthållighet premierades därför flexibilitet, tillgänglighet och

³⁹ Regeringen, 2008, *Ett användbart försvar*, Prop. 2008/2009: 140.

⁴⁰ Försvarsmakten, 2008, *Årsredovisning 2007* s. 9.

⁴¹ Försvarsmakten, 2009, *Årsredovisning*, 2008, ss. 8-9; Försvarsmakten, 2010, *Årsredovisning*, 2009, ss. 8-9.

⁴² Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

⁴³ Riksdagen, *Försvarsbeslut 2009*.

anpassning till komplexa hot. En framträdande förändring var också att insatserna, även inom Sverige, skulle kunna genomföras tillsammans med andra nationer.⁴⁴ Kort därefter omsattes Lissabonfördragets *solidaritetsklausul*⁴⁵ i en svensk *solidaritetsförklaring* med innebörden att Sverige inte skulle förhålla sig passivt om ett grannland blev utsatt för ett angrepp, och att vi förväntade oss samma förhållande, skulle Sverige bli angripet.⁴⁶

I och med försvarsbeslutet 2009 fick Försvarsmakten också ett antal kvantitativa mått att förhålla insatsvolymen till: regeringens inriktning att periodvis upprätthålla beredskap med en bataljonsstridsgrupp samt att över tiden kunna ha 2000 soldater och sjömän insatta. Insatsverksamheten skulle ha en så kallad *markoperativ tyngdpunkt* med innebörden att det i första hand var markstridskrafter som skulle sättas in.⁴⁷ Insatsförsvaret skulle vara just insatt och inte ha en förrådsställd kapacitet. Den största förändringen i Försvarsmakten under perioden åren 2000-2014 blev därför personalförsörjningssystemet samt reduceringen av antalet krigsförband.⁴⁸

År 2009 fastställdes att värnplikten skulle bli vilande och 2010 infördes ett yrkesförsvar baserat på frivillighet, med huvuddelen av markstridskrafterna planerade i kategorin tidvis tjänstgörande. Utlandsstyrkan upphörde och de internationella insatserna bemannades från och med 2011 av stående förband. Antalet lätta (tre) och mekaniserade (fyra) manöverbataljoner i den planerade insatsorganisationen summerades till sju, plus en amfibiebataljon.⁴⁹ Sett i relation till regeringens målbild om antalet insatta soldater och sjömän och antalet traditionella sexmånadersrotationer innebar detta ett behov av åtta insatta

⁴⁴ Regeringen, 2008, *Ett användbart försvar*, Prop. 2008/09:140, ss. 1,9 och 29.

⁴⁵ EU, *Europeiska unionens officiella tidning*, 2007-12-17, Lissabonfördraget om ändring av fördraget om den europeiska unionen och fördraget om upprättandet av den europeiska gemenskapen, undertecknat i Lissabon den 13 december 2007.

⁴⁶ Regeringen, 2010, *Den svenska solidaritetsförklaringen*, <http://www.regeringen.se/sb/d/9497/a/138094> (hämtad 2014-05-15).

⁴⁷ Försvarsmakten, 2011, *Årsredovisning 2010*, ss.8-10; se också Försvarsmakten, Arméblogger, *Fem år som Arméinspektör*, Berndt Grundevik 2013-09-12, <http://blogg.forsvarsmakten.se/armeblogger/2012/09/12/fem-ar-som-armeinspektor/> (hämtad 2014-04-29).

⁴⁸ För ett utförligt, om än normativt, perspektiv på förändringarna i Försvarsmakten fram till 2009 rekommenderas: Agrell, Wilhelm, 2010, *Fredens illusioner, det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*, Stockholm: Atlantis.

⁴⁹ Regeringen, *Regleringsbrev för 2014 avseende Försvarsmakten*, Regeringsbeslut: 10, 2013-12-19; Försvarsmakten, 2012, *Försvarsmaktens strategiska inriktning, Del 1, Grunder och ÖB beslut i stort*, HKV bet 23 100:605 78, ss. 4-7.

bataljoner under en fyraårsperiod, dvs. ett förhållande om 1:4.⁵⁰ Under början av 2011 återupptogs försvarsplaneringen.⁵¹

Försvarsmaktens anslagsdel har vidare fortsatt minska och från att ha utgjort 2 % av bruttonationalprodukten (BNP) år 2000 utgjorde Försvarsmaktens anslag 1.2 % av BNP år 2012.⁵² Försvarets anslag är i princip oförändrat 40 miljarder kronor sedan 2004. Under 00-talet har anslagsminskning därför i första hand bestått i avsaknad av inflationskompensation, vilket sakta minskat medlen för exempelvis materielinvesteringar. Försvarsmaktens köpkraft har med hänsyn till penningsvärdets förändring och inflationens påverkan på försvarsanslaget minskat med närmare 18 mdkr mellan år 1999 och 2014.⁵³ Därutöver har flera av tänkta rationaliseringarna inte gett avsedd effekt vilket istället behövt kompenseras med ambitionsminskningar.⁵⁴ Den alltjämt ökande ryska militära förmågan⁵⁵ har däremot inneburit ett fortsatt ökat fokus på nationella insatser. Inom armén, som stått för den större delen av de internationella insatserna, har återtågande av förmåga till nationella insatser fått en tydlig prioritet. De förmågor som idag efterfrågas i armén är däremot i första hand de som krävs för att slå en *reguljär, kvalificerad motståndare*. Exempel på prioriterade områden är luftvärn med medellång räckvidd, pansarvärnsvapen samt ledningssystem och logistik anpassat för brigadstrukturen. Nyckelkomponenten i armén skall framöver vara mekaniserade bataljoner utrustade med stridsfordon och stridsvagnar.⁵⁶ Men eftersom förmågor också består av kunskap och metoder har återtågandet även inneburit ett nytt fokus på att utveckla, utbilda och öva de system och metoder som är kopplade till svenska behov vid en eventuell kris,

⁵⁰ Riksrevisionen, *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, RIR: 2013:22, ss. 32-34 och 45-46.

⁵¹ Silver, Anders (intervju 2014-06-05)

⁵² Försvarsmakten, *Försvarets andel av BNP*, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/ekonomisk-planering-och-redovisning/forsvarets-andel-av-bnp/> (hämtad 2014-05-15).

⁵³ Nordlund, Peter m.fl, 2014, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar – Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation*, FOI-R--3901--SE.

⁵⁴ Riksrevisionen, 2014, *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av Försvaret*, RiR: 2014:7, ss. 9-13, 41-61; Nordlund, Peter, Wiklund Mikael, och Öström, Bernt, 2009, *Det svenska försvarets anslagsutveckling- Kostnadsutveckling och priskompensation*, FOI-R--2694--SE, ss.1 och 77-81.

⁵⁵ Se exempelvis: Hedenskog, Jakob och Vendil Pallin, Carolina (red.), 2013, *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*, FOI-R--3733--SE.

⁵⁶ Försvarsmakten, 2013, *Arméns utvecklingsplan (AUP) 2014-2023*, HKV bet 01 600:60009, s.1; Försvarsberedningen, 2014, *Försvaret av Sverige- starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20, ss. 62-65.

exempelvis *avvärjningsstrid* och *födröjningsstrid*.⁵⁷ Försvarsmaktens årsredovisning för 2013 innehåller också en större förändring i redovisningsstrukturen med (åter-) uppdelningen i förmåga att delta i *nationella*, respektive *internationella operationer*.⁵⁸

De under 2014 uppblossande oroligheter mellan Ukraina och Ryssland, och särskilt den ryska annekteringen av Krimhalvön, har i hög grad aktualiserat och påskyndat utvecklingen mot ett mer nationellt inriktat försvar. Det är fortfarande för tidigt att kunna urskilja hur denna konflikt kommer utvecklas och hur den på sikt kommer att påverka Sverige och vårt närområde. Att det kommer göra det råder det ingen tvekan om. Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige- starkare försvar för en osäker tid* är ett första tecken på detta. Under rubriken Försvarspolitiska utgångspunkter skriver försvarsberedningen:

*Förmågan till väpnad strid utgör grunden för att upprätthålla och utveckla ett militärt försvar. Försvarsmakten ska vara utformad och dimensionerad för att kunna försvara Sverige och främja svenska intressen. Försvarsmakten ska därför enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot ett angrepp på Sverige från statliga och icke-statliga aktörer. Väpnat angrepp kan utgöras av ett militärt angrepp på Sverige från annan stat liksom av internationell storskalig terrorism.*⁵⁹

Därutöver föreslår Försvarsberedningen att det tillförs cirka en miljard inom de närmsta tre åren samt att detta påslag stiger ytterligare, till cirka 5,5 miljarder under en femårsperiod. Dessa anslag föreslås i första hand tillföras förbandsanslaget och materielanslaget.⁶⁰

Det är emellertid viktigt att beakta att en eventuell ominriktning inte innebär en återgång till kalla krigets behov utan att det strategiska sammanhanget samt teknik och taktik har utvecklats. Ur ett svenskt perspektiv är solidaritetsförklaringen exempelvis central. Det är också viktigt att uppmärksamma att en framtida relevant krigföringsförmåga troligtvis fortsatt kommer att kräva förmåga att genomföra olika typer av fredsfrämjande insatser.

⁵⁷ Författarnas anteckningar vid föreläsning av Markstridsskolan, Eksjö 2014-06-09.

⁵⁸ Försvarsmakten, 2014, *Årsredovisning, 2013*, s. 31.

⁵⁹ Försvarsberedningen, 2014, *Försvaret av Sverige- starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20, s. 38.

⁶⁰ Ibid. s. 101.

4 Försvarsmakten i ISAF 2002-2014

Nedan presenteras de behov som uppstått i och med Försvarsmaktens insats i Afghanistan. Beskrivningarna av behoven är i första hand baserade på Försvarsmaktens rapportering under insatsen, samt tidigare sammanställningar av dessa. Beskrivningarna är indelade kronologiskt i fyra huvudsakliga skeden utifrån en sammanvägning av de svenska enheternas indelning, gruppering och uppgifter samt händelser och förutsättningar i operationsområdet.

Sammanfattning:

Den svenska insatsen i Afghanistan kan delas in i fyra faser med olika karaktäriserande behov av grundläggande förmågor (se avsnitt 2.2 för fördjupning). Det är viktigt att beakta att alla de grundläggande förmågorna i perioder eller olika skeden varierat och att uppdelningen nedan är en övergripande illustration.

Etablering och samverkan (2002-2005)

- **Rörlighet (strategisk)**
- **Underrättelser/ information**

Monitorering och samordning (2005-2008)

- **Rörlighet (taktisk)**
- **Ledning**
- **Skydd.**

Stabilisering och upprorsbekämpning (2008-2012)

- **Rörlighet (stridsteknisk)**
- **Verkan**
- **Skydd**
- **Underrättelser/ information**

Överlämning och militär nedtrappning (2012-2014)

- **Uthållighet (logistik)**
- **Skydd**

År 2001 rasade sedan länge ett inbördeskrig i Afghanistan, de huvudsakliga aktörerna utgjordes vid denna tidpunkt av talibanerna och en sammanslutning av krigsherrar benämnd Norra Alliansen. Efter terrorattackerna den 11:e september 2001 intervenerade en amerikanskledd koalition, med hänvisning till

självförsvarsrätten, i det pågående afghanska inbördeskriget på Norra Alliansens sida. Insatserna som syftade till att förneka terrorister en fristad genom att omkullkasta talibanregimen genomfördes inom ramen för *Operation Enduring Freedom* (OEF). Insatserna påbörjades bara en månad efter attacken mot New York och genomfördes inledningsvis med ett mycket litet antal enheter - i första hand flygstridskrafter och specialförband. Med understöd av OEF:s små men högkvalificerade stridskrafter tog den tidigare mycket hårt pressade Norra Alliansen snabbt kontroll över i stort sett hela det afghanska territoriet och talibanregimen blev ur ett militärt perspektiv i det närmaste tillintetgjord och skingrad.⁶¹

OEF hade däremot mycket begränsade målsättningar avseende stödet till återuppbyggnaden av myndighetsstrukturen som krävdes efter årtionden av konflikt (vissa bedömare poängterar däremot att begreppet *återuppbyggnad* i sig var missvisande eftersom många institutioner aldrig existerat).⁶² För att bemöta dessa utmaningar anordnades Bonn-konferensen i december 2001. Bonnkonferensen avhandlade bland annat upprättande av en interimadministration, fastställande av riktlinjer för framttagande av en ny konstitution, presidentvalet år 2004 och inte minst uppsättandet av en multinationell koalitionsstyrka med mandat från Förenta Nationerna (FN). Utfallet blev ISAF, med ett FN-mandat baserat på kapitel sju i FN-stadgan.⁶³ Kort efter Bonnkonferensen påbörjades även FN-insatsen *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA).

⁶¹ Eriksson, Pär, Hagström-Frisell, Eva och Åhman, Therese, 2013, *Afghanistan- lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling*, FOI-R--3592--SE.

⁶² Wilkens, Ann, 2011, *Talibanrörelsens uppkomst och drivkrafter- En bakgrund inför Bonn II-konferensen om Afghanistan 2011*, FOI-R--3243--SE, s. 69-77.

⁶³ FN, 2001, *Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions*, S2001/1154; FN, 2001, Resolution 1386.

4.1 Etablering och samverkan (2002-2004)

Sammanfattning:

Under den inledande fasen av den svenska Afghanistaninsatsen var ISAF inte en Nato-operation. År 2003 övertog däremot Nato ledning av ISAF och operationsområdet expanderade därefter i ett antal steg. Flera av de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) som etablerats genom *Operation Enduring Freedom* (OEF) överfördes också efter hand till ISAF, samtidigt som nya etableras. Därigenom utökades både ISAF:s volym och ansats, vilket i förlängningen också påverkade vilka behov som uppstod för svenskt vidkommande.

Inledningsvis bestod det svenska truppbidraget av en underrättelsepluton bemannad med personal ur specialförbanden. Det svenska bidraget ingick inledningsvis i ISAF:s enda brigad *Kabul Multinational Brigade* (KMNB). Valet av specialförband berodde framför allt på att dessa var direkt tillgängliga, och att de kunde bidra inom ramen för brittisk ledning. De behov som skulle fyllas var främst olika former av inhämtning och samverkan.

Därefter ändrades bidraget, under slutet av 2002, till stabs- och CIMIC-personal ingående i den multinationella brigaden, grupperad i Kabul. I och med ISAF:s expansion övertog Storbritannien PRT:t i Mazar-e Sharif varpå det svenska ISAF-bidraget flyttades med, förändrades och utökades. De uppgifter som skulle lösas av svenskar, och som dimensionerade förbandsbidraget, var tydligt kopplade till underrättelse- och informationsinhämtning över en stor yta. De behov som uppstod i PRT MeS löstes genom ett koncept som har stora likheter med de som samtidigt nyttjades i Bosnien och Kosovo, *Military Observation Teams* (MOT).

Det nya operationsområdet i norr var likt Kabul inledningsvis förhållandevis lugnt, och huvuddelen av de afghanska stridigheterna utkämpades i landets södra och östra delar.

4.1.1 Förutsättningar och läge

Inledningsvis fanns det mycket få internationella styrkor i Afghanistan. Trots tillförsel av trupp från andra länder⁶⁴ bibehöll OEF en mycket begränsad numerär och behovet av rudimentär markoperativ kontroll utanför Kabulområdet löstes

⁶⁴ Exempelvis specialförband från Norge och Danmark.

till att börja med genom stöd från lokal milis.⁶⁵ USA ingick inledningsvis inte i ISAF och amerikanska OEF-enheter lydde istället direkt under *US Central Command* (CENTCOM) till OEF *Headquarters* (HQ), grupperat i Kabul. Medan OEF:s målsättningar fortsatt var offensiv bekämpning av terrorism och ledarskiktet hos talibanerna, inom ramen för *Global War on Terror* (GWOt), var syftet med ISAF inledningsvis utpräglat defensivt och att inom sitt operationsområde *assistera* afghanska myndigheters insatser för att tillhandahålla en *säker miljö* för den nyetablerade afghanska interimregeringen.⁶⁶

ISAF leddes från ISAF HQ, även det grupperat i Kabul, och operationsområdet var under insatsens första period begränsat till huvudstaden med omnejd. I övriga delar av landet genomfördes insatserna av enheter ingående i OEF. Ledningsansvaret för ISAF roterade mellan de större bidragsländerna och huvuddelen av ISAF:s enheter var initialt organiserade i en ensam multinationell brigad, *ISAF Kabul Multinational Brigade* (KMNB). Under KMNB fanns ett antal bataljonsstridsgrupper samt ett antal stödenheter såsom enheter för *Civil Military Co-operation* (CIMIC) och spaningsresurser.⁶⁷

I den första av den svenska regeringens ISAF-propositioner, överlämnad till riksdagen i december 2001, nämndes att syftet med ISAF var att upprätthålla grundläggande säkerhet för invånarna i Kabul i väntan på att afghansk militär och polis kunde överta uppgiften. Därtill framgick vikten av att ingen afghansk part kontrollerade huvudstaden utan att denna förblev ”neutral mark” fram till dess att valet genomförts.⁶⁸ En talande beskrivning av de upplevda förutsättningarna återfinns i slutrapporteringen från FS02, hösten 2002:

*Enligt BONN fördraget skall dock allmänna val hållas arton månader efter Loya Girga [afghansk mötesform, författarnas anm.], det vill säga under senhösten 2002. ISAF bedöms behövas, i en eller annan form, till efter valresultaten är kända och erkända av befolkningen (enstaka "warlords" kommer med all säkerhet förklara dem felaktiga). Troligen innebär detta en internationell närvaro under flera år framöver. [...] På sikt, efter att situationen lugnat ner sig efter valet, kan kanske en övergång till en observatörsmision vara aktuellt.*⁶⁹

⁶⁵ Agrell, Wilhelm, 2013, *Ett krig här och nu*, Stockholm: Atlantis.

⁶⁶ Nato, <http://www.isaf.nato.int/history.html> (hämtad 2014-05-21).

⁶⁷ Se exempelvis ISAF ORBAT och orientering som beskrivet i: Försvarmakten, Swedint, 2002, *Slutrapport FS02*, Swedint 01 800:51 879.

⁶⁸ Regeringen, *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, Prop. 2001/0260, ss. 6-7.

⁶⁹ Försvarmakten, Swedint, 2002, *Slutrapport FS02*, Swedint 01 800:51 879, s. 2.

Så blev det emellertid inte. I augusti år 2003 (samma år som invasionen av Irak) övertog *North Atlantic Treaty Organization* (Nato) ledningen för ISAF och operationsområdet expanderade i december samma år till att inbegripa provinsen, och tillika PRT:t, Kunduz. Övriga åtta PRT kvarstod inledningsvis under OEF:s ledning. Natos övertagande av ledningsansvaret innebar organisationens första insats utanför Europa, en så kallad ”*Out of area operation*”. I juni 2004 etablerade Nato/ISAF fyra nya PRT i norra Afghanistan: Mazar-e-Sharif (PRT MeS), Meymana, Feyzabad och Baghlan.⁷⁰

Den konfliktanalys och förändringsteori som kom att ligga till grund för ISAF:s operationskoncept byggde på att brister i utveckling och fungerade samhällsstyrning var konflikt drivande samtidigt som bristen på säkerhet hindrade utveckling och samhällsstyrning.⁷¹ Denna förändringsteori omsattes i tre operationslinjer, dvs. en slags militära handlingslinjer inom vilka olika ISAF-aktiviteter och effekter fick sitt sammanhang. ISAF tre operationslinjer blev:

- *Security*
- *Governance*
- *Development*⁷²

Tanken var aldrig att ISAF ensam skulle ansvara för något av dessa områden, det fanns varken resurser eller vilja att genomföra en insats av den storleken. ISAF skulle istället stödja och möjliggöra för de afghanska myndigheternas och andra organisationers arbete. Som ett resultat av denna ambitionsnivå etablerades det strategiska konceptet *Light footprint*. Det viktigaste verktyget i denna strategi blev just PRT-konceptet. PRT-konceptet hade initialt skapats inom ramen för OEF, i syfte att utvidga vad som då kallades ”*ISAF-effekten*”, utan att utvidga ISAF:s de facto operationsområde. ISAF senare, och verkliga, utvidgning innebar däremot att PRT-verksamheten i större utsträckning togs över av ISAF.⁷³ Denna överlappning ledde inledningsvis till viss osäkerhet avseende ansvarsfördelningen mellan ISAF och OEF. I regeringens ISAF-proposition till riksdagen år 2005 förklaras skillnaden vara:

Skillnaderna mellan de olika insatsernas uppgifter kan därmed något förenklat beskrivas så att den internationella säkerhetsstyrkans uppgift

⁷⁰ Nato, <http://www.isaf.nato.int/history.html> (hämtad 2014-05-21).

⁷¹ Derblom, Markus m.fl, 2010, *Utvärdering PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE; Nato, ISAF, *PRT Handbook*, fjärde utgåvan, ss.4 och 7.

⁷² Nato, <http://www.isaf.nato.int/mission.html> (hämtad 2014-05-21).

⁷³ Wahlberg, Maria och Asplund, Maria, 2004, *Provincial Reconstruction Teams (PRT) i Afghanistan: Beskrivning och diskussion av PRT-konceptet, lägesbild i oktober 2004*, FOI Memo 1080, ss. 5-6; Derblom, Markus m.fl, 2010, *Utvärdering PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE, ss. 23-37.

*skall vara orienterad mot skydd av ett område och dess befolkning (geografiskt orienterad uppgift) medan koalitionen uppgift fokuseras mot kända militanta grupperingar (styrkeorienterad uppgift).*⁷⁴

De PRT:n som etablerades var däremot inte enhetliga, i FOI:s studier från 2004 ges två tydliga exempel inom ISAF, det tyska respektive det brittiska. Den brittiska modellen hade ett mindre fokus på återuppbyggnad men ett större fokus på säkerhet och stimulering av säkerhetssektorreform. *Military Observation Teams* (MOT) var en viktig del i den brittiska militära komponenten, MOT var ett slags lätt beväpnade samverkans- och spaningsenheter, med uppgift att upprätthålla kontakter och inhämta till lägesbilden. Konceptet hade flera likheter med det som kallades *Liaison and Observation Teams* (LOT) i Bosnien respektive *Liaison and Monitoring Teams* (LMT) i Kosovo, motsvarigheterna på Balkan var däremot ännu lättare rustade. Den tyska PRT-ansatsen var istället mer civilt orienterad, de civila insatserna skulle bidra till just återbyggnad och de militära komponenterna skulle möjliggöra detta genom framförallt närskydd och eskort av företrädare för de civila komponenterna. PRT:n inom OEF hade en något annorlunda ansats, inte minst avseende när i tiden effekterna förväntades. Den amerikanska målsättningen avseende återuppbyggnad var ett fokus på mer kortsiktig hjälp i form av så kallade *Quick Impact Projects* (QIP).⁷⁵

PRT-konceptet var alltså inte avsett som en rent militär organisation. Det var ett koncept som delvis byggde på omsättningen av de traditionella utmaningarna i fredsfrämjande insatser, dvs. samordning mellan olika civila och militära insatser och att samla dessa inom vad som ofta benämndes en *unity of effort*.⁷⁶ PRT var därför ämnad att vara en civil-militär struktur, och tänkt att innehålla en bred mängd instrument, men med en ambitionsnivå avhängig både afghanska insatser som insatser från olika internationella eller icke-statliga organisationer. Avsikten med PRT-strukturen var att den skulle bli en form av katalysator och facilitator.⁷⁷

Under 2004 antogs en ny konstitution i Afghanistan och Karzai vann presidentvalet. Med en ny reforminriktad regering som fick världssamfundets

⁷⁴ Regeringen, 2005, Prop. 2005/06:34 *Utökat svensk deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*, s. 11.

⁷⁵ Wahlberg, Maria och Asplund, Maria, 2004, *Provincial Reconstruction Teams (PRT) i Afghanistan: Beskrivning och diskussion av PRT-konceptet, lägesbild i oktober 2004*, FOI Memo 1080, ss. 7-13.

⁷⁶ Se exempelvis: ISAF, *PRT Handbook*, fjärde utgåvan, s. 5.

⁷⁷ Derblom, Markus m.fl., 2010, *Utvärdering PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE; ISAF, *PRT Handbook*, fjärde utgåvan, s. 5.

stöd låg nu förutsättningarna för den kommande periodens inriktning: att lägga grunden för uppbyggnad och utveckling av den afghanska säkerhetsstrukturen.

4.1.2 De militära behoven

När Sverige inledde den svenska militära insatsen i Afghanistan år 2002 var ISAF inte en Natoinsats. De svenska förbandsbidragen utgjordes under denna inledande period främst av mycket små kontingenter ur Särskilda Skyddsgruppen (SSG) och 1.Fallskärmsjägarkompaniet.⁷⁸ Formellt beskrevs det första svenska truppbidraget som en underrättelsepluton.⁷⁹ Det som år 2002 gjorde dessa förband särskilt relevanta för uppgiften beskrivs i mindre utsträckning som behov av specialförbandsinsatser inom ramen för ISAF-uppdrag, utan i större utsträckning av *tillgänglighet*, kopplat till målsättningen *snabb insatsuppstart*⁸⁰, och *en hög grad interoperabilitet*. Med kraven på interoperabilitet avsågs framför allt förmågan att operera tillsammans med brittiska förband då Storbritannien vid tillfället ledde ISAF.⁸¹ Vintern år 2002 fanns få stående förband i Sverige, och därför få militära optioner för en snabb, kvalificerad insats.

