



Försvarets återkomst till Gotland

En modell för snabb förmågetillväxt

MATTIAS AXELSON OCH JOAKIM NETZ

Mattias Axelson och Joakim Netz

Försvarets återkomst till Gotland

En modell för snabb förmågetillväxt

Titel	Försvarets återkomst till Gotland – en modell för snabb förmågetillväxt
Title	The military return to Gotland island – a model for rapid capability growth
Rapportnr/Report no	FOI-R--4564--SE
Månad/Month	Januari
Utgivningsår/Year	2018
Antal sidor/Pages	42
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	FMV
Forskningsområde	12. Övrigt
FoT-område	Välj ett objekt.
Projektnr/Project no	E13514
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys
Exportkontroll	Innehållet är granskat och omfattar ingen information som är underställd exportkontrollagstiftningen.

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Efter decennier av nedrustning och kostnadseffektiviseringar möter svenska försvarsmyndigheter en ny utmaning i att snabbt bygga nya försvarsförmågor mot en förändrad hotbild. Men de traditionella arbetssätten för planering och styrning inom och mellan myndigheter är inte utformade för detta.

I denna rapport presenteras resultat från en fallstudie om försvarets återkomst till Gotland. Syftet med rapporten är att ge beslutsfattare kunskap om hur nya försvarsförmågor snabbt kan byggas upp efter ett politiskt beslut. Rapporten har gjorts på uppdrag av FMV. Studien baseras på en kvalitativ forskningsmetod, där intervjuer har varit den främsta datakällan.

Den snabba uppbyggnaden av en ny försvarsförmåga på Gotland möjliggjordes genom att samarbeten utvecklades mellan militära och civila organisationer som kompletterar varandra i skapandet av något värdefullt som de inte kan uträtta själva – ett så kallat värdesystem. Detta sker genom fem faser (politisk vision, sökande, koncept, prototyp, normalisering), en process som drivs framåt av tre kritiska resurser:

- Nyckelpersoner med mandat att leda
- Task force, en grupp som samverkar under en begränsad tid
- Experter på lokala förhållanden

Ingen av dessa resurser är enskilt viktigast, det är kombinationen av dem som skapar den dynamik som driver förmågetillväxten. Tiden mellan beslut och uppbyggd förmåga blev mindre än två år. Det är en ovanligt kort tid, eftersom försvarsmyndigheter traditionellt arbetar med långa planeringscykler.

Rapporten visar att skickligheten i att skapa ett värdesystem är avgörande för möjligheten att snabbt öka försvarsförmågan. Eftersom mål och genomförande i detta fall inte kunde definieras i förväg, är en annan lärdom i rapporten hur viktigt det är att kunna tillämpa en processororienterad planeringsfilosofi, som möjliggör att dra nytta av erfarenheter i situationen. Det är en insikt som har generell relevans för alla beslutsfattare i de myndigheter som har att hantera nya samhällsutmaningar.

Nyckelord: Gotland, försvaret, förmåga, planering, värdesystem, snabb tillväxt.

Summary

After decades of disarmament and cost-efficiency rationalizations, Swedish defense authorities face a new challenge in rapidly building new defense capabilities to deal with a changing threat. The traditional planning and governance approaches within and among authorities, however, are not designed for this new challenge.

This report presents results from a study on the defense forces' redeployment to the Gotland island. It aims to provide policy makers with insights into how new defense capabilities can be built quickly in response to a political decision. The field research is based primarily on interview data and qualitative analysis.

The rapid capability-building was made possible through cooperation among military and civilian organizations that complemented each other in the creation of societal value that no single actor themselves could produce. Instead, a so-called value system of these actors must be created, a process of five phases (i.e. envisioning, sense-making, experimenting, prototyping, and scaling and diffusion) driven by three critical resources:

- Key persons with a mandate to lead
- A task force, a group that co-operates during a limited time
- Expertise on local conditions

None of these resources is more important than the others—rather, it is the combination of them that creates the necessary dynamics for rapid capability growth. Furthermore, the time between the decision to redeploy and the actual redeployment was less than two years—an unusually short time, as defense authorities traditionally work with long planning cycles.

The report shows that creating a value system is critical to enabling the rapid increase of defense capabilities. The fact that the goals of and implementation plan for the redeployment could not be defined in advance points to the importance of a process-oriented planning philosophy, because it enables actors in the emergent value system to benefit from the constantly evolving experience of redeployment on the ground. This insight is of general relevance to all decision-makers and authorities who deal with new societal challenges.

Keywords: Gotland, defense, capability, planning, value system, growth.

Innehåll

1	Inledning	7
2	Bakgrund till försvarets återkomst på Gotland	9
3	Perspektiv på förmågetillväxt	11
4	Återkomstens fem faser: att gå från ord till förmåga	15
4.1	Första fasen: Politisk vision stakar ut riktningen	17
4.2	Andra fasen: Sökande efter uppgiftens innebörd	18
4.3	Tredje fasen: Koncept tar form – lokala initiativ	20
4.4	Fjärde fasen: Prototyp av lösning för uppgiften etableras.....	21
4.5	Femte fasen: Normalisering av den nya försvarsförmågan	23
5	Kritiska resurser påskyndar förmågetillväxten	25
5.1	Tillväxtmekanism av tre kritiska resurser	25
5.2	Kritisk resurs: Nyckelpersoner med mandat	25
5.3	Kritisk resurs: Task force mellan organisationer	26
5.4	Kritisk resurs: Expertis om lokala förhållanden	27
5.5	Planeringsfilosofi när målet är okänt	28
6	Slutdiskussion	31
6.1	Lärdomar	31
6.2	Slutsats.....	32
6.3	Behov av studier.....	33
7	Referenser	34
	Bilaga: Forskningsdesign och metoder	36

1 Inledning

Syftet med denna rapport är att ge beslutsfattare kunskap om hur nya försvarsförmågor snabbt kan byggas upp efter ett politiskt beslut. Få områden präglas av så långsiktig planering som försvaret, där försvarspolitiska inriktningar ofta är femåriga. Investeringar i försvarsförmågor brukar dock ha ännu längre tidshorisonter, eftersom kostnader behöver fördelas över många budgetår. Därtill innebär förändringar i försvarsförmågor både teknologisk och organisatorisk komplexitet.

Denna ordning fungerar i fredstid. Men vid ökad osäkerhet, till följd av förändringar i teknologi eller hotbild, uppstår ett annat behov: att *snabbt* bygga upp nya försvarsförmågor. Det kan exempelvis handla om att tillföra nya materielsystem, om att sätta upp nya förband, att utveckla försvaret av ett geografiskt område — åtgärder som innebär att lösa en militär uppgift. För att snabbt utveckla en försvarsförmåga behövs således beslut.¹

Att gå från beslut till handling snabbt är dock en utmaning för de försvarsmyndigheter vars organisationer under flera decennier har dimensionerats för nedrustning eller kostnadseffektiviseringar i existerande försvarsförmågor. Det gör att dagens arbetssätt inte är utformade för att bygga upp nya försvarsförmågor. Samtidigt, med ökad osäkerhet i Sveriges närområde, ökar kraven på snabbhet.

Hur kan nya försvarsförmågor byggas upp snabbt? I rapporten presenteras resultatet från en fallstudie av försvarets återkomst till Gotland, från försvarsbeslutet 2015 till och med sommaren 2017. Vad som hände efter beslutet och hur det gick till att etablera den nya försvarsförmågan har hittills inte belysts av forskning. Detta är intressant att studera eftersom förmågetillväxt är en av de stora satsningarna för innevarande försvarsbeslutsperiod, vars betydelse har ökat i takt med det försämrade omvärldsläget. Den osäkra hotbilden gör också att man kan förvänta sig fler svenska satsningar för att snabbt bygga upp nya försvarsförmågor. Om det sker är det viktigt att förstå hur dessa kan byggas upp snabbt.

Gotlandsexemplet ger oss lärdomar om hur det går till att bygga en ny försvarsförmåga på mindre än två år, betydligt snabbare än vad som är vanligt i försvarsmyndigheter. Studien finner att det är kombinationen av flera organisationer, både myndigheter och företag, och deras resurser som möjliggör

¹ En ny försvarsförmåga möjliggörs genom att existerande resurser kombineras på nya sätt. Nya förmågor kan också skapas genom att helt nya resurser tillförs, exempelvis att materiel och kompetenser säkerställs genom internationella partners. Detta var dock inte fallet med försvarets återkomst till Gotland, och behandlas således inte heller i denna rapport.

en snabb uppbyggnad av nya försvarsförmågor. Detta presenteras i en modell som beskriver fem steg i denna process och hur tre resurser kan urskiljas som kritiska eftersom de påskyndar tillväxtförloppet.

Detta tillväxtförlopp beskrivs i rapporten genom perspektivet ”värdesystem”. Ett värdesystem definieras som en uppsättning av ömsesidigt beroende organisationer som samlar med sina resurser för att bygga upp en ny försvarsförmåga. Modellen i rapporten förklarar hur och varför värdesystemet etableras. På så sätt bidrar rapporten med kunskap om snabb förmågetillväxt.

Rapporten är utformad för att ge läsaren en överblick av de skeenden som hittills har format försvarets återkomst till Gotland. De mönster som framträder i empiriska data lyfts i rapporten fram genom modellen och diskuteras avslutningsvis som lärdomar. Rapporten är skriven med avsikt att stimulera till att tänka nytt snarare än att ge färdiga svar.

Målgruppen för rapporten är beslutsfattare inom försvarsmyndigheter och försvarspolitik. Men den vänder sig även till forskare inom samhällsvetenskap och till företag som vill bidra till att nya försvarsförmågor realiserar. Rapporten är också relevant för beslutsfattare inom andra myndigheter, där frågor om att snabbt kunna möta nya samhällsutmaningar aktualiserats.

2 Bakgrund till försvarets återkomst på Gotland

Den 17 april 2015 enades fem riksdagspartier om en försvarspolitisk inriktning för åren 2016 till 2020. I överenskommelsen ingick ett beslut om att återetablera en permanent militär närvaro på Gotland. Det gemensamma beslutet innebar

”att en stridsgrupp på Gotland organiseras med ett mekaniserat kompani och ett stridsvagnskompani från och med 2018”.

Den försvarspolitiska överenskommelsen och det tillhörande så kallade Gotlandspaketet blev formellt beslutat av riksdagen den 16 juni 2015.² Ända sedan 2004, när det dåvarande regementet på Gotland lades ner och hemvärnet sattes att utgöra den första försvarslinjen på ön, hade det pågått en lågintensiv politisk debatt om huruvida det bästa för försvaret av Gotland var en permanent etablering av militärt förband. Efter Rysslands annektering av Krim vårvintern 2014 ansåg allt fler debattörer att Sverige borde stationera en permanent militärstyrka på Gotland. Det anfördes att vid ett ryskt angrepp mot Baltikum skulle Gotland bli en avgörande spelbricka, varifrån en stor del av Östersjön kan kontrolleras. Därmed skulle Sverige riskera att dras in i en militär konfrontation på eget territorium.³

En permanent närvaro av kvalificerade förband på Gotland antogs ha en konflikt-avhållande tröskeleffekt. Ytterst handlade det om den svenska statens förmåga att trovärdigt upprätthålla sitt eget territorium. Från politiskt håll sågs det därför som angeläget att argumentera för en återkomst av Försvarsmakten på Gotland. Från militärens sida var det inte lika självklart. Försvarsmakten gjorde en bedömning om att det skulle gå att förstärka på Gotland vid behov, inte minst ansågs det angeläget att lägga pengar på andra satsningar för att stärka den samlade försvarsförmågan. Men trots att etableringen av en permanent styrka innebar betydande kostnader i en redan mycket ansträngd försvarsbudget, så var den politiska bedömningen att det var viktigt att åtminstone åstadkomma denna militära ”tröskeleffekt”.⁴ I juni 2015 biföll riksdagen en proposition som innebar

² Försvarsutskottets betänkande 2014/15: FöU11. Prop. 2014/15:109.

