

# Insatsen ingen ville samordna.

En teoriprovande fallstudie av Sveriges bristande samordning  
av den civil-militära insatsen i Afghanistan.



# Abstract

During Sweden's commitment in the international intervention in Afghanistan the policymaking regarding the civil-military coordination measures failed. The Swedish government stated and emphasized in their appropriations and strategies that their intent – cooperation and synergies – were a crucial point for mission success. Even so, the government didn't take any actions clarifying how their intent should be met. Who, how and why were questions left unanswered from the government to the authorities and personnel on the field level in Afghanistan.

The research question guiding us through this thesis is: Why did the government fail in the implementation process of the civil-military cooperation on the field level in Afghanistan?

To narrow down the extent of the thesis the author has chosen three management theories – decentralization, legitimacy and implementation – incorporated in three hypotheses. After using these three hypotheses as an analytic tool the author has come to the following conclusions: Because of traditional Swedish governance and the lack of an appointed process manager, the questions who, how and why could only be answered by authorities and field personnel from their own perspective. Because of these circumstances there never was a coherent Swedish contribution regarding civil-military cooperation.

*Nyckelord:* Afghanistan, civil-militär, samverkan, decentralisering, legitimitet, implementering.

*Antal ord:* 9888

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Förkortningar, förklaringar och definitioner .....	1
1.2	Bakgrund .....	1
1.3	Syfte och frågeställning.....	2
1.4	Inom och utomvetenskaplig relevans .....	4
1.5	Avgränsningar .....	5
1.6	Tidigare forskning .....	5
1.7	Disposition .....	5
<b>2</b>	<b>Metod</b> .....	<b>6</b>
2.1	Forskningsdesign.....	6
2.2	Material och källor .....	7
2.3	Validitet och reliabilitet.....	8
<b>3</b>	<b>Teori</b> .....	<b>9</b>
3.1	Decentralisering .....	9
3.1.1	Decentraliseringsprocessen .....	9
3.1.2	Decentraliseringens tre variabler.....	10
3.1.3	Analysverktyg .....	10
3.2	Legitimitet i förvaltningsprocessen .....	10
3.2.1	Byråkrati som förvaltningsform .....	11
3.2.2	Förvaltningsmodeller .....	11
3.2.3	Analysverktyg .....	13
3.3	Implementering .....	14
3.3.1	Implementeringsteorins roller .....	14
3.3.2	Implementeringens tre perspektiv .....	14
3.3.3	Top-Down och Bottom-Up .....	15
3.3.4	Implementeringens förutsättningar och de tre nödvändiga villkoren för att lyckas.....	15
3.3.5	Analysverktyg .....	16
<b>4</b>	<b>Empiri och analys</b> .....	<b>17</b>
4.1	Besluten som påverkade insatsen .....	17
4.1.1	Organisationen .....	17

4.1.2	Viktiga beslut .....	18
4.2	Hypoteser .....	19
4.2.1	H1: <i>Regeringen styrde aldrig hur den civil-militära samverkan skulle ske på fältnivån pga. svensk myndighetstyrning</i> .....	19
4.2.2	H2: <i>Regeringen styrde aldrig vilken förvaltningsmodell som skulle användas för styrning av den civil-militära samverkan. Detta medförde att inblandade myndigheter inte uppfattade beslutet som legitimt och således inte ansträngde sig i införandeprocessen.</i> .....	21
4.2.3	H3: <i>Personalen på fältnivån förstod aldrig innebörden av regeringens styrning, detta tillsammans med avsaknaden av myndighetsbeslut föranledde att personalen på fältnivån varken kunde eller hade viljan att genomföra regeringens beslut.</i> .....	25
4.3	Resultat av analys.....	27
<b>5</b>	<b>Avslutning.....</b>	<b>28</b>
5.1	Diskussion och sammanfattning av slutsatser .....	28
5.2	Förslag till vidare forskning .....	30
<b>6</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>31</b>

# 1 Inledning

Kapitlet beskriver inledningsvis de förkortningar som kommer att användas igenom studien samt konflikens bakgrund. Därefter beskrivs syfte och forskningsfråga med tillhörande hypoteser som studien avhandlar. Slutligen beskrivs studiens relevans, de avgränsningar som är gjorda och en kort redogörelser för studiens disposition.

## 1.1 Förkortningar, förklaringar och definitioner

NATO	North Atlantic Treaty Organization
MeS	Mazar-E-Sharif
SIDA	Swedish International Development cooperation Agency
ISAF	International Security Assistance Force
OEF	Operation Enduring Freedom
PRT	Provincial Reconstruction Team
TST	Transition Support Team
SCR	Senior Civilian Representative
COIN	Counterinsurgency (sv.Upprorsbekämpning)
FM	Försvarsmakten
HKV	Högkvarteret
RC N	Regional Command North (1 av ISAFs 5 regionshögkvarter)
SAK	Svenska Afghanistan Kommittén
UD	Utrikesdepartementet
FBA	Folke Bernadotteakademin

## 1.2 Bakgrund

I efterdyningarna av terrorattackerna mot World Trade Center 2001 fattade USA beslut att inleda vad de kallade Global War on Terrorism. Kriget inleddes med att den dåvarande amerikanska Presidenten George W Bush i ett tv-sänt tal till världen förklarade att ”antingen är ni med oss eller också är ni med terroristerna.”(Bush citerad av Agrell 2013). Kort därefter inleddes invasionen av Afghanistan i syfte att avsätta talibanregimen som härbärgerade Al Qaida och deras träningsläger. USA och Storbritannien genomförde invasionen genom att understödja det befintliga motståndet i landet – Norra alliansen – med

flygunderstöd, pengar och vapen. Norra alliansen var en gruppering bestående av 3 krigsherrar baserade i norra Afghanistan med säte i MeS. (Agrell 2013, s. 61-67)

Den 5 december 2001 hölls en internationell konferens i Bonn gällande situationen i Afghanistan. Resultatet av konferensen blev att makten över Afghanistan skulle överlämnas från interimregeringen till en övergångsregering inom 6 månader från konferensen. Det internationella samfundet skulle bidra med en säkerhetsstyrka – ISAF – i området främst kring huvudstaden Kabul intill Afghanistan var redo att överta säkerhetsansvaret med egna styrkor. ISAF gavs ett FN mandat (Resolution 1386) för insatsen. USA hade aldrig för avsikt att stanna i Afghanistan efter invasionen utan överlämnade ansvaret för säkerhetsstyrkan till världssamfundet med Storbritannien som ledarnation för ISAF. Parallellt med att ISAF påbörjade sin insats under 2002 fortsatte USA med insatsen OEF i landet vilket försvårade säkerhetsprocessen. (Agrell 2013, s. 61-71)

Sveriges regering och riksdag fattade beslut om att Sverige skulle delta med trupp till den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan i anslutning till den internationella konferensen i Bonn (SOU 2017:16, s. 17-21). Långt innan invasionen var Sverige delaktigt i utvecklingen av Afghanistan. Svenska organisationer som SIDA och SAK arbetades det främst med utveckling av landets humanitära förmågor (FOI-R 3356, s. 19). Den första insatsen sattes upp i början av 2002 med 45 svenska befattningar och en begränsad målsättning – att understödja säkerheten i Kabul. ISAFs verksamhet utökades gradvis från 2003 till att innefatta hela Afghanistan och parallellt med detta beslut övertog NATO befälet över ISAF från Storbritannien. Storbritannien blev efter utökandet ansvariga för ett PRT baserat i MeS i norra Afghanistan och det svenska bidraget blev en del av det detta. (SOU 2017:16, s. 17-21)

Sverige övertog 2006 ansvaret för PRT MeS – britterna ombaserade till södra Afghanistan – och bibehöll detta ansvar intill 2014 då ISAF- insatsen avslutades. (SOU 2017:16, s. 17-21)

### 1.3 Syfte och frågeställning

Under den svenska insatsen i Afghanistan 2002-2014 bidrog Sverige med både militära enheter, civila rådgivare och stora summor biståndspengar till insatsen. Det PRT Sverige övertagit ansvaret för omorganiserades vid tre tillfällen under insatsen för att bättre svara upp mot de krav som ställdes från både den nationella och internationella arenan. (SOU 2017:16, s. 38-39/ 63/ 74/ 76)

De generella målsättningarna för insatsen kan sammanfattas till:

- Minskad fattigdom
- Ökad säkerhet och stabilitet
- Ökad social/ ekonomisk utveckling
- Utveckling av det demokratiska samhället
- Stärka kvinnors ställning i samhället

- Trovärdighet för och förmåga hos Sverige som deltagare i internationella insatser

(SOU 2017:16, s. 18-20)

PRT MeS fick en tydlig militär tyngdpunkt men i ledningen fanns även ett fåtal rådgivare i civila frågor. Från 2010 förstärktes ledningen av PRT MeS med en civil funktion SCR. SCR var tänkt att ytterligare förstärka samarbetet i civil-militära frågor för att uppnå målsättningarna ovan. Under 2012 byttes organisationen från PRT till TST med en civil ledning som samordnade den svenska insatsen. Det militära bidraget bytte namn till Task Force Northern Lights (TF NL) och inordnades under TST men lydde även under RC N gällande ISAF operationer. (SOU 2017:16, s. 71-77 ) ISAF arbetade med tre operationslinjer för stabilisera landet under konflikten, dessa var *säkerhet, utveckling och samhällsstyre*. (FOI-R 3356, s. 41) Under tiden insatsen fortlöpte ändrades operationskonceptet ett antal gånger. Det inledande konceptet var allomfattande ansats vilket senare ändrades till COIN-konceptet. Gemensamt för dessa koncept var att det krävdes en koordinering av de civila och militära insatserna för att uppnå slutmålsättningen om ett fungerande samhälle i Afghanistan. (FOI-R 3356, s. 28) Vikten och nödvändigheten av civil-militär samverkan för insatsen påtalades flertalet gånger av regeringen i olika propositioner och skrivelser. (SOU 2017:16, s. 165-168 ) Ett från regeringen återkommande tema var värdeorden *samverkan* och *synergier* men innebörden av dessa förklarades aldrig. (SOU 2017:16, s. 166 )

Trots de tre ovan nämnda organisationsförändringarna – där det civila bidraget ökade för var förändring – lyckades inte Sverige att samordna insatsen i funktionen civil-militär samverkan. Enligt en utredning beställd av regeringen berodde detta på att beslutsfattarna i Sverige inte styrde hur samverkan skulle ske på fältnivån. (SOU 2017:16, s. 165-170)

### **Frågeställning:**

Varför misslyckades regeringen med implementeringen av den civil-militära samverkan på fältnivån i Afghanistan?

