

Ambivalent personalförsörjning

Pliktens avskaffande till förmån för ett yrkesförsvar

Abstract

In 2009 the Swedish parliament decides to discontinue the conscript service, and in 2010 it was replaced by a system based on employed personnel.

The purpose of this study is to analyze the factors leading up to the decision to abandon conscript service.

This question is interesting to study because the conscript service was reinstated only seven years later due to a worsen security situation and the fact that the new system with employed soldiers and sailors wasn't able to fill the units with personnel.

Using a qualitative text analysis, this study analyzed various documents using Graham Allison's Rational Actor model and Governmental Politics Model to analyze the case.

The results of the study show there was rational reasons to abandon conscript service because the system was not appropriate for a defense force with a large international focus. Furthermore the study shows that the discontinuation was not fully analyzed and experience from other countries was ignored. A hasty decision was prioritized and was pushed through by the Moderate party which wanted to signal changes in their new party line abandoning their conservative heritage.

Nyckelord: värnplikt, yrkesförsvaret, frivillighet, Försvarsmakten, Moderaterna, Socialdemokraterna

Antal ord: 10952

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Introduktion.....	1
1.1.1	FOI kartlägger handlingsalternativ.....	2
1.2	Forskningsfråga.....	3
1.3	Syfte.....	4
1.4	Tidigare forskning.....	5
1.5	Avgränsningar.....	6
1.6	Disposition.....	6
2	Teori	7
2.1	Valda modeller.....	7
2.2	Rationella aktörsmodellen.....	8
2.3	Förhandlingsmodellen.....	8
2.4	Kritik mot modellerna.....	9
3	Metod	10
3.1	Metodval.....	10
3.2	Källmaterial.....	10
3.3	Operationalisering.....	11
3.4	Källkritiska faktorer.....	12
3.5	Validitet, reliabilitet.....	13
4	Analys	14
4.1	Analys enl. rationella aktörsmodellen.....	14
4.1.1	Hot.....	14
4.1.2	Mål.....	16
4.1.3	Handlingsalternativ.....	17
4.1.4	För resp. nackdelar med resp. handlingsalternativ.....	19
4.1.5	Vilket handlingsalternativ är det bästa.....	21
4.2	Analys enl. förhandlingsmodellen.....	23
4.2.1	Vilka är aktörerna.....	24
4.2.2	Vilka faktorer påverkar aktörernas uppfattningar och ståndpunkter.....	24
4.2.3	Hur påverkar aktörerna beslutet.....	32

4.2.4	Hur kan nuvarande beslut förklaras	32
4.3	Analyssammanfattning	34
4.3.1	Rationella aktörsmodellen.....	34
4.3.2	Förhandlingsmodellen	34
4.3.3	Sammanfattning	35
5	Slutsatser.....	36
5.1	Svar på forskningsfrågan.....	36
5.2	Diskussion	37
5.3	Förslag på vidare forskning.....	37
6	Referenser.....	38

1 Inledning

I detta kapitel beskrivs inledningsvis uppsatsämnet genom en introduktion där bakgrunden beskrivs. Därefter beskrivs frågeställning och syfte. Slutligen beskrivs tidigare forskning, avgränsningar samt hur uppsatsen är uppbyggd.

1.1 Introduktion

”Nu har riksdagen avskaffat värnplikten” (Sveriges radio 2010-05-19)

”Värnplikten återinförs i Sverige och redan i juli kallas 13000 ungdomar till mönstring” (Aftonbladet 2017-03-02)

Den översta rubriken är ifrån 2010-05-19 och den nedersta är från 2017-03-02. Det är alltså mindre än sju år mellan dessa rubriker och två organisatoriskt stora förändringar i Försvarsmakten.

Efter 109 år av värnplikt (Försvarsmakten 1) fattade riksdagen 2009 beslut om en förändrad princip för bemanning av insatsorganisationen. Detta innebar att den inom ramen för totalförsvarsplikten tidigare tillämpade tjänstgöringsplikten lades vilande. Istället skulle personalförsörjningen av alla försvarsmaktens personalkategorier vila på frivillighet (Prop. 2009/10:140 s. 77). Lagen om totalförsvarsplikt behölls men tjänstgöringsskyldigheten skulle tillämpas först om försvarsberedskapen så krävde (Prop. 2009/10:160 s.48-49).

I och med detta infördes två nya personalkategorier med anställda: Kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/K) samt kontraktsanställda, tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän (GSS/T) (Prop. 2009/10:160 s.11,74).

Detta gjordes inte gradvis eller på försök, utan det nya personalförsörjningssystemet började implementeras fullt ut direkt.

Tjänstgöringsplikten och därmed värnplikten blev dock inte vilande alltför länge. Pendeln svängde igen och 2017 beslutade regeringen (Försvarsmakten 1) att åter tillämpa alla delar av totalförsvarsplikten. Detta innebar att skyldigheten att mönstra och genomföra värnplikt var återaktiverad. Anledningen till detta sades vara förändrad säkerhetsbild i närområdet och att personalförsörjningssystemet byggt på frivillighet inte klarade riksdagens målsättningar avseende personal-

uppfyllnad i förbanden (Hultqvist 2017, intervju). Med bakgrund av beskrivningen ovan kan man ställa sig frågan vad som ledde fram till beslutet att efter 109 år frångå värnpliktssystemet.

1.1.1 FOI kartlägger handlingsalternativ

Förändringen föregicks av viss forskning. Mellan 2007 och 2008 genomförde FOI en kartläggning av modellerna för soldatförsörjning i Danmark, Nederländerna och Spanien. Syftet med kartläggningen var att den skulle kunna verka som inspirationskälla inför reformeringen som av allt att döma var förestående. Analysenheterna hade valts ut då de ur ett svenskt perspektiv uppfattades som särskilt intressanta. I kartläggningen jämfördes förutom personalförsörjningen i sig även ex. internationella ambitioner och problemområden.

Nederländerna

Nederländerna hade fram till början på 1990-talet ett värnpliktsbaserat försvar. Under senare delen av 1990-talet genomfördes en transformering till ett försvar i huvudsak bemannat av heltidsanställda soldater. Anledningen till denna omställning var att man inte kunde använda värnpliktig personal i internationella insatser. Pliktlagen lades vilande i syfte att kunna reaktiveras om behov uppstod (FOI memo 2520 s. 19).

I det Nederländska systemet genomförs grundutbildning bestående av en grundläggande soldatutbildning och befattningsutbildning om totalt sex till åtta månader. Efter genomförd grundutbildning med godkänt resultat föreligger tjänstgörings-skyldighet mellan två och tio år beroende på befattning. (FOI memo 2520 s. 20,22-23).

Det fanns vid tidpunkten för kartläggningen stora rekryteringsproblem med befintligt system. Problemen avsåg både att rekrytera och att behålla personalen (FOI memo 2520 s. 22,24).

Danmark

Danmark hade fram till 2005 ett försvar som till stor del var baserat på värnplikt, men de hade även inslag av anställda soldater. Danmarks motsvarighet till försvarsbeslut som fattades 2004 innebar i princip en övergång till ett försvar baserat på frivillighet. Man valde dock att behålla en kortare pliktbaserad utbildning. Denna utbildning var cirka fyra månader och syftade till att bemanna en totalförsvarsstyrka med uppgift att stödja samhället vid påfrestningar. Denna utbildning utgjorde även rekryteringsgrund för de stående förbanden. Efter genomförd utbildning kunde man antingen gå med i hemvärnet eller genomföra en frivillig soldatutbildning på cirka åtta månader. Efter genomförd soldatutbildning kunde man sedan genomföra internationell insats alternativt ta anställning i ett stående förband (FOI memo 2520 s. 4,9,13).

Vid tidpunkten för kartläggningen fanns stora problem med vakanser, och man hade svårigheter att fylla behoven både avseende officerare och anställda soldater. Vid tillfället rådde dessutom i Danmark högkonjunktur och ungdomsarbetslösheten var för mycket låg (FOI memo 2520 s. 18).

Spanien

Spanien hade i början av 1990-talet en försvarsmakt baserad på värnplikt. En förändring mot ett yrkesförsvar genomfördes sedan stegvis. 1991 fattades beslut om att införa en modell av blandad karaktär som bestod av både värnpliktiga och anställda. 2001 avskaffades värnplikten helt och personalen rekryterades helt på frivillig grund. Pliktlagen behölls vilande i syfte att kunna återaktiveras om behov uppstod. Anledningen till omställningen var svårigheter i att använda värnpliktiga i internationella insatser, ökade kvalitetskrav samt ett minskat behov av stora förbandsvolymmer (FOI memo 2520 s. 4,25). Den grundläggande soldatutbildningen bestod av en basutbildning och en befattningsutbildning. Sammantagen tid för dessa block var sex till tolv månader. En soldats tjänstgöring inleddes normalt med en kontraktperiod om två till tre år, med möjlighet till förlängning. Även i Spanien hade man vid tillfället stora svårigheter att nå personalmålen, både kvalitativt och kvantitativt. Huvudorsaken var stora avgångar (FOI memo 2520 s. 28-29).

Sammanfattning av kartläggningen

Kartläggningen stod klar, och presenterades i september 2008. Alla tre länderna vittnade om stora problem med att nå personalmålen med befintliga system, och en konjunkturkänslighet kunde konstateras. Trots utfallet av kartläggningen fattade riksdagen 2009 beslut om att införa ett system som hade stora likheter med de ovan presenterade systemen.

1.2 Forskningsfråga

Forskningsfrågan lyder enligt följande:

”Vilka faktorer ledde fram till riksdagens beslut att ersätta värnpliktssystemet med ett yrkesförsvar”

1.3 Syfte

Det övergripande syftet är att förklara, och därmed skapa förståelse för varför beslutet fattades.

Frågan i sig blir relevant eftersom regeringen mindre än åtta år efter riksdagens beslut att lägga tjänstgöringsplikten vilande beslutade att återaktivera densamma (Regeringsbeslut 3, s.1). Man har alltså på kort tid genomfört två stora förändringar där den senare innebar att man återinförde systemet man i och med det första beslutet satte vilandes. Det finns således en paradox jag med min uppsats söker en förklaring till.

Transformeringen från ett system där insatsorganisationen bemannades av värnpliktiga till ett system med anställda soldater medförde förändringar inom ett antal områden. Exempelvis innebar det förändringar inom områdena personal och materielltjänst. På värnpliktens tid låg fokus för plutoncheferna på att utbilda och leda sina soldater i fält. Med anställda soldater tillkom även ett antal uppgifter som kan härledas till arbetsgivarrollen (Hedmark 2012 s. 3, 5, 8). Exempel på sådana uppgifter är arbetstidsplanering, lönesamtal, semesterplaner, sjukskrivningar och föräldraledigheter. Vad gäller materielltjänsten fick man förändra det cykliska sättet man tidigare använt materielen på. Detta eftersom viss materiel, exempelvis fordon (FIB2013:4) omfattas av krav på årlig grundtillsyn. Med ett värnpliktssystem kunde materielen användas under del av ett utbildningsår för att sedan lämnas in för grundtillsyn när aktuell värnpliktskull ryckte ut. På så vis kunde den åter tas i bruk, kontrollerad och reparerad nästkommande utbildningsår. Med GSS/K systemet innebar det att förbanden, och därmed även dess materiel var aktiverad över tid. Således kunde man inte längre använda materielen på samma sätt som tidigare.