³ Persson G, Hedenskog J, Malmlof T, Norberg J, Oxenstierna S, Roffey R, Vendil Pallin C & Westerlund F (2016), *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective 2016* FOI-R--4326--SE ; Neretnieks K. (red) (2016). *Hotet: mål och medel vid ett eventuellt framtida angrepp mot Sverige*, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Projekt KV 21.

⁴ Tröskeleffekt var vid tidpunkten för den försvarspolitiska överenskommelsen populärt som begrepp i försvarsdebatten (t.ex. Krister Andréns rapport som utkom 2014 påverkade inte bara FOI utan också såväl politiska som militära beslutsfattare, givet författarens erfarenhet). Innebörden av begreppet tröskeleffekt var inte definierad, men det förstods som att helt enkelt höja ribban för en

att en stridsgrupp skulle vara på plats från och med 2018.⁵ Tiden mellan beslutet och *planerad* realisering var två och ett halvt år.

Beslutet blev en central del av ett skifte i försvarspolitiken, där nationell operativ försvarsförmåga beskrevs som den enskilt viktigaste prioriteringen under försvarsbeslutsperioden.

motståndare; att göra det lite svårare att lyckas med militära maktmedel och därmed uppnå en viss avskräckande eller avhållande effekt.

⁵ Prop. 2014/15:109

3 Perspektiv på förmågetillväxt

Begreppet förmåga innebär ett tillförlitligt agerande från en eller flera grupper som löser ett komplext problem i en uppgift på organisatorisk nivå.⁶ Försvarsförmågor definieras vanligtvis som en organisations möjlighet att kunna utföra en viss uppgift. Detta beskrivs ofta som effektmål.⁷ Försvarsmakten kan till exempel behärska ett geografiskt område en viss tid vid fientligt angrepp och tillfoga motståndaren initiala förluster för att dennes operativa mål ska förhindras.⁸ Detta tidsförlopp och dess effekt går att beräkna och bedöma.⁹ Däremot säger detta inte mycket om det tillväxtförlopp genom vilket en ny försvarsförmåga byggs upp.¹⁰ Hur kan nya försvarsförmågor byggas upp snabbt?

För att förstå dynamiken i tillväxtförloppet av en ny försvarsförmåga behöver begreppet förmåga vidgas till ett perspektiv som inbegriper de samhällsaktörer som effektmålet ska tjäna.¹¹ Något förenklat beror den operativa effekten av en försvarsförmåga på vad vapensystem, operatörer och ledning kan uppnå inom stridens grundelement: eld, skydd, och rörelse. Men bakom stridens grundelement finns en betydande organisation av aktörer med andra ansvarsområden, som att säkra personal, transporter, förplägnad, infrastruktur, information och upprätthålla ett fungerande lokalt samhälle. En del av dessa aktörer tillhör Försvarsmakten medan andra arbetar för företag eller kommunala

⁶ Richardson, G. B. (1972). The organization of industry. *The Economic Journal*, 82(327), 883–896; Helfat, C. E., & Peteraf, M. A. (2003). The dynamic resource based view: Capability lifecycles. *Strategic Management Journal*, 24(10), 997–1010. Schreyögg, G., & Kiesch Eberl, M. (2007). How dynamic can organizational capabilities be? Towards a dual process model of capability dynamization. *Strategic Management Journal*, 28(9), 913–933.

⁷ Taylor B. (2014:8). Technical Report. Recommended Practices: System of Systems Considerations in the Engineering of System. The Technical Cooperation Program. TTCP; Axelson M, Johnson M, Lundmark M & Lusua J. (2013:9). *Bättre information om investeringsbehov i försvarsmateriel*. FOI Memo 4784.

⁸ Se t.ex. Tunberger J, Blomqvist J & Ternblad S. (2002:57). *Strategi för det oväntade. Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga* FOI-R--0642--SE

⁹ Berg AL. (2010:32) (enligt BU 04, HKV 2003). *Förmågebaserad försvarsmaktplanering* FOI-R--2977--SE

¹⁰ När omvärldssituationen innebär behov att skapa nya försvarsförmågor snabbt då räcker det inte att beräkna effekter, utan också tillväxtförloppet behöver bedömas. Det kan dock vara utomordentligt svårt att på förhand veta exakt hur förmågan ska utformas, och därmed inte heller möjligt att på förhand veta vilket effektmål som är möjligt att uppnå i de lokala och regionala samhällenas unika förutsättningar.

¹¹ Resonemanget följer tongivande forskning om processen i förmågetillväxt när mål kan vara svårt att formulera pga. osäker och instabil omgivning. Se t.ex. Normann, R. (1977). *Management for growth*. John Wiley & Sons; Mintzberg, H., & Waters, J. A. (1985). Of strategies, deliberate and emergent. *Strategic Management Journal*, 6(3), 257–272; Langley, A., Smallman, C., Tsoukas, H., & Van de Ven, A. H. (2013). Process studies of change in organization and management: Unveiling temporality, activity, and flow. *Academy of Management Journal*, 56(1), 1–13.

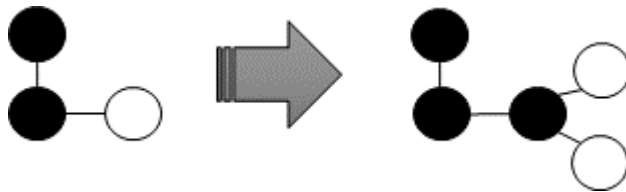
förvaltningar. Samspelet mellan aktörerna i detta större system har i de flesta situationer av kris och krig utgjort navet för att nå operativ effekt. Inte sällan med betydande krav på samverkan mellan aktörerna, där ekonomiska transaktioner i samverkansaktiviteter kan generera större värde än vad involverade organisationer kan uppnå var för sig – det som vi i denna rapport kallar värdesystem.

Perspektivet värdesystem definieras i rapporten som en uppsättning av ömsesidigt beroende organisationer som samlar sina resurser för att realisera en ny försvarsförmåga.¹² Skälen till att en ny försvarsförmåga byggs upp varierar med det politiska landskapet, teknologisk utveckling och hur stater agerar. Ett beslut att bygga upp en försvarsförmåga kan växa fram under relativt lång tid. Exempelvis har vissa pekat på att Rysslands nya ubåtsjaksfartyg sannolikt inte kan hitta svenska ubåtar och därmed riskerar ryska örlogsfartyg att när som helst bli instängda av en minlinje tvärs över finska viken.¹³ Uppbyggnaden av denna svenska försvarsförmåga har skett under flera decennier och är baserat på tekniska underrättelser och ett väl fungerande samspel mellan politik och industri¹⁴ – ett värdesystem skapat av aktörer och relationer. Men beslutet att bygga upp en ny förmåga kan också ske abrupt, där flera omvärldshändelser trappar upp en spänning mellan stater. Sådana förlopp speglas av Sveriges återetablering av militär närvaro på Gotland där bland annat händelserna på Krim och i svenska vatten under 2014 och 2015 påverkade den svenska regeringen till att vilja satsa på en uppbyggnad av en försvarsförmåga som inte fanns. Figur 1 illustrerar hur konceptet värdesystem inbegriper en föränderlig konstellation av aktörsroller och relationer när en ny försvarsförmåga byggs upp.

¹² Begreppet värdesystem är relaterat till angränsande begrepp såsom affärsidé, värdekonstellation, affärsmodell, och dynamiska förmågor, för att ta några exempel från den akademiska litteraturen. De förra etablerades under 1970- och 1980-talet medan de senare begreppen populariserats explosionsartat under 2000- och 2010-talet. Skillnaden mellan dessa angränsande begrepp relativt begreppet värdesystem är att de förra explicit har ett fokus på företagsamhet med den vinstlogik som följer. I föreliggande rapport har begreppet värdesystem valts då det inte utesluter vinstlogiken men perspektivets förklaringsvärde beror inte på huruvida vinst skapas utan kan även förklara uppbyggnaden av verksamheter kring sociala mål, såsom att myndigheter skapar nya försvarsförmågor.

¹³ Se hur föreställningen om detta diskuteras i t.ex. *PM Nilsson, Ledarsidan Dagens Industri*, 2017-04-06.

¹⁴ Axelson M, Khan M, Lundmark M & Olofson M (2016), *Förmåga till snabb anpassning av försvarsmateriel* FOI-R--4230--SE; Axelson M, Lundmark M & Schröder K. (2017), *Snabb anpassning av materielsystem – effektivt samarbete med leverantörer* FOI-R--4408-- SE.



Figur 1: Konceptet värdesystem – en föränderlig konstellation av organisationer skapas.¹⁵

När aktörer kopplas ihop på ett nytt sätt skapas nya värden genom att deras resurser används på ett nytt sätt. De värden som skapas är ett resultat av kombinationen av de olika aktörernas resurser, inte de enskilda resursernas egenskaper. Deras kombination avgör systemets förmåga att leverera värde och efterhand avsedd effekt, exempelvis försvar av ett territorium.¹⁶

Att praktiskt hantera ett värdesystem har flera utmaningar. Inte minst det faktum att ingen aktör har beslutsmandat över hela systemet.¹⁷ I managementforskningen brukar dikotomin mellan hierarki och marknad lyftas fram.¹⁸ En hierarki implicerar att det finns en ordning mellan aktörer som definierar deras roller och mandat att fatta beslut. På en marknad definieras relationerna och rollerna av ekonomiska transaktioner. I praktiken uppstår emellertid situationer som varken kan beskrivas i termer av hierarki eller marknad. Värdesystem är alltså ett begrepp för att fånga denna typ av situationer.¹⁹

I situationer där ett värdesystem ännu inte skapats behövs därför en organisatör som har kraft att formera ett sammanhang där resurser kan kombineras genom att nya relationer etableras. Ett värdesystem är inte en slumpmässig eller oreglerad formering av aktörer, utan drivs i regel av en aktör (dvs. en organisation, som kan vara en myndighet) med idén att åstadkomma värden för flera aktörer genom

¹⁵ Figuren illustrerar principiellt hur ett värdesystem växer fram. Från början (till vänster) består det av två aktörer (svarta cirklar). Dess utgör ett embryo till värdesystem, medan en tredje aktör har börjat att aktiveras. Efter en tid har tre aktörer engagerats och två nya tillkommer — värdesystemet har etablerats.

¹⁶ Normann R. (2001). *Reframing business: When the map changes the landscape*. John Wiley & Sons.

¹⁷ Denna omständighet gäller inte enligt svensk lag under villkor av krig men över resten av den konfliktskala som speglar Sveriges situation under mer än 200 år.