### **Hypoteser:**

Enligt en teori präglas svensk statsförvaltning av decentralisering. Detta innebär i korthet att förflytta beslutsrätt och handlingsbefogenheter till en lägre alt. sidgående organisationsnivå. Denna metod används för att implementera politiska beslut och leder oss till hypotes 1. (Kap 3.1 s. 9 )

- Regeringen styrde aldrig hur den civil-militära samverkan skulle ske på fältnivån pga. svensk myndighetstyrning.

En annan förvaltningsteori bygger på teorin om legitimitet i förvaltningsprocessen. Legitimitet innebär att tillämparen accepterar fattade beslut, upplever att besluten är riktiga och upplever möjligheter att kunna påverka besluten. För att tillämparen ska anstränga sig i implementeringsprocessen



behöver denna uppleva processen som legitim vilket leder oss till hypotes 2. (Kap 3.2 s. 10-11)

- Regeringen styrde aldrig vilken förvaltningsmodell som skulle användas för styrning av den civil-militära samverkan. Detta medförde att inblandade myndigheter inte uppfattade beslutet som legitimt och således inte ansträngde sig i införandeprocessen.

Den tredje förvaltningsteorin är baserad på teorin om implementering och vad som orsakar implementeringsproblem. Implementering innebär genomförandet av politiska beslut. Implementeringsproblematik uppstår när ett politiskt beslut inte genomförs på – av beslutsfattarna – avsett vis. Detta leder oss till hypotes 3. (Kap 3.3 s. 14)

- Personalen på fältnivån förstod aldrig innebörden av regeringens styrning, detta tillsammans med avsaknaden av myndighetsbeslut föranledde att personalen på fältnivån varken kunde eller hade en vilja att genomföra regeringens beslut.

## 1.4 Inom och utomvetenskaplig relevans

Studien är ett fall av misslyckad implementerings- samt myndighetsstyrning och har kostat inblandade aktörer i insatsen tid, kraft och stora summor pengar. (RiR 2011:14, s. 23/26/30/45/74) Studien är ett samhällsligt uppkommet problem då Sverige antagligen kommer att genomföra liknande insatser i framtiden med samma typ av målsättningar. Författaren vill med studiens resultat belysa en del av processen kring implementerings- och myndighetsstyrningen i militära operationer för att i framtiden bättre förstå de faktorer som påverkar en lyckad sådan.

Författaren har inte hittat någon annan vetenskaplig text som belyser ett implementerings- och myndighetstyrnings problem ur ett militärt perspektiv med teorier hämtade ur organisationsforskning. Författaren vill göra en ansats att pröva dessa teorier på en militär insats med förhoppning att kunna använda dessa teoribildningar i framtida forskning. Genom att vinkla studien på detta sätt uppnås inomvetenskaplig relevans då dessa teoribildningar kan visa sig vara relevanta även i en militär kontext. (Esaiasson mfl 2017, s. 32-34)

## 1.5 Avgränsningar

Frågeställningen är stor och skulle kunna avhandlas i det oändliga för att besvara alla parametrar som har inverkat på utfallet. Därav finns ett behov av att välja och avgränsa arbetet på ett för frågeställningen gynnsamt sätt. Denna avgränsning erhålls genom att bara analysera insatsen i Afghanistan och inte genomföra en jämförelse med tidigare insatser (Bosnien/ Kosovo). Ytterligare en avgränsning är att bara analysera befintliga texter och dokument som har sammanställts i tidigare forskning och utredningar i syfte att spara tid och utrymme. De tre hypoteserna som används som studiens analysverktyg är också ett sätt att avgränsa arbetet. Genom att analysera dessa hypoteser baserade på tre olika teorier vill författaren göra en ansats att besvara forskningsfrågan på ett överblickbart sätt.

## 1.6 Tidigare forskning

Under arbetet med studien har flertalet rapporter, utredningar och skrifter granskats. I samtliga av dessa har en genomgående faktor konstaterats, regeringen påtalade vikten av civil-militär samverkan men angav aldrig hur den skulle genomföras. Inget av de tidigare arbetena har besvarat denna studiens forskningsfråga. Författaren vill med denna studie bidra till att förstå varför regeringen inte utarbetade en vägledning kring den civil-militära samverkan. Tidigare forskning kring ämnet utgör den empiriska delen av denna studie och redovisas i referensförteckning.

## 1.7 Disposition

Studien är uppdelad sex kapitel där första kapitlet beskriver problembakgrund samt motiven till varför studien är relevant. I studiens andra kapitel beskrivs metoden och det angreppssätt författaren har valt att studera problemet utifrån. I kapitlet förs även ett resonemang kring studiens källor och studiens validitet. Det tredje kapitlet avhandlar de olika teoretiska perspektiv med tillhörande teorier som studien prövar genom de tre hypoteserna knutna mot frågeställningen. Studiens analysdel utgörs av det fjärde kapitlet där teorierna prövas genom att analysera den insamlade empirin mot respektive teori med hjälp av de tre hypoteserna. Slutsatserna presenteras i kapitel fem där även förslag till vidare forskning presenteras. I det sjätte och avslutande kapitlet presenteras de källor som använts i studien.

## 2 Metod

Studien är en kvalitativ teoriprovande fallstudie där författaren vill förklara den beroende variabeln – varför fungerade inte regeringens styrning – med hjälp av tre hypoteser grundade i tre olika teorier parallellt med att teorierna provas i en civil-militär kontext.

Författaren har valt nedanstående metod då hypoteser är ett sätt att avgränsa en undersökning genom att begränsa ett teoretiskt antagande till tid och rum. Teorier är ett antagande om något generellt och kan användas för att förklara ett specifikt forskningsproblem medan hypoteserna är en begränsning av teorin till tid, rum, och händelser. Teorier baseras på en kausal relation mellan två eller flera faktorer och vid analys av denna relation kan de kausala mekanismerna förväntas finnas. Genom att basera hypoteserna på befintliga teorier ökar författarens möjligheter att analysera de kausala termerna om orsak och verkan i det empiriska materialet. (Esaiasson mfl 2017, s. 38-41)

Hypoteserna provas enligt hypotetisk-deduktiv metod, dvs. författaren försöker att falsifiera dem genom att analysera dem mot det empiriska materialet och således pröva teorierna de är uppbyggda av. (Thurén 2007, s. 29-32.)

Vid en teoriprovande studie krävs oftast en jämförelse av två eller fler analysenheter för att kunna jämföra orsak och verkan och därefter dra korrekta slutsatser ur analysen. Detta erhålls genom att analysen avhandlar både beslutsfattare och tillämpare samt genom teoriernas uppbyggnad som möjliggör analys av flera enheter. (Esaiasson mfl 2017, s. 109)

Metoden fallstudie innebär att studien är koncentrerad till det enskilda fallet och kontexten styrning av svensk civil-militär samverkan i Afghanistan. Detta är ett sätt för författaren att avgränsa studien. (Esaiasson mfl 2017, s. 109)

### 2.1 Forskningsdesign

Inledningsvis genomförs en kvalitativ textanalys av teorier samt den sammanställda empirin, dvs. författaren studerar textmaterialet genom att leta efter den underliggande meningen och kärnan. (Esaiasson mfl 2017, s. 211)

Därefter provas de tre hypoteserna på det empiriska materialet genom att använda metoden kongruens för att analysera de två oberoende variablerna – beslutsfattaren och tillämparen – och där finna de kausala mekanismerna som stärker alternativt försvagar hypoteserna. (Esaiasson mfl 2017, s. 41/107/109) Genom denna metod vill författaren prova att falsifiera alternativt bekräfta hypoteserna.

Slutligen används analysresultaten av de tre hypoteserna för att besvara forskningsfrågan och studiens beroende variabeln, varför fungerade inte styrningen. Genom att tillämpa ovanstående metod kan en eller flera av studiens teorier förstärkas, försvagas alternativt framhållas mot forskningsproblem inriktade mot styrning av internationella insatser.

## 2.2 Material och källor

Författaren har valt att utgå ifrån tidigare sammanställd empiri i form av skrivna dokument och vetenskapliga texter för att besvara forskningsfrågan. Dessa dokument och texter är framtagna med vetenskapliga metoder och består till stor del av förstahandskällor i form av statliga utredningar, tidigare forskning kopplad mot insatsen och regeringsbeslut. I detta material ingår intervjuer som har genomförts av tidigare forskare samt granskning av dokument kopplade till insatsen så som slutrapporter, orderverk och annat arkiverat myndighetsmaterial. Äktheten i materialet bedöms som hög då det till stor del är baserat på offentliga statliga källor där intervjuade personer finns redovisade och kontrollerade mot relevans i insatsen. Materialets oberoende bedöms som högt då tidigare forskare och utredare har kommit fram till ungefär samma slutsats, dvs. styrningen fungerade inte. Flertalet av de intervjuer och offentliga handlingar som har använts i sammanställningen av tidigare forskare har genomförts under insatsen vilket ökar samtidigheten i materialet. Det svåraste att förhålla sig till är det material som bygger på intervjuer då källorna kan ha ett egenintresse av att återge en egen och för källan själv fördelaktig bild av en händelse. Detta försvårar bedömningen av källans tendens. Materialet är dock sedan tidigare kontrollerat och bedömt av tidigare forskare vilket ökar sannolikheten för att eliminera tendensproblematiken. Svårigheten med studien har varit att tidigare forskare inte haft denna studies forskningsproblem för ögonen i deras studier. (Esaiasson mfl 2017, s.291-293)

I studiens inledningsskede hade författaren en ambition att genomföra intervjuer med för forskningsfrågan relevanta befattningshavare som tidigare tjänstgjort i insatsen. Dessa intervjuer valdes bort av tre tungt vägande skäl. Författaren var tvungen att begränsa empiriinsamlingen kopplat till tid och utrymme i studien. Risken för att intervjupersonerna var bundna av prestige, personlig vinning eller irritation över processen var överhängande samt att intervjupersonerna är att betrakta som förstahandskällor. Problematiken med förstahandskällor är att de alltid överväger en skriftlig andrahandskälla. Detta innebär att om intervjupersonerna svarar med ovanstående känslor inblandade blir informationen svår att kontrollera/ ändra mot befintliga skriftliga andrahandskällor. (Esaiasson mfl 2017, s.293/297)

Teorierna är hämtade från inom statvetenskapen känd lärobokslitteratur vilken är vetenskapligt framtagna och använd i forskning under många år. Teorierna är framtagna för att analysera organisations och

implementeringsproblematik men är inte använda för att analysera problem i en militär kontext enligt de efterforskningar författaren har gjort.