Omställningar kostar, i detta fall belystes att de totala omställningskostnaderna i förväg skulle bli svåra att beräkna (SOU 2010:86 s. 28). Med ett rationellt förhållningssätt bör strävan vara att hålla omställningarna, och därmed omställningskostnaderna nere i syfte att kunna använda dessa medel för kärnverksamhet. Med ett svar på frågeställningen, och med en förståelse för vad som ledde fram till beslutet kan man sannolikt dra erfarenheter som vore till gagn inför kommande större beslut. Exempel på sådana beslut skulle kunna vara organisatoriska förändringar vid andra myndigheter eller ett eventuellt NATO – medlemskap.

1.4 Tidigare forskning

Ämnet har inte tidigare avhandlats i någon större omfattning. Nedan följer en sammanfattning av de verk jag funnit med relevans för min forskningsfråga.

En uppsats från Försvarshögskolan med benämning:

”Makten att sätta agendan”. Är en fallstudie där författaren med frågeställningen *”Vilken aktör var drivande i beslutsprocessen, vilken aktör var det som hade störst makt att påverka agendan?”* förklarar beslutet att lägga värnplikten vilande. För att göra detta använder författaren sig av analysmodellen *agendasättande*. Författarens slutsats i stort är att Försvarsmakten har varit den aktör som har haft störst inflytande på beslutet att lägga värnplikten vilande samt att beslutet fattades på oklara ingångsvärden (Svensson, 2011). Denna bild kan jag genom att utgå från en annan teori komplettera.

En uppsats från Försvarshögskolan med benämning:

”Värnpliktens vara eller icke vara – En argumentationsanalys av riksdagsdebatten om försvarsproposition 2008(09:140, angående Svenska försvarsmaktens framtida personalförsörjning.” Tar avstamp i riksdagsdebatten kring propositionen *ett användbart försvar*, och analyserar i uppsatsen argumenten för och emot propositionen (Karlberg, 2010). Denna uppsats angränsar till en av mina valda teoretiska modeller men den avhandlar inte min frågeställning, författaren använder sig inte heller av samma modeller som jag gör.

En ännu ej publicerad avhandling från Lunds Universitet utan titel avhandlar frågan varför Sverige övergav värnplikten. För att besvara frågan använder författaren sig av intervjuer, uttalande i media och offentliga dokument. Med hjälp av dessa spårar han från 1990 talet processen som ledde fram till beslutet. Författaren svarar på forskningsfrågan genom två slutsatser. Den ena är att värnplikten inte primärt avsiktligt och övervägt övergavs, utan att det snarare blev resultatet av en gradvis oavsiktlig avveckling av värnplikten. Till slut fanns i realiteten inget annat än den juridiska aspekten av den tidigare allmänna värnplikten kvar. Den andra slutsatsen är att det är ett stort politiskt fokus på internationella insatser som leder till beslutet. Inledningsvis under 12 år av socialdemokratiskt styre. Därefter under borgerligt styre med ett transformerat, mindre konservativt nya moderaterna spetsen. Istället för att riva upp den socialdemokratiskt initierade internationaliseringen av Försvarsmakten fullföljde de denna genom att även formellt avveckla värnplikten, vilket tydligt signalerade att man nu hade brutit med det gamla moderata arvet (Lindberg 2019).

1.5 Avgränsningar

Valet av uppsatsämne hänger ihop med det faktum att värnplikten idag är återaktiverad. Dock avser jag avgränsa uppsatsen till att förklara varför man 2010 ersatte värnplikten med ett försvar byggt på frivillighet. Varför värnplikten återinfördes 2017 avhandlar jag m.h.t. tillgänglig tid och disponibelt utrymme inte i uppsatsen.

Uppsatsämnet skall ses i perspektivet av att Sverige var i en övergång från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Transformeringsfrån plikt till bemanning på frivillig basis är bara en av förändringarna som är en följd av detta. Det finns en rad andra förändringar kopplade till denna transformering: Ex. övergången till mer materiellt kvalitativa förband och införande av tvåbefälssystem. Jag har dock i uppsatsen p.g.a. utrymmesskäl och disponibel tid valt att enbart avhandla transformeringen från plikt till bemanning på frivillig basis.

Analysperiod är 1994-2009. Detta för att kunna spåra de faktorer som ledde fram till att beslutet fattades. Vald analysperiod grundar sig i att 1994 var startskottet för en rad reformer av Försvarsmakten som i förlängningen ledde fram till att riksdagen 2009 beslutade att ersätta värnplikten med ett yrkesförsvar (Lindberg s.3).

När jag i uppsatsen refererar till *soldater*, avses såväl soldater som sjömän. I syfte att skapa ett enkelt språkbruk använder jag dock benämningen *soldater*.

1.6 Disposition

Inledningsvis presenteras i kapitel två de teoretiska modellerna jag använder mig av som analysverktyg för att besvara forskningsfrågan.

Därefter beskrivs i kapitel tre uppsatsens forskningsdesign. I kapitel fyra presenteras analysen utifrån de valda modellerna och kapitlet avslutas med en analyssammanfattning.

Slutligen presenteras i kapitel fem mina slutsatser och forskningsfrågan besvaras.

2 Teori

Analysverktygen jag använder för att besvara forskningsfrågan är hämtade ur andra utgåvan av. *Essence of decision : explaining the cuban missile crisis* (1999) av Graham Allison & Philip Zelikow. I detta verk förklaras med hjälp av tre olika modeller sovjetiskt och amerikanskt agerande i samband med Kubakrisen 1962. De olika modellerna kan användas som konceptuella linser för att vid analys förklara, förutse eller bedöma händelser (Allison & Zelikow 1999, s. viii). Även om teorierna i boken appliceras på utrikespolitiska beslut, är de enligt Allison applicerbara även på andra områden (Allison & Zelikow 1999, s. 7).

2.1 Valda modeller

Jag kommer i denna uppsats att använda mig utav två av Alisons tre modeller för att svara på forskningsfrågan: *Rational Actor Model* (Benämns framgent som rationella aktörsmodellen), och *Governmental Politics Model* (Benämns framgent som förhandlingsmodellen).

De valda modellerna är de av Allisons modeller som står längst ifrån varandra och de kommer ge olika svar på frågeställningen då de har vitt skilda utgångspunkter. Detta ger en mer nyanserad bild än om jag bara hade använt mig av en modell. Allison presenterar i *Essence of decision* ytterligare en modell: *Organizational behavior*. Denna har jag värderat att använda mig utav men avgränsat. Detta eftersom modellen inte är fullt ut ändamålsenlig för att besvara min forskningsfråga.

De valda modellerna är väl studerade och etablerade, och de har ofta används vid uppsatser som studerat ämnen av statsvetenskaplig karaktär.

2.2 Rationella aktörsmodellen

Enligt rationella aktörsmodellen likställs stater med rationella individer som är nyttomaximerande. Vid ett uppkommit problem identifieras olika handlingsalternativ som bär mot målsättningarna. Staten väljer sedan det alternativ som genererar mest nytta alternativt minst nackdelar (Allison & Zelikow 1999, s. 13-54). Allison anger fem frågor som utgör analysverktyg när en händelse ska analyseras med aktörsmodellen som utgångspunkt.

1. Vilka är hoten?
2. Vilka är målen?
3. Vilka handlingsalternativ finns?
4. Vilka är för resp. nackdelarna med de olika handlingsalternativen?
5. Vilket handlingsalternativ är, utefter rådande omständigheter det bästa? (Allison & Zelikow 1999 s. 389-390)

Modellen kopplar alltså ihop målsättningarna med utfallet. Enligt modellen kan man således genom att känna till exempelvis en stats målsättningar förutse hur den kommer agera. Enligt samma resonemang kan man, om man känner till målsättningarna och känner till utfallet med hjälp av teorin förklara agerandet ur ett rationellt perspektiv. Med denna modell som utgångspunkt förväntar jag mig att kunna identifiera rationella orsaker till att beslutet fattades.

2.3 Förhandlingsmodellen

Enligt förhandlingsmodellen är politiska beslut ett resultat av förhandlingar. Förhandlingarna sker människor emellan som har olika uppfattningar, målsättningar och olika grad av inflytande. Därmed kan enligt modellen ett utfall inte alltid förklaras med rationella resonemang (Allison & Zelikow 1999, s. 255-313). Allison anger fyra frågor som utgör analysverktyg när en händelse ska analyseras med förhandlingsmodellen som utgångspunkt.

1. Vilka är aktörerna?
2. Vilka faktorer formar aktörernas uppfattningar och ståndpunkter?
3. Hur påverkar aktörerna beslutet?
4. Hur kan nuvarande beslut förklaras? (Allison & Zelikow 1999 s. 390)

Som framgår av frågeställningarna förutsätter inte denna modell att beslut fattas på rationella grunder. Utan aktörerna står i fokus, och det är aktörernas uppfattningar och inflytande som påverkar utfallet. Med denna modell som grund förväntar jag mig att identifiera orsaker som inte enbart med ett rationellt förhållningssätt kan förklara beslutet.

2.4 Kritik mot modellerna

Ett potentiellt problem med att använda sig av den rationella aktörsmodellen är att man som användare av modellen kan vilseledas till att tro att svaret på den undersökta frågan har sin grund i ett rationellt agerande, när det i själva verket finns andra förklaringar till utfallet. Exempelvis aktörers lägesuppfattning eller bedömningar avseende fördelar och nackdelar (Allison & Zelikow 1999 s. 19). Detta kringgår jag genom att jag även använder mig av förhandlingsmodellen i uppsatsen.

Gällande förhandlingsmodellen skulle kritik kunna riktas mot att det i de flesta fall är väldigt svårt att få en heltäckande empiri att applicera teorin på. I praktiken kommer tillgänglig empiri bestå av ett urval och risk finns att viktiga delar av förhandlingar aldrig kommer till ytan.

Vidare kan kritik riktas mot modellernas samtidighet. Detta då de inledningsvis publicerades 1971 (Ingesson 2019, föreläsning). Detta kringgår jag i den mån det går genom att använda mig av bokens andra utgåva som utgavs 1999.

3 Metod

I detta kapitel beskrivs inledningsvis uppsatsens metod och källmaterial. Därefter redovisas uppsatsens operationalisering och slutligen förs resonemang kring källkritiska faktorer samt validitet och reliabilitet.

3.1 Metodval

Ambitionen i studien är förklarande och den genomförs som en enstaka fallstudie där fallet står i fokus. Eftersom fallet står i fokus är studien att betrakta som teorikonsumerande (Esaiasson m.fl. 2017, s. 42).

Då frågeställningen inte är av jämförande karaktär utan utgår från ett fall är kvantitativa metoder inte lämpliga för att besvara forskningsfrågan. Jag genomför därför en kvalitativ textanalys av empirin (Esaiasson m.fl. 2017, s. 211-234). Jag förklarar sedan med hjälp av två olika modeller: aktörsmodellen och förhandlingsmodellen utfallet. Arbetssättet kommer alltså att vara kongruens.

3.2 Källmaterial

Som källa för teoribildning använder jag mig utav *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis* av Allison Graham & Philip Zelikow. Eftersom det är just Allison som tagit fram teorin är det en lämplig källa för valda modeller.

De källor jag använder för att analysera beslutet med rationella aktörsmetoden som utgångspunkt är primärt offentliga dokument som återfinns på riksdagens hemsida. Exempel på sådana källor är propositioner, motioner, statens offentliga utredningar och rapporter. Således är det i huvudsak primärkällor jag använder mig av för att analysera händelsen med rationella aktörsmetoden som utgångspunkt.