Uppdraget till den svenska ISAF-styrkan var inledningsvis att lösa spanings- och samverkansuppgifter. De förband som skickades skulle försörjas genom den brittiska organisationen och i regeringens proposition framhölls att åtminstone underrättelsedelarna redan hade en hög interoperabilitet med britterna genom att ett liknande enhet arbetade i en snarlik struktur i Kosovo.⁸² De behov som uppstod inledningsvis var förmåga till patrullering över ytan samt medverkan i, och ledning av, olika ”CIMIC-projekt” med effekt i närtid (QIP). En underliggande utmaning var också lednings- och lydnadsförhållanden, inte i bemärkelsen att de svenska ledningsresurserna var otillräckliga, utan att personalen var utspridd inom både stödfunktioner till COM ISAF och KMNB

⁷⁸ Lindström, Anders (intervju 2014-05-22); Regeringen, *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, Prop. 2001/0260, s. 4.

⁷⁹ Regeringen, *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, Prop. 2001/0260, s. 4.

⁸⁰ Erfarenheter från uppstarten av insatsen i Kosovo gjorde gällande att tiden från initiering till beslut och sedan uppstart av insatsen behövde kortas.

⁸¹ Regeringen, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell styrka i Afghanistan*, Prop. 2001/02:179, s.6; Regeringen, *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, Prop. 2001/0260, s. 4.

⁸² Regeringen, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell styrka i Afghanistan*, Prop. 2001/02:179, s.6; Regeringen, *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, Prop. 2001/0260, ss. 6-7.

samt att den nationella styrningen låg i otakt med dessa. Detta beskrivs ha skapat svårigheter ifråga om uppföljning och uppgiftställning.⁸³

Efter de initiala förbandsbidragen med tonvikt på underrättelseresurser övergick det svenska bidraget, under den andra delen av 2002, till mindre CIMIC-enheter och stabsofficerare.⁸⁴ Bland annat bemannade svensk stabspersonal befattningar på ISAF HQ J2 (underrättelsesektionen), J3 (operationssektionen), J4 (logistiksektionen) och J9 (samverkansektionen).

Efter ISAF:s expansion i norra Afghanistan övertog Storbritannien ansvaret för PRT MeS år 2003 och det svenska förbandsbidraget inordnades under brittisk PRT-ledning år 2004. Det brittiska konceptet var, som nämnt ovan, i hög grad uppbyggt på mindre spanings- och samverkanspatruller, istället för traditionella manöverenheter. De svenska militära behoven blev därför bland annat att organisera och bemanna vissa av dessa så kallade MOT. Den svenska kontingenten var år 2005 cirka 60 personer och en av de stora fördelarna med MOT antogs vara hög rörlighet och möjligheten att kompensera för det låga förbandsvolymnerna och verka över stora ytor, samt möjligheten att komma nära den afghanska befolkningen utan att utstråla aggressivitet. Förbanden var mycket nedtonade i form av beväpning, skyddsnivå och antal.⁸⁵ År 2005 beslutade regeringen att Sverige skulle ta på sig rollen som ramnation för PRT MeS. Inför det planerade övertagandet genomförde FOI en utvärdering av behoven och förmågorna i PRT MeS. I utvärderingen lyftes bland annat frågan att den svenska kontingenten borde förstärkas med ammunitionsröjningsresurser (*Explosive Ordnance Disposal*, EOD), och allra helst med kompetens att hantera⁸⁶ så kallade *Improvised Explosive Devices* (IED). I första hand utgick behovet emellertid inte från olika bomber eller improviserade minor utan ifrån den stora mängden kvarvarande krigsmaterielen och oexploderade ammunitionen i ansvarsområdet.⁸⁷

⁸³ Se exempelvis: Försvarmakten, Swedint, 2002, *Slutrapport FS02*, Swedint bet 01 800:51 879.

⁸⁴ Regeringen, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, Prop 2002/03:21.

⁸⁵ Lindström, Anders (intervju 2014-05-22); Bogland, Karin, Bedford, Sofie, 2005, *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan - En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e Sharif*, FOI-1692--SE, ss. 14 och 33-44.

⁸⁶ Förmågan benämns i regel *Improvised Explosive Device Disposal* (IEDD).

⁸⁷ Bogland, Karin och Bedford, Sofie, 2005, *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan - En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e Sharif*, FOI-1692--SE, s. 55.

4.2 Monitorering och samordning (2005-2008)

Sammanfattning:

Under denna period utökades ISAF:s operationsområde för att 2006 innefatta Afghanistans samtliga provinser. I och med att britterna flyttade sitt fokus till Helmand övertog Sverige ledningsansvaret för PRT MeS, bestående av fyra provinser. De svenska huvuddelarna bestod av ett skyttekompani, som även stod för exempelvis campförsvaret och eskort, samt fyra MOT utplacerade i varsin provins. Därutöver initierades stöd till utbildningsfunktionen för de afghaniska säkerhetsstyrkorna, så kallade *Operational Monitoring and Liaison Team* (OMLT).

År 2005 fick Sverige sina första förluster i Afghanistan, genom en IED-attack i Mazar-e Sharif. Vid ett mindre antal tillfällen blev svenska enheter även engagerade i stridskontakter. Till följd av att hotnivån under denna period ökade även i de norra delarna av landet följde också större behov av skydd av de egna styrkorna. Följden av dessa behov blev att en övervägande del av resurserna nyttjades åt att skapa säkerhet för de egna styrkorna, snarare än utåtriktad verksamhet.

Det svenska övertagandet av ledningsansvaret för PRT MeS innebar samtidigt ökade behov av förmåga och resurser för ledning. Storleken på det svenska ansvarsområdet ställde exempelvis höga krav på att kunna skapa en sammanhållen lägesbild och leda egna operationer inom ansvarsområdet. Med de tre operationslinjerna, *security*, *development* och *governance* uppfattade den svenska kontingenten dels svårigheter med att kunna leda insatser inom alla tre områden och dels att tillgå resurser, eller samordna resurser, inom politik- och utvecklingsområdena.

4.2.1 Förutsättningar och läge

Som framgår i föregående kapitel så utökade ISAF allt eftersom sitt ansvarsområde genom att ta över provins efter provins från OEF. Under 2005 och 2006 fortsatte ISAF:s operationsområde att expandera och i slutet av 2006 övertog ISAF slutligen ledningen även de östra områdena, gränsande mot Pakistan.⁸⁸ Ledningen över ISAF utgick från *Supreme Headquarters Allied*

⁸⁸ Nato, <http://www.isaf.nato.int/history.html> (hämtad 2014-05-21).

Powers Europe (SHAPE) i Casteau (utanför Mons) till *Joint Forces Command* (JFC) i Brunssum och vidare till ISAF HQ i Kabul som operativt ledde de regionala kommandona *Regional Command North, East, West, South* och *Center*.

När ISAF:s operationsområde expanderade så avvecklade Storbritannien sitt ansvar för PRT MeS för att istället flytta sitt fokus till den mer instabila Helmandprovinsen i södra Afghanistan. I och med detta fick Sverige förfrågan från Storbritannien om att överta ledningsansvaret för PRT MeS vilket också skedde från och med 2006.⁸⁹ PRT MeS var med sina fyra provinser (Balkh, Samangan, Jowzjan och Sar-e Pul) det PRT med flest provinser inom ISAF. PRT MeS lydde under det tyskledda *Regional Command North* (RC N). Då Sverige sedan början av insatsen arbetat nära, och blivit ledda av, de brittiska styrkorna föll det sig naturligt att överta ansvaret och fortsätta på den typ av struktur och ledning över PRT:t som britterna hade drivit.⁹⁰

ISAF:s övergripande fokus under denna period var att skapa en lägesbild över behoven och förutsättningarna i det utökade operationsområdet. Operationen gick, som nämns ovan, ut på att driva utveckling inom områdena *security, development* och *governance* med ett holistiskt synsätt, och behövde därmed samordna resurser från såväl den militära insatsen som de civila organisationer som fanns på plats. För de militära komponenterna låg tyngdpunkten i operationen på att stödja den lokala säkerhetsstrukturen med utbildning och mentorering i syfte att bygga upp och stärka de afghanska styrkorna inför ett framtida övertagande av ansvaret för säkerheten.

Under perioden 2005 till 2008 började antalet förluster inom ISAF och OEF att stiga långsamt för att 2008 ha fördubblats. De norra provinserna var fortsatt förhållandevis lugna då huvuddelen av stridigheterna skedde i talibanernas kärnområden i södra och östra Afghanistan.⁹¹

4.2.2 De militära behoven

För den svenska kontingenten innebar ledningsansvaret över PRT MeS ett relativt stort operationsområde i och med att det innefattade fyra provinser. I och

⁸⁹ Bergman, Magnus (intervju 2014-05-20).

⁹⁰ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

⁹¹ Livingstone, S, Ian, O'Hanlon Michael, 2014, *Afghanistan index- Also including selected data on Pakistan*, Brookings, May 2014, s.11; iCasulties, *Operation Enduring Freedom*, 2014, <http://icasualties.org/OEF/Fatalities.aspx> (hämtad 2014-06-11).

med detta uppstod behov av dels en större personalram och dels att forma en ledningsfunktion som skulle planera och leda verksamheten inom det egna, stora, ansvarsområdet. Eftersom det inte fanns några formella krav på exakt hur ett PRT skulle organiseras eller ledas så byggde det svenska konceptet främst på arvet efter britterna, även om vissa delar också anpassades efter den svenska förmågan. I den svenska erfarenhetsrapporteringen påvisas redan tidigt behoven av förmågor som kan lösa de mer civila behoven inom utvecklings- och politikområdena.⁹² Under brittisk ledning hade brittiska nationella biståndsrresurser och expertis exempelvis kanaliserats genom PRT:t.⁹³ Resurser och förmåga att genomföra insatser inom *governance* och *development* fanns däremot endast i mycket begränsad omfattning fanns inom det svenska militära bidraget, och inte heller förmågan att samverka och agera jämsides med civila organisationer upplevdes som tillfredsställande. Konceptet och behovet av att kunna agera mer allomfattande var relativt nytt inte bara för den svenska styrkan utanför för det internationella militära kollektivet i stort, även om det i viss mån även varit del av ansatsen i Irak. Den svenska rapporteringen i detta skede efterfrågade därför ett mer samlat nationellt förhållningssätt till de olika svenska bidrag som under perioden verkade i Afghanistan, ett behov som ur ett militärt perspektiv skulle kvarstå över tiden men alltså inte uppfattas från andra, civila organisationer.⁹⁴

I FOI:s utvärdering från 2010 påtalas också att det fokus som lades på operationslinjen *security* i hög grad handlade om säkerheten för den egna styrkan och i mindre omfattning och att skapa säkerhet i området. Stor kraft lades följaktligen på att bara skapa förutsättningar för att kunna finnas på plats.⁹⁵ Verkansdelarna i den svenska militära styrkan utgjordes under denna period av ett skyttekompani samt fyra utlokaliserade MOT som vart och ett hade ett ansvarsområde i varsin provins. Utöver det fanns också svenska bidrag till utbildnings- och mentoreringsfunktionen, *Operational Mentoring and Liasion Team* (OMLT), till den afghanska armén, *Afghan National Army* (ANA). Det svenska bidraget till OMLT påbörjades 2006 och utgjorde inledningsvis en

⁹² Derblom, Markus m.fl, 2010, *Utvärdering PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE s. 9; Försvarmakten , 2006, *Slutrapport FS 11 Afghanistan*, HKV bet H/R 01 800:90072; Försvarmakten, 2008, *FS14 slutrapport efter avslutad insats i Afghanistan*, HKV bet H/R 90 500:92684.

⁹³ Bogland, Karin, Bedford, Sofie, 2005, *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan- En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e Sharif*, FOI--1692--SE ss. 2-10.

⁹⁴ Se exempelvis resonmenagen i slutrapporterna från FS12-FS14; Bergman, Magnus (intervju 2014-05-20).

⁹⁵ Derblom, Markus m.fl, 2010, *Utvärdering PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE.

mindre del av verkansdelarna för att under kommande period få allt större genomslag (se vidare kap 4.3.2).

Den svenska förståelsen av säkerhetsläget i Afghanistan var under början av perioden att konflikten befann sig på olika nivåer i olika delar av landet. Emedan de södra och östra delarna plågades av stridigheter och terrorism beskrevs de norra delarna i ett läge av *post-konflikt*.⁹⁶ Denna lägesbild stämde emellertid inte överens med hur förbandet på plats uppfattade situationen och hotbilden. I insatsområdet uppfattades hotbilden med bland annat IED:er och nätverk kring opiumhandel vara långt högre.⁹⁷ År 2005, samma månad som Boglands utvärdering från FOI färdigställdes, fick Sverige sina första förluster i Afghanistan, när två specialförbandsoperatörer stupade efter en IED-attack mot ett oskyddat fordon i Mazar-e Sharif.⁹⁸ Detta ökade den svenska Försvarsmaktens behov av skydd för de insatta enheterna.

Under den andra perioden började svenska enheter även hamna i olika stridssituationer. Det faktum att svenska enheter hamnade i stridssituationer ställde även krav på hur förbandet agerade på taktisk nivå och skapade behov av att öka förmågan både avseende samordnad strid och enskilt uppträdande. Behovet av rörlighet och verkan över en stor yta ställde även krav på tillgång till fordon som kunde fungera i den fysiska miljön samtidigt som tillräcklig verkan- och skyddsnivå uppnåddes. Dessa behov var nya, utifrån Försvarsmakten tidigare insatser och uppgifter i invasionsförsvaret och ställde i sin tur krav på löpande ledning, återkoppling och stöd från hemmaplan. I rapportering från kontingenterna och i den senare utvärderingen framgår att det, precis som i fallet med hotbilden, fanns en diskrepans mellan den dagliga verksamheten och den nationella styrningen. På plats uppfattades det inte som att den nationella styrningen hade tillräcklig förståelse för de löpande behoven eller förmåga att agera tillräckligt snabbt på dessa.⁹⁹

⁹⁶ Riksdagen, 2006, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, Sammansatta utrikes- och försvarskommittén betänkande 2006/07:UFöU3*.

⁹⁷ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10); Wolpher, Olof (intervju 2014-03-30); Bergman, Magnus (intervju 2014-05-20).

⁹⁸ Bogland, Karin, Bedford, Sofie, 2005, *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan- En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e Sharif*, FOI--1692--SE.

⁹⁹ Derblom, Markus m.fl., 2010, *Utvärdering PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE, ss. 7 och 10.

4.3 Stabilisering och upprorsbekämpning (2008-2012)

Sammanfattning:

Under denna period införde ISAF ett nytt operationskoncept för mer offensiva operationer: *Counterinsurgency* (COIN). Målsättningen med operationskonceptet var att bryta den negativa säkerhetstrenden genom att separera motståndaren från den afghanska befolkningen. COIN-doktrinen huvudelement var att med militära medel först rensa (*Clear*) och säkra (*Hold*) områden för att senare med främst civila medel leverera samhällsservice och utveckling (*Build*), som skulle skapa positiva incitament för att stötta den afghanska regeringen. Eftersom en sådan operativ ansats ställde krav på direkt koordinering mellan civila och militära aktörer och resurser blev COIN-doktrinen snart ett kärl för de tidigare spretande allomfattande ansatserna.

En viktig del i COIN-doktrinen var också att skydda civilbefolkningen från upprorsmakarnas våld. Allt fler civila dödades eller skadades emellertid, och motståndsrörelsen använde medvetet våld mot civilbefolkningen för att påvisa ISAF:s och de afghanska säkerhetsstyrkornas bristande förmåga, och skapa en motvikt mot eventuella incitament från utvecklingen. Med tiden ökade också upprorsmakarnas riktade attacker mot tjänstemän, folkvalda och byledare.

Även de norra delarna av landet omfattades av det ökade våldet. Den ökade truppnärvaron och kraftsamlingen mot oroshärdarna innebar däremot också ett ökat antal stridskontakter och därmed även ökade förlustsiffror, både för Sverige och för övriga ISAF. Konflikten blev med tiden mer påtaglig för såväl den svenska styrkan på plats som för allmänheten hemma i Sverige. Den nya ISAF-ansatsen innebar även att insatsreglerna förändrades, förbanden som tidigare bara fått avge verkanseld i självförsvar fick nu aktivt bekämpa identifierade motståndare. Detta innebar bland annat en helt ny möjlighet att omsätta eldkraft i påverkan av motståndaren.

Övergången till mer utpräglade stridsinsatser innebar däremot svenska behov av såväl tyngre vapensystem som ökad skyddsnivå, vilket innebar krav på stridsfordon och förmåga att leda flygstridskrafter iförbekämpning av markmål. En viktig del av skyddsbehovet blev också omsatt i krav på framskjutna kirurgiska resurser samt medicinsk evakuering (MEDEVAC).

4.3.1 Förutsättningar och läge

År 2006 lanserades *Counterinsurgency*-doktrinen¹⁰⁰ (COIN) av den amerikanska armén (och därefter marinkåren) och under 2008 började tankegodts från doktrinen synas i operationsplaneringen i ISAF.¹⁰¹ Men det var inte förrän 2009 som doktrinen officiellt blir vägledande för utformningen av ISAF:s operationskoncept.¹⁰²

Grunden i COIN-doktrinen var att tyngdpunkten, mot vilken de egna insatserna skulle riktas, var bandet mellan motståndaren och befolkningen. Befolkningen antogs vara rationell och stödjade den part som kunde ge flest fördelar, eller färre nackdelar. ISAF:s insatser blev därför att i avgränsade operationsområden först rensa området från motståndare för att senare genom olika metoder säkra eller försvara terrängen mot nya framstötter, *och inte minst skulle befolkningen i området skyddas*. Därefter skulle olika, främst civila, aktörer skapa en sådan utveckling att den rationella befolkningen såg större vinster i att stötta den afghanska regeringen och ISAF. I doktrinen benämndes de olika faserna *Clear*, *Hold* och *Build*.¹⁰³ COIN-doktrinen fick också en tydlig inverkan på PRT-konceptet. PRT:t blev i ISAF:s ögon allt mer en plattform för att koordinera civil-militära COIN-insatser, med det uttalade syftet var att isolera upprorsmännen från befolkningen.¹⁰⁴ Behovet av koordinering mellan civila och militära insatser blev därför en motor för att utveckla allomfattande ledningsstrukturer i flera delar av ISAF, det innebar också en mer militärt fokuserad nytta med samordningen.¹⁰⁵

Konceptet innebar i flera hänseenden motsatsen till det lätta fotavtrycket och krävde hög närvaro bland befolkningen, offensiva operationer och, inte minst, ett

¹⁰⁰ US Army, 2006, *Field manual Counterinsurgency*, FM 3:24.

¹⁰¹ Derblom, Markus m.fl., 2010, *Utvärdering PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE.

¹⁰² Nato, *Commander ISAF's Counterinsurgency guidance*, http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf (hämtad 2014-03-28); Olsson, Stefan, 2011, *Stabilitet i Afghanistan- En kritisk granskning av ISAF:s strategi counterinsurgency, COIN*, FOI-R--3212--SE, ss. 17-18.

¹⁰³ Roosberg, Henric, 2012, *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin- En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats, COIN, civilmilitärsamverkan och CIMIC*, FOI-R--3321--SE, ss. 29-36.

¹⁰⁴ Se exempelvis resonmenagen om syftet och metoder för PRT:n, samt den konflikt- och förändringsteori som handboken operationaliserar: ISAF, *PRT Handbook*, fjärde utgåvan.

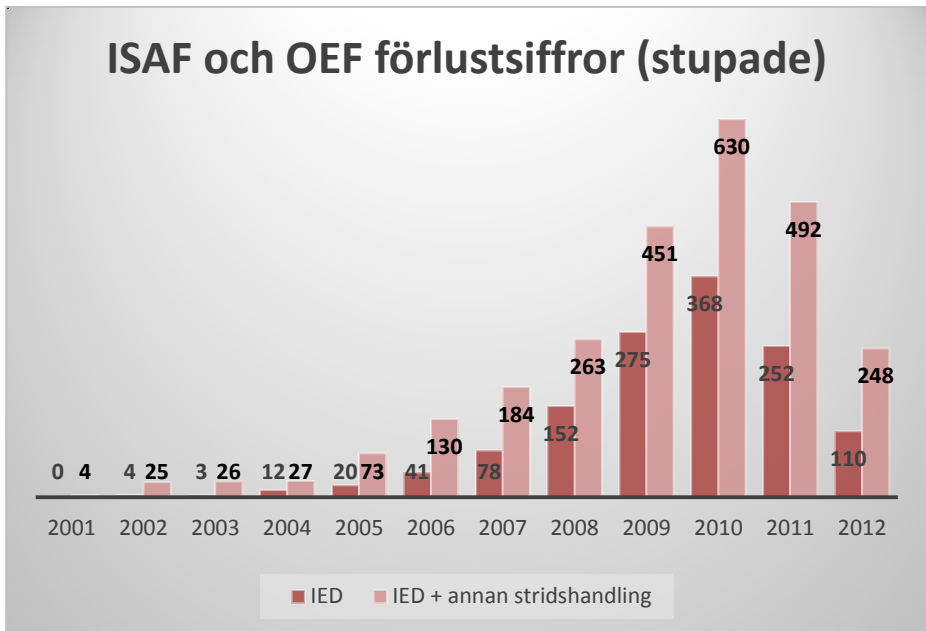
¹⁰⁵ Roosberg, Henric, 2012, *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin- En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats, COIN, civilmilitärsamverkan och CIMIC*, FOI-R--3321--SE, ss. 22 och 54-56.

stort antal soldater, åtminstone i relation till ISAF:s tidigare numerär.¹⁰⁶ Anledningen till den nya ansatsen var att USA under 2009 bedömde att såväl OEF som ISAF tappat initiativet och att utvecklingen gick åt fel håll, inte minst i relation till målsättningen att snart påbörja avvecklingen av de större förbandsinsatserna. Bedömningen summerades i vad som sedermera skulle bli känt som *McChrystal-rapporten*. En av de orsaker som identifierades av USA var bristen på enhetlig ledning och samordning mellan de olika nationella bidragen och mellan OEF och ISAF.¹⁰⁷ År 2009 utsågs därför den amerikanska generalen McChrystal till chef för både ISAF och OEF. Målsättningen med den nya militära strategin var att baserat på erfarenheten från Irak genomföra en massiv truppinsats i syfte att uppnå en snabb seger. På så vis skulle strategin möjliggöra en överlämning av säkerhetsansvaret till *Afghan National Security Forces* (ANSF) samt att snart dra ur huvuddelen av de västerländska trupperna. Den massiva truppinsatsen blev precis som i Irak benämnd ”*the Surge*”.¹⁰⁸ Samtidigt som förstärkningarna sattes in började däremot också ISAF:s och OEF:s förlustsiffror att stiga, och det var framför allt ett vapensystem som åsamkade förluster: IED.

¹⁰⁶ Olsson, Stefan, 2011, *Stabilitet i Afghansitan- En kritisk granskning av ISAF:s strategi counterinsurgency*, COIN, FOI-R--3212--SE, ss. 17-18 .

¹⁰⁷ Nato/ISAF, *COMISAF's initial assessment*, http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews (hämtad 2014-03-28).

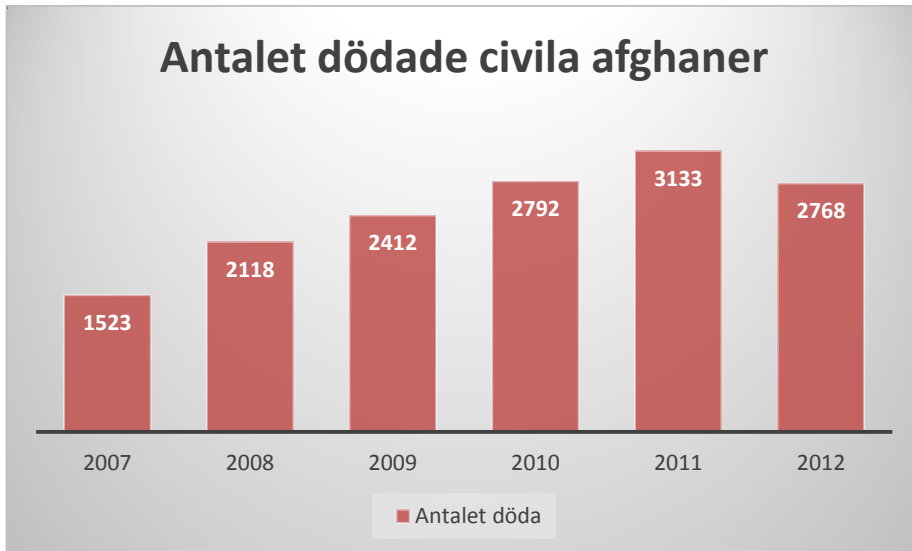
¹⁰⁸ Tal av USA:s President Barack Obama, 2009-12-01, *The way forward in Afghanistan*, <http://www.whitehouse.gov/issues/defense/afghanistan> (hämtad 2014-03-28).



