

En kår på rätt kurs?

En ESO-rapport om försvarets framtida kompetensförsörjning

Karl Ydén & Hans Hasselblad

*Rapport till
Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi
2010:1*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Förord

Det svenska försvaret kostar årligen ca 40 miljarder kronor. Det är en anseelig summa, men den måste sättas i relation till uppgiften. Försvarmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt, självständigt eller i samverkan med andra länder och organisationer.

Frågan är hur väl vårt försvar är rustat för dagens utmaningar och om kostnaderna står i en rimlig proportion till uppgifterna. Det är frågor som motiverar varför Expertgruppen för studier i of-fentlig ekonomi (ESO) – med sitt uppdrag att självständigt bidra till att bredda och fördjupa underlaget för samhällsekonomiska av-göranden – har anledning att intressera sig för försvaret.

Vad som än blir det framtida försvarets främsta uppgift – att säkra nationell fred eller att bidra till internationell stabilitet, eller både och – så kommer kraven på försvarets flexibilitet och interna-tionella kompetens att öka. Det kan handla både om att samverka med utländsk trupp i Sverige och vårt närområde, och om att verka i en främmande miljö i en annan del av världen. Detta aktualiserar frågor om officerskårens professionella orientering, dess anpassningsförmåga och dess kompetens för internationell samverkan

I denna rapport studerar fil.dr. Karl Ydén och professor Hans Hasselbladh det svenska försvarets utbildnings- och karriärsystem. En slutsats är att dagens försvar präglas av bristande överensstäm-melse mellan kompetens och uppgift. En annan slutsats är att få utvecklade länder har tillnärmelsevis så slutna och likriktade system för officerskårens utbildning och karriär som Sverige. Författarna menar att nuvarande kompetensförsörjningssystem, utvecklade under det kalla kriget, inte är lämpliga under de nya förutsättning-arna.

Rapporten pekar på möjliga alternativ som kan bidra till ett mer effektivt och flexibelt system för Försvarmaktens långsiktiga kompetensförsörjning. Författarna anser att statsmakterna bör

Innehåll

Sammanfattning	7
Summary	13
1 Inledning	16
1.1 Bakgrund	16
1.2 Syfte och frågeställningar	19
1.3 Disposition	21
2 Försvarsmakten, officerskåren och uppgifterna	23
2.1 Nya krav av olika slag	23
2.2 Militären och det moderna samhället	26
2.3 De nya militära uppdragen	29
2.3.1 Förändrade kompetenskrav	29
2.3.2 Uppgiften är inte lika för alla.....	35
2.4 ”Nya tider, nya uppgifter.” Ny försvarsmakt?	36
2.4.1 Yrket ”officer” är många yrken.....	36
2.4.2 Nya uppgifter - nya kompetenskrav - ökad variation.....	37
2.4.3 Skiftande exponering för de nya uppgifterna.....	38
2.4.4 Den singulära uttolkningen av de nya uppdragen	39
2.5 Det militära karriärsystemet.....	41
2.5.1 Ett slutet karriärsystem	41
2.5.2 Karriärsystemets konsekvenser och grad som kompetenssymbol.....	43

2.5.3	Förändrade förutsättningar för auktoritet och sammanhållning.....	47
3	Militär professionalism på 2000-talet – likriktad eller varierad kompetens?	49
3.1	Den ”militära professionen”?	49
3.1.1	Officersyrket och professionsbegreppet	49
3.1.2	Praktikens betydelse och simuleringens kärna.....	54
3.2	Militär akademisering – av vad och på vilket sätt?	56
3.2.1	Fyra modeller för militär ”akademisering”	56
3.2.2	USA: flera vägar in i officersyrket	58
3.2.3	Storbritannien: ”The Sandhurst model”	61
3.2.4	Sverige: Officersprogrammet	62
3.2.5	”Civil” kompetens är relevant utomlands – men inte i Sverige	62
3.2.6	Akademisering är inte samma sak som professionalisering	63
3.3	Uppgiften och officerskompetens – styrd likriktning eller validerad variation?.....	67
3.3.1	Uppgiften utgör utgångspunkten	67
3.3.2	”Systemet” – likriktning och styrning	69
3.3.3	”Uppgiftsfokusering” - variation och validering.....	71
3.4	”Från produktion till insats” – slagord eller verklighet?.....	73
3.4.1	En utbildningsfokuserad organisation.....	73
3.4.2	Personalförsörjning ”från ax till limpa”	75
3.4.3	Om folkförankring och den framtida synen på militär kompetens	77
3.4.4	En mångfald modeller för kompetensförsörjning	79
3.5	Slutord.....	80
	Referenser.....	85
	Förteckning över tidigare rapporter till ESO.....	91

Sammanfattning

Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt, självständigt eller i samverkan med andra länder och organisationer. Det kalla krigets slut markerade början på en omprövning av civil-militära relationer i en rad europeiska länder, inklusive Sverige. Försvarsmakten har under de senaste två decennierna gradvis kommit att utsättas för allt hårdare omgivningstryck, som genererar olika typer av nya kompetenskrav. Sveriges nya säkerhetspolitiska inriktning har resulterat i en delvis ny uppgiftsinriktning för Försvarsmakten, som alltmer inriktas mot internationell samverkan vägled av Europeiska Unionens säkerhets- och försvarspolitik. Utvecklingen gör att svensk militär personal i ökande utsträckning ska lösa skarpa uppgifter tillsammans med företrädare för andra länder och/eller organisationer. Parallellt med denna utveckling har Försvarsmakten utsatts för ökade förvaltningspolitiska krav avseende besparingar, effektivitet och transparens. Som ett resultat av utvecklingen sedan 1990-talet början har variationen i de uppgifter som Försvarsmaktens och officerskåren ska kunna hantera ökat, och kompetenskraven har i många avseenden både breddats och skärpts.

Den nya orienteringen kräver flera förändringar, organisatoriskt och materiellt såväl som kompetensmässigt, i förhållande till invasionsförsvarsuppgiften. De internationella uppgifterna påverkar dock olika typer av militära enheter i varierande utsträckning, och på olika sätt. Försvarsmaktens situation i stort under det senaste dryga decenniet präglas av bristande överensstämmelse mellan interna strukturer, kompetenser och arbetssätt i relation till nya uppgifter och omvärldsförhållanden. Försök att "ominrikta" det svenska försvaret mot de nya uppgifterna skärper inneboende spänningar i de decennier gamla strukturer som

etablerats. De internationella uppgifterna och styrningarna introducerar gradvis allt fler anomalier som rubbar den tidigare "jämvikt" som upprätthölls i det forna invasionsförsvaret. Den nya säkerhetspolitiska inriktningen medför att åtskilliga traditionella inslag i de militära kompetensförsörjningssystemen blivit allt mer uppenbart problematiska. Från politiskt håll har t.ex. framhållits att internationell tjänstgöring ska ses som ett naturligt inslag i officersyrket, samtidigt som sådan tjänstgöring inte är obligatorisk för majoriteten av dagens officerskår. De nya internationella uppdragen förutsätter vidare kunskaper inom en rad områden som inte återfinns i officerskårens interna skolsystem.

Invasionsförsvarets etablerade strukturer för kompetensutveckling och -värdering präglar allttjämt officerskårens utbildningar och tjänstgöringar. Få utvecklade länder har ett tillnärmelsevis lika slutet och likriktat system för officerskårens kompetensförsörjning som Sverige. I Försvarsmakten i modern tid finns ett beständigt, etablerat mönster för hur kompetens betraktas och skapas, såväl på individuell som på kollektiv nivå. Utbildning och socialisering av officerare har syftat till att skapa överensstämmelse med på förhand definierade kriterier. Svenska officerare har dessutom systematiskt karriärutvecklats på ett sätt som likriktat dem, och på ett sätt som inneburit flitiga byten av arbetsuppgifter och omfattande internutbildning. Båda dessa faktorer försvårar utveckling av erfarenhetsbaserad expertkunskap, såväl i trupptjänst och militärt ledningsarbete som i förvaltningsarbete. Den kompetensambition som uttrycktes i devisen "lärare-ledare-fackman" har visat sig svår att realisera. I militärt karriärhänseende tillmäts praktiskt kunnande liten betydelse, medan det interna militära utbildningssystemets skolsteg ännu tillmäts en helt central betydelse. Militär grad utgör ensam, totalt dominerande kompetensindikator. Tjänstgöring, kunnande och utbildningsmeriter som inte är befodringsgrundande marginaliseras således. Nuvarande karriärssystem, utvecklat under det "kalla kriget", motverkar i dag en uppgiftsrelevant professionalisering av den svenska officerskåren.

Försvarsmaktens traditionella modell för att skapa och säkerställa homogenitet, utbytbarhet och förutsägbarhet i utbildning och utveckling av officerare är inte längre funktionell. Den långtgående likformighet, som genereras av dagens officersutbildning, utgör ett hinder för Försvarsmaktens förmåga att

effektivt lösa och anpassa sig till förändringar i uppgifter, arbetssätt och resurser – nu såväl som i framtiden.

Det strategiska valet i utformning av framtida system för Försvarsmaktens kompetensutveckling står mellan att hålla fast vid den traditionella likriktningstanken eller att tillämpa en variationstanke som bygger på kompetensvalidering. Dagens militära kompetensförsörjningssystem skapar en långtgående likriktning som börjar redan vid den grundläggande officersutbildningen. Den nuvarande akademiseringen av officersutbildningen innebär inte något avsteg från denna likriktningstanke. I Sverige studerar alla officerare samma ämnen (krigsvetenskap, militärteknik, ledarskap och fysiskt stridsvärde) vid samma lärosäte, där de tar en yrkesexamen under högskoleförordningen. Officerskåren får därigenom en smal, likriktad kompetensprofil.

I flertalet industrialiserade länder ligger officersbanan öppen för universitetsstudier med olika studieinriktning, och universiteten utnyttjas som en komponent i det militära kompetensförsörjningssystemet. Internationellt förekommer åtminstone två modeller för grundläggande officersutbildning där universitetsexamen i civilt ämne ingår:

1. civil akademisk examen som krav med parallell militär utbildning
2. civil akademisk examen som förkunskapskrav följt av en ettårig koncentrerad militärutbildning

I några länder krävs en civil akademisk examen i stället före tillträde till högre militär utbildning, medan många officerare i anglosaxiska länder har en akademisk grundexamen, och senare avlägger en masterexamen. Oavsett exakt systemutformning blir effekten att officerares studier i olika ämnen ger respektive officerskår en bredare, mer varierad, kollektiv kompetensprofil. Det är högst troligt att Försvarsmakten kommer att identifiera nya kompetensbehov som inte utvecklas inom det militära utbildningssystemet. Med den stora interna variationen och de nya uppgifternas kompetenskrav vore det rimligt att en rad universitetsutbildningar, kombinerade med primärt praktisk militär utbildning, även i Sverige sågs som lika relevant merit för officersarbete som examen från ett treårigt officersprogram.

I Försvarsmaktens nya personalförsörjning ska officersyrket för flertalet inte längre utgöra ett livstidsyrke, utan huvuddelen ska

övergå till civila yrken efter något dussintal yrkesverksamma år. Inför framtiden finns det anledning att påpeka att förändringar i de uppgifter Försvarsmakten sannolikt kommer att lösa, kan komma att påverka militär personals attraktivitet hos presumtiva civila arbetsgivare. Andelen medborgare med erfarenhet av Försvarsmaktens verksamhet är redan kraftigt i avtagande och minskar ytterligare. Uppdragens "skarpare" karaktär kommer sannolikt att göra verksamheten mindre civilpräglad, och tidvis mer kontroversiell, vilket kan påverka hur användbar officerares kompetens uppfattas vara i civila organisationer. Ska majoriteten officerare söka sig till civila yrken mitt i yrkeslivet, underlättas sannolikt övergången om de förutom sin militära erfarenhet har en civil akademisk examen och har studerat vid lärosäten, och med personer, som kan erbjuda ingångar på den civila arbetsmarknaden. Ett inflöde av officerare med akademiska examina ökar därigenom Försvarsmaktens och officerskårens kontaktytor mot samhället jämfört med om alla går en treårig officersutbildning. Anpassning till sagda internationella modell skulle sannolikt underlätta en ökning av andelen kvinnor respektive etniska minoriteter i officerskåren, eftersom startsträckan in i officersyrket skulle förkortas och individens anställningsrisk reduceras, jämfört med genomgång av ett treårigt officersprogram. Frågor om jämställdhet och representativitet inom officerskåren har tidvis tillmätts stor politisk vikt under de senaste decennierna, och dessa aspekter kan mycket väl tänkas få ökad relevans i och med Försvarsmaktens nya personalförsörjningsmodell.

Rapporten föreslår en fördjupad utredning av effekter av ett *införande av mer varierade utbildningsvägar* för officerare, enligt de modeller som tillämpas i en rad industrialiserade länder. Ett lämpligt analysobjekt är den brittiska "Sandhurstmodellen", dvs. civil akademisk examen följt av praktiskt inriktad militärutbildning. Modellen är mycket enkel eftersom den inte kräver att militärt utbildningsinnehåll underkastas akademisk klassificering eller anpassning. I stället skulle Försvarsmakten tillföras externt validerad kompetens från en rad olika kunskapsfält, och själv bedriva den praktiskt inriktade militära utbildningsdelen. Officerskåren skulle med en sådan modell snabbt uppvisa en dramatiskt bredare kollektiv kompetensprofil, och Försvarsmakten få en kår av officerare vars studiekamrater kan fungera som kontaktnät inom universitetsvärld, näringsliv och övrigt samhällsliv. Utredningen bör undersöka ekonomiska konsekvenser

sett över officerens hela yrkesmässiga "livscykel", från attraktion, rekrytering och utbildning över tjänstgöring till (i förekommande fall) utslussning till den civila arbetsmarknaden.¹

Rapporten föreslår även en utredning av effekter av att införa ett *positionssystem* (Khakee, 2005) i Försvarsmakten som ersättning för dagens karriärsystem. Militär grad har i dag ett begränsat värde för kompetensmatchning mot aktuella uppgifter, och gradsystemet utgör, i många fall, snarare ett problem än en tillgång vid tillsättandet av befattningar. Tänkbart vore att införa ett system där en militär grad snarare kopplades till en befattning än till en individ, på motsvarande sätt som titlarna i den svenska civila statsförvaltningen.

¹ Se t.ex. *Cost Structure and Life Cycle Cost (LCC) for Military Systems*. NATO Research and Technology Organisation. <http://www.rta.nato.int/Pubs/RDP.asp?RDP=RTO-MP-096>.

Summary

Abstract

The Swedish Armed Forces (SAF) has undergone a remarkable transformation the last fifteen-odd years. At the start of the transformation there was a full-scale draft system, entirely oriented towards defending the Swedish territory, a national security policy for neutrality in war and a large military organization, where a considerable part of the officers were mainly occupied with conventional civil service administrative tasks (although in uniform) or training the consistent flow of new recruits. The aftermath of the Cold War, has for the Swedish military been a period of downsizing and also a search for legitimacy. The main objective is no longer to prepare for a full-scale interstate war, but to participate in international military operations. Sweden's European Union membership and the resulting commitments is the main impetus for this change. Sweden joined the EU in 1995, and has declared a willingness to participate fully in the EU decision-making processes. To participate fully means contributing actively to the European Security and Defence Policy (ESDP), launched by the European Council in 1999. This marks an important break from a long Swedish tradition of not committing Swedish troops to missions other than the ones commanded by the United Nations.

In the year of 2010, the situation is thus largely different from 1989. Sweden is now following other European countries by moving towards an "all volunteer" personnel system. A majority of military officers are still occupied with administrative tasks, but a number of changes have recently been introduced (including Non-Commissioned Officers) in order to create a "more functional and available defense". The draft is officially abandoned (or "sleeping"), government in the last ten years has proclaimed that

international missions is a, or perhaps the, main task for SAF and a fairly small professional or semi-professional military force is to be organized for “use here and now”. Future missions for Sweden’s Armed Forces will predominantly be limited intervention missions of a humanitarian peacekeeping or peace enforcement nature, within the European Security and Defence Policy (ESDP).

While international missions are not new to the Swedish Armed Forces (Sweden has participated in UN peacekeeping missions since the 1960s) those missions have historically not been awarded any major significance. Domestic assignments and internal training are required for officer promotion, while international mission experience is not. Promotion is a regular, normalized feature of Swedish officer careers and the required education consists exclusively of program based training in military academies. Swedish officers have thus never had to set foot at any university.

