

Regional civil-militär samverkan: militära och civila perspektiv

Joakim Berndtsson och Peter Tillberg

September 2020



Kontakt:

Docent Joakim Berndtsson, institutionen för globala studier, Göteborgs universitet. E-post: joakim.berndtsson@globalstudies.gu.se

Föreståndare vid CSMS Peter Tillberg, institutionen för industriell ekonomi och organisation, Kungliga tekniska högskolan. E-post: peter.tillberg@kth.se

Innehållsförteckning

Förord	3
Introduktion	4
<i>Tidigare studier och rapporter</i>	5
<i>Syfte och frågeställning</i>	7
<i>Avgränsningar och begränsningar</i>	7
<i>Disposition</i>	7
Metod	8
Vad är samverkan?	9
<i>Definitioner, begrepp och utmaningar</i>	9
<i>Försvarsmakten och civil-militär samverkan</i>	11
Resultat	12
<i>Militära perspektiv på samverkan</i>	12
<i>Civila perspektiv på samverkan</i>	17
Diskussion	22
<i>Frågor och områden för fortsatt forskning och kunskapsutveckling</i>	24
Referenser	27

Förord

Föreliggande rapport är resultatet av ett samarbete mellan insatsstabens utvecklingsavdelnings erfarenhetssektion (INSS J7 ERF ANA) i Försvarmakten och forskare från Centrum för studier av militär och samhälle (CSMS). Samarbetsprojektet diskuterades inledningsvis vid ett möte på KTH i januari 2019 och utvecklades sedan till en pilotstudie inom ramen för FoT-projektet Militärt yrkeskunnande (FoUO 922; ref: AT.9225360). Pilotstudien har pågått parallellt med den erfarenhetsanalys som INSS J7 ERF ANA genomfört under 2019 och som analyserat regional civil-militär samverkan, med fokus på militärregionerna och de regionala stabernas arbete (Försvarmakten 2020). Genom samarbetet har personal från CSMS kunnat ta del av tidigare och pågående studier från INSS J7 ERF ANA samt delta i diskussioner och närvara vid enstaka platsbesök. Detta har varit mycket värdefullt för att få inblick i hur frågor om civil-militär samverkan hanteras i praktiken, samt hur samverkansarbete organiseras i olika delar av Försvarmakten. Denna pilotstudie ska fungera som ett komplement till de analyser av civil-militär samverkan som genomförts av INSS J7 ERF ANA, och som en grund för fortsatt forskning och kunskapsutveckling på området. Studien är begränsad i omfattning men bidrar med begreppsliga/teoretiska perspektiv på samverkan samt ger en inblick i hur såväl militära som civila aktörer på den regionala och lokala nivån ser på och förstår varandra och förutsättningarna för civil-militär samverkan.

Introduktion

I ljuset av vad som uppfattades som ett försämrat säkerhetsläge i Sveriges närområde beslutade regeringen i slutet av 2015 att totalförsvarsplaneringen skulle återupptas. I beslutet ges Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i uppdrag att presentera ett förslag till en "grundsyn" med principer för "samordning, prioritering och resursförstärkningar inför och under höjd beredskap" (Regeringen, 10 december 2015). Grundsynen presenterades i en gemensam rapport i juni 2016 och här lyfts samverkan fram som en central del av arbetet att stärka den sammanhängande planeringen för totalförsvaret och därmed samhällets förmåga att hantera kriser (Försvarsmakten och MSB, 10 juni 2016). Liknande grundsyner har också utvecklats på regional nivå. Dessa beskriver gemensamma målsättningar, forum och processer för civil-militär samverkan och ansvarsfördelning mellan en rad olika organisationer inom krisberedskap och totalförsvaret, såsom Försvarsmakten, länsstyrelser, kommuner, Polismyndigheten, Trafikverket mfl.

Det är uppenbart att den återupptagna totalförsvarsplaneringen inkluderar en stor mängd aktörer och organisationer på olika nivåer av det svenska samhället. Det är också uppenbart att såväl totalförsvaret som krisberedskap ställer stora krav på fungerande samverkan, samarbete och samordning mellan olika typer av offentliga och privata aktörer. I sin rapport *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* (2014) lyfter MSB fram flera centrala aspekter av aktörs-gemensam samverkan¹ och ledning som är relevanta när vi diskuterar civil-militär samverkan specifikt:

- Gemensam helhetssyn
- Aktörs-gemensamt språk för att undvika missförstånd
- Ökad kännedom om aktörers roll och mandat
- Förhållningssätt som underlättar inriktning och samordning
- Arbetssätt som effektiviserar kontakter, överenskommelser och gemensam analys
- Sätt att arbeta med lägesbilder för att ge överblick över helheten
- Gemensamma mål för kunskapsutveckling

Dessa punkter är viktiga för att förstå samverkan och de utmaningar och problem som kan uppstå när olika organisationer (civila/militära; privata/offentliga) ska arbeta mot gemensamma mål. För att uppnå gemensamma målsättningar krävs både en gemensam helhetssyn (ex. kring vad som är skyddsvärt), men också en sorts "tvåspråkighet" där aktörer kan mötas och kommunicera på ett sätt som minskar risken för missförstånd (MBS 2014: 11). Det ställs också krav på ökad förståelse för andra aktörers roller, perspektiv och ansvarsområden för att undvika intresse- eller perspektivkonflikter (ibid.: 43), men också förhållningssätt som främjar förtroendeskapande och tillit mellan individer och organisationer (ibid.: 49ff). Därutöver behöver det också finnas utarbetade former för kommunikation,

¹ MSB definierar samverkan som "den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser" (MSB 2014: 20).

gemensamt arbete med analys och planering, samt former för gemensamt lärande och kunskapsutveckling.

I denna studie är det framförallt samverkan mellan civila myndigheter och militära organisationer eller enheter på regional och lokal nivå som står i fokus. Civil-militär samverkan är inget nytt begrepp och heller inte något nytt fenomen i Sverige. Vi kan dock se att denna typ av samverkan i ökande grad hamnat i fokus under senare år – inte minst som en följd av den återupptagna totalförsvarsplaneringen. Utgångspunkten är att oavsett hur vi definierar samverkan (mer om detta nedan) är begreppet i grunden *relationellt* och inkluderar flera aktörer som ska arbeta mot gemensamma mål. Samverkan mellan myndigheter eller mellan myndigheter och privata aktörer har under senare decennier blivit något av en "universallösning" för hur organisationer förväntas arbeta (Lindberg 2009: 6). Totalförsvaret och den svenska krisberedskapen är inget undantag i detta avseende. Som framgår av diskussionen ovan finns dock en rad faktorer som potentiellt påverkar möjligheterna att få till stånd fungerande samverkan mellan organisationer. Tillit och förståelse för varandras perspektiv, liksom tillgång till ett gemensamt språk, är centrala delar av fungerande samverkan. På samma sätt kan brist på förtroende och förståelse för varandras roller och perspektiv skapa konflikter och missförstånd som i sin tur påverkar relationer negativt och därmed möjligheten att nå gemensamma mål. Att skapa förtroende och tillit kan vara särskilt utmanande när organisationer med väldigt olika struktur, kultur och arbetssätt ska samverka för att nå gemensamma mål. I detta sammanhang framstår olika former av civil-militär samverkan som särskilt relevant.

Tidigare studier och rapporter

Frågan om civil-militär samverkan har utretts och analyserats vid ett flertal tillfällen sedan 2011. Riksrevisionen genomförde exempelvis 2011 en granskning av Försvarsmakten som en effektiv resurs i samhällets krishantering. I rapporten framgår att Försvarsmakten är en viktig men "otydlig" resurs. Kunskaper saknas i det omgivande samhället om vad Försvarsmakten kan bidra med under en kris och samverkan sker endast i begränsad omfattning och då utifrån lokala initiativ. Försvarsmakten är otillräckligt förberedd och oklarheter om samverkan finns både hos myndigheten och i samhällets krisberedskap. I rekommendationerna till Försvarsmakten står: "Riksrevisionen anser att samverkan mellan Försvarsmakten och det övriga samhället behöver stärkas. Försvarsmakten bör därför i sin styrning i högre utsträckning prioritera samverkan med det övriga samhället" (Riksrevisionen 2011:12).

Även Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har genomfört ett flertal utredningar avseende Försvarsmakten och civil-militär samverkan. Rapporten *Civil-militär samverkan på regional nivå – Erfarenheter och lärdomar inför införandet av Militärregionsstab* beskriver Försvarsmaktens centrala styrning av samverkan som svag (Norén, Roosberg och Ödlund 2012; se också Ödlund 2011). Det framgår att det finns stora regionala skillnader när det gäller geografi, demografi och kritisk infrastruktur vilket myndigheten behöver ta hänsyn till när krav på staberna och samverkan formuleras. Undersökningen visar även vikten av att skaffa sig

kunskaper om de lokala förutsättningarna: "Domänkunskap, tillgång till nätverk och personliga relationer har en avgörande betydelse för framgångsrik samverkan" (Ibid.: 3).

Rapporten *De regionala stabernas försvarsplanering: En nulägesbeskrivning* beskriver flera utmaningar när det gäller samverkan, bland annat "behov av utbildning kring ansvar och roller, av gemensamma ledningsplatser samt möjligheter till kommunikation" (Ödlund 2015: 4). Kunskapsnivån om begreppsanvändning bör höjas samt utbildning genomföras om det som är specifikt för Försvarsmakten och det civila systemet. Vidare lyfts behovet av "mål och en gemensam (nationell) planeringsstrategi, behov av konkretion och prioriteringar [...] inte minst analys och studier kring vad ett modernt totalförsvar kräver" (ibid.).

