

Policyentreprenörer

Har de påverkat transformationen av röjdykarförmågan?

Mattias Styrhagen

Abstract

Divers from the Swedish Navy who specialize in explosive ordnance disposal are renowned for their professionalism and expertise. This study sheds light on the transformation that began at the start of the new millennium in an effort to become more adaptable and compatible with partners. The research was conducted through a qualitative study that comprised of directed open interviews. Multiple Stream Framework by Kingdon (2011) is the theory that has been applied. The theory is utilized to identify and comprehend the process of policy change and the various factors involved. According to Kingdon (2011), policy entrepreneurs are essential to the process of modifying a policy. The study identifies the presence of policy entrepreneurs who seized the opportunity presented by the government's announcement of new guidelines for the Swedish armed forces. These policy entrepreneurs have been identified as Navy personnel working on a lower level within the mine clearance diver branch. Despite minimal support from higher command, these policy entrepreneurs were able to change the profile of the Swedish Navy mine clearance divers during a period of budget cuts and reorganization in the armed forces. The new profile consisted of competencies of conventional and unconventional explosive ordnance disposal ashore.

Nyckelord: Röjdykarfunktionen, Marinen, Transformation, Policyentreprenörer

Antal ord: 9728

Innehållsförteckning

1	Inledning	3
1.1	Forskningsfråga.....	5
1.2	Syfte	5
1.3	Målsättning.....	5
1.4	Relevans	6
1.5	Bakgrund till hypotes	6
1.5.1	Hypotes.....	6
1.6	Definitioner	6
1.7	Avgränsningar	7
1.8	Tidigare forskning och studier	7
1.9	Disposition	8
2	Teori	9
2.1	Multiple Stream Framework (MSF).....	9
2.1.1	Problemströmmen	10
2.1.2	Policyströmmen.....	10
2.1.3	Politikerströmmen	11
2.1.4	Policyfönster.....	12
2.1.5	Policyentreprenören	12
2.1.6	Kritik	12
3	Metod och material	14
3.1	Genomförande	14
3.2	Intervjuer	14
3.2.1	Intervjuförfarande.....	15
3.2.2	Etik	15
3.2.3	Intervjufrågor	15
3.2.4	Sammanfattning	16
3.3	Material	17
3.3.1	Äkthet	17
3.3.2	Oberoende	17
3.3.3	Samtidighet.....	17
3.3.4	Tendens	18
3.3.5	Primärkällor.....	18
3.3.6	Sekundärkällor	18
4	Empiri	19

4.1	Bakgrund	19
4.2	Försvarsbeslut år 2000 ”Det nya försvaret”	19
4.2.1	Det nya försvaret	19
4.2.2	Sammanställning av försvarsbeslut år 2000	20
4.3	Försvarsbeslut år 2004 ”Vårt framtida försvar”	22
4.3.1	Vårt framtida försvar	22
4.3.2	Totalförsvarsuppgifter	23
4.3.3	Sammanställning av försvarsbeslut år 2004	23
4.4	Uppgifter 2023	24
5	Transformationen	25
5.1	Händelseförloppet	25
5.2	Förbandsanda	27
6	Policyentreprenören	29
6.1	Generell argumentation	29
6.2	Stridsteknisk nivå	29
6.3	Taktisk nivå	31
6.4	Operativ/strategisk nivå	32
7	Slutsatser	33
7.1	Vidare forskning	34
	Referenser	36
	Primärkällor	36
	Sekundärkällor	37
	Artiklar, rapporter och skrivelser	37
	Elektroniska källor	38

Bilaga 1-Intervjuer

Bilaga 2-Förkortningar

1 Inledning

Policyentreprenör är en individ, grupp eller företagsaktör som investerar resurser, tid, rykte och pengar för vinster i form av materialistiska, målmedvetna eller solidariska fördelar (Kingdon, 2011, s.179). Förklaring vad policyentreprenörer är kommer senare i studien och beskrivs i teoridelen kapitel 2, Multiple Stream Framework (MSF) (Herweg m.fl. 2017, s.28).

Röjdykarfunktionen uppstod på 1950-talet och har alltjämt utvecklats till vad det är idag. Hotet från sjöminor har varit dimensionerande för Marinens sjöminröjning sedan början på 1900-talet och förmågan inom minröjning har byggts upp allt eftersom materiel och hotbilder förändrats (Sjövall, 2023-03-22).

Röjdykning innebär att man med hjälp av humandykning¹ omhändertar ammunitionseffekter² genom att de antingen destrueras eller bärgas. Historiskt sett ingår röjdykarfunktionen i marinens minröjningsförmåga som primärt syftar till att säkerställa rörlighet för både militär och civil sjöfart. Dykaren kan både lokalisera och destruera ammunitionseffekter med hjälp av olika tillvägagångsätt och tekniker. Några av Samlingsnamnen för ammunitionsröjning benämns *Explosive Ordnance Disposal* (EOD), *Under Water Munition Disposal* (UMD), *Improvised Explosive Device Disposal* (IEDD) samt *Counter Improvised Explosive Device* (C-IED). Fler samlingsnamn och förkortningar finns att ta del av i bilaga 2, förkortningar.

Trots drastiska beslut och nedskärningar som följde efter försvarsbesluten år 1999/2000 samt år 2004 (Prop. 1999/2000:30, Prop. 2004/05:5) utvecklades röjdykarförmågan i positiv riktning och funktionen växte. Bland annat förändrades personalramarna Skredsvik från icke existerande personalramar till åtta stycken heltidsanställda individer. I samma period omfördelades det materiel inom Försvarsmakten (FM) där Röjdykarfunktionen tilldelades en fordonspark i form av lastbilar och terränggående fordon som terrängbil 16³ (Ljungqvist, 2023-03-24). I perioden för denna studie förändrades även röjdykarförmågan med ytterligare förmågor och kompetenser som innebar att det även fokuserades på att ha förmågan att omhänderta ammunitionseffekter som lokaliserades på land eller i anslutning till hamnområden (Sjövall, 2023-03-22). Röjdykarfunktionen fanns och ska finnas representerad i Marinen på de sjögående förbanden, skolor och kompetenscentrum. Vid tiden för denna studie i början på 2000-talet var röjdykarförmågan placerad på minröjningsfartygen samt till del vid en av Marinens baser, Skredsvik.

¹ Ett begrepp för dykning utförd av människor.

² Ammunitionseffekter innebär en bred rad av militära vapendelar och vapenbärare så som, minor, torpeder, sjunkbomber, raketer, dock ej begränsat till dessa.

³ Terrängbil 16 kallas i folkmun för "Galten" och är en fyrhjulsdriven terrängjeep som är avsedd för trupptransport samt uppfyller krav för min och splitterskydd.

Omorganiseringen av Marinen och de ingående förbanden kommer belysas under kapitel 4, där försvarsbesluten inom perioden förklaras mer ingående.

Det säkerhetspolitiska läget förändras konstant över tiden och FM är likt övriga svenska myndigheter politiskt styrd och således beroende av politiskt fattade beslut avseende inriktning och ekonomi. Regering och riksdag sätter inriktningen för FM genom försvarsbeslut som ska tydliggöra och staka ut vägen för FM.

Inledningen av 2000-talet beslutades och genomfördes två försvarsbeslut. Försvarsbesluten präglades av nedläggningar och geopolitiska prioriteringar med förändrat säkerhetspolitiskt fokus (Prop. 1999/2000:30, Prop. 2004/05:5). Vid tillfället för försvarsbesluten var den generella uppfattningen att den eviga freden rådde i Europa och ingen motståndare syntes vid horisonten (Abrahamsson, 2023-03-25). Berlinmurens fall 1989 och Sovjetunionens upplösning 1991 gjorde sig fortfarande påmind och förstärkte bilden av att Europa hade gått in i en tid av liberalism där krig inte bara sågs som en kostnadskalkyl utan endast ansågs vara legitimt i självförsvarssyften (Gustavsson m.fl. 2021, s.95). Det är med ett hermeneutiskt synsätt förståeligt att ledare runt om i Europa inklusive i Sverige, valde fortsatt nedrustning i denna tidsperiod. Förståelsen och känslan av att Europa var på väg mot ljusare tider i och med Berlinmurens fall och Sovjetunionens upplösande, öppnar upp för ett hermeneutiskt synsätt (Thurén 2019, s.111). Runt om i Sverige fanns det arméregementen och flygflottiljer som lades ned men även marinens förband berördes. I försvarsbeslut år 1999/2000 samt 2004 genomfördes en rad nedläggningar av förband och funktioner inom FM (Prop. 1999/2000:30, Prop. 2004/05:5). Det beslutades bland annat att kustartilleriet, som tillsammans med sjöstridskrafterna utgjorde en del av Marinen skulle läggas ned. Som ett resultat av försvarsbeslut år 1999/2000 lades Berga örlogsbas ned och 4:e minkrigsflottiljen tillsammans med övriga funktioner flyttades ut till Muskö örlogsbas.

Försvarsbeslut år 1999/2000 (det nya försvaret) samt år 2004 (vårt nya försvar) innebar ett klart och tydligt paradigmskifte. FM gick från en organisation som fokuserade på att möta en invasion av främmande makt inom eller i anslutning till Sveriges gränser till att koncentrera sig på internationell verksamhet tillsammans med partners. Det säkerhetspolitiska läget skulle säkerställas genom internationellt deltagande med Bryssel som centrum och med partners (Thörnqvist, 2023-03-23). Försvarsbesluten i perioden för studien fokuserade enligt tidigare resonemang på internationellt deltagande men det innebar även förändrade hotbildsanalyser som krävde ett omtag för röjdykarförmågan. På gräsrotsnivå identifierades kommande behov av kompetensuppbyggnad inom ammunitionsröjning tidigt och förmågor byggdes upp med förförståelsen att de framtida kraven såg annorlunda ut (Thein, 2023-03-22). Viktiga åtagande för röjdykarförmågans utveckling är framför allt *Nordic Battle Group* (NBG), Marinens Insatsstyrka Minröjning (IM) samt Afghanistaninsatserna *International Security Assistance Force* (ISAF) som är intressanta att titta närmre på (Rådström, 2023-03-28). NBG, IM samt ISAF tas upp senare under kapitel 5. Transformationen.

FM förändrade inriktning färdigställs och genomförs med försvarsbeslut år 2004 som tydligt beskriver vilken ambition som ska gälla för nationell förmåga samt

internationella insatser. Förändrad inriktning beskrivs även det närmre under kapitel 5. Transformationen.

Avsikten med denna studie är att med bakgrund av ovanstående och med nämnda försvarsbeslut, studera eventuella policyentreprenörer och vilken roll de haft under transformationen av röjdykarfunktionen. Stödet för hypotes och frågeställningen har byggts upp genom att analysera händelseförloppet enligt MSF och den informationen som delgavs i samband med de intervjuer som genomförts.

1.1 Forskningsfråga

Har policyentreprenörer i början av 2000-talet påverkat transformationen av röjdykarfunktionen?

1.2 Syfte

Syftet med studien har varit att identifiera om policyentreprenörer varit verksamma samt vilken roll policyentreprenörerna haft för utvecklingen av röjdykarfunktionen. Förförståelse är att röjdykarfunktionen transformerades från att vara ett sjögående förband med röjdykarförmåga, till att i början på 2000-talet bygga upp ytterligare förmågor inom ammunitionsröjning på markarenan som tidigare enkom varit Arméns och Flygvapnets ansvarsområde.

1.3 Målsättning

Studiens målsättning var att svara på om policyentreprenörer varit verksamma och deras betydelse för processen med transformationen av röjdykarsystemet. Studien kommer därmed vara beskrivande i sin natur (Esaiasson m.fl. 2017, s.37).

Målsättningen har varit att göra en teorikonsumerande studie då syftet primärt handlar om att förklara händelseförloppet och försöka förstå varför och hur röjdykarfunktionen transformerades (Esaiasson m.fl. 2017, s.42).