The new missions and the move towards new personnel policies pose challenges to the Armed Forces’ traditional military education and career systems. Future Swedish military officers will not automatically be lifelong employees like today’s, and many of them are expected to switch to civilian careers in their mid-30s. In this report, we discuss and analyze the extent to which the inheritance from the previous large-scale, territorial defense still casts its shadow on the SAF, in particular its officer corps. The Swedish Armed Forces traditionally constitute a peacetime establishment geared towards conscript training, planning and materials acquisition. This has been its role for many decades, and its dominant ideals and organizational systems are institutionalized based on this premise. We argue, based on empirical data, that the organizing logic for the education and training of Swedish officers is still heavily shaped by principles and practices developed during the cold war era. Regardless of its details, which were and still are consistently changed, the entire system for professional development of Swedish officers was predicated on *planned homogeneity*. Officers were, apart from mechanisms of selection and anticipatory socialization, put on a “line of refinement”, which each cohort followed in the same rhythm, attended the same schools, studied the same curricula and enjoyed the same teachers. Officers in a cohort became more similar to each other for every decade in their career, which was considered beneficial for SAF as a whole. Officers were expected to display an almost exactly comparable competence profile at each and every point in the

career. All majors were largely exchangeable with each other, something which made them easy to plan, as individual careers and as components in a large organization.

This report argues that the new emphasis on international missions as well as the all volunteer personnel policies are incompatible with the above old orientation. The present tasks for SAF are not suited to the existing model of developing competence. The military core competencies should still be the object of internal courses within SAF. Apart from that (which e.g. in the UK is dealt with in 11 months training), we suggest that a requirement for officers should be a bachelor or master degree from a civilian university. Adopting this "Sandhurst model" for officer training would mean that the Swedish officer corps would be developed according to a principle of "planned heterogeneity", creating a pool of intellectual and cognitive skills that would be considerably broader, and in many cases deeper, than the existing military academic training. The SAF would thus continuously plan for what cannot be foreseen, which in itself is contrary to an age old military logic.

The report thus proposes a study of the UK "Sandhurst model" as a first step towards introducing a more varied officer education system in Sweden. The report also proposes studying the consequences of adapting a more flexible system for military careers, based on principles of variation, validation and matching of competence.

1 Inledning²

1.1 Bakgrund³

Försvarmakten är Sveriges säkerhetspolitiska instrument för våldsutövning, och en myndighet under regeringen med Överbefälhavaren som chef. Försvarmakten är en av Sveriges största myndigheter, med knappt 17 000 heltidsanställda, varav 9 300 yrkesofficerare.⁴ Försvarmakten ska kunna försvara Sverige och främja svensk säkerhet genom insatser nationellt och internationellt, självständigt eller i samverkan med andra länder och organisationer. Försvarmakten ska kunna upptäcka och avvisa kränkningar av det svenska territoriet samt värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen utanför det svenska territoriet. Försvarmakten ska även, efter resurser och förmåga, kunna lämna stöd till civil verksamhet. Regeringsformen reglerar regeringens och riksdagens befogenheter i krig avseende hur Försvarmakten får användas om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp. Hur och när regeringen får använda Försvarmakten för internationella uppgifter beslutas av riksdagen. Trots gradvisa neddragningar det senaste dryga decenniet utgör det militära försvaret ett av den svenska statsbudgetens större utgiftsområden, med knappt 40 miljarder kronor årligen.

I modern tid har Sveriges försvar i huvudsak löst sin uppgift genom storskalig korttidsutbildning av värnpliktiga, vidareutbildning av officerare samt förvaltning, planering och materielanskaffning. Det svenska officersyrket har därmed präglats av en latent rollkonflikt mellan tänkt chefsarbete i krig och en fredlig

² Vi vill rikta ett tack till referensgruppen samt till övriga personer, inom och utom Försvarmakten, som (på sin fritid) läst och lämnat synpunkter på tidigare rapportversioner.

³ Detta avsnitt bygger delvis på Hasselbladh & Ydén (2007) och Ydén (2008).

⁴ Förutom de heltidstjänstgörande personalkategorierna finns 9 300 reservofficerare, varav relativt få används i nämnvärd omfattning. Reservofficerare har i regel civila yrken, och tjänstgör endast vid de tillfällen då de inkallas för tjänstgöring.

vardag som administratör eller utbildare (Borell, 1989).⁵ Det militära karriärsystemet har förutsatt kompetensmässig överensstämmelse mellan formbunden fredstida förvaltning och ledningsarbete i krig eller konflikter, som i regel kännetecknas av betydligt större dynamik och andra typer av etisk problematik.

Det kalla krigets slut förändrade radikalt den säkerhetspolitiska situationen i Europa, och markerade början på en period av djupgående omprövningar av relationer mellan militär och samhälle i en rad europeiska länder, inte minst i Sverige. Med viss fördröjning har Försvarsmaktens huvuduppgift kommit att förändras.⁶ Den enligt "marginaldoktrinen" begränsade (sovjetiska) invasion som Försvarsmakten förr skulle kunna försvara Sverige mot har avskrivits som hotbild för överskådlig tid (Försvarsberedningen, *Säkerhet i samverkan*, Ds 2007:46). Svenska försvarspolitiker bevakar Rysslands utveckling, men poängterar samtidigt att Sveriges säkerhet bygger på solidaritet mellan Europeiska Unionens medlemsstater. Tidigare tonvikt på att försvaret primärt skulle avskräcka potentiella angripare har övergått i fokus på faktiska insatser. Från huvudmannen kommuniceras tydligt att Försvarsmaktens fokus ska vara deltagande i internationella militära operationer i Förenta Nationernas, NATOs eller EU:s regi (prop. 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*).

Svensk försvarspolitik har traditionellt präglats av betydande industri-, regional- och arbetsmarknadspolitiska hänsyn. De senare var i många stycken enklare att förena med invasionsförsvarets struktur och uppgifter och i takt med tonvikten på faktiska insatser har andra hänsyn gradvis börjat omprövas. Många regementen har lagts ned. Under det "kalla kriget" utbildades årligen drygt 40 000 värnpliktiga och det fanns en krigsorganisation med 1 000 (förrådsställda) bataljoner. Försvarsmaktens årliga soldatutbildningsvolym har sedan dess minskat med ca 85 procent, och den nu omdöpta insatsorganisationen har skurits ned i ungefär samma omfattning.⁷ Även på materielområdet ökar mängden ifrågasättanden och minskade beställningar. Sveriges nya säkerhetspolitiska inriktning har således resulterat i politiska beslut och nya uppgifter för Försvarsmakten, som alltmer inriktas mot internationell samverkan vägledd av ESPD (EUs säkerhets- och

⁵ Med undantag för de enheter inom flygvapnet och flottan som bevakat Sveriges gränser.

⁶ En mer fullständig diskussion av förändringens förlopp återfinns i Haldén (2007).

⁷ En officer i Försvarsmaktens högkvarter uppger i februari 2010 att planeringsarbetet i en stor del av insatsförbanden för närvarande "i princip ligger på is".

försvarspolitik). Inter- och multinationella insatser har därigenom blivit en huvuduppgift.

Den nya inriktningen står i skarp kontrast till tidigare internationell verksamhet, som av Försvarsmakten inte behandlades som relevant för det ”riktiga” kriget: den tänkta invasionen från öster.⁸ Utbildning, förvaltning och planering för ett tänkt storkrig har under flera decennier ansetts mer centralt än de små uppdrag som de facto genomförts. Förhållandet har präglat såväl resurstilldelning och utbildning som karriärvägarna i Försvarsmakten. Den ökade betoningen av deltagande i internationella insatser har hittills engagerat främst markstridsförbanden. För flygvapnet och flottan är uppgiftsförändringen mindre. De bevakade båda Sveriges gränser ”skarpt” under det kalla kriget, och de har, hittills, varit mindre engagerade i de senaste årens internationella uppdrag i exempelvis Bosnien, Kosovo, Kongo och Afghanistan.

Försvarsmakten framhåller i dag internationella insatser betydligt mer än tidigare. Färre svenskar tjänstgör dock i dagens internationella missioner jämfört med exempelvis 1980-talet. I mars 2010 uppger Försvarsmakten att 774 personer tjänstgör i internationella insatser: Afghanistan (504 st), Kosovo (239 st), Sudan (4 st), Kongo (5 st), Mellanöstern/UNTSO (7 st), Indien & Pakistan (6 st), Nepal (2 st) och Korea (5 st).⁹ Huvuddelen av de utomlands tjänstgörande är kontraktsanställda soldater, vårdpersonal eller reservofficerare. En relativt liten andel av de 9 300 yrkesofficerare uppges tjänstgöra i internationella insatser – Försvarsmakten redovisade 200 st/år för perioden 1999–2005.¹⁰

Dagens internationella operationer har tidvis en allvarigare karaktär än huvuddelen av efterkrigstidens FN-missioner (som ingalunda var ofarliga).

Den nya orienteringen kräver flera kraftiga förändringar, organisatoriskt såväl som kompetensmässigt, i förhållande till

⁸ Internationella fredsbevarande uppdrag sågs av militären initialt som en ovälkommen störning i invasionsförsvarsuppgiften, en belastning för såväl officerskåren som utrustningen (se Sköld, 1990).

⁹ <http://www.mil.se/sv/Internationella-insatser/>

En betydande andel av de utlandstjänstgörande är kontraktsanställda, och saknar fast anställning i Försvarsmakten.

¹⁰ Riksdagens revisorer (2000, s. 23). Eftersom tjänstgöring utomlands ofta genomförs i kortare perioder än 12 månader, är det oklart hur många årsarbetskrafter uppgiften motsvarar. En normal tjänstgöringsperiod utomlands är 6 månader, men till denna kommer tid för förberedelser och utbildning innan avresa, samt tid för hemkomst och efterarbete efter hemkomst.

invasionsförsvarsuppgiften. Försvarsmaktens situation i stort under det senaste dryga decenniet karaktäriseras av bristande överensstämmelse mellan interna strukturer, kompetenser och arbetssätt i relation till såväl uppgifter som omvärldsförhållanden. Den nya svenska säkerhetspolitikens inriktning har dramatiskt ökat kraven på att Försvarsmakten och officerskåren ska se internationella utrikes operationer som en normal del av verksamheten. Förhållandet kan spåras i huvudmannens återkommande formuleringar om att försvaret ska vara *tillgängligt* eller *användbart* (t.ex. propositionen *Ett användbart försvar* prop. 2008/09:140) – uppmaningar som sällan förekommer inom andra större politikområden. Personalfrågorna, inte minst de som rör officerskåren, utgör ett område där huvudmannen återkommande efterlyser en högre förändringstakt.¹¹ Den nya säkerhetspolitiska inriktningen har medfört att åtskilliga traditionella inslag i de militära personal- och karriärsystemen blivit allt mer uppenbart problematiska.¹² De nya, skarpere uppgifterna aktualiserar och skärper inneboende spänningar i de strukturer respektive system som, under lång tid, har etablerats i det svenska försvaret. Utbildnings- och karriärsystem utgör synnerligen starka och beständiga mekanismer för reproduktion av strukturer och kulturer (Perrow, 1986). Försvarsmaktens etablerade system fortsätter därför att påverka såväl den organisationsinterna resurs-, status- och maktfördelningen som den yrkesmässiga orienteringen och förutsättningarna för utveckling och tillvaratagande av kvalificerat yrkeskunnande (Tillberg, 2005; Ydén, 2008).

1.2 Syfte och frågeställningar

I denna rapport kartläggs Försvarsmakten, med primärt fokus på officerskårens kompetensförsörjning. Rapportens huvudfråga är: Vilken sorts system kan i framtiden tillgodose officerskårens både varierade och skiftande kompetensbehov? Frågan belyses utifrån Försvarsmaktens uppgifter och nuvarande system för kompetensförsörjning samt en utblick över internationell militärstrategisk och –professionell debatt. Utöver detta beskrivs även kortfattat ett

¹¹ Se t.ex. prop. 2007/08:100 Utgiftsområde 6, s. 28.

¹² Även visavi den tidigare invasionsförsvarsuppgiften finns det åtskilligt att invända mot det militära karriärsystemets inverkan på officerskårens utvecklande av yrkeskunnande (Ydén, 2008).

antal internationellt använda system för grundläggande officersutbildning. Rapportens anslag erbjuder därmed en större internationell utblick än vad som är gängse i utredningar av Försvarens kompetensförsörjning. Även de professions-teoretiska nedslagen utgör ett tillskott till tidigare utredningars huvudfåra. Det är vår förhoppning att rapportens anslag resulterar i delvis nya perspektiv på frågeställningen, men rapporten blir samtidigt, med nödvändighet, översiktlig och relativt komprimerad. Den lämnar således åtskilligt utrymme för fördjupning, och vi har försökt att ge intresserade läsare möjlighet till sådan genom relativt rikliga litteraturhänvisningar, främst i fotnoter.

Ett övergripande syfte med rapporten är att ge en översiktsbild av den svenska officerskårens kompetensförsörjning i ljuset av modern militärstrategisk debatt och att kontrastera svensk officersutbildning med några utbildningsmodeller som används internationellt. Rapporten har inga ambitioner att anlägga detaljerade kostnadsperspektiv på försvarets nuvarande eller framtida kompetensförsörjning, utan den lägger i stället sin tonvikt vid hur officerskåren ska kunna kompetensförsörjas på ett adekvat sätt i förhållande till både nu aktuella och framtida förändringar i uppgifter, teknologier, arbetssätt och resurstilldelning. Ett ytterligare syfte med rapporten är att den ska kunna ge viss orientering vid överväganden om vilka aspekter av officerskårens kompetensförsörjning som eventuellt bör bli föremål för fördjupad analys.

Även om den djupare och större frågan om att optimera Försvarens resursanvändning inte ges någon heltäckande behandling i rapporten kommer dess slutsatser att bära tillräckligt långt för att det ska kunna konstateras att Försvarens traditionella modell för att skapa och säkerställa homogenitet, utbytbarhet och förutsägbarhet i utbildning och utveckling av officerare är inte längre funktionell (jfr Abrahamsson, 2007; Dahlbom, 2007). Detta förklaras i huvudsak av att den långtgående likformighet, som genereras av dagens officersutbildning, utgör ett hinder för Försvarens förmåga att effektivt lösa och anpassa sig till förändrade uppgifter – nu såväl som i framtiden.

Det strategiska valet i utformning av framtida system för Försvarens kompetensutveckling står mellan den traditionella likriktnings-/styrningstanken och en variations-/valideringstanke som bygger på kompetensmatchning och öppenhet för olika merittyper. Ytterst kan valet sägas stå mellan att

behålla nuvarande *karriärsystem* eller att utvecklas i riktning mot ett *positionssystem* (Khakee, 2005). Som grundfilosofier leder systemen i radikalt olika riktningar för kompetensförsörjningen och valet mellan dem kan på sikt tänkas få stora konsekvenser för relationen mellan militär och samhälle och för folkförankringen av statens instrument för våldsutövning.

1.3 Disposition

Rapporten innehåller två huvudsakliga delar. Den första delen domineras av beskrivningar och genomgångar, vilka lägger grunden för de utblickar och analyser som görs i rapportens andra, avslutande del.

I första delens inledande avsnitt beskrivs det ökade omgivningstryck av olika slag som Försvarsmakten och officerskåren har utsatts för sedan det kalla krigets slut. Därefter skildras militärorganisationens centrala betydelse för framväxten av det moderna samhället, både ifråga om statsförvaltning och organisatoriska ledningsformer. Rapporten ger sedan en generell beskrivning av nutidens internationella uppdrag och deras kompetenskrav, samt redogör kort för hur olika uppgifterna påverkar Försvarsmaktens armé-, marin- respektive flygvapenkomponenter. Därpå följer en beskrivning av Försvarsmaktens traditionella principer för kompetensutveckling och karriär, de som format huvuddelen av dagens officerskår.

Rapportens andra del inleds av perspektiv på officerskårens utmaningar utifrån begreppen *profession* och *professionalism*, samt en diskussion kring formell utbildning i relation till ”skarp” yrkeserfarenhet. Därefter avhandlas befintliga modeller för militär akademisering och relateras till begreppet *professionalisering*. I rapportens avslutande delar beskrivs vägval inför officerskårens framtida kompetensförsörjning och de interna effekter som en stor egen utbildningsapparat kan få för Försvarsmaktens ”insatsfokus” och officerskårens professionalitet.

2 Försvarsmakten, officersskåren och uppgifterna

2.1 Nya krav av olika slag

Försvarsmakten har under de senaste två decennierna gradvis kommit att utsättas för allt hårdare omgivningstryck av relativt olika slag. Till stor del kan detta ökade tryck ses mot bakgrund av en bredare, djupgående förändring i relationen mellan militär och samhälle i flera västeuropeiska länder efter det kalla krigets slut (Forster, 2006). Då inleds ett institutionellt jordskred i Sverige och inom Försvarsmakten: inom loppet av tio år avvecklas i realiteten den svenska alliansfriheten, den huvudsakliga uppgiften (i synnerhet arméns) blir att delta i internationella operationer, den allmänna värnplikten avvecklas (i praktiken) och mer än halvsekellånga förankringspunkter för Försvarsmaktens inre och yttre legitimitet upplöses. Åtskilliga centrala frågor aktualiseras samtidigt: vilka övergripande målsättningar ska Försvarsmakten ha och hur ska de balanseras,¹³ vilken relation ska verksamheten ha till samhället i stort, vilken blir flygvapnets och flottans roll i ett försvar där armén får en särställning på grund av sin centrala roll i internationella operationer, vilka kompetensprofiler behövs i officersskåren och på vilka motivgrunder ska framtidens anställda soldater och sjömän rekryteras (försvar av nationens intressen, humanitära insatser, personlig utveckling)?

