

Mandat kontra order

Organisatoriska förutsättningar för civil-militär samverkan i
internationella insatser

Louise Dreifeldt

Abstract

The aim of this study is to look at the co-operational problems with civil-military cooperation through the eyes of organization theories. I aim to see if the problems found within civil-military cooperation can be explained with organizational theories, and what can be done in order to both solve and avoid these problems in the future.

I will try to see if I can match the problems found, with the organizational theories concerning cooperation.

This paper has an investigative and explanatory onset and I intend to find the variables that are important for cooperation and then see if these variables are found within the different actors and the cooperation between them. I will look both on the central and national level and on the field and international level because every decision and action taken on the central level will affect the field level, and the decisions and actions taken on field level will affect the outcome of the cooperation.

I found that the main problem with civil-military cooperation seems, in short, to be the lack of interaction. If the level of interaction is raised many of the problems found can be solved or avoided.

Nyckelord: civil-militär samverkan, interorganisatorisk samverkan, gemensam mening, interaktion

Antal ord: 10991

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Disposition	3
1.2	Syfte, frågeställningar och förståelse	4
1.3	Metod och material	4
1.4	Begrepp	6
2	Bakgrund	7
2.1	På politisk nivå	7
2.2	CIMIC-doktrinen	8
2.3	De identifierade samverkansbehoven	9
2.4	Riskerna	9
2.5	Problem vid implementering	11
2.6	Vinsterna med civil-militär samverkan	12
3	Organisationsteorier och analys	13
3.1	Presentation av teorier	13
3.2	Gemensamma mål inom civil-militär samverkan	15
3.3	Gemensam mening, meningsskapande	16
3.3.1	Analys	16
3.4	Isolerade frågor och referensramar	17
3.4.1	Analys	18
3.5	Hur möten kan skapa en gemensam mening	18
3.5.1	Analys	19
3.6	Hur man når samsyn, samverkan och samhandling	20
3.6.1	Analys	21
3.7	Analysverktyg för isoleringsgrad och referensram	22
3.7.1	Applicering på civil-militär samverkan	23
3.8	Öppenhet och stängdhet	23
3.8.1	Analys	23
3.9	Påtryckning och anpassning	24
3.9.1	Analys	24
3.10	Fyra idealtyper	25

3.10.1	Analys.....	27
4	Sammanfattning och diskussion av resultaten.....	28
5	Referenser.....	30

1 Inledning

Sedan kalla krigets slut har krigens element förändrats, med nya tillvägagångssätt, nya mål och nya medel. Dagens krig är nödvändigtvis inte längre mellan två stater, och det går att säga att för vissa aktörer är kriget ett mål i sig. De klara linjerna mellan olika stater har suddats ut i takt med globaliseringen och kriget utkämpas inte längre i skyttegravarna utan inne i städer och byar där den civila befolkningen drabbas hårt. Eftersom kriget har ändrats innebär detta även att man förändrar fredsinsatserna och försöker anpassa dessa till dagens konflikter.

Något som har blivit väldigt aktuellt och debatterat de senaste åren är civil-militär samverkan, där man vill nå samhällets alla skikt eftersom kriget numera påverkar civilbefolkningen i så pass stor grad. Tidigare har de civila hjälpinsatserna från olika NGO:s etc., det vill säga de civila aktörerna, varit helt åtskilda från de militära insatserna, vilket man numera, framför allt på politisk nivå, försöker förändra för att skapa ett mer mångfacetterat verktyg som kan användas för att skapa fred och stabilitet.

1.1 Disposition

I denna uppsats ämnar jag att först redogöra för uppsatsens syfte, de frågeställningar jag valt att arbeta utifrån samt min förförståelse kring civil-militär samverkan. Därefter kommer jag att skildra de metodologiska val jag har gjort och vad jag anser att det kan ha för påverkan på resultatet. Vidare diskuterar jag även vilken sorts material och litteratur jag har valt att arbeta med.

I det inledande kapitlet redogör jag även för aktuella begrepp, som kommer att följa med under uppsatsen gång. I nästkommande kapitel vill jag ge en kort beskrivning och redogöra för de bakgrundsfakta kring civil-militär samverkan som har påverkan på hur denna samverkan ser ut idag, och vilka utmaningar som råder.

I kapitel 3 presenterar jag aktuella teorier, som kommer att besvara min första fråga *Vilka är förutsättningarna för god och effektiv samverkan?*, och en analys kommer att följa efter varje redovisat teoretisk begrepp. Denna analys syftar till att besvara min andra fråga *Kan man förklara problemen och hitta lösningar inom civil-militär samverkan utifrån organisationsteorier?*

Avslutningsvis i det sista kapitlet, kapitel 4, kommer jag att göra en sammanfattning av de analyser jag har gjort samt föra en diskussion kring resultaten.

1.2 Syfte, frågeställningar och förförståelse

Syftet med denna uppsats är att göra en undersökning kring de förutsättningar och den problematik som finns vid civil-militär samverkan sett ur en organisatorisk synvinkel. De civila aktörer som involveras av civil-militär samverkan och militären tycks vara på många plan väsensskilda, men förväntas samarbeta för att skapa de bästa möjligheterna för fred och återuppbyggnad av krigsdrabbade områden. Dock tycks det som om en analys av problematiken med civil-militär samverkan inte har uppmärksamats ur en organisatorisk synvinkel, och därmed hoppas jag kunna bidra till en ökad identifikation och förståelse av de problem som råder.

Jag vill därmed, utifrån olika teorier kring samarbete och organisationer, försöka kartlägga den problematik som råder vad gäller samverkan. Min hypotes är att det råder olika former av samarbetsproblematik på grund av de olika organisationernas uppbyggnad, mål, medel och arbetssätt.

De frågeställningar som jag kommer utgå ifrån är:

- Vilka är förutsättningarna för god och effektiv samverkan?
- Kan man förklara problemen och hitta lösningar inom civil-militär samverkan utifrån organisationsteorier?

Anledningen till att jag har valt att formulera den andra frågeställningen med ett ”kan” beror på att jag inte på förhand vet om dessa utvalda organisationsteorier kan förklara problemen och hjälpa mig finna lösningar på dessa utifrån kontexten civil-militär samverkan. Därmed vill jag lämna detta öppet, och inte använda mig av ett ”hur”.

1.3 Metod och material

Först vill jag börja med att ge en kort redogörelse för min bakgrund, då det kan ha viss påverkan på resultatet. Jag har tidigare arbetat med försvars- och säkerhetsfrågor, och har därigenom kommit i kontakt med problemen inom civil-militär samverkan. Detta i sin tur innebär att mycket av den kunskap som appliceras på analysdelarna är min egen, upphämtad genom olika diskussioner, seminarier med mera. Det är därmed svårt för mig att redovisa källor till denna kunskap, men då jag har hört från flera sidor vad gäller denna problematik, både politiskt, militärt samt från civila organisationer, anser jag att denna kunskap är till stor del diversifierad och därmed lämplig att inkorporera i mina analyser.

Uppsatsen kommer att ha en undersökande och förklarande ansats, och kommer operationaliseras med hjälp av olika teorier kring samarbete samt litteratur om civil-militär samverkan. Jag ämnar undersöka och identifiera de problem som kan uppstå samt finna aktuella lösningar på interorganisatoriskt

samarbete för att se hur dessa kan appliceras på aktuell civil-militär samverkan mellan svenska aktörer. Jag kommer därmed huvudsakligen använda mig av litteratur som behandlar civil-militär samverkan i en svensk kontext för att få så god validitet som möjligt. (Esaïasson et al 2007, s. 63-64) I och med att civil-militär samverkan är ett relativt nytt samverkanssätt i Sverige är risken relativt låg för att vald litteratur ska vara tidsberoende, det vill säga jag förhoppningsvis undviker problemet med att litteraturen är skriven under olika tidsperioder då civil-militär samverkan såg olika ut under olika skeenden. Dessutom minskar risken för att analysera en process (civil-militär samverkan) i flera olika utvecklingsstadier då många av de samverkansproblem som finns inom civil-militär samverkan tycks vara konstanta. Dock, på grund av uppsatsens natur, är den *externa* validiteten låg, då resultaten inte kan komma att generaliseras för andra samverkansformer. (Esaïasson et al 2007, s. 177) Denna uppsats kommer främst att vara teorikonsumerande då jag sätter det aktuella fallet i centrum. (Esaïasson et al 2007 s. 99-100)

Jag avser alltså att finna de variabler som är viktiga för samverkan och sedan identifiera dessa hos de olika aktörerna och samverkandet dem emellan. Vad gäller urvalet kommer jag att se till både central, nationell nivå samt till internationell fältnivå, eftersom beslutsfattandet och det formella utformandet, påverkar alla nivåer, men fältnivån påverkar ofta hur resultatet blir i slutändan. (Asplund et al 2003, s. 12-13)

Jag har även gjort en avgränsning i form av aktörer. Jag har valt att endast se på civil-militär samverkan mellan militären och civila humanitära aktörer. Jag kommer inte att fokusera på civil-militär samverkan som involverar till exempel polisen och andra civila myndigheter, eftersom jag dels är tvungen att göra en avgränsning för att området ska vara greppbart, men även eftersom jag anser att de största problemen torde finnas mellan Försvarmakten och olika civila organisationer, då deras uppbyggnad och arbetssätt är så pass väsensskilda. Därmed vill jag lägga fokus på dessa aktörer för att se vad man kan göra för att skapa bättre civil-militär samverkan. Däremot kommer Sida att involveras i min analys då denna myndighet är en oerhört viktig aktör inom civil-militär samverkan och många humanitära organisationer får både uppdrag och pengar från Sida.