För att analysera min frågeställning med förhandlingsmodellens perspektiv använder jag mig primärt av avhandlingen som nämns under punkten 1.4. Denna bygger bl.a. på offentliga dokument och tidningsartiklar, men även på genomförda intervjuer vilket för mig blir mycket värdefullt då jag inte själv har några naturliga insteg till nyckelspelare som påverkat beslutet.

Detta kompletterar jag genom att använda mig av primärkällor som intervjuer publicerade i dagspress, offentliga dokument och statistik från myndigheter. Jag kompletterar även detta med vissa sekundärkällor såsom tidningsartiklar.

3.3 Operationalisering

Inledningsvis anpassar jag frågeställningarna för rationella aktörsmodellen och förhandlingsmodellen som beskrivs under 2.2 och 2.3 utefter mitt uppsatsämne. Efter anpassning ser frågeställningarna ut enligt följande:

Rationella aktörsmodellen:

1. Vilka är hoten som ligger till grund för förändringen?
2. Vilka är målen med förändringen?
3. Vilka handlingsalternativ övervägs?
4. Vilka för- och nackdelar finns med respektive alternativ?
5. Vilket handlingsalternativ väljs, och varför är detta mest rationellt?

Förhandlingsmodellen:

1. Vilka är aktörerna som påverkar beslutet?
2. Vilka faktorer och händelser påverkar respektive aktörs ståndpunkter?
3. Hur påverkar respektive aktör beslutet?
4. Hur kan fattat beslut förklaras?

Därefter genomförs en kvalitativ textanalys av de dokument som kan förklara vad som ledde fram till beslutet med rationella aktörsmodellen som utgångspunkt, och frågeställningarna för rationella aktörsmodellen besvaras.

För att besvara frågan: *vilket handlingsalternativ väljs, och varför är detta mest rationellt* har jag tagit fram två tabeller där de identifierade handlingsalternativen utgör analysenheter. I den ena tabellen listas och poängsätts de identifierade hoten. Alternativet som omhändertar resp. hot bäst får högst poäng.

Alt.	Hot 1	Hot 2	Hot 3	Poäng
1	1	1	1	3
2	2	2	2	6
3	3	3	3	9
4	4	4	4	12

Figur 3:1. Exempel på tabell som illustrerar hur resp. handlingsalternativ omhändertar hoten.

I den andra tabellen listas och poängsätts de identifierade målen. Alternativet som omhändertar resp. mål bäst får högst poäng.

Alt.	Mål 1	Mål 2	Mål 2	Poäng
1	1	1	1	3
2	2	2	2	6
3	3	3	3	9
4	4	4	4	12

Figur 3:2. Exempel på tabell som illustrerar hur resp. handlingsalternativ omhändertar målen.

Poängen från de båda tabellerna summeras sedan och med bakgrund av detta besvaras frågan.

Därnäst genomförs en kvalitativ textanalys av de dokument som kan besvara forskningsfrågan med förhandlingsmodellen som utgångspunkt, och frågeställningarna för aktörsmodellen besvaras.

Slutligen använder jag mig utav de båda analysperspektivens svar för att formulera en syntes och därmed svara på uppsatsens frågeställning.

3.4 Källkritiska faktorer

I val av källor beaktar jag minnesramsan Ädel-OST vilken beskrivs i metodpraktikan (Esaiasson m.fl. 2017, s. 288). I de fall jag använder mig av sekundärkällor likt tidningsartiklar kommer jag lägga särskild vikt vid punkten samtidigt. D.v.s. att jag primärt använder mig av källor publicerade innan yrkesförsvaret implementerades. Detta för att källan inte skall vara färgad av utfallet och därmed riskera att innehålla efterhandskonstruktioner (Esaiasson m.fl. 2017, s. 294).

3.5 Validitet, reliabilitet

Validiteten, d.v.s. att jag undersöker det jag vill och inget annat (Thurén 2007, s. 26) säkerställer jag genom resonemangsvaliditet. Detta då jag använder mig av ett antal frågeställningar som grundaren till valda modeller tagit fram som analysverktyg (Esaiasson m.fl. 2017, s. 61).

Extern validitet, d.v.s. möjligheterna att generalisera slutsatserna till en annan kontext lägger jag med hänsyn till att uppsatsen är en enstaka fallstudie inte vikt vid (Esaiasson m.fl. 2017, s 59).

Eftersom de källor jag använder för att analysera beslutet med rationella aktörsmodellens perspektiv primärt är offentliga dokument som återfinns på riksdagens hemsida är det källor som uppfyller de källkritiska kraven avseende äkthet och samtidighet. De får sammantaget anses ha hög reliabilitet.

Avhandlingen jag använder mig av för att analysera frågeställningen med förhandlingsmodellens perspektiv har genomgått granskning och har skickats till tryck. Tryckprocessen är i skrivande stund inte klar, och därför är den inte publicerad ännu. Detta innebär att den formellt ännu inte är godkänt. Dock håller den hög kvalitet, och innehållet stämmer överens med andra källor. Sammantaget får avhandlingen därmed anses ha hög reliabilitet trots att den inte är publicerad ännu.

4 Analys

I detta kapitel presenteras analysen. Inledningsvis med rationella aktörsmodellen som utgångspunkt, därefter med förhandlingsmodellen som utgångspunkt. Slutligen sammanfattas kapitlet i en analysammanfattning.

4.1 Analys enl. rationella aktörsmodellen

Nedan följer en analys av beslutet ur rationella aktörsmodellens perspektiv.

4.1.1 Hot

Vilka är hoten som ligger till grund för förändringen?

I offentliga dokument kan ett antal olika hot urskönjas. De kan sammanfattas i tre huvudsakliga hot: bristen på tillgängliga och användbara förband, otillräcklig rekryteringsgrund samt effektivitetsbrist. Nedan följer en redogörelse för dessa hot.

Brist på tillgängliga och användbara förband

Värnpliktsförbanden kunde inte användas fullt ut utan att personal kallades in till beredskap eller krigstjänstgöring (SOU 2009:63 s. 24). Detta gav vid handen att Försvarsmakten hade låg omedelbar tillgänglighet på förband. Värnpliktsförbanden kunde inte heller med totalförsvarsplikten som grund användas i internationell tjänst (SOU 2009:63 s. 24). Ett resultat av detta var att två parallella förbandssystem växte fram: Ett bestående av krigsförband bemannat av värnpliktiga, och utlandsstyrkan som på frivillig basis bemannades av personal som tidigare genomfört värnplikt (SOU 2009:63 s. 25). Denna personal kunde, eftersom de tidigare gjort värnplikt samtidigt som de tjänstgjorde i utlandsstyrkan vara krigsplacerade i ett krigsförband. Detta gjorde personalplaneringen komplex och det skulle kunna resultera i en tillgänglighetskonflikt vid en kris i vårt närområde (SOU 2009:63 s. 160).

Många av dagens konflikter har ett snabbt förlopp, och en snabb markering kan vara skillnaden mellan osäkerhet och stabilitet. Detta medan behovet av stora förbandsvolym är relativt små (prop. 2008/09:140). Ett exempel på ett snabbt konfliktsförlopp är det i Georgien 2008 som avgjordes på två dagar, och dessutom med ganska små förbandsvolym från rysk sida (SOU 2009:63 s.28). Med

bakgrund av detta kan konstateras att det vid tillfället fanns ett behov av att öka tillgängligheten av användbara förband.

Otillräcklig rekryteringsgrund

Rekryteringsbasen för att försörja Försvarmakten med soldater till samtliga uppgifter var vid tillfället otillräcklig (SOU 2009:63 s 26).

För att illustrera detta följer nedan ett räkneexempel.

Mellan år 2005 och 2008 skrevs i medel årligen 9000 individer in för värnpliktstjänstgöring. Av dessa hoppade 12 procent av innan uttryck, och 83 procent, eller cirka 6574 individer av de som fullföljde värnplikten blev godkända.

Enl. undersökningar genomförda mellan 2002 och 2007 så var 32-38 procent av de värnpliktiga intresserade av att genomföra internationell tjänst. Av de 6574 godkända skulle detta motsvara cirka 2300 individer (SOU 2009:63 s 168-170). Antalet soldater som behövs för internationella insatser är beroende av ett antal olika faktorer. Exempelvis storleken på förbanden, fördelningen mellan officerare och soldater i förbanden och hur ofta förbanden skall rotera.

I propositionen *ett användbart försvar* (prop. 2008/09:140 s. 42) anges som mål att Sverige över tiden skall kunna ha 2000 personer insatta. En situation med 2000 personer insatta, eller motsvarande två förstärkta bataljoner skulle ta i anspråk ca 1400 soldater. Om dessa skulle rotera på sexmånadersbasis skulle detta innebära ett årligt behov på 2800 soldater för internationella insatser (SOU 2009:63 s. 156-157).

Förutom personal för de internationella insatserna ska personalen från värnpliktsystemet även säkerställa personalbehovet för hemvärnet och officersutbildning. Behovet av nyutbildade officerare bedömdes mellan 2010 – 2012 årligen uppgå till cirka 650 st.

Det årliga personalbehovet för hemvärnet bedömdes vid tillfället uppgå till ca 1560 individer (prop. 2008/09:140 s.50, SOU 2009:63 s. 157).

Med bakgrund av räkneexemplet ovan framträder en personalmässig ekvation som inte går ihop. Även om samtliga individer som angett att de var intresserade av att genomföra internationell tjänst faktiskt skulle göra detta skulle inte målet att över tid ha 2000 personer insatta kunna uppfyllas. Dessutom är det verkliga utfallet avseende andelen som söker internationell tjänst betydligt lägre än vad som nämns ovan. Av de som 2002-2005 skrevs in för värnplikt var det endast cirka en tiondel som sökte internationell tjänstgöring (SOU 2009:63 s.170). Vad som ytterligare försvårar ekvationen är det faktum att det i och med behovet av att rekrytera officerare och bemanna hemvärnet sker en inre konkurrens om samma individer.

Effektivitetsbrist

Det är vid tidpunkten helt och hållet behovet av att bemanna insatsorganisationen som styr antal grundutbildade soldater samt vilka befattningar och system de utbildas till att hantera. Om utlandsstyrkan var i behov av soldater med en viss kompetens, var man helt enkelt beroende av att soldater hade utbildats för detta till krigsförbanden, att de hade tillräckliga vitsord och att dessa var frivilliga till internationell tjänstgöring. Var inte dessa individer tillräckligt många blev man tvungen att nyutbilda personal. Det innebar att personal som inte sökte internationell tjänst många gånger hade erhållit en dyr, resurskrävande utbildning som gjorde att de var efterfrågade för utlandsstyrkan. Men eftersom de inte var frivilliga kom utbildningen inte till gagn för Försvarsmaktens huvudsakliga verksamhet. Resultatet blev att man fick omutbilda personal.

Ett annat exempel på effektivitetsbrist är det faktum att ett rotationsförband, som efter genomförd insats i regel var väl samövade efter hemkomst upplöstes. Detta innebar att de resurser man investerat i utbildning och samövning inte kom insatsorganisationen till gagn på ett effektivt sätt (SOU 2008:98 s. 66).

4.1.2 Mål

Vilka är målen med förändringen?