## 2.3 Validitet och reliabilitet

Validitet innebär att det som var avsett har undersökts och inget annat. (Thurén 2007, s. 26) Validitet indelas i sin tur i två underkategorier – begreppsvaliditet och resultatvaliditet – som mäter olika saker i forskningsprocessen. Begreppsvaliditeten är värdet av den teoretiska definitionen tillsammans med den operationella indikatorn. Resultatvaliditet är måttet på om vi mäter det vi påstår oss mäta i forskningsprocessen. Om god begreppsvaliditet tillsammans med hög reliabilitet tillämpas i forskningsprocessen uppnås god resultatvaliditet. (Esaiasson mfl 2017, s. 58) Reliabilitet innebär tillförlitlighet i mätningarna. Mäts det som ska mätas utan inblandning av slarv eller felaktigheter. (Esaiasson mfl 2017, s. 64)

I denna studie används tre beprövade vetenskapliga förvaltningsteorier för att pröva varför styrningen av den civil-militär samverkan fallerade. Genom studiens tre hypoteser – kopplade till var och en av de tre teorierna – skapas ett verktyg för att analysera empirin. Genom denna metod uppnås studiens begreppsvaliditet. Studiens reliabilitetsaspekt kommer ur empirin som är sammanställd sedan tidigare och utgörs av rapporter, utredningar och tidigare forskning. Dessa rapporter har avhandlat alla av insatsens aspekter – inte bara civil-militär samverkan – och innefattar alla deltagande myndigheter. Dessa aspekter stärker tillförlitligheten i tidigare gjorda mätningar.

Studiens resultatvaliditet åstadkoms genom att använda analysverktygen kopplade till respektive teori och sedan analysera empirin mot dessa.

## 3 Teori

Studien är ett fall av bristande implementering och myndighetsstyrning och författaren har valt att analysera forskningsfrågan utifrån de tre nedanstående teorierna. Författaren utgår från antagandet att dessa tre teorier varit en del av, och har påverkat processen civil-militär samverkan under insatsen i Afghanistan. Teorierna är var och en kopplade till de tre hypoteser som används för att avgränsa studien.

### 3.1 Decentralisering

Begreppet decentralisering innebär i korthet att förflytta beslutsrätt och handlingsbefogenheter till en lägre alternativt sidgående nivå i en organisation. Decentralisering är inte att betrakta som en administrativ handling utan är snarare en process full av politiska värderingar där maktavare leder med målsättningar, riktlinjer och allmänna styrningar. Tillämparen – lägre/sidgående organisationsenheter – svarar för processen att genomföra besluten från maktavarna och detta görs genom att utarbeta en genomförandeidé och implementera denna i respektive organisation. (Pierre 2001, s.107-108)

#### 3.1.1 Decentraliseringsprocessen

Decentralisering är som beskrivs ovan en process och inte bara en metod för att förflytta makten nedåt i en organisation. Processen är olika beroende på vilken/vilka nivåer som tillämpar metoden. Funktionell decentralisering innebär förändringar i relationerna mellan politiska institutioner alternativt olika maktfunktioner på central nivå, t.ex. förflyttning av makt/ beslutsrätt mellan departement. Politisk decentralisering innebär förflyttning av makt/ beslutsrätt från central nivå till en lägre nivå, t.ex. från stat till kommun. I litteraturen talas det om skillnader mellan formell och faktisk decentralisering. Dessa skillnader kan beskrivas som de faktiska händelserna knutna till decentraliseringsbeslutet. Med formell decentralisering menas de formella beslutstidpunkterna där processen delegeras ut i organisationen, medan faktisk decentralisering innebär den reella och faktiska process som kontinuerligt pågår mellan beslutstidpunkterna. Det talas även om spontan decentralisering. Detta är processer som uppkommer på lägre nivå och inte är planerade eller beordrade av maktavarna. I många fall handlar det om att tillämparen tar sig an en process för att tillfredsställa maktavaren alternativt för att den faktiska verksamheten inte

överensstämmer med de verksamhetsregler som är gällande. Decentralisering är att betrakta som ett medel för att uppnå ett eller flera mål i en process eller verksamhet, dvs. det finns inget självändamål i att decentralisera. (Pierre 2001, s.112-117)

### 3.1.2 Decentraliseringens tre variabler

Decentralisering kan beskrivas genom tre variabler, reglering, huvudmannaskap och finansiering. Reglering åsyftar till de styrningar som ges från makthavarna i form av målsättningar, allmänna riktlinjer och maktfördelning. Med huvudmannaskap menas det administrativa alternativt det operativa ansvaret för en viss verksamhet. Graden av ansvar kan förskjutas kopplat till verksamheten dvs. makthavaren kan reglera vilket ansvar som delegeras till huvudmannen fullt-, delvis-, eller inget ansvar. Att betänka är dock att få är villiga att ta ansvar utan inflytande över en process. Att i efterhand stå och försvara en verksamhet som man inte har kunnat påverka är få beredda att göra. Likaså det omvända är värt att beakta dvs. inflytande utan ansvar över en process. Människor kan agera vårdslöst, oansvarigt och med låg kostnadsmedvetenhet om de inte är ansvariga för processen. Den sista variabeln är finansiering och innebär förflyttning alternativt fördelning av finansieringen i anslutning till processen. (Pierre 2001, s.108-110)

### 3.1.3 Analysverktyg

Inledningsvis kommer besluten att analyseras för att fastställa om decentraliseringsmetoden har använts. Därefter kommer mandaten i beslutet att analyseras för att fastställa vilken decentraliseringsprocess som har använts. Slutligen kommer de tre variablerna att analyseras mot fattade beslut för att pröva hypotesen.

## 3.2 Legitimitet i förvaltningsprocessen

I Rothstein 2010 finns ett kapitel som avhandlar legitimiteten i förvaltningen av välfärdsstaten. Kapitlet avhandlar behovet av legitimitet i välfärdsbeslut och förvaltning. Detta är beslut som påverkar alla men få till inga medborgare i Sverige har möjlighet att ställa sig utanför. Dessa beslut och verksamheter finansieras av skattemedel vilket alla medborgare är skyldiga att betala. I gengäld står det medborgaren fritt att ta del av dess verksamheter när behov av t.ex. sjukvård uppstår. I Sverige kan medborgarna inte ställa sig utanför systemet och själv välja vilka tjänster de anser sig behöva och vara beredda att betala för. Genom detta resonemang uppstår behovet av att skapa legitimitet i processen så att medborgaren känner att de har möjlighet att påverka. Avståndet mellan

beslutsfattare och tillämpare är ofta stort vilket också innebär att många av delbesluten måste fattas av förvaltningsorgan och enskilda tjänstemän. I kapitlet talar Rothstein om *demokratins svarta hål*, dvs. att de med faktisk beslutsrätt över välfärden inte är de folkvalda politikerna utan i realiteten förvaltningen och tjänstemännen där i. (Rothstein 2010, s 7-12) I denna studie används teorin för att belysa legitimiteten ur ett beslutsfattare-/ tillämparperspektiv där medborgaren är att jämföra med tillämparen på fältnivån.

### 3.2.1 Byråkrati som förvaltningsform

Byråkrati är i många sammanhang ett negativt laddat ord även om ursprunget innebar något positivt. Byråkrati var en organisationsform och stod för skapandet av politisk legitimitet. Detta skulle uppnås genom att förvaltningen styrdes av centralt beslutade lagregler tillämpade av professionella tjänstemän enligt principen alla är lika inför lagen. Byråkratin uppstod gradvis under 1700-talet och ersatte ett långt och godtyckligt sätt att styra där undersåtar var utlämnade till en godtycklig förvaltning och rättsapparat. Processen att införa denna byråkratiska modell medförde att medborgaren i viss mån kunde förutse statens agerande och förvänta sig att förvaltningen följde de av beslutsfattarena utfästa lagarna. Ett av byråkratins stora problem är sin regel- och lagbundenhet då det i flertalet förvaltningsverksamheter krävs flexibilitet och situationsanpassning av regler och lagar för att lösa sitt uppdrag. Detta problem går emot grundtesen för den byråkratiska modellen – att följa lagar och regler – och är ett stort problem idag då olika former av förvaltningsverksamhet kräver flexibilitet. Detta då det i princip är omöjligt att utforma precisa regler för varje situation. Rothstein belyser även problemet med formrationalitet kontra målrationalitet som en av byråkratins akilleshälar. Formrationalitet innebär strävan att fatta beslut i enlighet med gällande regelverket medan målrationalitet innebär strävan att uppnå de mål regelverket skapades för. När dessa två typer av rationaliteter inte sammanfaller uppstår en situation där regelverket inte tjänar sitt syfte utan blir ”regler för reglers skull” och behovet av flexibilitet uppstår. När detta behov uppstår måste beslutsfattare applicera andra typer av förvaltningsmodeller för att uppnå legitimitet i förvaltningen och öka medborgarnas förtroende för de offentliga åtgärderna. (Rothstein 2010, s 13-17)

### 3.2.2 Förvaltningsmodeller

Rothstein benämner sex olika förvaltningsmodeller för att analysera vilken typ av förvaltning som har använts i ett visst fall. Dessa modeller är av karaktären idealtyper, dvs. en teoretisk renodlad version av en modell. Dessa modeller kan användas som mätinstrument för att analysera vilken förvaltningsform som har använts i det specifika fallet och därefter testa om det var legitimiteten och förtroendet för genomförandet som varit vägledande vid val av form. (Rothstein 2010, s 17)