I takt med att omfattningen av de stora riskerna i utlandsuppdragen nu blir uppenbara även för den civila befolkningen, ökar debattintensiteten och mängden ifrågasättanden både inom Försvarsmakten, från politiker och i massmedia. När svenska soldater återkommande utsätts för beskjutning eller bomber i Afghanistan drar aktörer utanför Försvarsmakten snabba

¹³ Exempelvis har de senaste försvarsbesluten inte tydliggjort hur avvägning mellan försvar av nationellt territorium och internationella insatser ska ske.

slutsatser om bristande sjukvårds- eller transportkapacitet, vilket återges på bloggar, i tidningar och TV. Reportrar, bloggande officerare och ledarskribenter undersöker, analyserar och ställer krav på relativt detaljerad nivå – detta på ett sätt som aldrig tidigare skett i Sverige. Denna nya mediaverklighet, sedan länge ett mer naturligt inslag i länder med större tradition av att ha militära styrkor i stridsområden, verkar initialt ha överraskat såväl en del ledande försvarsmaktsföreträdare som åtskilliga politiker. Och situationen är, för Sverige, förvisso relativt ovan. Från att under decennier ha fått medieutrymme främst i samband med regementsnedläggningar eller värnpliktskränkningar har nu Försvarsmaktens faktiska operationer tilldragit sig en större omgivnings intresse. På exempelvis Svenska Dagbladets ledarsida kritiseras Försvarsmaktens insatschef för saktfärdighet och budskapet till Överbefälhavaren är att ”det här duger inte”.¹⁴ Sverige har nu fått en debatt och en medierapportering om militären som är mer lik den i länder med större erfarenhet av ”skarpa”, farofyllda, ibland kontroversiella, uppdrag. Utvecklingen har accentuerats i och med dödsskjutningen nyligen av två svenska officerare, vilken blev såväl löpsedels- som förstanyhet i dagspress respektive TV-nyheter.¹⁵

Från att tidigare främst ha intresserat sig för regional- och jämställdhetspolitiska aspekter har Försvarsmaktens omgivning således i allt större utsträckning börjat intressera sig för uppdragets legitimitet, soldaternas utrustning, insatsregler för eldgivning, utbildningens kvalitet och vilka sjuktransportresurser som finns respektive saknas. Utvecklingen kommer sannolikt att fortsätta, och medievärlden utgör nu en ny, helt central utmaning för Försvarsmakten (och för den politiska nivån). ”Kriget” har nu kommit även till Sverige, åtminstone i kulturell mening. Sverige är inte i krig i juridisk eller folkrättslig mening när svenskar agerar i internationella operationer, men svensk militär hamnar allt oftare i strid, exempelvis utförs välförberedda eldöverfall mot patruller med svenskt deltagande. Svensk personal skadas eller dödas, och politiker och Försvarsmakten konfronteras med behov av att

¹⁴ Svenska Dagbladet, Ledare 2009-11-17: *ÖB borde visa större respekt för soldaterna* (Claes Arvidsson).

¹⁵ Händelsen har, åtminstone temporärt, föranlett en generell uppvärdering av Afghanistans allmänna nyhetsvärde i svensk media, och en ny syn på Sveriges roll i ett större sammanhang. En huvudnyhet i SVTs *Rapport* kl 19.30 den 9 februari 2010 är en *planerad* brittisk-amerikansk offensiv i Helmandprovinsen i södra Afghanistan, relativt långt ifrån den svenska styrkan och normalt något som inte skulle ges något så framskjutet nyhetsutrymme.

utarbete ceremonier, kartlägga minnesmärken över stupade soldater, utreda stödet till veteraner eller soldatfamiljer och förklara sin verksamhet i TVs morgon-, nyhets- och debattprogram.¹⁶ Att svensk personal riskerar livet utomlands är långtifrån något som skett först det senaste dryga året, utan det nya är den intensiva mediebevakningen.

Den internationellt erfarne översten Bo Pellnäs kommenterar i en tidningsartikel att det är nästintill omöjligt att undvika dödsfall bland personalen i internationella insatser: *Om man ska vara på plats går det inte att helt skydda sig. De rör sig i områden där människor vill dem illa.*¹⁷ Marginalen för inkompetens, felbedömningar och misstag i Försvarsmakten minskar som en följd av uppdragen, samtidigt som mängden ögon som uppmärksam granskar dess verksamhet på kort tid har mångfaldigats. Försvarsmaktens långa period som primärt en storskalig fredstida utbildningsförvaltning får därför anses närma sig ett slut, samtidigt som åtskilliga initierade officerare anser att omställningen till den nya verkligheten går alldeles för långsamt, liksom att ett gammaldags ”produktionsfokus” alltjämt styr de interna processerna på ledningsnivå.¹⁸

Parallellt med tyngdpunktsförskjutningen i ålagda uppgifter har Försvarsmakten på hemmaplan berörts av kontinuerliga krav på besparingar och effektiviseringar, samt ett ökat utvärderings- och utredningstryck. Även detta utgör en relativt ny utmaning. I de västeuropeiska demokratierna efter andra världskriget sågs militären som garant för demokratins fortbestånd. De västeuropeiska försvarsmakternas ”inre liv” demokratiserades i rask takt genom att officerskårers sociala rekryteringsbas breddades, militär rättsskipning reformerades, rättigheter för värnpliktiga infördes etc. Möjligen till följd av den starka politiska uppslutningen kring försvarsmakterna, blev de i mindre utsträckning än övrig offentlig sektor utsatta för rationalisering och huvudmannastyrning. Militär resursförbrukning förblev i allt

¹⁶ T.ex. TV4 2010-02-10: *Nyhetsmorgon* och *Kvällsöppet med Ekdahl*.

¹⁷ Svenska Dagbladet 2010-02-07 http://www.svd.se/nyheter/inrikes/bo-pellnas-de-ror-sig-i-omraden-dar-manniskor-vill-dem-illa_4225701.svd.

¹⁸ ”Vår Försvarsmakt kan tyvärr liknas vid en organism med två blodomlopp. Det lilla blodomloppet, taktiska kommandon, insatta förband samt Livgardets Internationella Utbildningsenhet, lever till stora delar sitt eget liv...Det stora blodomloppet, övriga Försvarsmakten, arbetar på utan att i någon organiserad form kunna ta åt sig gjorda erfarenheter och lärdomar ... Kort sagt kan det konstateras att de två s.k. blodomloppen inte verkar ha kontakt med varandra.” (Kungliga Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift 3/2007, s. 34).

väsentligt en sektorsintern fråga. Försvarsbudgetens storlek och antalet producerade brigader, flygdivisioner etc. debatterades tidvis, men utan att värderas i termer av slagstyrka, i förhållande till olika typer av uppdrag eller i ljuset av alternativ resursanvändning.

Försvarsmaktens friskrivning från att granskas utifrån gängse effektivitetskriterier för skattefinansierad verksamhet förefaller nu ha upphört. Samhällstrenden med ökade krav på transparens omfattar även Försvarsmakten, och den tar sig uttryck i produktivitetmätningar samt krav på bättre ekonomisk uppföljning respektive utvärdering. Vissa reformer och ekonomiska nedskärningar under de senaste två decennierna har varit föranledda av ansträngda statsfinanser, medan andra följt av förvaltningspolitikens introduktion, efter internationell trend, av nya styrideal och -former inom statsförvaltningen.¹⁹ Traditionella sätt att styra offentlig sektor har, sedan 1980-talet, alltmer kommit att betraktas som otillräckliga oavsett budgetutfall. Försvarssektorn har således blivit föremål för en lång rad rapporter, utvärderingar och utredningar sedan 1990-talet. Dessa har successivt trängt allt längre in i frågeställningar som tidigare överlätits åt officerskåren att själv bestämma om, och även effektiviteten i den svenska försvarssektorns övriga myndigheter har ifrågasatts. Utredningarna *Styrningen av försvaret* (Ekonomistyrningsverket, 2005) samt *Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarsmakten* (Försvarsdepartementet, 2009) konstaterar att styrformerna för Försvarsmaktens stödmyndigheter inte fungerar tillfredsställande och att effektivitet och förändringstryck därför påverkas negativt. Det förändringstryck som Försvarsmakten i dag är utsatt för sammanhänger således både med en förändrad säkerhetspolitisk kontext och med de förvaltningspolitiska förändringar som, oavsett verksamhetssektor, omfattar alla svenska myndigheter.

2.2 Militären och det moderna samhället

Moderna militära organisationer är i regel komplexa, teknologiskt avancerade, relativt stora och geografiskt utspridda. Tvärtemot populära antaganden om att militären fungerar helt annorlunda än civila organisationer, utgjorde den modell i framväxten av den moderna nationalstatens förvaltning. Legitim, storskalig

¹⁹ Se exempelvis OECD (2005).

våldsutövning utgör militärorganisationers yttersta existensberättigande. Våldsuppgiften innebär dock inte att militären därför har helt andra kompetensbehov än andra stora organisationer. Militären ska utveckla förmåga till våldsutövning och samtidigt respektera det demokratiska samhällets normer och krav (Boëne, 2000). Detta förutsätter förmåga att interagera med civila organisationer och teknologier. Den amerikanska militären använder som rekryteringsargument att 88 procent av dess yrkesinriktningar har civila motsvarigheter. Militärorganisationer i dag utmärks framför allt av stor variation ifråga om kunskapskrav, miljöbetingelser och sociala interaktionsformer. Modernt officersarbete kan således innebära interaktion med en rad civila teknologier och system likväl som militärt särpräglade praktiker.

Enligt Morris Janowitz (1960) klassiska konvergenstes närmar sig den moderna militären gradvis (om än aldrig helt) det moderna civila samhällets tekniker, normer och arbetssätt. Utvecklingen medför ett ökat omgivningsberoende för militären, vilket direkt påverkar officerskollektivets kompetensbehov. Den kompetensmässiga överensstämmelsen mellan militära och civila organisationer har, som påpekats ovan, en historisk förklaring. Samhällsvetenskapliga analyser har sedan Max Webers arbeten (för mer än hundra år sedan) pekat på den centrala modell militären utgjort i alla länder som genomgått industrialisering och modernisering. Militären var den första organisation som fullt ut tillämpade byråkratiska principer – hierarki och positionsmakt, meritokrati, disciplinerande utbildnings- och kontrollmekanismer samt mål-medel rationalitet omsatt i opersonliga procedurer och standardförfaranden. Militära staber och den militära förvaltningsapparaten tjänade således som modell under samhällets modernisering. Det är i stor utsträckning militärbyråkratiska principer som överförts till civila organisationer: befattningshierarki, meritokrati, regelverk, opersonliga procedurer och standardförfaranden (van Krieken, 1990).

Militärt ledningsarbete har mycket gemensamt med civilt ledningsarbete, även om medel och konsekvenser skiljer sig avsevärt åt. Förståelsen av militärt ledningsarbete grumlas inte sällan av en heroiskt laddad fixering vid stridens kaos och livsfara, fenomen som är av stor relevans främst i stridsledning på lägre organisatoriska nivåer. Den militära ledningsfunktionen på högre nivåer blev byråkratiserad redan under 1800-talet (Van Creveld, 1985). Krig till land (och, mindre accentuerat, till sjöss) bröt då den

tids-rumsliga sammanhållning som präglat krigföringen sedan antiken. Genom nyttjande av ny teknologi (exempelvis järnväg och telegraf) blev krigföring inte längre avgränsad till ett begränsat geografiskt rum, som var överblickbart för en fältherre. Genom geografisk utspridning och förbättrade kommunikationsmöjligheter uppstod en militär ledningsstruktur med flera hierarkiska nivåer och tilldelade uppgifter.²⁰ I dessa strukturer skedde ledning genom en blandning av direkt kommunikation och opersonliga mekanismer så som planer, rapporter och stående procedurer. Denna typ av teknologier fortsatte att utvecklas under 1900-talet, i accelererad hastighet. En stor uppsättning administrativa optimerings- och kvantitativa planeringstekniker utvecklades under och efter andra världskriget, inte minst i USA, där vetenskap och tayloristiska landvinningar på olika sätt togs i bruk i nationens ansträngning att utveckla militär förmåga. En rad tekniker för projektledning, systemanalys och utvärdering utvecklades inom materielprojekt eller operationsplanering. Såväl teknisk som personell utveckling skedde i samarbeten mellan militären, industrin och vetenskapen, vilket ökade militärens omgivningsberoende.

Morris Janowitz (1960) menar att den traditionella officersrollen, karakteriserad av förmoderna värderingar och orienteringar som heroism, kall, heder, horisontell samhörighet ("kåranda") och nationalism, förändras i riktning mot allt mer av modernistiska, instrumentella värden och förhållningssätt. Officeren blir med detta alltmer av en "manager" eller tekniker i en organisation präglad av rationella kalkyler som genomsyrar allt från den enskilde officerens syn på arbetet till hur militära operationer planeras och genomförs. Enligt Boëne (2000) har utvecklingen resulterat i att den moderna militären präglas av parallella men väsensskilda logiker – såväl militärt unik *konfliktlogik* som civilpräglad *samverkanslogik*.²¹ Konfliktlogiken präglas av den arketytiska infanteristridens dödsfara och närhet till fienden, klassiska militära betingelser som i dag präglar framförallt lägre nivåer i markstridsförband. Samverkanslogik präglar såväl förvaltning som militärt ledningsarbete, vilka brukar allt mer teknologi för informationsbehandling, kommunikation och

²⁰ På det avgränsade slagfältet hade vapenteknologins utveckling av ökad eldkraft, eldhastighet och precision redan tidigare framtvingat utspridning samt större inslag av delegering än i tidigare krigförings geometriska framryckningsformer och massanfall (se Abrahamsson, 1972).

²¹ Se Ydén (2008) för en studie av skilda handlingslogiker i ett svenskt militärt sammanhang.

våldsutövning. Ledning av flygstridskrafter är tekniskt, strukturellt och kulturellt betydligt mer besläktat med t.ex. civil flygledning än med infanteristers strid i bebyggelse.

Framförallt tre faktorer menar Janowitz (1960) driver fram likformighet mellan moderna militärorganisationer och civila organisationer respektive normsystem. Militärens tillväxt i storlek respektive integration i den övriga statsförvaltningen driver fram en byråkratisering genom att kärnmilitär verksamhet knyts till, eller underordnas, en administrativ apparat som följer en generell statsförvaltningslogik. Krigföringens teknologisering sedan andra världskriget har även medfört en specialisering samt förskjutning av kärnkompetensen i militära organisationer, från att ”föra trupp” till att betjäna komplexa teknologiska och administrativa system.²² Tekniskt och administrativt kunnande har alltmer ersatt hierarkisk positionsmakt som legitimitetsbas, vilket gör traditionella auktoritära militära styrformer alltmer problematiska. Den tredje faktorn är att militärorganisationen antar samma normer som övriga samhället. Det sker genom såväl direkta påbud som genom intern normbildning, både genom en vilja att spegla samhällets värderingar och genom att organisationen kontinuerligt nyrekryterar ur den civila befolkningen, vilket leder till ett inflöde av ”nya” värderingar.

2.3 De nya militära uppdragen

2.3.1 Förändrade kompetenskrav

De ”nya”, internationella operationerna medför i kompetenshänseende en rad förändringar i förhållande till fredstida utbildning för det storkrigsscenario som utgjort huvudinriktning för den industrialiserade världens militärmakter. Betydelsen av vissa traditionella militära kunskapskrav ökar, andra kunskaper förlorar sin relevans och en del helt nya dimensioner och kompetenskrav tillförs såväl ledningsarbete som verksamhet ute på ”fältet”. Dessa omständigheter har internationellt varit föremål för en relativt livlig militärstrategisk debatt i ungefär ett decennium, medan ledande politiker och militärer i Sverige i huvudsak nöjt sig med deklARATIONER om ”transformation” eller utfästelser om ”både-och”,

²² En liknande förändring är den ökade användningen av UAV (obemannade farkoster) som ersättning för traditionellt attack- och spaningsflyg.

utan att närmare diskutera de kompetens- och förmågeprofiler som krävs i försvar av eget territorium jämfört med väpnade ”stabiliserings- och säkerhetsoperationer” på asiatisk, afrikansk eller europeisk mark, som genomförs tillsammans med en rad andra länder.²³

Medan en territorialförsvarsuppgift ställer begränsade krav på kunskaper i utländska språk, religionshistoria, juridik och främmande kulturer, är sådana kunskaper väsentliga förutsättningar för att det militära instrumentet ska kunna fylla sin funktion i samtidens internationella operationer.