Målen som kan urskönjas i de offentliga dokumenten hänger till stor del ihop med de ovan presenterade hoten, dessa vill man helt enkelt komma till rätta med. Två värdeord, tillika huvudmål är frekvent återkommande: *Användbarhet* och *tillgänglighet*. I propositionen *ett användbart försvar* återfinns följande:

”Alla insatsförband bör vara tillgängliga för Försvarsmaktens samtliga uppgifter utan föregående beslut om beredskapshöjning eller mobilisering och insatser skall kunna göras såväl inom som utom landets gränser” (prop. 2008/09:140 s. 72).

Användbarhet

Genomgående i dokumenten är att man vill ha ett system som är mer användbart och ändamålsenligt än det föregående. Vad som efterlyses är ett system som förser Försvarsmakten med militär personal för dess samtliga uppgifter, som dessutom kan anpassas till omställningar i Försvarskakten och som har kapacitet att snabbt möta nya personalbehov (SOU 2009:68 s. 175,180). Behovet av förband med större användbarhet förstärks genom att man tydligt uttrycker en vilja att öka Sveriges engagemang i fredsfrämjande insatser. Det anges ett antal specifika målsättningar kopplade till internationella insatser:

- Förmåga att bemanna två större och tre mindre insatser parallellt (SOU 2009:68 s. 156).
- Över tid kunna göra snabba evakuerings eller förstärkningsinsatser med upp till 300 personer (DS 2008:48 s. 14).
- Periodvis kunna upprätthålla planerad snabbinsatsberedskap motsvarande ramansvaret i Nordic Battle Group (DS 2008:48 s. 47).

Som en konsekvens av detta internationella fokus efterfrågas förband med välövad och kvalificerad personal i syfte att kunna hantera komplexa insatser i hela konfliktskalan (prop. 2008/09:140 s. 52).

Utöver dessa huvudmål nämns två andra målsättningar frekvent, dock inte lika frekvent och inte heller med samma tyngd.

Den ena är att Sverige ska kunna ge och ta emot stöd i enlighet med solidaritetsförklaringen (prop. 2008/09:140 s. 29). Detta ställer krav på ökade färdigheter vid insatsförbanden för att i större utsträckning kunna lösa uppgifter med utländska förband (SOU 2008:98 s.30).

Det andra är att öka andelen kvinnor i Försvarsmakten (SOU 2009:63 s. 173).

Tillgänglighet

Man eftersträvar vid tillfället ett försvar med hög tillgänglighet, hög beredskap och god rörlighet. Detta betraktas som den bästa försäkringen för att kunna hantera ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i vår del av världen (DS 2008:48 s. 12). Vidare är målet att Försvarsmakten med delar av insatsorganisationen skall kunna påbörja genomförande av en insats omedelbart efter beslut (prop. 2008/09:140 s. 37,39).

4.1.3 Handlingsalternativ

Vilka handlingsalternativ övervägs?

Ett antal olika handlingsalternativ övervägdes innan beslut om övergång fattades. Nedan listas dessa handlingsalternativ. För att tydligare under punkten 4.1.4. kunna koppla för och nackdelar till respektive alternativ är de numrerade 1-4.

Alternativ 1- Befintligt system behålls, fast med viss modifiering

Enligt detta alternativ skulle befintligt system i grunden behållas. Dock skulle vid mönstringen lämplighet och den enskildes inställning till fortsatt engagemang inom Försvarsmakten blir utslagsgivande för vem som skrevs in till grund-

utbildning. Detta skulle vara möjligt, men en lagändring skulle vara nödvändig. (SOU 2008:98 s. 88)

Alternativ 2- Norgemodellen

Ett system likt det som vid tillfället användes i Norge övervägdes. Det skulle i grunden innebära att befintligt system behölls men efter en termin skulle enskild få välja vilken typ av förband man ville tjänstgöra i. Om man ville tjänstgöra i ett förband som förutsätter frivillighet, exempelvis beredskapsförband eller utlandsstyrkan så skulle man under termin två samövas med dessa förband. De som inte ville tjänstgöra i denna typ av förband skulle samövas i krigsförband med enbart nationell inriktning (SOU 2008:98 S. 90-91).

Alternativ 3- Regeringens förslag

Detta förslag innebar att insatsorganisationen fullt ut bemannades på frivillig basis och att ingen pliktpersonal längre skulle finnas kvar. Lagen om totalförsvarspunkt skulle behållas men tjänstgöringsplikten skulle endast tillämpas när försvarsberedskapen så krävde (prop. 2008/09:140 s. 48-49).

En i Försvarsmakten likriktad grundläggande militär utbildning på cirka tre månader skulle införas. Denna skulle följas av en kompletterade militär utbildning. Dessa utbildningar skulle man som enskild frivilligt söka till och de skulle sedan bli utgångspunkt för allt fortsatt militärt engagemang i Försvarsmakten (SOU 2009:63 s. 223). Befattningsutbildning och förbandsutbildning skulle sedan genomföras som anställd (SOU 2008:98 s 100).

Alternativ 4- Oppositionens förslag

Socialdemokraterna inkom i april 2009 med en motion. I denna presenterade de ett förslag på ett annat personalförsörjningssystem än det av regeringen föreslagna. Enligt förslaget skulle könsneutral mönstringsplikt råda.

Inledningsvis skulle samtliga mönstra via dator, därefter skulle ett antal kallas för att genomföra en mer djuplodad antagningsprövning. Slutligen skulle ur detta klientel personal för värnpliktsutbildning tas ut.

Värnpliktsutbildningen skulle vara av kortare karaktär, cirka tre månader. Efter värnpliktsutbildningen skulle vidare utbildning om cirka nio månader och därefter vidare tjänstgöring ske på frivillig basis. Den vidare tjänstgöringen skulle antingen kunna ske som GSS/K eller som GSS/T (mot 2008/09:Fö5 s. 2,13,18). Den absoluta huvuddelen skulle enligt förslaget vara GSS/T och endast en mycket liten andel skulle vara GSS/K. Endast de befattningar som med nödvändighet behövde bemannas av GSS/K skulle göra detta. Exempelvis vissa specialisttjänster eller förband med uppgift att hantera incidentberedskap (mot 2008/09:Fö5 s.18). GSS/T skulle skriva ett flerårigt kontrakt där såväl nationell som internationell tjänstgöring ingick, men man skulle i grunden ha en annan sysselsättning (2008/09:Fö5 s.18-19). Detta system skulle enligt motionen inledningsvis genomföras på försök innan det infördes på bredd (mot 2008/09:Fö5 s.18).

4.1.4 För resp. nackdelar med resp. handlingsalternativ

Vilka för- och nackdelar finns med respektive alternativ?

Nedan följer en redogörelse avseende för- respektive nackdelarna med de olika handlingsalternativen

Alternativ 1- Befintligt system behålls, fast med viss modifiering

Fördelar:

- Personal som togs ut för grundutbildning skulle vara positivt inställda till att fortsätta i Försvarsmakten (SOU 2008:98 s. 88-89).
- Då förslaget enbart skulle innebära en mindre modifiering av det vid tillfället tillämpade systemet skulle kostnaderna vara oförändrade och därmed kända. Vidare skulle inga organisationsförändringar på förbandsnivå krävas som en följd av detta förslag, vilket ur rationalitetssynpunkt skulle vara positivt.

Nackdelar:

- En lagändring skulle krävas: Lagen om totalförsvarspflicht är i grunden av rättighetskränkande karaktär. Motivet till att kunna tillämpa denna rättighetskränkande lag är att landet skall kunna försvaras. Att använda lagen i syfte att rekrytera soldater till internationell tjänst vore inte förenligt med lagens syfte (SOU 2008:98 s. 88-89).
- Osäkerhet avseende vilken effekt detta alternativ skulle få. En viljeyttring i samband med mönstring, då man som regel har liten insikt i vad militär tjänstgöring de facto innebär behöver inte ha relevans efter genomförd grundutbildning (SOU 2008:98 s. 88-89).

Alternativ 2- Norgemodellen

Fördelar:

- Systemet med dubbla förbandsstrukturer för utlandsstyrkan och krigsförbanden skulle kunna undvikas och därmed skulle effektivitetsvinster uppstå.
- Gentemot det befintliga systemet med tre terminer för de som ville tjänstgöra internationellt skulle ledtiderna avseende utbildning minskas. Den enskildes vilja skulle dessutom få större genomslag (SOU 2008:98 S. 90-91)

Nackdelar:

- Det skulle sannolikt fortfarande vara en stor andel av utbildade soldater som inte kunde användas till försvarsmaktens huvudsakliga verksamhet d.v.s. internationell tjänst.
- Minskade värnpliktsvolymerna skulle fortfarande kunna leda till otillräcklig rekryteringsgrund, och att skriva in avsevärt fler värnpliktiga till grundutbildning än vad som behövs för att fylla krigsförbanden var inte juridiskt möjligt (SOU 2008:98 s. 91).
- Vidare skulle det troligtvis bli svårt att genomföra personalplanering med ett system där den enskilde väljer vilken förbandstyp man skall tillhöra eftersom man i förväg aldrig skulle kunna veta hur många som skulle välja vilket system.

Alternativ 3- Regeringens förslag

Fördelar:

- Förslaget ger ett antal fördelar kopplade till den ökade tillgängligheten av förband. Exempelvis kan förebyggande åtgärder vidtas på ett tidigt stadium vid en konflikt (SOU 2009:63 s.104). Vidare skapas möjligheter att snabbt hantera incidenter i närområdet, inleda, rotera, förstärka eller evakuera insatser samt hantera förändringar i hotbilden (prop. 2008/09:140 s.76).
- Längre tjänstgöringstid ger bättre möjligheter till samträning av förband och en ökad förmåga på enskild individ, vilket ger mer användbara och flexibla förband. Detta leder sammantaget till en kvalitetshöjning av insatsorganisationen (prop. 2008/09:140 s.78).
- Det ger handlingsfrihet att i sent skede fastställa vilken befattning individen passar för då detta görs först efter genomförd utbildning i samband med anställning (SOU 2008:98 s. 100).
- Ett system som bygger på frivillighet gör inte skillnad på män och kvinnor vilket lockar fler kvinnor till Försvarsmakten (SOU 2008:68 s. 224).

Nackdelar:

- De stående förbanden är kostsamma (prop. 2008/09:140 s. 49). Detta påverkar andra delar i negativ riktning ex. uthållighet, förmågebredd och utvecklingsförmåga (mot. 2008/09:Fö5 s. 6).
- Vissa begränsningar avseende samträningmöjligheter för T-förbanden (prop. 2008/09:140 s. 76).
- Konjunkturskänsligt system (mot. 2008/09:Fö5 s. 6).

Alternativ 4- Oppositionens förslag

Fördelar:

- Billigare än det av regeringen föreslagna alternativet (mot. 2008/09:Fö5 s. 19).
- Fortsatt hög grad av folklig förankring (mot. 2008/09:Fö5 s.12).

- Lättare att hitta och attrahera rätt individ till rätt befattning.
- Inte lika konjunkturskänsligt som regeringens förslag (mot. 2008/09:Fö5 s.19).
- Hög flexibilitet då man med enkelhet skulle kunna öka personalvolymerna som utbildas om behov skulle uppstå (mot. 2008/09:Fö5 s. 19).