#### *Den legalbyråkratiska modellen*

Denna modell bygger på idén att förvaltningens styrs av precisa och enhetliga regler där medborgaren känner igen de beslut som fattas och på så vis uppfattar en legitimitet i besluten. Modellen bygger även på att tillämpningen av reglerna sker av en yrkeskår av tjänstemän som fattar värderingsfria och opartiska beslut baserade på reglerna. Modellens nackdel är dess inflexibilitet, dvs. det är svårt att sätta regel för alla de situationer en tjänsteman kan ställas inför. (Rothstein 2010, s 17-18)

#### *Den professionella modellen*

Modellen bygger på att legitimitet åstadkoms genom att lägga över genomförandeprocessen på en särskild och för processen professionell yrkeskår. Yrkeskåren är särskilt utbildad, innehar den kunskap samt ibland även den etik som är nödvändig för att beslutsfattarna ska kunna lägga över ansvaret för beslutsfattande inom processen. Yrkeskårens kunskap bör vara vetenskapligt grundad, men även reellt tillämpbar i genomförandeprocessen. (Rothstein 2010, s 18-19)

#### *Den korporativa modellen*

Denna modell bygger på att det beslutsutrymme som uppstår i genomförandeprocessen överlämnas åt de intressenter åtgärderna riktar sig mot. Beslutsfattare kan även skapa särskilda intressegrupper för att organisera och således skapa legitimitet åt besluten i ett tillämpningsskede. (Rothstein 2010, s 19-20)

#### *Den brukarorienterade modellen*

Denna modell bygger på att brukaren ges inflytande över besluten och således fattar besluten själv. Genom att tillämpa denna modell ökar legitimiteten i besluten då brukaren oftast inte är kritisk till de beslut han själv har fattat. Svårigheten i modellen är att det inom en och samma brukargrupp kan finnas motstående viljor och intressemotsättningar vilket gör att besluten kan vara svåra att genomföra. (Rothstein 2010, s 20)

#### *Den politikerorienterade modellen*

I denna modell deltar folkvalda politiker i genomförandeprocessen och tar beslut på lägsta nivå. På detta vis blir processen legitim genom att politikern är folkvald. Politikern bör också besitta ett medborgerligt omdöme och förväntas applicera detta i beslutfattningen. Är dessutom politikern direktvald mot den befattning som rör genomförandeprocessen så ökar sannolikheten att medborgaren ser processen som legitim. Nackdelen med modellen är att risken ökar för politisering av genomförandeprocessen och förvaltningsbesluten. Det finns även en risk att enbart de som röstat fram politikern finner besluten legitima. (Rothstein 2010, s 20-21)

### *Den marknadsorienterade modellen*

Modellen bygger på att medborgaren ges ett val att själv fatta sina beslut och därefter välja alternativ. Modellen är framtagen för de förvaltningsformer där styrning från central nivå är svår och skapar således legitimitet genom att låta medborgaren påverka besluten underifrån genom att själv välja. Medborgaren kan även under förvaltningsprocessen visa sitt missnöje genom att välja bort ett alternativ till förmån för något annat. Beslutsfattarna på central nivå får även genom att använda modellen en uppfattning om vilka förvaltningsprocesser som är mer eller mindre lyckade genom att studera medborgarnas val. (Rothstein 2010, s 21-22)

### 3.2.3 Analysverktyg

Verktyget är hämtat ur Rothstein 2010 s. 23 och kommer att användas för att analysera de förvaltningsbeslut som regeringen tog kring styrningen av den civil-militära samverkan. Genom att analysera vilken typ av modell som användes kan hypotesen prövas och slutsatser kring legitimiteten i beslutet kan dras. Denna modell är framtagen för att främst analysera förvaltningsbeslut kopplade till legitimitet i välfärdsstaten och då relationen medborgare/ beslutsfattare. I studien kommer den att prövas för att analysera legitimitetsaspekten uppdragsgivare/ myndigheter och i kontexten militär insats.

<i>Modelltyp</i>	<i>Legal-byråkratisk</i>	<i>Professionell</i>	<i>Korporativ</i>	<i>Brukar-inflytande</i>	<i>Politiker-representation</i>	<i>Marknadsorientering</i>
<b>Grund för legitimitet</b>	Generella regler	Vetenskaplig kunskap	Intresse-gemenskap	Medbestämmande	Allmänna & fria val	Valfrihet
<b>Organisering</b>	Hierarkisk	Kollegial	Partsammansatt	Själv-förvaltning	Dualistisk	Konkurrerande entreprenörer
<b>Huvudaktör</b>	Ämbetsman	Yrkesman	Ombudsman	Brukare	Politiker	Den rationelle konsumenten
<b>Förutsättning</b>	Precisa regler	Tillämpbar vetenskap	Monopoliserat intresse	Aktivt deltagande	Representativitet	Tillförlitlig information
<b>Positiva effekter</b>	Förutsebarhet	Vetenskaplig rationalism	Koopering av opposition	Delaktighet	Politiskt ansvar	Individuell tillpassning
<b>Negativa effekter</b>	Inflexibilitet	Negativ kåranda	Dominans av särintressen	Intresse-skillnader	Politisk manipulation	Social segregering
<b>Beslutstyp</b>	Regeltolkning	Professionell bedömning	Förhandling	Stormöte	Politisk bedömning	Kundanpassning

(Rothstein 2010, s.23)

## 3.3 Implementering

Ett problem som funnits sen människor började styra andra människor är att utfallet av politiska beslut sällan blir som det från början var tänkt. Politiker fattar beslut och förvaltningen uppbyggd kring maktapparaten verkställer de fattade besluten. Politik och förvaltning går hand i hand och ska ses som en gemensam företeelse där den ena inte kan existera utan den andre. Implementering innebär genomförandet av politiska beslut. Ett implementeringsproblem är ett problem där politiska beslut inte genomförs på det vis beslutsfattarna avsett. (Sannerstedt 2001, s 18-19)

### 3.3.1 Implementeringsteorins roller

I implementeringsteorin talar man om två olika roller nämligen beslutsfattare och verkställare/tillämpare. Relationen mellan dessa bägge roller kan beskrivas som styrning och kontroll. När beslutsfattaren talar om för tillämparen vad som ska göras så tillämpas direkt styrning. Styrningen kan variera i detaljeringsgrad men talar om för tillämparen hur beslutet ska genomföras. Beslutsfattaren kan även tillämpa indirekt styrning och styr då med målsättningar, organisationsstyrning, resurstilldelning alternativt med regler för tillämpningsprocedurer. Beslutsfattaren kompletterar styrningen med kontroll av genomförandet, detta för att i efterhand kontrollera att tillämparen har följt styrningen. Kontroll kan ske rutinmässigt alternativt genom att starta en särskild kontrollprocess vid eventuella misstankar om att något är fel i implementeringsprocessen. Om det visar sig att tillämparen inte har följt styrningen kan beslutsfattaren ändra styrningen och då talar man om återstyrning. (Sannerstedt 2001, s 19-21)

### 3.3.2 Implementeringens tre perspektiv

Implementeringens tre perspektiv beskriver relationerna mellan beslutsfattare och tillämpare. Dessa kan te sig olika beroende på vilket beslut alternativt organisation som berörs. Det traditionella perspektivet innebär att beslutsfattaren styr och tillämparen följer styrningen. Skulle inte detta ske tillämpas återstyrning. Perspektivet med street-level bureaucrats (sv närbyråkrater) är baserad på professionella tjänstemän med arbeten där de har direktkontakt med andra människor t.ex. läkare. Dessa närbyråkrater har stor handlingsfrihet i sitt arbete och i många fall är det närbyråkraterna och inte politikerna som styr politiken i deras verksamhet. Detta sker i verksamheter där politikerna ofta saknar faktisk kunskap i de ämnen närbyråkraterna företräder. Verksamheter som styrs av närbyråkrater har ofta karaktären av mänsklig samverkan där närbyråkraten tvingas till prioriteringar, upprättande av verksamhetsregler, skapa verksamhetsrutiner och göra individuella avvägningar i enskilda fall.

Närbyråkratperspektivet skiljer sig från det traditionella perspektivet genom att besluten fattas på organisationens lägsta nivå istället för i toppen. Det sista perspektivet – nätverksperspektivet – är konstruerat av olika nätverk eller aktörer som ansvarar för implementeringsprocessen. Aktörerna deltar i processen på grund av sin ställning och/ eller särkompetens i en viss fråga. Dessa kan vara politiker, tjänstemän eller organisationsföreträdare på olika nivåer. Nätverken kan vara svåra att kartlägga och styra både under- och efter processen detta då strukturer och deltagande kan förändras under processens gång. Politikerna kan försöka styra dessa nätverk genom att fastställa en formell implementeringsorganisation alternativt fastställa regler för hur implementeringsprocessen ska gå till. (Sannerstedt 2001, s 21-24)

### 3.3.3 Top-Down och Bottom-Up

Top-Down respektive Bottom-Up är ytterligare två olika perspektiv som kan användas för att beskriva en implementeringsprocess. Det som skiljer dessa perspektiv från perspektiven ovan är att de är mer att betrakta som en styrningskedja för processen. Uppifrån perspektivet tar sin utgångspunkt i en styrningskedja uppbyggd av t.ex. lagar för att styra en process och beskriver beslutsfattarnas avsikter medan nerifrån perspektivet beskriver tillämparens handlande och beslut på organisationens lägsta nivå. Dessa perspektiv beskriver en metod för att analysera ett implementeringsproblem och kan användas som ett analysinstrument för att kartlägga ett implementeringsproblem genom att först analysera beslutsfattarens styrning och därefter analysera tillämpning/styrningens inverkan på lägsta nivå. (Sannerstedt 2001, s 24-26)

### 3.3.4 Implementeringens förutsättningar och de tre nödvändiga villkoren för att lyckas

För att förklara en misslyckad implementering kan man använda sig av ett antal förutsättningar som måste uppnås för en lyckad implementering av ett beslut.

- Tydlighet i styrningen, ska ej gå att misstolkas
- Tydlig och enkel implementeringsstruktur med kopplat ansvar
- Motivera implementeraren att "gilla" beslutet
- Bygg in en kontrollfunktion i implementeringen/ strukturen
- Minimera risken för att tredje part försvårar tillämpningen

Genom att analysera dessa förutsättningar kan man identifiera var i kedjan processen brast.