Hösten 2017 och våren 2018 granskade Riksrevisionen Försvarsmakten avseende de regionala stabernas arbete. I rapporten *Nationellt försvar på regional nivå – de regionala stabernas roll och ansvar* (Riksrevisionen 2018:14) framgår att det framförallt vid högre konfliktnivåer finns brister som begränsar stabernas möjligheter att lösa uppgifter. Det handlar om såväl otillräckliga förutsättningar som icke ändamålsenliga arbetsmetoder. "Försvarsmaktens styrning av de regionala staberna är otydlig avseende såväl interna styrdokument som harmonisering och framtagande av bästa praxis. [...] Staberna har inte övats i sin fullständiga ledningsroll och det är därför svårt att bedöma i vilken utsträckning de kan leda underställda förband och stödja på operativ och taktisk nivå" (Riksrevisionen 2018: 5).

INSS J7 ERF ANA i Försvarsmakten genomförde under 2019 en analys av civil-militär samverkan på regional nivå. I rapporten diskuteras bland annat hur militära företrädare uppfattar bilden av Försvarsmakten bland civila aktörer. Här framkommer att civila aktörer uppfattas hysa tilltro till Försvarsmaktens förmåga att lösa problem, samtidigt som det ibland finns uppfattningar om att Försvarsmakten "vill styra" utanför sitt ansvarsområde (Försvarsmakten 2020: 37). För att motverka denna uppfattning, menar man, "krävs arbete med förståelse, förtroende och tillit, samt kontinuitet i kommunikation och relationer" (Ibid.: 37). Mötesforum och kommunikationskanaler lyfts fram som viktiga. Dessa behövs för att skapa förståelse från olika parter i totalförsvarsarbetet, där Försvarsmakten behöver utveckla förståelsen för civila perspektiv. Rapporten uppmärksammar vidare hur otillräcklig förståelse hos civila aktörer för Försvarsmaktens uppgifter (särskilt när det gäller höjd beredskap), kan resultera i orealistiska förväntningar från civilt håll (Försvarsmakten 2020: 20-21).

Dessa tidigare studier ger god förståelse för flera utmaningar och framgångar i civil-militär samverkan under det senaste decenniet. Samtidigt är det uppenbart att det finns frågor som behöver utredas vidare, och perspektiv som behöver inkluderas. Med en relationell syn på samverkan är det viktigt att analyser också inkluderar flera parter syn på civil-militär samverkan, bland annat för att få en bättre förståelse för utmaningar knutna till exempelvis frågor om rolluppfattningar, förtroende eller identitet.

Syfte och frågeställning

Syftet med denna studie är att bidra med ytterligare kunskap om förståelser av samverkan hos företrädare för militära *och* civila organisationer, samt att identifiera frågor för fortsatt forskning och kunskapsutveckling om samverkansfrågor. Vi fokuserar här på ett mindre urval av aktörer på den regionala och lokala nivån. Följande frågeställning formar analysen nedan:

Hur förstås civil-militär samverkan av aktörer på regional och lokal nivå och vilka begränsningar och möjligheter kan olika synsätt och perspektiv innebära för samverkansarbete i praktiken?

Frågan besvaras genom en tematisk analys av olika civila och militära aktörers uppfattning om samverkan. Genom att analysera synen på samverkan får vi också en inblick i hur olika aktörer förstår varandras roll i samverkansarbete – här framförallt inom ramen för totalförsvaret och krisberedskap – samt vilka möjligheter och problem detta i sin tur kan generera.

Avgränsningar och begränsningar

Studien har genomförts i huvudsak under 2019 och har fokuserat på ett mindre antal civila (offentliga) och militära aktörer på regional och lokal nivå. Detta innebär givetvis en begränsning i möjligheten att göra generella uttalanden om förståelser av civil-militär samverkan i olika organisationer och på olika nivåer. En viktig begränsning i arbetet är att vi exkluderar näringslivets eller civila organisationers syn på, eller roller i, civil-militär samverkan. Dessa aktörer är givetvis centrala ur ett totalförsvarsperspektiv och framtida forskning om samverkan bör söka inkludera en större mängd aktörer. Målet med studien är inte att generalisera utan att utforska olika perspektiv på samverkan i civila *och* militära organisationer, samt att ge illustrativa exempel på hur samverkan förstås av olika aktörer. Detta i sin tur ger oss en bättre kunskap om hur samverkan förstås av olika aktörer, och vilka möjligheter och utmaningar som detta kan generera och som behöver utredas eller analyseras vidare. I denna studie fokuserar vi på perspektiv på civil-militär samverkan snarare än samverkansarbete i praktiken. Detta innebär också begränsningar i vad studien kan uttala sig om, samtidigt som aktörernas förståelse av samverkan och av varandra kan ses som en viktig förutsättning för att i ett framtida skede också analysera praktiskt samverkansarbete.

Disposition

I nästa avsnitt diskuteras metoder för datainsamling och analys kortfattat. Därefter följer ett avsnitt som utvecklar diskussionen om samverkan som begrepp. Detta ger oss ett analytiskt ramverk som vi sedan kan använda för att analysera olika förståelser av samverkan och vad de innebär. Detta är det huvudsakliga innehållet i resultatdelen, vilken är uppdelad i två huvudsakliga delar: militära respektive civila perspektiv på samverkan. Analysen leder oss slutligen till en diskussion om civil-militär samverkan och behov av fortsatt forskning och kunskapsutveckling.

Metod

Studien är designad som en explorativ studie av civil-militär samverkan på regional och lokal nivå. Detta är en pilotstudie, och målsättningen är inte att bidra med en övergripande eller generell bild av synen på civil-militär samverkan. Snarare är målet att ge ett antal exempel på hur samverkan förstås och vilka möjligheter och utmaningar som kan följa av aktörers olika perspektiv och uppfattningar. Detta i sin tur bidrar med en grund för att generera nya frågor för fortsatt kunskapsutveckling och forskning om civil-militär samverkan i Sverige.

Underlaget för studien består dels av tidigare analyser av civil-militär samverkan och utgörs av utredningar samt rapporter från exempelvis Försvarsmakten, Riksrevisionen och FOI. Utöver detta ingår också styr- och måldokument från MSB och Försvarsmakten, som exempelvis *Handbok civil-militär samverkan* (Försvarsmakten 2016) eller grundsynsdokument på nationell eller regional nivå. Detta material ger god insyn i organisatoriska förutsättningar och tidigare erfarenheter, samt hur målsättningar och synsätt kring samverkan kommer till uttryck i formella skrivningar.

För att komplettera befintligt material har vi också genomfört fem semistrukturerade, tematiska intervjuer (Rubin & Rubin 2005) med representanter för civila och militära organisationer. I Försvarsmakten har vi intervjuat personer på regional nivå (regional stab). När det gäller civila aktörer har vi intervjuat personer i myndigheter på regional nivå (länsstyrelse) och lokal nivå (kommun). Intervjuerna kretsar kring ett antal teman och frågor som belyser aktörernas syn på, och erfarenheter av, civil-militär samverkan, roller, perspektiv och centrala utmaningar och möjligheter. Intervjuerna är transkriberade i sin helhet och delade med intervjupersonerna som fått läsa och i något enstaka fall korrigera eller komplettera uttalanden. Samtliga intervjupersoner är avidentifierade i rapporten, och benämns bara med en kod (ex. P1904) samt om de tillhör Försvarsmakten eller en civil organisation på regional eller lokal nivå. Löfte om anonymitet har varit viktigt för att få intervjupersoner att ställa upp och att kunna prata fritt om sina erfarenheter av och perspektiv på samverkan.

Analysen är en så kallad tematisk innehållsanalys (Braun & Clark, 2006; Guest, McQueen och Namey 2012), där vi kartlägger organisatoriska förutsättningar och hur olika aktörer förstår samverkan som begrepp, som praktisk aktivitet, samt hur olika möjligheter och utmaningar relaterar till frågor om förutsättningar samt uppfattningar om roller, perspektiv, ansvar och kompetens. Dessa sorteras eller sammanställs under ett antal centrala teman som identifierats i tidigare forskning: organisatoriska förutsättningar samt förtroende, förståelse och kommunikation (se exempelvis Ödlund 2011 och 2015; Norén, Roosberg och Ödlund 2012). I analysen studerar vi likheter och skillnader i hur olika aktörers perspektiv relaterar till dessa övergripande teman.

Vad är samverkan?

Utifrån diskussionen ovan är det tydligt att civil-militär samverkan utgör en avgörande del av hur olika delar av den svenska krisberedskapen och totalförsvaret fungerar. Detta betyder också att vi behöver förstå vad samverkan är och hur det uppfattas eller definieras av olika aktörer. I detta avsnitt kommer vi att diskutera samverkan som begrepp och vilka möjligheter och utmaningar som kommer av samverkan mellan olika typer av organisationer. Tanken är att skapa ett ramverk som sedan kan användas för att analysera förståelser av samverkan på olika nivåer och bland medlemmar av civila och militära organisationer.

Definitioner, begrepp och utmaningar

Inom forskningen finns en mängd studier som behandlar samverkan (Eng. *collaboration/cooperation*) mellan organisationer, och som Lindberg (2009) noterar finns det många sätt att definiera begreppet. I grunden handlar det om "en social företeelse som förutsätter interaktion mellan människor" (Lindberg 2009: 11). Denna interaktion kan vara spontan eller mer organiserad, strukturerad och planerad. Här talar vi främst om samverkan mellan civila och militära organisationer och deras medlemmar. Det räcker dock inte att säga att samverkan handlar om interaktion eller samarbete. Ordboksdefinitionen (Svensk ordbok, SO) av samverkan är "gemensamt handlande för visst syfte" vilket indikerar att det också handlar om mer eller mindre uttalade målsättningar eller syften som man gemensamt försöker uppnå.