Figur 4. Statistik beskrivande antalet stupade i strid för ISAF och OEF från 2001-augusti 2012. Röd graf beskriver antalet stupade till följd av IED-attacker, rosa graf beskriver det totala antalet stupade, inklusive IED-attacker.¹⁰⁹

De intensifierade operationerna ökade även civilbefolkningens utsatthet, inte minst genom att upprorsmännens riktade attacker mot folkvalda, tjänstemän eller oppositionella. Precis som hos ISAF och OEF var de civila förlusterna som högst under perioden 2010-2011, om än att de fortsatte stiga efter att antalet förluster hos de utländska styrkorna minskat något:

¹⁰⁹ Livingstone, S, Ian, O'Hanlon Michael, 2014, *Afghanistan index- Also including selected data on Pakistan*, Brookings, May 2014, s. 11; iCasualties, *Operation Enduring Freedom*, 2014, <http://icasualties.org/OEF/Fatalities.aspx> (hämtad 2014-06-11).

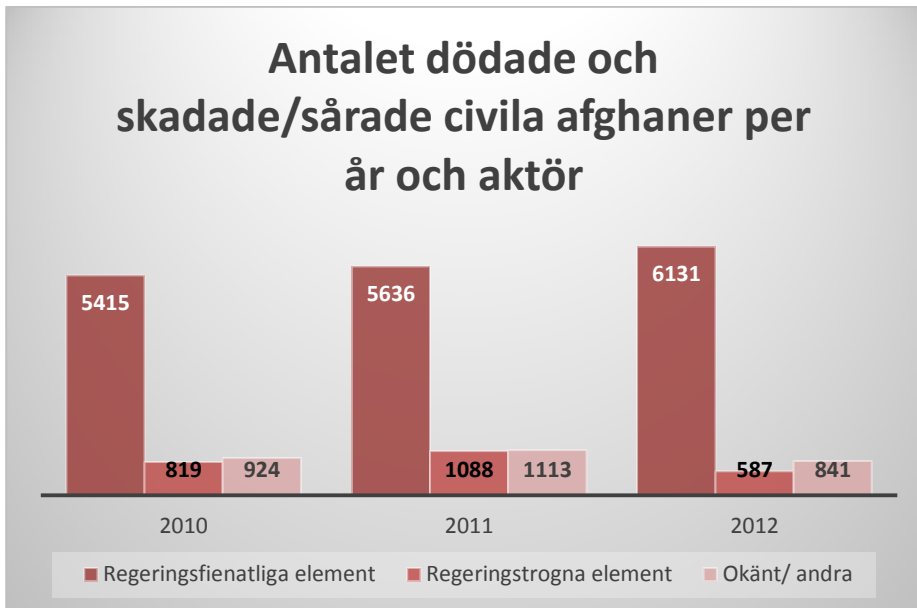


Figur 5. Statistik beskrivande antalet rapporterade civila förluster under tidsperioden 2009-2013.¹¹⁰

Huvuddelen av de civila förlusterna tillfogades av vad FN kallar ”regeringsfientliga element”, dvs. upprorsmakare i olika grupperingar. Dessa olika aktörer orsakade ungefär 75-80 % av de civila förlusterna. Även bland de civila var IED:er det främst gisslet. Enligt FN var skälet till de höga civila förlusterna dels kopplat till att IED-taktiken som var urskillningslös (vägbomberna placerades helt enkelt ut på vägar och ofta var laddningarna vad som kallas för ”offerutlösta”, d.v.s. bomber som utlöses av den som kom i kontakt med dem). En stor del av attackerna var däremot, som nämns ovan, direkt riktade mot civila, exempelvis mot marknader, bussar, förvaltningsbyggnader etc.¹¹¹ Detta innebar att den av ISAF eftersträlvade effekten motverkades, de regerings- och ISAF-fientliga elementen använde den mindre skyddade lokalbefolkningen som motmedel. Nedan redovisas FN:s statistik över vilka aktörer som orsakat de civila förlusterna under den våldsamma perioden 2010 till 2012.

¹¹⁰ FN, UNAMA, 2014, *Afghanistan- Annual report 2013, protections of civilians in armed conflict*, http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/Feb_8_2014_PoC-report_2013-Full-report-ENG.pdf, s. 3; FN, UNAMA, 2013, *Afghanistan- Annual report 2012, protections of civilians in armed conflict*, s. 2.

¹¹¹ FN, UNAMA, 2012, *Afghanistan- Mid-year report, protections of civilians in armed conflict*, <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/UNAMAMidYearReport2012.pdf>, ss. 1-4.



Figur 6. Statistik beskrivande antalet rapporterade civila förluster (dödade och sårade) under tidsperioden 2010-2012 utifrån ansvarig aktör.¹¹² Notera att fördelningen mellan dödade respektive sårade civila inte framgår samt att statistiken för ANSF och allierade (ISAF och OEF) styrkor presenteras integrerat.

Med det långsiktiga målet att stärka den afghanska säkerhetsstrukturen inför ett framtida överlämnande av säkerhetsansvaret ökades ISAF:s behov av utbildning och mentorering av ANSF. OMLT utgjorde Natos viktigaste funktion för detta och innefattade såväl instruktörer som mentorer.¹¹³

4.3.2 De militära behoven

Liksom andra ISAF-länder utökade Sverige sin närvaro i flera av de områden som helt eller delvis kontrollerades av motståndaren. Detta förhållande tillsammans med en allmänt ökad aktivitet hos olika motståndsgrepp ledde till ett radikalt ökat antal stridskontakter under perioden 2008-2012. I och med ett ytterligare försämrat säkerhetsläge 2009-2010 tillfördes det svenska ISAF-bidraget ytterligare resurser. Denna förstärkning och förmågeökning (inom redan

¹¹² FN, UNAMA, 2012, *Afghanistan- Mid-year report, protections of civilians in armed conflict*, <http://www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/UNAMAMidYearReport2012.pdf>, s. 3.

¹¹³ Försvarsmakten, *Erfarenhetsanalys OMLT Kandak FS18-20*, HKV bet 01 800:55067, 2012-03-26.

beslutad ram) ledde enligt Försvarmakten till såväl ökad effekt som till en ökad kunskap om hur sådana förstärkningsinsatser kan och bör genomföras.¹¹⁴ Under denna period skedde också ett skifte i synen och kraven på insatta enheter. Traditionellt har Försvarmaktens agerande under fredsinsatser varit defensivt (eller reaktivt) snarare än offensivt i bemärkelsen att soldaten och enheten haft mycket begränsande insatsregler vilket exempelvis inneburit att verkanseld i första hand nyttjats i självförsvar. I och med att operationerna riktades mot oroliga områden, kontrollerade av motståndaren, utsattes ISAF-enheterna däremot också för en högre hotnivå. Härigenom uppstod behoven av att kunna agerade mer offensivt vilket resulterade i nya insatsregler som tillät bekämpning av identifierade fiender, med så kallat ”*hostile intent*”, redan innan enheten blev beskuten eller påverkad på något annat sätt. Inte minst motståndarens bruk av IED:er gjorde att det var synnerligen vanskligt att vänta på att motståndaren först öppnade eld.

Den ökade intensiteten kan också ses i antalet stridskontakter för (reguljära) enheter i den svenska kontingenten. År 2008¹¹⁵ bedöms dessa ha varit 5, 2009 var antalet 29, år 2010 var de 68, 2011 var de 55 och år 2012 var de 19. Huvuddelen av dessa stridskontakter skedde i form av *eldöverfall* mot svenska enheter, eldöverfallen understöddes eller initierades ofta med IED och/eller raketgevär.¹¹⁶ De svenska erfarenheterna är således i linje med den allmänna utvecklingen i landet under denna period. Förmågan att skydda sig mot, detektera och röja IED:er blev därför ett närmast dimensionerande behov för det svenska förbandsbidraget. Under perioden stupade tre svenskar (år 2010) och en lokalanställd tolk (år 2009) och flera svenskar sårades.

För underrättelsefunktionen ökade nu behoven av att upprätthålla en aktuell lägesbild och öka kunskapen om fientliga verksamheter, inte minst avseende hela kedjan av vapensystemet IED. Detta ställde krav på att kunna nyttja så många olika inhämtande funktioner som möjligt samt förmåga att ta till vara och analysera det inhämtade underlaget. En av de förmågebrister som anges återkommande än bristen på obemannade flygfarkoster (*Unmanned Aerial Vehicles*, UAV).

Den svenska styrkan bestod alltså av motoriserat och mekaniserat infanteri (i huvudsak grupperat i Mazar-e Sharif), MOT samt ökade satsningar på bidrag till

¹¹⁴ Försvarmakten, 2011, *Årsredovisning 2010*, HKV bet 23 386:52687, ss. 13-15.

¹¹⁵ Siffran för år 2008 är osäker. Försvarmakten, Markstridsskolan, PPT delgiven författarna.

¹¹⁶ Försvarmakten, Markstridsskolan, PPT delgiven författarna.

OMLT. Mentorena och instruktörerna inom OMLT fokuserade inledningsvis på övergripande utbildning och strukturering men kom att verka på olika nivåer inom den afghaniska armén.

I och med regeringspropositionen 2008 började OMLT-funktionen utökas och utvecklas mot en ungefär 50 personer stor enhet med fokus på bataljonsnivå (kandak).¹¹⁷ Dessa befattningar som levde och verkade nära de afghanska styrkorna var därmed mer utsatta och sårbara vilket ställde krav på enskildas kvalifikationer och utbildningar samt utrustning. OMLT och stödet till ANA utgjorde i numerär en mycket liten del av den svenska kontingenten men syftade till att uppnå en av både ISAF:s och Sveriges viktigaste målsättningar, förmågan hos de afghanska säkerhetsaktörerna, vilket avgjorde när och hur säkerhetsansvaret kunde överlämnas och ISAF kunde övergå i en mer stödjande roll.¹¹⁸ I linje med samma behov etablerades även en relativt omfattande svensk insats med specialförband, vilken syftade till att etablera, stödja och mentorera regional afghansk specialpolis (en enhet motsvarande svensk piketpolis eller i bästa fall Nationella insatsstyrkan).¹¹⁹ Det nära samarbetet med afghanska säkerhetsstyrkor ledde däremot även till motåtgärder från upprorsmakarna, samt risker kopplat till kulturkrockar. Detta blev inte minst uppenbart efter attentatet år 2010 då två svenska officerare stupade efter ett attentat utfört av en gärningsman i polisuniform.¹²⁰

Även behoven inom luftarenan ökade under denna period. I allt högre grad nyttjades *Close Air Support* (CAS) som understöd eller komplement till markstridskrafterna, vilket ställde krav på förmågan *Forward Air Control* (FAC), dvs. att kunna interagera med och leda in resurser som attackflyg eller attackhelikoptrar. Vid flera tillfällen kunde exempelvis numerärt underlägsna och kringrända svenska enheter dra ur eller undsätta sårade genom understöd från luften.¹²¹ Behoven inom skydd och uthållighet innebar även krav på sjukvårdsfunktionen och inte minst krav på att tillgå och kunna leda in sjukvårdshelikoptrar vid medicinsk evakuering (*Medical Evacuation*,

¹¹⁷ Försvarsmakten, *Erfarenhetsanalys OMLT Kandak FS18-20*, HKV bet 01 800:55067, 2012-03-26.

¹¹⁸ Se exempelvis slutrapporterna för FS17-FS21 eller Försvarsmaktens erfarenhetsrapport: Försvarsmakten, *Erfarenhetsanalys OMLT Kandak- En rapport från INS ERF ANA*, HKV 01 800:55067, Bilaga 1.

¹¹⁹ Utkast till erfarenhetsrapport delgiven författarna.

¹²⁰ Se exempelvis beskrivningarna i FS18 slutrapport.

¹²¹ Se exempelvis beskrivningarna i FS19 slutrapport.

MEDEVAC).¹²² I och med de offensiva operationerna och det ökande antalet stridskontakter bedömdes den traditionella militära sjukvårdsfunktionen som otillräckligt. I allt större utsträckning behövdes mindre men högkvalitativa sjukvårdsresurser som kunde understödja manöverenheterna nära den taktiska verksamheten och ge framskjuten men avancerad akutvård, till ett fåtal skadade.¹²³

I takt med att lägesbilden klarnade och förutsättningarna till de lokala säkerhetsresurserna ökade så ökade också behoven av att kunna samordna resurserna med de civila organisationerna. Inom den svenska ledningen av PRT MeS fanns ett fåtal civila rådgivare inom funktionerna gender, politik och utveckling. 2010 skapades ett ”civilt kontor” inom PRT MeS som syftade till att sammanhålla och företräda de civila uppgifterna och insatserna inom operationen.

I takt med att fokus också skiftade till att i högre grad stödja lokalbefolkningen direkt framstod problematiken med kulturella och religiösa skillnader gällande hur män och kvinnor kan verka och agera i Afghanistan allt tydligare. Detta ökade behoven hos den svenska kontingenten att kunna operera och agera på ett genderanpassat sätt. Som nämns ovan innefattade det civila kontoret en genderrådgivare, *Gender Field Advisor*, men det utgjorde endast en liten del av behovet som innefattade allt från allmänkunskap hos den svenska styrkan till utbildning, problemförståelse och stöd från svenskt nationellt håll.

Den svenska insatsen i Afghanistan har i perioder varit omtvistad, den har debatterats i riksdagen och har periodvis rönt stor uppmärksamhet i media, inte minst avseende förbandens utrustning och materiel.¹²⁴ Även uppgifterna om att svenskar deltagit i strider som lett till att motståndare nedkämpats, inte minst när detta utförts av specialförbanden, har varit omdebatterade. Andra omdebatterade aspekter har varit koppling till OEF och USA:s krig mot terrorismen.¹²⁵ Därutöver har ett antal dokumentärer som skildrar insatsens vardag producerats. Omfattningen av mediabevakning under den svenska ISAF-insatsen följer (baserat på urvalet nedan, se figur 8) i stort den svenska numerären och insatsens

¹²² Ges av den övergripande bilden från slutrapporter FS14-23.

¹²³ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

¹²⁴ Se exempelvis: *Ny teknik*, 2007-11-14, Sjukvårdshelikoptrarna huvudvärk för Tolgfors; *Göteborgsposten*, 2009-11-09, Ledare: Utan läkare inga soldater.

¹²⁵ Se exempelvis: *Svenska dagbladet*, 2014-01-30, Svensk militär dödade al-qaida-män; *Dagens nyheter*, 2014-01-25, Sveriges hemliga krig; *Aftonbladet*, 2010-06-21, En försvarsmakt för elitister och rasister.

intensitet, med högst nivå i anslutning till dödsfall och perioder med hög frekvens av stridskontakter. Denna period innebar därför ett ökat fokus på hur media presenterade Försvarsmakten varvid behov av en tydlighet och att proaktivt hantera information uppstod.

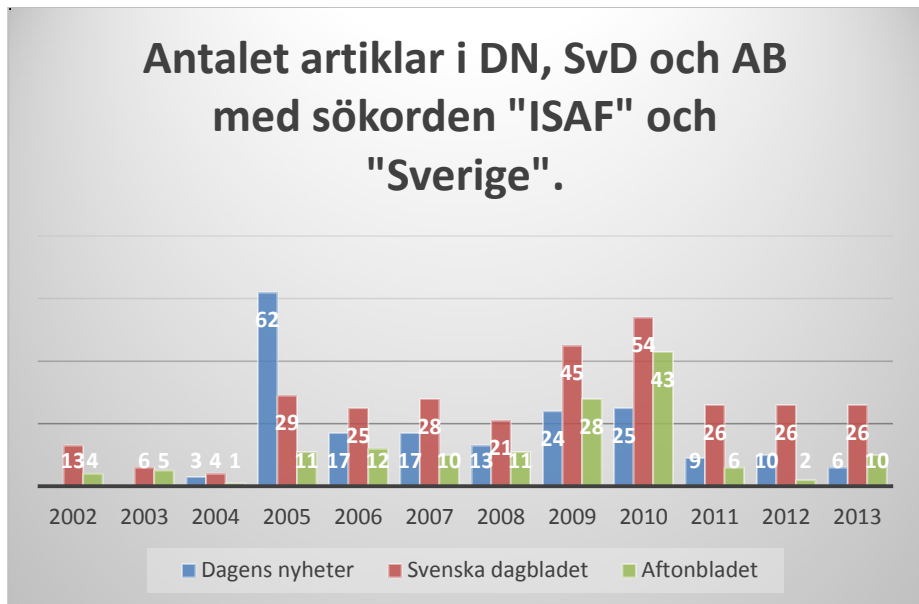


Fig 8. Statistik över antalet tidningsartiklar med metakodningen "Sverige" och "ISAF" i tidningarna Dagens Nyheter, Svenska Dagbladet och Aftonbladet (AB). Notera att detta inte behöver innebära att andra artiklar inte kan hantera ämnet, notera också att det i diagrammet saknas siffror för Dagens Nyheter under åren 2002-2003.

När det blev alltmer påtagligt för den svenska befolkningen, och inte minst anhängarna till soldater som tjänstgjorde i insatsen, att det verkligen fanns stora risker och att svensars liv stod på spel blev den massmediala bilden något som Försvarsmakten i allt högre grad fick förhålla sig till, både i Sverige och i insatsområdet. Detta innefattade allt ifrån att förmedla tillräcklig information och korrekt information till anhängarna och media men också om att förankra uppgiften och verksamheten hos svenska folket, och på lång sikt profilera Försvarsmakten som en attraktiv arbetsgivare.¹²⁶

¹²⁶ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10); Bergman, Magnus (intervju 2014-05-20); se också resonmenagen i slutrapporterna för FS17-FS21.

4.4 Överlämning och militär nedtrappning (2012-2014)

Sammanfattning:

Under denna period påbörjades en utfasning av de militära manöverförbanden till förmån för civila och militära resurser som skulle stå för utbildning och rådgivning till de afghanska säkerhetsstyrkorna och andra delar av samhället. Likt i övriga Afghanistan överlämnades också säkerhetsansvaret för provinserna i PRT MeS tidigare ansvarsområde en efter en till afghanska myndigheter.

Målsättningen med ett afghanskt säkerhetsansvar innebar att det svenska ansvarsområdet behövde vara tillräckligt säkert för att kunna lämnas, samtidigt som de lokala säkerhetsstyrkorna behövde ha uppnått en tillfredsställande förmåga att kunna ta över ansvaret. Samtidigt med denna överlämning skedde en omfattande campavveckling och transport av materiel till Sverige, vilket ställde stora krav på fungerande och samordnad logistik.

Trots denna överlämning och påbörjade militära urdragnings är det emellertid fortfarande oklart i vilken grad och omfattning som ISAF och dit tillhörande resurser kommer att finnas kvar i Afghanistan framöver. Med start från slutet av 2014 kommer åtminstone en Nato-ledd utbildningsinsats, *Resolute Support Mission* (RSM) ha initierats.

I det svenska ansvarsområdet överfördes den tidigare militära ledningen till en civil befälhavare och organisationen bytte namn till *Transition Support Unit*. Liksom tidigare fanns under denna period behov av ledningsmässig koordinering av nationella resurser hemifrån Sverige.

4.4.1 Förutsättningar och läge

Redan år 2010 påbörjade många av ISAF-medlemmarna planeringen för utfasning av de militära styrkorna. Detta berodde inte minst på en växande skepticism bland väljare på hemmafronten, samt genom efterdyningarna av den ekonomiska krisen, vilket innebar kraftiga nedskärningar av offentliga utgifter i flera västländer. Under perioden 2012 till 2014 genomförs i sekvenser en

överföring [eng. *transition*] av säkerhetsansvaret till afghanska myndigheter.¹²⁷ Under 2012 och 2013 fortsatte emellertid våldet mot civila på en marginellt förhöjd nivå jämfört med tidigare, en särskild ökning var riktade attacker mot civila tjänstemän, religiösa ledare och representanter för de lokala samhällena.¹²⁸

Exakt vilket roll Nato och ISAF (eller dess efterträdare) kommer att ha framöver är ännu oklart, men det fortsatta stödet till de afghanska säkerhetsstyrkorna, biståndsnivåerna och utfallet av presidentvalet är troligtvis avgörande för utvecklingen¹²⁹. Nedtrappningen av ISAF har skett parallellt med initieringen av en Nato-ledd utbildningsinsats, *Resolute Support Mission* (RSM) som planeras starta i slutet av 2014. RSM skall fokusera på utbildning och rådgivning till ANSF som då övertagit ansvaret för säkerheten i landet.¹³⁰

4.4.2 De militära behoven

Från att ha varit en styrka på runt 500 personer är planen att den svenska insatsen i slutet av 2014 ska omfatta ungefär 50 personer. I takt med denna neddragning ökar andelen civila befattningar i styrkan. I och med avvecklingen av de mer säkerhetsfokuserade manöverdelarna är nu fokus långsiktigt utvecklingssamarbete och politiskt stöd, samtidigt som flera delar av hotbilden kvarstår, om än att de svenska enheterna inte längre aktivt försöker påverka motståndaren med manöverdelar. I ISAF-propositionen för 2013 meddelas att:

*Den samlade svenska insatsen, och därmed TST-strukturen, upphör sommaren 2014 då den nuvarande svenska militära närvaron inom ramen för ISAF avslutas.*¹³¹

Förändringen av förbandsbidraget och organiseringen i Afghanistan har däremot varit en stegvis genomförd process. År 2012 omvandlades PRT-organisationen

¹²⁷ Nato, *Inteqal: Transition to Afghan lead*. http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_87183.htm (hämtad 2014-03-28); Cordesman, H Anthony, 2013, *The Afghan war in 2013-Meeting the challenges of transition, Volume III Security and ANSF*, CSIS, ss. 136-149.

¹²⁸ FN, UNAMA, 2013, *Afghanistan- Annual report 2013, protections of civilians in armed conflict*, http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/Feb_8_2014_PoC-report_2013-Full-report-ENG.pdf, ss. 1-7.

¹²⁹ Bergman, Magnus (intervju 2012-05-20); Cordesman, H Anthony, 2013, *The Afghan war in 2013-Meeting the challenges of transition, Volume III Security and ANSF*, CSIS, ss.146-155.

¹³⁰ Regeringen, 2013, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan*, Prop 2013/14:33.

¹³¹ Regeringen, 2013, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan*, Prop 2013/14:33, s. 21.

till ett *Transition Support Team* (TST) vilket fick en civil chef och ledning.¹³² Nästa steg i övergången mot ett mer civilt stöd skedde 2013 och då kom organisationen att benämnas *Nordic Baltic Transition Support Unit* (NB TSU).¹³³ Bidraget under denna period var främst inriktat mot militära och polisiära utbildningsinsatser i provinserna Balkh och Samangan. Benämningen Nordic Baltic står för ett nordiskt-lettiskt samarbete där nationerna delat en gemensam ledningsstruktur med manöverförband, lednings-, logistik- och rådgivningsenheter. Utöver detta har Sverige under perioden även haft helikopterförband insatta. Det var först under denna period som det svenska militära bidraget beskrivs ha haft tillgång till all de förmågor som tidigare varit gränssättande, inte minst genom tillförseln av Helikopter 16.¹³⁴

Denna avslutande period av den militära insatsen i Afghanistan har utmärkts av överlämnande av säkerhetsansvaret och nedtrappning av de militära resurserna, parallellt med utökning av civila rådgivare. Dessutom har ansvaret för organisationen delats med andra nordiska länder och Lettland. De operativa behoven har därför präglats av att under ordnade former kunna avveckla och återställa materiel och camper i takt med den afghanska etableringen. Avvecklingen av camper och återställande av materiel har innefattat stora behov vad gäller transporter, en resurs som inte är nationell utan samordnas med andra nationer i samma situation.

En utmaning har varit att skapa förutsättningar för kommande utbildnings- och rådgivande stöd samt överlämnande av säkerhetsansvar till de lokala säkerhetsstyrkorna parallellt med verksamheten kring nedtrappning och hemtagning av de militära resurserna.

¹³² Regeringen, 2013, *Fortsatt svenskt deltagande I den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan*, Prop 2013/14:3, s. 15.

¹³³ Regeringen, 2013, *Fortsatt svenskt deltagande I den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan*, Prop 2013/14:33, s. 22.

¹³⁴ Silwer, Anders (intervju 2014-06-05).

5 Omsättning av behoven och Försvarsmakten efter ISAF - påverkan och centrala lärdomar

Nedan sammanförs lärdomar för, och påverkan på, Försvarsmakten utifrån de behov och förutsättningar som uppkom i ISAF-insatsen. Kapitlet redogör också, i möjligaste mån, för konkurrerande drivkrafter som påverkat eller motverkat denna utveckling, utifrån de allmänna beskrivningarna av Försvarsmakten i kapitel 3. Utgångspunkten för kategoriseringen nedan är det analytiska ramverk, i form av krigföringsförmågan bestående av fysiska, konceptuella och moraliska faktorer, som presenterades i kapitel två.

5.1 Fysiska faktorer

Sammanfattning:

Insatsen i Afghanistan har påverkat de fysiska faktorerna genom i första hand markstridskrafternas anpassning till behoven under den mest intensiva perioden 2008-2012, och i viss mån den upptrappning som då rådde. Denna anpassning ledde till tillförsel av flera nya förmågor och system. Mest tydligt är sambandet mellan insatsens behov och utvecklingen av förmågan att skydda sig mot IED:er (vari ammunitionsröjare bara utgör en delmängd). Delar av den anpassning som initierades uppnåddes däremot på bekostnad av behov för det nationella försvaret. Men insatsen innebar också en revidering av uppfattningen om att lätt infanteri och samverkansresurser kunde lösa alla uppgifter.