I nästan all litteratur inom området ses de civila aktörerna oftast som en gemensam aktör och isoleras sällan. Detta gör att även denna uppsats inte kan isolera alla de civila aktörerna var för sig, vilket är något beklagansvärt, eftersom mycket av analysen kommer att basera sig på aktuell litteratur. Detta i sin tur kan ha viss negativ påverkan på generaliseringsmöjligheterna.

Efter de undersökande och förklarande delarna är alltså ambitionen att hitta förslag på hur man löser denna problematik för att utveckla civil-militär samverkan till ett mer användbart och effektivt verktyg i internationella insatser.

1.4 Begrepp

Samverkan kan definieras som ett samarbete mellan två eller fler aktörer, med syftet att samordnas. *Samordning* kan i sin tur definieras då aktörer, vars verksamhet, i skiftande omfattning koordineras för att nå ett gemensamt mål. Dock finns det även en militär definition av samordning vilket innebär åtgärder som syftar till att koordinera olika verksamheter och kan exempelvis utföras sakmässigt, såsom till tiden eller till platsen. Samordning sker genom samverkan eller befäl. För att sammanfatta innebär detta att samverkan är vad som sker då de aktuella aktörerna, vars verksamhet ska samordnas, är obundna i förhållande till varandra och ingen part har rätt att besluta över den andra och samordning sker då de olika aktörerna koordinerar sina handlingar. (Asplund et al 2003, s. 18)

Ytterligare ett viktigt begrepp/samlingsnamn är *civila aktörer*, vilket innefattas av tre olika grupper:

1. IGO:s, intergovernmental organizations (sv. mellanstatliga organisationer), är organisationer vars mandat kommer från det internationella samhället. Dock bestämmer de själva, tillsammans med mottagarlandet om var och när insatser genomförs. De svarar inför medlemsstater, men är oberoende av varandra och en organisation är vanligen utnämnd för att koordinera deras insatser. Vanliga IGO:s är olika FN-organ såsom UNHCR, UNICEF, UNDP med flera. IGO:s karaktäriseras av en viss tröghet på grund av att de är sammanslutningar av olika regeringar som i sin tur måste komma överens sinsemellan. Ett problem i kontexten civil-militär samverkan är att många IGO:s är stora, byråkratiska och internationella organisationer.
2. GO:s, national governmental organizations, är vanligen nationella biståndsorganisationer såsom svenska Sida och amerikanska USAID.
3. NGO:s, nongovernmental organizations (sv. icke-statliga organisationer), är flera olika sorters organisationer med olika profiler, arbetsmetoder och sponsorer. Storleken är också mycket varierade. Även om NGO:s ska vara självständiga från regeringar och politik är de ganska beroende av regeringar och IGOS:s vad gäller finansiella resurser. Exempel på NGO:s är Läkare utan gränser, Kvinna till kvinna och Rädda Barnen. Det finns NGO:s som huvudsakligen arbetar utifrån en politisk eller religiös agenda, till skillnad från de som arbetar utifrån endast humanitära mål, vilket kan försvara samarbete mellan dessa organisationer. (Ivarsson et al 2008, s. 20-21, Asplund et al 2003, s. 31-32)

2 Bakgrund

Tidigare var fredsinsatserna skilda mellan de civila aktörerna, som arbetade mer på gräsrotsnivå för att kunna hjälpa den civila befolkningen, och de militära aktörerna, som arbetade för att skapa fred på statsnivå. Denna separation har lett till ett stuprörsagerande som många menar är improduktivt och vill i stället se en mer holistisk syn på fredsarbetet. Ur dessa idéer har tanken om civil-militär samverkan växt fram, där man tillsammans kan nå flera nivåer i samhället och sprida den egna kunskapen och erfarenheten mellan organisationerna.

Civil-militär samverkan är ett relativt nytt fenomen i svensk säkerhetspolitik. Tanken är att civila och militära aktörer ska samverka för att skapa ett effektivare och ett mer enhetligt verktyg i fredsarbetet. Det sker en humanitärisering av militären och en militärisering av biståndsarbetet, och trots att tanken är att detta ska effektivisera fredsarbetet är resultaten inte självklara (Egnell 2008, s. 397).

På fältnivå menar många att skälet till att militären engageras i civil verksamhet är *Force Protection*. Detta innebär att man, genom att vinna stöd och samtycke hos lokalbefolkningen, skapar en säkrare omgivning för militären att vistas och verka i. En stor del av detta är då CIMIC-projekt av humanitär karaktär, vilket jag återkommer till senare. (Asplund et al 2003, s. 9)

2.1 På politisk nivå

Flera policydokument har upprättats kring hur man ska utveckla och bredda civil-militär samverkan. På den svenska regeringens hemsida finner man att ”Civil-militär samverkan i krishantering syftar till att öka samordningen mellan olika aktörer såsom militär, polis, biståndsgivare, enskilda organisationer med flera. Att satsa på denna typ av samverkan är en oundgänglig hörnsten i återuppbyggnaden av ett land, och ingår numera alltid i planerade fredsfrämjande insatser” (Civil-militär samverkan i fredsfrämjande insatser, Försvarsdepartementet,).

Många anser att militärens uppgifter borde begränsas, inte utökas, och att militären i stället borde fokusera på en avgränsad uppgift som passar dess kompetens och en större satsning borde ske på bistånd och utveckling hos de aktörer som redan har detta som sitt expertområde. Detta ligger dock på en politisk nivå och gränsdragningen mellan civilt och militärt borde då gå mellan dem som arbetar utifrån de humanitära principerna och dem som arbetar utifrån en politisk agenda. (Egnell 2008, s. 416-417) Enligt Dan Sermand, generalsekreterare för Läkare utan gränser, vill många svenska politiker och makthavare att militära och humanitära aktörer ska enas för att skapa konsensus, integrering och likriktning för fredsbevarande samt humanitära insatser. Dock

menar Sermand att detta leder till förvirring eftersom dessa två aktörer har inbyggda motsättningar, men att det även påverkar den lokala befolkningen och lokala stridande parter, som får svårt att skilja de två aktörerna och deras arbetssätt och agenda åt. (Sermand http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/militar-koppling-ar-livsfarlig_4755995.svd, 23/05-10)

2.2 CIMIC-doktrinen

På regeringens hemsida står att ”I militära strukturer har CIMIC (Civil-Military Cooperation) spelat en stor roll i fredsinsatser. CIMIC omfattar den stabsfunktion som på olika ledningsnivåer i multinationella krishanteringsstyrkor samverkar med och ger stöd till det civila samhället och de civila organisationerna som verkar i insatsområdet. Målsättningen med CIMIC är att skapa förhållanden som stödjer genomförandet av den militära insatsen eller med andra ord en metod för att vinna förtroende och stöd för operationen. Den svenska Försvarsmakten tillämpar den CIMIC-doktrin som utarbetats inom Nato och EU”. (Civil-militär samverkan i fredsfrämjande insatser, Försvarsdepartementet,)

FOI (Totalförsvarets forskningsinstitut) beskriver CIMIC, och de 3 kategorier av arbete som genomförs inom ramen för CIMIC, som följande:

1. Civil-militär samverkan – dialog och interaktion mellan civila och militära aktörer på olika nivåer, med syftet att underlätta för militära insatser. Detta skapar förutsättningar för det arbete som kommer att utföras inom de två andra delarna/områdena.
2. Stöd till det civila samhället utgörs av militär hjälp till civila aktörer inom ramarna för information, personal, materiel, utrustning, kommunikationsutrustning, expertis etc. CIMIC innebär **inte** att militären ska företa sig uppgifter utanför dess huvudsakliga uppdrag. Om en civil organisation begär hjälp, kan militären ge stöd inom ramen för hela insatsen utan att kompromissa på den egna kapaciteten att uppnå militära mål. Vid nödlägen tillåter CIMIC-doktrinen militären att tillhandahålla katastrofhjälp.
3. Stöd till de militära enheterna baseras på den militära insatsens behov av att vinna stöd från civila auktoriteter och befolkningen. För det första kan militären bli beroende av den lokala befolkningens resurser (såsom mat, arbete, etc.), vilket innebär att negativ påverkan på den lokala ekonomin ska tas med i beräkningen och minimeras. För det andra behöver militära insatser en viss grad av moraliskt stöd och kan behöva implementera enklare ”goodwill”-aktiviteter för att vinna förtroende och respekt hos lokalbefolkningen. (Ivarsson et al 2008, s. 13-14)

CIMIC-anvisningarna är väldigt tydliga på den konceptuella nivån, det vill säga militära resurser kan användas för att stödja lokala myndigheter, lokalbefolkningen och civila aktörer om detta gör det lättare för militären att verkställa sina uppgifter. CIMIC på den konceptuella nivån tydliggör även att de

militära resurserna kan användas som stöd till de civila aktörerna i olika nödsituationer där de inte har kapacitet att utföra tillräckligt med bistånd i samhället. Dock faller de faktiska civila handlingar som militären tar sig an, utanför CIMIC-doktrinen, vilket kan förklaras av okunnighet om CIMIC-doktrинens begränsningar, men även av att militären vill känna att de gör konkreta hjälpinsatser i det aktuella området. (Asplund et al 2003, s. 9)

2.3 De identifierade samverkansbehoven

Utformningen av civil och militär samverkan har skett utifrån tre identifierade behov. Det första är behovet av samverkan kring utbyte av information, vilket innebär ömsesidig orientering där de civila aktörerna och militären ger och tar emot information angående pågående verksamhet och aktuell lägesbild. Det andra behovet av samverkan är att kunna ge och ta emot stöd aktörerna emellan, till exempel i form av personal, expertis, utrustning, fordon etc. Det tredje identifierade behovet är samplanering, där de militära och civila aktörerna samplanerar och samordnar sin verksamhet, både vad gäller specifika uppdrag och mer långsiktigt och övergripande. (Asplund et al 2003, s. 35-36) Det stora problemet har nu blivit hur detta ska genomföras i praktiken, och vilka konsekvenser detta får.