Så långt kan vi alltså se samverkan som en mer eller mindre strukturerad interaktion eller en metod för aktörer eller organisationer att nå gemensamma mål. Hur förhåller sig då samverkan till andra, liknande begrepp såsom samarbete eller samordning? Här finns många idéer, men för vårt syfte kan det vara intressant att se samverkan som en del i en kedja av olika former av mer eller mindre integrerad interaktion. Westrin (1986) skiljer exempelvis på fyra kategorier eller grader av interaktion (refererad i Lindberg 2009: 18-19):

- **Konsultation:** Tillfälliga insatser inom en annan organisation, exempelvis att anlita en konsult för ett utlåtande. En tillfällig interaktion kring ett avgränsat område.
- **Samordning/koordinering:** Olika organisationer samordnar insatser, exempelvis en produktions- eller vårdkedja där tjänster/produkter förbättras/förädlas i olika steg eller mellan organisatoriska nivåer.
- **Samverkan/kollaboration:** Organisationer har egna specifika ansvars- och verksamhetsområden men interagerar kring specifika och avgränsade frågor. Här skulle vi då kunna placera totalförvarssamverkan där offentliga organisationer interagerar med den militära organisationen (och med civilsamhället och privata aktörer) på olika nivåer för samhällets skydd och beredskap.
- **Integration:** Organisationer och verksamheter är helt integrerade. Exempelvis samverkansprojekt som leder till att nya organisationer skapas.

Vi kan alltså se samverkan som ett organisatoriskt begrepp som indikerar en mer integrerad form av interaktion mellan olika organisationer, där gemensamma målsättningar eller

områden (ex. samhällets skydd och beredskap) utgör grunden. Detta synsätt skiljer sig något från ett perspektiv på samverkan som exempelvis ett medel (eller en metod) för att åstadkomma samordning (Lindgren mfl. 2001: 12; Ödlund 2011: 8). Lindberg (2009: 27) observerar också att samverkan innebär "aktiviteter där någon form av gräns överskrids" – i detta fall kan vi tala generellt om gränsen mellan civilt och militärt, och gränser kan avse såväl fysiska som sociala och mentala eller professionella gränser (Ödlund 2011: 10; se också Hernes 2004). Argument för varför organisationer (och deras medlemmar) ska samverka kan handla om att gemensamma, samhällseliga utmaningar kräver gemensamt ansvarstagande. Det kan också handla om utnyttjandet av ekonomiska resurser, där samverkan kan bidra till effektivisering och minskade kostnader. Vidare kan argument för samverkan även handla om kunskap, där företrädare för olika professioner eller expertområden gemensamt kan mobilisera sina kunskaper för att hantera specifika utmaningar eller problem, och därmed också lära av varandra (Lindberg 2009: 34-44).

Samtidigt är det uppenbart att den gränsöverskridande interaktionen mellan organisationer som samverkar utgör ofta är komplicerad och behäftad med en rad utmaningar. Som vi ska se ställer civil-militär samverkan höga krav på samverkansaktörernas förståelse för varandras roller och expertis, förmåga till fungerande kommunikation och förhållningssätt som främjar tillit och förtroende. Försvarsmaktens *Handbok civil-militär samverkan* konstaterar att samverkan ytterst handlar om samspelet mellan människor, där frågor om tillit, förtroende, identitet och kultur utgör centrala förutsättningar (Försvarsmakten 2016: 61).

Liksom kultur är identitet ett komplext begrepp, men kan generellt sägas skapas och förändras i sociala sammanhang och genom skillnader, likheter och jämförelser. Rawi Adbelal och hans kollegor har vidare beskrivit kollektiva identiteter som en uppsättning normer, mål och syften, relationella jämförelser och världsbilder (Abdelal et al. 2006). Innehåll och betydelser av kollektiva identiteter omskapas och förändras över tid, inte minst i relation med andra. Här är de relationella eller jämförande aspekterna viktiga; olika gruppers uppfattningar om exempelvis den egna rollen eller expertkunskapen formas i relation till andra grupper. En uppfattning om exempelvis unik expertkunskap som nära knutet till den egna rollen eller professionen (eller professionella identiteten) kan utmanas av andra gruppers anspråk på samma eller liknande expertis eller kunskap. På samma sätt kan skillnader i eller brist på gemensamt språk gör det svårt för samverkansparterna att förstå varandra (Försvarsmakten 2016: 61). I sin diskussion av faktorer som hämmar samverkan pekar Lindberg även på frågor om intressekonflikter som kan försvåra samverkan och istället bidra till att aktörer bevakar varandra, olika målsättningar och etablerade föreställningar eller antaganden om "den andre" som skapar friktion, eller statuskillnader eller rangordning mellan organisationer som skapar asymmetriska relationer och därmed påverkar förutsättningar för samverkan negativt (Lindberg 2009: 59-62).

Försvarsmakten och civil-militär samverkan

Civil-militär samverkan (*Civil-Military Cooperation, CIMIC*) är ett begrepp som ofta används för att beskriva samarbete eller samverkan inom ramen för internationella militära eller fredsbyggande insatser. Det har definierats på en rad olika sätt sedan andra världskriget men associeras ofta med den CIMIC-modell som utvecklats av Nato sedan början av 1990-talet och som syftar till att möjliggöra och strukturera samarbete och samordning av militära (strategiska, operativa) och civila (politiska) mål (Brocades Zaalberg 2018). Försvarsmaktens *Handbok: civil-militär samverkan* anger att myndigheten arbetar med tre samverkansbegrepp: ordinarie myndighetssamverkan, totalförsvarssamverkan och samverkan i insatsområdet vid internationella militära insatser, CIMIC (Försvarsmakten 2016: 12). I denna studie behandlas främst det som benämns totalförsvarssamverkan och som enligt Försvarsmaktens definition "utgörs av den samverkan som krävs för att planera och genomföra förberedelser för att hantera situationer under höjd beredskap och krig." (Ibid.). Begreppet totalförsvarssamverkan ger oss en viss bild av vilka civila och militära verksamheter som avses, syftet med denna form av samverkan genomförs och hur den skiljer sig från andra modeller.

Diskussionen av MSB:s *Gemensamma grunder* (2014) ovan ger några indikationer på aspekter av fungerande aktörsgemensam samverkan. I Försvarsmaktens handbok från 2016 definieras samverkan som "en metod för att uppnå målet – en effektiv samordning av resurser och kompetenser både för att förebygga och hantera samhällsallvarliga situationer och kriser" (Försvarsmakten 2016: 10). Vidare anges att:

Samverkan är inget självändamål utan genomförs för att uppnå speciella syften. Samverkan genomförs för att förbereda inför och/eller förebygga att en kris inträffar. Den genomförs under en pågående kris för att hantera den akuta situationen. Samverkan genomförs också efter en kris för att återställa och tillvarata erfarenheter för att mer effektivt kunna hantera kommande kriser (Försvarsmakten 2016: 10).

Samverkan genomförs före, under och efter kriser i syfte att förbereda, hantera och lära. Handboken ger oss god inblick i olika typer av myndighetssamverkan och ansvars- och rollfördelning i det svenska systemet, liksom instruktioner och rekommendationer för militär personal som arbetar med civil-militär samverkan i olika former.

Utan att här gå djupare in i olika modeller och teorier kring samverkan kan vi konstatera att begreppet är mångtydigt och att det relaterar till (och formas av) en rad olika faktorer som identitet, kultur, kommunikation (språk) och kunskap (expertis). I grunden handlar det om att organisationer och deras medlemmar interagerar för att nå gemensamma målsättningar. Återigen vill vi understryka vikten av att se samverkan som ett "relationellt" begrepp, där de olika aktörernas syn på både samverkan och samverkanspartners är av central betydelse. I analysen fokuserar vi på hur civila och militära samverkansaktörer på regional och lokal nivå förstår civil-militär samverkan och vilka förutsättningar och utmaningar som de lyfter fram. Studien handlar inte om måluppfyllnad i sig, eller hur organisationer definierar eller mäter denna. Snarare vill vi förstå synen på, och förutsättningarna för, civil-militär samverkan i olika

organisationer. Genom analysen kan vi identifiera centrala frågor som rör exempelvis frågor om förtroende, tillit och kommunikation och därigenom se likheter och olikheter i synen på civil-militär samverkan. Detta i sin tur ger en bra grund för att utveckla frågor för fortsatt kunskapsutveckling kring förståelser av samverkan men också för att analysera samverkansarbete i praktiken.

Resultat

Resultatdelen är uppdelad i två huvudsakliga avsnitt. Den första behandlar militära förståelser av civil-militär samverkan på regional nivå. Här använder vi oss av tidigare studier och analyser som genomförts av INSS J7 ERF ANA, men också av intervjuer med företrädare för Försvarsmakten som arbetar specifikt med samverkansfrågor på regional nivå (regional stab). Den andra delen fokuserar på civila förståelser av samverkan, och här baserar vi analysen på tidigare rapporter och på de tre intervjuer som genomförts med företrädare för offentliga organisationer på regional (länsstyrelse) och lokal (kommun) nivå. Dessa individer arbetar också specifikt med uppgifter som innefattar civil-militär samverkan på olika nivåer. Det är viktigt att återigen poängtera att detta är en pilotstudie, vilket givetvis innebär begränsningar. Samtidigt, och som vi kommer att se, finns det en rad frågor och observationer som återkommer både i tidigare studier och i vårt intervjumaterial, vilka indikerar mer generella mönster och perspektiv.