¹⁸ Se t.ex. Williamson, O. E. (1985). *The Economic institutions of capitalism*. The Free Press: New York; Powell W W, Koput KW & Smith-Doerr L. (1996). Interorganizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology, *Administrative Science Quarterly*, 41, 116–145.

¹⁹ Normann R & Ramirez R. (1993). From value chain to value constellation: Designing interactive strategy. *Harvard Business Review*, 71(4), 65–77.

att organisera dem. Relationerna i systemet av aktörer behöver således organiseras om deras resurser ska kunna kombineras till synergi där ett plus ett blir tre och som därmed bidrar till att kunskap utvecklas.

Kunskapsuppbyggnaden tar tid och sekretessen kring den nya försvarsförmågan är en naturlig del i tillväxtförloppet, men innebär samtidigt att risken för tröghet i systemet ökar. Lärandet mellan aktörerna behöver därför över tid i betydande grad ske genom möten för informationsutbyte och feedback på vad som upplevs skapa ömsesidigt värde.²⁰ På så vis kan erfarenhet klargöras, slutsatser om vad som fungerar kan dras, och gemensamma mål formuleras.

I förloppet blir således förändringar i värdesystemets aktörsrelationer centrala för att förstå tillväxtförloppet när en ny försvarsförmåga ska byggas upp.²¹ I kapitel fyra beskrivs värdesystemets dynamik och förändring, i kapitel fem identifieras kritiska resurser som förklarar hur förändring av dynamiken i tillväxtförloppet kan påverkas.

²⁰ Jmf. Bessant J, Rush H & Trifilova A. (2015). Crisis-driven Innovation: The case of humanitarian Innovation. *International Journal of Innovation Management*, 19, 1–17.

²¹ Netz, J. & Iveroth, E. (2011). A value constellation perspective on strategic renewal. Kapitel i Segelod, E., Berglund, K., Bjurström, E., Dahlquist, E., Hallén, L., & Johanson, U. (Ed:), *Studies in industrial renewal: Coping with changing contexts*. Mälardalen University Press; Netz J. (2013). *Diffusa spänningar eller spännande tillväxt? – Företagsledning i tider av snabb förändring*. Doktorsavhandling nr 135/46, Mälardalen University Press/MIT Research School, Uppsala universitet.

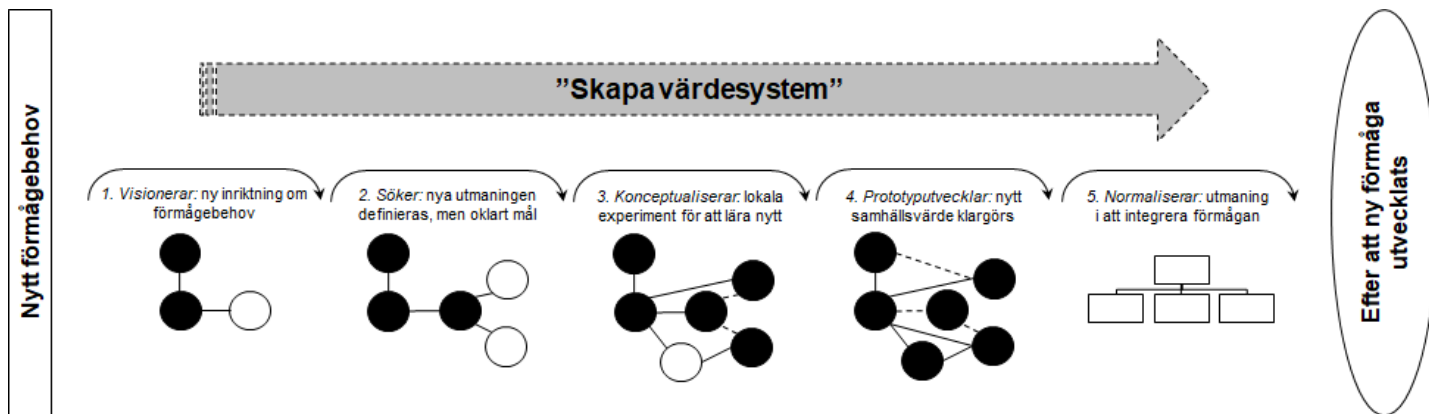
4 Återkomstens fem faser: att gå från ord till förmåga

Återetableringen av försvaret på Gotland utgör ett exempel på hur värdesystem påverkar uppbyggnaden av nya försvarsförmågor. Detta exempel ger inblick i hur riksdagens beslut om ny militär förmåga omsätts i handling på relativt kort tid. Studien av återetableringen resulterade i en beskrivning av förloppet som fem faser; från beslut till ny försvarsförmåga. Figur 2 ger en översikt av faserna som beskrivs i resten av detta kapitel.²²

Historien om försvarets återkomst till Gotland har bara börjat, men de första två åren har lagt grunden. Beskrivningen som följer av förloppet baseras på intervjuer. Citat används sparsamt för läsbarhet.

Vi börjar med att återvända till hur det började våren 2015.

²² I Appendix 1b redovisas datastrukturen i sin helhet. Konceptet värdesystem avser den principiella förändringen av roller och relationer mellan olika faser i tillväxtförloppet.



Figur 2: Tillväxtförlopp av fem faser i försvaret återkomst till Gotland.²³

²³ Färgade cirklar indikerar principiellt att en aktör är aktiv del av ett värdesystem. Figuren illustrerar hur ett värdesystem tar form i takt med att aktörer ansluter sig till arbetet, i detta fall att skapa nya försvarsförmåga på Gotland. Se även Figur 1 i föregående kapitel.

4.1 Första fasen: Politisk *vision* stakar ut riktningen

Under våren 2015 samlades politikerna i den så kallade försvarsgruppen under ledning av försvarsministern. Försvarsmakten lämnade ett underlag om hur försvarsförmågan skulle kunna höjas under de kommande åren. Men inte i något av underlagen fanns Gotland med. Detta var inget märkligt i sig eftersom regeringen Persson under 2000-talet hade beslutat att avveckla försvarsverksamheten på Gotland, om än mot protester från ledande försvarspolitiker. Nu, ett knappt decennium senare, fick idén om Gotland nytt liv i den politiska försvarsgruppen.

"I valrörelsen 2014 fanns det massor med förslag om hur Gotlands försvar skulle kunna förstärkas."

"Den politiska överenskommelsen mellan de fem partierna är tydlig ... Att en stridsgrupp Gotland organiseras och ett mekaniserat kompani och ett stridsvagnskompani från och med 2018; Att utbildningsgruppen på Gotland förstärks, man medger ökad övnings- och utbildningsverksamhet. Det är Gotlandspaketet."

Inom Försvarsmakten upplevdes inte det politiska beslutet som en överprövning av de militära bedömningarna. Det sågs i stället som en politisk strategisk dimension – en förnyad vision om försvaret som säkerhetspolitiskt instrument, där Gotland blev viktigt genom öns geografiska läge.²⁴ Visionen hade växt fram gradvis och när överenskommelsen nu skulle realiseras var tempot högt. Med bara några dagars varsel ombads Försvarsmakten att ta fram ett underlag om realiserbarhet och kostnader för en så kallad stridsgrupp på Gotland. Underlaget utarbetades av en liten grupp inom Försvarsmaktens högkvarter.

Beslutet om att återetablera permanent militär närvaro på Gotland motiverades av det försämrade säkerhetspolitiska läget. Men såsom beslutet formulerades i den svenska försvarspolitiska debatten, så hade det karaktären av en politisk vision. En idé om något nytt och värdefullt, i ett försvarsstrategiskt perspektiv.

Det var en vision som direkt aktiverade ett behov av förändring i befintliga organisationer och en omorientering mot en ny utvecklingsväg för försvaret – en förändring som både innebar en ändring av det befintliga och som samtidigt adderade något nytt. Det skapade en situation med spänningar mellan å ena sidan

²⁴ Avser handlingsfrihet i Östersjöområdet. Den som besitter Gotland kan också i större utsträckning behärska Östersjöområdet, enligt såväl politiska som militära bedömningar.

insikten om att det nya ska ske men å andra sidan en oklarhet om hur det skulle realiseras. En av de intervjuade inom Försvarsmakten beskrev detta så här:

”Vi hade ingen vanlig rutin i armén för en sån här satsning.”

Under händelseförloppet våren 2015 var försvarspolitikerna i försvarsgruppen själva motorn i formulerandet av visionen. Regeringen stod bakom satsningen, vilket föll sig naturligt då regeringen var den aktör i systemet som hade mest politisk prestige att vinna. Det var en fråga om att göra en viktig politisk markering och eftersom visionen var driven av försvarspolitiker från flera partier fick den därmed både formellt och informellt den tyngd som följer med riksdagsmakten. En informant beskrev det som:

”[D]et här är en politisk produkt som jag tycker är försvarbar och man kan förstå motivbilden, men man ska inte blanda ihop det med vad Försvarsmakten ursprungligen föreslagit.”

Den politiska visionen omvandlades formellt till ett beslut i och med att riksdagens majoritet ställde sig bakom inriktningspropositionen. Att förverkliga beslutet blev därmed en ny uppgift för Försvarsmakten. Under försommaren 2015 övergick därmed den första fasen i försvarets återkomst till Gotland i den andra.²⁵

4.2 Andra fasen: Sökande efter uppgiftens innebörd

Efter att riksdagen hade fattat sitt beslut fick Försvarsmakten omgående i uppdrag att realisera återetableringen av försvaret på Gotland. Sommaren 2015 var det tydligt för alla berörda inom försvarsmyndigheterna att en så kallad stridsgrupp skulle komma på plats till 2018. Men det stod snabbt lika klart att det inte var uppenbart vad som i praktiken var uppgiften. Vilken typ av förband som egentligen skulle tas till Gotland? Vilka effekter skulle det få för den

²⁵ Denna typ av uppgift som återkomst till Gotland representerar hade Försvarsmakten inte hanterat tidigare. Men det finns erfarenheter att relatera till. På såväl politisk som militärstrategisk nivå utvecklades förmågan att snabbt sätta upp insatser i internationella konflikthärdar, som Kosovo, Kongo, Afghanistan och Irak. Parallellt bantades försvarets verksamhet i Sverige, där krigsförbanden avvecklades helt och cirka 30 procent av fredsproduktionen behölls. Neddragningar av sådan omfattning under lång tid innebär att det blir svårt att börja tänka tillväxt. Samtidigt medförde de internationella insatserna ny kunskap på operativa nivåer om att agera snabbt för att skapa nya förmågor. Därmed skapas ett gap mellan å ena sidan en ovana att tänka och agera för tillväxt nationellt och kapacitet i verksamheten att agera snabbt på en operativ nivå. Detta gap manifesteras i att det politiska beslutet snabbt får karaktären av en vision som sätter i gång aktiviteter, men tankeskiftet från neddragning till tillväxt gör att visionen inledningsvis inte kopplas till de organisatoriska förutsättningar som behöver komma på plats.

organisation eller de organisationer som skulle producera stridsgruppen? Vem skulle göra vad? Och i vilken ordning?

Beslutet delegerades snabbt inom Försvarsmakten. Från ÖB till arméchefen och vidare till regementet P4 i Skövde som fick uppdraget att börja förbereda för etableringen av stridsgruppen.