De uppkomna behoven inom såväl verkan som rörlighet men framför allt *skydd* innebar ett fokus på (för fredsinsatser) medeltunga fordonssystem, med en skyddsnivå anpassad för handburet pansarvärn och vägbomber. Anpassning för att fylla dessa skyddsbehov skedde exempelvis genom Personterrängbil 6 (Galten) samt en högre grad av mekanisering av manöverenheterna. Därutöver har även den enskilda soldatens utrustning förbättrats, inte minst avseende stridsutrustning och mörkerstridsmedel. Utvecklingen av förmågan *Taktisk UAV* hade tidigare avbrutits men återupptogs i och med behov som uppstod under den mest intensiva fasen.

Andra delar som utvecklats till följd av i insatsen uppkomna behov är *sjukvårdsfunktionen*, denna har anpassats för att kunna genomföra mycket kvalificerat stöd till ett litet antal sårade eller skadade. Eftersom både motståndaren, terrängen och förlustkänsligheten försvårade landtransporter uppstod även behov av helikopterstöd för *medicinsk evakuering*. Dessa behov påverkade kraftigt beslutet om anskaffningen av Helikopter 16, eftersom leveransen av Helikopter 14 var fortsatt försenad. Behoven av ledning av flygstridskrafter, inte minst avseende bekämpning av markmål, har vidare stärkts genom utvecklingen av *Forward Air Control* (FAC).

ISAF-insatsen har inte direkt påverkat sammansättningen av Insatsorganisation 2014 (IO14), men den har påverkat vilka enheter som varit prioriterade att organisera och utrusta. Insatsen har också visat på utmaningar runt uthålligheten avseende vissa specialistområden, exempelvis seniora officerare för rådgivning och stöd inom OMLT samt ammunitionsröjnings- och sjukvårdspersonal.

5.1.1 Stridskrafter, plattformar och system

I och med att antalet stridskontakter ökade markant efter 2008 märktes också en ökning av rapporteringen kring vilka förmågor och förbandstyper som behövdes och vilka kraven var på dessa. Den allmänna försvarsmaktsdiskursen före denna tidsperiod beskrivs allt mer ha lutat åt att i princip alla förband skulle vara lätta i syfte att uppnå en hög strategisk rörlighet, på bekostnad av skyddsnivå och eldkraft.¹³⁵ En viktig drivkraft för lättare manöverförband anges ha varit ansvaret för NBG 2007-08 där transportförmåga och logistik var centrala planeringsutmaningar som också påverkade materialanskaffningen. Ett av de materiellprojekt som exempelvis är spårbara till behoven i NBG var planerna på att anskaffa ett eget svenskt C-17 Globemaster (transportflygplan för strategiska transporter).¹³⁶ Detta projekt avbröts däremot av kostnadsskäl 2007 och istället valde Sverige att samarbeta med elva andra länder i ett slags andelssystem.¹³⁷ Att

¹³⁵ Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30); Brännström, Anders (intervju 2014-04-10); Lindström, Anders (intervju 2014-05-22).

¹³⁶ Regeringen, 2007, Prop 2007/08:56, *Multilateralt samarbete om strategiska flygtransporter*, ss. 3-4; Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30).

¹³⁷ Odenberg, Mikael (intervju 2014-03-25); Försvarsmakten, 2009, *C-17 Levererad*, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2009/07/c-17-levererad/> (hämtad 2014-05-26); Regeringen, 2007, Prop 2007/08:56, *Multilateralt samarbete om strategiska flygtransporter*.

det på den politiska nivån fortsatt var de expeditionära snabbinsatserna som var dimensionerande år 2009 är tydligt från regeringens inriktningsproposition:

Fortfarande är huvuddelen av arméstridskrafterna att betrakta som tunga. Endast en mindre del av arméstridskrafternas förband är lätta förband med hög förmåga till rörlighet. I förhållande till dagens behov av ökad användbarhet, tillgänglighet och flexibilitet, inklusive rörlighet, bör förhållandet, förskjutas mot en högre andel lätta förband.¹³⁸

Den försämrade utvecklingen i Afghanistan beskrivs däremot med tiden ha blivit något av en vattendelare som åter pekat på behovet av att kunna tillgå tyngre enheter även i fredsfrämjande insatser, exempelvis stridsfordon. Enligt dåvarande Armétaktisk chef (ATCH) blev även den åter gryende nationella försvarsuppgiften med tiden en påverkansfaktor för viljeinriktningen avseende ”tungt” och ”lätt”. Dessa två drivkrafter har därför troligtvis haft någon grad av växelverkan under de sista åren. Enligt ATCH¹³⁹ och dåvarande ställföreträdande insatschef ledde den försämrade utvecklingen i Afghanistan till en efterhandssituation där svenska enheters tillgängliga materiel inte motsvarade behoven i insatsområdet. Detta förhållande åtgärdades dock över tiden, inte minst genom en ökad mekanisering, med tyngdpunkt på skyddsnivån.¹⁴⁰ ISAF-enheternas förutsättningar i relation till behoven var däremot ingen försvarsmaktsintern angelägenhet utan även något som väckte medialt intresse (se avsnitt 5.3.1 nedan). Det höjda tonläget angående de svenska ISAF-förbandens materiella förutsättningar ledde bland annat till att dåvarande försvarsminister sommaren 2009 skrev i Dagens nyheter:

Försvarsmakten och regeringen står i ständig kontakt. Skulle ett utvidgat mandat för närvaron krävas eller ny materiel behövas rapporterar Försvarsmakten det. Regeringen föreslog på sådan grund riksdagen den förstärkning som nu genomförs.

Säkerheten i insatsen påverkas både av tillgänglig materiel, soldaternas utbildning och det taktiska uppträdandet på plats. Tunga fordon som ger hög skyddsnivå är nödvändiga i fordonsparken. Men de svenska soldaterna får inte riskera att separeras från civilbefolkningen. Därför behövs en mix av fordon att välja bland. Att den svenska styrkan har god relation till civilbefolkningen är starkt säkerhetspåverkande. Det ger tips om var minor finns och möjliggör en bättre bild av situationen.

¹³⁸ Regeringen, 2008, *Ett användbart försvar*, Prop 2008/2009: 140, s.59.

¹³⁹ ATCH var vid tidpunkten tillika Arméinspektör (AI).

¹⁴⁰ Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30); Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

*Försvarsmakten och förbandschefen på plats avgör var, hur och med vilken materiel soldaterna uppträder.*¹⁴¹

Det kan vara intressant att beakta att Sverige i till exempel Bosnien, Kosovo och Liberia nyttjade relativt tunga mekaniserade enheter. Detta förfarande kan sägas ha kännetecknat de större förbandsbidragen under 90- och början av 00-talet. Det är möjligt att detta var ett resultat av att den dåvarande inriktningen, tvärtemot emot det senare insatsförsvaret, inte tillät utveckling, utbildning och utrustning av insatsspecifika förbandstyper som inte var relevanta för det nationella försvaret. Sverige skickade helt enkelt förband som huvudsakligen utrustats och utbildats för de nationella behoven (jämför avsnitt 2.1).

Dåvarande ATCH anger däremot att det inte fanns en självklar isolerad anledning till att förbandet utrustats för lätt. Förutom den allmänna diskursen, både i Sverige och internationellt, kan det enligt ATCH också ha funnits en uppfattning om att tunga fordons- och vapenalternativ skrämmar lokalbefolkningen och därigenom försvårar kontakt eller att behoven av rörlighet (på väg) var överordnade skydd och verkan, eller rörlighet på stridsteknisk nivå. Denna typ av resonemang är också mycket tydlig i de första svenska kontingentschefernas rapportering och hos den svenska insatsledningen samt i utslagorna till FOI:s utvärdering från 2009.¹⁴²

Den stora vikten av att ha få kontakter med civilbefolkningen och detta behovs *motsatsrelation* till skyddsnivån och eldkraft är däremot, enligt författarna, något av en truism, som inte undergått en djupare kritisk granskning. Argumentet att kontakten utgjorde en avgörande del av förbandets skydd borde i så fall inneburit ett större behov av lätta enheter allteftersom säkerhetssituationen förvärrades.¹⁴³

Det kan även vara intressant att, ur ett mer stridstekniskt perspektiv beakta den faktiska skillnaden som uppträdde efter mekaniseringen, eftersom soldaterna huvudsakligen patrullerade avsuttet i bebyggelse, blev skillnaden att tyngre fordon ställdes utanför bebyggelsen istället för mitt i.¹⁴⁴ Det är möjligt att vinsterna vid högre eldkraft och skydd därför övervägde nackdelarna, åtminstone ur ett socialt, kommunikativt perspektiv.

¹⁴¹ *Dagens Nyheter*, Debatt 29 juli 2009, Tolgfors, Sten, "Därför strider svenska soldater i Afghanistan".

¹⁴² Se exempelvis slutrapporterna från FS01 till FS 14; Lindström, Anders (intervju 2014-05-22); Derblom, Markus m.fl, 2009, *Utvärdering PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE.

¹⁴³ Ett annat intressant exempel skulle kunna vara det svenska förbandsbidraget till UNMIL i Liberia, där svenska manöverenheter utrustade med CV90 istället beskrivs som en kraftigt lugnande och stabiliserande faktor och därför fick utgöra del i FN:s snabbinsatstyrkor.

¹⁴⁴ Se exempelvis beskrivningarna av skyttekompaniets verksamhet i slutrapporterna för FS17-FS21.

En annan möjlig förklaring till att svenska enheter utrustades lätt anges vara att analysen av säkerhetsläget och trenden helt enkelt var felaktig eller att signalerna var feltolkade, behovet av tyngre materiel och understöd ansågs därför vara mindre.¹⁴⁵ Chefen för dåvarande Arméns taktiska kommando (ATK) 2005 beskriver däremot att det var åtgärderna som var fel, att hot- och att hot- och riskanalysen som tillhandahölls av Militära Underrättelse- och Säkerhetstjänsten (MUST) beskrev de hot som sedan uppkom, men att beslutet likväl blev att sätta in fordon utan beväpning eller verklig bepansring. Detta förhållande innebar i så fall att omsättningen av hot- och riskanalysen, fram till förlusterna år 2005, inte var tillräckligt kopplat till resurser för att minska hoten, exempelvis tyngre fordon, mer sjukvårdsresurser etc.¹⁴⁶ Författarna vill också öppna för möjligheten att det helt enkelt tog lång tid innan Afghanistaninsatsen blev betraktad som en utdragen insats, vilket kan ha påverkat villigheten att expandera behoven inom logistiken samt att ISAF och inte minst britterna hade en mycket tydlig lätt ansats vilket hade försvårat ett svenskt eget spår och en avvikande ”tung” svensk insats.¹⁴⁷

Efter förlusterna 2005 beskrivs det som att det ”blev panik och beställdes grejer i höger och vänstervarv”¹⁴⁸. Utmaningen beskrivs också varit att förändringar av förbandets materiel inte bara bestod av att skicka ner nya fordon, ”som är det enklaste i världen”¹⁴⁹, utan att få hela systemet med utbildning, reservdelar och tekniker på plats. Skildringarna av processen mellan år 2005 och 2008 innehåller också beskrivningar som tyder på ett mått av tröghet, dvs. att kostsamma och omfattande förändringar krävde en uppslutning och övertygelse som inte blev tillgänglig förrän det egentligen var försent.¹⁵⁰ Detta skulle kunna tolkas som ett relativt reaktivt beteende. Försvarsmaktens reaktionstid, från uppkommit behov till att en ny förmåga var på plats, beskrivs ha varit cirka 12-18 månader.¹⁵¹ Detta bör idag däremot förstås mot att det 2008 inte fanns några stående förband, varpå rekrytering och utbildning troligtvis utgjorde en stor del i reaktionstiden. I de

¹⁴⁵ Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30).

¹⁴⁶ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

¹⁴⁷ Olsson, Angelica och Wiklund Hull, Cecilia, 2011, *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*, FOI-R--3239--SE.

¹⁴⁸ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

¹⁴⁹ Ibid.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Lindström, Anders (intervju 2014-05-22).

framtida fall behov rör specialistresurser eller stora volymer skulle detta däremot kunna vara en kvarvarande utmaning (se avsnitt 5.1.2 nedan).¹⁵²

Den lärdom som dåvarande ATCH redovisar är däremot att Försvarsmakten i framtiden bör bemöta osäkerhet genom att ”gå in tungt” från början och sedan ta bort det som med tiden bedöms överflödigt.¹⁵³ Ett sådant förhållningsätt hade kanske ändå lett till en liknande situation, genom att säkerhetsläget inledningsvis var relativt gynnsamt. Det är däremot möjligt att det hade krävts en större enighet om att minska exempelvis skyddsnivån, jämfört med att öka den. Trögheten i systemet skulle då gynna de insatta förbanden, åtminstone avseende förmågan till skydd och verkan. Ett exempel som däremot skulle kunna styrka en sådan förändring av förhållandet till osäkerhet är att den amfibiestyrka som sattes in i Tchad under 2007 utrustades med relativt tunga fordons- och vapensystem, inklusive vapensystem för indirekt eld i form av lätta granatkastare.¹⁵⁴ Under perioden mellan från 2008 till 2010 skedde också en gradvis mekanisering av den svenska styrkan. Obepansrade fordon byttes mot den betydligt tåligare Personterrängbil 6 (Galten), Pansarterrängbil 203 (Patria), den modifierade Stridsfordon 9040C, samt Bandvagn 410. Enligt den efterföljande insatschefen var det först omkring 2012 som förbandet hade den materiel som uppgiften krävde.¹⁵⁵ Samma respondent ger också uttryck för att det var det nya uppträdandet, i och nära motståndarens kärnområden, kombinerat med nya insatsregler, som innebar behov av tyngre enheter.¹⁵⁶ Det bör i detta sammanhang beaktas att det inte nödvändigtvis bara är problem utan också *möjligheter* som drivit utvecklingen, de nya förutsättningarna möjliggjorde ett större nyttiggörande av de västerländska styrkornas överlägsna eldkraft.

Det är däremot viktigt att beakta en semantisk skillnad i vad som menas med just ”tung” fordon eller tunga alternativ. I Afghanistaninsatsen innebar detta bepansrade fordon med möjlighet att i någon utsträckning strida uppsatt samt en minskad sårbarhet mot minor och vägbomber. ”Tungt” måste därför ställas i relation till de inköpta eller leasade icke-bepansrade eller lätt bepansrade civila fordon som först nyttjades. I arméns utvecklingsplan från 2013 beskrivs däremot fordonssystem som pansarterrängbilar och personterrängbilar som ”lätta” i

¹⁵² Se exempelvis: Riksrevisionen, *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*, RIR: 2013:22, ss. 1-34 och 45-46.

¹⁵³ Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30); Brännström, Anders (intervju 201-04-10).

¹⁵⁴ Wiklund, Mikael och Jonsson, Ulf, 2009, *Redo för allt- En studie av materielplanering inför internationella insatser*, FOI-R--2906--SE, ss .51-63.

¹⁵⁵ Silwer, Anders (intervju 2014-06-05).

¹⁵⁶ Ibid.

relation till den materiel som en kvalificerad motståndare skulle nyttja. De insatstypspecifika system som införts på bredden genom Afghanistaninsatsen har således en mycket begränsad relevans i högintensiva nationella scenarier. De medeltunga stridsfordon 90 utgör här ett undantag, som nämnts ovan utgör dessa, tillsammans med stridsvagnar, kärnan i arméns slagkraft även i nationella insatser.¹⁵⁷

Det bör också uppmärksammas att de grundläggande förmågorna (se avsnitt 2.2) kan få olika utfall på olika krigföringsnivåer. Även om lätta, hjulgående fordon kan ha hög rörlighet på den strategiska nivån, dvs. att de är lätta att flytta till ett operationsområde, så innebär inte detta samma rörlighet på taktisk nivå. Om en motståndare nyttjar vapensystem såsom vägbomber, och fordonen bara kan framrycka på (fåtaliga) vägar minskar rörligheten på taktisk och inte minst stridsteknisk nivå. Det kan därför finnas ett motsatsförhållande mellan strategisk och taktisk nivå som är värd att beakta.

Genom mindre materielslag har gått i ett slags snabbspår, genom medel som tillförts Försvarmaktens insatschef, genom placering i Försvarmaktens materielpplan. Denna pott möjliggjordes bland annat genom överskott från JAS-anskaffningen och anslaget rörde sig i häradet om cirka 300 miljoner kronor¹⁵⁸. De första medlen tillfördes efter förlusterna 2005. Avsikten med detta snabbspår var att akuta behov i en insats skulle ges en snabbare återkoppling och respons än genom gängse rutiner för materielbeställningar. Snabbspårsmedlen brukades främst för att tillfredsställa behov avseende soldatens personliga utrustning samt för olika skyddsanordningar till fordon, särskilt kopplat till IED-hotet.¹⁵⁹ Medlen användes även för den första nordiska stridsgruppen 2007-2008 men fortsatte sedan nyttjas över tiden.¹⁶⁰ Fördelen med de förkortade reaktionstiderna måste dock ställas i kontrast till att om ett nytt materielsystem beställs, eller om ett befintligt nyttjas utanför den långsiktiga planeringen, så påverkar det oundvikligen ekonomin på lång sikt vilket får konsekvenser för den långsiktiga planeringen av de militära resurserna och inte minst den nationella verksamheten. Dessutom ställer detta krav på att kunna utbilda den nyttjande personalen i den takt som nya system inkommer, något som inte alltid är helt lätt under pågående insats.

¹⁵⁷ Försvarmakten, 2013, *Arméns utvecklingsplan (AUP) 2014-2023*, HKV bet 01 600:60009, s. 1.

¹⁵⁸ Silwer, Anders (intervju 2014-06-05).

¹⁵⁹ Lindström, Anders (intervju 2014-05-22)

¹⁶⁰ Holmberg, Sven (intervju 2014-03-30); Wolpher, Olof (intervju 2014-03-30).

Beträffande Försvarmaktens helikopterresurser så var helikopteransaffningen ett problem under 00-talet genom den fortsatt försenade Helikopter 14 (*Nato Helicopter for the 90s*, NH-90). Helikopterresurserna utreddes senast år 2010 och enligt utredningen var behoven av helikopterresurser kopplat till Försvarmaktens hela uppgiftsregister och ett längre tidsperspektiv. På kort sikt identifierades däremot också behov i de pågående insatserna, och då främst inom området medicinsk evakuering (MEDEVAC).¹⁶¹ Behovet i Afghanistan beskrivs ha satts på sin spets genom IED-överfallet mot en RG32 år 2009 då en tolk stupade och flera svenskar sårades¹⁶². År 2011 påbörjades istället en helikopterinsats i Afghanistan med en befintlig men modifierad version av helikopter 10B. Detta skedde samtidigt som en skyndsam anskaffning av 15 stycken amerikanska Blackhawk-helikoptrar, helikopter 16, påbörjades för att tillfredsställa de fortsatta behoven i Afghanistan. Beslut om anskaffning togs av regeringen 2010. De första helikoptrarna levererades 2011 till Försvarets Materielverk (FMV) för att 2012 levereras till Försvarmakten och året därefter vara insatta i Afghanistan.¹⁶³ Den i jämförelse mycket snabba anskaffningsprocessen och införandet brukar allmänt förklaras med att inga svenska anpassningar gjordes utan att helikoptersystemet införskaffades i befintligt skick.¹⁶⁴ Förutom att behoven av helikoptrar uppstod genom ISAF-insatsen så går det inte heller att bortse från att själva *deltagandet* möjligtvis också var en förutsättning för både den snabba affären och det amerikanska stödet med utbildning. Förutom helikoptrar ville Försvarmakten genomföra insats med stridsflyg. Den tänkta uppgiften för dessa var spaning. Kvalificerad spaning från luften var ett av Natos uttalade behov. Så blev det emellertid inte, inte minst på grund av kostnaden.¹⁶⁵

Ett av de tydligaste militära behoven, både i ISAF som helhet och för det svenska ISAF-bidraget, var att kunna hantera hotet från IED:er och minor. Dessa vapensystem utgjorde ett av de mest tongivande inslagen i hotbilden mot såväl den internationella och nationella insatsen som lokalbefolkningen. Behovet av att

¹⁶¹ Statens Offentliga utredningar, *Försvarmaktens helikopterresurser- Slutbetänkande militärhelikopterutredningen*, SOU 2010:50, ss. 48-50.

¹⁶² Silwer, Anders (intervju 2014-06-05).

¹⁶³ Försvarets Materielverk, <http://www.fmv.se/sv/Projekt/Helikopter-16/> (hämtad 2014-03-18); Försvarmakten, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/materiel-och-teknik/luft/helikopter-16/> (hämtad 2014-03-18).

¹⁶⁴ En populär anekdot (med oklar sanningshalt) beskrivande regeringens styrning är att en nyckelaktör yttrade: "Vi ska inte ställa ett enda svenskt särkrav, om de så levereras med texten 'God Bless America' så ska inget ändras!". *Svenska dagbladet*, 3 mars 2013.

¹⁶⁵ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

ha tillgång till nationella kvalificerade resurser för att hantera hotet var avgörande för insatsen. Förmågan att utveckla hanteringen av minor och andra explosiver var sedan tidigare uppdelad mellan Röjdykardivisionen inom Marinen och Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscenter (SWEDEC). SWEDEC har under tiden för insatsen i Afghanistan utvecklat förmågan att hantera IED-hotet som det uppträdde i det svenska ansvarsområdet. Sannolikt kommer IED-hotet existera även i framtida insatser i någon form, men inte vara lika framträdande i ett invasionsförsvar.¹⁶⁶ På grund av IED-hotets magnitud och troliga närvaro i framtida insatser, samt den tid och de resurser med vilken den svenska ammunitionsröjningsförmågan uppnåts, kommer förmågan att vidmakthållas i Försvarmakten.¹⁶⁷ Men antalet enheter som upprätthåller förmågan kommer troligtvis att minskas.

Ytterligare en förmåga som utvecklats efter de taktiska behoven under insatsen är tillgången till kvalificerade sjukvårdsresurser, materiel och utvecklad sjukvårdsutbildning. Den traditionella sjukvårdsfunktionen inom Försvarmakten byggde på att ha större sjukvårdsresurser med hög patientkapacitet långt tillbakadraget i insatsområdet. Förutsättningarna under insatsen pekade på behovet av att kunna tillföra högkvalitativ sjukvård för enstaka patienter långt ut i stridsområdet. Tillgängligheten beskrivs inom Försvarmakten utgå från ”*the golden hour*”, d.v.s. att en patient skall få avancerad sjukvård inom loppet av 60 min, vilket kraftigt ökar överlevnadschanserna. Konceptet som byggdes upp innefattar framskjuten kirurgisk förmåga, medicinsk evakuering och kamratsjukvård.¹⁶⁸ Till del präglades funktionsutvecklingen också av kopplingar till de konceptuella och moraliska faktorerna. Förutom de rent etiska vinsterna är denna utveckling troligtvis också intimt kopplad till *förlustkänsligheten*, detta diskuteras vidare under avsnitten 5.2 och 5.3 nedan. En annan funktion där taktiska behov påverkat utvecklingen är soldatens personliga utrustning. Efterhand som stridssituationerna blev fler uppstod krav ”*som egentligen alltid varit självklara*”¹⁶⁹ tydliga. Utvecklingen av soldatssystemet med skyddsutrustning, stridsvästar och mörkerstridsmedel är tydligt kopplade till de erfarenheter som drogs under stridskontakter i Afghanistan.¹⁷⁰

¹⁶⁶ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10); Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30).

¹⁶⁷ Silwer, Anders (intervju 2014-06-05).

¹⁶⁸ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

¹⁶⁹ Lindström, Anders (intervju 2014-05-22).

¹⁷⁰ Lindström, Anders (intervju 2014-05-22); Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30); Silwer, Anders (intervju 2014-06-05).

Behovet av taktisk UAV var också känt sedan tidigare, och var en del av den breda militärteoretiska och militärtekniska diskursen. Förmågeutvecklingen runt obemannade flygfarkoster tillhörde däremot de utvecklingsprojekt som lades ner genom *Genomförandegruppen* år 2008.¹⁷¹ Utvecklingen av en taktisk UAV-förmåga återtogs däremot efter bland annat en utfrågning i försvarsutskottet där dåvarande ATCH svarade nej på frågan om de svenska förbanden hade tillgång till rätt materiel och utrustning.¹⁷² Således var UAV-behovet i Försvarsmakten inte ursprungligen draget ur ISAF-insatsen, men införandet var det. Taktisk UAV 03, eller *Örnen*, levererades till Försvarsmakten i slutet av 2011, och tillfördes 32. Underrättelsebataljonen.¹⁷³ Örnen kom också att nyttjas under den senare delen av insatsen med ett resultat som uppfattas som mycket positivt. Samtidigt som detta blev ett tillfälle att för första gången nyttja denna typ av inhämtande system under en pågående insats så blev också effekten och nyttan mycket stor i det operativa arbetet. Regeringens styrningar år 2008 innebar även att ett stort antal andra projekt, som senare skulle få relevans för behoven i Afghanistan, avbröts, exempelvis: kompletteringsanskaffning av splitterskyddad RG 32 ”Galten”, materiel för flygunderstöd av markförband- så kallat CAS samt modifiering och renovering av stridsfordon 90 (och stridsvagn 120). Dessa projekt återupptogs däremot efter hand under insatsen i Afghanistan.¹⁷⁴

Avseende möjligheten att leda in stridsflyg mot markmål så blev FAC en förmåga som blev tydligt framdriven av behoven i Afghanistan, särskilt under den senare perioden när insatsreglerna (*Rules of Engagement*) tillät bekämpning efter ”hostile intent” (se avsnitt 4.3 för fördjupning).¹⁷⁵ Den tidigare insatschefen anger dock att den i Afghanistan förfinade FAC-förmågan enbart är av viss relevans ur ett nationellt försvarsperspektiv. Detta beror på att metoderna för invisning, riskavstånd och anflygning förutsätter luftherravälde och lågt luftvärnshot, något som inte kan förutsättas i ett nationellt krisfall.¹⁷⁶ Därutöver är det troligtvis avsevärt lägre prioriterat att understödja enskilda manöverenheter med attackföretag i ett nationellt scenario, åtminstone i relation till ISAF-

¹⁷¹ Riksrevisionen, 2012, *Besparingar i Försvarsmaktens materielförsörjning, Regeringens genomförandegrupp 2008*, RIR 2012:5, s. 53.