Militära perspektiv på samverkan

I detta avsnitt ska vi närma oss frågan om civil-militär samverkan genom företrädare för olika delar av Försvarsmakten, främst på regional och lokal nivå. Genom tidigare erfarenhetsanalyser och intervjumaterial söker vi svar på frågan om hur samverkan förstås och vilka utmaningar som identifieras inom bland annat de regionala staberna. Tanken är att vi genom analysen ska kunna identifiera ett antal bärande idéer som tillsammans ger oss en förståelse för vad vi här kallar militära perspektiv på samverkan. I nästa sektion gör vi en liknande undersökning av civila perspektiv för att på så sätt se hur deras bild av samverkan skiljer sig från eller liknar de militära. På så sätt kan vi förstå något om hur bilden av civil-militär samverkan är konstruerad av olika aktörer och vilka utmaningar som finns.

Som diskuteras ovan finns en rad analyser av civil-militär samverkan på regional nivå, såväl inför som efter införandet av de nuvarande militärregionerna. I dessa arbeten har man pekat på flera utmaningar som rör exempelvis organisatoriska förutsättningar (resurser, regelverk, geografisk indelning, mandat, rollfördelning), socialpsykologiska faktorer (kulturskillnader, skillnader i attityder och behovet av tillit och förtroende), olikheter i civila och militära strukturer, resursasymmetri och frågor om former för samverkan och kommunikation (se exempelvis Ödlund 2011 och 2015; Norén, Roosberg och Ödlund 2012). Här fokuserar vi på organisatoriska faktorer, samt erfarenheter av samverkan i relation till frågor om förtroende, förståelse och kommunikation.

Organisatoriska förutsättningar

När det gäller organisatoriska förutsättningar handlar det både om förändringar inom Försvarsmakten och civila myndigheter. Det pågår diskussion och utredning av exempelvis myndigheters regionala indelning (se ex. SOU 2018:10; Försvarsmakten 2018). Den indelning som finns i nuläget – där civila organisationers och myndigheters regionala och organisatoriska indelning ofta skiljer sig åt från varandra och från Försvarsmaktens – upplevs ofta utgöra en svårighet i samverkansarbete, exempelvis när det gäller vilka funktioner eller individer som ska mötas och/eller kommunicera i vilka sammanhang eller frågor, samt var och hur beslut fattas (Lindgren mfl. 2001; Försvarsmakten 2020; Intervju P1901). Samverkan påverkas också av historiska faktorer som tidigare regionala indelningar och strukturer i Försvarsmakten (MILO/FO, Militärdistrikt MD, SamSäk) och förändringar av det civila försvaret (avvecklingen av CIVO, Civilbefälhavare etc.). Här har man exempelvis funnit att tidigare upparbetade strukturer, nätverk och sociala relationer varit viktiga faktorer för att utveckla civil-militär samverkan (Norén, Roosberg och Ödlund 2012: 46-52; Försvarsmakten 2020: 13-4).

Efter införandet av de nuvarande militärregionerna och de regionala staberna 2013 har man konstaterat att förändringen haft överlag positiva effekter för Försvarsmaktens regionala närvaro och för civil-militär samverkan (Riksrevisionen 2018; Försvarsmakten 2020: 15). Samtidigt pekar tidigare analyser på viss otydlighet när det gäller totalförsvarsarbetet och behov av ökad kunskap och insikt i gemensamma mål med civil-militär samverkan (Försvarsmakten 2020: 16). Även Riksrevisionen drar slutsatsen att de regionala stabernas förmåga att lösa uppgifter (territoriell ledning, ledning av hemvärnsförband och stöd till det civila samhället) i huvudsak fungerar väl, men finner också brister i förutsättningar och arbetsmetoder. Man eftersöker bland annat tydligare styrdokument för de regionala staberna och harmonisering av stabernas arbete, samt ökat erfarenhetsutbyte mellan staberna (Riksrevisionen 2018: 18-19).

I en analys av samtliga de regionala stabernas erfarenhet av samverkansarbete framkommer det att en stor del av detta arbete görs med länsstyrelser, kommuner och regioner, samt med Polisen och Trafikverket och i vissa fall med exempelvis Tullverket, Kustbevakningen, hamn- och flygplatsledning (Försvarsmakten 2020: 10-11). Flera företrädare och chefer pekar på att samarbetet med exempelvis länsstyrelser i hög grad är upparbetat, medan utvecklingen av samarbete med regioner och kommuner ofta gått långsammare (ibid.: 17-18).

Det kan konstateras att civila aktörer i många fall blivit mer aktiva i samverkansarbetet, även om det fortfarande finns skillnader i planering och prioritering bland civila aktörer som staberna behöver förhålla sig till (Försvarsmakten 2020: 22). Det finns således ett ökat tryck när det gäller Försvarsmaktens medverkan i olika samverkansforum, inte minst under senare år då totalförsvarsplaneringen tagit fart. Som en intervjuperson vid regional stab uttrycker det:

Våra uppgifter 2019 är någonting helt annat än vad det var 2013. Organisatoriskt är det inga förändringar, [...] men vi har fått så fasligt mycket mer uppgifter. (Intervju P1901)

Detta upplevs både som en positiv trend, där civila myndigheter och andra organisation ses som mer engagerade, men också som en utmaning i relation till frågor om personalresurser och prioriteringar. Flera företrädare för staberna efterfrågar tydligare styrning kring, och utvärdering av, civil-militär samverkan i totalförvarsarbetet, exempelvis för att kunna prioritera vilka samverkansforum man ska delta i och att kunna följa upp och utveckla samverkansarbetet (Försvarmakten 2020: 27-29).

Som framgår av denna korta överblick så handlar organisatoriska förutsättningar för samverkan om intern styrning och ledning i Försvarmakten, men också personal- och resursrelaterade frågor på den regionala och den lokala nivån (för vidare analys av dessa frågor, se ex. Försvarmakten 2020). Vi ska inte fördjupa oss i dessa frågor här utan istället fokusera på hur samverkan uppfattas, och vilka faktorer som anses underlätta eller försvåra fungerande civil-militär samverkan.

Erfarenheter av samverkan: förtroende, förståelse och kommunikation

Den ökade efterfrågan på Försvarmaktens och de regionala stabernas medverkan i olika sammanhang är ett tecken på ökad aktivitet hos civila myndigheter och organisationer, men utgör samtidigt en utmaning. Efter att ha beskrivit en lång rad samverkansforum och uppgifter som stabens personal medverkar i konstaterar en intervjuperson:

Jag tror ju att vi gör för mycket. Det är vad jag tror. Allt vi åker på ska vi inte åka på, bör vi inte åka på. Men å andra sidan, så är det ju det viktigaste vi gör, att skapa förtroende för våra partners då. Så att vi lär känna dem och de lär känna oss. Och då är ju det helt plötsligt då, i min värld, huvudpunkten ... [o]ch då gör vi inte för mycket. Då gör vi ju helt rätt saker (Intervju P1902)

Ur detta perspektiv finns det å ena sidan svårigheter med en ökad efterfrågan och antal forum; å andra sidan är detta arbete också förtroendeskapande, vilket är en nyckelfråga för all samverkan över organisationsgränser. Frågor om förtroende och tillit är återkommande teman i tidigare studier liksom i våra intervjuer, och knyter i sin tur an till frågor om ömsesidig respekt och förståelse för varandras uppdrag, expertis och perspektiv.

I erfarenhetsanalysen utförd av INSS J7 ERF ANA lyfter ett flertal företrädare för de regionala staberna positiva effekter av att många personer i samverkansfunktioner (både civilt och militärt) har lång erfarenhet och sedan tidigare upparbetade kontakter (Försvarmakten 2020: 17-18). Här handlar det både om officerare med lång erfarenhet av samverkan, men också civila motsvarigheter med insyn i (och förståelse för) Försvarmaktens organisation, mandat och perspektiv. Frågan om "personkännedom" och personliga kontakter lyfts fram som en viktig förutsättning för fungerande kommunikation mellan exempelvis staberna och företrädare för civila myndigheter och organisationer (Intervju P1901; Intervju P1902). Samtidigt är det tydligt att personliga kontakter inte kan ersätta ett större arbete med förtroendeskapande, där flera utmaningar kvarstår.

Flera företrädare för de regionala staberna lyfter fram vikten av att skapa bredare förståelse från alla sidor i totalförsvarsarbetet, där Försvarsmakten behöver arbeta med en förståelse av civila perspektiv (Försvarsmakten 2020: 20-21). Som en intervjuperson uttrycker det:

[Det] blir väldigt tvådimensionellt, att det är Försvarsmaktens behov. Men vi måste också se att om vi ska kunna få det stödet från de civila myndigheterna, så måste de också upp på den nivån, så att de kan ge det stödet [...]. Det finns också en ... det finns ett mindset som man behöver prata om i Försvarsmakten, att ... just det här att civilt försvar är viktigt. Det är viktigt för att vi ska kunna nå våra mål med militärt försvar. (Intervju P1901)

Denna observation understryker vikten av gemensamma målsättningar, förståelse för den andre och acceptans för varandras perspektiv, funktion och kunskap. Här verkar finnas utrymme för vidare arbete inom olika delar av den militära organisationen. Samtidigt pekar företrädare för de regionala staberna på vad som ibland ses som otillräcklig förståelse hos civila aktörer för Försvarsmaktens roll och uppgifter (exempelvis vid höjd beredskap), vilket kan resultera i orealistiska förväntningar bland civila samverkansparter när det gäller frågor såsom Försvarsmaktens stöd till det civila samhället i olika situationer (Försvarsmakten 2020: 20-21). Erfarenheter och exempel indikerar också att Försvarsmaktens personal ibland uppfattas som dominanta eller som att de ska "ta en massa beslut" (Försvarsmakten 2020: 25-26; Intervju P1902). I dessa fall kan det handla om förutfattade meningar bland civila företrädare, uppfattat asymmetriska relationer eller oklara ledningsstrukturer som i sin tur kan påverka möjligheten till samverkan negativt.