2.4 Riskerna

Den huvudsakliga debatten och invändningarna mot denna samverkan rör främst den negativa påverkan på de civila aktörernas säkerhet på plats. Bland annat är risken stor att gränsen mellan militärer och biståndsarbetare blir suddig för civilbefolkningen när militären även utför biståndsarbete på plats. Det blir därmed svårt att särskilja de biståndsarbetare som är neutrala och de "biståndsarbetare" som kämpar mot en fiende och väljer sida i konflikten, det vill säga militären. Under 2003 drabbades 90 hjälparbetare vid 67 attacker jämfört med 2008 då 260 hjälparbetare utsattes för 155 attacker. (Sermand, http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/militar-koppling-ar-livsfarlig_4755995.svd)

Om gränserna suddas ut mellan de civila och de militära förvandlas de civila aktörerna lätt till en måltavla för attacker, då de inte särskiljs från militären och dess agenda. Därmed är många civila aktörer oerhört tveksamma till civil-militär samverkan, vilket i sin tur är försvårande för samarbetet. (Egnell 2008, s. 409-410)

De grundläggande principerna för att biståndsarbete ska fungera är neutralitet, humanitet, opartiskhet och oberoende. Med neutralitet menas att

biståndsorganisationerna inte ska välja sida eller engagera sig i politiska, religiösa och ideologiska konflikter eller folkgruppsstrider. Humanitet syftar på plikten att lindra mänskligt lidande. Opartiskhet betyder att prioriteringen av hjälpmedel och bistånd ska grunda sig endast på behov och man måste bortse från folkgruppstillhörighet, religion, troslära och nationalitet hos mottagaren. Oberoende innebär att biståndsaktörerna, för att vara neutrala och opartiska och undvika att bli ett politiskt verktyg, måste vara totalt oberoende av de aktörer som kan uppfattas ha möjlighet att påverka den politiska agendan vad gäller fördelning av hjälp och bistånd. Trots att biståndsorganisationerna arbetar utifrån dessa fyra grundprinciper finns det mycket som skiljer de olika organisationerna åt, såsom olika mål, arbetssätt och mandat, och även hur de fyra ledorden tolkas varierar mellan olika aktörer. (Egnell 2008, s. 405-406)

Risken för att gränsen mellan civilt hjälparbete och militära insatser suddas ut har därmed en stor negativ inverkan på biståndsarbetarna i form av bristande säkerhet, då man inte längre förknippas med dessa fyra ledord och principer. Det är just neutralitet, humanitet, opartiskhet och oberoende som har givit säkerhet och skydd för hjälparbetarna på plats. Men dessa fyra principer innebär även en stor kulturell, och framför allt strategisk, skillnad mellan militär och biståndsorganisationer. (Egnell 2008, s. 409-410)

Militären kan omöjligt arbeta efter dessa ledord, då det motsäger dess uppdrag. Fredsinsatser är i sin natur politiska och värdeladdade, och för det mesta byggda på teorier om rättfärdigt krig och internationella rättsliga ramar. Förutom dessa operationella och strategiska skillnader mellan civila och militära aktörer, råder det även stora kulturella och organisatoriska skillnader mellan det civila och det militära, vilket nästa kapitel "Problem vid implementering" tar upp. Det finns även risker på den militära sidan, eftersom dess resurser kan vara låsta på annat håll, till exempel genom att skydda biståndsarbetare, då militären verkligen behöver dem själv. Dock är Försvarsmakten generellt sett mindre negativ till samverkan. (Egnell 2008, s. 406)

Denna blandning av civilt och militärt fredsarbete innebär att militären, taktiskt sett, ofrånkomligen blir en del av bistånds- och utvecklingsarbetet. I dagens konflikter måste det skapas både säkerhet och utveckling för att kunna åstadkomma fred. Säkerhet behövs för att kunna ge omedelbar undsättning och flera biståndsaktörer vänder sig till militära eller privata säkerhetsaktörer för att få skydd så de kan arbeta i oroliga områden. Så trots att flera aktörer är principiellt emot civil-militär samverkan råder ett ofrivilligt ömsesidigt beroende. (Egnell 2008, s. 401)

2.5 Problem vid implementering

Stora inneboende problem vid implementeringen av civil-militär samverkan är skillnader vad gäller kön, ålder och etnicitet, våldssyn, nationalism och former för beslutsfattande. Biståndsorganisationer å ena sidan är starka motståndare till våld, har en internationell världssyn och ett decentraliserat beslutsfattande medan militären å andra sidan använder våld som medel, har nationalistiska värderingar samt har ett hierarkiskt beslutssystem. (Egnell 2008, s. 406) Kritiker menar också att även om militären är välorganiserad, effektiv och har stora trupper så är de inte tränade för denna typ av fredsarbete och har en begränsad uppfattning vad gäller humanitära principer, och att dess organisationskultur samt dess etiska grundsyn inte är anpassad för sådana uppdrag (Egnell 2008, s. 411).

Trots att själva konceptet civil-militär samverkan har blivit vitt diskuterat har implementeringen inte fungerat helt. På den nationella, strategiska nivån ligger oftast problemet mellan de olika verksamheterna och man inte har lyckats nå en strukturell samsyn på grund av de olika byråkratiska kulturerna, organisationerna emellan, och att de olika aktörerna fokuserar på konkurrens och misstro gentemot varandra. Även en stuprörsstruktur förhindrar gott samarbete samt gemensam analys och planering av civil-militära insatser. (Egnell 2008, s. 404) Samarbetet påverkas även av olika sätt att lösa personalförsörjningsfrågan. Militären har vanligtvis rotation varje halvår, vilket innebär att helt nya personer kommer två gånger per år, och nya samarbeten måste inledas, nya kontakter tas och nya band knyts.

Även om de civila och militära aktörerna är så pass väsensskilda förekommer det ändå en ökande grad av civil-militär samverkan, och deras slutliga mål att nå fred och en önskan om att motverka brutalitet och lidande, binder dem samman och de kan vara komplement till varandras arbete. (Egnell 2008, s. 407) Men Robert Egnell, doktor vid Försvarshögskolan, menar i sin artikel, "Between reluctance and necessity: the utility of military force in humanitarian and development operations", att risken är stor att man, utan ordentlig samordning och organisering, åstadkommer ytterst lite förbättring eller i värsta fall får ett kontraproduktivt resultat. Dagens fredsarbete är komplext och innefattar flera olika aktörer, och säkerhet och utveckling går hand i hand. Detta innebär att även om olika aktörer inte vill samarbeta måste de arbeta sida vid sida och effekten av deras arbete är sammanflätat med varandra. Därmed måste organiseringen och koordineringen blir mycket bättre, och de olika aktörerna måste integreras samt ha ett gemensamt mål för att nå fred. Detta kräver en likriktad och förenande struktur för olika aktiviteter, och de olika aktörerna måste integreras i vissa hänseenden. (Egnell 2008, s. 398-400, 413)

2.6 Vinsterna med civil-militär samverkan

Eftersom den huvudsakliga vinsten för militären med civil-militär samverkan är att man har bättre möjlighet att nå civilbefolkningen kan man på det sättet vinna kriget genom att vinna folkets förtroende, det vill säga det som kallas ”heart and minds”-strategin. Genom att vinna förtroende skapar detta i sin tur legitimitet, och kan även bidra till en större säkerhet för soldaterna på plats i och med att risken för attentat minskar då man har civilbefolkningen på sin sida och det minskar risken för att folk gör uppror mot de militära insatserna. (Egnell 2008, s. 409)

För båda parter kan informationsutbyte hjälpa deras arbete, då man har olika sorters informationsinhämtning och kan därmed få en större och klarare bild över den aktuella situationen. Biståndsorganisationerna har ofta varit i det drabbade landet i flera år innan militären anlände, och har därmed en ökad förståelse och lokal kännedom som kan, om den sprids till militären, skapa mer förankrade och mer effektiva operationer (Egnell 2008, s. 411). Som jag tidigare nämnt så kommer vinsterna för de civila aktörerna i form av ökade möjligheter att nå svåra konfliktzoner i och med att man kan få beskydd från militären, och de kan få ta del av de resurser som militären har eftersom militären är mer resursstark i internationella insatser. (Egnell 2008, s. 401)

3 Organisationsteorier och analys

I detta avsnitt avser jag att, med hjälp av aktuella organisationsteorier, försöka undersöka civil-militär samverkan ur ett organisatoriskt perspektiv. Jag väljer att varva teorier och analys för att enkelt kunna sammankoppla de två elementen och skapa en tydligare bild.

Organisering rör sig om att få människor att handla tillsammans för att uppnå något som de inte kan åstadkomma var för sig. När verksamhet skall organiseras antas ofta att samsyn kring mål är en förutsättning för att åstadkomma samhandling. Idén om betydelsen av ett gemensamt syfte eller mål finns inbäddad i många definitioner av organisation. Att åstadkomma samsyn kring mål är dock inte enkelt, särskilt inte i sammanhang där flera aktörer från flera organisationer med olika bakgrund, uppgifter och målsättningar är inblandade, det vill säga i situationer som är präglade av heterogenitet och mångtydighet. (Andersson 2010, s. 5)

Detta citat visar på hur viktigt det är att försöka utröna de organisatoriska förutsättningar och problem som finns vad gäller civil-militär samverkan. Att tackla problemet organisatoriskt är väldigt viktigt med tanke på att samverkan sker dagligen, mer eller mindre.