1.4 Relevans

Det är relevant att påvisa vikten av att skapa kunskap om den påverkan som policyentreprenörer och individer kan ha underifrån i en organisation och myndighet som FM. Studien svarar på förekomsten av policyentreprenörer som på egna initiativ agerade för att skapa nya kompetenser efter en ny hotbildsanalys men även för att vara relevant och aktuell i enlighet med försvarsbeslutens inriktning. Det är relevant och intresseväckande att det går att påverka riktning och vägval inom FM trots avsaknaden av order från högre stabsfunktion (Rådström, 2023-03-28). En synergieffekt skulle kunna bli att få svar på om detta även kan förklara varför röjdykarfunktionen i en tid av besparingar och nedläggningar trots allt kunde genomdrivas och bygga upp en för Marinen ny förmåga (Herweg m.fl. 2017, s.28).

1.5 Bakgrund till hypotes

Under en tid som präglades av försvarsbeslut vilka resulterade i nedläggningar av förband, kan det ha funnits policyentreprenörer som presenterade en lösning på ett problem som accepterades av beslutsfattare. Resultatet blev därmed att det skapades nya förmågor inom ammunitionsröjning som tidigare inte funnits inom Marinen. De nya förmågorna var efterfrågade även för övriga Försvarsmakten som vid tillfället var hårt ansatta med bland annat NBG, IM och ISAF (Ljungqvist, 2023-03-24). Vidare kan det ha varit så att policyentreprenörerna haft som agenda att säkerställa överlevnaden för förbandet och röjdykarfunktionen, samtidigt som det presenterades en lösning som var till gagn för Marinen och övriga delar av FM.

1.5.1 Hypotes

Policyentreprenörer har uppstått inom röjdykarförmågan samt påverkat utvecklingen och vägval.

1.6 Definitioner

Marinen är i början på 2000-talet en av tre stridskrafter i FM, där Armén och Flygvapnet utgör de andra två. Försvarsbesluten i början av 2000-talet förändrade organisationen på stridskraftsnivå⁴, mer om det under kapitel 4. Empiri.

⁴ Förändringen på stridskraftsnivå innebar bland annat att det skapade sjöstridsflottiljer med funktioner ur fler arenor som samsades under samma tak.

Marinen består idag av sjöstridskrafter samt amfibiestridskrafter. Sjöstridskrafterna är uppdelade på tre flottiljer, 1.ubåtsflottiljen, 3.sjöstridsflottiljen samt 4.sjöstridsflottiljen. Röjdykarfunktionen finns representerad vid båda sjöstridsflottiljerna, varav 4.sjöstridsflottiljen har funktionsansvaret⁵ för undervattensdomänen under vilken röjdykarfunktionen sorteras.

1.7 Avgränsningar

Fokus för studien är åren 1999-2006 då ett paradigmskifte skedde i samband med försvarsbesluten i perioden som förändrade och omorganiserade Marinen. Avgränsningen avseende litteratur är de två försvarsbesluten i perioden samt genomförda intervjuer. Till del används reglementen och information från FM doktrin, men i begränsad del och bara för att beskriva uppgifter och målbilder.

1.8 Tidigare forskning och studier

Förbandsutvecklingen för röjdykarförmågan i denna tidsperiod har tidigare studerats med en studie på magisternivån, "Från havets bönders bad-djävlar till Marinens EOD" av (Abrahamsson 2014). Dock sker den studien med en annan teori och angreppsvinkel. Abrahamsson nyttjade Graham Allissons rationaliseringsperspektiv ur "*essence of descision*" och fokuserade på aktörer inom FM (Allisson, 1999). Allisson (1999) använder sig av tre olika förklaringsmodeller för att klargöra statens agerande. Rationalitetsperspektivet, organisationsbeteendeperspektivet och det maktpolitiska perspektivet. Skillnaden mellan Allisson (1999) och Kingdon (2011) är framför allt att Allisson utgår från statens agerande i första hand medan Kingdon (2011) tittar med utgångspunkten på de strömmar som kommer underifrån. Däremot har källor och litteratur varit till del lika även i denna studie, då utvecklingen för röjdykarfunktionen varit i centrum även för Abrahamssons magisteruppsats.

Multiple Stream Framework (MSF) som teori har använts vid ett flertal studier för att analysera ingående delar i en beslutsprocess med fokus på olika aktörer så som FM men även på olika politiska nivåer som, riksdag, regering och på kommunal nivå.

Förekomsten av policyentreprenörer och vilken roll de spelat i dessa processer har i nuläget inte kunnat identifieras i de studier som tagits del av i detta arbete. Att det

⁵ Funktionsansvar innebär att ett förband ansvarar för vidmakthållandet samt utveckling av en viss funktion. Förslag till studier, materielinköp och förändrade taktiska procedurer skulle kunna vara utkomsten av ett sådant ansvar.

däremot existerar eller uppstår policyentreprenörer nämns i samtliga studier som det tagits del av och då som en beståndsdel av MSF teorin.

Identifierade studier som även nyttjat MSF som bas är (Beckholmen, 2021) och (Granqvist, 2022). Båda dessa studier utgår från MSF som teori och fokuserar på de tre huvudsakliga beståndsdelarna (politikerströmmen, policyströmmen, problemströmmen) som förklarar policyförändringar och hur det spelade roll för respektive frågeställning. Både Beckholmen (2021) och Granqvist (2022) nämner policyentreprenörer som en ingående del av MSF som teori men tittar inte närmre på förekomsten i detalj eller hur det kan ha påverkat framtagandet av policy.

1.9 Disposition

Kapitel ett beskriver bakgrund, syfte samt målsättningen. Här redogörs även forskningsfråga och hypotes som grund för genomförd studie. Sedan följer definitioner, avgränsningar för att avslutas med de tidigare studier som identifierats.

Kapitel två redogör för teorin som är vald (MSF) och förklarar de ingående elementen samt översätter till ett relevant resonemang för genomförd studie.

Kapitel tre förklarar metoden för genomförandet av studien samt materialet. Här förklaras tillvägagångssättet och hur resonemanget kring insamlande av information genomförts. Etik och diskussion förs avseende vidimering av materialets äkthet och att de följer de uppsatta principer som finns enligt givna riktlinjer i litteraturen vilket det redogörs för här.

Kapitel fyra redovisar nämnda försvarsbeslut och hur Marinen berördes. Här får även informanternas åsikter och tankar kring resultatet av försvarsbesluten som ögonvitnesskildring. Målet är inte bara att återberätta organisationsförändringen som skedde utan även sätta ord på den känslan som genomsyrade Marinen.

Kapitel fem belyser transformationen som röjdykarfunktionen genomgick och det är kapitlet där informanterna med genomförda intervjuer fått störst utrymme. Här skapar ögonvitnesskildringarna i rollen som sanningssägare en beskrivning av vad som faktiskt skedde och vad utfallet blev.

Kapitel sex identifierar policyentreprenörer på olika nivåer inom FM med MSF som bakgrund och placerar in respektive ledningsnivå i den valda teorins struktur.

Kapitel sju summerar studien med slutsatser och sätter resultatet av analysen i ett större sammanhang.

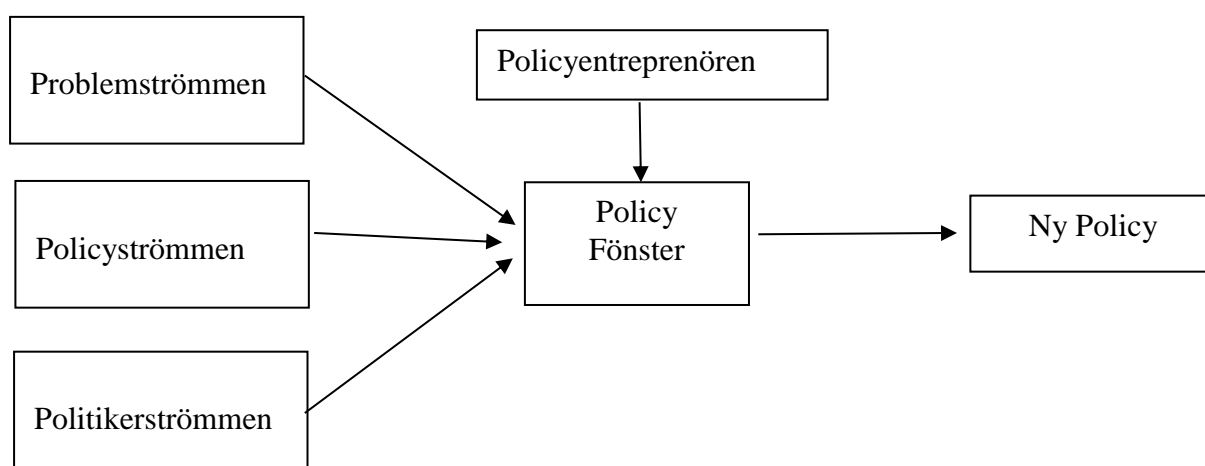
Referenser samt bilagor ligger som sista sidor i studien. I bilagor redogörs för de intervjufrågor som använts samt en beskrivning av förkortningar.

2 Teori

Kingdon (2011) tar upp tre olika strömmar som är en förutsättning för att det ska ske en policyförändring. Problemströmmen, policyströmmen och politikerströmmen är fristående delar som var och en bidrar och behöver existera för att policyfönstret ska öppnas. Policyfönstret benämns även agendafönster som följs av ett beslutsfönster (Herweg m.fl. 2017, s.26). Policyentreprenören har möjlighet att agera när policyfönstret öppnas för att driva sin agenda och förändra eller ta fram ny policy. Undantaget för processen är i händelse av kriser som kan driva fram förändringar utan att de olika strömmarna behöver vara i synk. Mer om respektive beståndsdel i nedan kapitel.

2.1 Multiple Stream Framework (MSF)

Avsikten är att nyttja MSF och genomföra en beskrivande studie. Valet har varit att fokusera på fallet i centrum och genomföra studien som teorikonsumerande då det primärt handlar om att förklara händelseförloppet, samt varför utkomsten blev som det blev (Herweg m.fl. 2017, s.42). MSF togs fram av John Kingdon (Kingdon, 2011) med avsikt att förklara policyförändringar med fokus på amerikanska administrationen. Kingdon hade i sin tur studerat Cohen, March och Olsen's, Garbage Can model (Herweg m.fl. 2017, s18).



Figur 2. Schematisk bild av teoretiskt ramverk

2.1.1 Problemströmmen

Policydokument och deras orsak till uppkomst eller framtagande är ett direkt svar på ett problem. Problemfrågeställningen och problemströmmen i sig kommer antingen direkt från beslutsfattare eller från medborgarnas uppfattning kring ansvarsfrågan som enligt dem faller på regeringen och att det krävs en förändring (Herweg m.fl. 2017, s.21). Det finns även ett samband kring hur individer ser en situation eller ett förhållande i en viss fråga som tidigare ansetts vara acceptabelt men som i nytt ljus inte längre ses som godtagbar. Influenser från andra nationer kan också vara en bidragande orsak till förändrat ställningstagande kring en policy. Förändringen av kontext är en annan stor bidragande orsak men framför allt det faktum att det är subjektivt och tolkande på grupp eller individuell nivå som dessutom förändras över tiden (Béland and Howlet, 2016, s.222). Uppkomsten och definitionen av ett problem kan komma till ytan på en mängd olika sätt genom given feedback, undersökningar eller undersökande journalistik. Viktigt att komma ihåg är dock att informationen i sig inte behöver vara ett problem förrän det definieras som ett problem av en aktör som ofta har en agenda av egna syften och politiska vinster (Herweg m.fl. 2017, s.21). MSF tar inte hänsyn till problemens allvar eller hur de värderas utan utgår snarare ifrån det faktum att det handlar om sociala konstruktioner och hur problemet förpackas samt definieras (Herweg m.fl. 2017, s.22).