För att förstå olika förväntningar och förutfattade meningar är det viktigt att vi studerar både militära och civila perspektiv på, och förståelser av, samverkan. Som vi sett hittills finns en koppling mellan frågor om tillit, förtroende och kommunikation. Dessa i sin tur relaterar till frågor om hur samverkansparter ser på sig själva och varandra i relation till det arbete som ska utföras eller gemensamma målsättningar (ex. totalförvarssamverkan). Här blir då frågan om språk och hur man använder det central. I MSB:s rapport *Gemensamma grunder* (2014) talas om behovet av en sorts "tvåspråkighet" hos samverkansaktörer. Detta har lyfts i tidigare analyser av civil-militär samverkan (ex. Försvarsmakten 2017), och framkommer även som ett centralt tema i våra intervjuer. Som en intervjuperson uttrycker det:

Ja, i min värld är det ju att inte försöka använda fikonspråket eller vårt språk. Utan försöka uttrycka sig på ett sätt som både jag och de begriper, utan att raljera på något sätt, utan ... Jag försöker alltid vara ödmjuk när jag träffar någon annan civil partner, för det har jag ju lärt mig att de är ju oerhört kloka. Klokare än vad jag är i vissa stycken. Sen har jag min lilla nisch, det vill säga Försvarsmakten, den kan jag då. (Intervju P1902)

Att inte använda jargong eller "fikonspråk" grundade i en viss organisationskultur eller yrkesidentitet kan uppenbart underlätta kommunikation och bygga förtroende och förståelse. Samtidigt ställer detta krav på individens förmåga att göra sig förstådd på ett annat sätt – i detta fall ett sätt som fungerar i ett civil-militärt sammanhang. Detta måste också kunna göras

utan att missförstånd uppstår och utan att "raljera" men samtidigt att vara trygg i sin (militära) expertis eller kunskap. Detta gäller givetvis båda parter; civila aktörer har sitt "fikonspråk" (Intervju P1902). Tvåspråkighet kräver också att man reflekterar över sin och sina samverkanspartners professionella identitet och organisationskultur. Vad krävs för att gränsöverskridande kommunikation och därmed samverkan ska fungera? En intervjuperson uttrycker det på följande sätt:

Lyhördhet, det är ett av honnörsorden jag har, och ödmjukhet inför uppgift. Det är inte flathet jag pratar om, utan ödmjukhet i form av att man kan föra sig, kan prata med folk. Det är A och O. Och inte vara strikt militär. Man ger inte order. Ska man ha ett möte så *bjuder man in* till ett möte, man *kallar* inte till ett möte. [...] Och det är viktigt att alla ska få möjlighet att prata utifrån sina egna behov. Och det tror jag ... för oss är det väldigt viktigt inom samverkan i alla fall. (Intervju P1901, vår kursivering)

Förutom den specifika expertis och kunskap som individer och organisationer bidrar med behövs också annan kunskap som handlar om mötet med andra samverkansaktörer. Vad innebär det i olika regionala och lokala civil-militära sammanhang att "inte vara strikt militär" eller att "alla ska få möjlighet att prata utifrån sina egna behov"? Svaret beror givetvis på sammanhanget, men vi kan samtidigt se ett behov av reflektion och lärande som handlar om både det praktiska arbetet och om hur den egna rollen och de egna perspektiven påverkar kommunikation, tillit och förtroende.

Sammanfattning: militära perspektiv på samverkan

Det är uppenbart att vi endast skrapat på ytan när det gäller att förstå vad vi här kallat "militära perspektiv" på samverkan. Mycket arbete har gjorts tidigare, och vårt främsta bidrag här blir att se några av dessa perspektiv och teman i relation till civila perspektiv. Erfarenhetsanalyser av civil-militär samverkan på regional nivå konstaterar att det finns en ökande förståelse för totalförsvarsstrukturer och bättre förutsättningar för fungerande samverkan i såväl Försvarsmakten som civila organisationer. Samtidigt lyfter man behovet av fortsatt kunskapsutveckling om Försvarsmaktens roll, möjligheter och behov för att undvika orealistiska förväntningar (hos civila aktörer).

Utifrån analysen ovan kan tilläggas att det också handlar om den egna organisationens förväntningar, liksom förmåga att arbeta för att bygga förtroende och tillit genom kommunikation och gemensamt lärande. Myndigheters och civilsamhällets intresse för, och prioritering av, totalförsvarsarbete har ökat efterfrågan på Försvarsmaktens deltagande i en rad olika forum (Försvarsmakten 2020: 35). Detta betyder både en ökad belastning för organisationen men också en möjlighet att kunna möta och inkludera "nya" samverkansparter. För att motverka vad som uppfattas som orimliga förväntningar och föreställningar om asymmetri i relationer krävs arbete med förståelse, förtroende och tillit, samt kontinuitet i kommunikation och relationer (Ibid.: 37).

Övning och gemensamt lärande från praktisk samverkan (exempelvis i kriser), tillsammans med tydliga gemensamma mål och kontinuerlig utvärdering, lyfts fram som viktiga komponenter i det fortsatta arbetet (Försvarsmakten 2020: 41-42). Här kan tilläggas vikten av reflektion kring den egna rollen, organisationskulturen och identiteten, samt ett organisationsöverskridande arbete för att uppnå "tvåspråkighet" där samtliga samverkansaktörer har ett fungerande gemensamt språk för kommunikation. Slutligen är det också viktigt att poängtera att förändringar av "mindset" och upparbetande av relationer som inte är personberoende tar tid. Även om utvecklingen av fungerande civil-militär samverkan (totalförsvarssamverkan) gått framåt kvarstår det alltså behov av utveckling av såväl organisatoriska förutsättningar inom Försvarsmakten, men också inom centrala teman och områden som rör förtroende, tillit och kommunikation mellan civila och militära organisationer eller enheter.

Civila perspektiv på samverkan

I denna del vänder vi på perspektivet och studerar regional och lokal civil-militär samverkan från civila ståndpunkter. Genom att inkludera civila perspektiv på samverkan kan vi se både likheter och skillnader och därigenom utveckla vår förståelse av relationella aspekter. Detta i sin tur hoppas vi ska leda till en något bättre förståelse för civil-militär samverkan som helhet och att kunna identifiera frågor för fortsatt kunskapsutveckling. Strukturen i denna del följer samma uppdelning som tidigare – vi diskuterar först övergripande organisatoriska förutsättningar varpå vi sedan går in i en analys av centrala teman såsom förtroende, förståelse och kommunikation.

Organisatoriska förutsättningar

Som nämnts ovan har civila myndigheters arbete med att återuppbygga förmågor inom civilt försvar ökat i omfattning sedan omkring 2015. Dock är det otvetydigt så att den civila försvarsorganisationen och arbete med totalförsvarsplanering varit nedprioriterad under en längre period, och i många avseenden startar utvecklingsarbetet inom organisationer och myndigheter från en relativt låg nivå. Från att ha varit en grund för svensk säkerhet och försvarsförmåga under det kalla kriget kom totalförsvaret att nedprioriteras genom en rad beslut och åtgärder i slutet av 1980-talet och under 1990-talet. I och med detta ersattes exempelvis begreppet civilförsvar med befolkningsskydd och räddningstjänst. Funktionen civilbefälhavare (CB) inrättades 1951 men avskaffades genom det så kallade Totalförsvarsbeslutet år 2000 (Försvarshögskolan 2019: 28-65). År 2009 inrättades MSB och samtidigt lades Krisberedskapsmyndigheten, Statens räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar ned (ibid: 74). Från omkring 2013 gjordes dock bedömningen att omvärldsläget försämrats väsentligt, och i december 2015 beslutade så regeringen om återupptagen totalförsvarsplanering (Regeringen 2015).

Vi ska inte fördjupa oss i historiska detaljer här (även om de är nog så viktiga), men vi kan konstatera att arbetet med att utveckla det "nya totalförsvaret" med en stor mängd aktörer och rutiner (ex. kring samverkan) från lokal till nationell och internationell nivå pågått under

en relativt kort period. Samtidigt är det tydligt att mycket kunskap och upparbetade ansvarsområden, framtagna regelverk och försvarsplanering, fördelning av resurser och uppgifter, olika inarbetade civil-militära samverkansformer och kontaktytor, utbildningar och övningar i flera avseenden gått förlorade. I det nya totalförsvaret är det tydligt att civilt försvar (åter) ses som grundläggande för svensk säkerhet och motståndskraft. I den nationella samsynen beskriver man det som att "[c]ivilt försvar är i grunden hela samhällets inneboende robusthet, motståndskraft och förmåga att hantera ett väpnat angrepp" (Försvarsmakten och MSB 2016: 5). Här fyller kommuner och länsstyrelser, tillsammans med andra myndigheter och Militärregionerna, centrala funktioner (Försvarshögskolan 2019: 122ff).