Parallellt inledde Försvarsmaktens högkvarter arbetet med att planera hur logistiken för verksamheten på Gotland skulle etableras. Planeringsarbetet baserades delvis på underlag från krigsförbandsplaneringen. Men eftersom stora delar av Försvarsmaktens kompetens inom logistikområdet hade flyttats till FMV något år tidigare, stod det från början klart för de involverade personerna att analyser inte skulle gå att ta fram internt.

Försvarsmakten tog kontakt med den högre chefsnivån inom FMV för stöd till uppgiften. Tolkningen från FMV:s sida var att ett analysstöd var en naturlig del av FMV:s vidare uppdrag för att stödja försvarslogistiken. Däremot rådde olika uppfattningar om stödets omfattning, såväl mellan myndigheterna som inom FMV. Nyckelpersoner med officersbakgrund inom FMV fick uppdraget att stödja Försvarsmakten i en konsultativ roll. Det var knappt om tid, så därför var dessa nyckelpersoners personliga kunskap om lokala förhållanden på Gotland särskilt betydelsefull. I arbetet engagerades också Fortifikationsverket och FMV skannade dessutom av vilka möjligheter som fanns att engagera företag i att designa en logistiklösning. Som en person uttryckte det:

”Då tog jag in en person från FMV för jag visste att han hade erfarenheten av ön [Gotland] ... Jag samlade ihop fler personer som egentligen var företrädare för en teknisk tjänst, förnödenhetsförsörjning, övrig logistikstyrning, så det blev lite av subgrupper för den här uppgiften med Gotland.”

I den här fasen hade frågan om Gotland formellt lämnat den politiska nivån. Men arbetet följdes på avstånd från försvarsdepartementet. För samtliga inblandade var det dock tydligt att det nu var fråga om implementering på myndighetsnivå, för att verkställa ett politiskt beslut. I denna fas var alltså Försvarsmakten den drivande aktören. FMV var engagerat och Fortifikationsverket började involveras. I takt med att det politiska beslutet övergick till analyser om genomförande uppstod frågor inom Försvarsmakten kring vad det egentligen var för typ av militär förmåga som skulle etableras. Att etablera en stridsgrupp är en sak, men vad den ska klara av är en delvis annan sak. Det gjordes olika bedömningar om vad som var rimliga målbilder i olika tidsperspektiv. Men någon samlad målbild för samtliga aktörer fanns inte. Utan något gemensamt mål att förhålla sig till blev det svårt för de inblandade aktörerna att samordna sitt arbete.

Därtill fanns en fråga inom de inblandade organisationerna om vilken nytta de hade för egen del av att engagera sig för Gotland. Inom exempelvis Försvarsmakten var det tydligt att det fanns ett beslut som skulle förverkligas, men att det skulle innebära en belastning på en organisation med starkt begränsade personella och materiella resurser. Så även om satsningen på Gotland i stort togs emot positivt fanns det inom verksamheterna en oklarhet om vad som var målsättningen för egen del. Dessa oklarheter kring mål och nytta bidrog till att den inledande snabbheten i genomförandet övergick i tröghet.

Den samlade bilden är att det i denna fas snabbt utkristalliseras flera aktörer med ansvar för att bidra till försvarets återkomst till Gotland. Men någon gemensam agenda för den praktiska innebörden av *"närvaro 2018"* fanns inte.

4.3 Tredje fasen: *Koncept* tar form – lokala initiativ

I början av 2016 finns det en uppfattning, bland dem som arbetat intensivt med att analysera lösningar för Gotland, att det går trögt. Efter några intensiva månader i mitten av 2015 förefaller etableringen av stridsgruppen att ha tappat tempo under hösten. Det är oklart vilken aktör som har huvudansvaret och det är inte klart vad som ska göras. På FMV tas dock ett initiativ till ett samlat grepp kring myndighetens bidrag. Detta manifesteras i det som man inom FMV kallar ett *"beslut i stort"* genom att en av cheferna ritar en bild över situationen och vad som bör uppnås.

Den konstellation av aktörer, som trots trögheten, börjar växa fram för att hantera utmaningar med återkomsten till Gotland bygger på befintliga resurser, men det står snabbt klart att lokala anpassningar måste göras. Försvaret på Gotland kommer inte att bli en kopia av något som finns, utan en kombination av resurser som formar en ny förmåga. Det blir exempelvis tydligt att det inte kommer att fungera att skicka fordon till fastlandet för service, därför behöver en lokal verkstadsorganisation etableras. Arbetet fokuserar då på praktiska saker som utformningen av den verkstad som bedöms som nödvändig att etablera på plats. En ytterligare del av konceptet behöver alltså tillföras, för att möta de specifika behoven på ön.

Vid denna tidpunkt, vintern/våren 2016, är fortfarande etableringen av förband planerad till 2018. Förbandsproduktion för Gotland fortgår på P4 i Skövde med ett planeringsarbete för att bygga upp stridsgruppen, inte minst att säkerställa tillgänglighet till personal och materiel. Det är dock oklart vilken målbild som förbandet ska utformas mot, eftersom den militära förmågan inte är närmare definierad. Dokumentationen från planeringen som sker i grupper vid P4 visar

hur beredningen av frågan kring infrastrukturen inte framskrider i takt med förbandets behov.

Samtidigt ökar antalet aktörer som involveras. Fortifikationsverket får ett uppdrag att bistå Försvarsmakten med den nya infrastrukturen. Under denna tid blir också kommunledningen på Gotland alltmer delaktig.

”Sent 2015 vintern 2015/2016 när det här började bli lite mer då var vi nere [på Gotland], och vi hade arméchefen, var nere då och hade första stornivåmötet med regionordföranden och biskop. Landshövdingen var inte med, tror jag. Men på den nivån ... Vi har haft möte med alla viktiga i kommunen, regionen. Så drivs det på de flesta ställen i landet för att bädga för integrationen i samhället, men också för att underlätta rekryteringen.”

I denna fas är det högre officerare från Försvarsmakten, överstar och generaler, som innan förbandet har grupperat bedriver samverkan på Gotland. Kontakt med före detta officerare som arbetar civilt på ön är viktigt för att stärka samordningen mellan de organisationer som involverats. Ett exempel på detta, hur relationer och roller utkristalliserar och samlat får en stark respons i lokalsamhället, är initiativet till en gymnasieutbildning av fordonstekniker för försvarets fordon. Det är ett exempel på hur systemet av aktörer, trots trögheter inom myndigheter, utvecklas och expanderar. Initiativet leder till snabba beslut och ett resolut agerande. Den första utbildningen startar under hösten 2016, för att försörja den tillkommande verkstadens behov.

4.4 Fjärde fasen: *Prototyp* av lösning för uppgiften etableras

I maj 2016 fattar ÖB ett beslut som innebär att stridsgruppen på Gotland ska vara på plats redan i september samma år, nästan ett och ett halvt år tidigare än planerat. Bakgrunden är det försämrade säkerhetspolitiska läget. Beslutet hålls inom en liten krets under sommaren, som genomför ett omfattande förberedelsearbete. Soldaterna, som hade informerats om att detta ska vara en övning med planerad hemresa, kommer inte att få beskedet förrän de är på plats. Den politiska ledningen hålls dock informerad och regeringen stöder ÖB:s beslut.

ÖB:s beslut innebär att myndigheternas arbete åter ökar i tempo. Inom Högkvarteret genomförs snabbt analyser av vilka konsekvenser som tidigareläggningen får för budget och för eventuella undanträngningar i andra förband. Från regeringen kommer ett tillägg i regleringsbrevet till Försvarsmakten i september där det står att stridsgruppens etablering ska tidigareläggas. När beslutet väl kommer är stridsgruppen alltså redan på plats.

Beslut och handling mellan den politiska och militära nivån är här i hög grad koordinerat.

Stridsgruppens etablering innebär att värdet av vad som ska uppnås börjar klargöras för de inblandade parterna. Det handlar om att skapa en grund för försvaret av Gotland med en begränsad militär verksamhet, men som är en integrerad del av samhället och som därmed har en starkare förmåga än vad som ges vid ytlig betraktelse. Satsningen på gymnasieprogrammet är ett exempel på innebörden av detta. Privata företag som engageras som leverantörer för att hantera de uppkomna försvarslogistikbehoven är andra exempel, som exempelvis illustreras av hur man löser frågor om soldaternas inkvartering och annat av vardaglig natur. Insikten hos officerarna som leder verksamheten på plats är att försvarsförmågan omfattar militära aktiviteter, men att den byggs med hjälp av lokalsamhällets förutsättningar. En chef uttryckte denna erfarenhet tydligt:

"Det fanns ingen riktig idé om vad man var ute efter på Gotland. Jag brukar säga att det här är inget insatsområde likt de internationella operationerna utan Försvarsmakten ska bli en normal del av ett normalt samhälle."

Citatet ovan tydliggör hur nyttan med militär närvaro på Gotland var grumligt bortom det säkerhetspolitiska skälet, inte bara för de lokala aktörerna i det geografiska området utan också den militära personalen och andra försvarsanställda. När prototypen av försvarsförmågan väl testas, genom ÖB:s beslut att tidigarelägga etableringen, så provas hållbarheten i relationerna mellan alla aktörerna. De håller måttet och uppdragets konstellation av aktörer stärks genom det ökade kravet från ledningen.

Under hösten 2016 börjar regeringen närma sig kommunstyrelsen med anledning av det ryska arrangemanget för att få tillgång till Slite hamn på Gotland. Samtidigt träffar chefen för stridsgruppen lokala aktörer på veckobasis. Detta behov av samverkan gick inte att fullt ut förutse innan man började experimentera med lokala initiativ och anpassningar efterhand, som beskrivs i den föregående fasen. Det är genom initiativ tillsammans med lokala aktörer (kommunen, företag m.fl.) som erfarenheter byggs upp kring vad som utgör och skapar nytta. Men det är först när relationerna mellan aktörer och deras roller testas fullt ut som värdet synliggörs. Värdet för lokalsamhällets alla aktörer inklusive Försvarsmakten, kan då bli föremål för gemensamma diskussioner som kan lägga grunden för en fördjupning av de roller och relationer som håller ihop uppdragets aktörer. Men efter höstens kraftansträngning börjar en normalisering av läget. Då återkommer frågor om vad det är som egentligen ska uppnås på Gotland; vad som är innebörden av den nya försvarsförmåga som faktiskt har byggts upp.

4.5 Femte fasen: *Normalisering* av den nya försvarsförmågan

Efter de första månaderna på plats börjar arbetet med att bygga en permanent verksamhet på Gotland. Den tidigare fasens experimenterande övergår nu till en mer rutinbaserad verksamhet som utförs i daglig drift i försvarsmyndigheterna. Det innebär att de relationer och roller som stabiliserats bland aktörerna på Gotland åter blir föremål för förändring.

Bland de närmast inblandade aktörerna finns en stolthet över att ha fått i gång systemet snabbare än beräknat. Men samtidigt börjar insikterna om att arbetet egentligen bara har inletts, från vad som till sin karaktär varit en temporär etablering till en permanent verksamhet, med allt vad det innebär under lång tid.

”När det började hade vi inga tydliga krav. Det skulle vara en enkel spolhall, eller knappt det. Du skulle kunna köra alla fordon till fastlandet, det skulle inte vara några stora verkstäder, var tanken. Men när arbetet fortskrider och omvärlden förändras, så förändras såna bedömningar också. Nu är kraven helt andra.”