Morris Janowitz (1960) ovan berörda civil-militära konvergenstes kan genom de nya uppdragens inriktning sägas få ett förnyat förklaringsvärde. Den militära uppgiften i de nya uppdragen ska inte bara accepteras och stödjas av det egna samhället, utan ytterst inbegriper uppgiften att skapa förutsättningar för ett stabilt samhälle i själva operationsområdet. Den militära uppgiften får därigenom beröringsytor mot nya kunskapsområden kopplade till samhällsplanering, ekonomi och utvecklingsarbete. Överväganden av detta slag har inte ingått i den traditionella svenska militära yrkesrollen, som varit inriktad primärt mot att nedkämpa angripande fiender utan att fästa större avseende vid hur utländsk civilbefolkning eller internationell media uppfattar eller skildrar handlandet. Internationellt debatteras huruvida militären alls är kompetent för, och ska ägna sig åt resurs-, infrastrukturs-, utvecklings- och demokratiarbete, men i realiteten kommer militära förband i de nya uppdragen att, som minimum, behöva kompetens att samverka med civila organisationer och att göra lokala behovsbedömningar.

Michael och Ben-Ari (2009) menar att den moderna militären, liksom det moderna samhället i övrigt, utvecklas i riktning mot ökad diversifiering och specialisering. Författarna förutser både vad de kallar nya militärorganisatoriska ”hybrider”, samt nya kompetensprofiler där officerare kombinerar olika typer av civila expertiser/kunskapsfält med en militär roll: ”soldier-media expert”, ”soldier-doctor”, ”soldier-relief worker”, ”soldier-cyberwarrior”, ”soldier-banker”, ”soldier-social worker”, ”soldier-infrastructure restorer” etc. Militären antar med denna utveckling alltmer karaktären av det Norbäck och Targama (2009) benämner en *multiprofessionell* organisation.

²³ Se t.ex. Överbefälhavaren Håkan Syrén's debattböcker. (Överbefälhavaren, 2004, 2006, 2007).

Två i forskningen redan etablerade hybridbeteckningar av ovanstående slag är ”soldier-scholar” samt ”soldier-diplomat”, formulerade redan på 1960-talet (Abrahamsson, 2007). Det för tillfället mest uppenbara och kända exemplet på sådana är den grupp av officerare som den amerikanske generalen David Petraeus samlade 2005 för att försöka vända den kraftigt negativa utvecklingen i Irak (Ricks, 2009). I denna grupp kombinerade officerarna sin militär erfarenhet med olika typer av akademisk expertis i arbetet med att göra en radikal omarbetning av den militära strategin (Cloud & Jaffe, 2009). I gruppens arbete, liksom i modern militärstrategisk debatt, framhålls nödvändigheten av att våldsanvändning sker återhållsamt och måste brukas koordinerat med politiska och ekonomiska medel (Smith, 2005; Cloud & Jaffe, 2009). Såväl i Irak som i Afghanistan konstaterar befälhavarna att konflikterna aldrig kan vinnas primärt genom att uppsöka och döda fiender, utan militären måste skydda civilbefolkningen och skapa legitimitet för civilt styre. *“The centre of gravity is the people itself”*, som Stanley McChrystal, amerikansk befälhavare i Afghanistan har uttryckt det.²⁴ Han menar att 80 procent av den militära operationen handlar om sociala, ekonomiska och politiska aspekter – endast 20 procent handlar om våldsutövning. Om den bedömningen är riktig, ökar komplexiteten på den lägsta taktiska nivån dramatiskt, liksom kunskapskraven om den omgivning som soldaterna ska verka och samverka i.

En central uppgift i moderna konflikter blir således att skapa säkerhet och stabilitet för civilbefolkningen, vilket oftare innebär patrullering av närmast polisiärt snitt än traditionella duellstrider: *“lots of constabulary duty, but not many tank battles”*. Men våldsuppgiften måste likväl behärskas, och professionaliteten i denna vara välutvecklad, eftersom motståndaren ofta är utan uniform och bebländar sig med civilbefolkningen. Kraven på professionalitet i våldsutövning kan snarast anses ha skärpts i den nya tidens konflikter, eftersom våld måste utövas med urskiljning och beaktande av civil närvaro på ett helt annat sätt än i typscenariot för mellanstatliga, traditionella krig. Uppgiftsförskjutning gäller även för internationellt verksamma fartygs- och flygförband: mer övervakning och patrullering än duellstrid. Kompetenskraven i denna typ av militär verksamhet har således både breddats och fördjupats, vilket kommenterats exempelvis i

²⁴ <http://www.blackfive.net/main/2009/07/mcchrystals-tactical-directive-for-afghanistan.html>.

debatten om Effects-Based Operations (Abrahamsson, Egnell & Ydén, 2006). Förändringarna berör både förmåga till våldsutövning och underrättelseinhämtning/-bearbetning, förmåga att etablera och vidmakthålla kontakter med omgivningen (lokalsamhällen liksom internationell media och hemmaopinionen) och förmåga att kunna växla mellan samverkan och välavvägt våld (hot om våld).

Militärt våld bygger inte samhällsutveckling eller stabilitet utan kan bara utgöra ett instrument för att skapa förutsättningar för sociala och politiska processer. Vålds användning måste beakta den strategiska kontexten som kan inbegripa såväl intensiv internationell mediebevakning som opinionsbildning och systematiska försök att misstänkliggöra konfliktparter. De staber som leder förband i internationella insatser måste kunna hantera en helt annan typ av uppgiftskomplexitet än staber i det gamla tänkta invasionsförsvaret som i huvudsak skulle samordna stora militära enheters eld och rörelse kopplat till principer om kraftsamling i tid och rum. Såväl personalvolymen som uppgiftsställning och koordinationsbehov är nu andra än de som planerades under det kalla kriget. En stor del av kunskapsinnehållet i militärt ledningsarbete är således förändrat. Ledningsuppgiften överlag är förändrad i fråga om hur stora insatser som ska ledas, men även kvalitativt är mycket nytt. Kunskaper om lokala politiska strukturer, språk, etniska och ekonomiska förhållanden kan vara avgörande för hur och när det militära vålds instrumentet bör användas. Militärt ledningsarbete blir således mycket mer varierat och mångtydigt samt kräver en mycket större kompetensbredd än det traditionella stabsarbetets fokus på egen doktrin, organisation och utrustning i förhållande till tänkt fiendes doktrin, organisation och utrustning. Underrättelsetjänst, en traditionell militär paradgren, har med de nya uppgifterna genomgått en stor förändring i förhållande till förberedelser för eller faktiska konflikter med andra stater. Underrättelsebearbetning förutsätter naturligtvis ingående kunskap om det underrättelserna berör – hur ska uppgifterna annars kunna värderas på ett meningsfullt sätt? Att inhämta och analysera information om utvecklingen i exempelvis en afghansk region skiljer sig från kunskap om hur ryska marininfanteribataljoner är utrustade och organiserade.

Analysen av de nya uppdragen indikerar att framgångsfaktorerna i hög grad ligger hos de enheter som har mest kontakter med civilbefolkningen: grupper och plutoner. Insatserna ställer stora krav på förmågan att göra bedömningar, agera med öppna mandat

och snabbt kunna växla mellan olika handlingslogiker. Samverkan och förhandlingar i ett område kan snabbt övergå i konfrontation och våldshantering. Kraven innebär påtagliga förändringar i de relevanta kompetensprofilerna på olika nivåer i insatsorganisationen jämfört med traditionella militära operationer, där den taktiska nivåns handlingsrepertoar mer styrs av tillgänglig teknologi och väldefinierade uppgifter i relation till en uniformerad och folkrättsligt oproblematiserad fiende. För att ta ett enkelt exempel kan man jämföra de uppdrag förband på pluton- eller kompaninivå tidigare hade. Man opererade då inom ramen för flera högre nivåers samfälliga planering och hade därför tämligen programmerade uppgifter: från platsen A till B, lös uppgiften X, beredd att..., och om problem dyker upp, informera högre befäl för att förhoppningsvis få understöd eller förstärkning. Den enskilde soldaten kunde i hög grad begränsa sig till att utföra de uppgifter han övats till, ofta under påfrestande betingelser, men inom en väldefinierad ram.

I de internationella operationer som under de senaste tio åren blivit en allt viktigare uppgift för världens försvarsmakter ser det annorlunda ut. Lägre förband opererar ofta självständigt under längre tid och över mycket större geografiska områden än i 1900-talets doktriner. Förband på pluton- och kompaninivå kan vidare få uppdrag med betydande diskretion: "Åk till samhället A, där invånarna angriper flyktingar från en annan etnisk grupp, och där nu paramilitära förband från en tredje etnisk grupp marscherat in. Skydda alla civila mot de senare, skydda flyktingarna från invånarna men tillåt inte flyktingarna att tillgripa egendom eller blockera vägen mot Z, där FN:s matkonvoj ska passera." Inom ramen för uppgiften kan gruppen och den enskilde soldaten bli inblandade i allt ifrån regelrätta strider, över polisiära uppgifter till rent humanitära insatser *nästan samtidigt*. De beslut som fattas i sådana situationer av officerare på plutonsnivå, eller till och med av gruppchefer och enskilda soldater, kan bokstavligt få konsekvenser ända in i Förenta Nationernas säkerhetsråd, t.ex. eldgivning mot beväpnade civila (Hasselbladh, 2002).

Beskrivningen av de nya uppgifter som samtidens försvarsmakter brottas med har formulerats på ett mer generellt sätt av den brittiske generalen sir Rupert Smith (2005). Han menar att de nya uppgifterna utgör en institutionell transformation för världens försvarsmakter av samma dignitet som uppkomsten av de reglerade mellanstatliga krigen från och med den westfaliska freden. Han

sammanfattar övergången från ”*Industrialized war between states*” (IWBS) till ”War amongst the people” (WaP) i sex punkter:

1. Konflikternas mål är inte längre att skapa ett tydligt direkt politiskt utfall (seger och fredsavtal) utan att skapa en situation (”a condition”) där en politisk lösning *möjligen* kan skapas.
2. Den väpnade striden sker inte på ett slagfält utan pågår i lågintensiv form bland civilbefolkningen i eller nära de lokala samhällena i det berörda området (”war amongst the people”).
3. Konflikterna har inte längre distinkta slut till följd av seger eller vapenvila och förhandlingar. De pågår med varierande intensitet över lång tid (”timeless conflicts”).
4. ”Force protection” blir ett överordnat mål, inte något som underordnas taktiska, operativa eller strategiska mål. Jämför inställningen till hanteringen av förluster som i ett historiskt perspektiv är små, exempelvis i de amerikanska operationerna i Somalia.
5. Det industriella krigets teknologi och organisation finner nya användningsområden. Stridsvagnar används som ”psykologisk påtryckning” och militära staber planerar även andra aktiviteter än strid.
6. De stridande parterna är sällan stater utan består av koalitioner av stater med internationella mandat och ickestatliga lokala aktörer: apolitiska krigsherrar, miliser och gerillaförband kopplade till religiösa och etniska grupperingar. (Smith, 2005, s.17, författarnas översättning).

Även om Smiths argumentation accepteras i sin helhet avseende internationella operationer utanför eget territorium (företrädesvis i tredje världen) bör man värdera hur genomgripande denna förändring är för hela den militära organisationens verksamhet och därmed också för officerskårens kompetensprofil. Man kan som Dandeker (2006) vara öppen för möjligheten att flera typer av konflikter kan komma att existera parallellt – förmoderna (”failed states, modern tribalism”), moderna (Nord- och Sydkorea, Indien och Pakistan osv.) och postmoderna (internationella koalitioner som slåss för ”högre värden” så som olika humanitära mål,

demokrati m.m.).²⁵ En variant på samma tema är resonemang om ”hybridkrig”, där flera konflikttyper uppträder parallellt (Hoffman, 2007).

2.3.2 Uppgiften är inte lika för alla

De militära enheter som berörts mest av de nya uppdragen är de markförband som traditionellt haft stridande uppgifter. Mekaniserat infanteri, amfibieinfanteri och jägarförband är de förband som främst efterfrågas i den nya typen av missioner, samtidigt som uppgifterna medför en tydlig förändring av dessa förbands etablerade logik och arbetsmetoder.²⁶ De nya uppdragen kräver närvaro på marken, över stora områden och förmåga att lösa stridsuppgifter på ett återhållsamt sätt, ofta i måttlig skala. Olika typer av markstridsförband (infanteri- jägarförband etc.) är förvisso lämpliga, samtidigt som de har en historia av att manifesterat logiken i det Hanson (1995) kallar ”The western way of warfare”: att så snabbt som möjligt söka ett direkt avgörande genom att nedkämpa fienden. Förbanden genomsyras av det Boëne (2000) benämner *konfliktlogik*, vars militärt särpräglade interaktionsformer har effekter på hur meningen med militär verksamhet förstås, horisontella och vertikala relationer inom den militära organisationen etc.²⁷ En infanteri- eller jägarofficer har genom utbildning, socialisation och inövade metoder en ”krigar”-orientering som ofta går på tvären mot vad som efterfrågas och krävs i internationella operationer, utom då dessa mer liknar konventionell krigföring, så som i dag är fallet i delar av södra Afghanistan.

Moderna arméförband är mångfacetterade, med skytteenheter, artilleri och luftvärn (så kallade understödsförband), samt ingenjör, underhålls- och stabsförband. Artilleri och luftvärn ingår sällan i internationella operationer,²⁸ och får relevans främst i den utsträckning de kan utveckla lämplig ”icke-offensiv” funktionalitet i form av t.ex. artilleriradar, luftövervakning eller skydd mot

²⁵ I fråga om dessa olika typer av konflikter är det naturligtvis för Sverige relevant att bedöma vilka av dessa som kan bli aktuella för svenskt deltagande.

²⁶ Undantaget här är specialförband. En del av de uppgifter som exempelvis brittiska specialförband har tilldelats ända sedan 1950-talet kan sägas stå modell för flera av nutidens internationella operationer.

²⁷ Se Ydén (2008) för en mer utförlig diskussion.

²⁸ I ”failed states”, som Liberia eller Sierra Leone, eller i fredsbevakande missioner sätts inte artilleri och luftvärn in.

granatkastareld. I den nya insatsmiljön utgör underhållsförband en viktig komponent, då deras syfte är att tillhandahålla mat, vägar, bensin, sjukvård, transporter och reservdelar. Underhållsförband ska tillhandahålla dessa resurser på platser eller tidpunkter där samhällets infrastruktur är otillräcklig, vilket är normalt i operationsområden. Underhållsförband kan, rätt dimensionerade, utnyttjas för humanitära insatser liksom för egna behov av t ex sjukvård och mat. I en stabsbataljon hanteras uppgifter/problem av annat slag än i konventionella mellanstatliga krig. På ledningsnivå från bataljon och uppåt framträder ett spektrum av mångskiftande problem, prioriteringar och sammansatta lösningar. Avskräckning och förtroendeskapande åtgärder samtidigt, pressande lokala problem ska lösas under pålagda begränsande politiska riktlinjer för missionen, effektiv samhällsbyggnad ska vägas mot centrala västerländska principer (ska man säkerställa att "accountability" råder ifråga om utdelat byggnadsmateriel eller kräva att civilbefolkningen visar kvinnliga officerare samma respekt som de visar manliga?).

Sammantaget påverkar de nya uppgifterna olika delar av Försvarsmakten respektive officerskåren olika mycket. Åtskilliga nya kompetensbehov växer fram, samtidigt som åtskilliga traditionella kompetensbehov kvarstår, även om den skarpa verksamheten naturligtvis i flera fall innebär en skärpning. De nya uppgifterna kan således sägas öka både variationen och skärpan i kompetenskravshänseende.

2.4 "Nya tider, nya uppgifter." Ny försvarsmakt?

2.4.1 Yrket "officer" är många yrken

Dagens genomsnittlige svenske yrkesofficer är man, svenskfödd, drygt fyrtio år gammal och arbetar till vardags primärt med administrativa uppgifter. Han saknar andra eftergymnasiala utbildningsmeriter än militära skolor och kurser. Har han genomgått det militära skolsystemets alla steg har han tillbringat minst sju år i formell, "nivåhöjande" utbildning, varav huvuddelen i Stockholm.