Det är tydligt att det finns stor variation i hur långt olika lokala och regionala organisationer kommit i totalförvarsarbetet, och i vilken omfattning man exempelvis övar olika krisberedskapsförmågor (Riksrevisionen 2015, se också diskussion av militära perspektiv ovan). Innan vi går vidare är det viktigt att nämna att totalförvarsorganisationen (och därmed de organisatoriska förutsättningarna) också innefattar privata aktörer. På många sätt står det privata näringslivet idag utanför den verksamhet och samverkan som sker, och frågan om hur företagen kan bli en integrerad del av totalförvarsarbetet har nyligen utretts. I utredningen konstaterar man följande:

Många privata företag bedriver en verksamhet som krävs för att tillgodose totalförsvarets kritiska behov i händelse av höjd beredskap och då ytterst krig. Totalförsvaret är således beroende av näringslivet för att fungera. Omvänt gäller att det ligger i företagens intresse att få avsättning för sina varor och tjänster, även vid höjd beredskap. Det finns därmed ett gemensamt intresse att säkerställa att totalförsvarsviktiga företag har en godtagbar leveranssäkerhet och tillgänglighet vid höjd beredskap. Samtidigt beaktar få företag risken med risken för höjd beredskap och då ytterst krig i sin interna kontinuitetsplanering eller beredskapsplaner. (SOU 2019:51: 11)

Näringslivet är en central del av totalförsvaret, exempelvis inom områden som energi, livsmedel, transporter, hälso- och sjukvård eller finansiella tjänster (Försvarshögskolan 2019: 136ff). Dock har de senaste decenniernas globalisering, med förändrade ägandeformer och utvecklingen mot ökad effektivitet och principer som "*lean*" (slimmad) och "*just-in-time*" i grunden påverkat hur företag är organiserade och i vilken utsträckning lagar och regler kring totalförsvaret kan appliceras (SOU 2019:51). Liknande processer och styrformer (ofta associerade med begreppet *New Public Management*) har också påverkat hur offentliga organisationer och myndigheter arbetar och vilka ekonomiska och personella resurser som lagts på långsiktig beredskap. Detta i sin tur påverkar möjligheterna till omställning och återupprättande av sådana förmågor inom ramen för det nya totalförsvaret. Det civila försvaret innefattar således en rad olika (offentliga och privata samt frivilliga) organisationer, med olika förutsättningar för, och erfarenhet eller kunskap om, krisberedskap och totalförsvaret. Nedan fokuserar vi på exempel från den lokala och regionala nivån för att undersöka perspektiv på civil-militär samverkan hos individer som arbetar med dessa frågor.

Erfarenheter av samverkan: förtroende, förståelse och kommunikation

Som vi observerade ovan finns det olika uppfattningar på den militära regionala nivån om hur civila aktörer ser på samverkansarbete och Försvarsmaktens roll, ansvar och förmågor. På samma sätt har tjänstepersoner i lokala och regionala organisationer olika bilder av hur samverkan med Försvarsmakten fungerar och vilka utmaningar som arbetet innebär. I flera avseenden handlar detta om förståelse för varandras (organisatoriska) förutsättningar, mandat och kunskap eller expertis inom det specifika området (militärt och civilt försvar, totalförsvar, krisberedskap etc.).

När vi frågat om vilka som är de viktigaste utmaningarna för civil-militär samverkan idag har vi ofta fått svar som ger uttryck för viss frustration kring det gemensamma arbetet och målsättningarna liksom med civila organisationers stöd till Försvarsmakten i praktiken (ex. vid höjd beredskap). En tjänsteperson som arbetar med civil-militär samverkan på regional nivå (länsstyrelse) kommenterar frågan om gemensamma målsättningar: "Vad är det vi ska samverka kring och vem är det som gör vad?" (Intervju P1903). En annan person i samma typ av organisation ställer samma typ av frågor (ex. "Hur ska vi stödja Försvarsmakten? Vad har de för planer?") och efterlyser mer (integrerat) samarbete:

Det är det här täta samarbetet. Nu är det mer att man har möten och så diskuterar man ja, ska vi ha en konferens ihop? Ja, men det är trevligt. Och sen gör man en grundsyn och så har man en plan, och sen så gör man massa aktiviteter, men det är liksom inte ... när väl kriget står för dörren så kanske man måste agera på ett annat sätt (Intervju P1904).

Här verkar man ge uttryck för bristande kunskap om (eller insikt i) "vad Försvarsmakten vill" och hur de gemensamma målsättningarna ska omsättas i praktiken och i särskilda situationer (ex. höjd beredskap, krig). Samtidigt uttrycks en syn på civil-militär samverkan som något man gör, men som inte nödvändigtvis förbereder organisationer för de svåraste prövningarna. Detta i sin tur kan vara en konsekvens av att man inte har testat eller övat samverkan fullt ut och i alla delar av organisationerna. Som en tjänsteperson på kommunal nivå uttrycker det:

Utmaningarna [...] det som inte är prövat, kan jag säga, det är det som ... det civila försvarets målsättningar med att säkerställa de samhällsviktiga funktionerna, [är] nummer ett. Värna om civilbefolkningen, som har med skyddsrum och larm och allt att göra, och sen är det stöd till Försvarsmakten. Den biten har varit väldigt jungfrulig mark så till vida att för det första har inte riktigt Försvarsmakten kunnat precisera vad det är för behov de har. (Intervju P1905)

Återigen handlar det om en upplevelse av bristande kännedom eller tydlighet i kommunikation kring gemensamma och organisations specifika behov, intressen och målsättningar. Detta kan också kopplas till de kommentarer vi såg ovan om civila organisationers och företrädares "orimliga" förväntningar på Försvarsmakten. Till synes orimliga förväntningar kan tänkas botten åtminstone delvis i bristande kunskap om varandra, och därmed svårigheter att förstå den andres intressen, målsättningar och mandat, och att samverka över organisationsgränser. Ytterligare ett citat kan illustrera detta:

På något sätt finns det en skärning militärt-civilt ... om vi [Länsstyrelsen] ska samordna det civila försvaret, då är det bra att veta var Försvarmakten har tänkt sig, typ. [...] [A]tt det inte är någon orientering om vad som kommer att ske eller att man har benat ut det här, vad är egentligen totalförsvarsamverkan? (Intervju P1903)

Från detta (regionala) perspektiv finns det en tydlig uppfattning om det egna mandatet (att samordna civilt försvar) men återigen upplevs det finnas brister i information eller rutiner som gör det svårt att se vad totalförsvarsamverkan är tänkt att vara. Otydlighet när det gäller asymmetriska relationer återkommer som ett tema i intervjuerna. I intervjuerna lyfts också organisatoriska förutsättningar och mandat som en del i dessa svårigheter. På en fråga om rollfördelning svarar samma tjänsteperson:

Vad ska jag säga? Det går inte att jämföra mandaten, militärregionen i förhållande till Länsstyrelsen som högsta civila totalförsvarsmyndighet om vi nu skulle tappa kontakten med regeringen. Så vi skulle egentligen behöva i vissa frågor ha kontakt direkt med insatsstaben. [...] Försvarmakten har inte den hierarkin, utan det är militärregionen som har det här i uppdraget, men det harmoniserar inte riktigt. Och det påverkar oss. (Intervju P1903)

I svaret kan vi utläsa att även hierarkin (den vertikala rollfördelningen) inom organisationerna uppfattas påverka förutsättningar för regional, horisontell och asymmetrisk samverkan. Samtidigt är man medveten på både regional och kommunal nivå att Försvarmakten i många avseenden kommit längre än den civila sidan. Man har förståelse för att Försvarmakten är "otåliga" då civila organisationer länge saknat ekonomiska, personella och praktiska förutsättningar för att prioritera totalförsvarsarbete (Intervju P1904).

Ett centralt tema i intervjuerna med företrädare för civila organisationer handlar således om kunskap och därmed också om förtroende. Detta ses som en central utmaning för civil-militär samverkan och något som behöver genomsyra organisationerna. Som en kommunal tjänsteperson uttrycker det:

Jag tror att man behöver jobba väldigt mycket med det, för att okunskap bygger ofta på ... eller, ska jag säga, bristande förståelse bygger på okunskap. Att man har lite kunskap om hur de respektive verksamheternas förutsättningar, och till och med ner på personnivå. (Intervju P1905)

Samtidigt finns det också uppfattningar om vilket förtroende som civila organisationer åtnjuter i Försvarmakten och vice versa:

Generellt så tycker väl Försvarmakten att den civila sidan inte riktigt kan, har inte förmåga. [...] Man har respekt för Försvarmakten på den civila sidan. Har man uniform på sig, då kommer man in och man tror på vad som sägs och så vidare. Det finns en misstro i Försvarmakten att man inte kan hantera sekretess, och det finns ett utbildningsbehov men det finns även en medvetenhet att man är tvungen att lära sig här [...] Försvarmakten behöver ha ett något mer professionellt uppträdande vid sina civila

kontakter [...] Inte gömma sig bakom sin tjänstemin eller att man är så jädra tvärsäker och indirekt visa på att de civila inte förstår det här med Försvarmakten. Och sen att vi jobbar tillsammans, helt enkelt. Vi övar tillsammans och vi pratar med varandra och ... Och vi kommer att komma dit allteftersom (Intervju P1903).

Här uttrycks en uppfattning om bristande tilltro till (eller förutfattande meningar om) civila organisationers kunskap och förmåga, bland annat när det gäller frågor om sekretess och informationssäkerhet. Förmåga att hantera och utbyta känslig information är en viktig aspekt av totalförvarssamverkan, och påverkar parternas relationer och möjligheter till kommunikation och gemensam planering. En utmaning är således att skapa ändamålsenliga kanaler och system för informationsutbyte och informationssäkerhet. Samtidigt kan vi se att det också handlar om agerande i stunden eller "uppträdande", alltså vad som händer i mötet mellan organisationsmedlemmar. Det som uttrycks kan ses som en uppfattning om bristande flexibilitet och ett "militärt sätt" som inte alltid uppfattas som konstruktivt. I avsnittet om militära perspektiv ovan underströk intervjupersonerna vikten av att undvika "fikonspråk" och att inte "inte vara strikt militär".