Under vintern och våren 2017 fattades ett politiskt beslut om att ytterligare stärka den militära förmågan på Gotland. Först kommer ett besked om att ett avvecklat kustrobotsystem ska tas i drift. Strax därefter beslutas om att luftvärnskapacitet ska tillföras.

Dessa satsningar ger en publik bild av att ambitionen för försvaret av Gotland förstärks. Men bland flera av dem som arbetar med att bygga upp försvaret på ön är det ännu oklart vilken militär uppgift som man faktiskt dimensionerar för att klara av. Nya frågor väcks som en konsekvens av satsningarna, om vilken logistik för materiel och personal som kommer att behövas för att långsiktigt och uthålligt upprätthålla den nya försvarsförmågan på Gotland. Det leder till frågor om den planerade infrastrukturen, som är försenad, kommer att vara tillräcklig.

Kraven på faciliteter som bostäder, kontor och träningslokal är tydligt definierade och av de involverade aktörerna bedömda som centrala för en uthållig verksamhet. Men under våren 2017 börjar det stå klart att dessa inte kommer att vara på plats i tid. Det beror huvudsakligen på att byggnationen försenats av överklaganden om bygglov. För de som har ansvar för stridsgruppen leder förseningarna till en del praktiska problem. Men framför allt öppnar det för frågor kring hur man ska kunna göra det attraktivt för soldater och officerare att arbeta på Gotland.

"Det är väldigt få av de soldater som i dag tjänstgör på Gotland, och som kommer att tjänstgöra där, som också har sin fasta bostad på ön. Och så har det alltid varit för Gotland. Under värnpliktstiden var det få gotlänningar som rekryterades till P18."

Utmaningen att övergå från en temporär etablering till permanent verksamhet, är när denna studie avslutas ännu inte löst. I vägen framåt ligger att försvaret av Gotland blir en alltmer integrerad del av såväl samhället som försvarsmyndigheternas ordinarie verksamhet.

5 Kritiska resurser påskyndar förmågetillväxten

Försvarets återkomst till Gotland beskrevs i föregående kapitlet som en process bestående av fem övergripande faser. Det kan ge intrycket av att en i förväg uttänkt plan tillämpades. Men inget tyder på att de inblandade aktörerna från början hade en plan för vägen från beslut till en ny faktisk försvarsförmåga. Tvärtom visar den här studien att personer i myndigheterna lärde sig genom att arbeta med uppgiften, att de lärde sig genom att göra.

Detta skeende kan i efterhand beskrivas som fem faser, en viktig insikt för kommande satsningar på förmågetillväxt. En viktig lärdom är att processens faser bygger på varandra, där det förefaller som att det inte går att hoppa över någon fas. Situationens komplexitet innebär ett behov av en gradvis mognad i såväl tanke och handling i relationerna mellan myndigheter och andra aktörer. I detta kapitel diskuteras förklaringar till den observerade processen.

5.1 Tillväxtmekanism av tre kritiska resurser

Olika mognadsfaser i ett tillväxtförlopp innebär att kraften för kunskapsuppbyggnad kan komma att avta, att aktörerna inte kommer vidare, att tiden går och att inte mycket händer. Vad gjorde det möjligt att i fallet Gotland gå från en fas till en annan?

Resultat från studiens dataanalyser (se Appendix 1b) pekar på ett mönster där tre resurser framträder: nyckelpersoner med mandat att finansiera, task force som samverkar mellan myndigheter, samt expertis om lokala förhållanden. Dessa tre resurser relativa betydelse varierar mellan faserna, men de återkommer i samband med att arbetet fortskrider från en fas till en annan. Sådana resurser är därför kritiska. I det här kapitlet sammanfattas först de kritiska resurserna var för sig, därefter presenteras resultat från analysen av de tre kritiska resurserna och hur de bildar en (organiserande) mekanism. Det är denna mekanism som påverkade förflyttningen mellan olika faser i arbetet med att bygga upp den nya försvarsförmågan, och som skapade snabb tillväxt.

5.2 Kritisk resurs: Nyckelpersoner med mandat

Det politiska beslutet om att återetablera försvaret på Gotland var en avgörande startpunkt. Det gav legitimitet, möjliggjorde finansiering och fungerade i hög grad som en meningsskapande vision för motivation och engagemang i försvarsmyndigheterna. Det rådde ingen tvekan bland de intervjuade att

satsningen på Gotland var säkerhetspolitiskt viktig. Det gav energi ute i organisationerna och upplevdes som ett bra svar på *varför* försvaret skulle återkomma till Gotland och bidrog till att öka hastigheten i tillväxtförloppet.

Beslutet att etablera en stridsgrupp gav dock inte tillräcklig vägledning för det faktiska genomförandet. I studien framgår att det på en konkret nivå saknades en sammanhållen målsättning för den nya verksamheten på Gotland. Det handlade bland annat om oklarhet om vilken militär ambition som skulle förverkligas, i termer om exempelvis stridsförmåga och uthållighet. Frågor om faktiska krav på logistiken och på förbandet förblev i stora delar oklara. Denna dynamik mellan vision och oklara målbilder karakteriserar det snabba förloppet att bygga upp den nya försvarsförmågan på Gotland.

Det snabba tillväxtförloppet innebar att meningsfulla mål förblev okända tills aktörerna hade lärt sig tillräckligt mycket om den uppgift de hade för händerna; aktörerna skapar i handling snarare än att i förväg tänka ut vad som ska uppnås. Som denna rapport visar är värdesystemet en nyckel till att hantera den planeringsprocess som uppstår.

Men verksamheten i värdesystemet var decentraliserad, vilket skapade svagheter i koordineringen. Till följd av detta blev många av de inblandade frustrerade, och oklarheten om mål, gjorde inte arbetet lättare. Men periodvis agerade chefspersoner inom FMV och Försvarsmakten utifrån egna bedömningar och skapade tillfälliga mål och inriktningar, vilket bidrog till att öka tempot i genomförandet. Med andra ord, personer med mandat att fatta beslut om att skapa värdesystemet påverkade tillväxtförloppet.

5.3 Kritisk resurs: Task force mellan organisationer

Den andra kritiska resursen är team av *task force*-karaktär som påverkar arbetet där målen utvecklas efterhand. Studiens empiriska mönster visar att det var tvärorganisatoriska task forces som växte fram, delvis informellt, och blev betydelsefulla i alla faser. I fallet Gotland framstår denna resurs tydligt: mycket av organiseringen gick över de ordinarie linjestrukturerna.

Ett exempel är FMV:s bidrag till Försvarsmakten med inledande analyser om logistikbehov och lösningar. De avgörande analyserna avseende kraven på verksamhetens logistik genomfördes av tjänstemän från FMV som placerades fysiskt i Försvarsmaktens högkvarter. Dessa relationer utmärks av några särskilda karaktärsdrag: överlapp i arbetsuppgifter, täthet i interaktionen och beroenden mellan arbetsuppgifter. Det principiellt viktiga är att dessa tjänstemän engagerades omgående och i hög grad informellt i ett team.

Att personerna genast kunde starta arbetet var en konsekvens av att deras chefer på FMV fattade beslut om att omedelbart stödja Försvarmakten. Detta utan en ordinarie beställning, som kunde ha medfört att viktig tid hade förlorats. Ett starkt fokus på uppgiften och integritet att fatta beslut snabbt innebar att en tvärfunktionell organisation för att skapa den nya förmågan snabbt kom på plats. Därmed kunde behovet av nya lösningar för återetableringen börja belysas.

Den initialt snabba analysfasen övergick emellertid delvis till de ordinarie strukturerna inom FMV och Försvarmakten. På FMV började väckas frågor om det fanns ett uppdrag och vem som skulle göra vad. Detta bidrog till en upplevelse av en intern administrativ tröghet och en bristande proaktivitet vid förberedelserna av FMV:s del i återetableringen. Men det upplevdes samtidigt betydelsefullt att genomförandet i hög grad skedde i en ad hoc-struktur. Det är precis i denna skärningspunkt som funktionen av task force ska förstås, nämligen att balansera och navigera mellan hög grad av spänningsnivå som inte sällan ter sig som konflikter. I delar av det arbetet behöver resursen därför expanderas till att omfatta samverkan på myndighetsledningsnivå, vilket skedde i fallet Gotland.

5.4 Kritisk resurs: Expertis om lokala förhållanden

Den tredje resursen som påskyndar framväxten av värdesystemet är kunskap om lokala förhållanden. Detta visade sig på flera sätt. Exempelvis genom att det fanns personer på Gotland med kunskap om en bredd av förutsättningar för försvarslogistiken – om förråd, verkstäder och även Försvarmaktens planeringsrutiner. I det inledande stödet med analyser till Försvarmakten var den officerskompetens som fanns på FMV med kunskap om Gotland viktig. På samma sätt var det viktigt med personliga kontakter på ön. I senare skeenden var goda kontakter med lokala beslutsfattare inom myndigheter och politiken viktiga för att förankra Försvarmakten i lokalsamhället och för att få till satsningar som gymnasieutbildning av fordonstekniker.

Expertisen om lokala förhållanden handlar om generell kunskap inom området försvarslogistik och specifik kunskap om förutsättningarna på den aktuella platsen. Sådan kunskap fanns hos personer som hade varit verksamma inom försvaret och som aktiverades i arbetet. Andra personer som representerade lokal expertis hade kunskap om beslutsfattare i företag och offentliga organisationer. Det innebar att personer baserat på kunskap om lokala förhållanden snabbt kunde göra egna bedömningar om realismen i förutsättningar och engagera lokala och regionala aktörer för att underlätta arbetet.

5.5 Planeringsfilosofi när målet är okänt

I detta avsnitt analyseras övergångar mellan faserna i återetableringen. Analysen visar på samspelet mellan de tre kritiska resurserna – nyckelpersoner, taskforce, samt expertis om lokala förhållanden. Sammantaget visar analysen att i samspelet mellan de tre resurserna tillämpas en processororienterad planeringsfilosofi snarare än en målorienterad.

Övergång från Fas 1 till Fas 2: Den första fasen övergick i den andra fasen genom att höga befattningshavare inom Försvarsmakten agerade på det politiska beslutet. Besluten omvandlades till bland annat etableringen av en task force som integrerade FMV och Försvarsmakten, där tillgång till kompetens om förutsättningar på Gotland spelade en central roll. Även om mycket var oklart avseende vad som skulle uppnås och hur det skulle gå till, så kunde samtliga aktörer förhålla sig till den politiska visionen som en utgångspunkt för det initiala och explorativa arbetet. Valet av nyckelpersoner med mandat att leda den nya verksamheten var ingen slump. Såväl inom FMV som Försvarsmakten valdes nyckelpersoner ut baserat på beprövade erfarenheter från tidigare uppdrag.