De tre nödvändiga villkoren för lyckad implementering är kopplade mot tillämparen och innebär att denne ska *förstå*, *kunna* och *ha en vilja* att genomföra beslutet. Är dessa villkor uppfyllda är sannolikheten för lyckad implementering stor. (Sannerstedt 2001, s 28-29)

### 3.3.5 Analysverktyg

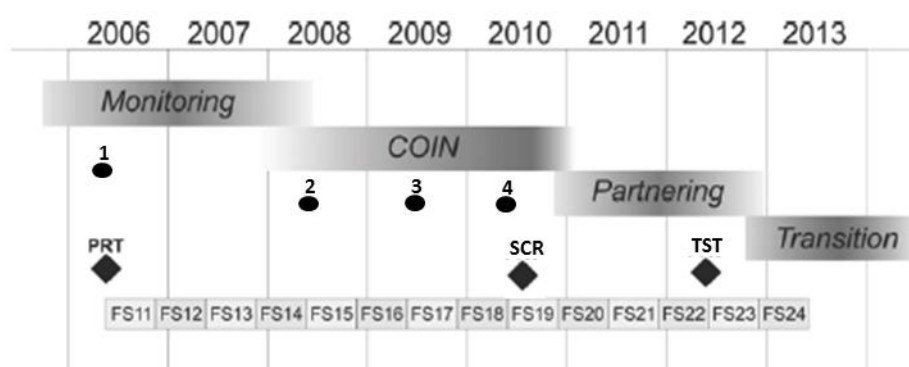
Inledningsvis kommer förutsättningarna för en lyckad implementering att analyseras för att därefter analysera de tre nödvändiga villkoren. Slutligen prövas hypotesen mot sammanställd empiri och analys.

## 4 Empiri och analys

Detta kapitel börjar med en kort inledning med beslutssammanställning, därefter analyseras de tre hypoteserna baserade på de tre teorierna och avslutas med ett kort resonemang kring resultatet av hypoteserna.

### 4.1 Besluten som påverkade insatsen

Regeringen fattade under insatsen ett antal avgörande beslut för funktionen civil-militär samverkan. Besluten redovisas i grafiken nedan och kommer att behandlas i textform där under. Syftet med grafiken och den förklarande texten är att på ett överblickbart sätt kunna redovisa storheterna som påverkade implementeringen.



Figur 1. Insatsens skeden med viktiga beslut och organisationsförändringar (Ursprungsgrafik hämtad ur ur Johnsson 2017, s.130)

#### 4.1.1 Organisationen

##### PRT

Sverige tar över PRT MeS och tillsätter tre civila rådgivare till den militäre chefens ledningsgrupp. Rådgivarnas uppgift var att stötta i frågor som rörde den civila aspekten av insatsen. (SOU 2017:16, s. 71)

##### SCR

Sverige utökar den civila bemanningen genom att tillsätta ambassadören som chef för de civila frågorna och rådgivarna. SCR-funktionen utgjorde en del av ambassaden och förstärks med fler rådgivare för att hantera de alltmer uppmärksammade civila aspekterna av insatsen. Hierarkiskt var SCR jämbördig

med den militära chefen för PRT MeS och beslut skulle fattas efter samverkan. (SOU 2017:16, s. 74)

#### TST

På grund av insatsens skiftande fokus samt inriktningen om det militära avslutet på insatsen övergick Sverige till ny organisation. SCR-funktionen övertog ledningen och blev chef för styrkan baserad i MeS. Detta beslut var en del av att ett större fokus nu låg på att inrikta insatsen mot de civila åtgärderna för att stärka det Afghanska samhället. Militären skulle fokusera på säkerhetsläget i de fyra provinserna samt att vara mentorer till den Afghanska säkerhetsapparaten. Samtidigt som denna organisation infördes poängterade regeringen att de militära och civila operationerna skulle särskiljas och inte sammanblandas vilket gick emot tidigare inriktningar. (SOU 2017:16, s. 76)

### 4.1.2 Viktiga beslut

1: Regeringen beslutar om ny svensk strategi för insatsen i Afghanistan efter övertagandet av det Brittiska PRT i MeS. Regeringen ansåg att övertagandet låg i linje med ISAFs koncept om återuppbyggnad av landet. I strategin betonar regeringen kopplingen mellan säkerhet och utveckling i landet vilket innebär att militära och civila delar i insatsen måste samverka och komplettera varandra för att uppnå målsättningarna. Regeringens strategi speglade ISAFs operationsplan där tonvikten lades på civil-militär samverkan på PRT nivå för samverkan mellan Afghanska myndigheter och den internationella koalitionen. För att stärka förmågan vid PRT MeS tillsattes tre civila rådgivare i den militäre chefens ledningsgrupp. (FOI-R 3356, s. 20)

2: Regeringen beslutar om att en femtedel av biståndet skall fördelas till de fyra provinserna i PRT MeS ansvarsområde. (FOI-R 3356, s. 21)

3: Säkerhetsläget i Afghanistan försämras och NATO antar en ny strategi för att hantera utvecklingen. Ökade tonvikt läggs på den politiska och civila processen för att hantera utvecklingen och stärka det Afghanska samhället, militärt sker en fokusförskjutning mot att mentorera och stärka den Afghanska säkerhetsapparaten. (FOI-R 3356, s. 21)

4: Regeringen beslutar om en ny strategi för alla delar av insatsen i Afghanistan. Regeringen skapade med den nya strategin ett ramverk för att styra hur de olika svenska insatserna skulle relatera tillvarandra och övriga internationella organisationerna verksamma i insatsen. Strategin nämner att den svenska operationsidén ska kretsa kring två olika ansatser - allomfattande ansats samt COIN -, ansatserna skiljer sig åt när det kommer till operationskoncept men båda ansatserna kräver samverkan mellan civila och militära aktörer för att uppnå fred och säkerhet. (FOI-R 3356, s. 22/ 28)

Dessa organisationsförändringar och beslut kommer att ligga till grund för nedanstående analys av hypoteser. I analysen sker en djupdykning i respektive beslut och organisationsförändring för att hitta de underliggande kausala mekanismerna som påverkade utfallet i respektive hypotes.

## 4.2 Hypoteser

### 4.2.1 H1: *Regeringen styrde aldrig hur den civil-militära samverkan skulle ske på fältnivån pga. svensk myndighetstyrning*

Inledningsvis kommer besluten att analyseras för att fastställa om decentraliseringsmetoden har använts. Därefter kommer mandaten i beslutet att analyseras för att fastställa vilken decentraliseringsprocess som har använts. Slutligen kommer de tre variablerna att analyseras mot fattade beslut för att pröva hypotesen.

#### *Decentraliseringsmetod*

Styrningen av insatsen skedde enligt traditionell svensk modell där riksdagen fattade beslut om insatsen och dess ekonomi. Regeringen styrde myndigheterna med regleringsbrev och myndigheterna styrde respektive ansvarsområde enligt ordinarie arbetsrutin. Många gånger styrdes Sveriges diplomatiska agerande mer direkt från UD genom dess förvaltning och särskilda instruktioner. (SOU 2017:16, s.178-180)

Regeringen har för insatsen formulerat en strategi – vilken omarbetades under minst ett tillfälle – för de olika bidrag och målsättningar som skulle uppnås. Strategin och de målsättningar som utarbetades var av allmän karaktär och utgjorde ingen tydlig styrning av insatsen. (RiR 2011:14, s. 84)

Genom denna styrningsmetod har regeringen med målsättningar och begränsningar förflyttat beslutsrätten och handlingsbefogenheterna till en lägre organisationsnivå och tillämpar således decentraliseringsmetoden. (Se 3.1 s. 9)

#### *Decentraliseringsprocessen*

Genom att tillämpa styrningen enligt metoden ovan har politisk decentralisering skett. De formella decentraliseringsbesluten togs i samband med de regleringsbrev och styrningar som utarbetades årligen. (Se 3.1.1 s. 9-10) Den faktiska decentraliseringsprocessen skedde parallellt med att insatsen fortlöpte. Beslut togs i de olika myndigheterna för att uppnå regeringens värdeord, *samverkan* och *synergier*. Processen blev något av en stuprörprocess där de olika myndigheterna agerade på de instruktioner de fått av respektive departement utan myndighetsöverskridande samverkan och samordning. (SOU 2017:16, s.180-182) Utfallet av detta renderade i att tillämparna på fältnivån uppfattade att de hade



uppgiften att samverka för att hitta synergier men förutsättningarna och bilden av varandras uppdrag divergerade. (Agrell 2013, s. 169) Genom denna otydliga styrning uppstod en spontan decentraliseringsprocess där tillämparna på fältnivån kompensterade bristen på styrning med egna processer. Utfallet av dessa processer blev ofta ineffektiva och fyllda av frustration från inblandade tillämpare då de utgick ifrån olika målbilder kopplat till respektive organisationstillhörighet. (SOU 2017:16, s.169-170)

#### *Decentraliseringens tre variabler*

Den reglering som skedde kopplat till uppgiften att samverka och hitta synergier var kopplad till respektive myndighet och organisation. Regleringen skedde myndighetsvis och i parallella processer där respektive myndighet hade sina egna uppdrag och målsättningar att förhålla sig till. (SOU 2017:16, s.180-182) FBA hade sedan tidigare uppgiften att samordna nödvändig samverkan mellan svenska myndigheter deltagande i internationella insatser. I deras uppdrag ingår att utveckla och effektivisera metoder för att samordna insatser och arbeta mot en effekthöjande nationell process för samverkan mellan myndigheter. Trots ovanstående uppgift förtydligar inte regeringen vilket mandat FBA har för att utföra sitt uppdrag. För insatsen i Afghanistan utarbetades inga styrningar från regeringen till de andra myndigheterna att inordna sig under FBAs samordning. (RiR 2011:14, s. 65) Först 2009 efter påtryckningar och efter flertalet utredningar kring styrningen av insatsen tillsattes en myndighetsöverskridande samverkansfunktion på regeringskansliet. Denna funktion var tänkt att stärka den civil-militära samverkan och övrig myndighetssamverkan som utövades för insatsen. Deltagandet var behovsstyrt och de högsta representanterna i funktionen var statsråden för respektive departement. Trots dessa högt uppsatta representanter delgavs funktionen inget beslutsmandat i frågor rörande insatsen utan tjänade mer som ett forum för informationsutbyte. (SOU 2017:16, s.183-185)