Nackdelar:

- Problematiken med effektivitetsbrist skulle man inte helt komma till rätta med genom detta förslag. Det skulle fortfarande utbildas soldater som inte skulle kunna användas för internationell tjänst. Vidare skulle antalet individer som mönstrade och utbildades ökas. Individen skulle först efter att ha utbildats inledningsvis i tre, och därefter i nio månader ta ställning till om man ville ingå i ett förband som anställd, och därmed bli användbar fullt ut (Riksdagsdebatt 12 juni 2009, Rolf Gunnarsson, M).
- En lägre tillgänglighet, färre omedelbart gripbara förband och längre beredskapstider jämfört med regeringens förslag (Riksdagsdebatt 12 juni 2009, Rolf Gunnarsson, M).

4.1.5 Vilket handlingsalternativ är det bästa

Vilket handlingsalternativ väljs, och varför är detta mest rationellt?

Nedan anges vilket alternativ som valdes samt varför detta är det mest rationella alternativet.

Riksdagen röstade 16 juni 2009 igenom alternativ 3, d.v.s. regeringens förslag. Med utgångspunkt i de ovan redovisade hoten *brist på tillgängliga och användbara förband, otillräcklig rekryteringsgrund* samt *effektivitetsbrist*. Var detta alternativ det mest rationella.

Det valda handlingsalternativet var det som i störst utsträckning försåg Försvarsmakten med tillgängliga och omedelbart användbara förband.

Alternativ 1 och 2 byggde fortsatt på ett värnpliktssystem, vilket innebar en fortsatt problematik avseende att året runt ha tillgängliga och användbara förband. Alternativ 4 innefattade till del stående förband med GSS/K, fast inte i samma utsträckning som det valda alternativet.

Avseende möjligheten att utgöra tillräcklig rekryteringsgrund för Försvarsmaktens samtliga personalkategorier skulle sannolikt alternativ 1 och 2 inte fullt ut kunna lösa detta då de byggde på ett värnpliktssystem, och med det följde en inbyggd problematik att bemanna internationella insatser.

Alternativ 4 är troligen det system som bäst hade kunnat borga för en tillräcklig rekryteringsgrund. Systemet innehåller de fördelar system 3 har avseende kontrakterade och anställda soldater vilka skulle kunna bemanna de internationella insatserna och beredskapsförbanden. Dessutom skulle ett större antal individer grundutbildas än i alternativ 3. I och med detta skulle en större rekryteringsgrund för hemvärdet och officersutbildning finnas.

Gällande effektivitetsbrist är valt alternativ det som bäst omhändertar hotet. I alternativ 1,2 och 4 utbildas i olika utsträckning personal som inte kan användas till Försvarsmaktens samtliga uppgifter. Enligt alternativ 4 måste man aktivt söka sig till en utbildning som syftar till en anställning. Även om inte samtliga utbildade tar anställning borgar systemet, för att en högre andel av de utbildade blir användbara för Försvarsmaktens samtliga uppgifter.

Nedan ses en sammanställning i tabellform över i vilken utsträckning hoten omhändertaras av de olika alternativen.

Alt.	Tillgänglighet	Rekryteringsgrund	Effektivitet	Poäng
1	1	1	1	3
2	2	2	2	6
3	4	3	4	11
4	3	4	3	10

Figur 4:1: Hoten

Även med utgångspunkt i de redovisade målen är alternativ 3 det mest rationella alternativet. Målet *tillgänglighet* är redovisat ovan då frånvaron av just tillgänglighet var ett av hoten.

Gällande målet *användbarhet* är alternativ 3 det alternativ som i störst utsträckning uppfyller målet. Detta av två anledningar. Dels utbildas enbart frivillig personal, och dels är det alternativet med högst andel stående förband. Detta ger sammantaget att fler individer kan användas till Försvarsmaktens samtliga uppgifter. Ett större antal GSS-K bäddar också för en högre förmåga på individnivå och på förbanden dessa ingår i. Individer eller förband som ständigt utbildas och övas erhåller en högre nivå än förband baserade på GSS-T där individerna bara tjänstgör del av tid i Försvarsmakten. Det större antalet förband med denna högre nivå gör att alternativet är det som skapar bäst förutsättningar att lösa uppgifter tillsammans med utländska förband.

Med det möjliggörs också att ge och ta emot militärt stöd enligt solidaritetsförklaringen på ett bättre sätt än de andra alternativen ger.

Vad avser målsättningen att *öka andelen kvinnor* skulle sannolikt varken alternativ 1 eller 2 nå målsättningarna i större utsträckning än befintligt system. De båda systemen gör fortsatt skillnad på män och kvinnor på samma sätt som tidigare. Både alternativ 3 och 4 skulle kunna öka andelen kvinnor då de inte gör skillnad på män och kvinnor. Alternativ 4 är det alternativ som har störst potential

att öka andelen kvinnor i Försvarsmakten då en könsneutral mönstringsplikt skulle råda enligt alternativet. Dock hade det redan med befintligt system riktats kritik mot att under hot om straffansvar kalla in människor till tjänstgöring när det numerära soldatbehovet var så pass begränsat (SOU 2008:98 s. 17). Att då utöka mönstringsplikten ytterligare skulle kunna uppfattas som moraliskt tveksamt.

Nedan ses en sammanställning i tabellform över i vilken utsträckning målen omhändertas av de olika alternativen.

Alt.	Användbarhet	Ta emot/ ge stöd	Andel kvinnor	Poäng
1	1	1	1	3
2	2	2	2	6
3	4	4	3	11
4	3	3	4	10

Figur 4:2: Målsättningarna

Sammanfattningsvis är alternativ 3 det av alternativen som i störst utsträckning omhändertar hot och mål. Både kvantitativt på så vis att det omhändertar flest hot och mål på bäst sätt men även kvalitativt då det är det alternativ som omhändertar de båda huvudmålen i störst utsträckning.

Alt.	Hoten	Målsättningarna	Poäng
1	3	3	6
2	6	6	12
3	11	11	22
4	10	10	20

Figur 4:3: Sammanfattning av i vilken utsträckning alternativen omhändertar hot och målsättningar.

4.2 Analys enl. förhandlingsmodellen

Nedan följer en analys av beslutet ur förhandlingsmodellens perspektiv.

4.2.1 Vilka är aktörerna

Vilka är aktörerna som påverkar beslutet?

Vid en analys av beslutet och de processer som ledde fram till beslutet kan tre huvudsakliga aktörer urskiljas: Socialdemokraterna (S), Moderaterna (M), och Försvarsmakten (FM).

Både S och M har i analyserad tidsperiod varit både i regeringsställning och i opposition. Deras inflytande i frågan har därmed fluktuerat över tid. Tabellen nedan illustrerar i vilka mandatperioder S respektive M har varit i regeringsställning.

År	Ledande regeringsparti
1991 - 1994	Moderaterna
1994 – 1998	Socialdemokraterna
1998 – 2002	Socialdemokraterna
2002 – 2006	Socialdemokraterna
2006 – 2010	Moderaterna

(Datakälla: SCB)

Figur 4:3: Regeringsparti i perioden 1991-2010.

De båda politiska aktörerna S och M personifieras av ett antal försvarsministrar: Anders Björk (M), Thage G. Peterson (S), Björn von Sydow (S), Leni Björklund (S), Mikael Odenberg (M) och Sten Tolgfors (M).

Försvarsmakten som aktör personifieras av överbefälhavarna i analyserad tidsperiod. Överbefälhavarna i perioden framgår av tabellen nedan:

Namn	Överbefälhavare år
Owe Wiktorin	1994-2000
Johan Hederstedt	2000-2003
Håkan Syrén	2004-2009
Sverker Göransson	2009-2015

(Datakälla: Försvarsmakten 2)

Figur 4:4: Svenska överbefälhavare i perioden 1994-2015.

4.2.2 Vilka faktorer påverkar aktörernas uppfattningar och ståndpunkter

Vilka faktorer och händelser påverkar respektive aktörs ståndpunkter?

Nedan följer en redogörelse för viktiga händelser och faktorer som påverkat respektive aktörs ståndpunkter. I redogörelsen framgår även i en kontext på vilket sätt de olika aktörerna påverkat beslutet.

Socialdemokraterna

När S tar makten 1994, efter tre år av borgerligt styre är det med förnyelse i sikte. Med det kalla krigets slut, ett Ryssland som utvecklas i demokratisk riktning, och ett växande EU rättfärdigas en mindre och billigare försvarsmakt. Samtidigt som man vill behålla ideologiska grundpelare som allmän värnplikt och deltagande i internationella insatser vill man nationellt krympa Försvarsmakten. Man vill sammanfattningsvis vid tillfället minska kostnaderna för Försvarsmakten, behålla allmän värnplikt, och öka det internationella engagemanget (Lindberg s. 65-66, 68).

Avseende ekonomiska anslag så har S gått till val på att minska försvarsutgifterna med 10 procent, vilket motiveras med ett allt bättre säkerhetsläge (Lindberg s. 69-70).

Ökat internationellt fokus: 1995 deklarerar försvarsministern att Försvarsmaktens internationella åtagande ska öka. Från en numerär om cirka 400 till att över tiden ha 800-1400 individer insatta. Han påtalar fortsatt vikten av en allmän värnplikt men anger att en sänkning av den nationella försvarsförmågan är acceptabel (Lindberg s. 74-75).

I samband med försvarsbeslut 1996 ökas den internationella ambitionsnivån, och som en konsekvens av detta skall värnpliktsutbildningen utformas så att rekrytering till de internationella insatserna underlättas (prop. 1995/96:12 s.103,115). S uppfattning avseende vikten av värnplikt är i detta läge tydlig. I inledningen av försvarsbeslutets första del återfinns följande:

”Regeringen vill bevara ett demokratiskt folkförsvar. Vi kan aldrig godta att vårt värnpliktsförsvar ersätts av en yrkesarmé. Därför vill regeringen hejda en utveckling, där allt färre totalförsvarspliktiga ges grundutbildning, och som därmed riskerar att leda till en yrkesarmé.” (prop1995/96:12 inledning)

Försvarsministern kritiserar för sin oförmåga att samarbeta med oppositionen och FM. Han anses bryta mot traditionen att låta pragmatism och breda överenskommelser trumfa partipolitik i försvarsfrågor. Vid flertalet tillfällen krävs hans avgång och i januari 1997 ersätts han av Björn von Sydow som förespråkar en modernisering och internationalisering av FM. Han delar sin företrädares uppfattning avseende vikten av allmän värnplikt (Lindberg s. 81-82).

Försvarsmakten anmäler i november 1997 ett budgetunderskott på 10-12 miljarder i perioden fram till 2002. Försvarsministern deklarerar då att detta inte förändrar regeringens internationella ambitioner. Han introducerar argumentet att internationella insatser bidrar till en ökad nationell förmåga i och med de erfarenheter förbanden erhåller. Dock öppnar han upp för att se över hur värnpliktssystemet bättre skulle kunna anpassas för ett ökat internationellt fokus. (Lindberg s. 84-85).

Med propositionen *det nya försvaret* deklarerar försvarsministern i november 1999 att:

”En fortsatt internationalisering krävs. Tiden det tar från det att behovet uppstår till det att en insats kan ske måste förkortas”
(prop. 1999/2000:30 s. 10-18).

Propositionen bygger på överenskommelser mellan S och centerpartiet (prop. 1999/2000:30 s. 10-18). Centerpartiet har liksom S traditionellt varit förespråkare av allmän värnplikt. De ändrar dock tidigt 1999 hållning i frågan. De anger att förändringar på området behöver genomföras och att principer måste förenas med pragmatism.