När det uppstår situationer som karaktäriseras av mångtydighet och heterogenitet samtidigt som samsyn och samhandling fordras brukar detta diskuteras i termer av samverkan. Samverkan har blivit så inarbetat och institutionaliserat som en organisatorisk lösning på ovanstående problem att det har blivit självmotiverande.

3.1 Presentation av teorier

Jag kommer under denna uppsats använda mig av flertalet teorier för att först se vad som krävs för att få en god och effektiv samverkan, det vill säga svara på min första fråga. Jag kommer därmed att redovisa olika organisationsteorier, och efter varje teoretiskt begrepp kommer jag att försöka applicera dessa teorier på konceptet civil-militär samverkan i en separat analysdel. Detta för att se om organisationsteorierna kan förklara de problem som finns inom den aktuella samverkansformen, det vill säga civil-militär samverkan. Därmed vill jag försöka svara på min andra fråga.

Inledningsvis kommer jag att presentera olika teorier använda av Lena Andersson i avhandlingen *När strävan efter samsyn blir en kamp – Meningsskapande och meningsgivande i mångtydiga sammanhang*. Anledningen till att jag valt att bygga mycket av mitt teoretiska ramverk kring denna avhandling är för att den specifikt tar upp aktuella teorier för interorganisatoriskt samarbete, vilket civil-militär samverkan är ett fall av. Jag vill dock påpeka att teorierna som Andersson använder sig av är till stor del hennes egen tolkning och sammanställning av andra forskares teorier. Emellertid anser jag att urvalet och redovisningen av dessa är så pass bra att det går att använda Anderssons avhandling som källa för att inhämta aktuella teorier som kan förklara hur interorganisatoriskt samarbete är mest effektivt och bäst fungerande. Anderssons teorier är ingående, och undersöker flera olika element av samarbete där gemensam mening kan sägas vara den gemensamma nämnaren, vilket gör att de fungerar för att försöka förklara problemen inom civil-militär samverkan.

Anderssons återkommande begrepp ”gemensam mening” anser jag inrymmer flera olika begrepp, med olika teoretiska förklaringar, som jag kommer att redovisa för här nedan. Dock kan det vara värt att nämna att min tolkning är att i detta begrepp inbegrips av gemensam referensram samt gemensamt isolerade frågor vilket i sin tur ligger till grund för samsyn, samverkan och samhandling.

För att vidare konceptualisera isolering av en fråga samt gemensam referensram använder sig Andersson av Thomas Ericsons fyra idealtyper för att visa på vilka förutsättningar som krävs för att skapa gemensam mening. Jag kommer att redovisa för dess fyra idealtyper, då de är användbara för min analys av problematiken kring civil-militär samverkan.

Även om Anderssons teorier används för att undersöka interorganisatorisk samverkan på kommunal nivå mellan kommun och arbetsförmedling i ett utvecklingsprojekt som döpts till *FöretagsNära* är teorierna i sig själva fullt applicerbara på civil-militär samverkan. Detta då de behandlar en interorganisatorisk samverkan som har beslutats på central nivå, och där arbetssätt, mål, medel och synsätt skiljer organisationerna åt, och där de olika organisationerna nu förväntas samarbeta. Genom att använda teorierna då de presenteras på en högre abstraktionsnivå kan jag förklara problematiken inom civil-militär samverkan.

Förutom de teoretiska ramverken som presenteras i Anderssons avhandling kommer jag även att använda mig av Bengt Högbergs teorier som presenteras i FE-rapporten *Openness and Manipulation: Dimensions in an Analysis of Interorganizational Cooperation*. Rapporten syftar till att analysera de paradigm och metaforer som är underliggande för forskning om interorganisatorisk samverkan. Rapporten presenterar även olika scheman för att klassificera interorganisatoriska handlingsstilar under vilka samarbete sker samt en analysmodell för variationerna inom dessa stilar. Genomgående för denna rapport är de två koncepten öppenhet/stängdhet (openness/closeness) och påtryckning/anpassning (manipulation/adaptation). Det första konceptet berör viljan till att acceptera extern inverkan på den egna organisationen. Högberg illustrerar detta som benägenheten till att inkorporera externa element och transaktioner som uppfattas som kritiska. Det andra konceptet illustreras som

benägenheten att forma omgivningen eller anpassa sig till den. Detta koncept framhäver frågan om resurser. (Högberg 1982, s. 1-2)

Även Högberg presenterar teorier kring interorganisatoriskt samarbete, dock med en mer ekonomisk tyngdpunkt vilket gör att vissa teorier som redovisas för i Högbergs text inte är applicerbara på civil-militär samverkan. Dessa teorier har jag valt att bortse från då de inte har något förklaringsvärde för det aktuella fallet.

Jag har därmed endast valt ut de teorier som har möjlighet att bidra till att lösa mina forskningsfrågor. Dessa behandlar, även här, fyra idealtyper men dock med fokus på olika organisationstyper. Idealtyperna i det här fallet är kontroll, mobilisering, undvikande och urval, vilka i sin tur bygger på hög eller låg grad av påtryckning och anpassning, det vill säga de två koncepten presenterade ovan. Syftet med dessa fyra idealtyper och de två koncepten är att visa på hur organisationer förmodas agera mot omvärlden beroende på resurser och tillgångar.

3.2 Gemensamma mål inom civil-militär samverkan

Det finns inget större fokus i vald litteratur som behandlar just mål som en viktig del av samverkan, dock väljer jag här att göra en analys av hur målbilderna kan se ut inom civil-militär samverkan eftersom jag anser det vara en viktig del.

De flesta aktörerna inom fredsarbete har insett att i dagens post-moderna krig och konflikter måste samverkan ske för att kunna skapa fred och stabilitet. De kan med andra ord inte åstadkomma fred och nå sina mål på varsitt håll. Dock är det ett mycket stort problem att det inte råder samsyn vad gäller mål, vilket, enligt Andersson, är en förutsättning för att skapa samhandling.

Civila aktörer och militären ses ofta som två totalt heterogena och motstridiga organisationstyper eftersom de har olika grundläggande mål som i sin tur formar deras handlingar. Som ett exempel finns målen att lindra mänskligt lidande kontra förberedelse för krig. (Winslow, http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol7_2/Winslow.htm) Militären arbetar för att försvara och skydda medborgare, medan det humanitära mandatet innebär att rädda liv och lindra lidande och nöd. Dan Sermand, generalsekreterare för Läkare utan gränser, menar att det är först när man misslyckats med att försvara och skydda medborgarna som de humanitära aktörernas arbete börjar, det vill säga rädda liv. (Sermand, http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/militar-koppling-ar-livsfarlig_4755995.svd)

Även på ett individuellt plan skiljer sig ofta målen åt, då soldater kan gå med i internationella insatser för att tjäna extra pengar medan biståndsarbetare ofta har mer altruistiska mål med sitt arbete. Därmed har många biståndsarbetare svårt att tro att militären arbetar mot samma mål som de. (Winslow, http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol7_2/Winslow.htm)

Olika tidsramar skapar också olika mål, de civila aktörerna är ofta på plats innan militären anländer och stannar kvar efter det att militären lämnat landet. Civila aktörer arbetar då utifrån stora mål såsom att minska allt mänskligt lidande, medan militären är i landet/regionen under en kortare tid och väljer då mer

kortsiktiga mål såsom att få slut på stridandet och skapa viss stabilitet. De politiska målen kan vara att det inte ska förekomma några dödsfall samt skapa bra publicitet för den egna regeringen etc. (ibid)

Många biståndsarbetare har därmed en negativ uppfattning om militären då de anser att den bara utför minsta tänkbara arbete och vill lämna landet så snabbt som möjligt. Men det finns ändå gemensamma mål för de civila aktörerna och Försvarsmakten, de vill båda skapa fred och stabilitet, (ibid).

3.3 Gemensam mening, meningsskapande

Gemensam mening innebär att man utgår från samma referensramar och tillskriver sin uppgift/omvärlden etc. samma mening. När människor med olika normer, bakgrunder och erfarenheter möts tillskriver de händelserna olika mening. Gemensam mening innebär sammanfattningsvis ”en homogenitet i tilldelningen av mening till en fråga och i värderingar relativt en fråga” (Andersson 2010, s. 9).

En teori är att gemensam mening krävs för att kunna skapa en gemensam samordning av handling. Andra menar att gemensam mening skapas retroaktivt efter det att gemensam handling har genomförts. (Andersson 2010, s. 8-10) Vad gäller organisatoriskt meningsskapande så är det först när det blir en del av sammankopplade rutiner som är sammanknutna i relativt formella nätverk av gemensam handling som det kan räknas som meningsskapande på organisatorisk nivå. En särskild organisatorisk referensram skapar då mening, till exempel ett eget språk och egna symboler, som påverkar meningsskapandet. Chocker och överraskningar som skapar osäkerhet, förvirring och oklarhet leder till meningsskapande då det inte finns några rutiner i dessa situationer, vilket innebär att ett meningsskapande måste ske gemensamt. Oklarhet kan uppstå då det finns för många olika tolkningar, och osäkerhet kan bero på bristande information (Andersson s. 15)

3.3.1 Analys

Humanitära organisationer och militären har inte samma referensramar. Detta beror på att de har olika tillvägagångssätt, mål, identiteter, organisatoriska kulturer, normer, bakgrunder och erfarenheter. Det råder med andra ord en heterogen tilldelning av mening vad gäller specifika frågor och värderingar.