På grund av ovanstående reglering så fick processen aldrig en huvudman som ansvarade för implementeringen av civil-militär samverkan i insatsen. Respektive myndighet var huvudmän för den egna myndighetens processer och fattade de beslut som behövdes för att uppnå de egna målsättningarna för insatsen. (SOU 2017:16, s.179) Personal ur FM – främst på fältnivån – uppfattade i ett tidigt skede av insatsen att de var processägare i och med att de hade chefen för PRT MeS vid sin myndighet och intog en dominerande roll i samverkan. (SOU 2017:16, s.170)

Fördelningen av insatsens finansiering skedde också enligt svensk rutin där respektive myndighet finansierade de uppdrag de var satta att lösa. Sveriges bistånd var inledningsvis inriktat på de – för Afghanistan – landsomfattande strategierna för att stärka det Afghanska civila samhället. (SOU 2017:16, s.105-106) Detta innebar att biståndet och SIDA:s arbete inledningsvis kretsade kring Kabul och styrkan i MeS såg sällan effekterna av Sveriges bistånd. (SOU 2017:16, s.112) Från 2005 tillsattes en rådgivare PRT MeS för att hantera bistånds och utvecklingsfrågor men först 2007 beslutade regeringen att 15-20 procent av biståndet skulle gå till PRTs fyra provinser. (SOU 2017:16, s.106)

### *Analys av hypotes*

Det kan genom ovanstående analys konstateras att hypotesen stämmer. Regeringen har använt sig av decentraliseringsmetoden vid implementeringen av civil-militär samverkan under insatsen i Afghanistan. Den faktiska decentraliseringen och dess processer lämnades till respektive myndighet för tillämpning. På grund av detta arbetade de olika myndigheterna med sina respektive uppgifter för insatsen och den myndighetsöverskridande samordningen försvårades. Även uppgiften civil-militär samverkan överlämnades från myndigheterna till fältnivån. Genom att inte tillämpa styrning med tillräcklig tydlighet förflyttades makten över processen till de lägre delarna av organisationen och spontan decentralisering uppkom.

Även analysen av decentraliseringens tre variabler påvisar att både regleringen och huvudmannskapet var öppet för tolkning. Även denna var myndighetsbaserad och skedde utifrån ett stuprörsperspektiv där respektive myndighet arbetade med sina målsättningar. Genom att inte utse en särskilt ansvarig med mandat att fatta beslut kring civil-militär samverkan försvårades implementeringsarbetet då ingen upplevde att de var ansvariga. Samverkan överläts till personalen på fältnivån. Den variabel som var tydligast styrd av regeringen var finansieringsvariabeln. Finansieringen av insatsen styrdes genom respektive myndighet enligt traditionell metod där ansvaret och budgeten låg hos myndigheten istället för processen. Denna variabel orsakade viss frustration från personalen på fältnivån som upplevde att "de andra" inte gjorde rätt saker. De militära delarna ville att SIDA skulle bekosta utvecklingsprojekt identifierade av tidigare operationer medan SIDA ansåg att de skulle arbeta med de strategiska målsättningarna för Afghanistan. (SOU 2017:16, s.169-170)

Förutsättningarna för en lyckad decentraliseringsprocess var tämligen låga. Genom att styra myndigheterna utifrån ett stuprörsperspektiv lyckades aldrig regeringen påvisa nyttan och behovet av civil-militär samverkan i tillräcklig utsträckning. Även om regeringen efter en tid tillsatte den myndighetsöverskridande samverkansfunktionen kom denna aldrig att påverka utfallet av civil-militär samverkan då mandat att fatta beslut saknades.

*4.2.2 H2: Regeringen styrde aldrig vilken förvaltningsmodell som skulle användas för styrning av den civil-militära samverkan. Detta medförde att inblandade myndigheter inte uppfattade beslutet som legitimt och således inte ansträngde sig i införandeprocessen.*

Inledningsvis kommer förvaltningsbesluten att analyseras med hjälp av analysverktyget för att konstatera vilken typ av förvaltningsmodell som använts. Därefter kommer hypotesen prövas mot vald modell för att slutligen föra ett resonemang kring legitimiteten i förvaltningen.

### *Grund för legitimitet*

Förvaltningsbeslutets grund för legitimitet var uppbyggt av generella regler till respektive myndighet att förhålla sig till. Myndigheterna arbetade med de uppdrag de var satta att lösa enligt ordinarie ordning. (SOU 2017:16, s. 178) I dessa uppdrag och strategier betonades vikten av civil-militär samverkan flertalet gånger under insatsen. (SOU 2017:16, s. 165) Trots detta utarbetades inga styrningar eller rapporteringskrav till inblandade myndigheter. (RiR 2011:14, s. 74) I stället överläts samordningen och genomförandet av civil-militär samverkan till tillämparna på fältnivån. (SOU 2017:16, s. 166)

De generella reglerna angav att myndigheterna skulle bedriva civil-militär samverkan men angav aldrig hur eller med vilka mandat. Genom att överlämna ansvaret till tillämparna på fältnivån utan tydlig styrning av vad som skulle uppnås förflyttades också grunden för legitimitet. Denna förflyttning nedåt i organisationen gjorde att tillämparna fick vara med och bestämma över processen vilket försvårar legitimitetsaspekten i beslutet från central nivå.

### *Organisering*

Kopplat till ovanstående kan det konstateras att regeringen inte organiserade implementeringen av den civil-militära samverkan i insatsen. Under insatsens gång gjordes ett antal försök att förtydliga och precisera samverkan. När SCR-funktionen infördes kopplades ett mandat till den civile representanten. Detta mandat innebar att representanten skulle verka parallellt med den militära chefen. Representanten skulle samordna civil-militära frågor för att uppnå synergier när det bedömdes relevant. Detta skulle ske i samråd med den militära chefen och med ömsesidig respekt för varandras uppdrag. (FOI-R 3356, s. 15) Under 2012 omorganiserades den svenska insatsen från PRT till TST och fick civil ledning. SCR blev nu chef för både de militära och civila bidragen i Sveriges fyra provinser. Denna organisation svarade väl mot insatsens tidigare målsättningar samt operationsinriktningar allomfattande ansats och COIN. I anslutning till övergången hade regeringen tagit ett steg tillbaka kring funktionen civil-militär samverkan och betonade nu att bidragen skulle hållas isär. (SOU 2017:16, s. 76)

Organiseringen av den civil-militära samverkan blev en sammanblandning av olika modeller som försvårade tillämpningen på fältnivån. Självförvaltning där respektive organisation arbetade mot sitt eget intresse tillämpades flitigt mot de egna målsättningarna. För att lyckas med uppgiften var de olika organisationerna beroende av varandra – Fm för säkerhet, SIDA för utveckling – och det uppstod ett dualistiskt förhållande för att lösa uppgiften. Även de olika organisationernas intresse och olika målbilder med insatsen spelade in vilket gjorde att de olika organisationerna kunde upplevas som konkurrerande entreprenörer.

### *Huvudaktör*

I och med ovanstående val av organisering fastställde aldrig regeringen vem som ansvarade för huvudaktörskapet och implementeringen. Det närmsta val av huvudaktörskap kopplat till regeringens styrning var tillämparna på fältnivån. Detta genom att förskjuta samordnings och samverkansansvaret till fältnivån och

således plocka bort inblandningen av myndigheterna på den nationella nivån i Sverige. (SOU 2017:16, s. 166) Utfallet av detta val blev att inledningsvis skedde samverkan till huvuddel på militärens villkor för att gradvis övergå mot en civil ledningsstruktur mot slutet av insatsen. (SOU 2017:16, s. 169-170/ 76) På grund av dessa val blev huvudaktörskapet brukarorienterat och beslutsfattarna hade svårt att påverka processen under genomförandet.

Sverige hade från insatsens uppförande möjlighet att på ett enkelt sätt använda sig av en huvudaktör för att samordna funktionen civil-militär samverkan mellan olika svenska myndigheter inblandade i insatser. Detta då myndigheten FBA har detta som en av sina huvuduppgifter i sitt uppdrag. (RiR 2011:14, s. 65)

### *Förutsättning*

De förutsättningar myndigheterna ställdes inför i implementeringen av civil-militär samverkan var tvetydiga. Regeringen påtalade flertalet gånger vikten av samverkan för att uppnå en samlad svensk insats men påtalade samtidigt att denna samordning bäst skedde genom tillämparen på fältnivån. (SOU 2017:16, s. 165-166) Genom denna styrning utelämnades myndighetsnivån i samverkansprocessen. Således överlämnades förutsättningarna för implementeringen av samverkan till tillämparna på fältnivån genom ett aktivt deltagande på brukarnivå.