¹⁷² Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30).

¹⁷³ Försvarets Materielverk, *Örnen - Taktisk UAV 03*, <http://www.fmv.se/sv/Projekt/Ornen---Taktisk-UAV-03/> (hämtad 2014-03-19).

¹⁷⁴ Riksrevisionen, 2012, *Besparingar i Försvarsmaktens materielförsörjning, Regeringens genomförandegrupp 2008*, RIR 2012:5, s. 48-65.

¹⁷⁵ Silwer, Anders (intervju 2014-06-05).

¹⁷⁶ Ibid.

insatsen. Det kommer helt enkelt finnas färre stridsflyg att leda, och andra behov som är större.¹⁷⁷

En annan viktig aspekt av vilken påverkan det svenska bidraget till ISAF haft på Försvarsmakten avseende materielanskaffning och förmågutveckling ligger troligtvis också i vad som *inte* anskaffats eller utvecklats på grund av insatsen. Effekten av att insatsförsvaret, insatsen i Afghanistan i synnerhet, fick ett stort fokus innebar att vissa system och förmågor fick stå tillbaka. Även om en insats eller en händelse kräver utökade eller tillförda resurser så innebär det mycket sällan att även ekonomiska och tidsmässiga medel tillförs. I arméns utvecklingsplan från 2013 står att läsa:

*Förmågan till samordnad strid i större förband bedöms för närvarande som mycket låg och den materiella utvecklingen, liksom systemutvecklingen, har i allt för hög grad styrts av kortsiktiga behov på den lägsta nivån, på bekostnad av bataljons- och brigadsystem. Irreguljärt motstånd och stridssätt internationellt, skall beaktas men inte vara styrande.*¹⁷⁸

Exempel på brister och/eller behov som rapporteras av Försvarsmakten innefattar: system för sjömålsbekämpning, luftvärnssystem till Visby-korvetter, medellångräckviddigt markbaserat luftvärn, bromateriel, granatkastare etc.¹⁷⁹ Sammantaget är dessa system, förutom kostsamma, i första hand viktiga vid nationellt försvar, och vid högintensiv strid mot en kvalificerad motståndare. Eftersom varken sjömålsbekämpning eller luftförsvar varit avgörande behov för det svenska ISAF-bidraget (eller någon annan modern svensk fredsinsats) är det inte omöjligt att dessa anskaffningar blivit lägre prioriterade i de avvägningar som gjorts under den långa Afghanistaninsatsen. Skulle detta resonemang dras till sin spets skulle ISAF-insatsen kanske kunna sägas ha haft störst påverkan på materielanskaffningen för marinen och de delar av armén som inte bestått av lätt mekaniserat och motoriserat infanteri eller spaningsenheter och ammunitionsröjare.

5.1.2 Personal, tillgänglighet och volym

Under tiden för Afghanistaninsatsen påbörjades den svenska övergången till yrkesförsvar. De första, och största, insatta förbanden (inklusive de strategiska

¹⁷⁷ Författarnas anteckningar vid föreläsning av Markstridsskolan, Eksjö 2014-06-09.

¹⁷⁸ Försvarsmakten, 2013, *Arméns utvecklingsplan (AUP) 2014-2023*, HKV bet 01 600:60009, s. 8.

¹⁷⁹ Riksrevisionen, *Försvaret - en utmaning för staten*, RiR 2014:8, ss. 38-40.

reserverna) utgjordes däremot av tidigare värnpliktiga reservister. Det går därför inte att med någon större säkerhet bedöma yrkesförsvarets förmåga att bemanna insatser av sådan typ och längd. Krigsförbandens tillgänglighet beskrivs däremot, sedan försvarsreformen, ha ökat avsevärt i relation till föregående perioder.¹⁸⁰

Den insatsorganisation som beslutades 2009 utformades under de föregående åren, det vill säga innan insatsen i Afghanistan blev en kraftig drivkraft och påverkansfaktor för Försvarsmakten och försvarspolitikerna.¹⁸¹ Som nämns i kapitel tre är organisationen som beslutas år 2009 också i princip densamma som fastställs år 2004. Ingen av respondenterna beskriver heller att insatsorganisationen som sådan, avseende exempelvis antalet manöverbataljoner, ubåtar eller stridsflygdivisioner, påverkats direkt av insatsen. Däremot beskrivs insatsen ha påverkat tonvikten inom olika delar av insatsorganisationen, avseende vilka delar av organisationen som skulle fyllas upp (hela organisationen bedöms inte bli uppfylld förrän 2023). Ett exempel är att antalet planerade ingenjörbataljoner förblivit två, men att tonvikten under den första delen av försvarsreformen legat på att fylla upp och utrusta ammunitionsröjnings- och IEDD-resurser före exempelvis krigsbroförband.¹⁸² De delar av insatsorganisationen som idag är uppfyllda och utrustade är troligen de som varit mest relevanta för insatsen i Afghanistan. Däremot vill dåvarande ATCH inte utesluta att insatsen gynnat rekryteringen under denna period. Anledningen till detta anges vara att en planerad insats skapar en målbild för förbandet, vart det skall och vad som krävs.¹⁸³

Det är viktigt att uppmärksamma att före år 2008 var det de expeditionära insatserna, förkroppsligade av NBG, som var en kraftig drivkraft för Försvarsmakten. De behov som NBG medförde blev inte minst framträdande genom övergången till ett insatsförsvär där uppgiften lyftes fram särskilt. De stora behov som senare uppkom i Afghanistan under den intensiva perioden 2008-2012 var således inte väsensskilda från de tidigare uppmärksammade behoven – det var fortfarande behov i en fredsfrämjande insats bortom Sveriges och Europas gränser, samt främst behov för mindre kontingenter (se kapitel 3 för fördjupning). Afghanistaninsatsen innebar istället en förändring eller anpassning i synen på vad som kunde krävas vid sådana insatser utomlands. Det som krävdes var således inte en ny målbild för krigföringsförmågan (eller volymer och större

¹⁸⁰ Silwer, Anders (intervju 2014-06-05).

¹⁸¹ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

¹⁸² Ibid.

¹⁸³ Ibid.

förmågor) utan en justering av densamma. Det är troligtvis också därför som Afghanistaninsatsen exempelvis inte påverkat insatsorganisationens utformning nämnvärt, insatser av den typen har varit drivkraften för framtagandet av insatsorganisationen. *Återkomsten av nationellt försvar som drivkraft innebär däremot inte bara en nyantering av innehållet i en relevant svensk krigföringsförmåga, utan troligtvis en delvis diametralt annorlunda krigföringsförmåga* (se avsnitt 2.2.1. för fördjupning).

Avseende volymer innebar afghanistaninsatsen flera intressanta lärdomar. Erfarenhetshanteringen från OMLT-verksamheten visar exempelvis att en avgörande förutsättning för såväl effekt som trovärdighet är att mentorera på alla nivåer, samt att mentorerna har erfarenhet av de nivåer som de stödjer. Eftersom det svenska stödet gavs på såväl kompani-, kandak- (motsvarande bataljon), brigad- och kårnivå innebär detta omfattande utmaningar för Försvarsmaktens långsiktiga försörjning av befattningarna på åtminstone de högre nivåerna.¹⁸⁴ Dessa personalbehov bör sättas i relation till de utmaningar som Försvarsmakten redovisade år 2004-2005, att få svenska chefer framöver kommer att ha kunskap om högre ledningsnivåer (se kapitel 3 för fördjupning). Under en lång tid utbildades inga svenska officerare i befattningar på brigadnivå, utöver den Nordiska stridsgruppen, och den svenska fördelningsstaben lades ner 2006. Överhuvudtaget har mycket få övningar över kompaninivå genomförts de senaste åren. Det var därför troligtvis erfarenhet och kunskap från tidigare som möjliggjorde insatsen i Afghanistan.

Ur ett längre tidsperspektiv är det troligtvis viktigt att beakta att det är den svenska Försvarsmaktens inriktning och organisation som kommer att utgöra grunden för vad vi kan bistå och stödja andra med, genom kapacitetsuppbyggnad. Skall svensk personal mentorera på brigad- och bataljonsnivå måste personalen ha en gedigen erfarenhet från de nivåerna. Givet antalet svenska bataljoner och brigadstaber kommer antalet individer med sådan erfarenhet att bli begränsat i framtiden. Givet att kapacitetsbyggnad även på högre nivåer syns bli ett bestående element i framtida fredsinsatser är det därför troligtvis antalet (verkliga och övade) krigsförband och inte antalet officerare som är den viktigaste variabeln som styr antalet tillgängliga mentorer, och ytterst förmågan att ge sådant stöd.

¹⁸⁴ Försvarsmakten, *Erfarenhetsanalys OMLT Kandak- En rapport från INS ERF ANA*, HKV bet 01 800:55067, Bilaga 1, ss. 1, 10 och 25.

5.2 Konceptuella faktorer

Sammanfattning:

Liksom i Nato-insatsen i Kosovo har insatsen i Afghanistan inneburit stora behov av samordning med civila strukturer, såväl nationella, internationella som lokala, inte minst avseende stödet till rättsväsendet och utvecklingsbiståndet.

En central lärdom, ur ett svenskt perspektiv, är däremot att direkt samordning av faktiska insatser inte har låtit sig göras i den utsträckning som önskats från åtminstone militärt håll. Mest uppenbart blev detta under perioden 2008-2012 då ISAF och RC N antog COIN som operationskoncept. En viktig anledning var troligtvis att COIN-konceptet i hög grad innebar att civila medel skulle stödja militära medel, istället för tvärt om.

De erfarenheter som kan dras av de svenska insatserna, och inte minst samgrupperingen med det civila kontoret, är däremot att kontoret bidrog till ett förbättrat perspektiv och förhållningsätt till insatsen som helhet. Även om kontoret inte innebar allomfattande strukturer syns den därför ha bidragit till ett allomfattande perspektiv.

Den svenska doktrin- och konceptutvecklingen har under de senaste åren påverkats märkbart av ISAF-insatsen, särskilt har insatsen åskådliggjort den internationella strömningen att eftersöka metoder för att inkorporera det militära maktmedlet i övergripande politisk-strategiska mål. Denna förståelse framgår tydligt i Militärstrategisk doktrin 2012.

Därutöver har Försvarsmakten, och främst markstridskrafterna, fått en ökad kunskap om strid mot irreguljära motståndare. Precis som med materialanskaffningen har denna utveckling skett på bekostnad av övning och taktik för nationella uppgifter eller strid mot en kvalificerad motståndare. Under stora delar av 00-talet har det funnits en avsaknad av uppdaterade och övade reglementen, de typsituationer och de metoder som Försvarsmakten förhållit och anpassat sig till i Afghanistan har därför blivit en slags *tillämpad doktrin*.

Försvarsmaktens förmåga att införliva ett genderperspektiv och implementera Resolution 1325 har i hög grad påverkats av insatsen i Afghanistan. Med insatsen som grund har den allmänna kunskapsnivån i fält höjts, funktionen med *Gender (Field) Advisors* utvecklats och organisationens grundläggande och långsiktiga förmåga att verka med ett genderperspektiv fundamentalt ändrats.

5.2.1 Doktrin- och konceptutveckling

Den svenska militära doktrin- och konceptutvecklingen följer den politiska inriktningen, och baserat på vilka uppgifter det militära maktmedlet skall lösa förändras också det militära tänkandet. Denna förändring är påtagligt under perioden för insatsen i Afghanistan. Den första svenska militärstrategiska doktrinen, som utkom 2002, var fortfarande tydligt präglad av det nationella perspektivet även om fredsfrämjande insatser fick ett stort utrymme. Under doktrinframdrivningen hade Sverige exempelvis ett omfattande engagemang på Balkan. De förväntade effekterna av *Nätverksbaserat Försvar* (NBF) och *Revolution in Military Affairs* (RMA) utgjorde målbilder och idéströmningar som presenterades i doktrinen.¹⁸⁵

Under perioden 2004 till 2008 påverkades utvecklingen åter starkt av de internationella strömningarna, men nu främst rörande stabilisering, irreguljär krigföring och upprorsbekämpning, inte minst genom uppmärksamheten runt den amerikanska utvecklingen mot upprorsmotverkan, COIN.¹⁸⁶ Flera västländer började också utforma strategiska koncept eller strukturer som skulle kunna understödja den typen av civil-militära insatser, ett exempel är det brittiska *Stabilisation Unit* (SU)¹⁸⁷. Ur det svenska perspektivet var däremot behoven inför eventuella snabbinsatser med NBG fortsatt viktiga. Ledord i svensk konceptutveckling under perioden 2007-2008 blev därför *expeditionär förmåga* och *expeditionära operationer*. De koncept som utvecklas vid Försvarsmaktens Enhet för Konceptutveckling (FMKE) blev exempelvis tydligt präglade av operationsmiljön och operationskoncepten i Afghanistan (exempelvis COIN) och planeringsmetodikerna i Nato. Däremot utarbetas tidsramar och logistik främst för kortare snabbinsatser, som förberedelse för en uppföljningsstyrka. Konceptutvecklingen utgick även ifrån EU:s fem illustrativa typ-scenarier^{188 189}.

Ur det militära perspektivet blev Sveriges medverkande i *Multinational Experiments* (MNE) också en tydlig drivkraft. MNE-samarbetet leddes av det amerikanska *United States Joint Forces Command* (USJFCOM) och arbetsgrupperna bestod av både militära och civila representanter och förutom

¹⁸⁵ Försvarsmakten, 2002, *Militärstrategisk doktrin*.

¹⁸⁶ Lind, Jonas (intervju 2011-09-11).

¹⁸⁷ Se exempelvis: Olsson, Angelica och Hull Wiklund, Cecilia, 2011, *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*, FOI-R--3239--SE.

¹⁸⁸ Conflict Prevention, Stabilisation, Reconstruction and Military Advice, Assistance to humanitarian operations, Separation of Parties by Force, Evacuation Operations.

¹⁸⁹ Se exempelvis: Försvarsmakten, 2012, *Genomförande av Expeditionära operationer- Tillämpat koncept* 2012-06-21, HKV bet 01 400:60599.

Nato-representation fanns nationella delegater från ISAF-länderna Sverige, Finland, Kanada, Tyskland, Storbritannien och USA. Målsättningen med arbetet var att utveckla koncept och metoder för att hantera överlappande målsättningar mellan civila och militära insatser samt att, med varierande samordningsgrad, utvinna synergier och långsiktig bärkraft. Inom Nato och Nato-doktrinerna blev *Comprehensive Approach* [sv. allomfattande ansats] därför ett nyckelbegrepp.¹⁹⁰

Inriktningen mot allomfattande ansatser blev också allt tydligare i den politiska inriktningen under 2007-2008 då skrivningar om ett samlat civilt och militärt agerande framträder med emfas.¹⁹¹ Viktiga frågor att utforska inom konceptutvecklingen blev därför huruvida denna samordning skulle ske genom processer och gemensamma ledningsstrukturer eller om det var tillräckligt att anta förhållningssätt, gemensamma perspektiv eller sprida kunskap om möjliga synergier. Förutom att liknande behov uppstått i tidigare insatser så var fördjupad samordning mellan de militära och civila insatserna i princip helt överlappande med behoven i Afghanistan.

Den svenska lösningen, med ett civilt kontor (2010) och sedermera civil ledning av PRT MeS (2012), pekar på en ambition om viss direkt koordinering.¹⁹² Den svenska övergripande strategin för insatsen i Afghanistan, från 2010, beskriver exempelvis vikten av en allomfattande ansats men bär även spår av anpassning till COIN-doktrinens faser, dvs. *Clear, Hold, Build* (se avsnitt 4.3 för fördjupning):

*En allomfattande ansats (Comprehensive Approach) eftersträvas för att bättre tillvarata lokalbefolkningens behov och åsikter, och för att snabbt ge tillgång till grundläggande samhällsfunktioner och social service i de områden som har säkrats av afghanska och internationella aktörer.*¹⁹³

Det verkar därför ha uppkommit en växelverkan mellan de militära behoven och den politiska inriktningen avseende behovet av samordning mellan civila och militära insatser.

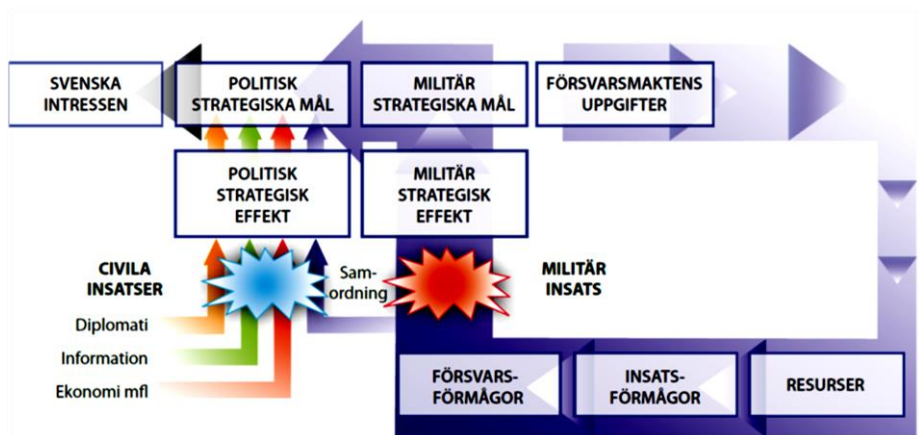
¹⁹⁰ Se exempelvis: Lindoff, Jenny (red), 2008, *Swedish experiences from Multinational Experiment 5. Cooperative Implementation Planning, Management and Evaluation, Major Integrating Event, 7-18 April 2008*, FOI Memo 2442.

¹⁹¹ Regeringen, 2007, *Nationell strategi för svenskt deltagande internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet*, Skr. 2007/08:51, s. 3.

¹⁹² Se exempelvis: Roosberg, Henric, 2012, *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin- En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats, civil-militär samverkan och CIMIC*, FOI-R--3321--SE.

¹⁹³ Regeringen, 2010, *Svensk strategi för stöd till den internationella engagemanget i Afghanistan*, UF2010/36396/ASO ss. 11-12.

Nästkommande militära doktrin, *Militärstrategisk doktrin 2012*, utkom 2011.¹⁹⁴ Förutom omslaget, med en ISAF-soldat i öknen, finns ett flertal uppslag som direkt svarar mot de övergripande strategiska behov som uppkom i Afghanistan. Självklara exempel är behoven av att kunna nyttja Försvarsmakten mot irreguljära aktörer samt att kunna konstruera effektmål som understödjer andra maktmedels behov, detta illustreras bland annat genom figuren nedan.¹⁹⁵



Figur 7. Utdrag ur militärstrategisk doktrin 2012.¹⁹⁶

Erfarenheterna från samordningen i PRT-Mes är därför särskilt intressant att beakta eftersom denna utgör ett slags tillämpat experiment av omsättningen av inriktningen ett samlat civilt och militärt agerande. Som beskrivet i tidigare studier och utvärderingar var erfarenheterna från samordningen i PRT MeS att denna delvis var friktionsfylld och inte uppnådde alla de avsedda synergier, sett i relation till den ambition som sattes av Nato.¹⁹⁷ Den svenska militära ambitionen var förvisso en *integration*, med gemensamt koordinerade insatser, vilket inte minst var en förutsättning för att kunna genomföra insatser enligt COIN-konceptet. Den civila ansatsen, främst representerad av Sida, var istället en avsevärt lägre ambitionsgrad avseende interaktionen och att militära behov

¹⁹⁴ Försvarsmakten, 2011, *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder* (MSD12).

¹⁹⁵ Försvarsmakten, 2011, *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder* (MSD12), ss. 5-6, 13 och 38-46.

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ Se exempelvis: Derblom, Markus m.fl, 2010, *Utvärdering av PRT Mes*, FOI-RH--0951--SE; Tham Lindell, Magdalena och Hull Wiklund, Cecilia, 2011, *Jakten på Synergier- Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif*, FOI-R--3356--SE, ss. 60-61; Bergman, Magnus (intervju 2014-05-10).

skulle styra biståndsinsatser. En erfarenhet som redovisas i en tidigare FOI-studie var att:

*[ett] centralt problem är att de svenska civila och militära insatserna genomförs i parallella ledningskedjor som Sverige inte ensamt styr. Detta skapar problem i och med att det finns olika förväntningar på arbetsfördelningen när det handlar om att omhänderta ISAF:s tre operationslinjer säkerhet, utveckling och samhällstyre. Försvarsmakten förväntar sig att de två sistnämnda omhändertas av de civila komponenterna i PRT:t. Dessa uppfattar dock inte att de har ansvar för verksamhet, om än civil, inom ISAF.*¹⁹⁸

Bland annat var denna ansats beroende av principerna i Paris-deklarationen¹⁹⁹, med innebörden att stödbehovet var den legitima biståndsgrunnen, och inte den militära målsättningen. Syftet med Paris-deklaration var också, tvärs emot den svenska kontingentens direkta behov, att nyttja befintliga nationella (och i detta fall afghanska) strukturer och inte rikta biståndet efter nationella intressen.

Även om det inte utvecklades en gemensam operativ civil-militär ansats beskrivs den civila närvaron ha inneburit just en ökad förståelse och kunskap hos både den civila och militära personalen. *Det är därför inte omöjligt att samlokaliseringen, som i viss mån var tänkt att leda till allomfattande ledningsstrukturer, i alla fall bidrog till att med tiden utveckla ett allomfattande förhållningsätt.*²⁰⁰ Det är exempelvis intressant att beakta att det fanns ett samarbete mellan den svenska militära styrkan och flera icke-svenska civila organisationer, såväl avseende koordineringen av direkta insatser som perspektivet på den lokala instabiliteten.²⁰¹

5.2.2 Taktik och reglementen - Strid mot irreguljär motståndare

I arméns nu gällande utvecklingsplan framgår att arméstridskrafterna skall kunna genomföra offensiva, defensiva eller *stabiliserande* operationer.²⁰² Även i

¹⁹⁸ Tham Lindell, Magdalena och Hull Wiklund, Cecilia, 2011, *Jakten på Synergien- Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif*, FOI-R--3356--SE, ss. 60-61.

¹⁹⁹ Om Paris-deklarationen <http://www.regeringen.se/sb/d/13065/a/143752> (hämtat 2014-05-21).

²⁰⁰ Tham, Lindell, Magdalena och Hull Wiklund, Cecilia, 2012, *Jakten på Synergien- Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif*, FOI--3356--SE, ss. 60-66; Se också Regeringen, *Parisdeklarationen- så blir biståndet effektivare*, <http://www.regeringen.se/sb/d/13065/a/143752> (hämtad 2014-04-29).

²⁰¹ Bl.a. Försvarsmakten, 2011, *Slutrapport 21*, HKV bet H/R 09 500:96993.

²⁰² Försvarsmakten, 2013, *Arméns utvecklingsplan (AUP) 2014-2023*, HKV bet 01 600:60009, s. 5.

markstridsreglementena redogörs för stabiliserande metoder. Exempel på sådana metoder är stöd till polisiär verksamhet, utbildning eller etablering av skyddade områden.²⁰³ Detta är i sig själv en tydlig förändring av vilka behov markstridskrafterna skall kunna fylla, sett till perioden och reglementen före år 2000. Denna förändring är troligtvis kopplad till insatsen i Afghanistan men i första hand beroende av den övergripande inriktningen insatsförsvar, och det sammanhang som gäller vid insatser utomlands. Men avseende den allmänna taktikutvecklingen under tiden för insatsen i Afghanistan är det viktigt att beakta att åtminstone armén varit i ett mycket formbart tillstånd:

Under den så kallade strategiska time-outen så tillmättes de konceptuella faktorerna ganska liten roll vilket bland annat resulterade i att huvuddelen av arméns reglementen upphävdes utan ersättare. Efterhand har armén insett behovet av reglementen och ett omfattande arbete genomförs nu vilket exempelvis leder till framtagandet av Markstridsreglementsserien.²⁰⁴

Det går därför inte att utesluta att den taktik och de metoder som tillämpats i Afghanistan, inte minst avseende striden, fått fylla ett tomrum och därigenom blivit en slags tillämpad armétaktik - åtminstone tills det att den nya arméreglementsserien producerades. Föregående insatschef beskriver exempelvis att efter den strategiska time-outen fick Armén sin ”reason for being” genom Afghanistaninsatsen.²⁰⁵ Detta bör inte minst beaktas mot att samtliga arméplattformar över tiden bidragit med personal eller enheter till insatsen i Afghanistan.