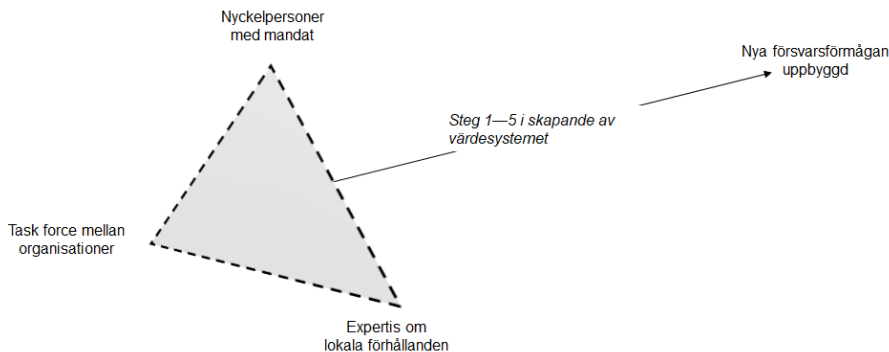
Övergång från Fas 2 till Fas 3: Den andra fasen övergick i den tredje fasen genom att den initiala kraften från exekutiva beslut på hög nivå ebbade ut. De som var ansvariga för genomförandet av exempelvis planeringsarbetet på FMV och P4 upplevde att en målbild saknades. Därmed divergerade arbetet såväl inom som mellan FMV och Försvarsmakten. I kombination med oklarheter om ansvar och mandat uppstod tröghet i genomförandet. Att arbetet ändå kom vidare förklaras av initiativkraften i task forces. Tonen mellan de två myndigheterna kunde stundtals vara hård. Det fanns oklarheter kring Försvarsmaktens beställning av stöd från FMV. I övergången mellan fas två och tre bidrog task forces till att skapa tillräcklig stabilitet för att utveckla konstruktiva dialoger såväl inom som mellan myndigheterna.

Övergång från Fas 3 till Fas 4: Den tredje fasen växlade över i den fjärde genom delaktighet av personer med djup kunskap om förutsättningar på Gotland. Nu fattades beslut av ÖB om att tidigare lägga permanent närvaro på Gotland. Det exemplifierar en nyckelperson med mandat att fatta beslut och som skapade temporärt fokus för verksamheten. Beslutet löste upp en del av den tröghet som hade präglat arbetet under vintern/våren 2016. I samband med beslutet etablerades en ledning med nyckelpersoner på Gotland. Samtidigt pågick dialoger mellan företrädare för flera försvarsmyndigheter för att förbereda en långsiktig etablering. Här spelade experter med kunskap om lokala förhållanden en central roll för att snabbare skapa adekvata dialoger mellan aktörerna. Som ett resultat av detta fick försvarsmyndigheterna kvittens på realiserbarheten i tidigare läggningens praktiska frågor, som exempelvis hygienfrågors påverkan på

uthållighet med militärtrupp. Med andra ord, man lärde sig över myndighetsgränser genom att involvera lokala aktörer.

Övergång från Fas 4 till Fas 5: Övergången från den fjärde fasen till den femte utmärktes av att det fanns starka nyckelpersoner, inte minst i form av en chef för verksamheten på Gotland. Ett tvärfunktionellt arbete bedrevs inom och mellan myndigheter och före detta officerare från P18 spelade en viktig roll som experter på lokala förhållanden och numera centrala befattningshavare i företag, kommun och länsstyrelse. Sammantaget hade förutsättningar växt fram för att integrera verksamheten i Försvarsmaktens ordinarie linjeorganisation.

De tre kritiska resurserna (dvs. nyckelpersoner, task force, expertis; se Figur 3) utgör med andra ord en förklaring till att försvarsförmågan på Gotland växte fram från politiskt beslut till ett etablerat värdesystem som möjliggör ny försvarsförmåga. Eftersom resurserna återkommer över tid i förloppet, om än med olika bidrag, utgör dessa den mekanism som krävs för att gå igenom de fem faserna, från ett övergripande politiskt beslut till förverkligad försvarsförmåga, på kort tid. Figur 3 illustrerar detta samband.



Figur 3: Kritiska resurser i den processorienterade planeringsfilosofin

Som figuren ovan indikerar är inte en kritisk resurs avgörande. Istället är det genom kombinationen av de tre resurserna som kraften för tillväxt av den nya försvarsförmågan skapas. Figur 3 illustrerar sambandet och relationerna ska förstås ses som dynamiska, med en växelverkan.

Samspelet mellan de tre kritiska resurserna skapar ett nytt värdesystem och bygger upp den nya försvarsförmågan. Enskilda delar i försvarsförmågan såsom avancerade materielsystem är viktiga, men ger begränsad effekt utan ett

värdesystem av adekvata relationer och roller mellan aktörer. Dynamiken i processen är därför avgörande för att en ny försvarsförmåga kan byggas upp på relativt kort tid utan ett tydligt slutmål.

I en situation där värdesystemet redan utvecklats kan den traditionella målorienterade planeringen för offentlig förvaltning ofta vara effektiv. Men i situationer där målet måste läras i efterhand krävs något annat – en planeringsfilosofi som, likt fallet Gotland, är processororienterad. Utveckling sker genom att kritiska resurser hanterar att målet förblir diffust tills förmågan har växt fram.

Ledningens primära uppgift blir i sådana situationer inte en fråga om att definiera mål utifrån gapet mellan nuvarande och framtida förmåga. Istället handlar planeringsfilosofin om att allokera de tre kritiska resurserna. Det innebär, lite tillspetsat, ett skifte från att fokusera på investeringar i vapensystem till att skapa värdesystem för att bygga upp en ny försvarsförmåga.

6 Slutdiskussion

En situation liknande försvarets återkomst till Gotland har unika förutsättningar. Den politiska situationen, de finansiella resurserna och nyckelpersonerna är exempel på faktorer som beror på situationen. Men för beslutsfattare ger arbetet några principiellt viktiga erfarenheter och lärdomar.²⁶ Tiden mellan beslut och uppbyggd försvarsförmåga var mindre än två år, vilket är ovanligt i traditionellt långa planeringscykler för nya förmågor. Därför ger återmilitariseringen av Gotland angelägna lärdomar om hur nya försvarsförmågor snabbt kan byggas upp efter ett politiskt beslut.

I kapitlet identifieras tre lärdomar: betydelsen av att skapa värdesystem, en alternativ planeringsfilosofi, samt organiseringen av kritiska resurser. Dessa lärdomar sammanfattas i en övergripande slutsats. Som en följd av detta uppstår nya frågor som motiverar vidare forskning. Några konkreta förslag på nya studier avslutar därför denna rapport.

6.1 Lärdomar

Försvarets återkomst på Gotland exemplifierar en säkerhetspolitisk nytta i form av tröskeeffekt; ett slags kuppförsvaret där en angripares överraskningsmöjlighet har reducerats. Studien visar att återkomsten på Gotland är ett resultat av samarbete mellan militära och civila organisationer över tid. Samarbetet har en given startpunkt: en politiskt beslutad ambition från regering och riksdag. Den politiska ambitionen ger legitimitet, även om resurser för att uppnå ambitionen inte med självklarhet allokteras. I samarbeten mellan organisationerna fanns också en drivande aktör – i detta fall Försvarmakten – som kan ses som uppdragsägare. Försvarmakten kan emellertid inte förverkliga en sådan uppgift på egen hand, för att realisera det politiskt beslutade uppdraget krävs ett värdesystem av aktörer. Detta utgör den viktigaste lärdomen.

²⁶ I rapportens bilaga diskuteras den metodik som ligger bakom studien och därmed de resultat som presenteras. I den här typen av kvalitativa studier är resultaten alltid till del beroende av forskarnas individuella tolkningar. För att säkerställa resultatens robusthet och relevans i den praktiska kontexten, som vi vänder oss till, har vi diskuterat resultaten med befattningshavare på flera nivåer i försvarsmyndigheterna. I diskussionerna har resultaten bekräftats som korrekta avkodningar av faktiska faktorer och skeenden. Resultaten har också bekräftats som relevanta för beslutsfattare som ställs inför uppgiften att leda snabb uppbyggnad av en försvarsförmåga. Resultaten har också relaterats till såväl klassisk som aktuell forskning inom fältet strategisk förnyelse, där vi som författare b.l.a. är verksamma. Därtill har resultaten bekräftats som värdefulla vid en internationell vetenskaplig konferens och vid ett forskningsseminarium. Med värdefulla avses då kunskapsbidraget till den framväxande forskningen om offentliga organisationers anpassning till nya samhällsutmaningar.

Ett värdesystem kan inte skapas från en dag till en annan, det är en process där relationer och roller mellan aktörer etableras efterhand. Studien visar att så sker genom fem faser. Det är en läroprocess och det är därmed inte möjligt att hoppa över någon fas. Den nya försvarsförmågens uppbyggnad beror på den kunskap som aktörerna i värdesystemet utvecklar över tid, där processen drivs framåt på ett annat sätt än traditionell planering i myndigheter där uppsatta mål vanligtvis bryts ner i delar och aktiviteter. I stället utvecklas och förändras målen över tid tills värdesystemet har skapats. Det betyder inte att processen saknar inriktning; tvärtom får den politiska visionen betydelse över tid som en grund för varför aktörerna ska engagera sig i ett för dem själva till synes mållöst samarbete. Detta innebär att planeringsprocessen är framväxande snarare än definierad av fastställda mål, vilket öppnar för kunskapsutveckling som skapar ny försvarsförmåga. Fallet Gotland utgör ett exempel på hur en processorienterad planeringsfilosofi fungerar i jämförelse med en traditionellt målorienterad planering i myndigheter och är en viktig förklaring till att myndigheter kan agera snabbt i tillväxtsituationer. Det är den andra lärdomen.

Kombinationen av tre kritiska resurser utgör studiens tredje lärdom. Snabb framväxt av ett *värdesystem* för att etablera en ny försvarsförmåga drivs framåt av:

1. nyckelpersoner med mandat att leda
2. etablering av task force
3. användning av expertis om lokala förhållanden.

Dessa tre resurser påverkar varandra och utgör grunden för att *snabbt driva* processen *mellan* de fem faserna för att skapa den nya försvarsförmågens värdesystem. Att säkra dessa tre kritiska resurser över tid är en rekommendation för framtida situationer där en ny och snabb tillväxt av en försvarsförmåga efterfrågas.

6.2 Slutsats

För ett försvar i en tillväxtfas är återkomsten till Gotland särskilt intressant. Det är möjligt att det framgent blir aktuellt med andra tillväxtsatsningar. Lärdomarna från hur värdesystem etableras för att skapa förmågetillväxt är angelägna för framtiden, såväl politiskt som militärstrategiskt. I ett större perspektiv betyder detta att försvarsförmågor vid varje tidpunkt relativt snabbt kan förverkligas genom skicklighet att skapa värdesystem. Bättre utvecklad kunskap för att skapa ett värdesystem utgör därmed ett försvarspolitiskt instrument.

6.3 Behov av studier

Studiens empiriska observationer sträcker sig till våren 2017. Därmed är dess resultat begränsade avseende normaliseringsfasen där försvarsverksamheten på Gotland blir en del av Försvarsmaktens ordinarie organisation. Samtidigt är det väsentligt att veta mer om normaliseringen eftersom det är i den fasen som aktörernas erfarenheter ska bli rutiner för den nya verksamheten. Här finns en betydande möjlighet att lära sig mer om hur värdesystem får betydelse för att integrera en ny försvarsförmåga i befintlig linjeorganisation. En studie bör därför tillsättas som studerar hur erfarenheter institutionaliseras i fallet Gotland.