### *Positiva effekter*

De positiva effekter som kan spåras i förvaltningsbeslutet är att det skapade en delaktighet hos tillämparen på fältnivån. På denna nivå utvecklades flertalet olika samarbetsformer som ledde till ett informationsutbyte i de olika processerna. Genom detta utbyte effektiviserades respektive organisations arbete. (FOI-R 3356, s. 46)

### *Negativa effekter*

De negativa effekterna av förvaltningsbeslutet kan spåras till ett antal faktorer. Genom den valda styrningen – eller icke styrningen – blev implementeringen ofta en fråga om intresseskillnader och en dominans av särintressen hos tillämparen på fältnivån. Den oklara arbetsfördelningen där FM arbetar utifrån ISAF och dess operationslinjer – Säkerhet, utveckling och samhällsstyre – trodde att SIDA och de civila rådgivarna skulle ta över ansvaret för de två sistnämnda. Men varken UD eller SIDA ville förhålla sig till dessa då de inte var en del av ISAF. (FOI-R 3356, s. 41-42) I SCR mandat framgår att denne är ansvarig för de civila frågorna kopplade till insatsen och ska i ömsesidigt samråd med den militära chefen besluta om de tre operationslinjerna. Dock är det oklart vilket mandat SCR hade gällande bistånd och utvecklingsarbete. (RiR 2011:14, s. 76-77)

Sammantaget innebär ovanstående att intresseskillnaderna och dominansen av särintresse många gånger gjorde samverkan ineffektiv. Detta bidrog till en misstanke hos de olika tillämparna kring att den andre parten utnyttjade dem för egen vinning. (Agrell 2013, s. 168)

### *Beslutstyp*

Den beslutstyp som användes för förvaltningsbeslutet var en sammanblandning mellan regeltolkning och förhandling. Hos beslutsfattaren på regeringsnivå styrde man enligt normal svensk ordning där myndigheterna styrdes med regleringsbrev och i sina ordinarie processer. (SOU 2017:16, s.175) Myndigheterna arbetade sedan med regeringens beslut i respektive stuprör innan det nådde fältnivån och tillämparen och då hade ingen samordning skett på nationell nivå. (SOU 2017:16, s.180-181) Utfallet av detta innebar för tillämparen på fältnivån att de många gånger tvingades till att lösa myndighetsöverskridande policyfrågor för att kunna implementera regeringens värdeord *samverkan* och *synergier*. Tillämparen tvingades många gånger att tolka och besluta kring frågor gällande målsättningar, resursutnyttjande, befogenheter och vilka samverkansformer som skulle tillämpas. Detta skedde i insatsområdet och ofta i anslutning till operationsplanering vilket många gånger hämmade och fördröjde planeringen. (Lackenbauer 2011, s. 9)

### *Förvaltningsmodell*

Efter att ha analyserat ovanstående variabler kan det konstateras att regeringen inte har valt en tydlig modell för implementeringen av förvaltningsbeslutet. De två modellerna som är mest utmärkande är den legalbyråkratiska och den brukarorienterade modellen.

Omfattningen av de beslut som påverkas av den legalbyråkratiska modellen är få. De generella reglerna som har använts för att styra insatsen från regeringen är en parameter, regeltolkning och stuprörsperspektivet är ett annat. Dock styrde aldrig regeringen hur samverkan på fältnivån skulle gå till utan överlät det till tillämparen.

Den brukarorienterade modellen har varit den tydligast använda för implementeringen av civil-militär samverkan. Tillämparna på fältnivån ansvarade för att implementera regeringens styrning och gjorde det mot de uppsatta värdeorden *samverkan* och *synergier*. Implementeringen skedde på plats i insatsområdet och ofta utan mandat och uppbackning från respektive myndighet. Ofta upplevdes frustration kring samverkan då tillämparna arbetade mot olika målsättningar och med olika förutsättningar.

### *Analys av hypotes*

I fallet civil-militär samverkan under insatsen i Afghanistan har det visat sig att avståndet mellan beslutsfattare och tillämpare var långt. Beslutsfattaren leder med en oklar målsättning kring samverkan och synergier utan att förtydliga innebörden av dessa. Att inga krav ställdes på inblandade myndigheter kring samverkan och synergier försvårade också tillämparnas roll på fältnivån då deras arbete i dessa frågor kretsade kring förhandlingar och kompromisser. Genom dessa beslut och icke beslut hade regeringen svårt att skapa legitimitet kring beslutet att implementera civil-militär samverkan i insatsen. Myndigheterna upplevde inte att det ställdes några krav på samverkan och strävan efter synergier från beslutsfattarna. Myndigheterna blev till och med styrkta i sin strävan att uppnå deras egna målsättningar då dessa divergerade mellan myndigheterna inblandade i

insatsen och inga krav ställdes på samverkan. Kopplat till ovanstående analys stämmer hypotesen.

*4.2.3 H3: Personalen på fältnivån förstod aldrig innebörden av regeringens styrning, detta tillsammans med avsaknaden av myndighetsbeslut föranledde att personalen på fältnivån varken kunde eller hade viljan att genomföra regeringens beslut.*

Inledningsvis kommer förutsättningarna för en lyckad implementering att analyseras för att därefter analysera de tre nödvändiga villkoren. Slutligen provas hypotesen mot sammanställd empiri och analys.

#### *Tydlighet i styrningen*

Styrningen för civil-militär samverkan kom att betonas efter att Sverige övertagit ledningen för PRT MeS. I flertalet strategier och propositioner betonade regeringen vikten av samverkan. Inget av dessa dokument styrde hur detta skulle gå till i praktiken. (SOU 2017:16, s.165-167) I en proposition 2008 fastställde regeringen att målsättningen för insatsen var att skapa synergier och samordningsvinster genom att tillföra nya och utökade resurser. Dessa resurser var 25 % av det totala biståndet, inrätta en lokal fond för de fyra provinserna samt utöka antalet civila rådgivare vid den svenska enheten. I propositionen angavs aldrig hur detta skulle ske utan hänsköts till den taktiska nivån på fältet. Även synergier och samordningsvinster var nya och relativt outvecklade begrepp som lämnades till tillämparen på fältnivån att tolka och implementera. (Lackenbauer 2011, s. 8) Regeringen betonade till och med i en promemoria inför revideringen av strategin 2007 att samverkan helt överläts till aktörerna och tillämparna på fältet. Först 2010 ändrade regeringen inriktning och betonade att samverkan och strävan efter synergier skulle ske men att det var viktigt att hålla isär de civila och militära rollerna. (SOU 2017:16, s. 166)

Sammantaget kan konstateras att regeringen var mycket otydlig i sin styrning till de myndigheter och aktörer inblandade i insatsen och att sannolikheten för att misstolka styrningen var hög. Den modell som användes vid styrningen var av indirekt karaktär då myndigheterna styrde till del med vaga målsättningar och tillämpningsprocedurer. Dock saknades flertalet av de parametrar – tydliga mål, organisationsstyrning och resurstilldelning – som behövs för att effektivt tillämpa indirekt styrning. (Se 3.3.1 s. 14)

#### *Tydlig och enkel implementeringsstruktur med kopplat ansvar*

Kopplat till ovanstående agerande från regeringen så har både nätverksperspektivet och närbyråkratperspektivet använts som implementeringsstruktur. Genom att överlämna implementeringsansvaret till professionella tjänstemän på fältnivån ville regering att dessa skulle koordinera samverkan och synergier. Detta utan tydlig mandat- och ansvarsfördelning. Detta ledde till att koordineringen av värdeorden *samverkan* och *synergier* var upp till tillämparen på fältnivån att tolka. Utfallet blev att de organisationer som såg en

vinst med att samverka ofta genomförde och styrde processen i det enskilda ärendet. Regeringen hade alltså en ambition att genomföra implementeringen ur ett närbyråkratsperspektiv. (SOU 2017:16, s. 166) På grund av den bristande styrningen kring hur samverkan skulle gå till och de olika målsättningarna så blev utfallet att nätverksperspektivet tillämpades. De aktörer på olika nivåer som var inblandade i de olika frågorna styrde också implementeringen. (Se 3.3.2, s. 14-15)

#### *Motivera implementeraren att "gilla" beslutet*

De militära delarna av insatsen var generellt mer positiva till civil-militär samverkan och påpekade tidigt under insatsen behovet av civil kompetens vid PRT MeS. Det fanns på den civila sidan en viss misstro mot den militära delen av insatsen och en rädsla för att bli begränsad inom eget område. Detta tillsammans med otydlig styrning från Sverige kring vad samverkan skulle avhandla gjorde att de olika aktörerna på fältnivån hade olika målbilder av vad som skulle samverkas. (Agrell 2013, s. 154-156)

#### *Kontrollfunktion i implementeringen/ strukturen*

Någon sammanfattande kontroll-/ rapport struktur utarbetades aldrig för implementeringen. Fältnivån rapporterade till respektive myndighet enligt ordinarie rutin, oftast på veckobasis. Inblandade myndigheter rapporterade till regeringen i respektive myndighetskanal och rapporteringen utmynnade i en årsredovisning. Dessa redovisningar låg till grund för regeringens rapport till riksdagen kring uppnådda målsättningar. I dessa rapporter skönmålades oftast resultatet av samverkan. Redovisning av uppnådda målsättningarna som ett resultat av samverkan gjordes aldrig. (RiR 2011:14, s. 28-29/43/66)

#### *Minimera risken för att tredje part försvårar tillämpningen*

Den militära delen av insatsen leddes av två olika befälsstrukturer. Dessa var ISAF och deras målsättningar genom RC N samt FM HKV och de nationella begränsningar som var beslutade för insatsen. (Johansson 2017, s. 207) Många av de civila delarna av insatsen arbetade utanför ISAF och arbetade inte mot ISAFs målsättningar vilket också försvårade tillämpningen och samverkan. (Lackenbauer 2011, s. 10-12)

Genom inblandningen av ISAFs målsättningar försvårades de av Sverige beslutade målsättningarna kring implementering av civil-militär samverkan. Detta blir dock något av en paradox då både Sverige och ISAF hade samma övergripande mål med insatsen men styrning och förvaltning förhindrade en lyckad implementering.

#### *De tre nödvändiga villkoren (förstå, kunna och ha en vilja)*

Baserat på ovanstående kan det konstateras att svårigheterna hos tillämparen låg i att förstå vad politikerna ville åstadkomma med samverkan. Genom en otydlig målstyrning som aldrig reglerades gavs inte tillämparen på fältnivån förutsättningar att förstå vad som gemensamt skulle uppnås samverkan.

Tillämparen lämnades till sin egen tolkning av vad som skulle åstadkommas med samverkan. (RiR 2011:14, s. 59-60)

Genom att inte tilldela de verktyg – ekonomi, mandat, delmålsättningar – som behövdes för att fältnivån effektivt skulle kunna genomföra en effektiv implementering så uteblev de förväntade synergieffekterna som regeringen påtalat. (SOU 2017:16, s. 173)

På fältnivån fanns det till stor del en vilja att implementera civil-militär samverkan. Den militära personalen påtalade tidigt behovet av samverkan för att kunna uppnå de målsättningar som var uppsatta för insatsen. Majoriteten av den civila personalen delade den militära analysen att samverkan behövdes – undantaget vissa organisationer, t.ex. SAK – även om det till en början inte var friktionsfritt. Dessa friktioner bestod av att samverkan var personberoende och till stor del genomfördes på militärens villkor. (FOI-R 3356, s. 39-41)

#### *Analys av hypotes*

Sammanfattningsvis kan det konstateras att hypotesen till stor del stämmer. Personalen på fältnivån gavs aldrig förutsättningar för en lyckad implementering. Genom vaga målsättningar på strategisk nivå samt utan ett tydligt och anpassat regelverk skulle tillämparen på fältnivån implementera en myndighetsöverskridande samverkan. Viljan och delförståelsen fanns men verktygen och fullständig förståelse uppgiften saknades.