Under perioden som följde på de intensiva insatserna år 2008-2012 började Försvarsmaktens Markstridsskola (MSS) bearbeta och analysera de taktiska och stridstekniska erfarenheterna från Afghanistan. Erfarenheterna födde in i en stor mängd olika anvisningar och reglementen. I skrivande stund pågår även färdigställandet av erfarenhetsrapporten *Taktiska och stridstekniska erfarenheter FS 2009-2013*.²⁰⁶ En intressant fråga är däremot på vilken nivå erfarenheterna har dragits och vilka lärdomar som vunnits, samt vad de är värda i andra sammanhang - inte minst för det nationella försvaret. Nuvarande arméchefen

²⁰³ Försvarsmakten, *Markstridsreglemente 1:1 Taktiska och fältmässiga grunder*, Markstridsskolan, 13 902:90325, s. 23.

²⁰⁴ Försvarsmakten, Armébloggen/Markstridsskolan, 2013, *Arméreglemente Taktik*, 2013-10-16, <http://blogg.forsvarsmakten.se/armebloggen/2013/10/16/armereglemente-taktik/> (hämtad 2014-05-09).

²⁰⁵ Silwer, Anders (intervju genomförd 2014-06-05).

²⁰⁶ Försvarsmakten, Markstridsskolan, PPT delgiven författarna.

anser exempelvis att Försvarsmakten och armén har lärt föga, på högre nivåer än pluton och kompani. Detta eftersom det inte har varit insatta bataljoner som genomfört insatserna. Istället har det varit små stridsgrupper och/eller avdelningar som genomfört insatsen. Armén har därför inte *fått* erfarenhet av att leda bataljoner med alla dess ingående funktioner och rutiner.²⁰⁷

*Den största påverkan och erfarenhetsvinsten med insatsen i Afghanistan är på individnivå. Soldater och officerare har varit i strid, även om det huvudsakligen inte är den typ av strid som kommer att föras för att lösa ut huvuduppgiften, att försvara riket.*²⁰⁸

Det går däremot inte att enbart tillskriva denna påverkan Afghanistaninsatsen. Modularitet och tillfälligt sammansatta enheter, istället för exempelvis kompletta bataljoner, har varit en kraftig teoretisk och doktrinär strömning sedan mitten på 00-talet.²⁰⁹ En fråga som lyfts av respondenterna är den svenska metoden (eller doktrinen) att ständigt anpassa förbandsbidragen efter väldigt specifika behov i insatsområdet, och vad det innebär i fråga om arbete och kostnader. En alternativ ansats hade kanske varit att skicka förbanden som de är, med de fördelar och begränsningar som det innebär.²¹⁰ På det viset hade Försvarsmakten samtidigt ökat förmågan till nationellt försvar eftersom det hade varit dessa system som prövats och vunnit erfarenheter.

Det är emellertid inte bara övningen och kunskapen om krigsförbandet som påverkats utan även de metoder som nyttjas. Inom armén och markstridskrafterna innebar Afghanistaninsatsen en mycket tydlig anpassning, framför allt avseende taktik och stridsteknik. Det beskrivs däremot finnas ett antal förutsättningar i Afghanistaninsatsen som är viktiga att beakta angående utvecklingen av taktik och stridsteknik och dess generella användbarhet, exempelvis mot en kvalificerad motståndare. Dels var förutsättningarna *totalt luftherravälde* och en motståndare som saknade indirekt eld (någon enstaka granatkastare undantagen), stridsfordon eller förmåga att strida i större formationer. Andra förutsättningar var en hög förlustkänslighet hos ISAF och Sverige, något som beskrivs ha påverkat både graden av risktagning såväl som vilka resurser som kunde sättas in mot motståndaren. Exempel på hur detta påverkade taktiken var att principen om säkerhet blev allt viktigare, något som exempelvis fick uttryck i resurskrävande

²⁰⁷ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

²⁰⁸ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

²⁰⁹ Holmberg, Sven (intervju 2014-03-30); Wolpher, Olof (intervju 2014-03-30).

²¹⁰ Silwer, Anders (intervju 2014-06-05).

eskorter.²¹¹ Den taktik som antagits för att lösa behoven i Afghanistan är således bara delvis relevant utanför sitt sammanhang. Arméchefen uttrycker sin oro på följande vis:

*Hur skall en ung, nyutexaminerad officer, som inte varit i Afghanistan kunna lära ut hur man strider mot en kvalificerad motståndare? Hans eller hennes soldater är kanske tio år äldre och har stridserfarenhet från Afghanistan, men förstår kanske inte att det som vi gjorde där inte gäller i andra situationer. Det kommer att bli ett problem.*²¹²

ATCH under perioden för de mest intensiva skeendena 2008-2012 uttrycker sig på ett liknande vis²¹³. Detta går att tolka som att den tillämpade taktik som uppstod genom Afghanistaninsatsen, dels genom den stora intensiteten eller behoven och avsaknaden av arméreglementen delvis kan försvåra implementeringen av de nya reglementena, åtminstone vid en fortsatt låg övningsvolym.

5.2.3 Gender och implementering av resolution 1325

I november 2010 beslutade Nato att de pågående insatserna i Afghanistan respektive Kosovo fortsatt och mer aktivt skulle stödja implementeringen av FN:s resolution 1325²¹⁴ som behandlar kvinnor, fred och säkerhet.²¹⁵ Sedan dess har Natos implementeringsplan blivit uppdaterad och en mer riktad och uppdragsanpassad implementering av resolution 1325 har tillkommit med kraft inom ISAF. Den genomlysning av Natos implementering som genomfördes under 2013 visar att organisationen har utvecklat robusta policyramverk och utvecklat funktioner till stöd för genomförandet *men att implementeringen på operativ och taktisk nivå i allt väsentligt saknas.*²¹⁶

För svenskt vidkommande har genderperspektivet fått stort fokus och lett till förändringar såväl vid genomförandet av insatsen i Afghanistan som innehållsmässigt inom Försvarsmakten, framför allt vad gäller att ha förmågan att planera och agera med ett genderperspektiv.²¹⁷ En av de framträdande effekterna av Försvarsmaktens genderarbete, bl.a. inom ramen för ISAF-insatsen,

²¹¹ Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

²¹² Brännström, Anders (intervju 2014-04-10).

²¹³ Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30).

²¹⁴ 2007 beslutade Nato inledningsvis att gå in och stödja implementeringen av resolution 1325.

²¹⁵ Lackenbauer, Helené och Langlais, Richard (eds), 2013, *Review of the Practical Implications of UNHCR 1325 for the conduct of NATO-led Operations and Missions.*

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Björsson, Anna (intervju 2014-06-16).

är etableringen av *Nordic Center for Gender in Military Operations* (NCGMO).²¹⁸ Funktionen syftar till att öka kapaciteten gällande implementeringen av resolution 1325 i militära organisationer.²¹⁹ I insatsverksamheten utmärks den ökade genderkompetensen av såväl hantering i operationsorderverk som med genderrådgivare, eller *Gender (Field) Advisors*, på olika nivåer samt i utbildningen inför insatser. Under insatsen i Afghanistan kom genderaspekten främst att omfatta den operativa effekten, dvs. att förbandet genom att agera med ett genderperspektiv kom att öka den operativa effekten.²²⁰ Ett illustrerande exempel på hur lokala förutsättningar, maktstrukturer, könsidentiteter och operativa behov sammanstrålar var den tidigare nämnda specialoperationen i Afghanistan. Försvarsmaktens Specialförband genomförde en militär stödinsats som syftade till att öka den regionala specialpolisens förmåga. De strukturer som rådde innebar däremot att både information och bevismaterial gick förlorat, genom att män och kvinnor inte kunde interagera på samma vis, ett förhållande som också utnyttjades av motståndaren. Samtidigt fanns det könsidentiteter som gjorde att polisyrket upplevdes som en suverän uppgift för män. Genom det svenska pilotprojektet ”*Femcop*” infördes däremot kvinnliga specialpoliser med stor framgång.²²¹ Även om exemplet är litet i ISAF-insatsen som helhet visar det på att utmaningar mot kvinnors deltagande i fredsprocesser inte endast är en fråga om nya perspektiv för den fredsfrämjandeinsatsens beståndsdelar utan också för de lokala strukturer som stötts genom insatsen.

Det som varit begränsande för ytterligare effekt på taktisk nivå uppfattas emellertid ha varit att endast en liten del av den insatta personalen har varit kvinnor (såväl generellt som i befattningar som kräver det för att kunna gentemot den kvinnliga delen av befolkningen), att det fortfarande i hög grad är individberoende i vilken utsträckning genderrådgivare kan verka (då i fråga om kontingentschefen, inte rådgivaren) och att det fortsatt behövs utbildning kring nyttan och behovet av fokus på genderaspekten.²²²

²¹⁸ Egnell, Robert, Hojem, Petter och Berts, Hannes, 2012, *Implementing a gender perspective in Military Organisations and Operations*, Uppsala universitet.

²¹⁹ Försvarsmakten, *Bilaga 1 Försvarsmaktens Handlingsplan för Jämställdhetsintegrering 2014 till 2019*, HKV bet 25 100:62524, 2013-09-13.

²²⁰ Björsson, Anna (intervju 2014-06-16).

²²¹ Utkast till erfarenhetsrapport delgiven författarna.

²²² Olsson, Louise m.fl., 2009, *Operational Effectiveness and UN resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan* FOI-R--2760—SE; Försvarsmakten, *Gender Field Advisors I Afghanistan – En erfarenhetsanalys av INS ERF ANA*, UTKAST 2014-04-01; Björsson, Anna (intervju genomförd 2016-06-16).

På sikt är denna anpassning till en verksamhet med implementerat genderperspektiv av nytta för såväl fredsfrämjande insatser som nationellt försvar. Med ett säkerhetsperspektiv som även omfattar *mänsklig säkerhet* och *skydd av civila* ökar inte bara förutsättningarna för en ökad nytta i fredsinsatser utan kanske även i nationellt försvar- med utgångspunkt i uppgifter som skydd av befolkningscentra eller stöd till samhället.

5.3 Moraliska faktorer

Sammanfattning:

Insatsen i Afghanistan fick i ökande uträkning en stor påverkan på de moraliska faktorerna, inte minst avseende uppmärksamhet i media och Försvarsmaktens kommunikation, men framför allt avseende utvecklingen av ett helt nytt svenskt politikområde - *Veteranpolitiken*. Även om andra faktorer, såsom övergången till insatsförsvar och den nya personalförsörjningen, också inneburit behov av en sådan politik går det inte att underskatta betydelsen av att svenska soldater under insatsen deltog i flertalet strider, stupade och sårades, samt inte minst dödade och sårade motståndare.

Exempel på åtgärder och förändringar som uppkommit inom veteranområdet under perioden för den svenska ISAF-insatsen är:

- Veteransoldatutredningen och Veteranutredningen följt av nya lagar och förordningar.
- Införandet av Försvarsmaktens Veteranavdelning.
- Utökat uppföljningsansvar för insatt personal.
- Medalj för sårad/stupad i strid.
- Förtjänstmedaljer.
- Rutiner för hemtagande/ mottagande av skadad/sårad/stupad/avliden/omkommen.
- Veterandagen och veteranmonumentet.
- En utökad och stärkt roll för veteranorganisationer.
- Forskning och utredning avseende stressreaktioner, opinionsbildning och civilt meritvärde av utlandsinsatser.

Det bör beaktas att den förändring som uppkommit genom Afghanistaninsatsen, avseende svenskars syn på fredsinsatser, troligtvis är mycket omfattande. Det är däremot inte självklart att svenska förluster innebär minskat stöd från den svenska befolkningen så länge som insatsen bedöms ha en rimlig chans att nå framgång.

5.3.1 Information, media och folkförankring

De två första svenska ISAF-förlusterna, de ökade antalet svenska stridskontakter och den utökade truppinsatsen väckte viss medial uppmärksamhet i Sverige. Dåvarande försvarsminister Mikael Odenberg beskriver exempelvis hur de så kallade ”händelserna vid Boka” år 2006 (där en liten svensk enhet blev beskjutna och besvarade elden vid stöd till en arrestoperation²²³) ledde till förvåning hos många journalister:

Den där Bokaincidenten... Det var fascinerande att se medias reaktioner: HAR DE SKJUTIT? Och jag fick sitta i en tv-soffa med Försvarsmaktens insatschef och förklara att de hade gjort sitt jobb.[...] Och jag sa det, det är farligt där, därför skickar vi soldater och inte samtalsterapeuter,²²⁴

Odenberg beskriver vidare att det fanns en ovana vid att hantera den här typen av insatser på politisk nivå, att kommunicera syftet och medlen för medborgarna.²²⁵ Denna beskrivning är inte minst intressant att sätta i relation till skeendena och behoven under 2009-2010, med en avsevärt högre frekvens av stridskontakter och sårade eller stupade och ett väsentligen större intresse från media (se fig. 8 i avsnitt 4.3.2 för fördjupning). Dåvarande chefen för armén beskriver också att:

Afghanistaninsatsen blev egentligen tongivande först efter november 2008. Visserligen innebar de två stupade 2005 en kortare period av fokus på Afghanistan, men jag uppfattar att detta intresse ”somnade” in efter ett tag. Under 2008, hela 2009 och hela 2010 höll intresset i sig. Nu [december 2012, författarnas anmärkning] har det klingat av något, det kommer inte så många på de månatliga träffarna för media. Kan hänga samman med att vi inte haft några stupade och inte heller några stora materielfrågor under de senaste åren.²²⁶

Perioden från 2008 till 2012 var den hitintills mest våldsamma perioden i såväl ISAF-insatsen som den svenska insatsen. Under denna period flerdubblades ISAF och OEF förluster i Afghanistan i relation till de föregående perioderna. Insatsen började härvid också skilja sig markant från de fredsfrämjande insatser som Sverige tidigare bidragit med trupp till, vilket också ledde till nya behov av kommunikation med medborgarna. Under den med svenska mått kanske okonventionella rubriken ”Därför strider svenska soldater i Afghanistan”

²²³ Riksdagen, 2006, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet betänkande 2006/07:UFöU3*.

²²⁴ Odenberg, Mikael (intervju 2014-03-25).

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30).

redogör dåvarande Försvarsminister Sten Tolgfors år 2009 för behovet av en ökad truppsats och en ny ansats:

Den militära närvaron i Afghanistan är nödvändig för säkerheten, men den är inte tillräcklig för att skapa långsiktig stabilitet och utveckling. Det krävs att olika politikområden samverkar för att nå resultat. Därför välkomnar Sverige den nya amerikanska strategin för Afghanistan, som går i den riktningen.²²⁷

Det faktum att insatsen fick ett allt större utrymme i media och blev något som svenska folket i allt högre grad varit medvetna om och reflekterat kring har inneburit behov av ett nytt förhållningssätt från Försvarsmaktens sida. Samtidigt som det finns en risk med öppenhet och närhet så är förtjänsterna större om opinionen i allmänhet och inte minst anhängarna möts med tydlighet och information. Detta har inom Försvarsmakten inneburit att formerna för att öka organisationens mediala närvaro och agera istället för att reagera på händelser har utvecklats under de senaste åren. Insatsen i Afghanistan är, liksom andra insatser, även del i profileringen av vad Försvarsmakten står för som arbetsgivare. Detta blev troligtvis inte minst viktigt efter övergången till ett nytt personalförsörjningssystem.

Avslutningsvis är det viktigt att beakta att den svenska opinionen inte nödvändigtvis blivit mer skeptiska till insatsen efter svenska förluster. Efter de första förlusterna 2010 ökade istället stödet, från 34 % till 48 %.²²⁸ Enligt andra undersökningar sjönk stödet markant under 2012²²⁹, vilket korrelerar med att flera ISAF-länderna började effektuera sin urdragnings. Det är därför möjligt att det inte är förluster utan tron på att det är ett pris för framgång som är den viktigaste variabeln ur ett opinionsperspektiv.

Studien visar att den förändring som uppkommit genom Afghanistaninsatsen, avseende svenskars syn på fredsinsatser, troligtvis är mycket stor, och avgörande för vilka referenser som kommer att finnas vid framtida insatser.

²²⁷ *Dagens Nyheter*, Debatt 29 juli 2009, Tolgfors, Sten, "Därför strider svenska soldater i Afghanistan".

²²⁸ Sveriges television, 2010, *Folkets stöd ökar för Afghanistaninsatsen*,

<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3448376> (hämtad 2014-05-09).

²²⁹ *Svenska dagbladet*, 2012-05-12, Tveksamhet om Afghanistaninsats ökar.

5.3.2 Veteranpolitik och strategiskt ledarskap

*Det som har hänt är att vi fått ett nytt politikområde, veteranpolitiken.*²³⁰

En första riktpunkt i utvecklingen av den svenska veteranpolitiken kan sägas vara SOU 2008:91, *En svensk veteranpolitik - Ansvar för personalen före under och efter internationella militära insatser*. Utredningen var ett första formellt steg mot att beskriva och behovsätta en sådan politiks innehåll, flera av förslagen omsattes också i uppdrag och styrning. Uppföljningsansvaret för Försvarsmakten uppdaterades genom Lag (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser och Förordning (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser. Försvarsmakten uppdras här bland annat ett särskilt uppföljningsansvar för den personal som varit insatt, att stötta fysiskt eller psykiskt skadad personals möjligheter till att ”(1) återfå full arbetsförmåga eller (2) försörja sig genom förvärvsarbete”²³¹. År 2010 gav regeringen Försvarsmakten också i uppdrag att redovisa förslag och åtgärder för att förbättra omhändertagandet av veteransoldater.²³²

Sedan den första FN-insatsen 1956 har sjutton svenskar stupat i strid, under deltagande i fredsfrämjande insatser. Huvuddelen av dem i Kongo där också två soldater fortsatt saknas.²³³ Före insatsen i Afghanistan var den senaste stridsrelaterade förlusten i Libanon 1991.²³⁴ Intill våren 2014 har fem svenskar och två tolkar i svensk tjänst stupat under tjänstgöring i Afghanistan. 23 soldater och officerare har sårats eller skadats allvarligt.²³⁵ Insatsen har därför inneburit behov av att uppmärksamma och kommunicera respekt och erkänsla, såväl som att etablera strukturer för stöd till dem som fått synliga eller osynliga men.

Bland de åtgärder som vidtagit inom ramen för Försvarsmaktens veteranarbete sedan 2008 märks särskilt:

- Förlängning av Försvarsmaktens uppföljningsansvar och rehabiliteringsansvar efter insats. Ansvarstiden för rehabilitering förlängdes till livstid.

²³⁰ Stach, Anders (intervju 2014-04-09).

²³¹ Lag (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser; Förordning (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

²³² Regeringen, Fö2010/1074/MFI.

²³³ Den verkliga siffran stupade är därför troligtvis *nitton* eftersom de två FN-soldater som saknas sedan 1961, med stor sannolikhet avrättades. Kongoveteranerna, <http://www.kongoveteranerna.se/storage/Kongoveteranerna.pdf> (hämtad 2014-03-28).

²³⁴ Försvarsmakten, *Avlidna i utlandsstyrkan*, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/avlidna-i-utlandsstyrkan/> (hämtad 2014-04-27).

²³⁵ Enligt HRC-uppgifter delgivna via mail till författarna.

- Instiftandet av Veterandagen. Veterandagen, den 29:e maj²³⁶, upphöjdes till statsceremoniell status år 2011. Sedan en tid tillbaka högtidlighålls även personal som genomfört insatser för andra myndigheter, och vilka likaså tjänstgjort i riskområden.
- Instiftandet av medaljen för sårad i strid (FMSis). Medaljen tilldelas i två valörer, i silver till sårade och i guld till stupade.
- ÖB:s beslut om fullständig retroaktivitet, innebärande att veteraner vilka genomfört insatser före medaljens införande kan nomineras till de nya utmärkelserna.
- Instiftandet av Försvarsmaktens förtjänstmedalj, med och utan svärd, år 2008. Förtjänstmedaljen med svärd tilldelas för bedrifter i strid eller under krigsliknande förhållanden. Medaljen tilldelas i två valörer, i guld för stort personligt mod med fara för eget liv, mycket förtjänstfull ledning av förband under svåra förhållanden och mycket förtjänstfull insats under svåra förhållanden. Silvermedaljen tilldelas för ett stort personligt mod och förtjänstfull insats under svåra förhållanden.
- Forskning och utredning om stressreaktioner, stöd till anhöriga och utvecklingen av civilt meritvärde från utlandsinsatser.
- Uppförande av Veteranmonumentet, *Restaren*²³⁷, på Norra Djurgården år 2013.
- Inrättande av en Veteranavdelning vid Högkvarteret, idag underställd Försvarsmaktens HR-Centrum.²³⁸

Ett tydligt exempel på hur behoven och händelserna i Afghanistan påverkat Försvarsmakten på ett annat genomgripande plan är att den order som utarbetades år 2010, för att ta hem de två stupade officerarna, sedermera också fastställdes som stående order för framtida händelser. En aspekt som därför blev viktig var att denna rutin inte skulle kräva en representation från den centrala statsledningen. Utgångspunkten för resonemanget var nämligen att det bara var en tidsfråga innan det skulle inträffa igen och det att därför skulle vara en rutin

²³⁶ Den 29:e var sedan tidigare en FN-högtid, men utan statsceremoniell status.

²³⁷ Namnet *Restaren* kommer ur latinets *restare* med betydelsen stanna eller vila.

²³⁸ Stach, Anders (intervju 2014-04-09); Försvarsmakten, *Försvarsmaktens medaljer*, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/medaljer-och-utmärkelser/forsvarsmaktens-medaljer/> (hämtad 2014-04-28).

som var hållbar över tiden.²³⁹ Nästa förlust kom också under hösten 2010, varpå samma order verkställdes. Förutom att reglera den fysiska aspekten av genomförandet innehåller också ordern delar av en kommunicerande natur, i första hand till den stupades anhöriga. Exempel på detta är att åtgärderna ska kommunicera värdighet och respekt.²⁴⁰ Försvarsmakten har även utvecklat rutinerna för deltagande i begravingar. Idag finns det tre olika nivåer av deltagande, från militärbegravning som helt organiseras genom Försvarsmaktens försorg, till lägre grader av representation ingående i en civil begraving.²⁴¹

En viktig grund i det veterankoncept som utvecklats av Försvarsmakten är de ideella organisationernas roll. En tidigare utmaning för Försvarsmakten, och veteranorganisationerna, var att Försvarsmakten inte hade möjlighet att ge ekonomiskt stöd till dessa. Detta möjliggjordes däremot från år 2014. En fortsatt utmaning är däremot att de ideella organisationerna inte företräder mer än liten del av det totala antalet utlandsveteraner, vilket också påverkat deras representativitet och möjlighet till inflytande.²⁴² Den största organisationen, *Sveriges Veterantförbund-Fredsbaskrarna*, har cirka 5500 medlemmar.²⁴³ Försvarsmakten räknar med att det finns cirka 100 000 veteraner.²⁴⁴

Förutom förluster i form av stupade och sårade innebar Afghanistaninsatsen också en förhöjd medvetenhet om olika typer av stressreaktioner. Försvarsmaktens HR-Centrum redovisade bland annat att cirka 3 % av personalen ingående i FS19 (insatta sommaren och hösten 2010) efter fem månader uppvisade symptom på möjligt Post-traumatisk stressyndrom (PTSD) samt att ytterligare 15 % uppvisade lättare stressymptom.²⁴⁵ Olika typer av stressreaktioner till följd av utlandsinsatsen beskrivs också ha fått ett starkt medialt fokus²⁴⁶. Den bild som då förmedlas av veteranen är däremot ofta negativ, och utgår inte sällan från bristande livstillfredsställelse, funktionsnedsättning och svårigheter att anpassa sig. Försvarsmakten beskriver

²³⁹ Stach, Anders (intervju 2014-04-09).

²⁴⁰ Försvarsmakten, *INSS SOP skadad/sårad eller avliden/omkommen/stupad i internationell tjänst*.

²⁴¹ Stach, Anders (intervju 2014-04-09).

²⁴² Ibid.

²⁴³ Sveriges Veterantförbund-Fredsbaskrarna, *Årsmöteshandlingar 2013, P7 Revinge* 2013-03-23, s.34. <http://www.sverigesveteranforbund.se/files/d2298a9cef56f99a1a3577b2ec5dfff8.pdf> (hämtad 2014-04-28).

²⁴⁴ Wester, Misse, Molin, Lena och Askenlöv, Heidi, 2014, *Utvärdering av veteranpolitiken*, FOI Memo 4894, s. 4.

²⁴⁵ Statens offentliga utredningar, *Veteransoldatpolitiken*, SOU 2013:8, ss. 51-52.

²⁴⁶ Se exempelvis: Sveriges Radio, 2014, *Tendens- När soldaten kommer hem*, <http://sverigesradio.se/sida/gruppsida.aspx?programid=3381&grupp=20764> (hämtad 2014-05-14).

att arbetet med att kommunicera meritvärdet av tjänstgöring utomlands i viss utsträckning hämmas av denna schablonbild av utlandsveteranen. Det är en relativt liten del av veteranerna som de facto behöver utnyttja det stöd som erbjuds av Försvarsmakten, som grupp är utlandsveteraner istället mer välmående än jämförbara kontrollgrupper.²⁴⁷ Den mediabild som delvis skapats kan därför ses som en utmaning mot välfärden för den övriga delen, något som måste beaktas inte minst ur rekryteringssynpunkt.