Problemströmmens representanter i studien består av de kollegor som på förbandsnivå och närmre bestämt röjdykardivisionen i Skredsvik identifierade problemet med att funktionen behövde utvecklas. Till del räknas även chefer på divisionsnivå in här men i ett senare skede först efter det att gräsrotsnivån uppmärksammat behovet.

2.1.2 Policyströmmen

Olika alternativ för diverse policys tas fram i intressegrupper och arbetsgrupper bestående av handläggare, forskare, akademiker och konsulter som benämns de dolda deltagarna (Herweg m.fl. 2017, s.22).

Kingdon (2011) är upphovsmannen av MSF och pratar om en ”*ursoppa*” som kokas ihop med olika idéer som får ligga och flyta runt samtidigt som det pågår en uppmjukningsprocess. Uppmjukningsprocessen beskrivs som ett förfarande av diskussion och argumentation. Ursoppan består av en mängd frågor och idéer som slängts i kitteln samtidigt som uppmjukningsprocessen pågår. Uppmjukningsprocessen fungerar som ett filter för att till slut plocka fram de gångbara policyalternativen som blir synliggjorda och dessutom har stöd av en majoritet av deltagarna i arbetsgruppen (Kingdon, 2011 s.127). Likt andra beslutsprocesser är det en arbetsgång där förslag förkastas och skickas tillbaka för att omarbetas och få nytt liv efter omstrukturering, ofta i kombination med andra idéer som tillsammans skapar en gångbar och väl förankrad idé till ny policy (Kingdon, 2011, s.116). Oavsett hur arbetsgruppen och deltagarna ser ut så är det inte på något sätt tillfälligheter som gör en idé hållbar och gångbar. För att en policy

ska ta sig vidare från ursoppan och uppmjukningsprocessen krävs en rad kriterier för överlevnad så som, teknisk gångbarhet, samhällsvinst, medborgarsamtycke och ekonomisk gångbarhet. Det är därför som tvivel uppstår att en policy kommer överleva uppmjukningsprocessen när det saknas stöd av arbetsgruppen, politikerströmmen eller när kostnader är för höga (Kingdon, 2011, s.131-139). Intressegrupperna inom det svenska systemet skulle kunna vara men inte begränsat till, förbandschefer, departement, tankesmedjor, branschorganisationer, media, universitet och högskolor. För röjdykarfunktionens del innebar det en process där det främst inte handlade om att förändra en policy utan en inriktning. Resultatet senare blev att det även blev policyförändringar som gick i linje med försvarsbesluten (Rådström, 2023-03-27).

2.1.3 Politikerströmmen

Kingdon (2011) pratar om tre kärnelement i politikerströmmen, den nationella temperaturen, intressegrupper och regeringen (Kingdon, 2011, s.146-150). Den nationella temperaturen eller humöret är uteslutande den mest empiriskt gäckande då den svänger fram och tillbaka. Det har i sin tur lett till att det också är ifrågasatt om det ens går att nyttja som ett analytiskt redskap (Herweg m.fl. 2017, s.24). Det krävs stor kunskap och känsla för temperaturen i samhället för att kunna ta hänsyn till opinionen vid framtagandet av en ny policy samtidigt som det avråds från att lägga för mycket vikt vid opinionsundersökningar. Orsaken till misstron för opinionsundersökningar beror på att det ofta är utformade av policyskapare med en egen agenda och därför inte går att lita på till fullo (Herweg m.fl. 2017, s.24). Intressegrupperna har beroende på vilken status och tyngd de innehar olika möjligheter att påverka framtagandet av en policy vilket även diskuterades i förra avsnittet om policyströmmar. Med det sagt är intressegrupperna inte begränsade till policyströmmen utan även en del av processen inom hela teorin för MSF med möjlighet till representanter på olika nivåer och agendor (Herweg m.fl. 2017, s.25).

Översatt till den svenska politiken och i detta fall regering och riksdag kan det antas att intressegrupper med antingen representation eller möjlighet att påverka riksdagen organiserar sig för att söka majoritet i riksdagen för sina intressen. Fortsatt stöd inom riksdagen genom hela processen är viktig för att säkerställa att föreslagen policy vinner laga kraft utan påverkan och förändring från ax till limpa.

I denna studie som belyser tidsperioden i början på 2000-talet är det inte framtagandet av en ny policy som avses och inte heller ett beslut på riksdag eller regeringsnivå. Däremot finns det möjlighet att hitta kärnelementen som beskrivs i politikerströmmen och applicera dessa på den interna process som eventuellt påverkade ny inriktning för röjdykarförmågan framför allt på division och flottiljnivå.

2.1.4 Policyfönster

Policyfönstret belyser hur viktigt det trots allt är att analysera vid vilket tillfälle det gäller att driva och pusha för sin idé eller policy. Kingdon (2011) nämner detta som ett flytande tillfälle när det kan finnas en öppning förutsatt att samtliga tre strömmar är på samma bana och då uppmärksamhet kan ges till en policy som förberetts (Kingdon, 2011, s.165). I litteraturen benämns det som ett policyfönster men mer korrekt term som nyttjas idag är ett agendafönster följt av ett beslutsfönster (Herweg m.fl. 2017, s.26). Agendafönster kan vara svåra att identifiera men de exempel som tas upp kan vara valtider, budgetförslag, krig och katastrofer. Anfallskriget i Ukraina skulle kunna vara ett aktuellt exempel där Sveriges ansökan om Natomedlemskap är ett exempel på ett agendafönster som följdes av ett beslutsfönster. Fortsättningsvis i studien kommer benämningen för agendafönster fortsatt vara policyfönster för att undvika förvirring.

2.1.5 Policyentreprenören

Definitionen av en policyentreprenör enligt Kingdon (2011) är en individ, grupp eller företagsaktör. Dessa är villiga att investera antingen delvis eller till fullo, resurser, tid, rykte och pengar för förväntade framtida vinster i form av materialistiska, målmedvetna eller solidariska fördelar (Kingdon, 2011, s.179). Definitionen för en policyentreprenör är inte styrd av en viss position i samhället utan handlar om att vid tillfället för policypåverkan befinna sig på en plats där det går att föra fram en idé inom policystrommen och söka ett brett stöd inom intressegrupper (Herweg m.fl. 2017, s.28). Entreprenörskapet kräver en förmåga att vara lösningsorienterad och föreslå en lösning på ett identifierat problem. Argumentationen kring förekomsten av policyentreprenörskap inom Försvarsmakten kommer beröras och förklaras mer under kapitel 6. Policyentreprenören, som är viktigt att titta på just förekomsten av policyentreprenörer.

2.1.6 Kritik

MSF har använts för att förklara policyförändringar i den amerikanska administrationen (Kingdon, 2011). Det amerikanska systemet skiljer sig markant från det svenska politiska systemet och även FM. MSF har fungerat i stort att applicera på genomförd studie men förutsättningen är att respektive område översätts och plockas ut för att matcha Försvarsmaktens organisation och ändamål. Det har tagits hänsyn till ovanstående utmaning vid nyttjandet av MSF och förklaras även i kapitel 6. Policyentreprenören. Lösningen har varit att presentera och dela upp olika nivåer samt ledningsstrukturer inom FM efter bästa förmåga.

Med anledning av att denna studie genomförts som en kvalitativ analys av insamlat intervju material som inte transkriberats har noggrannhet lagts vid inspelat intervjuunderlag samt förda anteckningar. Den kvalitativa analysen av inspelade

intervjuer har varit möjlig att jämföra med kvalitativ textanalys av nämnda försvarsbeslut om än i avgränsad form.

Avsaknaden av relevant forskningsmaterial för studien är ytterligare en kritik som behöver lyftas då det inte gått att identifiera. Tyngdpunkten har legat vid de centralt placerade källor som intervjuats samt vidimering av deras lämnade uppgifter, dels med nämnda försvarsbeslut och med hjälp av varandras vittnesskildringar av händelseförloppet.

3 Metod och material

Kapitel 3 redogör för hur studien har genomförts och tankegångar kring valet av metod samt utförande av intervjuer.

3.1 Genomförande

Studien har genomförts som en kvalitativ analys baserad på insamlat intervjuunderlag som har inneburit inspelade intervjuer och förda anteckningar. Försvarsbesluten för perioden och FM egna reglementen samt doktrin har använts för att belysa faktiska spårbara beslut samt inriktningar. Målet var att ta reda på vad som hände bakom kulisserna och förstå idéer och mening genom samtalsintervjuer som fungerar bra vid kvalitativ analys (Esaiasson m.fl. 2017, s.212). Arbetsmetodiken har varit att först arbeta igenom teorin och beskriva dess innehåll och hur den är tänkt att fungera (Herweg m.fl. 2017, s.17-53).

Därefter har fokus varit på de tio stycken informantintervjuer som genomfördes och det så kallade policyfönstret där eventuellt uppkomsten av policyentreprenörer kan identifieras. Policyentreprenörens huvudsyfte är att presentera en alternativ lösning som en hållbar väg att gå för beslutsfattare (Herweg m.fl. 2017, s.28). Utformningen av informantintervjuerna fokuserade på att få svar på om dessa individer eller grupper kan identifieras och i sådana fall med vilken drivkraft och motivation som de opererat. Försvarsbesluten år 1999/2000 samt år 2004 tas upp mer i detalj under kapitel 4. Empiri, med syftet att beskriva och måla upp en bild av de stora omstruktureringar och nedläggningar som i sin tur kan ha påverkat och skapat grogrund för uppkomsten av policyentreprenörer.

3.2 Intervjuer

Förutom MSF ingående delar och förklaring av modellen och teorin som sådan har det genomförts informantintervjuer av centralt placerade källor för att bejaka centraliteten i urvalsprincipen (Esaiasson m.fl. 2017, s.267). För att skapa en sådan bred informationsbas som möjligt har tio stycken informanter identifierats och intervjuats. Källorna har varit individer i olika roller på stridsteknisk, taktisk och operativ/strategisk nivå inom Försvarsmakten. Det har även funnits möjlighet för att öppna upp för det som kallas "snöbollsurval" som innebär att en informant ger råd om fler centralt placerade källor att ta hänsyn till (Esaiasson m.fl. 2017, s.267). Snöbollsurvalet har resulterat i två nya informanter som kontaktats och intervjuats.

Syftet med informantintervjuer är att få en ögonblicksbild av händelseförloppet genom så kallade ”sanningssägare” och vad som faktiskt hände (Esaiasson m.fl. 2017, s.235). Intervjuförloppet eftersträvades att vara dynamiskt så att nya frågor kunde växa fram efter hand som att intervjun fortgick. På så sätt har pusslet lagts med olika pusselbitar och bidragit till en mer korrekt beskrivning av händelseförloppet vilket i sig bidrar till ökad trovärdighet (Esaiasson m.fl. 2017, s.235).

3.2.1 Intervjuförfarande

Metoden för genomförande av intervjuer har följt de råd och anvisningar som går att läsa i Metodpraktikan som Peter Esaiasson tillsammans med övriga författare beskriver (Esaiasson m.fl. 2017, s.260-280). Intervjuer har utgått från ett fastställt manus med uppsatta frågor som är utformade utifrån deskriptiv form. Det kommer alltid finnas möjlighet att följa upp eller lägga till frågor beroende på hur respektive intervju utvecklar sig. Precis som det beskrivs i Metodpraktikan har frågor med utgångspunkt ”varför” undvikits för att informanten inte skulle hamna i en defensiv position med känslan av att behöva motivera sina handlingar eller beslut (Esaiasson m.fl. 2017, s.274). Som i de flesta förtroliga samtal gäller det att skapa förtroende mellan informant och intervjuare för att komma till kärnan av informationen och närma sig eftersökt material. Frågorna som ställts till informanterna i denna studie finns med som en bilaga (Bilaga 1 Intervjuer) för den som vill titta närmare på utgångspunkten för samtalen med informanterna. Nedan beskrivs tillvägagångssättet och upplägget med frågeformuläret/manuset.