Med ett mått av förenkling kan den "typiske" svenske officer som formats under 1900-talets senare hälft sägas vara en uniformerad lärare och/eller administratör i en storskalig fredstida

utbildningsorganisation, med insprängda, kortare inslag av krigsplanering och/eller övningar.²⁹ Bakom ”genomsnittsofficeren” döljer sig verklighetens betydande variation. Officersarbete kan variera kraftigt ifråga om innehåll, verksamhetsbetingelser och sociala interaktionsmönster. Det moderna officersyrket är i realiteten inte *ett* yrke, utan snarare dussintals olika yrken som kan kombineras med varandra genom yrkeslivet. Många officersbefattningar har präglats av Försvarsmaktens tidigare existens som ett ”miniatyrsamhälle” (Abrahamsson, 1971) med egna skolor, sjukhus, läromedelscentraler, resebyråer, forskningsenheter etc. En officer kan i dag konkret arbeta som exempelvis ekonomiansvarig, utbildare av afghanska soldater, matlagningsinstruktör, högskoledirektör, personaladministratör, IT-ansvarig, pilot, gymnastiklärare, FN-observatör, rekryterare, forskare, medlem i internationell stab, bilförarutbildare, inköpsansvarig, handläggare av juridiska ärenden, fallskärmshoppningsinstruktör, fastighetsförvaltare, skytteplutonchef, inköpschef, vaktmästare, militärattaché, specialförbandssoldat eller taktiklärare. Yrkesbeteckningen ”officer” riskerar således att ge ett vilseledande intryck av homogenitet ifråga om yrkespraktik och kompetenskrav.

2.4.2 Nya uppgifter - nya kompetenskrav - ökad variation

Försvarsmaktens omställning mot internationella insatser har, som påpekades i föregående avsnitt, ytterligare ökat variationen i officerskårens kompetenskrav. Samtidigt minskar den nya inriktningen kraftigt behovet av de stora mängder officerare (på mellan- och högre nivåer) som arbetar primärt som uniformerade administratörer. Den tidigare stora utbildningsapparaten hade plats för tusentals mellanchefer, men de strukturella förändringarna för armén har inneburit betydligt färre regementen (och staber) och uppgiftsfokus flyttat från ett stort, tänkt invasionskrig till små, reella insatser. För flygvapnet och marinen har uppgiftsförändringen varit något mindre dramatisk, även om de också påverkats.

De nya internationella missionerna är delvis fredsbevarande men de aktualiserar också nya praktiker för Försvarsmakten, vilka i

²⁹ Beskrivningen stämmer relativt väl för den majoritet officerskategorier som initialt hade värnpliktsutbildning som huvudsaklig syssla, men självfallet mindre väl för specialiserade kategorier som t.ex. piloter.

internationell debatt omväxlande omnämns som "Counterinsurgency" (COIN), "Military Operations Other Than War" (MOOTW), "Small Wars", "New Wars", "4th Generation Warfare" (4GW) samt "Low-Intensity Conflicts" (LIC). Dessa begrepp varierar i innebörd och tonvikt, men de avser överlag ett spektrum av "skarpa" militära uppgifter kopplade till ambitioner att medverka till (åter)uppbyggnad och skydd av samhällets funktioner men även till längre eller kortare sekvenser av strid mot mer eller mindre irreguljärt motstånd (icke-uniformerade motståndsgrupper eller kriminella syndikat).

Denna typ av konflikter och uppgifter präglas av stora skillnader i förhållande till Försvarsmaktens tidigare huvudscenario: den Sovjetiska invasionen, med dess kompetens- och förmågekrav. Den nya tyngdpunkten i Försvarsmaktens uppgifter handlar således inte bara om en förändring ifråga om var geografiskt som verksamheten ska utföras. I stor utsträckning handlar det om en artskillnad ifråga om den verksamhet som ska utföras och vilket kunskapsinnehåll det kräver, både på fältet och i ledningsfunktioner.

2.4.3 Skiftande exponering för de nya uppgifterna

De nya uppdragens inverkan på kompetenskraven för officerare är dock mer sammansatt än vad som först kan antas vara fallet. I sammanhanget är det viktigt att skilja mellan vilken sorts förband som efterfrågas och om deras uppgifter har blivit påtagligt annorlunda. Olika varianter av markstridsförband är mest efterfrågade i internationella missioner. Det är också för dessa förband som de nya uppgifterna skiljer sig mest påtagligt i förhållande till etablerad logik och arbetsmetoder (se ovan). Officerarna, som i hög grad bär och reproducerar de kunskaper och förhållningssätt som präglar respektive vapenslag, är både mest exponerade för och mest utmanade av de nya uppgifterna. Understödsförband (artilleri eller luftvärn) har inte engagerats i internationella missioner i sin normala kapacitet.³⁰ Ingenjörs-, underhålls- och stabsförband har använts på olika nivåer och i varierande omfattning i svenska internationella missioner, men då med uppgifter som inte påtagligt avviker från förbandens etablerade arbetsmetoder.

³⁰ I *Nordic Battle Group* (NBG) (den EU-insatsstyrka som organiserades och låg i beredskap januari–juni 2008) ingick dock en liten luftvärnskomponent.

Svenska marin- och flygförband har använts i internationella operationer, men hittills berörts mindre än markförbanden. De grundläggande arbetsformerna ombord på fartyg, eller i flygförband som sätts in i internationella missioner, påverkas väsentligt mindre än i ett markstridsförband. Det är svårt att identifiera avgörande förändringar som följt med de nya uppdragen för de flygvapen- och marinofficerare som tjänstgör i operativa marin- och flygförband. Däremot bemannar officerare från dessa vapengrenar i viss utsträckning de enheter som genomför internationella missioner, där de naturligtvis kan möta samma ”nya” problem och arbetsvillkor som armékollegerna.

Om den existerande svenska Försvarsmaktens kapacitetsprofil matchas mot de senaste femton årens internationella missioner kan en analys ge indikationer om att en grundläggande ”mismatch” råder mellan det existerande tillståndet och det önskvärda. Det som behövs är mer av som på engelska benämns ”boots on the ground”: infanteri-, pansar- och jägarenheter, dock med bredare kompetens och metodarsenal som utformats specifikt för det Smith (2005) benämner ”war amongst the people”. Artilleri och luftvärn har främst defensiva funktioner att erbjuda i de nya uppdragen, om dessa inte övergår i regelrätt krig. Ingenjör-, underhålls- och stabsförband samt flyg och marina stridskrafter skulle alla kunna delta om sådana önskemål riktades mot Sverige. Det skulle sannolikt främst vara stabsförbandens uppgiftsinnehåll som medförde kompetensbehov som tydligt skiljde sig från de traditionella.

2.4.4 Den singulära uttolkningen av de nya uppdragen

Uthålligt och storskaligt territorialförsvaret förutsätter större markstridsförband, där infanteri och pansarförband samverkar med och stöds av artilleri, luftvärn, ingenjör-, underhålls- och stabsförband. Regeringens nuvarande ståndpunkt att försvaret av svenskt territorium i framtiden innefattar stöd av vänligt sinnade stater i vårt närområde (Prop. 2008/09:140) torde förutsätta att Försvarsmakten har förmåga att samordna storskaliga insatser av utländska stridskrafter som tillstöter efterhand. En alltför entydig uttolkning av det nya insatsförsvaret kan leda till oavsiktliga negativa konsekvenser för Försvarsmaktens framtida förmågor och

kompetensprofil. En sådan entydig uttolkning har tre komponenter:

1. Internationella missioner framställs regelmässigt som det enda uppdraget, jfr gällande försvarsbesluts tre specificerade uppgifter: försvar av det egna territoriet, stöd åt samhället och internationella missioner.
2. Eventuella större insatser av sammansatta markstridsförband bortses från även i perspektivet av internationella missioner. En stridsgrupp av typen *Nordic Battle Group* utgör förmågemässigt ”tak”.
3. Om större insatser blir aktuella, förutsätts de väsentligen likna tidigare missioners fokus på fredsbevarande, bevakning, förtroendeskapande och stöd till samhällsbygge.

Ur det svenska perspektivet ter sig samtids internationella operationer som begränsade. Utom i de fall där missionerna varit små, såsom i Sierra Leone, har de svenska förbanden varit ”inkilade” i större flernationella förband (exempelvis ingår den svenska ISAF-styrkan i en tysk brigad). Internationella operationers synbara enkelhet i det avseendet är en följd av att svenska förband letts och underhållits av förband från andra nationer. Den nyligen uppsatta *Nordic Battle Group* vittnar om att även en måttlig höjning av ambitioner att kunna leda insatser förefaller kräva relativt stora ansträngningar av Försvarsmakten.

Om tesen om de internationella operationernas dimensionerande och inriktande karaktär ska hålla streck för svenskt vidkommande, måste våra engagemang fortsätta att vara relativt små (eller ledas av andra nationer) samt ha en fredsbevarande och samhällsuppbyggande inriktning. Om försvar av svenskt territorium framöver tilldelas den underordnade roll som skisserades i Försvarsberedningens *Försvar i användning* (Ds 2008:48), kan den typen av internationella engagemang användas som referenspunkt för Försvarsmaktens och den svenska officerskårens kompetensprofil (med ovan gjorda förbehåll för fartygs- respektive flygförband). Men oavsett den mer exakta uttolkningen av Försvarsmaktens framtida uppgifter - storskaliga eller mer begränsade internationella insatser, eller ett territorialförsvar som förutsätter stöd från, och till, andra nordiska och/eller europeiska stater - så förefaller det vara en rimlig slutsats från de offentliga dokument som nu finns tillgängliga att det

svenska försvaret i större utsträckning och omfattning än vad det är rustat för i dag kommer att behöva kunna samverka i internationella sammanhang, med styrkor från andra stater.

2.5 Det militära karriärsystemet³¹

2.5.1 Ett slutet karriärsystem

Försvarmaktens karriärsystem utgör en institutionell logik som strukturerar svenska officerares upplevelse av det egna yrket och av organisationen i stort. Karriärsystemet formar och riktar individers ambitioner, och förbinder dem därmed med reproduktion av institutionaliserade föreställningar. Militär karriär uttrycks i ett gradsystem, som utgör Försvarmaktens helt dominerande kompetensindikator.³² Officerskårens nuvarande tio militära officersgrader³³ är, i fallande ordning: general, generallöjtnant, generalmajor, brigadgeneral, överste, överstelöjtnant, major, kapten, löjtnant, fänrik. Officerskarriären är exklusivt intern, från fänrik till general (Danielsson, 2002). Officerskåren verkar således inom ett *karriärsystem* (Khakee, 2005), ett system till vilket oerfarna personer rekryteras och i vilket bara interna meriter räknas.³⁴ Officerskårens karriärsystem baseras på senioritet och tillskrivning av kompetens, enligt Janowitz (1960) kvarlevor från feodalväsendet. Försvarmakten likställer professionell utveckling med en rad ”nivåhöjande” militära skolsteg. Denna internutbildnings progressionsstege har kommit att bli ett fundament i den svenska officerskårens yrkesmässiga identitet, och yrkesmässig framgång mäts primärt på sätt som förutsätter dessa skolsteg. Dagens svenske officer på mellanorganisatorisk nivå har tillbringat

³¹ Detta avsnitt bygger delvis på text ur Ydén (2008).

³² Försvarmaktens *Handbok för Personaltjänst* (1997;2:4) likställer kompetensnivå med militär grad.

³³ Flottan använder örlogskapten i stället för major, kommandörkapten i stället för överstelöjtnant, kommandör i stället för överste, konteramiral i stället för generalmajor, amiral i stället för general.

³⁴ Motsatsen benämns *positionssystem*, där rekrytering görs efter kompetensbehovsanalys till befattningar i flera hierarkiska nivåer, och all relevant kompetens beaktas. Se vidare SOU 2009:4, s. 29:

”Karriärsystemet har formaliserade inträdesprov till de olika delarna av statsförvaltningen och de som genomgår proven är ofta relativt nytexaminerade och har ringa arbetslivserfarenhet...Positionssystemet är i stort sett karriärsystemets motsats. Inträdet är inte lika formaliserat och rekryteringen är inte begränsad till nytexaminerade med ringa arbetslivserfarenhet utan sker från en bredare krets.”

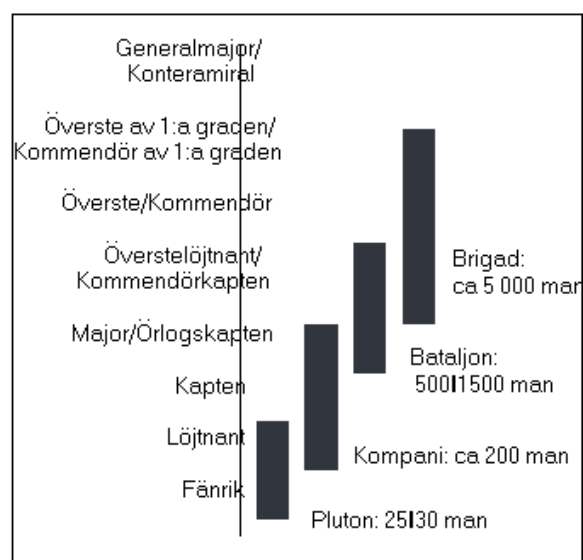
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/11/97/39/864d9d2f.pdf>.

en närmast unikt stor del av sitt yrkesliv i obligatorisk internutbildning.³⁵

Det militära gradsystemet var under invasionsförsvaret kopplat till den svenska krigsorganisationen. Varje grad kunde beskrivas som vilken befattning den motsvarade i krig. Det gjorde karriärtrappan pedagogisk, och skänkte en krigsförberedande legitimitet även åt officerares förvaltningspräglade skrivbordsarbete (Borell, 1989). En överstes kontorsvardag med administration samt arbetsledning av ett fåtal officerare och kontorister, kunde benämnas "brigadledning" (vilket i krig innebär ansvar för 5 000 stridande soldater och officerare). "Kriget" kunde således, i stor utsträckning, användas som legitimerande symbol för Försvarsmaktens karriärsystem.³⁶ Detta trots att karriärsystemet i praktiken snarast motverkade utvecklande av djupare militär expertkunskap, såväl på fältet som i ledningsfunktioner.

Figur 2.1 Försvarsmaktens institutionaliserade militära karriärsystem

Tjänstegrader enligt officersförordningen (1994:882) och exempel förbandsnivåer där officerarna kan tjänstgöra som chefer



Källa: Försvarsmakten

³⁵ RRV (1998:47) beräknade att en yrkesofficer hade tillbringat 40-50 procent av sitt yrkesliv i egen utbildning eller kompetensutveckling i befattning (motsvarande on-the-job-training/traineeprogram).

³⁶ Krigsorganisationens behov var dock inte strikt styrande för befordringar. Fler officerare i högre grader utnämndes än vad som krävdes enligt krigsorganisationen.

Karriäravancemang har utgjort en central, närmast självklar, aspekt av yrket för de flesta av dagens officerare.³⁷ Den militära karriärtrappans första steg har tagits i en snabb, regelbunden rytm. Under de första tio yrkesåren har svenska officerare i regel befordrats minst tre gånger, och kaptener som vill stanna kvar i trupptjänst har fått höra att de bör ”flytta på sig” genom vidareutbildning och befordran för att lämna plats för yngre kolleger (Ydén, 2008). Försvarsmakten ger officerare tydliga incitament att eftersträva så hög grad som möjligt. Försvarsmaktens lönestruktur kommunicerar entydigt att befordran är vad som belönas - god löneutveckling är närmast omöjlig utan befordran.

2.5.2 Karriärsystemets konsekvenser och grad som kompetenssymbol

I Försvarsmakten utgör alltjämt den administrativt präglade chefskarriären den enda karriärvägen, som innebär kort tjänstgöringstid på en rad befattningar varvat med militära skolsteg. Yrkesmässig specialisering och andra utbildningsmeriter än militära skolsteg behandlas i princip som irrelevanta. Karriärsystemet har därigenom konkretiserat definitionen av professionell utveckling: att genomgå ”nivåhöjande” militära skolor, med kortast möjliga praktiska tjänstgöring däremellan.

Militär grad utgör ensam kompetensindikator (”kompetensen sitter på axelklaffen”). Militära befattningars kvalifikationskrav har traditionellt uttryckts i ”nivå” (militär grad), inte i preciserade kompetenskrav. Eftersom en grad säger litet om praktisk erfarenhet och kompetensinriktning, har den ett begränsat informationsvärde vid kompetensmatchning. I synnerhet gäller detta i högre militära grader.³⁸ Inordnandet av befattningar efter militär grad (”nivå”) innebär en abstraktion av kompetenskrav, med effekten att en stor mängd helt olika arbetsuppgifter och befattningar likställs, och skillnader mellan dem görs otydliga.

³⁷ En ombudsman i Officersförbundet kommenterar karriärsystemet i Officerstidningen nr 5/2008 (s. 7): *Den här gradkarriären har ofta börjat redan på fänriksnivå. Systemet har indirekt utvecklats mot att man ska studsas runt och visa upp sig på olika ställen, ett förhållande som Försvarsmakten måste förändra.*

³⁸ I praktisk militär verksamhet (i de lägre graderna) har militär grad fungerat bättre som ett grovt mått på erfarenhet och kompetens. En kaptän är i regel betydligt mer kunnig än en fänrik. Med införandet av ett tvåbefälssystem kommer gradodynamiken att bli åtskilligt mer komplex i detta avseende.