Soldaterna blandar stridande med klassiskt hjälparbete. De har även en motpart som de strider mot, och deras mål är huvudsakligen att skapa säkerhet och få ett slut på oroligheterna. En soldats identitet är även vitt skild från en humanitär hjälparbetares bland annat på grund av att soldaterna tränas för strid medan en hjälparbetare arbetar utifrån att få slut på allt lidande. Detta innebär också att de har olika normer. En soldat är oftast en ung man i 20-årsåldern, en befälhavare är oftast en äldre man, medan en biståndsarbetare är oftast en relativt ung kvinna i 30-40-årsåldern (Winslow,

http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol7_2/Winslow.htm), detta bidrar även till olika referensramar. Därmed är det oerhört svårt att skapa en gemensam mening före den gemensamma handlingen.

Däremot finns chansen att det går att skapa en gemensam mening efter en gemensam handling, förutsatt att gemensam mening inte behövs för gemensam handling. Det krävs även gemensamma rutiner i ett formellt nätverk för att meningsskapande ska ske på organisatorisk nivå, och i dagens civil-militära samverkan tycks det råda en avsaknad av gemensamma rutiner. Enligt dessa teorier bör det även uppstå oklarhet och osäkerhet i samarbetet mellan de civila och militären på grund av bristande samsyn och bristande information. Detta har bland annat tagit form av duplicering, något som, enligt undersökningen gjord av Ivarsson et al, Sida menar kan förhindras genom samhandling och samverkan, vilket skapar ett ökat värde för de svenska skattebetalarna. Sida anser även att samverkan kan leda till att hjälpa varandra med att definiera mål och roller, samt skapa en förståelse för en aktörs handlande och hur man ser på säkerhet. Dock är det så att det oftast finns fler punkter som skiljer de olika aktörerna åt än vad det finns gemensamma. (Ivarsson et al, 2008, s. 38) Men möjligheterna finns för att skapa gemensam mening i och med att de befinner sig i samma kontext.

Chocker och överraskningar leder, enligt ovanstående teoriavsnitt, till meningsskapande, något som de olika aktörerna i krigsdrabbade områden är vana vid. Problemet är att meningsskapandet sker separat. Detta leder i stället till spänningar och missförstånd och stora kulturkrockar kan uppstå. (Asplund et al 2003, s. 56)

3.4 Isolerade frågor och referensramar

Innan meningsskapande sker isoleras en fråga. Den isolerade frågan är ofta något som redan finns i organisationen men som inte har behandlats och uppmärksamats som en separat process. När individen isolerar frågan används den individuella kognitiva referensramen. En referensram skapas genom utbildning, erfarenhet och arbete, men påverkas även av ålder, kön och kulturell bakgrund. Dessa kognitiva referensramar återfinns inte bara på individnivå utan även på grupp- och organisationsnivå. När frågan är isolerad med hjälp av den kognitiva referensramen sätts den i ett sammanhang och blir lättare att förstå, eftersom man har använt sig av sina egna referensramar för att tolka situationen/frågan. (Andersson 2010, s. 20)

För att förstå varför människor tilldelar samma fråga olika mening kan man gå tillbaka till den egna referensramen. Referensramen hänger samman med identitetskonstruktionen och den egna identiteten, och det är just den egna identiteten och hur den har skapats som påverkar hur vi väljer att isolera en fråga och tillskriva den mening. Om vi då har samma referensramar, tilldelas frågan en gemensam mening, alternativt en divergerande mening om vi har olika referensramar. En högre grad av homogenitet skapar bättre förutsättningar för

samsyn. För att skapa överrensstämmande, homogena referensramar bör en upprepad interaktion mellan aktörerna fortgå. (Andersson 2010, s. 20-21)

3.4.1 Analys

Ytterligare ett hinder för civil-militär samverkan kan vara att historisk sett har olika frågor isolerats hos civila aktörer kontra militären. Nu arbetar militären för att isolera samma frågor som de civila aktörerna, det vill säga arbete på gräsrotsnivå, skapa förtroende samt ge humanitär hjälp. Dock råder det fortfarande olika avsikter bakom dessa handlingar. Som nämnts tidigare vill militären vinna "hearts and minds" som en del av krigsföringen, medan de humanitära organisationernas enda syfte är att minska lidandet. Detta kan även ses i Ivarssons och Edmarks undersökning, via Programmet för Genusstudier, Försvarshögskolan, där 83% av respondenterna från Kvinna till kvinna och 75% av respondenterna från Försvarsmakten anser att militären och de civila aktörerna inte har samma förhållningsätt gentemot lokalbefolkningen (Ivarsson et al 2008, s. 32, 36).

Det råder alltså fortfarande skilda referensramar när man isolerar denna fråga, vilket i sin tur kan förklara den misstänksamhet som civila aktörer hyser mot militären, där man mer arbetar strategiskt med en viss agenda, något som är otänkbart för många civila aktörer. Dock är detta ett problem som är svårt att lösa eftersom militärens huvudsakliga uppgift är ändå att vinna ett krig, att bekämpa en motståndare, och då behövs det strategi. Vi och de-mentaliteten finns fortfarande mellan militären och de civila aktörerna. I intervjuer gjorda av Dr Donna Winslow, kulturanthropolog, US Army Logistics University, finner hon att vissa människor inom militären ser NGO:s som "Children of the '60s, flaky do-gooders, permissive, unpunctual, obstructionist, anarchic, undisciplined, self-righteous, anti-military etc" (Winslow, http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol7_2/Winslow.htm). Winslow finner även att olika NGO:s ser militären som "Boys with toys, rigid, authoritarian, conservative, impatient, arrogant, civilian phobic, homophobic, excessively security conscious etc" (ibid). Detta visar på hur vitt skilda uppfattningarna om identiteterna är, och hur mycket arbete som krävs för att få aktörerna att finna gemensam mening och referensram.

3.5 Hur möten kan skapa en gemensam mening

Gemensam mening skapas genom interaktion mellan olika människor och är en social process genom hela organisationen, vilket det innebär att det inte är endast ledningen som kan skapa mening. När interaktion sker konstrueras och rekonstrueras identiteter. Identitet och identifikation är en oerhört viktig aspekt i meningsskapande. (Andersson 2010, s. 16-17)

Möten och interaktion mellan människor skapar tillfällen då man gemensamt kan skapa samt påverka utformandet av en gemensam mening och utesluta viss mångtydighet. Möten är också oerhört viktiga i formandet av en organisatorisk identitet, att skapa en organisatorisk enhet. Identitet skapas inte i isolering utan i mötet med andra, därmed kan även möten bidra till att förstärka, men även ompröva, den egna identiteten. (Andersson 2010, s. 16, 21)

Det sociala meningskapandet som sker i möten och interaktioner med andra människor behöver faktiskt inte innebära att gruppens medlemmar har samma intentioner och visioner. (Andersson 2010, s. 16-19) Men mötet utgör en arena där man både kan sprida den egna meningen och testa den på andra. Mötet blir då en form av infrastruktur för meningsskapande och ger möjligheter till att påverka utformandet och skapandet av den gemensamma meningen samt möjliggör för förhandling, argumentation och interaktion. Detta i sin tur kan leda till gemensam, kollektiv mening och koordinerade beslut och handlingar. Dock kan det uppstå stora problem om vissa aktörer utesluts från dessa möten, då det kan skapa en icke-samsyn. (Andersson 2010, s. 190)

Olika frågor kan diskuteras vid olika möten, och för att kunna påverka och forma den gemensamma meningen krävs tillgång till flera olika arenor, annars riskerar man att ”fel” fråga kan komma att isoleras. Trots att möten och interaktion är en oerhört viktig bas för att isolera frågor och skapa gemensam mening, är det ändå inte självklart att möten per automatik ger isolerade frågor och mening. (Andersson 2010, s. 192)

3.5.1 Analys

Det är alltså oerhört viktigt att det regelbundet sker möten mellan det civila och militära för att samverkan ska kunna ske på bästa möjliga sätt. Det krävs även att dessa möten inte bara sker på högre nivå utan involverar alla som påverkas. Detta innebär att regelbundna möten bör ske på central nivå, men även mellan de personer som är på plats utomlands, det vill säga på fältnivå. Detta hjälper till att reda ut eventuella oklarheter, skapa samsyn, bygga på en mer homogen identitet samt få en mer effektiv samverkan.

De problem som råder inom civil-militär samverkan idag tycks huvudsakligen beror på avsaknad av gemensam interaktion, där de involverade i stället får mer disparata identiteter och referensramar vilket i längden omöjliggör samverkan. Det behöver inte ens råda samma intentioner och visioner för att åstadkomma produktiv interaktion. Det måste aktivt arbetas på alla plan för att lyckas skapa samsyn mellan så väsensskilda organisationer, och att alla aktörer involverade har möjlighet att påverka utformandet och den gemensamma meningen.