3.2.2 Etik

Etiska aspekter har ombesörjts genom att förklara för informanten att de ingår i en vetenskaplig studie, d.v.s. ett informerat samtycke (Esaiasson m.fl. 2017, s.267). Informanten erbjöds anonymitet samt att få ta del av direkta citat som nyttjas. Det har även informerats att sammanställt intervjuunderlag och inspelningar kommer förstöras efter att studien är genomförd och godkänd för att skapa viss form av källskydd. För att skapa ytterligare förtroende mellan informanter och intervjuare har kontaktmöjligheter till utsedd handledare från Lunds Universitet erbjudits som kan validera att studien genomförs och svara på eventuella frågor vid behov.

3.2.3 Intervjufrågor

Intervjufrågorna har följt ett uppsatt mönster utformat på följande sätt, uppvärmningsfrågor, tematiska frågor, uppföljningsfrågor, direkta frågor och tolkande frågor som beskrivs i (Esaiasson m.fl. 2017, s.274).

- a) Uppvärmningsfrågorna syftar just till vad ordet beskriver. Skapa en god stämning och avslappnad miljö. Generella frågeställningar som vad personen heter och vilken position som innehölls vid tiden för studieomfånget allt för att börja i rätt ände.
- b) Tematiska frågorna är själva kärnan i frågesammanhanget. Här är det viktigt att frågorna förhåller sig och knyter an till studiens problemställning utan att det blir ledande frågor. Samtalet ska eftersträva att få informanten att öppna upp sig och vara motiverad att prata om sina erfarenheter och upplevelser genom ett dynamiskt och levande samtal.
- c) Uppföljningsfrågor knyter an till de tematiska frågorna med frågor ur en deskriptiv angreppsvinkel med frågor som: vad hände då? Hur gick det till? Vad kände du då? I största möjliga mån ska varför-frågor undvikas för att informanten inte ska försättas i ett försvarsläge.
- d) Direkta frågor beroende på hur informationsläget är kan det även behövas direkta frågor. Direkta frågor ska ses som reservplan om ifall att samtalet inte leder mot problemformuleringen.
- e) Tolkande frågor är till för intervjuare att följa upp de svar som givits för att säkerställa att rätt information framkommit. Som exempel kan det innebära: Menar du att? Har jag förstått det rätt om jag uppfattar det på detta sätt?

3.2.4 Sammanfattning

Den kvalitativa analysen av insamlat intervjuunderlag och sammanfattningen har underlättats av att det fanns inspelat material samt att det under samtalets gång fördes anteckningar enligt en figur i Metodpraktikan, en så kallad schematisk skiss (memos), även denna uppställning är tagen ur (Esaiasson m.fl. 2017, s.280).

Fråga	Svar	Citat & Exempel

Figur 1. Schematisk bild av frågeformulär (memos).

3.3 Material

Svarspersonerna hanteras som källor och granskas utifrån källkritiska principer enligt minnesregeln Ädel-OST, Äkthet, Oberoende, Samtidighet och Tendens (Esaiasson m.fl. 2017, s.288-296). Vid avslutat och godkänt studiearbete kommer insamlat material att förstöras för att på så sätt skapa ett ökat skydd för intervjupersonerna som i detta fall inte åtnjuter källskydd likt vid informationsdelning med en journalist. Intervjupersonerna har med deras tillåtelse med undantag för en informant spelats in. Informanten som inte godtog inspelning godtog däremot att det fördes anteckningar. Enligt tidigare nämnt resonemang kommer samtlig insamlat material hanteras enligt ovan beskrivna åtgärder för ökat skydd oavsett metod för dokumentation.

3.3.1 Äkthet

Kravet på äkthet har säkerställts genom att bekräfta eller ifrågasätta intervjupersonernas redogörelse under processen genom flera oberoende intervjuer av övriga intervjupersoner (Esaiasson m.fl. 2017, s.291). Intervjupersonerna har varit individer som vid tillfället för besluten var centralt placerade källor för att trygga centraliteten och bör därmed ses som sanningssägare (Esaiasson m.fl. 2017, s.235, s. 267).

3.3.2 Oberoende

Oberoendet lägger vikt vid tre olika aspekter, bekräfta berättelser, avståndet mellan berättare och berättelse samt berättarens grad av oberoende (Esaiasson m.fl. 2017, s.292-293). Likt beskrivet i ovan text har arbetet med att bekräfta oberoendet samt berättelser främst genomförts genom att flera oberoende intervjupersoner eventuellt styrkt det som övriga informanter berättat (Esaiasson m.fl. 2017, s.292). När det kommer till avståndet mellan berättare och berättelse har centraliteten varit av största vikt som bejakats genom sanningssägare principen (Esaiasson m.fl. 2017, s.267).

3.3.3 Samtidighet

Händelseförloppet och den tid som passerat kan bli en utmaning när det kommer till samtidighet. Den historiska återblicken som denna studie tar sig an skedde trots i början på 2000-talet. Förhoppning är att likt för oberoende, bekräfta intervjupersoners uppfattning om vad som faktiskt hände och säkerställa att intervjupersonen inte överdriver eget bidrag i processen som ett sätt att skönmåla (Esaiasson m.fl. 2017, s.294). De tio intervjupersonerna har fått information om

tidsperioden och att försvarsbesluten som genomfördes år 1999/2000 samt år 2004 ligger till grund för vissa antagande.

3.3.4 Tendens

Risken med tendentiöst bedöms vara liten då det varken finns politiska eller andra fördelar med att presentera en tillrättalagd bild (Esaiasson m.fl. 2017, s.294). Men likt tidigare resonemang kommer det att nyttjas flera centralt placerade informanter för att minimera risken att det blir tendentiöst. Förutom bredden av informanter är djupet bejakat genom att informanterna skiljer sig åt markant i ålder och erfarenhet samt var de befinner sig i sin egen karriär vid tidpunkten för händelserna.

3.3.5 Primärkällor

Studien kommer att utgå från centralt placerade informanter som vid tiden för händelserna bedöms ha haft god insyn i beslutsfattandet och processen som helhet. Samtliga intervjuade var vid tillfället anställda inom FM och får anses vara primärkällor. Enligt tidigare beskrivning är det individer som var centralt placerade informanter och bedöms vara sanningssägare (Esaiasson m.fl. 2017, s.235-236). Urvalet av sanningssägare är av yttersta vikt för studien och att det finns både bredd samt djup. Valda informanter är som tidigare nämnt individer som haft centralt placerade roller inom FM men även med stor variation i ålder och grad, vilket ytterligare säkerställer validiteten och djupet för studien.

3.3.6 Sekundärkällor

Upplägget med genomförande av intervjuer av så kallade sanningssägare begränsar behovet av sekundärkällor annat än ur ett litteraturperspektiv för beskrivande av processen. Under studiens genomförande har det inte identifierats ett behov av ytterligare sekundärkällor då primärkällorna har bedömts vara sanningssägare. Med det sagt har det funnits möjlighet för att även nyttja sekundärkällor om det visat sig att källor förbisetts i processen längs vägen. Enligt teorin MSF uppstår policyentreprenören inom policyfönstret och det kan vara så att sekundärkällor särskilt identifieras här (Herweg m.fl. 2017, s.28).

4 Empiri

Detta kapitel tittar närmre på försvarsbesluten för perioden i början på 2000-talet och vad den nya säkerhetspolitiska inriktningen innebar för Marinen. Beskrivandet av besluten syftar till att öka förståelsen för hur FM personal upplevde den turbulens som stora förändringar skapade. Den sammanställda bilden i detta kapitel bygger på information som framkommit vid intervjuer och ger ytterligare tyngd för att beskriva drivkrafter som ledde fram till policyentreprenörer.

4.1 Bakgrund

Bibehållen förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp samt upprätthållande av territoriell integritet är fortsatt Försvarmaktens grundpelare för sin verksamhet, både i början på 2000-talet som idag 2023. Uppgifterna beskrivs mer ingående under kapitel 4.2.2 Försvarmaktens uppgifter. Syftet har varit att skapa förståelse för hur oföränderligt Försvarmaktens uppdrag trots allt är. Försvarsbeslut år 1999/2000 samt år 2004 innebar stora förändringar för Marinen med minskade resurser personellt, materiellt och som till följd även förmågenedgång (Hjort, 2023-03-27). Marinen letade uppgifter för att hävda legitimitet och ha möjlighet att genomföra verksamhet. Resultatet av detta gjorde att Marinen levde i denna period i en situation av olika projektlika aktiviteter med minröjningsoperationer i Baltikum som ett projekt och därefter följde projekt IM, NBG och ISAF för att nämna några (Abrahamsson 2014).

4.2 Försvarsbeslut år 2000 ”Det nya försvaret”

4.2.1 Det nya försvaret

Det nya försvarets huvudsakliga inriktning framgår tydligt enligt försvarsbeslutet som redogör för ett internationellt fokus med en förändrad organisation. Marinen skulle utvecklas mot integrerade och behovssammansatta styrkor med ett internationellt fokus och förmåga till gemensamma operationer med andra förband. Utvecklingen skulle genomföras genom deltagande vid övningar och internationella insatser i Sveriges närområde samt med civila myndigheter (Prop. 1999/2000:30, s.63).

Huvudinriktningen för Marinen efterfrågade förmågor beskrevs av regeringen på följande sätt:

”Huvudinriktningen bör enligt regeringens uppfattning vara en förmåga att kunna utöva områdeskontroll över och under havsytan samt i kustzonen. Sjöstridskrafterna bör vidareutvecklas mot ett färre antal fartyg men med en ökad uthållighet till sjöss” (Prop. 1999/2000:30, s.63).

Lösningen på den nya inriktningen var att skapa krigsförband som skulle hålla hög kvalitet och vara allsidiga för att kunna nyttjas till en rad olika insatser (Prop. 1999/2000:30, s.1).

I Marinen innebar skapandet av krigsförband och sjöstridsflottiljer att olika ansvarsområden och funktioner delades upp. Som ett direkt resultat av detta fokuserade 4.sjöstridsflottiljen på Berga/Muskö på ubåtsjakt medan i Karlskrona på 3.sjöstridsflottiljen koncentrerades det på ytstrid och minröjning. Även om detta vägval var ett medvetet sätt att försöka rädda det som fanns kvar innebar det nedgång i förmåga då uppdelningen med ett stridsområdesansvar gjorde att det fokuserades på mer eller mindre en sak (Börjesson, 2023-03-27). Regeringen gjorde även bedömningen att omdaning till ett insatsförsvaret krävde att stora delar av Försvarsmaktens organisationsenheter i grundorganisation lades ned till fördel för det nya insatsförsvaret.

Med försvarsbeslut år 1999/2000 uttalas det även i klarspråk att FM ska lämna tidigare inriktning från ett invasionsförsvaret till insatsförsvaret samtidigt som det ska eftersträvas att vara flexibelt för framtida anpassning som planeringsförutsättning (Prop. 1999/2000:30, s.1).

Sveriges säkerhet skulle hanteras genom internationellt fokus och tillsammans med partners utomlands i olika insatsområden (Thörnqvist, 2023-03-23). Riksdagen beskriver totalförsvarets uppgifter på följande sätt efter genomförda säkerhetspolitiska kontrollstationer under åren 1997-2001:

”Försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda vår territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred ” (Prop. 1999/2000:30, s.13).

4.2.2 Sammanställning av försvarsbeslut år 2000

För att ge en överblick kring vad som förändrades i och med försvarsbeslutet år 1999/2000 följer här en sammanställning av den nedmontering som genomfördes av Marinen.