En annan fråga rör möjligheter att forcera tiden i faserna mer än vad som var fallet vid försvarets återkomst till Gotland. Kanske kan det gå att effektivisera skapandet av ett värdesystem. Med ett sådant antagande följer frågor om de tre kritiska resurserna, om och i så fall hur dessa resurser kan kombineras än mer effektivt. Särskilt relevant kan vara att designa en studie där tre eller flera förlopp av snabb förmågetillväxt studeras. En sådan studie kan kanske identifiera gränser för vad som är realistiska tillväxtambitioner i en statsförvaltning.

Avslutningsvis, studiens resultat om en processororienterad planeringsfilosofi ger begrepp till en typ av förändring som är viktig för svensk statsförvaltning.²⁷ I dag råder brist på kunskap om tillväxt i myndigheter som ett svar på nya samhällsutmaningar. I tider av ökad osäkerhet aktualiseras behovet av sådan kunskap, såväl i praktik som i teori. Studier av samspelet mellan processororienterad planeringsfilosofi för en snabb tillväxt av ny verksamhet och de planeringsfilosofier som i dag dominerar myndigheters förvaltning av befintlig verksamhet, är därför angeläget.

²⁷ Jmf Statskontoret (2015). Om offentlig sektor – Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar. Stockholm; Lundberg A & Netz J. (2015). *Tomt i plånboken: Dags att förändra spelet*. FOI-R--4124--SE. Kapitel i Sandö C, Rydqvist J & Langlais R. (Red:). *Strategisk Utblick 6*. FOI-R--4130--SE: Stockholm.

7 Referenser

Andrén K. (2014). *Krigsavhållande tröskelförmåga – det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* FOI-R--3852--SE: Stockholm.

Axelsson M, Johnson M, Lundmark M & Lusua J. (2013). *Bättre information om investeringsbehov i försvarsmateriel*. FOI Memo 4784: Stockholm.

Axelsson M, Khan M, Lundmark M & Olofson M. (2016). *Förmåga till snabb anpassning till försvarsmateriel*. FOI-R--4230--SE: Stockholm.

Axelsson M, Lundmark M & Schröder K. (2017). *Snabb anpassning av materielsystem – effektivt samarbete med leverantörer*. FOI-R--4408--SE. Stockholm.

Berg AL. (2010). *Förmågebaserad försvarsmaktsplanering*. FOI R--2977--SE. Stockholm.

Bessant J, Rush H & Trifilova A. (2015). Crisis-driven Innovation: The case of humanitarian innovation. *International Journal of Innovation Management*, 19, 1–17.

Gioia DA, Corley KG & Hamilton AL. (2013). Seeking qualitative rigor in inductive research: Notes on the Gioia methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15–31.

Försvarsutskottets betänkande 2014/15: FöU11. Prop. 2014:15/109.

Helfat CE & Peteraf MA. (2003). The dynamic resource-based view: Capability lifecycles. *Strategic Management Journal*, 24(10), 997–1010.

Langley A. (1999). Strategies for theorizing from process data. *Academy of Management Review*, 24(4), 691–710.

Lundberg A & Netz J. (2015). *Tomt i plånboken: Dags att förändra spelet*. FOI-R--4124--SE. Kapitel i Sandö C, Rydqvist J & Langlais R. (Red:). *Strategisk Utblick 6*. FOI-R--4130--SE: Stockholm.

Markides CC. (2013). Business model innovation: What can the ambidexterity literature teach us? *The Academy of Management Perspectives*, 27(4), 313–323.

Neretnieks K. (red) (2016). *Hotet: mål och medel vid ett eventuellt framtida angrepp mot Sverige*, Kungliga Krigsvetenskapsakademien, Projekt KV 21.

Netz, J. & Iveroth, E. (2011). A Value Constellation Perspective on Strategic Renewal. Kapitel Segelod E, Berglund K, Bjurström E, Dahlquist E, Hallén L & Johanson U. (Red:), *Studies in Industrial Renewal: Coping with Changing Contexts*. Mälardalen University Press: Västerås.

Netz J. (2013). *Diffusa spänningar eller spännande tillväxt? – Företagsledning i tider av snabb förändring*. Doktorsavhandling nr 135/46, Mälardalen University Press/MIT Research School Uppsala Universitet.

Netz J & Axelson M. (2017). *Toward a processual bureaucratic form: insights from defense capability development*. Accepted Research Note for 18th International CINET Conference on Digitalization and innovation: designing the organization of the future, 10–12 September 2017, Potsdam, Germany.

Nilsson PM. Ledarsidan Dagens Industri, 2017-04-06.

Normann R. (2001). *Reframing business: When the map changes the landscape*. John Wiley & Sons.

Normann R & Ramirez R. (1993). *From value chain to value constellation: Designing interactive strategy*. Harvard Business Review, 71(4), 65–77.

Persson G, Hedenskog J, MalmLöf T, Norberg J, Oxenstierna S, Roffey R, Vendil Pallin C & Westerlund F. (2016). *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective 2016*. FOI-R--4326—SE: Stockholm.

Piening EP. (2013). Dynamic capabilities in public organizations: A literature review and research agenda. *Public Management Review*, 15(2), 209–245.

Powell WW, Koput KW & Smith-Doerr L. (1996). Interorganizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 41. 116–145.

Richardson GB. (1972). The organization of industry. *The Economic Journal*, 82 (327), 883–896.

Statskontoret (2015). *Om offentlig sektor – Förändringar i svensk statsförvaltning och framtida utmaningar*. Stockholm.

Taylor B. (2014:8). Technical Report. *Recommended Practices: System of Systems Considerations in the Engineering of System*. The Technical Cooperation Program. TTCP.

Tunberger J, Blomqvist J & Ternblad S. (2002). *Strategi för det oväntade. Länken mellan föränderliga mål och militär förmåga*. FOI-R--0642--SE: Stockholm.

Van de Ven, A. H. (2007). *Engaged scholarship: A guide for organizational and social research*. Oxford University Press.

Van de Ven A.H. & Johnson PE. (2006). Knowledge for theory and practice. *Academy of Management Review*, 31(4), 802–821.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism*, The Free Press: New York.

Bilaga: Forskningsdesign och metoder

Författarna till denna rapport har under ett antal år arbetat med frågor kring försvarets förnyelse och utveckling. Parallellt har de arbetat med forskning vid Handelshögskolan i Stockholm och Stockholms universitet, främst inom områdena innovation respektive strategi, ofta med en organisationsteoretisk ansats. Kunskapsintresset att söka nyttiggöra teori i praktiken likväl som att utveckla ny och förhoppningsvis bättre teori har utgjort en gemensam drivkraft i forskningsprojektet. Mot den bakgrunden utformades studiens design och metoder.

Studiens utformning och forskningsprocess

Under 2015 fick FOI ett forskningsuppdrag från FMV att studera förutsättningarna att snabbt hantera kraven på försvarslogistik vid en ökad hotbild. Uppdraget var brett definierat, där det inledningsvis handlade om att formulera en relevant frågeställning. Författarna presenterade därför idén om att bedriva samarbetsforskning (Van de Ven, 2007). Inledningsvis riktades uppmärksamhet mot att etablera förutsättningar för s.k. aktionsorienterad forskning. Detta för att stimulera organisationen till nytt agerande under studien och därigenom studera hur ett visst koncept påverkar en organisation (givet forskarnas medverkan). Samtidigt som forskningsprojektet inleddes blev den beslutade återmilitariseringen av Gotland identifierad som ett tänkbart fokus för studien. För uppdragsgivaren vid FMV var inte längre det primära behovet aktivt stöd från forskningen. I stället fördes resonemang som att fallet med Gotland skulle kunna ge viktiga lärdomar för framtiden, där tillväxtfrågor kring försvarslogistiken börjar få högre prioritet. Projektet skiftade därför från en aktionsorienterad forskningsansats till en grundforskande ansats, dock inom ramen för s.k. samarbetsforskning.

Samarbetsforskning såsom vi förhållit oss till detta i projektet, fortlöper enligt Van de Ven och Johnson (2006:810) via fyra steg:

- 1) Grunda en större forskningsfråga eller forskningsproblem i ett konkret och observerbart fenomen med multipla dimensioner.
Återmilitariseringen av Gotland gjorde det möjligt att studera ett snabbt tillväxtförlopp av verksamhet inom offentlig sektor i en generell mening, och specifikt i försvarskontexten en ny förmåga.
- 2) Utveckla koncept och modeller som representerar huvudaspekterna i det fenomen som observeras, för att utveckla en grund för nya teorier att adressera frågan. En grund för att adressera tillväxtutmaningar i återmilitariseringen av Gotland utvecklades t.ex. från koncepten

affärsmodell och uppdragsbaserade modeller samt empiriska modeller om snabb anpassning – som i efterhand integrerades i perspektivet värdesystem.

- 3) Använd adekvata metoder för att designa studien så att teorier och koncept kan empiriskt studeras för att analysera den större forskningsfrågan om fenomenet som studeras. Återmilitariseringen av Gotland innebar goda praktiska möjligheter att följa skeendet som en longitudinell fallstudie²⁸.
- 4) Tillämpa och sprid forskningsresultaten för att adressera det större problemet och forskningsfrågan genom olika akademikers och praktikers perspektiv. Mot slutet av projektet avrapporterades studiens resultat vid en internationell forskningskonferens, seminarium vid svenskt universitet samt flera grupperingar av militärer och civilanställda inom försvarssektorn. Efter att denna rapport har tryckts fortsätter detta fjärde steg.

Datainsamling

Eftersom det råder brist på teori om offentliga organisationers förmågetillväxt²⁹ genomfördes datainsamlingen induktivt, dvs. mönster i empiriska observationer utgör utgångspunkt för analys istället för att deduktivt pröva en befintlig teori. I enlighet med den moderna induktiva traditionen så beaktades dock den teoretiska litteraturen under studiens hela genomförande (Gioia, et al., 2013).

De tre större organisatoriska aktörerna, regeringen, Försvarsmakten och Försvarets Materielverk var fokus för datainsamlingen. Data samlades inledningsvis in genom intervjuer med några nyckelpersoner. Urvalet av personer var inledningsvis givet, de som hos de större aktörerna arbetade med eller hade arbetat med återmilitariseringen av Gotland. Tidigt framstod det som viktigt för validiteten att träffa så många av aktörerna som möjligt. Därtill visade tidiga falldata på betydelsen av att intervjua alla ledningsnivåer hos Försvarsmakten och Försvarets Materielverk. Systematiskt urval av informanter upprättades efterhand för att säkra validitet så långt som möjligt. De falldata som ligger till grund för denna rapport baseras till största delen på resultaten från 29 intervjuer

²⁸ Under rubriken ”Datainsamling” nedan redogörs för de data som samlades in för att studera teorier och koncept i perspektivet av värdesystemets framväxt. Under rubriken ”Dataanalys” nedan redogörs för de metoder som användes för att strukturera data och tolka desamma.

²⁹ Piening EP. (2013). Dynamic capabilities in public organizations: A literature review and research agenda. *Public Management Review*, 15(2), 209-245.

med 19 personer, inklusive tre gruppbaseade uppföljningsmöten med informanter i urval.