Genom grad-/nivåsystemet kategoriseras arbetsuppgifter på ett sätt som förutsätter att det militära karriärsystemets grader betecknar kompetens inom i princip alla områden. Praktiskt kunnande tillmäts relativt liten betydelse, vilket avspeglas både på individuell och kollektiv nivå. Centralt är i stället det interna skolsystem, som är stängt för utomstående. Svenska officerare har systematiskt karriärutvecklats på ett sätt som kraftigt försvårat utveckling av erfarenhetsbaserad expertkunskap, såväl i trupptjänst och militärt ledningsarbete som i förvaltningsarbete. Ordningen har legitimerats inåt och utåt med hänvisning till att det befordrar en förment generisk "ledarförmåga", men karriärsystemet har en rad kritiker, såväl internt som externt (Ydén, 2008). I de fall svenska officerare utvecklat reell expertis inom ett område sker det snarare trots, än tack vare, Försvarmaktens incitamentsstruktur (Tillberg, 2005).

Ydén (2008) hävdar att både soldatutbildningen och den militära förvaltningsapparaten i stor utsträckning använts för att tillgodose det militära karriärsystemets behov av befattningar som officerare kan slussas mellan. Försvarmaktens verksamhet har således inte organiserats primärt för att säkerställa kvalitet eller effektivitet i utförandet av huvuduppgifterna. Karriärsystemet präglas i stället av en administrativ särkoppling i förhållande till Försvarmaktens uppgifter. Det har antagit karaktär av ett självändamål, snarare än att utgöra ett styrmedel för organisatorisk måluppfyllelse. Karriärsystemets inre logik har kunnat renodlas och hållas konstant just genom att det inte kopplats alltför nära de uppgifter som Försvarmakten ska lösa. Det utgör en förklaring till varför inrikes militär utbildning utgör en tyngre karriärmerit än tjänstgöring i en skarp, utrikes insats. Försvarmakten har uppenbarligen varit beredd att betala priset för den rådande ordningen, i form av stora kostnader för internutbildning och bristande kontinuitet i en rad chefsbefattningar. I Ydén (2008, s. 248) refereras en överstes beskrivning av de täta chefsbytena i soldatutbildningsorganisationen: *Hade man valt att sätta förbandet i centrum, att det var det viktigaste, då hade man löst det här på ett annat sätt.*

Karriärsystemets logik har präglat officerskåren och Försvarmaktens verksamhet på ett så genomgripande sätt att den kan sägas ha överordnats huvuduppgiften (Ydén, 2008). Som Perrow (1978) framhåller kan aktörer eller grupper vilja använda organisatoriska resurser för att maximera de egna belöningarna snarare än till organisatorisk måluppfyllelse. Den grupp som tydligast gynnas av

Försvarsmaktens rådande ordning är den yrkesofficerskår som skapat sig ett karriärmonopol genom en konstruktion som framstår som ovanlig i ett internationellt perspektiv. Systemet har erbjudit flera års avlönad intern vidareutbildning, omväxlande arbetsuppgifter och goda utsikter att befordras till minst majors grad. En studie från RRV (1998) konstaterar att yrkesofficerare under 1992–1996 hade en bättre löneutveckling än statsanställda totalt.³⁹ ESO-rapporten *I rikets tjänst* Ds 2001:45 konstaterade att officerskårens reallöneökning 1988–98 (en period med överskott av yrkesofficerare och minskning av det totala verksamhetsanslaget) varit högre än resten av statsförvaltningens.⁴⁰ Rapportens slutsats var att officerskåren åtnjöt en stark ställning inom Försvarsmakten, och använde denna ställning för att tillförsäkra sig en stor del av organisationens resurser. Officersförbundet kritiserade rapporten med argumentet att den avlönade inomverksutbildningen och officerskårens karriärmonopol rättfärdigade en gynnsam löneutveckling.⁴¹ Det militära karriärsystemet skapar de facto en avskärmad, *intern arbetsmarknad* där yrkesofficerskollektivet slipper konkurrera med andra om attraktiva befattningar. Befattningarnas egentliga kvalifikationskrav underordnas därmed kårens intresse av att upprätthålla karriärmonopol. Officerare ges i högre grader ofta uppgifter för vilka de saknar relevant teoretisk utbildning, och de antas, i kraft av en förmodad ”generalistkompetens” kunna genomföra dessa. Karriärmonopolet kan ses som något av en modern motsvarighet till de privilegier som förr tillförsäkrade adeln alla högre militära befattningar. Ännu i dag tillskrivs officerare med ”rätt” militär grad kompetens för uppgifter som kräver sakkunskap, och Försvarsmakten beaktar sällan andra utbildningsmeriter än de militära skolstegen. En rad tjänstgöringar verkar därtill i hög grad uppfattas primärt som medel för kompetensutveckling av officerare i chefsbefattningar. Lätt tillspetsat antar verksamheten en ”chefsutvecklande” funktion, i

³⁹ (RRV, 1998, s. 7)... en viktig förklaringsfaktor av betydelse är ... att den redovisade löneutvecklingen innefattar de löneökningar som sammanhänger med befordran och löneförmåner som av olika skäl i övrigt utges för förändrade arbetsuppgifter och anställningsförhållanden.

⁴⁰ Försvarsmaktens civilanställda hade under motsvarande period en sämre löneutveckling än resten av statsförvaltningen.

⁴¹ ”En jämförelse mellan olika områden inom statsförvaltningen visar att ingen annan myndighet har ett system med inomverksutbildning och intern rekrytering som liknar det vi har i Försvarsmakten. Det vore väl konstigt om inte denna kompetensutveckling gav utslag i löneutvecklingen.” Källa:

http://www.officersforbundet.se/medlemsinformation/ledare/nov_2001.htm.

stället för att (som normalt antas) chefer fyller en verksamhets-utvecklande funktion.

Karriärsystemet har förlänat det svenska officersyrket förutsägbarhet och dess relativt stora öppenhet har reducerat spänningar mellan officerskategorier genom att möjligheten till karriär har fungerat både som sammanhållande kitt och som disciplinerande mekanism. Karriärsystemet riktar och formar officerares ambitioner och yrkesmässiga orientering, och det har visat sig motståndskraftigt mot förändringar. Därigenom motverkar systemet, i praktiken, professionell förnyelse inriktad mot den nya uppgiftsriktningens kompetenskrav. Trots flitigt tal i Försvarsmakten om vikten av ”internationell tjänst” och ”akademisering”, har militära belönings- och befodringsstrukturer ännu inte förändrats på något avgörande sätt.⁴² Nivåhöjande utbildning väger fortfarande, med självklarhet, tyngre som befodringsmerit än internationell tjänstgöring. I enlighet med principen om att endast interna meriter räknas, förhåller sig karriärsystemet avvisande till andra meriter än det egna militära utbildningssystemets.⁴³ Karriärsystemet har framgångsrikt motverkat alla försök att låta officerares utbildning delvis bedrivas vid universiteten, och alla typer av universitetsmeriter behandlas principiellt som irrelevanta i militärt karriärhänseende.⁴⁴ Trots över femton års retorik om att internationell tjänstgöring ska utgöra en viktig militär karriärmerit, har det, enligt Ahlqvist (2009) inte tagit sig tydliga uttryck i Försvarsmaktens faktiska handlande.

⁴² Utnämningen av Sverker Göransson till Överbefälhavare kan ses som indikation på förändring: försvarsministern framhöll dennes internationella erfarenhet i samband med utnämningsbeslutet. Försvarsmakten har under 2009 krävt beredvillighet att tjänstgöra utomlands för de officerare som vill genomgå militär nivåhöjande utbildning.

⁴³ Officersbloggen ”Chefsingenjören” noterar:

Förra ÖB gick ut och sade att han ville anställa civila specialister inom vissa positioner i Försvarsmakten. Det är nog en bra idé, men varför inte börja med att utnyttja de officerare som redan har en civil examen? Försvarsmakten har genom åren skickat massor av officerare på civila utbildningar, men många av dessa slutar snabbt efter erhållen examen. Ofta är anledningen att dom inte kan göra karriär i försvaret...Om nu inte officerare med civil examen behövs i Försvarsmakten, varför fortsätter man att skicka iväg folk på utbildning? Nu på senare tid har ett antal officerare tagits ut för att doktorera. Det jag skulle vilja veta är vad Försvarsmakten anser att dom ska göra när dom kommer tillbaka.

⁴⁴ Ett militärt doktorandprogram startade vid Försvarshögskolan 1993, men varken Försvarsmakten eller Försvarshögskolan har inrättat en enda befattning för kategorin disputerade officerare.

2.5.3 Förändrade förutsättningar för auktoritet och sammanhållning

Karriärsystemets traditioner står nu inför flera utmaningar kopplade till frågor och kompetens, meriter, kategorisering och värdering av kunskande. Ett uttryck för Försvarens förändrade inriktning är införandet 2008 av ett tvåbefälssystem, med två officerskategorier: generalister och specialister. Det nya systemet innebär en anpassning till internationell norm, och samtidigt ett övergivande av den Nya Befälsordning (NBO) som infördes i början av 1980-talet, då en samlad officerskår inrättades. Åtskilligt i den nya ordningen förefaller återstå att fastställa, och exakt vilka tjänstgörings- och karriärvillkor som respektive officerskategori har att se fram emot är inte klart. Det är inte heller klart på vilka villkor en del av dagens alltför många generalistofficerare kan omklassificeras till specialistofficerare, en kategori som det råder brist på. I likhet med hur olika de internationella operationerna påverkar vapengrenar och -slag, är det troligt att effekterna av den nyligen införda specialistofficerskategorin kommer att ta sig skilda uttryck i olika delar av Försvarens. I marinens och flygvapnets mer expertis- och gruppbaseerade arbetskultur kan effekterna generellt tänkas bli mindre. I markstridsförband kan förändringen bli mer påtaglig, då armén (under de senaste decennierna) i huvudsak saknat de kadrer av verksamhetsexperter på låg hierarkisk nivå som finns i flygvapnet och marinen. En sådan kader kommer nu att etableras, med en markerat annorlunda social status i förhållande till officerskårens. Oavsett intentionerna sås nu fröet till en ny militär social ordning där yngre, oerfarna "generalistofficerare" riskerar att bli formellt överordnade, men med svag auktoritet i förhållande till de underlydande specialisterna.

De nya uppgifterna och systemen skapar allt fler anomalier och rubbar den tidigare "jämvikt" som upprätthölls i det forna invasionsförsvaret och karriärsystemet. Nya friktioner och interna dragkamper kommer sannolikt att uppträda under överskådlig tid. Allt fler unga officerare har "skarp" internationell trupperfarenhet och kan konstatera att flera av deras överordnade (eller lärare) saknar densamma. Förhållandet rubbar det normala, implicita militära antagandet om överordnades professionalism och överblick, vilket i sin tur kan resa frågor om giltigheten i de principer överheten ansvarar för. Officerskårens traditionella

gemenskap har byggts på karriärsystemet och på ett ständigt in-/utflöde av värnpliktiga i en inrikes, fredstida utbildningsorganisation. När nybörjarflödet ersätts av anställda soldater och uppdragen blir skarpa, kan lojaliteten mellan officerskategorier komma att prövas på ett helt annat sätt än tidigare. Fler officerare blir specialiserade, sakkunskap ökar i betydelse och den gemensamma "chefsidentitet" som omhuldas av officerskåren blir sannolikt mindre central. Gemensamma erfarenheter från skarp tjänstgöring kommer sannolikt alltmer att ersätta formell inrikes utbildning som starkaste källa till sammanhållning och samsyn.

3 Militär professionalism på 2000-talet – likriktad eller varierad kompetens?

3.1 Den "militära professionen"?

På vilka sätt är professionsbegreppet relevant i en analys av officerskåren?

Den svenska officerskåren själv framhäver gärna sin ställning som "profession", vilket kan förklaras av att professionsbegreppet utgör ett slagträ i olika yrkesgruppers strategier för att öka sin status, eller för att hindra andra grupper att utmana den egna ställningen.⁴⁵ Professionsbegreppet präglas såväl av sådan "politisk" användning som av mer analytiska ambitioner. Det "politiska" bruket av professionsbegreppet hindrar inte att professionsteori kan vara av stort värde för analyser av yrkesutövning, kvalificerat kunnande och formerna för kunskapsproduktion i den militära sektorn. Professionsbegreppet kan kasta ljus över såväl ett yrkes kunskapsaspekter i relation till utbildning och praktik som yrkesgruppers strävan efter status och belöningar. Båda dessa dimensioner utgör relevanta analysaspekter ifråga om den svenska officerskåren. För att göra en kortfattad sådan kartläggning har vi valt att i detta avsnitt anlägga ett begränsat professionsteoretiskt perspektiv på officerskåren.

3.1.1 Officersyrket och professionsbegreppet⁴⁶

Professioner associeras traditionellt med ett kvalificerat yrkesinnehåll, i regel förvärvat genom lång, teoretisk utbildning.

⁴⁵ Jfr sjuksköterskekårens professionaliseringsprocess. Se Elzinga (1990).

⁴⁶ Detta avsnitt bygger delvis på underlaget för "Modern militär professionalism", K. Ydén's inträdesanförande i Kungliga Krigsvetenskapsakademien (Stockholm, 2009-09-01).

Professionella yrkesgruppers expertis antas vara så kvalificerad att endast de själva kan bedöma och reglera vad som utgör god yrkespraktik. I mycket av den moderna professionsforskningen har fokus riktats mindre mot expertisaspekten i sig, och mer mot yrkesgruppers anspråk på auktoritet och legitimitet samt strävan efter makt över den egna yrkesutövningen.⁴⁷ Yrkesgruppers exkluderings- och statussträvanden är lika relevanta forskningsaspekter som ett yrkes kunskapsinnehåll och etiska kod;

Professionella yrkesgrupper har ofta en stark yrkesidentitet som förvärfvas genom akademisk utbildning och forskning och som underhålls i slutna yrkesorganisationer...Den starka betoningen av yrket och yrkesidentiteten kan leda till att deras intresse fokuseras på professionen och bidrar till att undervärdera insatser och stöd av andra yrkesroller, som man ändå är beroende av. Engagemanget för den egna specialiteten blir viktigare än att arbeta för väl fungerande samspel och systemeffektivitet, som kan vara positivt och viktigt för organisationen som helhet. (Norbäck & Targama, 2009, s. 29).

Militärorganisationen utövar statens monopol på storskalig, legitim våldsutövning. Officersyrket är således inramat av ett *organisationsmonopol*, inte ett *yrkesmonopol* baserat på legitimation/auktorisation (som t.ex. läkare eller advokater). Våldsmonopolet garanterar naturligtvis inte att en nations officerskår präglas av "professionalism" och horisontell/kollegial kunskapsutveckling (på vetenskaplig grund) av det slag som normalt förknippas med professionella yrkesgrupper.

Enligt Borell (1989) förutsätter professionell yrkesutövning både ett expertisområde och att yrkesutövningen sker under viss osäkerhet. Den svenska officerens traditionella roll i en formbunden, fredstida utbildningsförvaltning är därför, enligt Borell, knappast att betrakta som professionell yrkesutövning.⁴⁸ En rad ytterligare argument⁴⁹ kan anföras mot att officersyrket utgör en typisk profession. Men de "nya krigen" och nutidens

⁴⁷ Turner (1987), Abott (1991), Freidson (2001) och Dent (2003).

⁴⁸ Här ska noteras att vissa officerskategorier har haft andra huvudsakliga arbetsuppgifter än värnpliktsutbildning eller administration.

⁴⁹ 1) Strukturella mekanismer och omfattande politisk styrning gör det svårt att urskilja professionell autonomi för officerare, i den mening som andra professioner upprätthållit in i vår tid. Se även nästa not. 2) Militär verksamhet baseras inte på ett yrkesmonopol, så som är fallet med andra professioner, utan på ett organisationsmonopol (det statliga våldsmonopolet). 3) Produktion av militär kunskap sker i militärhierarkins strukturer, där kunskapsläget fastställs hierarkiskt. Det saknas (i synnerhet i Sverige) motsvarigheter till klassiska professioners horisontella (av huvudmännen oberoende) processer och fora där ny kunskap och nya metoder utvecklas, prövas och sanktioneras.

internationella operationer kan aktualisera dimensioner och frågeställningar som kan analyseras utifrån professionsteori. Officerare och soldater arbetar i internationella operationer ofta med mindre forbundna och väldefinierade uppgifter än på hemmaplan. De kommer i kontakt med betydligt mer av ”öppna” problem, där de inte bara har att välja medel, utan även bestämma vilken själva målsättningen i en viss situation är. Detta innebär att militär personal i ökande utsträckning kan komma att arbeta med frihetsgrader som mer motsvarar traditionella professioners arbetsituation. Den förbandstyp vars verksamhet tydligast präglats av villkor liknande professionella grupper är specialförbanden.

Abrahamsson (1971) analyserar militären utifrån de professionsteoretiska kategorierna expertis, etik och kåranda. Expertis är av både teoretisk och praktisk natur. Den består dels i ett abstrakt expertkunnande, dels i utprovade metoder för att omsätta detta kunnande i praktisk handling. Utmärkande för professionella grupper är den vetenskapliga utvecklingen av expertkunnandet.