Ytstridsfartygen skulle enligt regeringen reduceras från nuvarande tjugofyra fartyg bestående av, robotbåtar, kustkorvetter, patrullbåtar och ersättas av kommande

anskaffning av sex korvetter av Visbyklass⁶. Som utfyllnad innan korvetter av Visbyklass levererats skulle ytstridsförmågan⁷ upprätthållas av befintliga korvetter av Stockholm och Göteborgsklass samt patrullbåtar av Kaparen klass. När den beräknade slutleveransen av Visbyklass beräknades vara klar år 2010 var inriktningen att patrullbåtssystemet utrangerats. Utrangering av patrullbåtssystemet gjordes dock tidigare än aviserat i försvarsbeslutet.

Med den nya inriktningen med förmåga till insatsverksamhet på bred front och skiftande uppgifter ansågs korvett av Visbyklass ligga helt rätt i tiden vilket också var orsaken till att regeringen gav FM grönt ljus till fortsatt anskaffning av Visbysystemet (Prop. 1999/2000:30, s.63-64).

Ubåtssystemet bestod av sju ubåtar, tre ubåtar av Gotlandsklass samt fyra ubåtar av Västergötlandsklass. Försvarsmaktens egen analys av behovet beskrev att det behövdes minst fyra ubåtar som dimensionerande för upprätthållande av beredskap och förmåga. Försvarsmaktens analys vilade på strategisk uthållighet samt operationer med ett fokus på underrättelseinhämtning. Ubåtsvapnets behov av taktisk uthållighet godkändes av regeringen och Försvarsmaktens önskemål om att installera luftberoende maskineri på även ubåt av Västergötlandsklass godkändes. Uppfattningen var att det över tiden behövdes tre ubåtar i drift som växelvis kunde genomföra operationer samtidigt som ett ubåtsskrov genomgick diverse underhållsfaser och översyner på varv (Prop. 1999/2000:30, s.63-64).

Minröjningsförmågan beskrevs av regeringen på följande sätt:

”Minröjning innebär i huvudsak att aktivt lokalisera och oskadliggöra enskilda minor. Regeringen anser att Försvarsmaktens förmåga till minröjningsinsatser bör vidmakthållas och utvecklas” (Prop. 1999/2000:30, s.64).

Som ingående del av minröjningsfunktionen hade Marinen vid tiden för försvarsbeslutet ett antal fartyg som genomförde fartygsdragen minsvepning⁸ med mekaniska svep. Regeringen ansåg att de mekaniskt dragna svepen var en äldre metod som inte skulle vidareutvecklas och att minsvepningsflottiljerna skulle utgå ur insatsorganisationen år 2001. Däremot fanns det åtagande inom de nationella skyddsstyrkorna där minsvepningsförmågan fortsatt behövde existera. För att bibehålla förmågan att genomföra minsvepning lades ansvaret på minjaktsfartyg av Landsortsklass som nyttjade minsvepning som reservmetod. Fjärrstyrda minsvep⁹ skulle däremot bibehållas inom minröjningsfunktionen (Prop. 1999/2000:30, s.63-64).

⁶ Ytstrid med sjömålsrobot har möjliggjorts genom våra ytstridsfartyg som i tidsramen för denna studie var och till del är, Robotbåt, Kustkorvett, Patrullbåt och Visbykorvetter.

⁷ Ytstrid syftar till att förneka motståndaren att nyttja havet för sina syften och omfattar därmed alla stridsåtgärder mot dennes ytfarkoster.

⁸ Minsvepning är en metod av minröjning där det bogseras en stålvaajer som skär och eller spränger av förankrade minor alternativt simulerar fartygssignatur och aktiverar avståndsmminor som går till detonation.

⁹ Fjärrstyrda minsvep gick under benämningen självgående akustiska minsvep (SAM). SAM fjärrstyrdes på avstånd och kunde agera autonomt med reducerad risk för människoliv.

Amfibiestridskrafterna fick ansvaret för kustförsvaret och nedskärningen innebar att det omorganiserades till en amfibiebrigadledning och reducering från sex till tre amfibiebataljoner tillhörande insatsorganisationen (Prop. 1999/2000:30, s.63-64).

Utöver förbandsnedskärningar skedde även förändringar på ledningsnivåer. Följande organisationsenheter lades ned. Marincentrum i Haninge/Berga, västkustens marinkommando i Göteborg, sydkustens marinkommando i Karlskrona och ostkustens marinkommando i Haninge/Muskö (Prop. 1999/2000:30, s.68).

4.3 Försvarsbeslut år 2004 ”Vårt framtida försvar”

4.3.1 Vårt framtida försvar

Avsikten med försvarsbeslutet var att fortsätta det arbetet som påbörjats med försvarsbeslut år 1999/2000. Det innebar moderniseringar samt en nedbantad organisation som gick mot ett flexibelt, modernt och rörligt insatsförsvar (Prop. 2004/05:5, s.12). Försvarsbeslut år 2004 gjorde även bedömningen att ett hot om angrepp mot Sverige inte kunde anses som risk inom en tioårsperiod. Denna period benämns ofta som strategisk time-out:

”Regeringens säkerhetspolitiska bedömning är att ett militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige fortfarande är osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). Däremot kan militära incidenter inte uteslutas, inte heller att militära hot mot Sverige skulle kunna uppstå i framtiden” (Prop. 2004/05:5, s.12).

Regeringen beslutade att FM ska ha förmåga att antingen leda och genomföra två insatser av bataljons¹⁰-storlek eller mindre sammansatta förbandsenheter i ytterligare tre insatser. Tidsförhållandena var viktiga och det förstärktes även i text:

”Förmågan skall omfatta både nya insatser med relativt kort förvarning och uthålligt deltagande i långvariga operationer” (Prop. 2004/05:5, s.65).

Beslutet med att sätta upp NBG togs även inom försvarsbeslutet år 2004:

”Försvarsmakten skall utveckla ett svenskt bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka under svensk ledning som en del av EU:s snabbinsatsförmåga. Inriktningen är att förbandet skall vara operativt senast den 1 januari 2008” (prop. 2004/05:5, s.65).

¹⁰ Bataljon är en underavdelning till regementen och består av kompanier samt plutoner. Bataljonens storlek varierar från ca 400 och upp till 1200 personer.

4.3.2 Totalförsvarsuppgifter

Totalförsvarets¹¹ uppgifter beskrivs enligt försvarsbeslutet år 2004 och även här med en internationell vinkel:

”bidra till att hantera och förebygga kriser i vår omvärld” (Prop. 2004/05:5, s.31).

Likt dagens uppgifter inkluderas totalförsvarets uppgifter även här av samma uppdrag år 2004 att, hävda territoriell integritet, försvara Sverige mot väpnat angrepp och säkerställa viktiga samhällsfunktioner vid krig eller väpnat angrepp mot Sverige med omvärld (Prop. 2004/05:5, s.31).

4.3.3 Sammanställning av försvarsbeslut år 2004

Den strategiska inriktningen gick ut på fortsatt fokus mot internationella insatser samt uppsättande av förband som kunde ingå i en internationell kontext.

I Marinen stod en sjöminröjningsstyrka (IM), ett korvettförband (IKS) och ett ubåtsförband (IUb) i beredskap för internationella insatser. Utöver de stående beredskapsförbanden var avsikten att dåvarande amfibiebrigadledning skulle utvecklas mot en stridsgruppstab med syftet att ha förmågan att leda tillfälligt sammansatta förband. Förmågorna som fanns till förfogande i det sammansatta förbandet hade som målsättning att bestå av, mark, sjö och luftburna verkanssystem.

Regeringen tog beslutet att avveckla en av två ytstridsflottiljledningar samtidigt som det bestämdes att vidmakthålla en minkrigsflottiljledning. Motiveringen var att minska ledningsresurser men ändå behålla ledningskompetens inom respektive stridsområde. Ubåtsflottiljledningen ströks i insatsorganisationen men stod kvar inom grundorganisationen.

För HMS Orion Försvarsmaktens signalspaningsfartyg planerades ingen nyanskaffning med ersättare för enheten utan en halvtidsmodifiering fick vara en tillräcklig åtgärd. Ambitionen för ubåtsvapnet fortsatte i en nedåtgående spiral utan planer på nyanskaffning. Ubåt av Södermanlandsklass och Gotlandsklass vidmakthålls samtidigt som en av tre ubåtar tillhörande Gotlandsklass skulle utrangeras. Reduceringen av antal ubåtar innebar en förändrad ambition avseende underrättelseinhämtning, men även förmågan att genomföra specialoperationer. Inplanerade halvtidsmodifieringar av korvett typ Göteborg samt amfibiebataljon erhöll en sänkt ambitionsnivå. Tidigare planerade utvecklingsområde inom verkan sjömålsbekämpning senarelades och antalet korvetter typ Göteborg minskades från fyra till två korvetter (Prop. 2004/05:5, s.65).

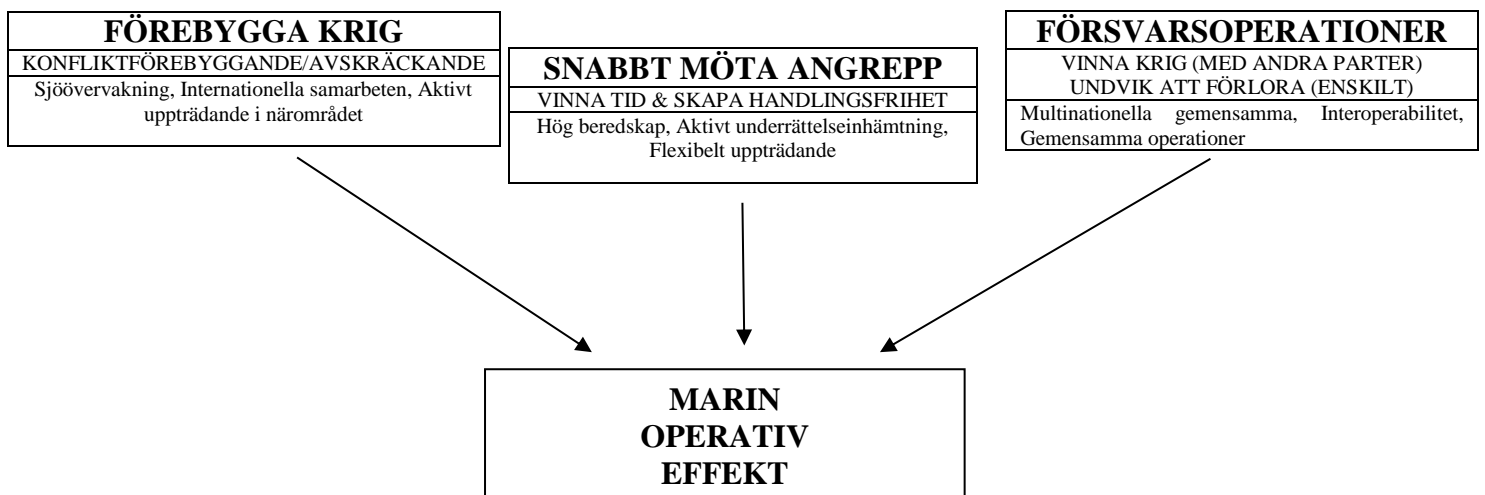
¹¹ Totalförsvaret är samlingsnamnet på de myndigheter, organisationer och företag som är en del av Sveriges försvar. Försvarsmakten är en del av totalförsvaret.

I denna period försvarsbesluten år 1999/2000 samt år 2004 var uppfattningen enligt informanterna att det var en dyster tid att vara Försvarsmaktsanställd:

”det var ingen som var stolt att gå till jobbet, det mesta gick ut på att rationalisera och försöka rädda kvar förmågor, göra mer med mindre. Allt skulle bli mindre” (Thörnqvist, 2023-03-23).