Propositionen föreslår en reduktion av försvarsbudgeten fram till 2004 med fyra miljarder och en reduktion av antalet värnpliktiga till 15000/år. Den föreslår även, utan att ange hur, att värnplikten måste reformeras från grunden i syfte att uppnå de internationella målen, och att deltagande i internationella insatser bör vara dimensionerande för den nya organisationen. Dock understryks regeringens ogillande av ett system med yrkessoldater och vikten av folklig förankring poängteras (Lindberg s. 95, 99).

Detta ger vid handen att man sedan 1996, av budgetmässiga skäl mer än halverat antalet värnpliktiga (rekryteringsmyndigheten 1).

I september 2002 vinner S riksdagsvalet och Leni Björklund blir ny försvarsminister. Hon inleder med att kritisera resultaten av de senaste årens reform, då hon anser att den genomförts på bekostnad av det nationella försvaret. Sammantaget anser hon att det är dags att sakta ner den pågående reformeringen och att internationella insatser skall bemannas på traditionellt vis (Lindberg s. 129).

I september 2004 överlämnar S propositionen *vårt framtida försvar* till riksdagen. I den framgår att regeringen anser att ett svenskt bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga är av stor vikt och att inriktningen är att Sverige tar huvudansvaret för en styrka tillsammans med Finland (prop. 2004/05:5 s. 48). Eftersom förbanden i denna snabbinsatsstyrka ska kunna lösa uppgift i ett insatsområde tio dagar efter fattat beslut blir en konsekvens att de ingående soldaterna behöver vara anställda.

S förlorar valet: I riksdagsvalet 2006 tappar S ett antal mandat samtidigt som M ökar över tio procentenheter sedan valet 2002. Detta gör att S tappar regeringsmakten, och att alliansen istället tar makten. (valmyndigheten 1, valmyndigheten 2). S är med det i opposition när beslutet att göra värnplikten vilande fattas.

När försvarsberedningen 2008 släpper rapporten *försvar i användning* föreslår de med denna en övergång till ett yrkesförsvar (DS 2008:48 s. 12-13). Denna rapport skriver även S representant Håkan Juholt under.

Juholt har dock inte förankrat innehållet inom partiet, och det är först när den blir offentlig som S får reda på innehållet.

Juholt har en pragmatisk inställning till värnplikten och anser att systemet som bäst förser FM med insatsförmåga är det som skall användas. Uppfattningen att plikten kan överges delas dock inte av partiet, vilket leder till en intern konflikt inom S.

Det råder vid tillfället ett maktvakuum inom S avseende försvarsfrågorna och frågorna i sig har inte hög prioritet. Kanske är det därför Juholt vid tillfället tror sig kunna agera utan att sanktionera sakfrågor med partiet (Lindberg s. 196-200).

När pliktutredningen i oktober 2008 presenterar sitt delbetänkande och föreslår att tjänstgöringsplikten inte längre ska tillämpas, lämnar dock S in ett särskilt yttrande och hävdar att värnplikt fortfarande är den bästa modellen. De pekar på osäkerhetsfaktorer likt ekonomiska och juridiska konsekvenser av att införa föreslaget system (SVD 081030).

När regeringen i mars 2009 presenterar propositionen *ett användbart försvar* (prop. 2008:09/140) är S kritiska och svarar med en motion, vilken redovias under 4.1.3 Motionen röstas ner och istället antas propositionen som innebär att värnplikten läggs vilande och att FM istället personalförsörjs av GSS/K och GSS/T.

Moderaterna

Ur moderaternas perspektiv ger kalla krigets slut en möjlighet att modernisera FM. Detta har under kalla kriget varit omöjligt med hänsyn till de då rådande kraven på stora numerärer i förbanden. Genom att minska antalet värnpliktiga kan resurser frigöras till materiel modernisering.

Internationella insatser uppfattas av M som en sekundär uppgift och de är kritiska till ett ökat internationellt fokus (Lindberg s.66).

M anser att det är ohållbart att hålla fast vid en *allmän* värnplikt. I juni 1997 får de medhåll från riksrevisionsverket som pekar på att det årligen utbildas ca 11 procent fler värnpliktiga än vad som behövs för att personalförsörja krigsförbanden (Lindberg s. 82-83).

I tidsperioden mellan 1994 och 2003 driver S med stöd a centerpartiet en försvarsreform där ett stort invasionsförsvar ersätts av ett mindre insatsförsvar. I denna period är M i opposition men budgetmässigt avviker de inte från S i någon större utsträckning. I sina motioner föreslår de i denna tidsperiod cirka 5 procent högre försvarsanslag än S. Dock skiljer sig det ideologiska innehållet åt. I början av denna tidsperiod har de en mer skeptisk hållning än S till internationella insatser, och de anser att fokus bör ligga på nationellt försvar. De pekar på att det ryska hotet fortfarande är reellt och att Försvarsmaktens personalförsörjnings-

system inte är optimalt för internationella insatser i större omfattning. De anser att värnplikt är en nödvändighet för att kvantitativt och kvalitativt fylla det försvar som ur ett nationellt perspektiv behövs.

M ändrar uppfattning: Tidigt 1997 förändrar dock M gradvis sin nationellt orienterade hållning. De argumenterar för ett starkt nationellt försvar baserat på värnplikt samtidigt som de öppnar upp för möjligheten att öka den internationella förmågan. De föreslår att detta möjligen skulle kunna göras med ett system likt det danska som består av en blandning av värnpliktiga och anställda soldater.

I en motion 2001 föreslår de tre möjliga rekryteringsformer: värnplikt, ett system med värnplikt och yrkessoldater samt ett system bestående av enbart yrkessoldater. Dessa förslag kopplas mot Försvarsmaktens prioriteringar där ett system med enbart värnplikt borde användas om man prioriterar det nationella försvaret medan ett system med enbart yrkessoldater bör användas om man prioriterar internationella insatser. En tolkning av att de anger tre olika rekryteringsformer i motionen skulle kunna vara att de själva inte riktigt vet vilket alternativ de förordar (Lindberg s. 130-132).

Alliansen bildas: 2004 bildas Alliansen, och med detta skapas en gemensam försvarspolicy. Med i alliansen är centerpartiet som tidigare varit med och sanktionerat de S ledda reformerna av FM, folkpartiet som under flera år föreslagit att värnplikt borde ersättas av ett yrkesförsvar, och M och kristdemokraterna som nu tycks anse att internationaliseringen och reformen mot ett insatsförsvar bör fortgå (Lindberg s. 132-133).

2005 presenterar alliansen en gemensam motion där de föreslår att uttagning och placering genom värnplikt skall ersättas av rekrytering av frivilliga (mot 2005/06:Fö10 s. 3).

I september 2006 vinner alliansen valet. Detta med *Nya Moderaterna* i spetsen som har graviterat mer mot den politiska mittensskalan. Med detta koncept ökar M från 15.3 procent i riksdagsvalet 2002 till 26.2 procent 2006 (Valmyndigheten 1, valmyndigheten 2). En styrande princip i förändringsarbetet är att utmana gamla uppfattningar avseende vad moderaterna är och vad de står för. Som ett led i detta förändringsarbete följer en annan syn på försvarsfrågan vilken nu får en mer nertonad roll.

När alliansen vinner valet 2006, river de inte upp den av S initierade försvarsinriktningen. Istället fullföljer de reformeringen genom att introducera konceptet med anställda soldater och genom att öka budgeten för internationella insatser. Mikael Odenberg utses till försvarsminister, och när han tillträder signalerar han att Sveriges internationella förmåga behöver öka och att värnpliktssystemet inte är anpassat för de uppgifter politikerna tilldelat FM (Lindberg s. 153-158).

Sommaren 2007 tillkännager finansminister Anders Borg att försvarsbudgeten skall minskas med 4 miljarder. Detta i syfte att finansiera skattesänkningar som M gått till val på. Detta har dock inte sanktionerats av försvarsministern som inte känner till planerna förrän dessa offentliggörs. Situationen leder till en konflikt inom M som resulterar i att försvarsministern avgår.

En ny försvarsminister: Ny försvarsminister blir Sten Tolgfors som delar finansministerns och statsministerns syn på försvarsanslagen. Som en konsekvens av budgetnedskärningarna tvingas M bryta vallöftet om att dubbla Försvarsmaktens internationella åtaganden (Lindberg s. 168-172).

I november 2007 tillkännager försvarsministern att ett arbete med att ta fram ett nytt personalförsörjningssystem för FM baserat på frivillighet skall påbörjas under kommande vår. Att påbörja detta arbete är möjligt eftersom det nya insatsförsvaret inte kommer behöva större förbandsmassor utan man talar om en ny organisation med 5000 soldater. Med så små volymer behöver man inte tvinga folk till tjänstgöring, utan man räknar med att kunna bemanna FM på frivillig basis (Lindberg s. 174-175).

När Ryssland 2008 invaderar Georgien, och militärt avgör konflikten på två dygn får försvarsministern ytterligare ett argument för att implementera ett yrkesförsvaret. Han drar slutsatsen att Sverige behöver ett mer tillgängligt, flexibelt och användbart insatsförsvaret (SVD 080817).

När pliktutredningen presenterar sitt delbetänkande i oktober 2008 föreslås att tjänstgöringsplikten inte längre ska tillämpas, utan ersättas av en tre månader frivillig grundutbildning. Försvarsministern är nöjd med delbetänkandet och hävdar att förslaget skulle göra det lättare att få fram soldater till internationella insatser och att kvaliteten inom FM skulle öka om förslaget realiserades (SVD 081030).

19 mars 2009 överlämnar försvarsministern inriktningspropositionen *ett användbart försvar* till riksdagen. Enligt denna skall fr.o.m. 1 juli 2010 värnplikten ersättas av förband bestående av GSS/K och GSS/T (prop. 2008/09:140 s.1). Försvarsministern pekar på det moralsikt tveksamma i att tvinga soldater att tjänstgöra när det finns möjlighet att på frivillig basis rekrytera tillräckligt många (Lindberg s. 216).

Den 26 juni 2009 röstas propositionen igenom i riksdagen med siffrorna 153 röster för och 150 röster emot (protokoll 2008/09:133) och med det lämnar Sverige en 109 årig tradition av värnplikt.

Försvarsmakten

FM delar vid kalla krigets slut moderaternas uppfattning om att en modernisering behövs. Ett minskat antal värnpliktiga välkomnas då det frigör ekonomiska resurser för modernisering men även eftersom man noterat en trend med allt sämre fysisk och mental hälsa bland de mönstrande. Man anser att de säkerhetspolitiska osäkerheterna i närområdet är stora och att det är för tidigt att genomföra några större organisatoriska förändringar. Man ser inget annat alternativ än att behålla värnplikten (Lindberg s. 67, 68).

ÖB är kritisk till försvarsbeslut 1996, och bekymras över bristen att hantera ett väpnat angrepp försvarsbeslutet kan leda till. Han pekar på att Rysslands militära nedförsbacke har vänt och bedömer att de runt år 2000 återigen kommer ha förmåga att anfälla exempelvis Sverige (Svd 960922).

I november 1997 deklarerar FM att det saknas 10- 12 miljarder fram till 2002. Som förklaring anges bl.a. de ökade internationella ambitionerna (SVD 971111). FM anser inte att ett ökat engagemang i internationella insatser är till gagn för förmågan av att försvara Sverige. Tvärtom hänvisar ÖB till U.S.A. där erfarenheterna visat att stridsförmågan nedgår efter genomförda fredsbevarande insatser (Lindberg s. 86).