Professional groups look to academic research for the theoretical core needed to validate their knowledge (Elzinga, 1990, s. 151).

I militära sammanhang kan abstrakt expertkunnande utvecklas genom att officerare utsätter ”skarpa” militära erfarenheter och praktiker för vetenskaplig, reflexiv analys. Men Bengt Abrahamsson menar att professioner aldrig kan reduceras till praktisk tillämpning av expertkunnande, hur kvalificerat det än må vara. Centralt för professioner är att det ska finnas en etik som vägleder expertis användningen. Etiken ska reglera hur yrkesutövaren förhåller sig till uppdraget, uppdragsgivaren, allmänheten och dem som påverkas av det egna handlandet. Den tredje professionskomponenten, sammanhållning eller kåranda, uppstår väsentligen som resultat av de båda första. Genom kunskaps- och praktikgemenskap tillsammans med uppslutning kring etiska riktlinjer utvecklas en känsla av samhörighet, som sträcker sig utöver personliga kollegiala relationer.

Abrahamsson (2007) analyserar ”de nya uppdragens” förändrade kompetenskrav utifrån kategorierna expertis, etik och kåranda. Abrahamsson framhåller att de internationella uppdragen förutsätter expertis inom en rad nya områden som inte alls finns

inom det militära skolsystemet.⁵⁰ Etikdimensionen får ett helt annat djup i utrikes skarpa militära uppdrag än i en inrikes fredstida utbildningsorganisation.⁵¹ Kåranda, slutligen, måste förändras då svenskar ska verka tillsammans med styrkor från andra länder, där uppgiften inte är försvar av egen stats territorium. Abrahamsson menar att kompetensförsörjning och utveckling av den svenska officerskåren behöver genomgå omfattande förändringar, både avseende innehåll och former, för att möta den nya tidens krav på militär professionalism. Den sammanfattande ståndpunkten är att den pågående akademiseringen av officersutbildningen är alltför snäv, och inte motsvarar den nya tidens krav:

Om den hittillsvarande linjen fortsätter, ses akademisering som angelägen endast ifråga om de utbildningar och program som inrättas i den militära skolvärlden. Det blir då en fråga mer om att kvalitetssäkra befintliga och etablerade kunskapsområden, än att öppna officerares utbildning för den sfär av kunskapsområden som universitetsvärlden kan erbjuda. För moderna militära uppgifter högst relevanta kunskapsområden och universitetsutbildningar kommer då sannolikt, vilket är fallet i dag, att behandlas som mindre meriterande än de interna militära utbildningsprogrammen. Ett sådant alternativ skulle således, paradoxalt nog, motverka försök att föra in officerskåren i universitetsvärlden för en bredare akademisering och professionalisering. (Abrahamsson, 2007, s. 46).

I traditionella analyser av professioner har en lång, sammanhängande teoretisk utbildning utgjort närmast en förutsättning för professionsstatus. Yrkesgruppers strävan efter professionell status har därför i regel sammanflätats med försök att inrätta akademiska utbildningar. Hur förhåller sig formell utbildning till utvecklande av kvalificerat yrkeskunnande? Utbildning är ett sätt att utveckla kunnande, men långtifrån det enda. Alvesson (2006) diskuterar fenomenet *utbildningsfundamentalism*, som medför ett nedvärderande av praktisk kunskap och en syn på formell utbildning som det bästa sättet att utveckla kunskap. Vaksamhet mot övertro på värdet av formell utbildning kan antas vara påkallad inte minst i just utbildningsorganisationer (vilket Försvarsmakten primärt

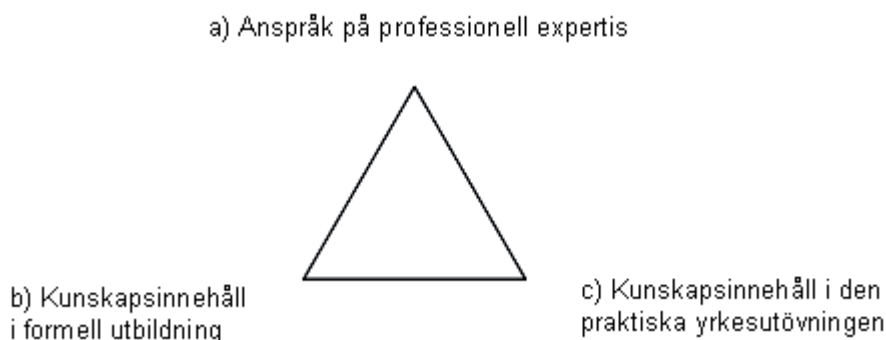
⁵⁰ Exempelvis främmande språk (andra än engelska franska och tyska), socialantropologi, religionshistoria, ekonomisk geografi och modern historia.

⁵¹ Förhållandet illustreras av att Försvarsmaktens etikavsnitt i officersutbildningen traditionellt inte har fokuserat våldsutövning, utan i stället problem med kolleger som buskör på regementsområdet eller kommer berusade till arbetet. Officerskåren har således inte en professionell etik för våldsuppgiften utan en generisk tjänstemannaetik relevant för i princip vilken svensk organisation som helst.

fungerat som under flera generationer). Lär man sig mer i utbildning än i praktisk yrkesutövning (exempelvis i faktiska insatser)? Tonvikt vid formell utbildning kan t.o.m. vara kontraproduktiv ifråga om militär yrkeskicklighet. Exempelvis stridspiloter har ett relativt begränsat antal år som de tillåts vara i aktiv flygtjänst. Kravet att piloter ska genomgå nivåhöjande utbildning före befordran gör dem ofta, genom utebliven flygning, i realiteten mindre skickliga som piloter. Därtill är en del av det obligatoriska utbildningsinnehållet bara löst kopplat till deras kommande arbetsuppgifter. På samma sätt tvingas även andra typer av officerare att genomgå "nivåhöjande" utbildning (med ringa relevans) för att det arbete de utför har klassificerats som en befattning på viss "nivå". Mer av utbildning behöver således inte alltid leda till en ökad militär yrkeskicklighet (Tillberg, 2005).

Kombineras Abrahamssons (1972) och Borells (1989) resonemang om expertis/kunskapsinnehåll och yrkespraktik skapas en modell som kan beakta inte bara innehållet i formell utbildning, utan även det i den praktiska yrkesutövningen. Modellen omfattar tre faktorer som jämförs ifråga om hur väl de överensstämmer med varandra:

Figur 3.1 Professionell expertis som beroende av såväl utbildningsinnehåll som praktisk yrkesutövning



Modellen innebär ett skifte i begreppsfokus - från *profession* till *professionalitet*, där formell utbildning (teoretisk och praktisk) förvisso är viktig, men då förutsatt att den är relevant för det arbete som utförs. Vidare framhålls betydelsen av själva yrkesutövningen

och den kunskap som där utvecklas. Att utveckla professionalism som exempelvis stridspilot eller internationell insatsofficer förutsätter naturligtvis inte bara formell utbildning utan även regelbunden yrkespraktik.

3.1.2 Praktikens betydelse och simuleringens kärna

Praktisk, ”skarp” erfarenhet utgör en central tillgång i utvecklingen av genuin professionalism. Detta närmast självklara konstaterande är dock svårförenligt med logiken i det svenska militära kompetensförsörjningssystemet. Försvarsmakten har formats av förhållandet att den i generationer regelbundet har planerat och övat, men sällan genomfört verkliga operationer. Tankemässigt har detta lett till att utveckling av kompetens blir liktydigt med ”kompetensutveckling”, som översätts till ”utbildning”. Försvarsmakten lägger avgörande vikt vid centraliserad, ”nivåhöjande” utbildning för officerares karriär och status, mycket större tyngd än vid skarp tjänstgöring. Som berörts ovan diskuterar Alvesson (2006) tendensen att betrakta formell utbildning som det ”rätta” sättet att utveckla yrkeskunnande, och antaganden av typen ”ju mer utbildning, desto bättre”.

Hur förhåller sig då utbildning till verklig yrkesutövning? En utbildning syftar normalt till en utveckling av en kunskap eller förmåga, och det under reglerade, genomtänkta former. Jämfört med verkliga situationer är naturligtvis poängen att handlande inom ramen för träning eller utbildning är kontrollerbart och får mindre allvarliga konsekvenser än i ”verkliga” sammanhang:

The purpose of this practicing is to give the neophyte experience in performing under conditions in which...no actual engagement with the world is allowed, events having been decoupled from their usual embedment in consequentiality ... What one has here are dry runs, trial sessions, run-throughs - in short, “practicings”. (Goffman, 1974, s. 59).

En ”övning” är, enligt Goffman (1974), ett skeende där aktörers handlingar kan särkopplas från sina yttersta konsekvenser. Exempelvis militärer, hjärnkirurger och rökdykare kan under övningar (simuleringar) agera utan att vare sig avsiktliga handlingar eller misstag behöver kosta människor livet eller resultera i förstörelse. Att handlingars yttersta konsekvenser uteblir innebär

dock att vad som utgör skickligt agerande måste fastställas på annat sätt än konstaterade utfall. I en organisation som regelbundet särkopplar handlande från konsekvenser blir yrkeskunnande svårt att urskilja och värdera. Förhållandet präglar, menar Goffman, inte minst militära övningar:

The world of practice is both simpler and more complex than that of actual, "live" conditions...a dry run can only approach "real" conditions, never achieve them. This dilemma is seen most clearly perhaps in war games, where participants must take seriously that which can ultimately be made serious only by what can't be employed: "live" ammunition lethally directed (Goffman, 1974, s. 65).

Att våldshandlingar inte får reella konsekvenser gör utförandet av dem mindre ångestfyllt, men också mer svårbedömt avseende skicklighet eller tillämpbarhet i verkliga situationer. Man kan utveckla Goffmans resonemang, och skilja mellan två skilda förutsättningar för militära simuleringar/övningar. Dels kan en övning genomföras av personer som vet att övningen föregår ett "skarpt" uppdrag. Dels kan en övning genomföras av personer med vetskap om att något skarpt genomförande inte är förestående. Naturligtvis resulterar fallen i helt olika inramningar för övning, och sannolikt stora skillnader i dynamik, intensitet och lärandeffekter. Och båda övningsfallen skiljer sig naturligtvis från situationen "på riktigt", med osäkerhet om vad andra aktörer kommer att göra och där handlingar (t.ex. uttalade hot, dragna vapen eller avlossade skott) får verkliga, oåterkalleliga konsekvenser.

Inte minst i militära sammanhang är det svårt att argumentera för att erfarenhet av verkliga situationer, där handlingar får reella konsekvenser, skulle vara mindre värdefull än erfarenhet från formell utbildning, där samma handlingar simuleras och särkopplas från sina reella konsekvenser. Utbildning (med simuleringar av verkligheten) behövs förvisso, men den kan inte axiomatiskt behandlas som överlägsen praktisk yrkeserfarenhet avseende utveckling av yrkesskicklighet. Det militära utbildnings- och karriärsystemets fortsatta tonvikt vid formell utbildning och inrikes administrativa befattningar verkar ännu inte ha påverkats på ett avgörande sätt av att faktiska internationella insatser nu utgör en huvuduppgift.

Utmärkande för professionella grupper är kopplingen mellan yrkespraktiker och utveckling av både konkret och abstrakt

expertkunnande. Professionalisering innebär att en yrkesgrupp baserar sin praktik på en expertis, som fortlöpande utvecklas med vetenskapliga metoder. I det militära fallet kan officerares expertkunskap utvecklas genom att de utsätter ”skarpa” militära erfarenheter och praktiker för vetenskapliga, reflexiva analyser:

Professional groups look to academic research for the theoretical core needed to validate their knowledge, and often obtain official recognition through the institution of degree programmes. It is a sign of a coming of age when they can point to the beginnings of a production of Masters and Ph.D. students, professional appointments and other research positions and tasks in ‘their area’. (Elzinga, 1990, s. 151).

En relevant fråga för officersutbildning och kompetensförsörjning blir således vilka relationer som finns mellan professionalisering och akademisering – och hur ett system för kompetensförsörjning kan utformas för att bäst bidra till en högre grad av militär professionalitet i yrkesutövningen. I nästa avsnitt diskuteras därför professionalisering i relation till olika modeller för akademisering av officerskårer.

3.2 Militär akademisering – av vad och på vilket sätt?

3.2.1 Fyra modeller för militär ”akademisering”

Hur akademisering av officerskårer genomförs skiljer sig betydligt åt mellan olika industrialiserade länder. I vissa länder utgör en civil akademisk examen i princip ett förkunskapskrav för officerare (t.ex. Storbritannien), i andra utgör civil akademisk examen ett förkunskapskrav för tillträde till högre militära utbildningar (t.ex. Frankrike och Tyskland), och i några länder integreras officersutbildningen i den civila högskolans regelverk (t.ex. Sverige och Norge). I USA avlägger officersaspiranter examen i ett civilt ämne och genomför under studietiden militära utbildningsmoment. Vår översikt visar att åtminstone fyra olika modeller för akademisering av officerkårer förekommer internationellt:

1. civil akademisk examen med parallell militär utbildning
2. civil akademisk examen som förkunskapskrav samt koncentrerad militärutbildning
3. civil akademisk examen som förkunskapskrav för officerares högre militära utbildning
4. officersutbildning inom civil högskolas ramverk

Den militära praktiken kan i samtliga dessa fyra fall vara separerad från den ”bokliga bildning” som i utbildningen primärt tillhandahålls av civila akademiker. Ingen av modellerna garanterar således en professionalisering i den mening som berörts i föregående avsnitt: att militär expertis och yrkespraktik utvecklas på vetenskaplig grund (se vidare nedan).

Aktuella, detaljerade beskrivningar av utländska officersutbildningar har traditionellt varit relativt sällsynta, eftersom de militärer som dokumenterat sina yrkesliv i regel varit åtminstone medelålders. Skildringarna har tenderat att endast rapsodiskt beskriva officersutbildningar, som dessutom ofta legat minst ett par decennier bakåt i tiden. De pågående krigen i Irak och Afghanistan har dock givit upphov till en omfattande produktion inte bara av YouTube-klipp, dokumentärfilmer och bloggar utan även av böcker, skrivna av såväl yngre som äldre officerare eller soldater. Det finns därför nu en mängd aktuella skildringar skrivna av relativt unga officerare som beskriver både sin officersutbildning och den därpå följande tjänstgöringen i Afghanistan och/eller Irak. Nedanstående uppgifter om officersutbildning och -tjänstgöring är hämtade ur tre böcker: *One Bullet Away. The Making of a Marine Officer* (Nathaniel Fick, 2006), *The Junior Officers Reading Club. Killing Time and Fighting Wars* (Patrick Hennessey, 2009) samt *The Unforgiving Minute. A Soldier's Education* (Craig Mulaney, 2009).⁵² Gemensamt för alla tre officerarna är en kombination av civil akademisk grundexamen (två i historia, en i litteratur) och primärt praktiskt inriktad militär utbildning. Böckerna ger en relativt god inblick i hur aktuell officersutbildning kan se ut i USA respektive Storbritannien.

⁵² Liknande beskrivningar från svenska, tyska, norska eller andra länders officerare finns såvitt vi vet inte.

3.2.2 USA: flera vägar in i officersyrket

Skildringarna från Fick (US Marine Corps) och Mulaney (US Army) illustrerar variationsmöjligheter inom det amerikanska officersutbildningssystemet. Nathaniel Fick studerar *History & Classics* vid Dartmouth College och blir intresserad av marinkåren då en journalist gästföreläser. Fick söker sig till marinkårens *Officers Candidate School (OCS)*, en 10-veckors militär utbildning som syftar till att väcka universitetsstuderandes intresse för officersyrket:

After OCS graduation, I could have walked away from the Marines with no obligation. The Marine Corps liked the program because it attracted people who might not sign up for four years otherwise. Candidates liked it because we could return to school for a year and debate whether we wanted to go back to the Marines for a longer stay. For me, it was no decision at all. OCS had planted the hook. I hadn't suffered through the ten weeks at Quantico for nothing. (Fick, 2005, s. 30).

När Fick efter avlagd universitetsexamen bestämmer sig för marinkåren, väntar "TBS" (*The Basic School*) - en sexmånaders marinkårsgemensam utbildning (med mycket stort tidsuttag). Efter godkänd TBS anvisas officeren en specialisering (i Ficks fall infanteri) med ytterligare tre-fyra månaders intensivutbildning före första kommenderingen till ett förband. Fick utexamineras 2000 och placeras vid den marinkårsenhet som först skickas till Afghanistan efter attackerna 11 september 2001. Fick genomgår efter hemkomst därifrån ytterligare utbildningar, i regel ett till två månader långa, och söker sig sedan till marinkårens spaningsförband. Fick tjänstgör 2003 som plutonchef under invasionen av Irak, befordras till kapten och lämnar därefter officersbanan för att återuppta akademiska studier vid Harvard (där han avlägger dubbla masterexamina).