4.4 Uppgifter 2023

Dagens uppgifter för FM ser liknande ut i stora drag även om det på ett tydligare sätt pratas om relationen med allierade och partners kopplat mot marin operativ effekt (Taktik för marina operationer-Del 1, 2021, s.11). Taktik marina operationer (TRM) bygger i sin tur på militärstrategisk doktrin (MSD) som beskriver hur att skapa det militärstrategiska konceptet (Militärstrategisk doktrin- MSD 22, s. 46). Marinen ska skapa marin operativ effekt genom att, förebygga krig, snabbt möta angrepp och försvarsoperationer (Taktik för marina operationer-Del 1, 2021, s.11).



Figur 3. Skapandet av marin operativ effekt 2023

På många sätt är uppgiften densamma idag som den var i början på 2000-talet med den stora skillnaden att vi idag har förändrade resurser och annan organisation.

5 Transformationen

I detta kapitel beskrivs transformationen och den utveckling som skedde i början på 2000-talet ur informanternas synvinkel. Informationen är en återgivning av händelseförloppet så som det har återberättats i samband med intervju med de tio primärkällorna som har legat till grund för studien.

5.1 Händelseförloppet

Röjdykarförmågan har genomgått en transformation från konventionell minröjning till sjöss, till dagens utökade förmåga med konventionell minröjning på land samt förmåga att hantera okonventionella ammunitionseffekter som *Improvised Explosive Device*¹² (IED).

Den nämnda transformationen inom röjdykarförmågan inleddes i början på 1990-talet. Inledningsvis åkte representanter från röjdykardivisionen åkte till Storbritannien och införskaffade motmedelssystem för att hantera sugminor¹³ som fästes på fartygsskrov (Thörnqvist, 2023-03-23). Under samma period i forna Jugoslavien i början och mitten av 1990-talet visade den konflikten på en krigföring med nyttjande av klusterbomber¹⁴. Erfarenheter från kriget på Balkan innebar en förändrad hotbildsanalys för Marinen. Analysen beskrev att klusterbomber kan komma att nyttjas även mot Sverige. Risken att klusterbomber skulle fällas i händelse av krig i de Marina baserna¹⁵ ansågs rimliga och kompetensen att omhänderta dessa behövde byggas upp (Sjövall, 2023-03-22).

För att möta ny hotbild föreslogs en ny utbildningsplan för röjdykarfunktionen som innebar kompetensutveckling, mer om det kommer delges under kapitel 6. Policyentreprenören. Deltagandet på internationella övningar med partners visade också på ett behov att förändra profilen på den klassiska röjdykaren som inom Nato även bemästrar ammunitionsröjning på land inom både konventionell minröjning som okonventionell minröjning i form av IED (Thein, 2023-03-22).

¹² IED är samlingsnamnet för sprängladdningar som är framtagna provisoriskt, antingen tillverkade med hjälp av konventionella ammunitionseffekter eller annan materiel som till exempel kemiska ämnen.

¹³ Sugminor är ett vapensystem som främst nyttas av sabotageförband som till exempel attackdykare för att påverka fartyg som ligger antingen till ankars och eller är förtöjda i bas.

¹⁴ Klusterbomber är en ammunitionseffekt som består av tusentals mindre sprängladdningar som sprids över ett stort område.

¹⁵ I de Marina baserna genomför Marinens fartyg logistikförsörjning.

Röjdykardivisionen började på allvar bygga ny förmåga i början på 2000-talet med deltagande på internationella övningar och utbildningar (Ljungqvist, 2023-03-24). Detta visade sig ligga helt i linje med försvarsbesluten i perioden och övriga behov inom FM med start för röjdykarfunktionen av IM (Rådström, 2023-03-27). IM var en av de fyra stående förbanden som Marinen hade redo för insats beroende på insatsens profil och uppgift. Övriga förbandbidrag bestod av, ubåt (Internationellt ubåtsförband, IUb), korvettförband (Internationella Korvettstyrkan, IKS) och amfibiestyrka (Internationell Amfibiestyrka, IAS) (Werin, 2023-03-27). Marinens minröjningsförmåga hade genom deltagande i minröjningsoperationer i Baltikum skaffat sig erfarenhet från skarp minröjning under 1990 -talet och in på 2000-talet. Däremot nyttjades inte röjdykarförmågan som det är tänkt inom Nato, vilket ansågs vara rätt väg att gå utefter erfarenheter som dragits på samövningar (Thein, 2023-03-22).

NBG (*Nordic Battle Group*) innebar en möjlighet för röjdykarförmågan och utvecklingen av densamma då det tillfördes medel och skapades legitimitet med förnyad inriktning. Chef för NBG överste Karl Engelbrektson jobbade i början på 2000-talet med att sätta ihop ett förband där även minröjning på land fanns som ett ingående koncept. Genomförandeiden med NBG var att flyga in den militära styrkan till ett insatsområde. Kravet på de ingående förbanden var att de behövde vara så flexibla och rörliga som möjligt *”det som du kan bära själv är det du får ta med dig”* (Ljungqvist, 2023-03-24).

I denna period efter försvarsbeslut år 1999/2000 (Prop. 1999/2000:30) samt inriktningen för försvarsbeslut 2004 som var förestående, var uppfattningen på den taktiska förbandsnivån att riskerna för ytterligare nedskärningar för de förband som stod utanför NBG bedömdes vara överhängande *”om förbandet inte fanns med i NBG så fanns du inte”* (Rådström, 2023-03-28).

Arméns minröjande förband var vid tidpunkten för NBG sammansatt att nyttjas på brigadnivå och vid brigadstrid¹⁶. Ing 2¹⁷ som hade ansvaret för arméns minröjning var varken flexibla eller rörliga och framför allt gick det inte att flyga in deras resurser enligt det konceptet som Engelbrektson var ute efter (Ljungqvist, 2023-03-24). Ing 2 led också av det faktum att kompetensen inte fanns över tiden på plats inom förbandet i Eksjö. Tanken var att det skulle utbildas efter det att personal och frivilliga kallats in, allt enligt Arméns vanliga tillvägagångsätt vid planerade utlandsinsatser.

Trots nedskärningar hade röjdykardivisionen lyckats få utökade personalramar i hemmabasen Skredsvik med fast anställd personal och börjat bygga kompetens på markarenan (Krohn, 2023-03-29). Vid upprättandet av NBG fanns den efterfrågade

¹⁶ Brigad är det krigsförband där alla funktioner inom armén samordnas och arbetar tillsammans mot ett gemensamt mål. Storleken på en brigad varierar men man brukar säga att en svensk brigad är upp till 5000 man.

¹⁷ Ing2 är ett ingenjörförband som tillhör armén. Ing2 har till uppgift att säkerställa rörlighet för armén vid framryckning.

kompetensen inom röjdykarfunktionen som innebar rörlighet, flexibilitet och modullösningar som gick flyga in i ett operationsområde (Ljungqvist, 2023-03-24).

Röjdykarfunktionen hade tack vare bemanningen med fast anställd personal skapat förutsättningen för att bygga upp kompetenser under längre tid med anställd personal som låg helt i linje med Engelbrekts sons behov. Utöver ovanstående orsaker finns det även här tillfälligheter som verkar ha spelat en avgörande roll. För den utomstående kan det tyckas konstigt att FM till del saknar kunskap över stridskrafternas förmågor som Armén, Marinen och flygvapnet, men det speglar snarare en stor myndighet som har olika uppgifter och ansvar.

Engelbrekts on som är uppväxt ett stenkast från Skredsvik och röjdykardivisionen hade personliga kontakter i Skredsvik och var en frekvent besökare. I samband med ett besök togs tillfället i akt att presentera olika förmågor inom EOD och C-IED som byggts upp och som kunde vare ett svar på NBG behov (Hjort, 2023-03-27).

Deltagande i NBG möjliggjorde ytterligare satsningar och tillskott av ekonomiska medel som inte fanns för de förband som stod utanför NBG (Krohn, 2023-03-29).

Afghanistaninsatsen för röjdykarförmågan påbörjades år 2006 som en del av Sverige och Försvarmaktens bidrag till *International Security Assistance Force* (ISAF), (Ljungqvist, 2023-03-24). Av de EOD/IEDD-grupper som validerades av Storbritannien både från Ing2 samt röjdykardivisionen inför insatsen så bedömdes röjdykardivisionens personal bäst lämpade för deltagande inom ISAF. Ing2 åkte som första bidrag år 2005 tätt följt av personal från Marinen och röjdykardivisionen år 2006 (Thein, 2023-03-22). Under kommande år och insatser skapade sig röjdykarna ett renommé som blivit erkänt både inom FM men också gentemot internationella partners i samband med åtagande runt om i världen som vi än idag skördar frukterna av (Thörnqvist, 2023-03-23).

5.2 Förbandsanda

Syftet med att beskriva förbandsandan är att skapa en förståelse för individer som tillhör röjdykarfunktionen och de drivkrafter som den tillhörigheten kan bidra till. En delgiven orsak och förklaring till den utveckling som röjdykarfunktionen genomgått och som är återkommande i samband med genomförda intervjuer är det som beskrivs som förbandsanda och individers enträgenhet (Ljungqvist, 2023-03-24). Tillhörigheten till röjdykarfunktion beskrivs som unik i sammanhanget och identiteten som röjdykare innebär ett band som spänner över ålder, förband och andra meningsskiljaktigheter (Thörnqvist, 2023-03-23). Individer som bejaktar helheten och inte fokuserar på geografiska läget har visat sig vara en av orsakerna till ökad förbandsanda och skapandet av samhörighet inom röjdykarfunktionen (Abrahamsson, 2023-03-25). Vikten av att samtliga röjdykare träffas på regelbunden basis och har utbildats i Skredsvik sedan starten av röjdykarfunktionen anses vara en av de avgörande faktorerna (Thörnqvist, Wigert, Elofsson m.fl. 2016, s.19). Exempel på förändring av förbandsanda kan ses i samband med

försvarsbeslut år 2004 då funktionen minkrig¹⁸ försvann till förmån till skapandet av krigsförband och sjöstridsflottiljer. Identiteten för många officerare inom både, ytstrid och minkrig förändrades i och med att man skapade krigsförbanden och sjöstridsflottiljerna (Börjesson, 2023-03-27).

Med genomförd återblick har studien belyst utvecklingen och transformationen ur informanternas uppfattning och åsikter. Drivande händelser har varit inriktningen för nämnda försvarsbeslut och åtagande internationellt inom IM, NBG och ISAF. Även förbandsandan har beskrivits och identifierad som en drivkraft på individnivå när det kom till att utveckla och bevara röjdykarfunktionen (Ljungqvist, 2023-03-24).

Kommande kapitel tittar på förekomsten av identifierade policyentreprenörer på olika ledningsnivåer inom Marinen och röjdykarfunktionen.

¹⁸ Minkrig var samlingsnamnet för det som omfattades av funktionerna minröjning, minering och som sorterade under minkrigsflottilj.

6 Policyentreprenören

Kapitlet policyentreprenören svarar på förekomsten av policyentreprenörer och tillhandahåller evidensbaserad information på insamlat intervju material.

Kritik till studien är de svårigheterna som finns med att förklara och placera in Försvarsmaktens olika nivåer i befintlig ledningsstruktur. Det har visat sig vara en utmaning då FM Placerar in förband och staber i olika nivåer för utövandet av respektive verksamhet och ansvarsområden. Det innebär även en viss rörlighet mellan olika nivåer beroende på en rad orsaker. Nedan kommer ett försök till tydliggörande för att skapa en förståelig uppdelning.

6.1 Generell argumentation

Identifieringen av policyentreprenörer har i denna studie möjliggjorts tack vare de intervjuer som genomförts av informanterna. Evidens för förekomsten av policyentreprenörer presenteras i nedan kapitel inom respektive ledningsnivå. Informanterna hade vid tillfället för transformationen insyn på olika ledningsnivåer inom FM, stridsteknisk/taktisk nivå, operativ nivå och den strategiska nivån. Enligt tidigare beskrivet under kapitel 2. Teori, så är det aktörer som är villiga att investera antingen delvis eller till fullo, resurser, tid, rykte och pengar för förväntade framtida vinster i form av (Kingdon, 2011, s.179).