Detta med gemensamt språk och att kunna mötas på lika villkor gäller såklart alla deltagare i gemensam, organisationsöverskridande samverkan. Här finns exempel på utmaningar, men också på möjligheter att använda resurser. Exempelvis har flera personer som arbetar med totalförvarssamverkan i civila organisationer ett förflutet inom Försvarmakten, vilket kan vara en stor fördel då de så att säga "talar båda språken" (Intervju P1905). Fungerande kommunikation kan dock inte endast vara beroende av enskilda individer, och det är uppenbart att det finns ytterligare utmaningar kopplade till förståelse för den andre. I en reflektion kring den (regionala) civila sidans utmaningar säger en intervjuperson:

[D]et finns knappt någonting att falla tillbaka på på den civila sidan och lyfta fram att "så här har vi gjort". Det finns inget organisatoriskt minne även om det kan finns någon som har några handböcker kvar sen förr, regional samverkan eller något sånt där. Så hur man uttrycker sig är jättesvårt så att det hamnar rätt. (Intervju P1903)

Den upplevda bristen på "organisatoriskt minne" går givetvis att hänföra till nedmonteringen av det gamla totalförsvaret där mycket kunskap kring civil-militär samverkan och kommunikation gick förlorad. En del sådan kunskap finns givetvis kvar genom att vissa individer som tidigare arbetat med dessa frågor fortfarande finns på plats, men detta är inte fallet i alla organisationer eller myndigheter. Samtidigt understryker reflektionen ovan det som framkommit i båda delarna – alltså vikten av fungerande kommunikation som både främjar informations- och kunskapsutbyte men också bidrar till att bygga förståelse och tillit. Intervjuerna visar att det finns ett efterfrågat behov av effektiva metoder och arbetssätt som stödjer erfarenhetsöverföring mellan de olika aktörerna.

Sammanfattning: civila perspektiv på samverkan

Liksom i avsnittet om militära perspektiv är det uppenbart att organisatoriska förutsättningar är centrala för gemensam, organisationsöverskridande samverkan. Till skillnad från den mängd analyser och studier som finns när det gäller den militära sidan är det tydligt att vi behöver veta mer om hur den stora mängd civila aktörer som ingår i totalförsvaret förstår civil-militär samverkan. Frågor om förtroende och tillit framstår som centrala, liksom frågor om fungerande och öppen kommunikation och förståelse eller kunskap om varandras roller och mandat. Precis som tidigare handlar det om den egna organisationens förväntningar och förmågan att bygga förtroende. Detta är både tids- och resurskrävande. Gemensamt handlande i övningssammanhang eller i annan verksamhet testar och utvecklar samverkan, och det är också här – alltså när samverkan blir till aktivitet och praktik – som vi behöver mer kunskap. Utifrån vad vi nu förstår så är det rimligt att anta att det också finns samma behov av reflektion kring den egna rollen, organisationskulturen och identiteten inom civila delar av totalförsvaret, liksom ett arbete för att skapa ett gemensamt språk – inte bara hos specifika individer utan i stora delar av organisationerna.

Diskussion

Syftet med denna studie har varit att bidra med ytterligare kunskap om synen på samverkan hos företrädare för militära och civila organisationer, samt att identifiera frågor för fortsatt forskning och kunskapsutveckling. Studien bekräftar flera tidigare resultat och kompletterar dessa genom att också inkludera vad vi kallat för civila perspektiv på civil-militär samverkan.

Som analysen visar är organisatoriska förutsättningar avgörande för fungerande civil-militär samverkan. Dessa innefattar frågor som personalresurser och geografisk indelning, men också styrning och ledning på olika nivåer av organisationer. Flera intervjupersoner i denna och tidigare studier pekar på behov av tydligare styrning av mer konkreta målsättningar och prioriteringar för samverkansarbetet. Trots att det finns en rad gemensamma måldokument som beskriver totalförsvars-samverkan på central och regional nivå så kvarstår det upplevda behovet av förtydligande och konkretisering. Det finns vidare ett växande tryck på Försvarsmakten att delta i olika regionala samverkansforum – inte minst som ett resultat av civila organisationers ökande engagemang i totalförvarsfrågor. Samtidigt är det tydligt att det finns skillnader i civila organisationers förutsättningar och kapacitet vilket också påverkar möjligheten att delta i olika samverkansforum kopplade till totalförsvaret. Här är uppenbart att vi behöver mer kunskap om civila myndigheters arbete på regional och lokal nivå, men också om andra aktörer, såsom civilsamhällesorganisationer (CSO) och näringslivet.

När det gäller erfarenheter och förståelser av civil-militär samverkan visar analysen att frågor om förtroende, förståelse och kommunikation är av central betydelse. Dessa hänger givetvis samman och kan sägas utgöra ett sorts kitt som får gränsöverskridande samverkan att fungera. Samtidigt kan bristande tillit, kunskap och kommunikation utgöra hinder för fungerande samverkan. Förekomsten av upplevda problem som både denna och tidigare

studier identifierar är knappast förvånande; totalförsvsarssamverkan är i grunden komplext och innefattar en stor mängd organisationer och individer på olika nivåer i samhället som ska samverka över organisations- och professionsgränser.

I vissa avseenden uppfattas regional och lokal civil-militär samverkan fungera väl, inte sällan på grund av personliga kontakter eller som ett resultat av upparbetade samverkansformer och kommunikationskanaler. I andra fall ger både våra analyser och tidigare studier på flera utmaningar och problem. En del av dessa framstår som grundade i okunskap om de egna eller andra (civila eller militära) samverkansparters förutsättningar, roller och mandat. Detta kan till del förklaras med brister i kommunikation eller ledning, samt hur man hanterar frågor om (gränsöverskridande) erfarenheter, lärande och kunskapsutveckling. Upplevda problem formas också av förhållningssätt, förväntningar och förutfattade meningar. Dessa är i sin tur kopplade till både organisationskulturer, "mindset" och kollektiva eller professionella identiteter, där förståelse för den egna rollen och expertkunskapen formas i relation till andra grupper. Som framgår av analysen finns uppenbart idéer om både den civila och militära "andre" som kopplas till frågor om tillit och förtroende. När det gäller dessa frågor behövs mer kunskaper för att förstå hur exempelvis frågor om identitet och kultur påverkar möjligheterna till samverkan över organisationsgränser, samt vad som kan och bör göras för att hantera problem som uppstår.

En ytterligare aspekt av detta som bör lyftas fram är frågan om aktörsgemensamt språk och behovet av "tvåspråkighet" hos samverkanspersonal. Även här pekar både vår analys och tidigare studier av civil-militär samverkan på behovet av ett fungerande språk för att underlätta kommunikation och förståelse. Språket inom en organisation är såklart också en viktig identitetsmarkör och har stor betydelse för nybörjare eller noviser inom en praktik eller organisation, men fungerar annorlunda för mer erfarna och yrkeskunniga individer. Både civila och militära organisationer och deras medlemmar har sitt språk som fungerar internt men som i andra sammanhang kan uppfattas skapa otydlighet och missförstånd. Här vill vi återigen understryka vikten av att olika aktörer, som har till uppgift att samverka med varandra, ges möjlighet att på ett systematiskt sätt reflektera över sina erfarenheter tillsammans. I och med detta kan ett gränsöverskridande lärande kring språkbruk, kommunikation och samverkan åstadkommas.

Som framgår av denna rapport och av flera tidigare studier som refereras ovan är många frågor eller problem kända sedan tidigare. Många beskriver totalförsvsarssamverkan som under utveckling, men här bör man också ställa sig frågan om hur civila och militära aktörer hanterar tidigare erfarenheter internt och i gemensamma forum. Denna studies kanske viktigaste bidrag – att också inkludera vissa civila perspektiv – bidrar till att vi får en större och mer mångfacetterad bild. Samtidigt är studien begränsad i omfattning och vi kan inte generalisera våra observationer till alla civila eller militära aktörer på den lokala eller regionala nivån. Dock kan vi använda exemplen från vår analys för att identifiera förståelser och

uppfattningar, samt för att understryka vikten av att inkludera flera perspektiv på civil-militär samverkan, och att studera detta på olika nivåer av samhället.

Frågor och områden för fortsatt forskning och kunskapsutveckling

Denna studie har bidragit med perspektiv på civil-militär samverkan genom att ge exempel från den regionala och lokala nivån. Både våra och tidigare resultat pekar på flera områden där mer kunskap behövs för att öka förståelsen för gränsöverskridande samverkan inom det svenska totalförsvaret. Nedan definierar vi ett antal områden och frågeställningar som vi ser som särskilt relevanta att utforska vidare:

- **Organisationskultur och (professionella) identiteter.** I vår studie har vi pekat på dessa aspekter som viktiga för hur olika aktörer ser på och arbetar med varandra, men här behövs uppenbart mer kunskaper. Hur påverkar frågor om kultur inom organisationer, eller individers eller grupperns professionella identitet möjligheter att samverka över organisations- och professionsgränser? Vilken roll spelar uppfattningar om det egna yrket, rollen eller expertkunskapen inom totalförsvarsfrågor för synen på (och acceptansen av) andra grupper eller individers liknande eller "konkurrerande" anspråk?
- **Samverkan i praktiken.** Vår studie har framförallt analyserat perspektiv på civil-militär samverkan där olika aktörers förståelser har stått i förgrunden. Detta ger god inblick i hur individer inom militära och civila organisationer förstår frågor om vad samverkan är och hur man ser på andra samverkansparter. I nästa steg behövs också kunskaper om hur samverkan fungerar "i praktiken" – alltså i de forum och sammanhang där aktörerna möts, kommunicerar och samarbetar för att nå gemensamma mål. Det handlar om att utforska gemensamma övningar och andra forum där aktörer möts, men också erfarenheter från konkreta fall och skarpa insatser. Hur ser skillnader och olikheter ut när det gäller rolluppfattningar och kunskaper? Vilka nivåer och aktörer ingår i olika samverkansforum och hur sker kommunikation och kunskapsutbyte i praktiken? Vilka metoder för erfarenhetsöverföring används och varför just dessa? Vilka erfarenheter av samverkan i praktiken har olika aktörer och hur kan dessa användas för att utveckla civil-militär samverkan på olika nivåer? Dessa frågor, tillsammans med mer kunskap om både militära och civila förståelser av samverkan torde vara viktiga att utreda ur olika teoretiska perspektiv för att bidra till utvecklingen av samverkan i totalförsvaret.
- **Samverkan på olika nivåer och delar av totalförsvaret.** I denna pilotstudie har vi valt att fokusera på exempel från den lokala och regionala nivån, med ett begränsat antal aktörer inom Försvarmakten och offentliga civila organisationer. Här behövs mer kunskaper som dels studerar frågor om styrning och ledning av civil-militär samverkan på flera nivåer, dels studier som inkluderar fler aktörer. Hur ser man exempelvis på samverkansfrågor på central nivå och hur skiljer sig dessa eventuellt från den lokala

nivån? Hur fungerar olika politiska beslut, styrdokument och policyer när de ska omsättas i praktiskt samverkansarbete? Hur hanteras erfarenheter av samverkan inom olika delar av organisationer? Vilka uppfattningar om totalförsvaret och civil-militär samverkan finns bland viktiga aktörer såsom myndigheter, civilsamhällesorganisationer eller olika delar av näringslivet? Hur ser sambandet ut mellan olika asymmetriska relationer och den hierarkiska/vertikala ledningsstrukturen?