I dagsläget är planeringen av civil-militär samverkan beroende av att man på individnivå väljer att genomföra gemensam planering. Detta innebär att samarbetet påverkas markant av de personer som är involverade, och kan därmed förändras när personaluppsättningen förändras. Undantaget är när en aktör, vanligtvis Sida, men även Försvarmakten ibland, tar på sig en koordinerande roll. Dock är dessa möten inte inkluderade i någon formell arbetsplan. I den tidigare

refererade undersökningen gjord av Sophia Ivarsson och Lina Edmark, visar det på att samarbete är en efterfrågad aktivitet som brukar utvecklas på plats. Inget formellt samarbete eller planering görs på förhand. Dock tas det vissa initiativ till gemensam träning på hemmaplan, bland annat mellan Kvinna till kvinna och andra svenska aktörer, såsom Polisen och/eller Försvarmakten, då Kvinna till kvinna håller i föredrag. Folke Bernadotteakademin har kurser som riktar sig till civila och militära aktörer. Dessa kurser innefattar dock bara en liten del av de aktörer som medverkar i internationella insatser och uppdrag. FBA:s kurser brukar uppfattas fylla en viktig funktion, inte minst genom att de olika aktörerna har förutfattade meningar om varandra som kan avskrivas efter dessa gemensamma kurser. (Ivarsson et al 2008, s. 40-41)

3.6 Hur man når samsyn, samverkan och samhandling

För att få en organisation att styra i en och samma riktning är gemensamma referensramar oerhört viktigt. Som jag beskrivit tidigare, möjliggörs detta genom upprepad social interaktion och kommunikation, och först då kan den gemensamma meningen internaliseras. Det krävs också att medlemmarna ser på den gemensamma upplevelsen på liknande sätt, och för det krävs det att medlemmarna har överrensstämmande värderingar för att åstadkomma grupphandling, medan det inte behövs konsensus om innehållet i tolkningen av frågan för att skapa grupphandling. (Andersson 2010, s. 204)

Om det råder divergerande mening finns det fyra förklaringsmodeller. Först kan det uppstå på grund av att organisationsmedlemmarnas lojalitet till sin yrkeskår är starkare än lojaliteten till organisationen. En andra förklaring är en egen, personlig, kulturell träning, vilket innebär att individens synsätt inte är kompatibelt med organisationens etablerade synsätt. En tredje förklaring är att individer i organisationen håller med om ett visst handlingsalternativ men delar inte åsikter kring *varför* just det handlingsalternativet är det rätta. Den fjärde förklaringen till varför det råder divergerande mening är att den gemensamma meningen förändras över tid på grund av avsaknad av förankring eller att den ej upprätthålls. Till sist kan ojämnt fördelad makt i organisationen leda till divergerad mening. (Andersson 2010, s. 9)

Vissa menar att utan gemensam mening är det helt omöjligt att skapa gemensam och koordinerad handling, medan andra menar att det är först efter en gemensam handling som en gemensam mening kan uppstå. En tredje skola är att gemensam mening och gemensam handling lever i synergi med varandra, där mening ständigt konstrueras och rekonstrueras. För att förklara hur människor med olika mål lyckas samarbeta föreslås begreppet *equifinala meningar*. Detta innebär att det finns flera vägar till ett och samma mål, alltså att det råder olika tolkningar men handlingen är koordinerad. Skälen till handling och tolkningen av

effekter kan alltså skilja sig åt, men ändå lyckas man skapa gemensam handling. (Andersson 2010, s. 21-25).

3.6.1 Analys

Det krävs alltså att man aktivt arbetar för att skapa gemensamma värderingar inom civil-militär samverkan för att få det att fungera. I dagsläget råder det divergerande värderingar och referensramar. Då militären önskar ta del av, och lära sig av, de humanitära organisationerna och deras arbetssätt borde det finnas en öppenhet att ta till sig av dessa kunskaper, samtidigt som de civila aktörerna kan lära sig mycket från militären vad bland annat gäller säkerhet.

För att skapa samverkan behövs samma referensramar och frågan är huruvida de olika organisationerna är beredda på att omarbete sina nuvarande referensramar och identiteter för att skapa lyckad samverkan. Ännu mer kritisk är frågan huruvida militären *kan* bearbeta sina referensramar utan att bli en humanitär organisation, eftersom användandet av våld är en oerhört grundläggande del av militärens arbete. Detta innebär dessutom att militären måste ha en fiende, vilket går stick i stäv med de humanitära organisationernas arbete. Det tycks därmed som om det är nästintill omöjligt för militären och de civila organisationerna att samverka eftersom referensramarna är oundvikligen motsatta.

De olika förklaringarna för divergerad mening är applicerbara inom civil-militär samverkan. Det förmodas råda en starkare lojalitet till yrkeskåren än till organisationen (jag väljer att, genomgående, applicera uttrycket organisation även på konceptet civil-militär samverkan då detta kan ses utifrån en stor gemensam organisation), detta på grund av olika värderingar, arbetssätt, agendor etc. Identiteten är förankrad i den egna yrkeskåren och inte i civil-militär samverkan, därmed ligger även lojaliteten där. Både militären och de humanitära organisationerna är eniga om ett visst handlingsalternativ, det vill bland annat säga minska det mänskliga lidandet, dock råder det olika bakomliggande orsaker. Att knyta kontakter med och hjälpa lokalbefolkningen är en del av en krigsstrategi från militärens sida, det vill säga "hearts and minds"-strategin. För de humanitära organisationernas sida så finns det oftast bara rent humanitära bakomliggande orsaker, där man minst av allt vill vara en del av kriget.

Det råder för närvarande equifinala meningar men även om man lyckas åstadkomma gemensam handling, som man faktiskt till viss del har lyckats med, råder det ändå skilda referensramar, vilket försvårar för civil-militär samverkan som ett utbrett och långvarigt fenomen.

Sammanfattningsvis, eftersom frågan kring de organisatoriska förutsättningarna inom civil-militär samverkan inte tycks ha diskuterats förut, är därmed risken oerhört stor att meningen blir mer disparat i stället för gemensam.

Dessutom ser många civila aktörer civil-militär samverkan som något nödvändigt ont som man helst bebländar sig så lite som möjligt med. Detta i sin tur leder naturligtvis till att kommunikationen och interaktionen blir lidande vilket ytterligare förstärker risken att meningen blir disparat. Men eftersom flera aktörer

och dess makthavare inte ens vill samverka är det omöjligt att skapa mening och samsyn vad gäller civil-militär samverkan.

Dock främjas ju gemensam mening av förenade erfarenheter och visioner, vilket är grunder som man bör kunna finna inom civil-militär samverkan.

3.7 Analysverktyg för isoleringsgrad och referensram

Förutom egen analys kommer jag att använda mig av ett analysverktyg inspirerat av Thomas Ericsons fyra idealtyper av mening. Detta analysverktyg består av fyra delar, och ses i matrisen nedan:

Figur 1.

Isoleringsgrad	<i>Hög</i>	Disparat mening	Kollektiv mening
	<i>Låg</i>	Fragmentarisk mening	Enklav-mening
		<i>Heterogen</i>	<i>Homogen</i>
Referensram			

Källa: Andersson 2010, s. 160

Fragmentarisk mening innebär att en fråga inte har isolerats speciellt mycket, och det råder en heterogen uppsättning referensramar hos organisationen.

Enklavmening innebär att meningsskapandet av en viss fråga inte görs på grund av en låg grad av isolering men gruppens/organisationens referensramar är homogena.

Disparat mening sker när det råder en hög grad av isolering av frågan och det finns en heterogen uppsättning av referensramar. Det uppstår alltså inte en kollektiv mening, eftersom individernas meningar inte överensstämmer med varandra.

Kollektiv mening innebär att det råder både gemensam mening och en homogen uppsättning av referensramar.

När det är låg grad av isolering av en fråga eller när referensramarna är heterogena förekommer icke-samsyn. Detta innebär att fragmentarisk mening,

enkla mening samt disparat mening är lika med icke-samsyn. Endast när det råder kollektiv mening föreligger det samsyn. (Andersson 2010, s. 160-161)

3.7.1 Applicering på civil-militär samverkan

Civil-militär samverkan, i sig, kan förstås genom detta analysverktyg som en disparat mening, eftersom det har skett en isolering av frågan då den diskuteras ofta. Däremot anser jag att det råder fragmentarisk mening vad gäller de organisatoriska förutsättningarna för civil-militär samverkan. Detta på grund av att själva frågan, på vilket sätt denna samverkan görs utifrån de organisatoriska förutsättningar som råder inte har isolerats, men även på grund av avsaknaden av diskussion kring hur så vitt skilda organisationer ska samverka. Dessutom har de olika aktörerna olika referensramar, något som ses som en styrka i många fall men som även är en stor svaghet när det gäller att åstadkomma samsyn och just nu tycks det råda samverkan utan samsyn.

3.8 Öppenhet och stängdhet

Enligt Bengt Högberg, ekonomie doktor, finns det i huvudsak två anledningar till att interorganisatoriskt samarbete uppstår. Den första anledningen är att man vill minska den uppfattade osäkerheten från omvärlden som härrör från ett ömsesidigt beroende med andra organisationer (Högberg 1982, s. 4). Detta innebär en öppen eller stängd hållning mot omvärlden. Den andra anledningen till samarbete är att man ser det som ett medel för att tillförskansa sig resurser för att kunna implementera nya idéer och produkter. Vilket medför att man utövar påtryckning eller anpassning, vilket jag återkommer till under rubriken ”Påtryckning och anpassning”.

Öppenhet och stängdhet påverkas av organisationens hierarkiska struktur. Organisationer, som är tvungna att samarbeta med andra för att kunna hantera krav från omvärlden och överleva, är mer öppna jämfört med organisationer som försöker införliva nödvändiga funktioner/strukturer, som krävs för att överleva i den egna organisationen, och därmed kunna utöva hierarkisk kontroll över dessa nya funktioner/strukturer. (Högberg 1982, s. 5) Ökad öppenhet är tyvärr ofta bara temporärt, och så fort som de aktuella problemen, vilka ledde till ökad öppenhet, är lösta, brukar öppenheten minska. (Högberg 1982, s. 10)

3.8.1 Analys

Försvarsmakten är i sin natur en hierarkisk organisation, men man har ändrat de internationella insatsernas fokus och arbetssätt för att hantera de nya situationerna, och man har försökt inkorporera de humanitära aktörernas metoder i de egna strukturerna. De lägre enheterna har dock visst självbestämmande, men det krävs

absolut lydnad och lojalitet. Detta på grund av de krav ett krig innebär. Trots att det hierarkiska systemet är väletablerat inom militären har man aktivt börjat arbeta för ett mer horisontellt arbetssätt. Man har även börjat arbeta mer i nätverk inom militären för att öka flexibilitet och snabbhet i beslut. (Persson, s. 97-102) Men trots detta så tyder allt på att Försvarsmakten kan karaktäriseras av stängdhet, samtidigt som det har skett en del öppenhet med tanke på att Försvarsmakten söker samarbete med olika NGO:s och biståndsaktörer. Dock är risken stor att detta bara är tillfälligt och militären återgår till stängdhet efter viss tid.