6.2 Stridsteknisk nivå

I samband med att röjdykarfartygen försvann som ett resultat av försvarsbeslutet år 2000 uppstod ett vakuum för röjdykarfunktionen och de individer som tjänstgjorde i Skredsvik. Utvecklingsmöjligheterna för en röjdykare var vid tillfället mycket begränsade efter genomförd grundutbildning. Synergieffekten av detta blev att röjdykarfunktionen i slutet av 1990-talet självpåtagat tittade på en form av specialistutbildning inom eget skrå för att möta ny hotbild samt bibehålla och vidareutveckla personalen (Sjövall, 2023-03-22).

Uppgiften gavs till chefen för EOD-funktionen löjtnant Raffé Thein som tog fram ett förslag på vad en sådan utbildning skulle kunna tänkas innehålla. En del av analysen kom fram till att röjdykaren behövde bli mer specialiserade inom ammunitionsröjnings-skrået. Likt tidigare nämnt antogs det att IED, klusterbomber

och annan flygfärd ammunition kommer att behövas omhändertas av röjdykarfunktionen i våra basområden (Sjövall, 2023-03-22).

Förslaget fick positivt gensvar av divisionschef örlogskapten Ulf Sjövall som gav grönt ljus att lägga fram idén på flottiljnivå (Thein, 2023-03-22). Känslan i Skredsvik var att flottiljstaben tittade åt andra hållet och att röjdykardivisionen fick köra sitt eget lopp, belägen långt från maktens centrum på framsidan av Sverige, *”Låt dårarna hålla på, de tröttnar nog snart”* (Thein, 2023-03-22).

Flottiljen godkände framtagen utbildningsplan. Raffe Thein, Johan Reis och övriga som tillhörde EOD-funktionen påbörjade förkovring och deltagande på olika internationella övningar och utbildningar. Den moderna EOD-funktion tillhörande röjdykardivisionen som nu existerar i Skredsvik tog i och med detta sina första stapplande steg mot vad det är idag (Thein, 2023-03-22).

Efter att på egna initiativ drivit verksamheten utan direktiv av flottiljstaben fram till år 2003 fastnade EOD-funktionen i sin utveckling och kom inte vidare. Återigen på egna initiativ och i ren frustration skrevs det personliga brev till dåvarande flottiljchef kommendör C-G Hagström. Flottiljchefen kallade till ett möte där det gavs utrymme att tala klarspråk om vad som behövdes göras. Utkomsten av mötet med flottiljchefen blev att Röjdykardivisionen fick tillåtelse att anställa personal med resultatet av fast bemanning i Skredsvik med åtta stycken personer. Med tanke på vindarna som blåste i F med försvarsbeslut som manade till återhållsamhet och besparingar var detta en bedrift i sig (Thein, 2023-03-22).

Det faktum att röjdykarsystemet var förhållandevis billigt i jämförelsevis med till exempel, kostnadsdrivna stridsområden med projekt inom ytstrid eller ubåt gjorde till del att det gick att hålla en lägre profil trots utveckling. I denna tidsperiod var det ett ständigt balanserande mellan grundorganisationen och insatsorganisationen som var två olika kostnadsbärare som slogs om de ekonomiska medlen inom FM (Krohn, 2023-03-29).

Divisionschefen för Röjdykardivisionen mellan år 2000-2003 örlogskapten Bengt-Ivar Rådström, beskriver en situation där han som chef försökte driva verksamheten och motivera personalen utan ekonomiska medel. Det gavs inga formella order eller inriktningar uppifrån på högre chefsnivå men det var heller ingen som satte stopp. Hotet eller åtminstone känslan och uppfattningen om nedläggning för röjdykarfunktionen var reell men faktiska krigsuppgifter och deltagande på den internationella arenan räddade funktionen (Rådström, 2023-03-27).

Avseende NBG och tidigare citat så gällde det att vara med i NBG annars fanns du inte och därmed på kartan för fortsatta nedskärningar (Rådström, 2023-03-27). Efter att kapten Thomas Ljungqvist tagit över som chef för EOD-funktionen på röjdykardivisionen 2003 började det återigen att ta fart tack vare förnyad energi samt kontaktnät (Thein, 2023-03-22). Thomas Ljungqvist fortsatte det påbörjade arbetet och lyckades med sitt kontaktnät fortsatt sälja in idén om att röjdykardivisionens EOD-funktion var ett koncept som var värt att satsa på. Vägvalet som gjordes i slutet på 1990-talet och de kompetenser som byggts upp föll mycket väl ut när väl NBG sattes upp. Ljungqvist nämner också i likhet med flera av informanterna, *”allt kom underifrån”* (Ljungqvist, 2023-03-24). Ljungqvist

syftar på de initiativ och vägval som gjordes på individnivå av löjtnant Raffe Thein, löjtnant Johan Reis men också det faktum att chefer på divisionsnivå stöttade och möjliggjorde fortsatt utveckling.

De individer som på olika sätt drivit verksamheten på bekostnad av egen tid, resurser, rykte och idealistiska orsaker identifieras som policyentreprenörer och en del av problemströmmen. Dessa individer går att hitta bland flera av informanterna men framför allt på stridsteknisk nivå namnges individerna, Raffe Thein, Johan Reis och Thomas Ljungqvist. Även om det finns divisionschefer inblandade i denna process så väljer studien att placera in dem i gränslandet mot nästa nivå då det inte går att fullt ut kategorisera dem på respektive nivå. Orsaken är att förbandschefer rör sig mellan de olika ledningsnivåerna genom deltagande på möten och operativa planeringar etcetera.

6.3 Taktisk nivå

Beroende hur det resoneras kring vilken nivå som avses med benämningen den taktiska och operativa nivån kan det uppfattas olika, åtminstone ur hur det brukar se ut inom FM. I denna studie avser den taktiska nivån representeras av divisionschef till flottiljledning. Divisionschefers och flottiljchefer sorteras in under den operativa nivån med anledning av ovan beskriven orsak. Även om tjänsten utfördes på lägre nivå gör deltagande på planeringskonferenser och planering på operativ nivå att det blir i gränslandet. Det är vanligt i FM att verka på olika nivåer beroende på vilken tjänsteställning du innehar.

NBG beslutades och blev en verklighet enligt tidigare beskrivning i och med försvarsbeslutet år 2004. Självpåtagen utveckling går till en viss gräns men utan uppbackning och mandat högre upp och inte bara ett tyst medgivande så stagnerar processen. Likt beskrivit inom teoridelen för MSF nämns tre kärnelement i politikerströmmen, den nationella temperaturen, intressegrupper och regeringen. Policyentreprenören behöver att ett policyfönster öppnas och ett så kallat "*window of opportunity*" uppstår (Kingdon 2011, s.165). För EOD-funktionen uppstod detta på allvar i samband med både försvarsbesluten år 2000 och 2004 som tydligt pekade ut den internationella inriktningen och åtaganden med partners.

På taktisk nivå har följande policyentreprenörer identifierats men inte begränsats till, divisionscheferna för röjdykardivisionen i början på 2000-talet Ulf Sjövall och Bengt Ivar Rådström samt Pontus Krohn dåvarande chef den taktiska sektionen samt chef genomförandesektionen¹⁹ N3, 4.sjöstridsflottiljen. Med det sagt så är bedömningen att det finns fler individer som påverkat på den taktiska nivån och

¹⁹ Genomförandesektionen (N3) ansvarar för operationsplanering och oftast inom den skarpa verksamheten på flottiljen med genomförande av operationer inom ett tidsfönster 0-72 timmar.

möjliggjort utvecklingen, men studien får begränsas utefter det underlagets som har varit möjligt att vidimera.

6.4 Operativ/strategisk nivå

Även här väljer studien att placera in individer inom gränlandet då Flottiljchefer som i det dagliga arbetet tjänstgör på taktisk nivå även rör sig upp en till två nivåer beroende på karaktären och nivån på diverse möten och planeringar. Försvarsbesluten ses i allra högsta grad som strategiska och i perioden för denna studie skapade de en legitimitet för den inriktningen som röjdykarfunktionen hade påbörjat att gå emot. Även om det aldrig ställdes formella och direkta krav som ett verksamhetsuppdrag²⁰ (VU) på att röjdykarfunktionen skulle genomgå en transformation för att bli mer gångbara internationellt så var det precis vad som skedde i denna period. Vid samtal med informanter nämns det vid ett flertal tillfällen att chefer hävdade att de var orsaken till röjdykarfunktionens utveckling (Abrahamsson, 2023-03-25). Däremot går det inte att bekräfta med dokument eller liknande annat än att utvecklingen tilläts fortgå med chefers goda minne, vilket ytterligare förstärker teorin om policyentreprenörer som verkat i bakgrunden.

För att nämna några av de chefer som enligt flertalet av informanter bidragit till att röjdykarfunktionen kunde fortsätta transformationen nämns följande individer. Johan Fischerström dåvarande chef 2.minkrigsavdelningen²¹ år 1997-2000, C-G Hagström chef 4.minkrigsflottiljen/4.sjöstridsflottiljen²² år 2000-2003, Lennart Bengtsson chef 4.sjöstridsflottiljen år 2003-2006. Samtliga dessa flottiljchefer verkade på flottiljnivån samt en till två nivåer upp och det är svårt att avgöra vikten av deras engagemang men utan deras goda vilja hade verksamheten i Skredsvik beordrats att upphöra (Rådström, 2023-03-28). Dessa chefer anser studien faller under politikerströmmen i MSF då de sitter på den beslutande makten likt en regering och riksdag om även på en annan nivå:

”det krävdes att någon fattade ett medvetet beslut och inte rykte undan förutsättningarna fullständigt. Hade man inte haft personalens stöd i detta så hade man inte kommit någonstans” (Thörnqvist, 2023-03-23).

²⁰ Verksamhetsuppdrag (VU) är det uppdrag som respektive förband lutar sig emot för att beskriva förbandets uppgifter. Utan ett VU är det inte efterfrågat och går heller inte att motivera i förlängningen.

²¹ Minkrigsavdelningen var samlingsnamnet för de förband som tillhörde minskräet innan det bildades sjöstridsflottiljer år 2004.

²² 4.minkrigsflottiljen omorganiserades till 4.sjöstridsflottiljen i och med försvarsbeslut 2000 men en annan organisation och förbandsuppsättning.

7 Slutsatser

Studien svarar på om policyentreprenörer varit verksamma och även vilken roll de spelade för transformationen av röjdykarfunktionen. Var och en av de ingående elementen förklaras i stycket nedan under respektive element, problemströmmen, policyströmmen, politikerströmmen, policyfönster samt policyentreprenörer.

Tillvägagångssättet att intervjua identifierade primärkällor visade sig vara ett effektivt sätt få fram information som stödjer hypotesen för studien och har skapat trovärdig evidens.

Hypotesen är att policyentreprenörer uppstått och har haft en påverkan på röjdykarförmågans vägval och utveckling. Hypotesen anses vara besvarad under kapitel 5. transformationen samt kapitel 6. Policyentreprenören.

Forskningsfrågan bestod av om policyentreprenörer varit verksamma och vilken roll de spelade de för transformationen av röjdykarfunktionen. Även forskningsfrågan besvaras under kapitel 5 och 6. Svaret är att policyentreprenörer varit verksamma på ett eller annat sätt på samtliga nivåer om än tydligast på stridsteknisk och taktisk nivå vilket även det redovisas i kommande stycke.

Problemströmmen och problemformuleringen gav sig till känna i början på 2000-talet. Uppkomsten till problemformuleringen berodde på den samlade bilden av erfarenheter efter deltagande på övningar och förnyad hotbildsanalys. Försvarsbesluten i perioden stakade ut den nya inriktningen med internationella åtaganden som ytterligare skapade legitimitet och förstärkte behovet. Inom röjdykarförmågan stod Raffe Thein samt Johan Reis för definitionen av problemformuleringen i och med presentationen av problemet på förbandsnivån för dåvarande divisionschef Ulf Sjövall. Problemet bestod i att röjdykarfunktionen inte var rustad för de krav och kommande åtagande som var aktualiserade (Sjövall, 2023-03-22).