I maj 2014 presenterades den statliga utredningen *Svensk Veteranpolitik - Ett ansvar för hela samhället*. Inför utredningen genomförde FOI en studie av hur veteraner uppfattade införandet av politikområdet och de åtgärder som vidtagits av Försvarsmakten.²⁴⁸ Studien visar på ett antal intressanta resultat, sett utifrån de berörda individernas uppfattning och upplevelse av Försvarsmaktens åtgärder. Studien visar att åtgärderna har fått flera positiva resultat. Mest positiva är de veteraner som genomfört insatser efter 2008 och fortsatt arbetar i Försvarsmakten. Minst positiva är de som genomfört insatser innan 2008 och inte längre arbetar i Försvarsmakten.²⁴⁹ Studien medger också en viss upplösning avseende vilka åtgärder som rönt mest uppskattning, i fallande skala är dessa:

1. Försvarsmaktens medalj för sårad i strid.
2. Försvarsmaktens förtjänstmedalj för insatser i strid/krigsliknande situationer.
3. Den årliga veteranceremonin.
4. Det nya minnesmonumentet.²⁵⁰

Det är en betydande skillnad mellan hur olika grupper i undersökningen beskriver hur pass bra de upplever olika stödåtgärder (utanför dem som skall signalera uppskattning). Personal som tjänstgjort före 2008 och lämnat Försvarsmakten upplever en betydligt sämre implementering av exempelvis: medicinsk omhändertagande för fysiska skador efter hemkomst, stöd i samband med stresspåverkande händelse i fält och stöd med hantering av stresspåverkan efter hemkomst. Det syns därför som om både faktiskt stöd och uppskattning uppfattas som större när personalen fortsatt arbetar i Försvarsmakten.

²⁴⁷ Stach, Anders (intervju 2014-04-09).

²⁴⁸ Studien bygger på statistisk analys av svaren från en omfattande enkätundersökning utförd 2013. Av de 1217 svar som inkom hade 348 tjänstgjort i Afghanistan. Den enskilda rotation som hade högst svarfrekvens var FS19. Wester, Misse, Molin, Lena, och Askenlöv, Heidi, 2014, *Utvärdering av veteranpolitiken*, FOI Memo 4894, ss. 1-8.

²⁴⁹ Wester, Misse, Molin, Lena och Askenlöv, Heidi, 2014, *Utvärdering av veteranpolitiken*, FOI Memo 4894, ss. 4-11.

²⁵⁰ Ibid. s. 10.

Det går givetvis att diskutera frågan vad ett veteranarbete är, vad det syftar till och hur viktigt upplevelser är. *Förutom omsorgen om enskilda individer är det i sitt sammanhang också en del i ett strategiskt ledarskap.* Veteranarbetet syftar inte bara till att stödja den egna personalen efter insats, det motiverar innan insats, det skapar band mellan det övriga samhället och Försvarsmakten och bidrar troligtvis till rekryteringen. En ökad förmåga, om än till en ännu otillräcklig nivå, är därför en mycket viktig påverkan och lärdom för Försvarsmakten, samt någonting som kommer att spela en avgörande roll för myndighetens framtida arbete oavsett var och hur behov uppkommer.

Det finns emellertid en avslutande aspekt av övergången till insatsförsvar och Afghanistaninsatsen: De som inte varit där. Dåvarande ATCH uttrycker att det finns en skiljelinje mellan de som genomfört utlandstjänst, och de som inte gjort det, och i Hökgvarteret blir det allt svårare att ha en chefsroll utan att ha egen erfarenhet av utlandstjänst:

*Det finns därför en risk för att det bildas två block, de som är ute och tar ett stort ansvar för detta och de som av olika skäl inte vill/kan genomföra utlandsinsatser. Lite grand söker sig likasinnade till varandra, de bildar grupper. De som inte har varit ute söker sig då kanske till mer administrativa roller.*²⁵¹

Riskerna vid att tillmäta erfarenheter och kunskap från internationell tjänstgöring en allt för stor betydelse berörs redan under de *Konceptuella faktorerna* ovan. Ur ett strategiskt ledarskapsperspektiv är det däremot viktigt att också beakta att det framöver finns en risk för att en allt för stark koppling mellan Afghanistan och syftet med Sveriges försvarsmakt. Detta riskerar att skapa en social och karriärmässig utlösningseffekt både för den del av personalen som nu ej tjänstgjort i Afghanistan (eller utomlands) samt för den personal som rekryteras i framtiden. Det är troligtvis av vikt att inte begränsa arbetet, för i alla fall uppskattning, till dem som deltagit i insatser utomlands²⁵². Detta riskerar att skapa just två block. En sådan utveckling skulle också minska Försvarsmaktens konsolidering inför den delvisa ominriktning som föreslogs av Försvarsberedning 2014.

²⁵¹ Grundevik, Berndt (intervju 2012-12-30).

²⁵² Ett intressant exempel att beakta är exempelvis de *hundratals* flygförare och andra som omkommit eller stupat i beredskapsvakt, incidentberedskap, övning och utbildning.

6 Sammanfattning av centrala slutsatser

Nedan sammanfattas studiens övergripande slutsatser kring behov, lärdomar och påverkan på Försvarsmakten som uppkommit genom insatsen i Afghanistan.

- Nedan illustreras författarnas tolkning av vilka olika drivkrafter som formulerat eller skapat tydliga behov, och påverkat Försvarsmakten och utvecklingen av krigföringsförmågan, under perioden 2002 till 2014, varav perioden 2008-2012 syns ha fått störst påverkan. Det är viktigt att beakta att graferna nedan är just illustrerande och att variabelerna som visas inte varit kvantitativt mätbara:

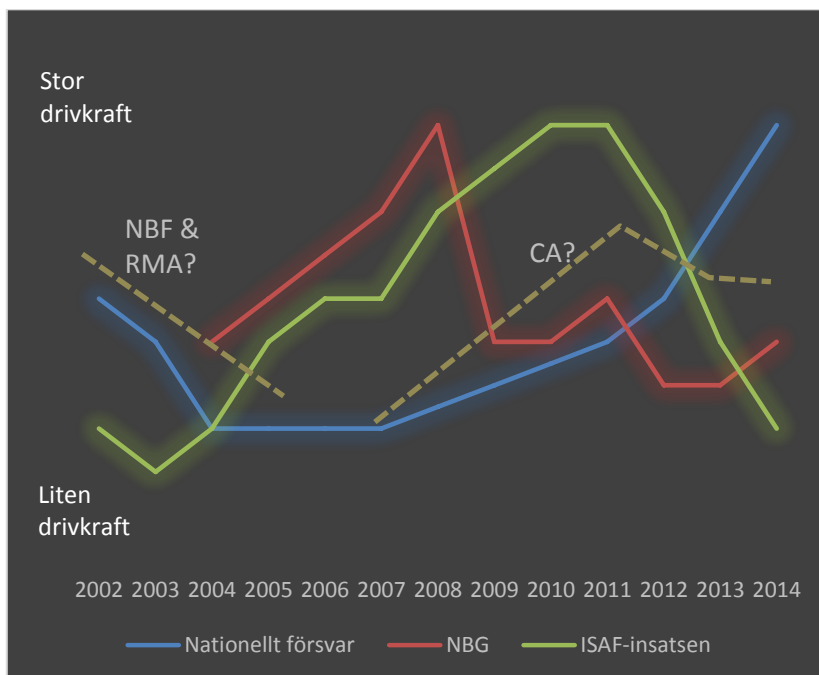


Fig 9. Illustration av hur olika behov påverkat Försvarsmaktens krigföringsförmåga under perioden 2002 till 2014. Förutom graferna illustreras en möjlig (brun-streckad) nivå och rörelse hos några av de militärteoretiska idéströmningar som också påverkat och/eller varierat med de övriga drivkrafterna.

- Den bild som tecknas av Afghanistaninsatsen under den inledande fasen, genom exempelvis regeringens propositioner och Försvarmaktens rapportering, är långt ifrån hur den kom beskrivas senare under insatsen. *Det bör därför beaktas att insatser kan förändras över tiden och inte nödvändigtvis gå från intensiva till mindre intensiva*; även om detta har varit den tidigare svenska erfarenheten från exempelvis Kosovo, Bosnien, Liberia eller Cypern.

Lärdomen från Afghanistan bör därför vara en ökad lyhördhet inför signaler om förändringar, samt att stärka medvetenheten om att förändringar av styrkebidragets organisation och utrustning tar tid. Avståndet mellan behovet och lösningen mäts i risk, för såväl liv och uppslutning bakom insatsens förutsättningar som insatsens målsättning. Denna lärdom kan vara särskilt intressant inför en svensk insats i Mali, en insatsmiljö som, så här långt, har flera grundläggande likheter med den i Afghanistan år 2002.

- Insatsen i Afghanistan kom, genom att skilja sig från andra moderna svenska fredsinsatser, att innebära stora behov, behov som i huvudsak inte uppkommit eller omsatts genom tidigare fredsinsatser. Att behoven påverkade Försvarmakten till den grad som skedde berodde dels på intensiteten och komplexiteten i insatsen, och dels på en politisk inriktning som innebar att insatsen gav lärdomar inom kärnkompetensen *väpnad strid* överlappande med huvuduppgiften *insatser utomlands*. Därutöver befann sig Försvarmakten i allmänhet, och den svenska armén i synnerhet, i ett mycket formligt tillstånd efter nedprioriteringen av nationellt försvar. Omsättningen av behoven i Afghanistan har påverkat såväl de fysiska, konceptuella som moraliska faktorerna och har därför bidragit till att forma den svenska krigföringsförmågan.
- Behoven under den inledande perioden, *Etablering och samverkan* (2002-2005), utgick från en snabb insatsuppstart och interoperabilitet med Storbritannien, samt med tiden förmåga att bidra med stabspersonal samt CIMIC-enheter. Därefter, under perioden *Monitorering och samordning* (2005-2008), ökade behoven av att kunna spana och samverka över ytan samt (efter de första förlusterna) ökade behov av skydd, främst mot vägbomber. Vid övertagande av PRT:t år 2006 ställdes ökade krav på ledningsresurser samt koncept och metoder för att uppnå effekt i de mer civilt betonade operationslinjerna: samhällsstyrning och utveckling. Den mest intensiva perioden,

Stabilisering och upprorsbekämpning (2008-2012), ställde krav på manöverenheter och förmåga till uthållighet, samt behov av taktik och materiel anpassade för strid mot en irreguljär motståndare. Därutöver uppstod behov av att kunna genomföra civil-militära insatser inom ramen för COIN-doktrinen som antogs av ISAF för att bryta den negativa trenden. Behoven av kvalificerade sjukvårdsresurser och helikoptrar ökade genom fler förluster och en ökad hotbild. I den avslutande delen, *Överlämning och militär nedtrappning* (2012-2014) låg fokus främst på behov av att kunna stödja afghanska säkerhetsstrukturer inför och under överlämningen av säkerhetsansvaret.

- Utifrån det militärstrategiska perspektivet och den svenska krigföringsförmågan bör det beaktas att behov som uppstår inom ramen för en insats, innan de åtgärdas eller inte åtgärdas, måste sättas i perspektiv till om de är insatsspecifika, geografiskt specifika eller generella. Denna bedömning kan innebära att behovet omedelbart bör åtgärdas för att vara till gagn för Försvarmakten i stort och på lång sikt inom såväl en insats- som invasionsinriktad organisation eller att det är åtgärder som endast tillfredsställer, om än akuta, kortsiktiga behov. Att iakttä sådana perspektiv är troligtvis centralt för en liten försvarsmakt där valsituationerna kan innebära bortfall av hela truppslag eller förmågor.

Kort uttryck blir Försvarmakten bra på det den gör och förlorar förmåga till det den inte gör. Ett återtagande tar lång tid och mycket resurser i anspråk.

- Den *fysiska* påverkan består främst i att ett antal system och plattformar anskaffats, vilket stärkt främst markstridskrafternas möjlighet till *skydd, verkan* och *rörlighet* i Afghanistan eller liknande fredsinsatser. De system som utvecklats eller anskaffats har en tydlig prägel av de vapensystem och den taktik som den afghanska motståndaren nyttjade, exempelvis IED och lätt, handburet pansarvärn. De är troligtvis också påverkade av vilka vapensystem och hot som *inte* fanns i Afghanistan, exempelvis attackhelikoptrar, pansar, artilleri eller pansarvärnsrobotar. Alla de nya systemen och plattformarna fyller därför inte en generell nytta i Försvarmakten. Vissa av de förmågor som utvecklats har däremot en större relevans utanför sammanhanget fredsinsatser. Främst skulle detta kunna vara UAV, enskilda soldaters utrustning eller helikopterförmågan.

Därutöver har behoven i Afghanistan påverkat vilka delar av insatsorganisationen som bemannats och utrustats, vilket påverkar vilka krigsförband som idag är utrustade och bemannade.

- Den *konceptuella* påverkan består främst i att Afghanistaninsatsen förstärkt, eller bidragit till, den svenska anslutningen till idéströmningen om behovet av en allomfattande ansats. Den svenska erfarenheten är däremot att det finns stora utmaningar med faktisk och taktisk samordning av biståndsinsatser och militära insatser, inte minst inom ramen för en svensk nationell ansats. Detta innebär inte att Sverige har låg förmåga att bidra till en allomfattande ansats, med civila och/eller militära medel. Det innebär däremot att fasta strukturer som svenska semi-nationella PRT inte kan fungera på samma vis som exempelvis brittiska. Detta medför särskilt utmaningar vid operationskoncept som liknar COIN, eftersom detta kräver en hög grad av samordning, intill integration, mellan civila och militära insatser, samt ett fokus på de militära behoven. Om svenska förband skall göra liknande insatser i framtiden bör det beaktas att direkt stöd troligtvis måste erhållas från andra aktörer, exempelvis lokala myndigheter.
- Försvarsmakten har, genom utveckling av stridsteknik, taktik och stabiliserande metoder, avsevärt ökat kunskapen om strid mot en irreguljär motståndare. Det militära instrumentet har i det avseendet breddats och anpassats för fler typer av konfliktmiljöer. Kunskapen och taktiken har däremot inte samma relevans vid strid mot reguljära aktörer, och vidmakthållning och utveckling av sådan kunskap har fått stå tillbaka för att möjliggöra anpassning till behoven på kort sikt.
- Behovet att kunna förstå och skydda hela befolkningen i Afghanistan har drivit på Försvarsmaktens förmåga att verka genderanpassat och implementera resolution 1325. På sikt är implementeringen av ett genderperspektiv av nytta för såväl insatser utomlands som nationellt försvar. Med säkerhet (även omfattande mänsklig säkerhet) och skydd av civila som grundläggande uppgifter, både nationellt och under fredsfrämjande insatser, utgör genderperspektivet därför en förmåga med nyttoeffekt bortom inriktningen av Försvarsmakten mot invasions- eller insatsförsvar.
- Den *moraliska* påverkan är troligtvis den mest allsidiga och beständiga, samt den som kommer att medföra även in i en delvis förändrad

krigföringsförmåga, den som i ökad uträkning tillgodoser behov av nationellt försvar. Afghanistaninsatsen innebar att Försvarsmakten behövde utforma rutiner och beteenden anpassade för sammanhanget väpnad strid, nämligen att hantera stupade, sårade, sörjande, rädda, stolta och kritiska soldater, anhöriga och medborgare. De förfaranden som utvecklats avseende exempelvis veteranarbetet och stödet till anhöriga är tydligt kopplat till insatsen i Afghanistan men är relevanta även vid insatser i Östersjön eller Mali. Afghanistaninsatsen har också påvisat behovet av en tydlig kommunikation från den politiska ledningen, avseende exempelvis risktagning med svenska liv och, inte minst, svenskars tagande av motståndares liv. Det bör beaktas att den förändring som uppkommit genom Afghanistaninsatsen, avseende svenskars syn på fredsinsatser, är ansevärd.

Försvarsmaktens insats i Afghanistan har, sammanfattningsvis, påverkat krigföringsförmågan inom såväl fysiska, konceptuella faktorer. Dessa har däremot olika relevans i en, hel eller delvis, ominriktning av Försvarsmakten mot mer nationellt fokus. Samtidigt som de behov som uppstått inom ramen för insatsen har påverkat utvecklingen av krigsföringsförmågan så har andra behov, som inte varit lika akuta eller insatsspecifika, fått stå tillbaka.

Referenser

Litteratur

Aftonbladet, 2010-06-21, En försvarsmakt för elitister och rasister.

Agrell, Wilhelm, 2010, *Fredens illusioner, det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*, Stockholm: Atlantis.

Agrell, Wilhelm, 2013, *Ett krig här och nu*, Stockholm: Atlantis.

Andrén, Krister, 2014, *Krigsavhållande tröskelförmåga: Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* FOI-R--3852--SE.

Björnström, Lotta, 2014, *ForMA, Erfarenheter från internationella militära operationer under det senaste decenniet*, FOI-R--1482--SE.

Bogland, Karin och Bedford, Sofie, 2005, *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan - En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e Sharif*, FOI-1692--SE.

Cordesman, H Anthony, 2013, *The Afghan war in 2013-Meeting the challenges of transition, Volume III Security and ANSF*, CSIS.

Dagens Nyheter, Debatt 29 juli 2009, Tolgfors, Sten, "Därför strider svenska soldater i Afghanistan".

Dagens Nyheter, 2014-01-25, Sveriges hemliga krig.

Derblom, Markus m.fl, 2010, *Utvärdering PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE.

Egnell, Robert, Hojem, Petter och Berts, Hannes, 2012, *Implementing a gender perspective in Military Organisations and Operations*, Uppsala universitet.

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

Eriksson, Pär, Hagström-Frisell, Eva och Åhman, Terese, 2013, *Afghanistan-lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling*, FOI-R--3592--SE.

EU, Europeiska unionens officiella tidning, 2007-12-17.

FN, 2001, *Agreement on provisional arrangements in Afghanistan pending the re-establishment of permanent government institutions*, S2001/1154.

FN, 2001, Resolution 1386.

FN Security Council, *Resolution 1510*, 2003-10-13.

FN, UNAMA, 2012, *Afghanistan- Mid-year report, protection of civilians in armed conflict*,

<http://www.ohchr.org/Documents/Countries/AF/UNAMAMidYearReport2012.pdf>.

FN, UNAMA, 2013, *Afghanistan- Annual report 2012, protections of civilians in armed conflict*.

FN, UNAMA, 2014, *Afghanistan- Annual report 2013, protections of civilians in armed conflict*,
http://unama.unmissions.org/Portals/UNAMA/human%20rights/Feb_8_2014_PoC-report_2013-Full-report-ENG.pdf.

Frelin, Jan och Ödlund, Ann, 2012, *Ett lärande försvar? – Förutsättningar för Försvarsmaktens erfarenhetshantering*, FOI-R--3420--SE.

Försvarsberedningen, *Ny struktur för ökad säkerhet- nätverksförsvar och krishantering*, DS:2001:44.

Försvarsberedningen, 2014, *Försvaret av Sverige- starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20.

Försvarsmakten, *Markstridsreglemente 1:1 Taktiska och fältmässiga grunder*, Markstridsskolan, 13 902:90325.

Försvarsmakten, Markstridsskolan, PPT delgiven författarna.

Försvarsmakten, *Erfarenhetsanalys OMLT Kandak- En rapport från INS ERF ANA*, HKV 01 800:55067, Bilaga 1.

Försvarsmakten, 2002, *Militärstrategisk doktrin*.

Försvarsmakten, 2002, *Slutrapport FS02*, Swedint 01 800:51 879.

Försvarsmakten, 2011, *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder*, MSD 12.

Försvarsmakten, 2011, *Camp Monitor En erfarenhetsanalys av avvecklingen av Camp Monitor i Afghanistan*.

Försvarsmakten, 2012, *Försvarsmaktens strategiska inriktning, Del 1, Grunder och ÖB beslut i stort*, HKV bet 23 100:605 78.

Försvarsmakten, 2012, *Erfarenheter från militär mentorverksamhet i Afghanistan*, HKV bet 01 800:55067.

Försvarsmakten, 2012, *Erfarenheter från militär mentorverksamhet i Afghanistan*, HKV bet 01 800:55067 Bilaga 1.

Försvarsmakten, *Erfarenhetsanalys OMLT Kandak FS18-20*, HKV bet 01 800:55067, 2012-03-26.

Försvarsmakten, 2012, *Genomförande av Expeditionära operationer- Tillämpat koncept* 2012-06-21, HKV bet 01 400:60599.

Försvarmakten, *Bilaga 1 Försvarmaktens Handlingsplan för Jämställdhetsintegrering 2014 till 2019*, HKV bet 25 100:62524, 2013-09-13.

Försvarmakten, 2013, *Försvarmaktens redovisning av perspektivstudie 2013*, FM2013-276:1.

Försvarmakten, 2013, *Arméns utvecklingsplan (AUP) 2014-2023*, HKV bet 01 600:60009.

Försvarmakten, 2014, *Operativ Doktrin 2014*.

Försvarmakten, *Slutrapport FS02*, HKV bet 01 800:37205, 2002-09-18.

Försvarmakten, *Slutrapport FS03*, HKV bet 07 800:110088, 2003-01-15.

Försvarmakten, *Slutrapport FS04*, ATK bet 17 800:64641, 2003-04-16.

Försvarmakten, *Slutrapport FS06*, HKV bet 01 800:65393, 2004-04-20.

Försvarmakten, *Slutrapport FS08 FS09*, HKV bet H/S 01 600:82030, 2005-11-14.

Försvarmakten, *Slutrapport FS 11 Afghanistan*, HKV bet H/R 01 800:36901.

Försvarmakten, *FS12 Erfarenhetsredovisning*, HKV bet H/R 01 800:80914, 2007-05-24.

Försvarmakten, *Slutrapport FS13*, HKV bet H/R 09 500:81681, 2007-12-11.

Försvarmakten, *FS14 Slutrapport efter avslutad insats i Afghanistan*, HKV bet H/R 09 500:92684, 2008-05-28.

Försvarmakten, *FS16 Slutrapport efter ingående i ISAF*, HKV bet H/R 01 200:81312, 2009-05-15.

Försvarmakten, *Slutrapport FS17*, HKV bet H/S 09 500:81422, 2009-12-18.

Försvarmakten, *FS18 Slutrapport*, SWECON bet H/R 09 500:81524, 2010-08-24.

Försvarmakten, *Slutrapport Försättningsstyrka 19 (FS19)*, SWECON bet H/R 01 800:80093, 2011-01-12.

Försvarmakten, *Missiv Slutrapport FS20*, HKV bet H/R 09 500:93372, 2011-05-24.

Försvarmakten, *Missiv Slutrapport FS21*, HKV bet H/R 09 500:96993, 2011-12-14.

Försvarmakten, *Slutrapport FS22*, HKV bet H/R 09 500:93006, 2012-06-05.

Försvarmakten, *Slutrapport FS23*, HKV bet H/R 09 500:96008, 2012-12-02.

Försvarmakten, *Slutrapport FS24*, HKV bet H/R 09 500:92369, 2013-05-19.

Försvarmakten, *Slutrapport FS25*, SWECON bet H/R 09 500:62138, 2013-11-17.

Försvarmakten, 2003, *Årsredovisning 2002*.

Försvarmakten, 2004, *Årsredovisning 2003*.

Försvarmakten, 2005, *Årsredovisning 2004*.

Försvarmakten, 2006, *Årsredovisning 2005*.

Försvarmakten, 2007, *Årsredovisning 2006*.

Försvarmakten, 2008, *Årsredovisning 2007*.

Försvarmakten, 2009, *Årsredovisning 2008*.

Försvarmakten, 2010, *Årsredovisning 2009*.

Försvarmakten, 2011, *Årsredovisning 2010*.

Försvarmakten, 2012, *Årsredovisning 2011*.

Försvarmakten, 2013, *Årsredovisning 2012*.

Försvarmakten, 2014, *Årsredovisning 2013*.

Granåsen, Magdalena m.fl. 2011, *Ledning i Försvarmakten: Svenska militära chefers erfarenheter* FOI-R--3375--SE.

Göteborgsposten, 2009-11-09, Ledare: Utan läkare inga soldater.

Hedenskog, Jakob och Vendil Pallin, Carolina (red.), 2013, *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*, FOI-R--3733--SE.

Hull, Cecilia m.fl, 2009, *Stakeholders and Interdependencies*, FOI-R--2818--SE.

Hull Wiklund, Cecilia m.fl, 2011, *Internationell jämförelse av civil-militära ledningsstrukturer inom PRT:er i Afghanistan*, FOI Memo 3675.

Lackenbauer, Helené och Langlais, Richard (eds), 2013, *Review of the Practical Implications of UNHCR 1325 for the conduct of NATO-led Operations and Missions*.

Lindoff, Jenny (red), 2008, *Swedish experiences from Multinational Experiment 5. Cooperative Implementation Planning, Management and Evaluation, Major Integrating Event, 7-18 April 2008*, FOI Memo 2442.

Lindoff, Jenny och Hammervik, Magdalena, 2010, *Challenges and Pitfalls in Key Leader Engagement* FOI-R--3034--SE.

Livingstone, S, Ian, O'Hanlon Michael, 2014, *Afghanistan index- Also including selected data on Pakistan*, Brookings, May 2014.

Marklund, Jenny och Hull Wiklund, Cecilia, 2011, *Ledning i multifunktionella insatser – Slutrapport*, FOI-R--3355--SE.