I syfte att finansiera nedskärningarna 1998 vill ÖB minska de årliga värnpliktskullarna från 34000 till 23000 individer. Detta beviljas inte av försvarsministern som anser att just allmän värnplikt är försvarspolitikens enda helig ko (Lindberg s. 70).

ÖB föreslår yrkessoldater: I maj 1999 presenterar ÖB vad han ser som den enda lösningen för att komma till rätta med problematiken avseende att personalförsörja det ökande internationella åtagandet politikerna vill ha. Enligt förslaget ska FM med start 2002 anställa soldater enkom i syfte att hantera internationella insatser. Detta är dock i grunden ingen lösning FM vill ha, utan bara ett sätt att lösa problematiken kring ett ökat internationellt engagemang (Lindberg s. 98-99).

I maj 2000 tillträder Johan Hederstedt som ny överbefälhavare. Hederstedt har tidigare varit Björn von Sydows rådgivare och han är en av få generaler som delar försvarsministerns uppfattning avseende vikten av internationalisering och att en sådan kan uppnås med befintligt system. Han ser internationella insatser som värdefulla övningstillfällen och föreslår att alla officerare ska ha inskrivet i sina anställningsavtal att utlandstjänst skall genomföras 2-3 gånger under karriären. Att tillsätta Hederstedt borgar alltså ur ett politiskt perspektiv för en fortsatt internationalisering samtidigt som den politiskt viktiga värnplikten kan behållas (Lindberg s.86, 107-111).

ÖB ändrar uppfattning: Efter ett tag sänder dock Hederstedt signaler om att i viss mån ändrat uppfattning. Sommaren 2000 anger han att han inte längre är säker att en ökad internationalisering kan uppnås enbart genom att reformera värnplikten. Han anger att minst 1000 soldater behöver vara omedelbart gripbara, och att detta innebär att dessa behöver vara anställda (Lindberg s. 113).

I mars 2002 presenterar ÖB sin plan för framtiden. Han önskar då en snabbare transformering och en ökad internationell förmåga. Redan 2001 skickar Sverige trupp till Afghanistan, inledningsvis ett 40 tal specialförbandsoperatörer. ÖB vill dock tudubbla bidraget. Det är just denna typ av situation man snabbt vill ha förmåga att hantera vilket man inte fullt ut har. Detta ställer krav på att öka förändringshastigheten, och värnplikten behöver kompletteras med kontrakterade soldater menar ÖB (Lindberg s. 128).

I november 2006 ersätts Hederstedt av Håkan Syren som överbefälhavare. Han värdesätter värnplikten och anser att villigheten att på sikt genomföra utlandstjänst skall vara en styrande faktor vid mönstring. Samtidigt anser han att ett från grunden förändrat personalförsörjningssystem behöver utredas (DN 040117).

Under första delen av 2008 bidrar Sverige med 2350 tillfälligt anställda soldater till EU:s snabbinsatsstyrka (NBG 08). Deltagandet blir kostsamt ekonomiskt, men även personellt och materiellt. 2007 får 800 värnpliktiga som ska rycka in inte påbörja sin värnplikt. Detta eftersom det inte finns tillräckligt med officerare att utbilda dessa. En mängd officerare som tidigare utbildat värnpliktiga behövs nu istället för att arbeta med NBG 08.

ÖB presenterar i maj 2008 förslag på tre olika personalförsörjningssystem för att bättre hantera den ökade efterfrågan på förband till internationella insatser. Samtliga tre förslag innefattar i olika utsträckning anställda soldater. ÖB får dock inte politiskt gehör för sina förslag (Lindberg s. 163-167).

Pliktutredningen presenterar sitt delbetänkande i oktober 2008 och med den föreslås att tjänstgöringsplikten ska bli vilande och 1 juli 2010 ersättas av en frivillig grundutbildning (SVD 081030). ÖB anger då i en rapport att det är oklart om en ny organisation kan träda i kraft redan sommaren 2010. Ur ett försvarsmaktsperspektiv behöver värnpliktssystemet behållas minst intill 2011 och därefter får man inleda med att rekrytera ur magasinet med f.d. värnpliktiga (Lindberg s. 214).

I mars 2009 tar Sverker Göransson över som överbefälhavare. Han uttrycker omedelbart skepticism mot den kommande förändringen. Han pekar på avsaknaden av folkförankring, och vill ha kvar inslag av det gamla systemet, exempelvis mönstring (Lindberg s. 214-215).

4.2.3 Hur påverkar aktörerna beslutet

Hur påverkar respektive aktör beslutet?

Ovan kan man, i en kontext utläsa hur de olika aktörerna har påverkat beslutet. Sammanfattningsvis har alla tre aktörer, på olika sätt och i olika utsträckning påverkat beslutet.

S har påverkat beslutet primärt genom att de som ledande regeringsparti under 12 år varit drivande i reformen från invasionsförsvar till insatsförsvar med ett allt större internationellt fokus. Det är denna utveckling som leder fram till en situation där befintligt system inte längre är ändamålsenligt. Vidare är det sannolikt att Håkan Juholts, av partiet icke sanktionerade hållning i försvarsberedningen också påverkat beslutet. Eftersom Juholt anger för Tolgfors att partiet står bakom förslagen i rapporten *försvar i användning* tror Tolgfors att det finns samsyn regeringen och oppositionen emellan. När sedan motsatsen visar sig är bollen redan i rullning och processen så långt gången att Tolgfors väljer att bortse från S avvikande uppfattning.

M påverkar beslutet genom att de 2006 väljer att fortsätta den av S initierade transformeringen. Men framförallt påverkar de beslutet genom att de aktivt, trots oppositionens ogillande driver igenom propositionen *ett användbart försvar*, och med detta ersätter värnpliktssystemet med ett yrkesförsvar.

FM påverkar beslutet genom att vid upprepade tillfällen, över en längre tidsperiod föreslå olika personalförsörjningssystem som involverar anställda soldater.

Vidare har sannolikt NBG08 och konsekvenserna det fick när bidraget svällde till mer än det dubbla (Försvarsmakten 3) tjänat som katalysator i processen mot ett system baserat på anställda och kontrakterade soldater.

4.2.4 Hur kan nuvarande beslut förklaras

Hur kan fattat beslut förklaras?

Beslutet kan med förhandlingsmodellen som analysperspektiv förklaras med tre huvudpunkter vilka redovisas nedan.

Beslutet kan härledas till moderaternas transformering till nya moderaterna. Efter valförlusten 2002 omformas moderaterna till mer av ett mittenparti. Partiprogramet förändras, och många konservativa värderingar lämnas. Nya Moderaterna skulle med denna transformering bli det nya arbetarpartiet och locka till sig nya väljare (Lindberg s. 252). Reinfeldt var tydlig med att partiet inte skulle återgå till vad det en gång var, utan att en verklig förändring var ett faktum (Lindberg s. 196). För nya moderaterna erbjöd en formell övergång från ett

värnpliktsförsvar till ett yrkesförsvar en möjlighet att sända ett tydligt budskap. Nämligen att moderaterna inte längre var samma gamla konservativa parti man en gång varit, utan att man nu var ett förändringarnas parti. Samtidigt som man genom handlingskraft kunde visa att man fortfarande var det tongivande partiet när det kom till försvarsfrågor. Det var för moderaterna alltså inte primärt en fråga om väl avvägd försvarspolitik, utan snarare en fråga om signalvärde i kombination med pragmatik som redovisas i stycket nedan (Lindberg s. 218-219, 226, 241).

Steget att övergå till ett yrkesförsvar var inte så stort att ta eftersom motpolen, det vill säga allmän värnplikt i realiteten inte längre existerade. *Plikten* hade i och med ett ökat internationellt fokus, ersatts av *frivillighet*. Denna frivillighet syftade till öka andelen värnpliktsutbildade som gjorde utlandstjänst.

Den en gång *allmänna*, värnplikten som berörde alla tjänstedugliga män hade gradvis ersatts av en *utvald* värnplikt för ett fåtal. Eftersom den tidigare nämnda frivilligheten inte fick önskad effekt valde man att höja ribban för att få genomföra värnplikt. Exempelvis infördes krav på fullständiga gymnasiebetyg, fullgod syn och fullgod hörsel. Detta skulle sammantaget ge bättre förutsättningar att hantera komplexa situationer vid internationell tjänstgöring.

Värnplikten som tidigare genomförts på mer eller mindre *oavlönad* basis utvecklades i riktning mot att genomföras mot *betalning*. I syfte att göra värnplikten mer attraktiv höjdes såväl dagersättningen som utryckningsbidraget. Innan höjningen var utryckningsbidraget 4500 kronor. Efter höjningen kunde vissa värnpliktiga få så mycket som 40000 kronor i utryckningsbidrag (Östgöta Correspondenten 020806).

Mönstringen som tidigare genomfördes av samtliga män gjordes av allt färre (Rekryteringsmyndigheten 2, Rekryteringsmyndigheten 3). Istället skulle *reklamkampanjer* generera intresse för Försvarsmakten och internationella insatser.

Vidare hade huvudsyftet med allmän värnplikt, att *skydda Sverige* mot ett väpnat angrepp ersatts av att personalförsörja de *internationella insatserna*.

Sammantaget hade när beslutet fattades den allmänna värnplikten i realiteten redan gradvis avskaffats. Den var vid tillfället bara en chimär och kunde med ett pragmatiskt förhållningssätt även formellt överges (Lindberg s. 138-148).

Beslutet möjliggjordes formellt genom att M hade parlamentariskt stöd att driva igenom frågan utan oppositionen. Inledningsvis tror Tolgfors att S stödjer detta då Juholt i samband med framtagandet av försvarsberedningens rapport *försvar i användning* garanterar Tolgfors att han har partiets stöd i det framtagna förslaget. När det visar sig att så inte är fallet väljer M att fortsätta implementeringen utan stöd av S eftersom detta inte behövs.

4.3 Analyssammanfattning

Nedan följer en sammanfattning av analysresultaten för respektive modell.

4.3.1 Rationella aktörsmodellen

Bristen på tillgängliga användbara förband, otillräcklig rekryteringsgrund samt effektivitetsbrist i FM gjorde att man började titta på andra personalförsörjningssystem än det befintliga. Man ville ha ett system som gav en ökad användbarhet och tillgänglighet av Försvarsmaktens insatsorganisation. Med detta skulle man kunna hantera de ovan nämnda bristerna. Ett antal olika handlingsalternativ övervägdes, och det som till slut valdes var det som under 4.1.3 benämns *Alternativ 3 – Regeringens förslag*. Detta var det mest rationella handlingsalternativet då det var det handlingsalternativ som i störst utsträckning både ur ett kvalitativt och ett kvantitativt perspektiv omhändertog hoten och uppfyllde målen.

4.3.2 Förhandlingsmodellen

Det finns tre olika aktörer som i olika utsträckning bidrar till beslutet.

S har under tre mandatperioder i regeringsställning drivit igenom en rad reformer för FM syftandes till att kunna öka Försvarsmaktens internationella engagemang. Detta ledde med tiden fram till en situation där den allmänna värnplikten i realiteten var avskaffad, och beslutet att överge den blev i praktiken en formsak.

FM bidrar till beslutet genom att vid upprepade tillfällen föreslå en övergång från värnplikt till olika personalförsörjningssystem som involverar anställda soldater. Detta i syfte att kunna lösa de politiskt ställda uppgifterna och målsättningarna.