Reviderad hypotes blir således: *Personalen på fältnivån hade viljan att genomföra regeringens beslut men förstod aldrig innebörden av regeringens styrning. Detta tillsammans med avsaknaden av myndighetsbeslut föranledde att personalen på fältnivån inte kunde genomföra regeringens beslut om civil-militär samverkan.*

### 4.3 Resultat av analys

Sammanfattningsvis kan det konstateras att hypoteserna till stor del stämmer efter att analys mot respektive teori har genomförts. Undantaget är den tredje hypotesen som justerades efter analys. Analysen av den tredje hypotesen visade att det fanns en vilja på fältnivån men på grund av de andra inverkanse parametrarna fanns inte förutsättningarna för en lyckad implementering. Genom analysen kan forskningsfrågan besvaras utifrån dessa teoribildningar och ge ett svar kring varför den civil-militära samordningen på fältnivån fallerade. Analysen stärker även att dessa typer av teoribildningar kan används på forskningsproblem i en militär kontext. En sammanställning av forskningsresultatet presenteras och diskuteras i kapitel 5.



## 5 Avslutning

I detta kapitel förs en diskussion kring studiens upplägg och resultat. Förslag till vidare forskning presenteras i kapitlets sista del.

### 5.1 Diskussion och sammanfattning av slutsatser

Författarens ambition med denna studie var att besvara forskningsfrågan: Varför misslyckades regeringen med implementeringen av den civil-militära samverkan på fältnivån i Afghanistan?

Författaren utgick från antagandet att detta berodde på svensk förvaltningstradition och konstruerade tre hypoteser baserade på tre förvaltnings teorier. Hypoteserna med tillhörande teorier är uppbyggda för att analysera inledningsvis regeringsnivån, därefter myndighetsnivån och slutligen fältnivån där tillämparna antogs befinna sig. Genom att analysera frågeställningen på detta vis togs ett helhetsgrepp och ingen inverkan i processen uteslöts. Att betänka är att samtliga nivåer har berörts i samtliga analyser detta då beslut och processer går i varandra men fokus för respektive delhypotes har legat på respektive nivå. Valda teorier möjliggör analys av processkedjan i implementeringen av civil-militärsamverkan i insatsen i Afghanistan. Genom analysen av valda teorier mot tidigare forskning kan forskningsfrågan besvaras utifrån dessa perspektiv. Valda teorier möjliggör en analys av de olika förvaltningsaspekterna av civil-militär samverkan dvs. styrningen, acceptansen för styrningen och möjligheten för tillämparen att genomföra styrningen.

Regeringen misslyckades med implementeringen av den civil-militära samverkan på fältnivån i Afghanistan på grund av traditionell svensk myndighetsstyrning. Detta innebär att regeringen styr med målsättningar och inriktningar. Denna styrning riktar sig till myndigheter och organisationer underställda regeringen och skedde i ordinarie ”stuprör”. Genom att styra implementeringen av en myndighetsöverskridande samverkan enligt traditionell modell försvårades ett antal av de faktorer som påverkade processen. Detta skedde genom ett stuprörsperspektiv där respektive myndighet arbetade med de av regeringen fastställda målsättningarna med insatsen. Först och främst påtalades samverkan och synergier vid ett antal tillfällen utan förtydligande eller koppling mot respektive myndighets målsättningar med insatsen. Regeringen beslutade att samverkan skulle ske men beskrev aldrig hur och varför. På grund av detta upplevde myndigheterna att de inte hade kravet att arbeta aktivt med civil-militär samverkan och således sjönk legitimitetsaspekten i regeringens beslut. En myndighetsöverskridande funktion som civil-militär samverkan behöver en

huvudman med mandat att fatta beslut för vara effektiv. Myndigheten FBA har sedan tidigare denna uppgift men fick inte uppgiften eller mandatet att vara ansvariga. Inte ens den myndighetsöverskridande samverkansfunktionen inom regeringskansliet – som tillsattes för att samordna processen – gavs mandat att fatta beslut. Genom att inte tilldela mandat i processen överläts ansvaret till myndigheterna och i deras förlängning till personalen på fältnivån. Denna personal var professionella aktörer och yrkesmän inom respektive område och hade viljan att utföra regeringens styrning. De förutsättningar de ställdes inför var inte alla gånger gynnsamma då gemensamma målsättningar, gemensam organisation och enhetlig ledning för den svenska insatsen saknades. På fältnivån uteblev den samverkan och de synergier som skulle eftersträvas. Istället blev samverkan ett informationsutbyte mellan de olika aktörerna inblandade i ansatsen.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den störst bidragande faktorn till regeringens misslyckade styrning var avsaknaden av en huvudman och ansvarig för implementeringen. Hade denna funnits hade övriga problem kunnat överbryggas genom tydliga styrningar och prioriteringar av densamme. Decentraliseringsprocessen hade fått en huvudman som hade kunnat reglera processen och dess styrning. Aktörerna inblandade i insatsen hade förstått att regeringen faktiskt prioriterade funktionen och på så vis ökat legitimiteten i processen. Huvudmannen hade kunnat strukturera processen med regler och prioriteringar. Detta hade skapat förutsättningar för personalen på fältnivån till att förstå vad som skulle åstadkommas och hur det skulle göras.

Den teori som tydligast belyser problemet efter analysen är teorin om decentralisering. Efter analysen konstaterades att avsaknaden av huvudman för processen återkom i resultatet av de andra hypoteserna och var många gånger resultatet till utfallen även där. Även teorin om legitimitet och den analysmodell som använts har visat sig fungera och är applicerbar på denna typ av forskningsproblem. Teorin är framtagen för att analysera legitimitet i välfärdsförvaltning och är inte framtagen för att analysera denna typ av forskningsproblem. Författaren har utgått ifrån att behovet av legitimitet i all typ av implementering är nödvändig. Upplever inte tillämparen att besluten är legitima finns risken att de inte tas på allvar alternativt helt bortses ifrån.

En viktig aspekt att förhålla sig till är att denna studie har avhandlat forskningsproblemet utifrån valda teorier och befintlig empiri. Genom att analysera dessa har forskningsfrågan besvarats. För att kunna belysa alla kausala mekanismer som inverkade på processen skulle fler teorier behövt prövas på problemet. Även en större empiriinsamling – intervjuer med beslutsfattare på högre nivå, tillgång till visst hemligstämplat material och tillgång till de beslutsunderlag som inverkade på processen – skulle behövts göras för att hitta alla kausala mekanismer. Forskningsfrågan är som ovan konstaterats mångbottnad. Det skulle behövts ett betydligt större arbete än denna studie för att besvara alla parametrar som inverkade på implementeringen.

## 5.2 Förslag till vidare forskning

I studien har tre klassiska förvaltningsteorier använts för att förklara ett problem i en militär kontext. Det skulle vara intressant att pröva dessa teorier mot andra militära problem så som införande av nya förbandstyper, nya materielsystem alternativt försvarsbeslut. Genom att analysera införandet med hjälp av dessa teorier kan problem som uppstår vid decentralisering och implementering minimeras i införandeprocessen. Även legitimitetsaspekter skulle kunna utvecklas för att få tillämparen att ”gilla” fattade beslut och engagera sig lite extra i införandet.

Denna studie tog avstamp i tidigare forskning kring problematiken med införandet av civil-militär samverkan i insatsen i Afghanistan. I tidigare forskning har det konstaterats att problematiken låg i att regeringen inte styrde hur samverkan skulle gå till utan försköt detta till fältnivån. Denna studie har avgränsats till de tre förvaltningsteorierna och befintlig empiri kopplad till insatsen. Det hade varit intressant att pröva processen mot andra typer av förvaltningsteoretiska metoder för att hitta samtliga kausala mekanismer. Vidare hade en jämförande studie mot processen i Kosovo varit intressant då liknande betingelser fanns vid införandet av processen där. Även en studie kring de myndigheter och forum som har skapats för att samordna övriga myndigheterna inblandade i insatsen hade varit intressant. En processpårande studie kring varför de inte kunde utföra sitt arbete effektivt och titta på de bakomliggande kausala mekanismerna för att förklara utfallet av samordningen hade varit intressant.

Författaren har med denna studie konstaterat att teorin om decentralisering har varit den mest applicerbara och förklarande för forskningsproblemet. Författaren rekommenderar andra forskare att använda denna teoribildning för att pröva liknande problem. Detta då traditionell svensk förvaltning utgår ifrån dessa principer och analysverktygen i teoribildningen medger en förklaring av denna.

## 6 Referenser

- Agrell, Wilhelm (2013) *Ett krig här och nu*. Stockholm: Atlantis AB
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns & Lena Wängnerlund (2017) *Metodpraktikan, Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Wolters Kluwer
- FOI-R – 3356 – SE (2011) *Jakten på synergien: erfarenheter av civil-militär samverkan i PRT Mazar-e Sharif*, Användarrapport
- Johnsson, Magnus (2017) *Strategic Colonels. The Discretion of Swedish Force Commanders in Afghanistan 2006-2013*. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen I Uppsala 198. 282 pp. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Lackenbauer, Helené (2011) *Reflektioner kring civilmilitär samverkan i Afghanistan*. Stockholm. FOI. FOI Memo 3793
- Pierre, Jon, 2001. ”Decentralisering, governance och institutionell förändring” i Rothstein, Bo (2001) *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag, s 105-127.
- RiR 2011:14 *Svenska bidrag till internationella insatser*. Effektivitetsgranskande rapport.
- Rothstein, Bo (2010) *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag
- Sannerstedt, Anders, 2001. ”Implementering – hur politiska beslut genomförs i praktiken” i Rothstein, Bo (2001) *Politik som organisation, Förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS Förlag, s 18-49.
- SOU 2017:16 *Sverige i Afghanistan 2002-2014*. Betänkande av Afghanistanutredningen.
- Thurén, Thorsten (2007) *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber AB