Nato, ISAF, *PRT Handbook*, fjärde utgåvan.

Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, 2011, *Arming the peace*, FOI-R--3269--SE.

Nordlund, Peter, Wiklund Mikael, och Öström, Bernt, 2009, *Det svenska försvarets anslagsutveckling- Kostnadsutveckling och priskompensation*, FOI-R--2694--SE.

Nordlund, Peter m.fl, 2014, *Försvarsmaktens ekonomiska förutsättningar – Anslagstilldelning, kostnadsutveckling och priskompensation*, FOI-R--3901--SE.

Norell, Magnus, 2010, *COIN in Afghanistan*, FOI memo 3123.

Ny teknik, 2007-11-14, Sjukvårdshelikoptrarna huvudvärk för Tolgfors.

Olsson, Louise m.fl, 2009, *Operational Effectiveness and UN resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan*, FOI-R--2760--SE.

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

Olsson, Angelica och Wiklund Hull, Cecilia, 2011, *Comprehensive Approach i brittiska stabiliseringsinsatser*, FOI-R--3239--SE.

Pallin, Krister, 1998, *Sveriges militära satsningar: en översikt med förklaringar till perioden efter 1945*. FOA-R--98-00828-170.

Regeringen, 1999, *Det nya försvaret*, Prop. 1999/2000: 30.

Regeringen, *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, Prop. 2001/0260.

Regeringen, *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell styrka i Afghanistan*, Prop. 2001/02:179.

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

Regeringen, 2004, *Vårt framtida försvar- försvarspolitisk inriktning 2005-2007*, Prop. 2004/05:5.

Regeringen, 2005, Prop. 2005/06:34 *Utökat svensk deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*.

Regeringen, 2007, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationell freds. Och säkerhetsfrämjande verksamhet*, Skr 2007: 08/51.

Regeringen, 2007, Prop 2007/08:56, *Multilateralt samarbete om strategiska flygtransporter*.

Regeringen, 2008, *Ett användbart försvar*, Prop. 2008/2009: 140.

Regeringen Lag (2010:449) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Regeringen, Förordning (2010:651) om Försvarsmaktens personal vid internationella militära insatser.

Regeringen, Fö2010/1074/MFI.

Regeringen, 2010, *Den svenska solidaritetsförklaringen*,
<http://www.regeringen.se/sb/d/9497/a/138094> (hämtad 2014-05-15).

Regeringen, 2010, *Svensk strategi för stöd till den det internationella engagemanget i Afghanistan*, UF2010/36396/ASO.

Regeringen, 2013, *Fortsatt svenskt deltagande I den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan*, Prop 2013/14:33.

Regeringen, *Regleringsbrev för 2014 avseende Försvarsmakten*,
Regeringsbeslut: 10, 2013-12-19.

Riksdagen, 2006, *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan, Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet betänkande 2006/07:UFöU3*.

Riksdagen, *Försvarsbeslut 2000*.

Riksdagen, *Försvarsbeslut 2004*.

Riksdagen, *Försvarsbeslut 2009*.

Riksrevision, 2012, *Den nordiska stridsgruppen - Nordic Battlegroup 2011*, RiR 2012:11.

Riksrevisionen, 2012, *Besparingar i Försvarsmaktens materielförsörjning, Regeringens genomförandegrupp 2008*, RIR 2012:5.

Riksrevisionen, *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser*, RIR: 2013:22.

Riksrevisionen, 2014, *Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av Försvaret*, RiR: 2014:7.

Riksrevisionen, *Försvaret- en utmaning för staten*, RiR 2014:8.

Roosberg, Henric, 2012, *Allomfattande ansatser och expeditionära operationer*, FOI- R--3443--SE.

Roosberg, Henric, 2012, *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin- En jämförande begreppsutredning av allomfattande ansats, COIN, civilmilitärsamverkan och CIMIC*, FOI-R--3321--SE.

Statens Offentliga Utredningar, *Försvarmaktens helikopterresurser- Slutbetänkande militärhelikopterutredningen*, SOU 2010:50.

Statens offentliga utredningar, *Veteransoldatpolitiken*, SOU 2013:8.

Svenska Dagbladet, ”Vi ska inte ställa ett enda svenskt särkrav, om de så levereras med texten ’God Bless America’ så ska inget ändras!” 3 mars 2013.

Svenska dagbladet, 2012-05-12, Tveksamhet om Afghanistaninsats ökar.

Svenska dagbladet, 2014-01-30, Svensk militär dödade al-qaida-män.

Syrén, Håkan, tal under Folk och försvars rikskonferens i Sälen den 21 januari 2004, http://www.forsvarsmakten.se/Global/Myndighetswebbplatsen/4-Om-myndigheten/Dokumentfiler/tal/2004/ob_tal_salen2004.pdf (hämtad 2014-05-15).

Syrén Håkan, 2007, *Både och- en liten bok om en stor omställning*, Försvarmakten.

Tham Lindell, Magdalena och Hull Wiklund, Cecilia, 2011, *Jakten på Synergier- Erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif*, FOI-R--3356--SE.

US Army, 2006, *Field manual Counterinsurgency*, FM 3:24.

Wahlberg, Maria och Asplund, Maria, 2004, *Provincial Reconstruction Teams (PRT) i Afghanistan: Beskrivning och diskussion av PRT-konceptet, lägesbild i oktober 2004*, FOI Memo 1080.

Wester, Misse, Molin, Lena och Askenlöv, Heidi, 2014, *Utvärdering av veteranpolitiken*, FOI Memo 4894.

Wiklund, Mikael och Jonsson, Ulf, 2009, *Redo för allt- En studie av materielplanering inför internationella insatser*, FOI-R--2906--SE.

Wilkins, Ann, 2011, *Talibanrörelsens uppkomst och drivkrafter- En bakgrund inför Bonn II-konferensen om Afghanistan 2011*, FOI-R--3243--SE.

Internet

Försvarets Materielverk, *Örnen - Taktisk UAV 03*,
<http://www.fmv.se/sv/Projekt/Ornen---Taktisk-UAV-03/> (hämtad 2014-03-19).

Försvarets Materielverk, <http://www.fmv.se/sv/Projekt/Helikopter-16/> (hämtad 2014-03-18).

Försvarmakten, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/materiel-och-teknik/luft/helikopter-16/> (hämtad 2014-03-18).

Försvarmakten, *Avlidna i utlandsstyrkan*,
<http://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/avlidna-i-utlandsstyrkan>.

Försvarmakten, 2009, *C-17 Levererad*.
<http://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2009/07/c-17-levererad/> (hämtad 2014-05-26).

Försvarmakten, Armébloggen, *Fem år som Arméinspektör*, Berndt Grundevik 2013-09-12, <http://blogg.forsvarsmakten.se/armebloggen/2012/09/12/fem-ar-som-armeinspektor/> (hämtad 2014-04-29).

Försvarmakten, Armébloggen/Markstridskolan, 2013, *Arméreglemente Taktik*, 2013-10-16,
<http://blogg.forsvarsmakten.se/armebloggen/2013/10/16/armereglemente-taktik/> (hämtad 2014-05-09).

Försvarmakten, *Försvarets andel av BNP*, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/om-myndigheten/ekonomisk-planering-och-redovisning/forsvarets-andel-av-bnp/> (hämtad 2014-05-15).

Försvarmakten, *Försvarmaktens medaljer*,
<http://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/medaljer-och-utmarkelser/forsvarsmaktens-medaljer/> (hämtad 2014-04-28).

Kongoveteranerna,
<http://www.kongoveteranerna.se/storage/Kongoveteranerna.pdf> (hämtad 2014-03-28).

iCasualties, 2014, *Operation Enduring Freedom* ,
<http://icasualties.org/OEF/Fatalities.aspx> (hämtad 2014-06-11).

Nato, <http://www.isaf.nato.int/history.html>, (hämtad 2014-05-21).

Nato, *Commander ISAF's Counterinsurgency guidance*,
http://www.nato.int/Isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf
 (hämtad 2014-03-28).

Nato/ISAF, 2009, *COMISAF's initial assessment*,
http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?hpid=topnews
 (hämtad 2014-03-28).

Nato, *Inteqal: Transisition to Afghan lead*.
http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_87183.htm (hämtad 2014-03-28).

Nato, <http://www.Isaf.nato.int/mission.html>
 Tal av USA:s President Barack Obama, 2009-12-01, *The way forward in Afghanistan*, <http://www.whitehouse.gov/issues/defense/afghanistan> (hämtad 2014-03-28).

Paris-deklarationen <http://www.regeringen.se/sb/d/13065/a/143752> (hämtat 2014-05-21).

Sveriges television, 2010, *Folkets stöd ökar för Afghanistaninsatsen*,
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=3448376>
 (hämtad 2014-05-09).

Sveriges Vetranförbund-Fredsbaskrarna, *Årsmöteshandlingar 2013, P7 Revingehed* 2013-03-23.
<http://www.sverigesveteranforbund.se/files/d2298a9cef56f99a1a3577b2ec5dfff8.pdf> (hämtad 2014-04-28).

Intervjuer

Magnus Bergman, Departementsråd, Försvarsdepartementet, genomförd 2014-05-20.

Björsson, Anna, Genderrådgivare, HKV INSS, genomförd 2014-06-16.

Anders Brännström, Genmaj, Chef för armén, genomförd 2014-04-10.

Jan Frelin, forskningsledare, FOI Försvarsanalys, genomförd 2014-03-21.

Berndt Grundevik, Genmaj, svensk delegationschef Neutrala nationernas övervakningskommission Sydkorea, genomförd 2012-12-30.

Sven Holmberg, forskningsledare, FOI Försvarsanalys, genomförd 2014-03-31.

Jonas Lind, Övlt, Försvarshögskolan, genomförd 2012-09-11.

Anders Lindström, Genlt, genomförd 2014-05-21.

Mikael Odenberg, f.d. statsråd Försvarsdepartementet, genomförd 2014-03-25.

Anders Silwer, Genlt, C PROD, f.d. C Insats, genomförd 2014-06-05.

Anders Stach, C FM Veteranenhet, genomförd 2014-04-09.

Olof Wolpher, överingenjör, FOI Försvarsanalys, genomförd 2014-03-31.

Bilaga 1 Tidigare forskning

Inom ramen för FOI:s studier på uppdrag av såväl Försvarsdepartementet som Försvarsmakten har det genomförts flera studier som behandlar Afghanistan, ISAF och det svenska bidraget till ISAF. Alla dessa studier kommer inte behandlas här men nedan följer en resumé av ett urval av dessa som bedöms vara relevanta för föreliggande studie. De som behandlas berör antingen faktorer inom ISAF eller Afghanistan som påverkat det svenska bidraget och dess genomförande eller också är det studier som direkt har behandlat det svenska bidraget ur olika aspekter. Dessa aspekter kommer inte att studeras i denna studie men där så är tillämpligt kommer det hänvisas till tidigare genomförd verksamhet och nedanstående är tänkt att fungera som läsanvisningar för ytterligare fördjupning.

Ledning

Insatsen i Afghanistan har ur flera aspekter varit intressant ur ledningssynvinkel, dels har insatsen varit den största och längst pågående insatsen under tiden för insatsförsvaret och dels har under tidsperioden vikten av kapacitetsuppbyggnad och allomfattande ansats fått allt större påverkan på genomförandet av internationella insatser. Avseende hur det svenska militära synsättet på ledning påverkas av en ökande grad av multinationella insatser behandlas i studien *Svensk militär ledningsfilosofi möter samtida fredsfrämjande insatser*²⁵³ där också insatsen i Afghanistan utgör en av fallstudierna. I rapporten konstateras att grunderna för svensk militär ledning; uppdragstaktik och manövertänkande, till del inte svarar upp mot de omständigheter som karaktäriserar fredsfrämjande insatser idag. Sammantaget finns det, enligt studiens resultat, behov av att på doktrinär nivå se över formuleringar kring framför allt manövertänkande då ”teorins grundläggande antaganden är i rubbning”. Detta belyses också till del i studien *Ledning i Försvarsmakten – Svenska militära chefers erfarenheter*²⁵⁴ där militära chefers erfarenheter från insatser presenteras och ställs mot rådande doktriner och styrande dokument.

COIN, Comprehensive approach och civil-militär samverkan

Ett flertal studier har berört ämnen relaterade till samverkan mellan militära och civila funktioner i fredsfrämjande insatser. Under perioden för insatsen i

²⁵³ Ekengard, Arvid, 2009, *Svensk militär ledningsfilosofi möter samtida fredsfrämjande insatser*, FOI-R--2948--SE.

²⁵⁴ Granåsen, Magdalena m.fl, 2011, *Ledning i Försvarsmakten: Svenska militära chefers erfarenheter* FOI-R--3375--SE.

Afghanistan har formerna för hur operationen genomförs utvecklats i takt med de uppfattade behoven i Afghanistan. Utöver civil-militär samverkan innefattar dessa studier därmed även begreppen COIN och utvecklingen mot en allomfattande ansats, *comprehensive approach*.

Länken till civilbefolkningen i en fredsfrämjande insats är beroende av många faktorer och synen på hur denna gränsyta bör se ut har utvecklats. En av de operationslinjer som ISAF utvecklade i ett tidigt skede av insatsen är COIN vilket i stort går ut på att påverka och vinna lokalbefolkningens förtroende i jakten på att komma åt motståndarna. Huruvida detta har nåtts med framgång betraktas i studierna *COIN in Afghanistan – Winning the battles, Losing the War*²⁵⁵ och *Stabilitet i Afghanistan – En kritisk granskning av ISAF:s strategi för Counterinsurgency, COIN*²⁵⁶. I takt med ökad kunskap och vikten av parallell och samordnad utveckling av stödet till ett konflikttrabbat område utvecklades begreppet allomfattande ansats, *comprehensive approach*. Detta har i sig också blivit ett led i de militära styrkornas utfasningstrategi. FOI har inom ramen för ledningsstudier på uppdrag av Försvarmakten i flertalet studier betraktat ledning i multifunktionella insatser generellt och mer specifikt även allomfattande ansatsen. Dessa studier sammanfattas i rapporten *Ledning i Multifunktionella insatser*²⁵⁷ som även innehåller en samling av de enskilda studierna.

Begrepp

Det har även genomförts en del studier på konceptuell nivå relaterat till insatsen i Afghanistan. Genom att insatsen pågått under lång tid har det inneburit utveckling och anpassning till nya organisatoriska förhållningssätt och förmågor vilket kommit att påverka Försvarmakten doktrinärt. Invasionsförsvaret begreppsflora har mött nya inom insatsförsvaret och insatsen i Afghanistan. Därav har även Afghanistan studerats ur ett doktrinärt och konceptuellt perspektiv relativt Försvarmakten och den sedan tidigare nationella synen på militär verksamhet. I studien *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin*²⁵⁸ ställs begreppen allomfattande insats, COIN, civil-militär samverkan och CIMIC emot varandra i en begreppsutredning.

²⁵⁵ Norell, Magnus, 2010, *COIN in Afghanistan*, FOI memo 3123.

²⁵⁶ Olsson, Stefan, 2011, *Stabilitet i Afghanistan*, FOI-R--3212--SE.

²⁵⁷ Marklund, Jenny och Hull Wiklund, Cecilia, 2011, *Ledning i multifunktionella insatser – Slutrapport*, FOI-R--3355--SE.

²⁵⁸ Roosberg, Henric, 2011, *Civil-militär samverkan i koncept och doktrin*, FOI-R--3321--SE.

Under tiden för insatsen i Afghanistan har begreppet allomfattande ansats, *Comprehensive Approach*, utvecklats i syftet att i olika former integrera alla aktörer i den multinationella kontexten. I den svenska kontexten där Totalförsvaret varit grundläggande för det nationella försvaret kan dessa begrepp synas snarlika. Studien *Totalförsvaret och Comprehensive Approach; Två sidor av samma mynt?*²⁵⁹ reds begreppen ut och författarna konstaterar att även om likheter finns så är skillnaderna så pass stora att det till och med är tveksamt om erfarenheter från det ena området kan användas inom det andra.

Att nyttja det militära maktmedlet i en fredsfrämjande insats är en pusselbit för att skapa varaktig fred och hållbar säkerhet i svaga stater. De militära resursernas operativa mål ska bidra till det långsiktiga målet i stort som synergerande med andra aktörers insatser. Detta ställer stora krav på förmågan till anpassning av de militära resurserna relativt mer krigsliknande situationer de militära resurserna står mer solitära från andra aktörer. I studien *Allomfattande ansatser och expeditionära operationer*²⁶⁰ betraktas vilka krav som ställs på ledning och samordning när en expeditionär operation ingår i en allomfattande insats.

Erfarenhetshantering/utvärdering

Att ta till vara erfarenheter och utvärdera genomförda insatser är grundläggande för den militära verksamheten samtidigt som den är behäftad med många svårigheter. Dessas svårigheter grundar sig framför allt i att en militär verksamhet eller insats mycket sällan kan ses som solitär relativt andra militära insatser eller relativt andra aktörers. Arbetet med former för och även explicita utvärderingar och uppföljningar är löpande verksamhet inom försvarsmakten och i detta har FOI bistått under flertalet studier. Studierna *Ett lärande försvar?*²⁶¹ och *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser*²⁶² betraktar formerna för att genomföra utvärderingar och erfarenhetshantering. Här kan också nämnas studien *Assessment of progress in multifunctional and multinational operations*²⁶³ som utifrån Nato's definition av utvärdering ser till

²⁵⁹ Skeppström, Emma och Wikén, Erik, 2011, *Totalförsvaret och Comprehensive Approach; Två sidor av samma mynt?*, FOI-R--3350--SE.

²⁶⁰ Roosberg, Henric, 2012, *Allomfattande ansatser och expeditionära operationer*, FOI-R--3443--SE.

²⁶¹ Frelin, Jan och Ödlund, Anne, 2012, *Ett lärande försvar?*, FOI-R--3420--SE.

²⁶² Harriman, David, 2011, *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser*, FOI-R--3207--SE.

²⁶³ Harriman, David och Lackenbauer, Helené, 2010, *Assessment of progress in multifunctional and multinational operations*, FOI-R--3071--SE.

hur detta genomförts inom Regional Command North i Afghanistan. Rapporten visar att utvärderingsprocessen varit svår just med hänvisning till alla olika inblandade aktörer och förhållanden och att även om handboken är ett stöd så var den i fallet Afghanistan inte uppdaterad till faktiska operativa förhållande avseende t.ex. allomfattande ansats.

År 2010 genomförde FOI en större utvärdering av det svenska militära bidraget i Afghanistan, *Utvärdering i PRT MeS*²⁶⁴, vilken också föregick av en rapport avseende modellen för att utvärdera insatsen, *design av utvärdering för PRT Mazar-e Sharif*²⁶⁵. Direkt kopplat till den svenska militära insatsen i Afghanistan

Jämförande studier

Insatsen i Afghanistan har pågått under en lång tid och inneburit hög grad av anpassning inför ej traditionella multinationella insatser. Som sådan finns det många erfarenheter att dra inte bara efter nationella lärdomar utan också efter andra nationers. I studien *Internationell jämförelse av civil-militära ledningsstrukturer inom PRT:er i Afghanistan*²⁶⁶ betraktas fenomenet PRT och hur det hanterats av nationer som i någon mån haft samma eller snarlika förutsättningar som Sverige.

Även vilken effekt en insats kan ha på det nationella försvaret kan ha sina likheter olika nationerna emellan. För detta valdes länderna Norge, Danmark och Nederländerna i den jämförande studien *Afghanistan – lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling*²⁶⁷. Här beskrivs vilken påverkan insatsen haft på vilket land och hur detta förhåller sig till minskade ambitioner med internationella insatser som präglar många länder idag.

PRT och civil-militär samverkan

PRT-funktionen har varit en utmärkande modell för insatsen i Afghanistan och i det även civil-militär samverkan. Redan tidigt i den svenska insatsen genomfördes studier med detta perspektiv:

²⁶⁴ Derblom, Markus m.fl, 2010, *Utvärdering av PRT MeS*, FOI-RH--0951--SE.

²⁶⁵ Derblom, Markus m.fl, 2009, *Design av utvärdering för PRT Mazar-e Sharif*, FOI-R--2802--SE.

²⁶⁶ Hull Wiklund, Cecilia m.fl, 2011, *Internationell jämförelse av civil-militära ledningsstrukturer i PRT:er i Afghanistan*, FOI Memo 3675.

²⁶⁷ Eriksson, Pär m.fl, 2013, *Afghanistan – lärdomar och påverkan på nationell militär utveckling*, FOI-R--3592--SE.

- *Provincial Reconstruction Teams (PRT) i Afghanistan: Beskrivning och diskussion kring PRT-konceptet, lägesbild i oktober 2004*²⁶⁸
- *Det svenska CIMIC-bidraget till ISAF i Afghanistan*²⁶⁹
- *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e-Sharif*²⁷⁰

Och i takt med att formerna för allomfattande ansats och civil-militär samverkan har utvecklats har detta belysts ur olika vinklar:

- *Civil-militär samverkan i princip och praktik*²⁷¹
- *Jakten på synergier*²⁷² samt
- *Reflektioner kring civil-militär samverkan i Afghanistan*²⁷³

Tematiska studier

Det har också genomförts ett antal tematiska studier kopplat till insatsen i Afghanistan:

Gender och resolution 1325

- *Operational Effectiveness and UN resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan*²⁷⁴
- *Review of the Practical Implications of UNHCR 1325 for the Conduct of NATO-led Operations and Missions*²⁷⁵

Kapacitetsbyggnad/SSR

- *Arming the peace*²⁷⁶

²⁶⁸ Asplund, Maria och Wahlberg, Maria, 2004, *Provincial Reconstruction Teams (PRT) i Afghanistan: Beskrivning och diskussion kring PRT-konceptet, lägesbild i oktober 2004*, FOI Memo 1080.

²⁶⁹ Asplund, Maria och Wahlberg, Maria, 2004, *Det svenska CIMIC-bidraget till ISAF i Afghanistan*, FOI Memo 983.

²⁷⁰ Bogland, Karin och Bedford, Sofie, 2005, *Sveriges bidrag till PRT i Afghanistan – En utvärdering inför övertagandet av ledningen för PRT Mazar-e-Sharif* FOI-R--1692--SE.

²⁷¹ Nilsson, Claes och Lagerström, Maria, 2006, *Civil-militär samverkan i princip och praktik*, FOI-R--2104--SE.

²⁷² Tham Lindell, Magdalena och Hull Wiklund, Cecilia, 2011, *Jakten på synergier* FOI-R--3356--SE.

²⁷³ Lackenbauer, Helené, 2011, *Reflektioner kring civil-militär samverkan i Afghanistan* FOI Memo 3793.

²⁷⁴ Olsson, Louise m.fl, 2009, *Operational Effectiveness and UN resolution 1325 – Practices and Lessons from Afghanistan*, FOI-R--2760--SE.

²⁷⁵ Lackenbauer, Helené och Langlais, Richard (eds), 2013, *Review of the Practical Implications of UNHCR 1325 for the conduct of NATO-led Operations and Missions*.

²⁷⁶ Nilsson, Claes och Zetterlund, Kristina, 2011, *Arming the peace*, FOI-R--3269--SE.

Aktörer

- *Stakeholders and Interdependencies*²⁷⁷
- *Challenges and Pitfalls in Key Leader Engagement*²⁷⁸

Materielplanering

- *Redo för allt?*²⁷⁹

OMLT

- *Erfarenheter från militär mentorverksamhet i Afghanistan*²⁸⁰
- *Erfarenheter från militär mentorverksamhet i Afghanistan, bilaga 1*²⁸¹

Camp-avveckling

- *Camp Monitor En erfarenhetsanalys av avvecklingen av Camp Monitor i Afghanistan*²⁸²

²⁷⁷ Hull, Cecilia m.fl, 2009, *Stakeholders and Interdependencies*, FOI-R--2818--SE.

²⁷⁸ Lindoff, Jenny och Hammervik, Magdalena, 2010, *Challenges and Pitfalls in Key Leader Engagement* FOI-R--3034--SE.

²⁷⁹ Wiklund, Mikael och Jonsson, Ulf, 2009, *Redo för allt?*, FOI-R--2906--SE.

²⁸⁰ Försvarsmakten, 2012, *Erfarenheter från militär mentorverksamhet i Afghanistan*, HKV bet 01 800:55067.

²⁸¹ Försvarsmakten, 2012, *Erfarenheter från militär mentorverksamhet i Afghanistan*, HKV bet 01 800:55067 Bilaga 1.

²⁸² Försvarsmakten, 2011, *Camp Monitor En erfarenhetsanalys av avvecklingen av Camp Monitor i Afghanistan*.

Den svenska militära insatsen i Afghanistan har pågått i tolv år och är nu på väg att avslutas. Under den här perioden har Försvarsmakten genomgått genomgripande förändringar från ett värnpliktsbaserat invasionsförsvar till ett insatsförsvar med anställda soldater och sjömän. De senaste åren har dock fokus på det nationella försvaret återigen ökat.

I denna studie analyseras vilka militära behov som uppstått genom Försvarsmaktens insats i Afghanistan och hur det har påverkat organisationen på militärstrategisk nivå. Med utgångspunkt i Försvarsmaktens konceptuella modell för krigföringsförmåga studeras vilken påverkan insatsen haft på kort och lång sikt, samt även hur detta påverkat förmågor som inte nyttjats för insatsen.