Dessa exempel på områden och frågor är naturligtvis inte helt utforskade, men civil-militär samverkan inom totalförsvaret är ett komplext fenomen som är under utveckling, och det är tydligt att det finns behov av fortsatt och kontinuerlig kunskapsutveckling. Detta pilotprojekt har genomförts i samarbete med insatsstabens utvecklingsavdelnings erfarenhetssektion (INSS J7 ERF ANA) i Försvarsmakten. För vår del har detta varit värdefullt då det gett insikt i tidigare studier och bidragit med kanaler in i olika delar av organisationen. Detta är ett konkret exempel på både samverkan och samarbete och kan utvecklas så att både genomförande och resultat blir användbara både inom och utanför enskilda organisationer.

Ett konkret förslag på hur man kan utveckla denna pilotstudie och att närma sig svar på ett antal av de frågor som rests ovan är att inrätta ett "Erfarenhetsforum totalförsvars-samverkan"². Det är en beprövad och systematisk metod för erfarenhetsöverföring som använts kontinuerligt av Försvarsmakten i framförallt arbetet med militärer som tjänstgjort i internationella uppdrag. Arbetsformen ger en möjlighet att utveckla en djupare förståelse av samverkan mellan olika aktörer från skilda organisationer och stödjer både den analys och diskussion som pekat på vikten av reflektion och ett gemensamt lärande som är gränsöverskridande. Det räcker inte endast att de högre ledningsnivåerna skaffar sig goda kunskaper kring olika samverkansfrågor. Olika aktörer som möter varandra på fältet i de konkreta situationer som uppstår vid samverkan behöver också genomföra en systematisk erfarenhetsöverföring där kunskaperna har en chans att fördjupas. Detta bör ske i strukturerade möten där det finns både civila och militära aktörer och där det finns möjlighet att träffa högre ledningsnivåer.

Under dessa utforskande samtal finns tillfälle att tala om samverkan i relation till verkliga situationer, konkreta exempel och upplevda erfarenheter. Det minskar risken att man endast talar om samverkan som ett (språkligt) begrepp utan koppling till de utmaningar och uppgifter som totalförsvaret har till uppgift att hantera. I ett kvalificerat samtal om konkreta samverkansuppgifter kommer de olika aktörerna kunna göra jämförelser, höra skillnader och likheter när det gäller synen på både sig själv och på de andra. Det kommer finnas tillfällen att lyfta fram goda exempel från samverkanssituationer och resonera om hur man bör möta varandra utifrån olika händelseutvecklingar. Att överbrygga skillnader av det här slaget är ett konstruktivt sätt att hantera det olika krav som kan komma att ställas på ett väl fungerande totalförsvaret. Frågor som främst inte handlar om "bättre" samverkan utan som fordrar en väl

² Liknande forskningsarbeten har tidigare genomförts på uppdrag av Försvarsmakten med bland annat fokus på svenska militärer som deltar i internationella insatser (se www.csms.se).

grundad kunskapsutveckling hos de olika aktörerna. Ett "Erfarenhetsforum totalförsvsarssamverkan" skulle kunna utgöra ett bidrag till denna utveckling.

Referenser

- Abdelal, Rawi, Yoshiko M. Herrera, Alastair Iain Johnston, and Rose McDermott, 2006: "Identity as a Variable." *Perspectives on Politics* 4, no. 4: 695-711.
- Braun, Virginia, and Victoria Clarke. 2006. "Using thematic analysis in psychology." *Qualitative Research in Psychology*, nr. 3 (2): s. 77-101. doi: 10.1191/1478088706qp063oa.
- Brocades Zaalberg, T.W. 2018. "The historical origins of civil-military cooperation". I Rietjens, S. J. H., and Myriame T. I. B. Bollen (Red.). 2018. *Managing civil-military cooperation: a 24/7 joint effort for stability*. Routledge: London & New, s. 5-25.
- Forsström Anna, Frelin Jan & Lagerström Maria (2012), *Försvarmakten och civilmilitärsamverkan*: Förslag på studieområden. Totalförsvarets forskningsinstitut FOI, Rapport: FOI-R--3539--SE.
- Försvårshögskolan, 2019: *Förutsättningar för krisberedskap och totalförsvår i Sverige*. Centrum för totalförsvår och samhällets säkerhet. Försvårshögskolan: Stockholm.
- Försvårsmakten, 2020: Erfarenhetsanalys: Regional civil-militär samverkan. INSS J7 ERF ANA. Intern beteckning: FM2019-15421:3
- Försvårsmakten, 2018: "Försvårsmaktens yttrande över slutbetänkande Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå (SOU 2018:10)". Remissvar. Intern beteckning: FM2018-15393:1.
- Försvårsmakten, 2017: Erfarenhetsanalys. Erfarenheter från Militärregioner med regional stab. INS ERF ANA. Intern beteckning: FM2017-17831:1
- Försvårsmakten, 2016: *Handbok civil-militär samverkan*. H Samv 2016. Intern beteckning: FM2014-1562:13.
- Försvårsmakten och MSB, 10 juni 2016: "Sverige kommer att möta utmaningarna: Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvåret." Rapport: FM2016-13584:3; MSB2016-25.
- Guest, Greg, Kathleen M. MacQueen, & Emily E. Namey. 2012. *Applied thematic analysis*. Los Angeles: Sage Publications.
- Hernes, Tor, 2004: "Studying Composite Boundaries: A Framework of Analysis". *Human Relations*, Vol. 57; No 1, sid. 19-29.
- Lindgren, Rolf; Carlbom, Olle; Dérans, Douglas och Per Larsson, 2001: *Civil och militär regional ledning och samverkan vid samordning av samhällets resurser i extraordinära situationer*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, Rapport FOI-R--0064--SE. Mars 2001.
- Lindberg, Kajsa, 2009: *Samverkan*. Liber: Malmö.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2014: *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. MSB777 – reviderad oktober 2018, utgåva 4. MSB: Stockholm.
- Norén, Anders; Roosberg, Henric och Ann Ödlund, 2012: *Civil-militär samverkan på regional nivå: Erfarenheter och lärdomar inför införandet av Militärregionsstaber*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI. Rapport FOI-R--3426--SE.

- Regeringen, 10 december 2015: "Regeringen beslutar om återupptagen totalförsvarsplanering." Via: <https://www.regeringen.se/artiklar/2015/12/regeringen-beslutar-om-aterupptagen-totalforsvarsplanering/>, Åtkomst 2020-05-11.
- Rietjens, S. J. H., and Myriame T. I. B. Bollen (Red.). 2018. *Managing civil-military cooperation: a 24/7 joint effort for stability*. Routledge: London & New York.
- Riksrevisionen, 2018: *Nationellt försvar på regional nivå – de regionala stabernas roll och ansvar*, Stockholm: Riksdagstryckeriet, 2018. RiR 2018:14.
- Riksrevisionen, 2015: *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*. RiR 2015:18. Riksrevisionen: Stockholm.
- Riksrevisionen, 2011: *Försvarsmaktens stöd till samhället vid kriser*. Stockholm: Riksdagstryckeriet, 2011. RiR: 2011:15.
- Rubin, Herbert J., & Irene Rubin. 2005. *Qualitative interviewing: the art of hearing data*. 2nd ed. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- Statens offentliga utredningar, SOU 2019:51: *Näringslivets roll inom totalförsvaret: Betänkande av Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet*. Elanders: Stockholm.
- Statens offentliga utredningar, SOU 2018:10: *Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå*. Volym 1. Slutbetänkande av Indelningskommittén. Elanders: Stockholm.
- Westrin, Claes-Göran, 1986. "Social och medicinsk samverkan - begrepp och betingelser." *Socialmedicinsk tidskrift*, 7-8, s. 280-285.
- Ydén, Karl, 2018: "Att studera organiserande och handlingslogiker i militära sammanhang." I Tillberg, Lotta Victor (Red.), 2018: *Uppdrag Militär: Perspektiv på militärt yrkeskunnande*. CSMS: Stockholm.
- Ödlund, Ann, 2015: *De regionala stabernas försvarsplanering: En nulägesbeskrivning*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI. Rapport, FOI-R--4181--SE.
- Ödlund, Ann, 2011: *Civil-militär samverkan på strategisk och operativ nivå inom HKV – förutsättningar och utveckling*. Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI. Rapport: FOI-R--3343--SE.