3.9 Påtryckning och anpassning

Påtryckning och anpassning är två begrepp som används för att visa hur en organisation förhåller sig till sin omgivning. Påtryckande handlande innebär att organisationen försöker förverkliga sina idéer och strategier genom att inpräglade dessa på omgivningen. För att kunna verka påtryckande krävs vissa resurser, såsom makt, begåvning, kapital och prestige. Makt kan komma genom att kontrollera de resurser som är värdefulla för andra organisationer, makt kan också komma från organisationens storlek. Begåvning kan röra sig om överlägsen kreativitet och strategisk skicklighet. Prestige kan användas då prestigefulla organisationer kan leda utvecklingen och bana väg. (Högberg 1982, s. 12)

Organisationer som inte har dessa resurser måste då anpassa sig till omgivningen i stället för att låta omgivningen anpassa sig efter den egna organisationen. (Högberg 1982, s. 12)

3.9.1 Analys

Risken är stor att de humanitära aktörerna ser samverkan som en möjlighet för militären att tillskansa sig resurser, i detta fall förtroende från lokalbefolkningen och information, för att kunna implementera sina nya idéer, till exempel "hearts and minds"-strategin. Militären besitter de resurser som krävs för att kunna verka påtryckande, eftersom de har makt, begåvning, och prestige, och därmed kan de humanitära aktörerna känna ett hot mot sin yrkeskår och en rädsla för att tvingas anpassa sig till den av militären skapade omgivningen.

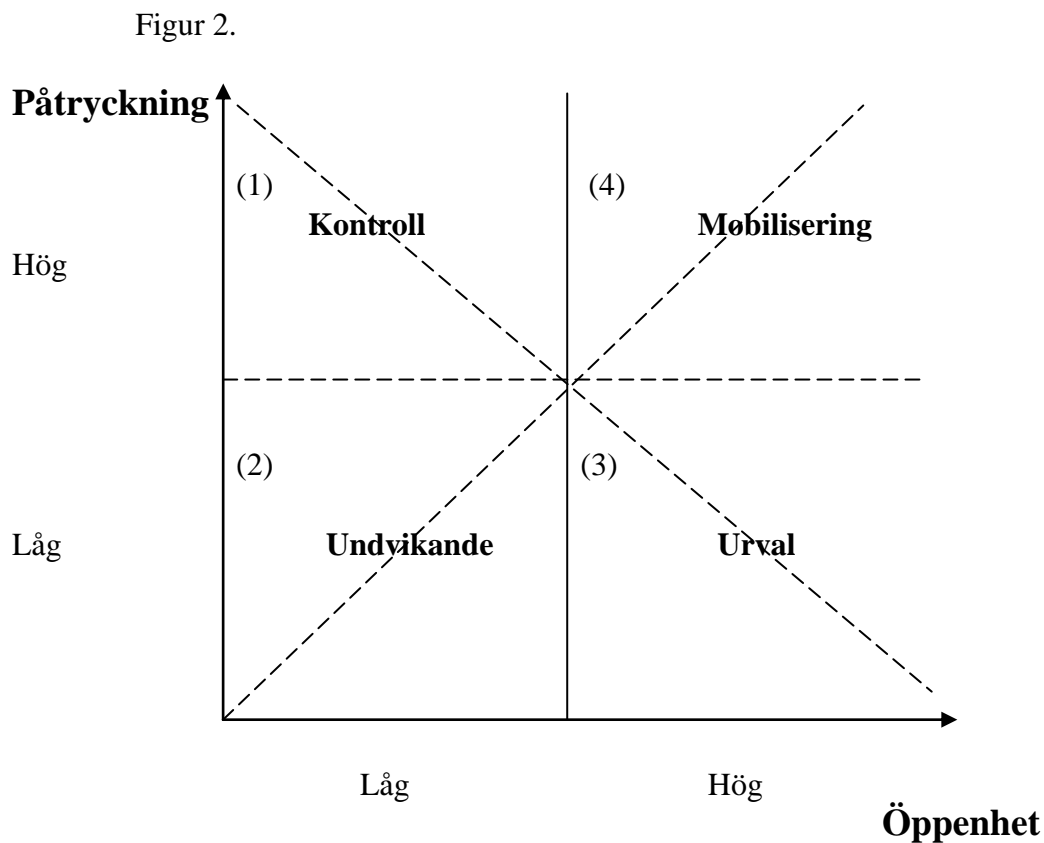
Det kan även vara så att det råder olika uppfattningar kring anledningen till samarbete. Militären menar att de vill samarbeta för att öka informationsflödet, minska riskerna och hantera en mer osäker omgivning. Dock uppfattar många biståndsaktörer det som om militären vill använda sig av samma resurser, till exempel lokalbefolkningen, för att implementera sina nya idéer när det gäller att skapa fred, vilket kan leda till en "kamp" om resurserna.

I Ivarssons och Edmarks undersökning menar många respondenter att det huvudsakliga problemet med att samarbeta med militären är att den vill fatta alla beslut och förväntar sig att andra aktörer följer dessa och ska vara tacksamma för möjligheten att medverka i observationer, patrullering och liknande. "The military

decides where everyone will go and what they do. Cooperation is completely subject to the military's conditions and civilian actors should feel privileged to work with them" (Ivarsson et al 2008, s. 41). Ivarsson och Edmark menar att eftersom militären "äger" de säkerhetsrelaterade frågorna uppstår det ett beroende där de civila aktörerna ibland saknar de resurser som behövs för att nå isolerade eller högriskabla områden. (ibid)

3.10 Fyra idealtyper

Nedanstående diagram visar på ett förenklat sätt variationerna hos olika organisationer i form av öppenhet och stängdhet kontra påtryckning och anpassning. Axlarna skildrar graderna av påtryckning och öppenhet.



Källa: Högberg 1982, s. 17

Låg grad av påtryckning och låg grad av öppenhet (undvikande) innebär att organisationen i fråga inte har resurser för att verka påtryckande på omgivningen och därmed arbetar aktivt för att undvika influenser från omgivningen. Organisationens beteende är karakteriserat av små förändringar för att minska osäkerhet. Samarbete med andra organisationer sker endast när de begränsade

resurserna icke är tillräckliga för att minska den upplevda osäkerheten. Möjliga samarbetspartners är andra organisationer som saknar resurser, vilket innebär en symmetrisk relation mellan organisationerna. Det är även möjligt att en organisation som har låg grad av påtryckning och öppenhet blir tvingad att samarbeta med mer mäktiga och starka organisationer om den blir ett kritiskt element för den resursstarkare organisationen, och då uppstår en asymmetrisk relation. För att behålla organisationens effektivitet väljer man att arbeta utifrån ett hierarkiskt system, då det ökar möjligheten till kontroll.

Låg grad av påtryckning och hög grad av öppenhet (urval) karaktäriseras av organisationer som inte kan verka påtryckande på omgivningen och väljer då att kompensera detta med en hög grad av öppenhet. Därmed måste dessa organisationer välja att samarbeta med andra organisationer som kan förverkliga organisationens ambitioner. Dock krävs det av organisationen att den kan anpassa sig till den nya organisationen och dess strategier. Men detta kräver en organisation som är flexibel, vilket försvårar för standardisering och formalisering. Den ger tillträde till det egna maktcentrat för att överleva, och samarbetet blir asymmetriskt. Denna form av organisationer är oftast icke-byråkratiska och adaptiva.

Hög grad av påtryckning och låg grad av öppenhet (kontroll) är organisationer som reducerar den uppfattade osäkerheten hos omgivningen genom att kontrollera oroligheterna, det vill säga genom att absorbera kritiska element eller genom förhandlingar där man befinner sig i maktposition. Samarbete är mest troligt i symmetriska relationer, och vertikal integration (till exempel uppköp) beror ofta på att man vill minska osäkerheten i tillförsel eller utförsel av resurser till och från organisationen.

Hög grad av påtryckning och hög grad av öppenhet (mobilisering) är egenskaper som går att finna i organisationer som mobiliserar resurserna från omgivningen för att kunna implementera nya idéer. Prestige och begåvning är viktiga grundstenar för att kunna verka påtryckande. Makt, som härstammar från (ömsesidigt) beroende, storlek och finansiella resurser kan finnas, men mobilisering kräver en organisation som kan erbjuda något värdefullt till sina partners. Makt står därmed inte i direkt förbindelse med att tvinga andra organisationer att anpassa sig. Samarbete ingås med en stor grad av frivillighet på grund av att organisationen lägger lite vikt vid hierarkisk kontroll, men detta kan endast göras så länge organisationen är överlägsen vad gäller begåvning. Omgivningen betraktas inte som en källa till hot utan snarare vara full av möjligheter. Denna form av organisation intresserar sig endast för de formella delarna av samarbete om dessa delar är viktiga för att kunna implementera organisationens intentioner. Organisationen avskräcks inte heller från komplexa samarbeten eftersom dess egen struktur har liten grad av formalisering och standardisering.