Vissa dokument från myndigheterna har varit möjliga att beakta. Detta möjliggjorde triangulering, dvs. att resultat från intervjudata verifieras av oberoende dokumentation. Främst har detta varit viktigt vad gäller tidpunkter för den modell av faser som sedermera genererades i studiens dataanalys. När triangulering av data inte har varit möjligt har intersubjektivitet utgjort kriterium för beskrivningen av händelseförloppet, såväl med avseende på likheter som olikheter i informanternas utsagor om aktörernas agerande.

Båda författarna medverkade vid de flesta av intervjuerna och tog anteckningar parallellt med bandupptagning för att säkra reliabilitet så långt det varit möjligt. Med undantag av de inledande intervjuerna baserades datainsamlingen på en halvstrukturerad intervjuguide (se Appendix 1a). Detta innebar att informanten tilläts beskriva sin erfarenhet fritt medan frågorna användes som kontrollpunkter i överensstämmelse med den induktiva traditionen att fånga fenomenet, men med öppenhet för dimensioner utanför det övergripande perspektiv (dvs. värdesystem) som valdes för studien (Gioia et al., 2013).

Dataanalys

Dataanalys genomfördes efterhand som studien framskred och ofta i direkt anslutning till att intervjuer hade genomförts. Kodningen var öppen så till vida att händelser, aktörer, relationer och handlingar beskrevs i en rad utkast av enkla memon/skisser för att dels förstå fallet, dels börja urskilja teman (Langley, 1999).

Under hösten 2016 skrev vi ett första utkast till fallrapport som inbegrep delar av de teman som sedermera blev slutresultat från analysen (dvs. processfilosofi av tre kritiska resurser). Efterhand som nya data samlades och fallet utvecklades i realtid så blev analysen mer detaljerad och fokuserad. De teman, kategorier och aggregerade koncept som efterhand identifierades exemplifieras i sin helhet i Appendix 1b.

Under våren 2017 började vi skönja en mättnad i data, att varje intervju gav allt mindre nya fakta. Under intervjuerna blev frågorna alltmer specifika kring luckor om händelser i vissa relationer mellan aktörerna i deras förlopp att bygga upp den nya förmågan. Mönstret av förändringar i värdesystemet kunde urskiljas som tydliga faser, som visade sig matcha en nyligen framlagd teori om s.k. krisdriven innovation (se Bessant et al. 2015). Våra resultat från dataanalysen verifierade denna grundmodell av fem faser.

Under sommaren 2017 analyserades hur aktörerna förflyttade sig från en fas till en annan. Denna växelverkan mellan dataanalys, observationer och teorier, ledde

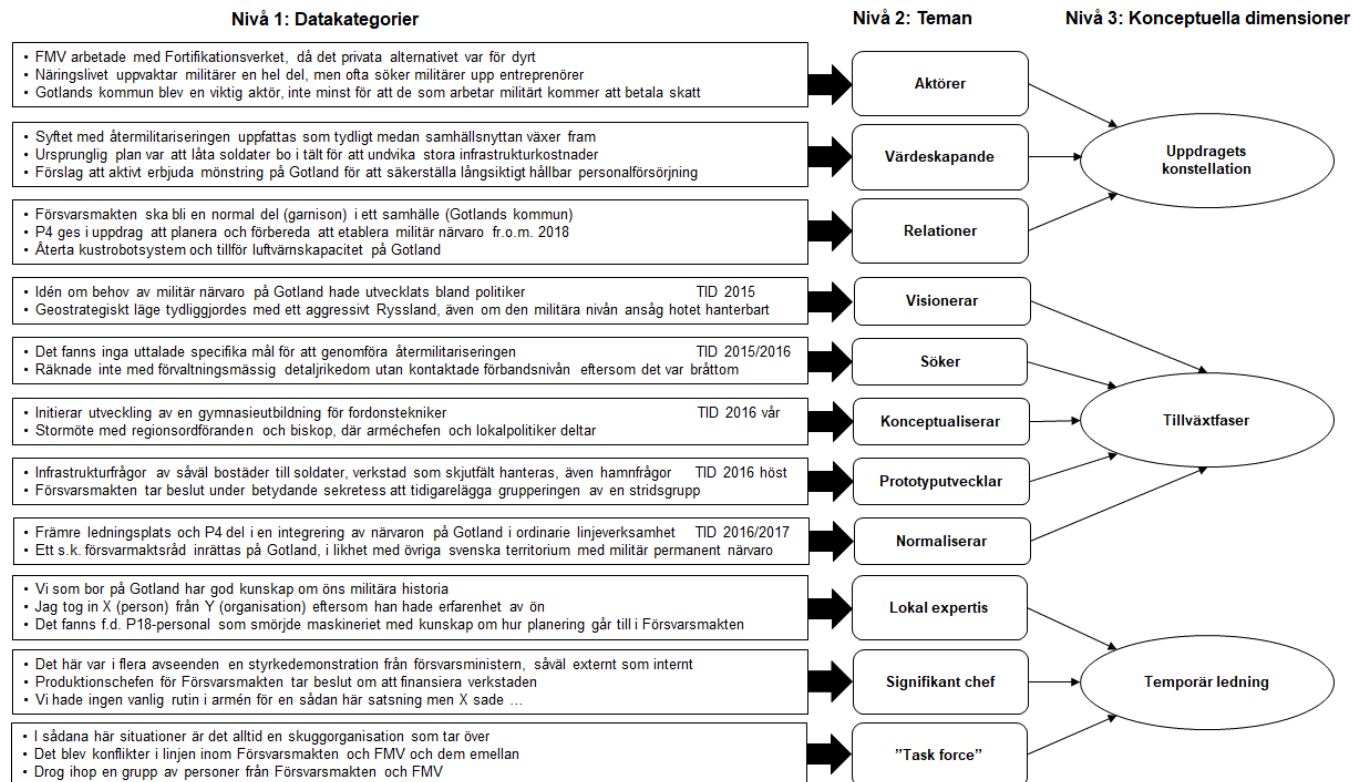
fram till den beskrivande analys som presenteras i kapital fyra samt den förklarande analysen som återfinns i kapitel fem. Perspektivet värdesystem blev sammanhållande för att med hjälp av olika teorier förklara framväxten av den nya försvarsförmågan. I analysen av värdesystemet som föränderligt urskildes tre teman om resurser som återkommande mönster. Detta mönster exemplifieras i sin helhet i Appendix 1b.

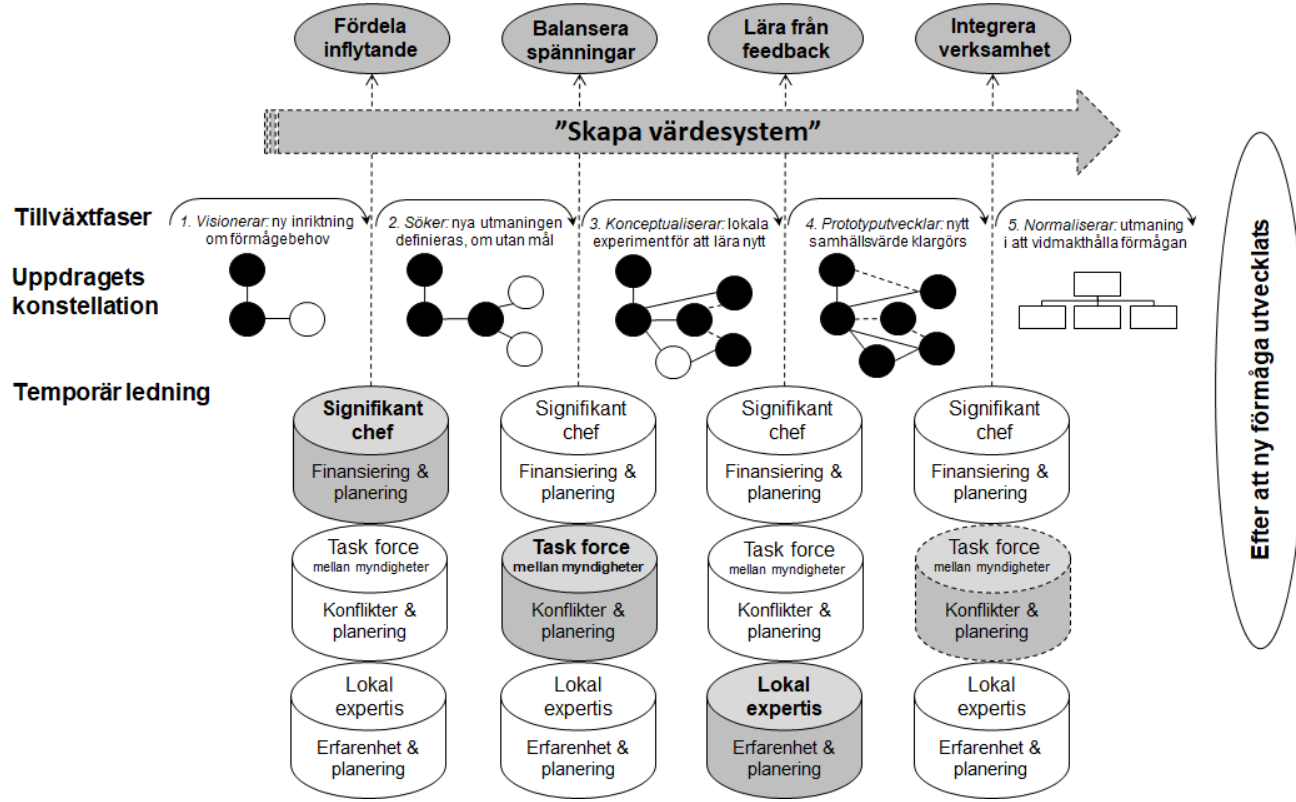
Under hösten 2017 utvecklades språket om ”*de tre resurserna*” som en förklaring till varför återmilitariseringen av Gotland kunde ske relativt snabbt; en teoretisk mekanism som kom att begreppsliggöras som planeringsfilosofi. Dess praktiska nytta blev sedermera föremål för pragmatisk validering genom två seminarier, på mellancheftsnivå och på myndighetsledningsnivå. Vi fann starkt stöd för tolkningen att Gotlandsfallet representerar en alternativ planeringsfilosofi, och därmed skäl att benämna de tre resurserna som kritiska – en tillväxtmekanism i att bygga nya försvarsförmågor snabbt mot okänt mål.

Appendix 1a: Intervjuguide

1. Bakgrund till projektet
2. Hur skulle du beskriva uppdraget ”återuppbyggnad av försvaret på Gotland”?
 - a. När kom du att involveras och vad hände sedan?
 - b. Vilka händelser har varit viktigast?
3. Vilken roll har olika aktörer tagit inför och under återuppbyggnaden?
 - a. FM
 - b. FMV
 - c. Fortverket
 - d. Regeringen
 - e. Övriga t.ex. kommunen, privat företag etc.
4. Hur skulle du beskriva relationen (samverkan) mellan aktörer (Fö; FM /HKV/förband; Fortverket; företag m.fl.)
5. Vilka är dina lärdomar så här långt med avseende på:
 - a. FMV:s bidrag till FM:s behov?
 - b. Försvarsverksamhetens integrering i det gotländska samhället?
 - c. Andra lärdomar?
6. Vad ser du nu som centrala frågor framöver för realisering av önskvärd försvarsförmåga på Gotland?
7. Något övrigt som du vill nämna?

Appendix 1b: Datastrukturer





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



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
164 90 Stockholm

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

www.foi.se