M är den aktör som driver igenom beslutet. Detta är möjligt då de med alliansen i ryggen har parlamentariskt stöd att driva igenom beslutet utan oppositionens godkännande. För M är beslutet primärt inte ideologiskt grundat, utan det centrala tycks vara att signalera att nya moderaterna inte är det konservativa parti man en gång var, och att man är beredd att överge gamla konservativa hållningar. Parallellt med detta vill man visa handlingskraft inom försvarspolitiken.

4.3.3 Sammanfattning

Sammanfattningsvis bidrar rationella aktörsmodellen till en delförklaring av frågan och förhandlingsmodellen bidrar med en delförklaring av frågan. Med den rationella aktörsmodellen besvaras varför befintligt system övergavs, medan förhandlingsmodellen besvarar varför beslutet fattades när det fattades. Vidare ger förhandlingsmodellen en förståelse för vilka faktorer som möjliggjorde beslutet. Sammantaget bildar de båda förklaringarna en syntes som besvarar forskningsfrågan.

5 Slutsatser

I följande kapitel besvaras forskningsfrågan, en diskussion kring beslutet förs och kapitlet avslutas med förslag på vidare forskning.

5.1 Svar på forskningsfrågan

Jag avser nedan besvara forskningsfrågan som lyder:

”Vilka faktorer ledde fram till riksdagens beslut att ersätta värnpliktsystemet med ett yrkesförsvar?”.

Det fanns rationella skäl till att överge befintligt personalförsörjningssystem. Med ökande internationella ambitioner och minskade värnpliktskullar fanns helt enkelt inte tillräcklig rekryteringsgrund för att personalförsörja Försvarmaktens samtliga personalkategorier. Vidare aktualiserade kriget i Georgien 2008 behovet av omedelbart tillgängliga förband, vilket med befintligt personalförsörjningssystem saknades stora delar av året.

Att valet föll på ett system baserat på stående och kontrakterade förband och att man inte alls behöll inslag av värnplikt kan förklaras med moderaternas vilja att signalera att man kapat banden med det gamla konservativa arvet och att det nu var en ny inriktning på politiken man förde. Beslutet möjliggjordes eftersom M vid tillfället hade parlamentariskt stöd att rösta igenom förändringen i riksdagen utan stöd av oppositionen.

Det kärnfulla svaret på forskningsfrågan blir därmed:

I och med en förändrad inriktning för Försvarmakten var befintligt system inte längre ändamålsenligt. Man bytte system till det system som utefter rådande omständigheter var det mest rationella. Detta drevs igenom av M som vid tillfället hade parlamentariskt stöd att göra detta utan oppositionen.

5.2 Diskussion

När riksdagen röstade igenom propositionen 2009 var det utan folkligt stöd, utan stöd från oppositionen, och med tveksamhet från FM som ville göra detta senare och gradvis (Lindberg s. 220-222).

Beslutet var inte fullt ut analyserat, och det var för M viktigt att snabbt få det nya systemet på plats. Detaljer fick helt enkelt hanteras efterhand. Tydliga exempel på detta är att man varken inväntade pliktutredningen (SOU2009:63) eller FOI utredningen *frivilliga soldater istället för plikt* innan man fattade beslut.

Man tycks inte heller i någon större utsträckning värderat kartläggningen av olika personalförsörjningssystem som jag redogör för under punkten 1.1.1. Detta trots att oppositionen belyser dess innehåll i sin motion där de presenterar sitt förslag till personalförsörjningssystem (mot. 2008/09:Fö5 s. 6). Kanske var man inom M angelägen om att få igenom förändringen innan riksdagsvalet hösten 2010. Kanske skulle ett förändrat parlamentariskt läge efter valet kunna omöjliggöra att systemet implementerades utan oppositionens stöd, och sannolikt ville man innan valet signalera handlingskraft.

5.3 Förslag på vidare forskning

En fråga som under arbetets gång dykt upp och som skulle kunna utgöra uppslag till framtida forskning är frågan om hur stor påverkan FM har haft i beslutet. Som jag beskriver under 4.2.3. har FM påverkat beslutet genom att vid upprepade tillfällen föreslå en övergång till personalförsörjningssystem som innehåller anställda soldater. Jag har dock inte lyckats identifiera vad som är hönan och vad som är ägget i frågan. Är det så att FM, av kulturella skäl inkommer med förslag, eller vad som inom FM kallas *positiv rapportering* i syfte att lösa ställda uppgifter? Eller är det så att FM aktivt påverkar, och får politikerna att fatta de beslut FM vill? Denna fråga har jag av utrymmesskäl inte besvarat, och sannolikt skulle frågan ensam kunna utgöra ett uppsatsämne.

Om svaret på frågan blir ja skulle det finnas anledning att titta närmre på i vilken utsträckning FM påverkar det politiska beslutsfattandet i andra frågor, exempelvis NATO-medlemskap eller ett ökat militärt samarbete inom EU.

6 Referenser

Aftonbladet, 2017. ”värnplikten har återinförts i Sverige”. Nyhetsartikel. 2017-03-02.[elektronisk]Tillgänglig:

<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/3aq80/varnplikten-har-aterinfors-i-sverige>

Hämtdatum 2019-02-27

Allison, Graham & Philip Zelikow, 1999 [1971]. Essence of decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. New York: Longman

Christoffer, Karlberg 2010. ”Värnpliktens vara eller icke vara” – En argumentationsanalys av riksdagsdebatten om försvarsproposition 2008(09:140, angående Svenska försvarsmaktens framtida personalförsörjning. Självständigt arbete i krigsvetenskap på grundnivå. Stockholm, Försvarshögskolan.

Dagens Nyheter, 20040117, Nya nedskärningar väntar försvaret, nyhetsartikel

DS 2008:48 Försvar i användning

Esaiasson Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns & Lena Wängnerud, 2017. Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad. Upplaga 5:1. Stockholm: Wolters Kluwer.

FIB 2013:4 Försvarsmaktens interna bestämmelser om grundtillsyn av militära fordon

FOI MEMO 2520 Soldatförsörjning- Redogörelse för modellerna i Danmark, Nederländerna och Spanien

Försvarsmakten 1 = Försvarsmaktens webbplats, ”värnplikten genom åren” [elektronisk] Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/varnplikt-under-109-ar/> Hämtdatum 2019-03-05

Försvarsmakten 2 = Försvarsmaktens webbplats, ”Alla våra överbefälhavare” [elektronisk] Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/alla-vara-overbefalhavare/> Hämtdatum 2019-04-11

Försvarsmakten 3 = Försvarsmaktens webbplats, ”NBG 08 var väl förberedd”
[elektronisk] Tillgänglig: <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2010/10/nbg-08-var-val-forberedd/> Hämtdatum 2019-04-16

Hedmark, Stefan, 2012. “Plutonchefen – administratör och krigare?": En enkätstudie om hur plutonchefen upplever att arbetsinnehållet påverkats av arbetsgivarrollen. Självständigt arbete i krigsvetenskap på avancerad nivå (D uppsats). Stockholm, Försvarshögskolan.

Hultqvist, Peter, 2017. Försvarsminister intervju 2017-03-02 [elektronisk]
Tillgänglig: <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/3aq80/varnplikten-har-aterinforts-i-sverige> Hämtdatum 2019-02-27

Ingesson, Tony, 2019. Universitetslektor. Föreläsning 14 februari 2019

Lindberg, Mårten 2019. Icke namngiven doktorsavhandling, ej publicerad, Lund, Lunds universitet.

Motion 2005/06:Fö10 En ändamålsenlig styrning och förvaltning för försvaret

Motion 2008/09:Fö5 med anledning av prop. 2008/09:140

Proposition 1995/96:12 “Totalförsvaret I förnyelse”

Proposition 1999/2000:30 Det nya försvaret

Proposition 2004/05:5 Vårt framtida försvar

Proposition 2008/09:140 ett användbart försvar

Regeringsbeslut 3 FÖ 2016/01252/MFI, Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt, 2016

Rekryteringsmyndigheten 1= Rekryteringsmyndighetens webbplats, ”Statistik”
[elektronisk]Tillgänglig:
<https://www.rekryteringsmyndigheten.se/contentassets/50cec14487104438ad9c297d084587fd/statistik1996.pdf> Hämtdatum 2019-14-15

Rekryteringsmyndigheten 2 = Rekryteringsmyndighetens webbplats, ”Statistik”
[elektronisk]Tillgänglig:
<https://www.rekryteringsmyndigheten.se/contentassets/50cec14487104438ad9c297d084587fd/statistik2006.pdf> Hämtdatum 2019-04-16

Rekryteringsmyndigheten 3 = Rekryteringsmyndighetens webbplats, ”Statistik”
[elektronisk]Tillgänglig:
https://www.rekryteringsmyndigheten.se/contentassets/50cec14487104438ad9c297d084587fd/statistik_monstring2008.pdf Hämtdatum 2019-04-16

Riksdagen protokoll 2008/09:133

Riksdagsdebatt 12 juni 2009 = Riksdagens webbplats, ”Försvarets inriktning”
[elektronisk]Tillgänglig: http://www.riksdagen.se/sv/webb-tv/video/debatt-om-forslag/forsvarets-inriktning_GW01FöU10 Hämtdatum 2019-04-23

SCB = Statistiska centralbyråns webbplats, ”Från fem till åtta partier i riksdagen”
[elektronisk] Tillgänglig: <https://www.scb.se/hitta-statistik/artiklar/2015/fran-fem-till-atta-partier-i-riksdagen/> Hämtdatum 2019-04-11

SOU 2008:98 Totalförsvarsplikten i framtiden

SOU 2009:63 Totalförsvarsplikt och frivillighet

SOU 2010:86 Personalförsörjningen i ett reformerat försvar

Svenska Dagbladet, 19960922, Rysslands armé kan snabbt restaureras – ÖB
varnar för ett försvagat svenskt försvar, nyhetsartikel

Svenska Dagbladet, 19971111, Miljardunderskott väntar försvaret, nyhetsartikel

Svenska Dagbladet, 20080817, Försvaret måste bli snabbare, nyhetsartikel

Svenska Dagbladet, 20081030, Frivilligt göra värnplikten, nyhetsartikel

Svensson, Johan, 2011. “Makten att sätta agendan”: En studie kring övergången till ett frivilligt personalförsörjningssystem i Försvarsmakten. Självständigt arbete I krigsvetenskap på avancerad nivå (kandidatexamen). Stockholm, Försvarshögskolan.

Sveriges radio, 2010. ”Nu har riksdagen avskaffat värnplikten”. Nyhetsartikel
2010-05-19. [elektronisk]Tillgänglig:
<https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2993&artikel=3709597>
Hämtdatum 2019-02-27

Thurén, Thorsten, 2007, Vetenskapsteori för nybörjare. Stockholm Liber AB.

Valmyndigheten 1 = Valmyndighetens webbplats, ”Valresultat 2002” [elektronisk]
Tillgänglig:
<https://www.val.se/valresultat/riksdag-landsting-och-kommun/2002.html>
Hämtdatum 2019-04-16

Valmyndigheten 2 = Valmyndighetens webbplats, ”Valresultat 2006” [elektronisk]

Tillgänglig:

<https://www.val.se/valresultat/riksdag-landsting-och-kommun/2006.html>

Hämtdatum 2019-04-16

Östgöta Correspondenten, 20020806, Höjt bidrag ska locka frivilliga, nyhetsartikel