Policyströmmen är den lösningen på problemet som problemformuleringen gjort känt. Kriterier som behöver uppfyllas enligt MSF är att lösningen måste vara ekonomisk gångbar, samhällsvinst och medborgarsamtycke. Formuleringen kan bli problematiskt rent ordagrant att identifiera men i strukturen och organisatoriskt i FM identifieras representanter för var och en av kriterierna vilket även har framgått i de resonemang som förts. Även här är Raffe Thein, Johan Reis och Thomas Ljungqvist de individer som presenterade lösningen på problemet som redovisades i problemströmmen. Den ekonomiska gångbarheten förklarades med att röjdykarsystemet inte är speciellt kostnadsdrivande i jämförelse med andra system

inom FM och därmed gick det att hålla en lägre profil i en annars tid som dominerades av besparingar (Krohn, 2023-03-29). Samhällsvinsten och medborgarsamtycke skapades av nämnda försvarsbeslut som skapade legitimitet på högsta nivån och som genomsyrade hela FM (Hjort, 2023-03-27).

Politikerströmmen representeras av intressegrupper som i detta fall består av drivande krafter på förbandsnivå vilket skapat legitimitet trots visst motstånd inom andra stridsområden i Marinen. Här placerar studien in följande individer, divisionscheferna Ulf Sjövall, Bengt-Ivar Rådström samt avdelningschef/flottiljcheferna, Johan Fischerström, C-G Hagström och Lennart Bengtsson. Även om ”*allt kom underifrån*” (Ljungqvist, 2023-03-24), så behövdes det legitimitet både på division och flottiljnivå. Beslut och eller tyst medgivande krävdes för att inte rycka undan förutsättningar, vilket också gavs (Thörnqvist, 2023-03-23).

Policyfönstret framgår tydligt i och med att nämnda försvarsbeslut redogjorde för inriktningar och prioriteringar för internationella åtaganden och samarbeten med partners. Legitimiteten skapades och policyfönstret öppnades när det säkerhetspolitiska läget skulle hanteras utomlands och med partners (Thörnqvist, 2023-03-23).

Policyentreprenörerna representeras främst av individerna Raffe Thein, Johan Reis och Thomas Ljungqvist. Utan stöd av chefer på division och flottiljchefsnivå hade det inte fungerat att driva utvecklingen underifrån som så småningom även godkändes högre upp i organisationen. med officiella VU som numera finns på förbandsnivån och röjdykarfunktionen att fortsatt driva.

Definitionen som beskrivs enligt tidigare är att en policyentreprenör förväntar sig materialistiska, målmedvetna eller solidariska fördelar. Materialistiska fördelar går inte att identifiera men däremot så urskiljer studien målmedvetenhet och solidariska fördelar. Rädslan för ytterligare nedskärningar om röjdykarfunktionen stod utanför IM, NBG, ISAF och ett internationellt fokus som försvarsbesluten pekade ut var överhängande (Rådström, 2023-03-27). Solidaritet gentemot röjdykarförmågan och fortsatt utveckling framträder som en av förklaringarna och även i de mörkaste stunder med nedläggningsrisker och besparingar finns det möjligheter för den enträgne (Ljungqvist, 2023-03-24).

7.1 Vidare forskning

Försvarsmaktens prioriteringar och inriktningar baserade på det förändrade omvärldsläget innebär en rad kostnadsdrivande projekt, materielinköp samt organisationsförändringar. Förekomsten av policyentreprenörer och hur de påverkar framtagandet av ny policy eller vägval inom det så kallade policyfönstret

borde vara intressant även för vidare forskning för att ytterligare belysa och förstå processen.

Frågeställningen kring förekomsten av policyentreprenörer borde vara en naturlig del för alla myndigheter vid framtagandet av ny policy. FM verkar för Sveriges intressen och har ett ansvar att agera ansvarsfullt både ekonomiskt men även på det säkerhetspolitiska området. Generellt är policyentreprenörer inget fenomen som innebär att det behöver vara ett problem men kunskapen och deras existens bör vara känt för att undvika icke önskvärda vägval baserade på felaktig information eller agendor. Policyentreprenörer kan också vara en positiv drivkraft och ibland nödvändig för att driva verksamheten framåt genom inofficiella kanaler.

Materielinköp i mångmiljardklassen på skattebetalarens bekostnad som innebär anskaffande av förmågor både nya och gamla. Är dessa kostnadsdrivande anskaffningar förankrade i reella hotbildsanalyser och för Sveriges säkerhet på lång sikt. Innebär det säkerhetspolitiska läget i förlängningen att det givit upphov till policyentreprenörer som investerat egen tid, resurser, rykte och pengar. Beslutet och vägvalet av nya ytstridsfartyg samt ubåtar skulle kunna vara ett exempel där det vore intressant att titta på förekomsten av policyentreprenörer. Även beslutet att förändra Marinens organisation för logistik är ett beslut som hade varit värt att titta närmare på och se vilken roll eventuella policyentreprenörer kan ha spelat.

Referenser

Primärkällor

Intervjuinformanter

Viceamiral Jan Thörnqvist, representerar sjöarenan strategisk nivå, personlig intervju 2023-03-23.

Konteramiral Odd Werin, representerar sjöarenan strategisk nivå, telefonintervju 2023-03-27.

Kommendörkapten Magnus Hjort, representerar sjöarenan operativ nivå, telefonintervju 2023-03-27.

Kommendörkapten Dick Börjesson, representerar sjöarenan operativ nivå, personlig intervju 2023-03-27.

Kommendörkapten, Doktorand Pontus Krohn, representerar sjöarenan taktisk/operativ nivå, telefonintervju 2023-03-29.

Kommendörkapten Ulf Sjövall, representerar sjöarenan taktisk/operativ nivå, personlig intervju 2023-03-22.

Kommendörkapten Bengt-Ivar Rådström, representerar sjöarenan taktisk/operativ nivå, telefonintervju 2023-03-28.

Kommendörkapten Markus Abrahamsson representerar sjöarenan Stridsteknisk/taktisk nivå, telefonintervju 2023-03-25.

Kommendörkapten Thomas Ljungqvist, representerar sjöarenan Stridsteknisk/taktisk nivå, telefonintervju 2023-03-24.

Örlogskapten Raffe Thein, representerar sjöarenan Stridsteknisk/taktisk nivå, telefonintervju 2023-03-22.

Sekundärkällor

Litteratur

Esaiasson, Peter - Mikael Gilljam – Henrik Oscarsson -. Ann Towns – Lena Wängnerud, 2017. *Metodpraktikan. 5:7* Visby: Wolter Kluwer Sverige AB.

Gustavsson, Jakob & Jonas Tallberg, 2006. *Internationella relationer. 4:2*. Lund: Studentlitteratur AB.

Thurén, Torsten. Vetenskapsteori för nybörjare. Stockholm: Liber AB, 2019.

Kingdon, John W, 2011. *Agendas, Alternatives and Public Policies, Updated Second Edition*, Longman Classics in Political Science: Pearson education.

Herweg, Nicole, Zahariadis, Nikolaos & Zohlnhöfer, Reimut 2017. *The Multiple Streams Framework: Foundations, Refinements, and Empirical Applications*. I Weible, Christopher M. & Paul A. Sabatier (red.). *Theories of the policy process*. 4 edition. New York: Routledge.

Allison, Graham T, & Zelikow, Philip, 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Second edition, New York: Longman1999).

Béland, Daniel & Michael Howlett, 2016. The Role and Impact of Multiplestreams Approach in Comparative Policy Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis* 18:21-227.

Thörnqvist, Jan, Elofsson, Ingmar & Wigert, Lars (red.) 2010. *Röjdykarna: i vått och torrt*. Stockholm: Försvarshögskolan i samverkan med Kungl. Örlogsmannasällskapet och Kungl. Krigsvetenskapsakademien.

Artiklar, rapporter och skrivelser

Abrahamsson, Markus, 2014. *Från havets bönders bad-djävlar till Marinens EOD*. Magisteruppsats Stockholm: Försvarshögskolan, 2014.

Beckholmen, Lennart, 2021. *Marin insats i Libanon 2006*. Kandidatuppsats Lunds universitet, 2021.

Granqvist, Johan, 2022. *Policyprocessen kring kommunalt veto*. Kandidatuppsats Lunds universitet, 2022.

Elektroniska källor

Regeringens proposition 1999/2000:30, Det nya Försvaret, Hämtad 2023-03-01 från Regeringskansliet: Det nya försvaret Proposition 1999/2000:30 - Riksdagen

Regeringens proposition 2004/05:5, Vårt framtida försvar, Hämtad 2023-03-01 från Regeringskansliet: Vårt framtida försvar Proposition 2004/05:5 - Riksdagen

Försvarsmaktens reglemente, Taktik för marina operationer-Del 1, 2021, Hämtad 2023-03-01 från Försvarsmakten: www.forsvarsmakten.se

Försvarsmaktens doktrin, Militärstrategisk doktrin, 2022, Hämtad 2023-03-01 från Försvarsmakten: [msd-22.pdf](#) (forsvarsmakten.se)

Definition av humandykning, Hämtad 2023-04-17 från Dykarna: www.dykarna.nu.se

Bilaga 1- Intervjufrågor

Inledning:

1. Vad heter du och vad har du för roll/yrke idag.
2. Vid tiden för besluten som jag tittar på i denna studie d.v.s. 1999-2006 vad hade du för roll då?

Tematiska:

3. Hur upplevde du den generella "känslan" i FM i denna period?
4. Hur uppfattade du att försvarsbeslut från år -2000 samt 2004 påverkade marinen?
5. Röjdykarfunktionen genomgick en transformation i början på -2000talet, från din horisont vad var det som hände i perioden 1999-2006 kopplat mot utvecklingen av röjdykarfunktionen?
6. Kan du beskriva hur det gick till?

Uppföljningsfrågor:

7. Vad är din uppfattning kring vilken möjlighet som fanns eller uppstod för enskilda individer att påverka utvecklingen?
8. Har du möjlighet att ge specifika exempel på situationer och eller individer som spelade en roll att utvecklingen gick åt ett visst håll?
9. Kan du utveckla den eventuella påverkan som individer på nyckelbefattningar hade för att skapa möjligheter att utvecklas mot nuvarande röjdykarförmåga?

Direkta frågor, (obs, endast om ovanstående ej känns tillfredställande):

10. Fanns det individer som utanför normal beslutsprocess i framtagnandet av ny policy/förmåga för röjdykarsystemet påverkade processen för att nå nuvarande innehavd förmåga?

Tolkande frågor:

Beroende på svaren på ovanstående knyta ihop säcken med formuleringar som, "jag uppfattar att du" och med bas använda de frågor som ställts.

Bilaga 2-Förkortningar

EOD "explosive ordnance disposal" avser ammunitionsröjning.

OXA "oexploderad ammunition", avser ammunition som är avlossad och inte detonerat.

CMD "conventional munitions disposal", avser röjning av OXA och minor.

BCMD "biological and chemical munitions disposal", avser röjning av biologiska och kemiska stridsmedel.

UMD "underwater munitions disposal", omfattar ammunitionsröjning under vattnet, enligt klassisk nomenklatur röjdykning.

IED "improvised explosive device", är en anordning som är provisoriskt tillverkad eller placerad på ett provisoriskt sätt och som innehåller ämnen, kemikalier eller materiel som är förstörande, dödliga eller skadliga

IEDD "improvised explosive device disposal", avser röjning av IED.

EOD-grupp avser en enhet som befattar sig med röjning av konventionell ammunition, och i vissa fall röjning av BCMD.