Dessa fyra idealtyper visar på hur olika användandet av interorganisatoriskt samarbete kan vara. Det är framförallt graden av formalisering och formen för beslutsfattande som påverkar var organisationen hamnar i detta diagram. (Högberg 1982, s. 16-26)

3.10.1 Analys

Försvarsmakten bör hamna under typen hög grad av påtryckning och låg grad av öppenhet. Den är förhållandevis resursstark, både vad gäller arbetsstyrka och materiel, men även vad gäller information och utbildning. Detta möjliggör påtryckning på omgivningen i och med att den kan erbjuda andra aktörer tillgång till dessa resurser i utbyte mot till exempel samarbete. Dessa resurser medför också att den befinner sig i en maktposition vid förhandlingar. Att Försvarsmakten är en myndighet kan också vara till dess fördel då detta har en viss tyngd. Vad gäller materiel etc. inom försvaret sker en del av tillverkningen inom den egna organisationen, vilket minskar behovet av samarbete och öppenhet samt minskar osäkerheten.

De humanitära aktörerna hamnar, enligt min analys under två organisationstyper, låg grad av påtryckning och hög grad av öppenhet samt hög grad av påtryckning och hög grad av öppenhet. Anledningen till att dessa två typer beskriver de humanitära aktörerna är beroende av vilken synvinkel man väljer att anlägga.

I allmänhet bör dessa organisationer hamna i låg grad av påtryckning och hög grad av öppenhet eftersom de saknar de resurser som gör att de kan verka påtryckande. Samarbete är vanligt, och man är ofta beroende av indirekt statliga medel, såsom bidrag från Sida men även beroende av allmänhetens bidrag.

Men om man väljer att se dessa organisationer ur Försvarsmaktens synvinkel anser jag att de bör klassificeras som organisationer med hög grad av påtryckning och hög grad av öppenhet eftersom de besitter kunskap, kontakter och information som är väldigt värdefulla för militären i ett krigsdrabbat område. Detta på grund av den lokalkännedom och de kontakter de har på plats i form av gräsrotsorganisationer etc.

Detta gör att dessa organisationer till viss del sitter i en maktposition. Det finns även de organisationer som har valt att avstå allt samarbete med militären eftersom de anser att det har en negativ inverkan på deras egen säkerhet. Det går alltså att säga att det är de humanitära aktörerna som i viss mån skriver reglerna för samverkan. Dessa organisationer karaktäriseras av platta beslutsstrukturer och låg grad av formalisering och standardisering.

4 Sammanfattning och diskussion av resultaten

Så vad är det då som krävs för att civil-militär samverkan ska bli ett lyckat koncept, organisatoriskt sett, och vilka är styrkorna och svagheter? Till att börja med så krävs det tydliga, gemensamma mål, vilket saknas. Utan det är det oerhört svårt att få en organisation, i detta fall är organisationen civil-militär samverkan, att arbeta åt samma håll. Men det positiva i detta är ändå att det inte bör vara så svårt att nå. Alla aktörerna är där för att skapa fred och stabilitet, men även att minska det humanitära lidandet. För detta krävs det att flera myndigheter och departement samordnar och diskuterar fram de mål som ska eftersträvas i den aktuella insatsen. Detta skulle även tydliggöra vad som ska göras under en insats, vilka de aktuella uppgifterna bör vara och när uppdraget är avslutat. (Asplund et al 2003, s. 9)

Det krävs även arbete för att skapa en gemensam mening. För tillfället råder det alltför många olika tolkningar av verkligheten samt av de aktuella situationerna. Referensramarna är divergerande vilket i sin tur leder till en heterogen tilldelning av mening. För att lösa dessa problem måste de uppmärksammas och diskuteras i de rätta forumen, både på central nivå men även på fältnivå.

Möten har visat sig vara oerhört viktiga för att skapa en organisatorisk identitet, något som inte finns inom civil-militär samverkan, där identiteten är nära förknippad med den egna yrkeskåren. Möten ger även möjlighet till att skapa en gemensam mening och ett gemensamt mål eftersom identiteterna och referensramar har möjlighet att sammanstråla. Eftersom de olika aktörerna arbetar i samma kontext finns det hopp om en gemensam mening, liknande referensramar samt en mer flexibel identitet.

Det råder ändå stora skillnader mellan dessa olika aktörer, där det svåraste att överbygga är de inbyggt organisatoriska. De arbetar utifrån olika motiv, strategiskt kontra humanitärt, vilket är det huvudsakliga problem jag har svårt att se en lösning på. Men det är en fråga som måste diskuteras mellan de olika aktörerna så de stereotypa bilderna inte leder till mer divergerande identiteter. Om man väljer att fortsätta efterfråga ett närmre samarbete mellan militären och de civila aktörerna måste dessa problem uppmärksammas och resoneras kring så att man aktivt arbetar för att nå en kollektiv mening, i stället för parallellt meningsskapande, det vill säga fragmentarisk mening, vilket är gällande för den rådande situationen.

Ytterligare ett viktigt problem är förtroendet för Försvarsmakten. Många civila aktörer har svårt att lita på Försvarsmakten på grund av rädsla för att bli ”utspelade” från de humanitära insatserna. Ett problem som kan beskrivas med

hjälp av teorierna om öppenhet/stängdhet och påtryckning/anpassning – att Försvarsmakten nu utövar öppenhet för att lära sig och inkorporera humanitärt arbete i sin organisation, för att därefter återgå till stängdhet och med hjälp av sina resurser exkludera de civila aktörerna från ”marknaden”. Vad som även skapar förtroendeproblem är framtidsskuggan, det vill säga militärens rotation var sjätte månad. De kontakter, förtroenden och relationer som byggs upp på plats försvinner i samband med rotation, medan hjälparbetare finns i regionen under en mycket längre tid.

Jag vill avslutningsvis försöka besvara mina inledande frågor, *vilka är förutsättningarna för god och effektiv samverkan och kan man förklara problemen och hitta lösningar inom civil-militär samverkan utifrån organisationsteorier?* Svaret på den första frågan börjar med interaktion. Genom interaktion kan man skapa gemensamma referensramar, och genom mer homogena referensramar kan man skapa gemensam mening och utifrån detta har man de bästa möjligheterna för att skapa samverkan.

Något som jag även har upptäckt under uppsatsens gång är att förtroende är oerhört viktigt för att nå en god och effektiv samverkan, och förtroende är också något som skapas genom frekvent interaktion. Det är viktigt, när det gäller civil-militär samverkan, att denna interaktion sker på alla nivåer, från nationell central nivå, till internationell fältnivå.

Det tycks som om alla de problem jag har funnit inom civil-militär samverkan härrör ur organisationsproblem, en aspekt som blivit stark åsidosatt. Det finns alltså ett tydligt samband mellan de problem som finns inom civil-militär samverkan och ett saknat fokus på en interorganisatorisk samverkan, med allt vad det innebär.

Ett bra sätt att börja är mer gemensam utbildning före en insats. På detta sätt skapas relationer, man kan skapa mer homogena referensramar och stereotyper kan motarbetas. Detta kan i sin tur leda till en bättre gemensam identitet. Men dessa utbildningar bör inte bara vara genom en tredje part som utbildar de olika civila aktörerna och militären, utan även att militären och de civila aktörerna utbildar varandra om sina värderingar, arbetssätt och mål. Mirakelmedicinen verkar heta just interaktion, men det måste vara interaktion som är anspråkslös, förbehållslös, prestigelös och utan maktanspråk.

Om man inte lyckas lösa problemen med civil-militär samverkan kan detta leda till mindre antal fredsinsatser, eftersom man inser att man inte klarar av de komplexa problem som finns i dagens konflikter. (Tomas Ries, Folk och Försvars och Folkpartiets seminarium 20/5-10) Det är därför väldigt viktigt att försöka lösa dessa problem om man vill fortsätta arbeta för en säkrare och fredligare värld.

5 Referenser

Tryckta källor:

- Andersson, Lena, 2010. *När strävnan efter samsyn blir en kamp: Meningsskapande och meningskivande i mångtydiga sammanhang*. Linköping: Institutionen för ekonomisk och industriell utveckling, Linköpings universitet.
- Asplund, Maria – Beausang, Peder – Hartoft, Percy – Wahlberg, Maria, 2003. *Civil-militär samverkan vid internationella insatser: Från koncept till praktiskt genomförande*. Stockholm: Avdelningen för Försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut.
- Egnell, Robert, 2008. "Between Reluctance and Necessity: The Utility of Military Force in Humanitarian and Development Operations". *Small Wars & Insurgencies*, vol. 19 no. 3, 397-422.
- Esiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2007. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Vällingby: Nordstedts Juridik
- Ivarsson, Sophia – Edmark, Lina, 2008. *UNSCR 1325 and Civil-military Cooperation: Opportunities for Cooperation Between Swedish Civilian and Military Actors in International Conflict Management When Implementing UNSCR 1325*. Stockholm: Institutionen för ledarskap och management, Försvarshögskolan.
- Högberg, Bengt, 1982. *Openness and Manipulation: Dimensions in an Analysis of Interorganizational Cooperation*. Göteborgs universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Persson, Mats, (red) 2009. "Makt och auktoritet i ledningssystem", Danielsson, Erna, *Aspekter på ledning*. Stockholm: Försvarshögskolan och Syllabus AB.

Elektroniska källor:

- Försvarsdepartementet, 2008: *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande insatser*, (2010-01-02) <http://www.regeringen.se/sb/d/524/a/11430>.
- Sermand, Dan, 2010: "Militär koppling är livsfarlig". *Svenska Dagbladet*. (2010-05-23) http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/militar-koppling-ar-livsfarlig_4755995.svd.
- Winslow, Donna. "Strange Bedfellows: NGOs and the Military in Humanitarian Crises". *The International Journal of Peace Studies*. (2010-03-10) http://www.gmu.edu/programs/icar/ijps/vol7_2/Winslow.htm.

Muntliga källor:

Ries, Tomas, direktör Utrikespolitiska Institutet, *Framtiden och det militära försvaret*, seminarium arrangerat av Folk och Försvar samt Folkpartiet, 2010-05-20.