Craig Mulaney genomgår sin officersutbildning vid arméns *United States Military Academy (West Point)* i vardagligt tal), där han avlägger kandidatexamen i historia. Under studietiden på *West Point* genomförs militära utbildningsmoment regelbundet och dessutom görs flitigt bruk av internatformens möjligheter att forma nykomlingar. Måltider, fysisk träning och ett hierarkiskt reglerat umgänge med äldreårselever utgör, förutom hög studietakt, centrala komponenter i socialisationen. Examen vid *West*

Point innebär både examen i ett civilt ämne och utnämning till officer (med fyra års tjänstgöringsskyldighet).⁵³ Mulaneys studieresultat belönas med ett prestigefyllt stipendium för två års studier i Oxford, varefter han placeras vid ett arméförband och skickas till Afghanistan 2003. Efter hemkomsten tjänstgör han i tre år som lärare vid flottans motsvarighet till West Point (i Annapolis), och han lämnar därefter officersbanan.

Amerikanska officersaspiranter kan således läsa in examen i ett civilt ämne antingen vid en av militärakademierna eller vid ett civilt lärosäte, i båda fallen parallellt med primärt praktiskt inriktad militärutbildning. Den amerikanska modellen innebär att officersyrket ligger öppet för intresserade oavsett vilken inriktning de valt för sin akademiska examen. Officerskåren får därigenom en bred kollektiv kompetensprofil, med en mycket stor mängd olika ämnen representerade (alltifrån litteratur, filosofi eller historia till teknik, matematik eller fysik). De inslag som är gemensamma är den rent militära utbildningen, som inriktas framförallt på praktiskt handhavande av vapen och annan materiel samt ”karaktärsdanande” yrkessocialisation som ofta handlar om att lära sig att utstå psykisk press, hunger, köld och trötthet.

De amerikanska militärakademierna kan attrahera genom att vara avgiftsfria. *West Point* placerar sig även högt på rankinglistor över amerikanska lärosäten,⁵⁴ men trots det argumenterade Thomas Ricks i *Washington Post* nyligen för att erfarenheter från aktuella operationer, utbildningskostnaderna samt militärens integration i samhället alla talar för att de militära akademierna bör avvecklas och officersutbildningen i stället förläggas till universiteten:

After covering the U.S. military for nearly two decades, I've concluded that graduates of the service academies don't stand out compared to other officers. Yet producing them is more than twice as expensive as taking in graduates of civilian schools (\$300,000 per West Point product vs. \$130,000 for ROTC student). On top of the economic advantage, I've been told by some commanders that they prefer officers who come out of ROTC programs, because they tend to be better educated and less cynical about the military...Not only do ROTC graduates make fine officers -- three of the last six chairmen of the Joint Chiefs of Staff reached the military that way -- they also

⁵³ De officerare som tjänstgör som lärare på West Point har ofta doktorerat, eller minst en masterexamen.

⁵⁴ <http://colleges.usnews.rankingsandreviews.com/best-colleges/liberal-arts-rankings> , se även <http://www.forbes.com/forbes/2009/0824/colleges-09-education-west-point-america-best-college.html>.

would be educated alongside future doctors, judges, teachers, executives, mayors and members of Congress. That would be good for both the military and the society it protects.⁵⁵

Boken *The Fourth Star. Four Generals and the Epic Struggle for the Future of the United States Army* (D. Cloud & G. Jaffe, 2009) beskriver fyra nu aktiva amerikanska armégeneraler, som fördelar sig som i beskrivningen ovan. Två har studerat vid universitet och där genomgått ROTC - *Reserve Officer Training Corps* (George Casey Jr, Peter Chiarelli), medan två har tagit examen vid West Point (David Petraeus, John Abizaid). Alla fyra har därefter avlagt masterexamen vid civilt lärosäte (i Abizaid's fall i Jordanien).

Inom amerikanska militära utbildningskretsar diskuteras nu om existerande kompetensförsörjningssystem kommer att utgöra en alltför stor begränsning för militärens möjlighet att attrahera begåvningar. I ett internt diskussionsunderlag anför en officer att arméofficersrekryteringen begränsas genom att huvuddelen av universitetens begåvningar aldrig överväger officersbanan när de påbörjar sina studier:

It is increasingly evident that the high school to college transition is too early for many talented young adults to commit to military service as an officer. As a result, the Army faces decreased propensity of those high potential youth who do not come from a military family to undertake the lengthy four-year process that all USMA and most ROTC cadets follow. (Basso, 2008, s. 1).

Officersrekryteringen vid universiteten uppvisar en stor övervikt för personer från "militära" familjer: 41 procent av officerarna som utexamineras från ROTC kom från militärfamiljer (där en eller båda föräldrarna är militär), samtidigt som de utgör endast åtta procent av samtliga studenter (Basso, 2008). Slutsatsen är att rekryteringsunderlaget riskerar att begränsas, och attraktiviteten är dessutom ett problem främst vid de mest ansedda lärosätena, där många av de mest begåvade studenterna finns. Ett lösningsförslag är skapa ytterligare en rekryteringsväg kallad *Army Graduate Officer College*, som ska möjliggöra en officersutbildning för personer som redan har avlagt akademisk grundexamen.

Ricks debattinlägg om militärakademierna ovan anknyter till klassiska frågor inom forskningsfältet civil-militära relationer, där farhågor finns att militären ska bli en krigarkast som lever avskilt

⁵⁵ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/16/AR2009041603483.html>

från det samhälle den ska försvara och som inte delar demokratiska värderingar. Resonemanget kan tyckas avlägset svenska förhållanden, men som påpekats ovan kan ett ökat inslag av våldsamma, internationella operationer komma att innebära att frågor om civil-militära relationer antar större dimensioner i många europeiska länder, inklusive Sverige. Den militära verksamhetens mer kontroversiella och mindre civilpräglade natur ökar sannolikheten att en kulturell spricka uppstår mellan militär personal och en allmänhet med liten kunskap om eller liten respekt för militären.

3.2.3 Storbritannien: "The Sandhurst model"

Den brittiska modellen för officersutbildning påminner en del om Nathaniel Ficks beskrivning ovan, åtminstone vad gäller armén. I Storbritannien erbjuder *Officer Training Corps* (OTC) militär utbildning till universitetsstuderande (trots namnet inte en officersutbildning), i syfte att väcka intresse för militär tjänstgöring. Hennessey lämnar in en ansökan till en antagningsnämnd för officersutbildning, och får genomgå en veckas militär utgallring, som tillsammans med avlagd universitetsexamen utgör förutsättningar för att arméofficersaspiranter ska få börja på *Sandhurst Military Academy*. Där genomförs en elva månader lång armégemensam, primärt praktiskt inriktad officersutbildning (*Commissioning Course*).⁵⁶ Efter examen från Sandhurst får alla arméofficerare en truppslagsinriktad utbildning omfattande ytterligare 12 till 14 veckor. Utbildningen på Sandhurst bedrivs delvis av akademiker, men resulterar inte i någon akademisk examen. Hennessey (med examen i engelsk litteratur) tjänstgör efter officersexamen bl.a. i Bosnien, Irak och Afghanistan, och medaljeras för tapperhet i fält. Han lämnar 2009 officersbanan för att återuppta akademiska studier, i internationell humanitär rätt ("krigets lagar"). Liksom i fallet USA ovan är det regel snarare än undantag att även aktiva högre officerare i Storbritannien återupptar universitetsstudier och avlägger masterexamen.

⁵⁶ Se även Markstridsskolan (2006).

3.2.4 Sverige: Officersprogrammet

Den svenska modellen skiljer sig i flera avseenden från exemplen ovan, främst genom att de studerande inte avlägger en akademisk examen i något civilt ämne. Det treåriga officersprogrammet (OP) leder i stället till en yrkesexamen med fänriks grad. Två år läser alla studerande krigsvetenskap, militärteknik, ledarskap och fysiskt stridsvärde, medan två terminers s.k. ”verksamhetsförlagda” utbildning genomförs i Försvarmaktens regi. Militärt förkunskapskrav för officersprogrammet är värnplik alternativt en 30 veckor lång aspirantutbildning. Den svenska utbildningsmodellen innebär att alla jämnåriga officerare i en vapengren har läst samma ämnen vid samma lärosäte. Det militära skolsystemet är nu under omarbetning, men även fortsatt tänks militära skolsteg vara ”nivåhöjande”.

Det finns, vid sidan om officersprogrammet, även en relativt småskalig försöksverksamhet benämnd ”anpassad officersutbildning” (AOU), avsedd för personer med universitetsexamen. Denna AOU har vissa likheter med den brittiska modellen ovan, men i Sverige öppnar AOU inte vägen till ett ”normalt” officersyrke, utan riktar sig i stället till särskilda nischkategorier som läkare och meteorologer. Utbildningen uppges av Försvarmakten syfta till att tillgodose behov av ”civil kompetens på militära befattningar”.

3.2.5 ”Civil” kompetens är relevant utomlands – men inte i Sverige

Försvarmakten betraktar principiellt utbildning som genomgås utanför det militära skolsystemet som irrelevant för officerares yrkesutövning och karriärmöjligheter. En kunskaps värde som militär merit tycks sammanhänga mindre med innehållet som sådant än med hurvida det förmedlats inom ramen för ett militärt nivåhöjande skolsteg. Allt innehåll i nivåhöjande utbildning tillgodoräknas som ”militär” kompetens. Samma kunskapsinnehåll förmedlat vid ett annat lärosäte klassificeras som ”civil” kompetens. Eftersom Försvarmaktens definierar militära kompetensbehov utifrån militär grad, tillgodoräknas bara meriter som kan ge högre grad (= nivåhöjande utbildning). Ingen systematisk värdering eller validering av andra meriter görs.

Inom Försvarsmakten utgör åtskillnad mellan kategorierna ”civil” och ”militär” kompetens en grundbult i personal- och kompetensförsörjningen på ett sätt som saknar motsvarighet i de tidigare beskrivna länderna. I princip alla större industrialiserade länder använder universiteten som en delkomponent i officerskårers kompetensförsörjningssystem, initialt och/eller som krav för tillträde till högre befattningar. Få utvecklade länder har således ett tillnärmelsevis lika slutet system för officerskårens kompetensförsörjning som Sveriges, där officerare kan genomgå åtskilliga år av teoretisk internutbildning utan att sätta sin fot på ett universitet.⁵⁷

Det finns flera tänkbara skäl till att man internationellt anser att en civil akademisk examen utgör en relevant kompetensförsörjningskomponent för officerskårer. Ett skäl kan vara antaganden om att en akademisk utbildning oavsett ämnesinriktning utvecklar förmåga att tänka, att söka och systematisera information och att lösa problem. Ett annat skäl kan vara antagandet att nutidens operationer förutsätter kunskaper inom en stor rad kunskapsområden utanför den traditionella militära domänen (Abrahamsson, 2007). Ett tredje skäl kan vara en analys i linje med Janowitz (1960) konvergenstes: nutidens militär är så sammanvävd med det moderna samhället att många kompetensbehov (exempelvis ifråga om administration och teknologi) i stor utsträckning är identiska.

3.2.6 Akademisering är inte samma sak som professionalisering

Märk väl att ingen av de ovan beskrivna modellerna av akademisering behöver innebära en militär professionalisering i meningen att militär praktik vilar på vetenskaplig grund, som i fallen arkitekters, läkares eller juristers yrkespraktik. Akademisering och professionalisering kopplas ofta automatiskt samman, men de avser inte samma sak. Akademisering innebär att en utbildning inordnas i ett formellt akademiskt system. För en militär professionalisering krävs, som nämnts i tidigare avsnitt, att militära yrkespraktiker görs till föremål för forskning och reflexiv

⁵⁷ Civilingenjörsutbildningar har härvidlag utgjort ett undantag. Officerare i teknisk tjänst har, enligt en särskild process, kunnat tillgodoräkna sig sådan examen för snabbare befordran. Detta gäller de officerare som benämns armé-, marin- eller flygvapeningenjörer.

analys. I vilken utsträckning en viss modell för officersutbildning baseras på sådan forskning är en empirisk fråga som inte handlar om huruvida en utbildning formellt klassas som "akademisk" och inordnats i ett formellt högskolesystem. En professionalisering kan således, i teorin, ske antingen med eller utan att yrkesgruppens utbildning inordnas i ett akademiskt system. På motsvarande sätt kan en akademisering genomföras med eller utan professionalisering som följd.

Som noterats i fallet polisutbildning,⁵⁸ kan en akademisering (av officersyrket) genomföras på mer än ett sätt. Arketypiskt kan två varianter uppställas. En akademisering kan ta utgångspunkt i forskning om militära yrkespraktiker och erfarenheter. Akademiseringen befördrar då en professionalisering i meningen att officerare baserar sin yrkesutövning på abstrakt och praktisk expertis, som fortlöpande utvecklas genom forskning och reflexiv analys. Elzinga (1990) har skapat en typologi med fyra etapper på ett yrkes utveckling mot professionalisering:

1. **Erfarenhetsbaserad praktik** utan formell utbildning
2. **Semi-professionalisering**; viss reglering av utövandet, bl.a. med vissa förkunskapskrav samt etiska principer
3. **Teknifiering/"Förvetenskapligande"**; inkorporerande av vetenskapliga rön, inrättande av akademiska grundutbildningar, fler karriärvägar växer fram
4. **Professionalisering**; forskningsförmåga i den egna praktiken, inrättande av doktorandprogram och av nya karriärvägar baserade helt eller delvis på vetenskapligt arbete/forskarutbildning.

En annan möjlighet är att en akademisering inte tar utgångspunkt i militära praktikers reflexiva analyser, utan teoretiseras för att få den legitimitet som ligger i att en utbildning ger akademisk examen. Officerare genomgår då en akademisk utbildning, men yrkesexpertisen utvecklas inte genom att officerare forskar och utvecklar den egna yrkespraktiken. Det primära är inte kunskapsaspekten/-expertisen, utan yrkesgruppens status- och exkluderingssträvanden. En "invasion av akademiker"⁵⁹ syftar till att göra utbildningen tillräckligt akademisk, bl.a. förse den med rätt antal disputerade, för

⁵⁸ Hartelius (2005).

⁵⁹ Ibid.

att den ska godkännas av granskande myndighet (Högskoleverk eller motsvarande).

Olika försök att akademisera den svenska officersutbildningen har mött intern kritik för bristande yrkesrelevans (se Hedlund, 2004). I flera fall har den formella officersutbildningen fått förses med terminslånga ”komplement”, som efterföljt den ordinarie utbildningstiden. Där har de nytexaminerade officerarna fått lära sig den praktiska vapenhanteringen, att planera och genomföra stridsskjutningar etc. En relevant fråga, i ljuset av ovanstående akademiseringsmodeller, är vilka aspekter av militärorganisationens komplexa och varierade kompetensbehov som är främst lämpade att akademisera. Vilka komponenter i det Boëne (2000) benämner militärens *konfliktlogik* (vars arketyper är skyttestrider) lämpar sig för akademisering, och vilka går svårigen att akademisera? De ovan beskrivna exemplen från amerikanska och brittiska officerare antyder att synen i dessa länder är att huvuddelen av den grundläggande militära utbildningen primärt bör vara praktiskt inriktad, karaktärsdanande och disciplinerande. Initialt bedrivs den militära utbildningen därför inte primärt i form av akademiska studier utan som praktiska moment och övningar. Militära utbildningar med mer av akademisk form och inriktning genomgår amerikanska och brittiska officerare framförallt senare i yrkeslivet, då med tyngdpunkt i planerings- och ledningsarbete – praktiker präglade av det Boëne (2000) benämner *samverkanslogik*.

Ur ett svenskt perspektiv kan noteras att det amerikanska militära skolsystemet i aktuell debatt kritiseras för att hålla alltför låg intellektuell kvalitet och vara alltför strömlinjeformat för att tillgodose militära kompetensbehov, och då är det utbildningssystemet ändå avsevärt mindre strömlinjeformat än det svenska. I US Navy-tidskriften *Proceedings* kallar armégeneralen Robert H. Scales det interna militära skolsystemet ”an intellectual backwater” och förordar ”Petraeus-modellen”: avancerade universitetsstudier för högre officerare.

the "Petraeus Model" of strategic preparation for higher command...includes attendance at a top-tier civilian graduate school to study history or social and behavioral science followed by a teaching assignment at a service academy. (Scales, 2010).

Akademiseringen av det svenska officersyrket har hittills inte primärt framdrivits av yrkesverksamma officerare, vilket var fallet

med exempelvis sjuksköterskor och paramedicinska yrkesgrupper (Elzinga, 1990). Snarare har främst statsmakten varit pådrivande, medan en stor del av officerskåren förhållit sig likgiltigt eller negativt till utvecklingen. Professionellt expertkunnande eller professionell etik har inte varit centrala storheter i Försvarsmaktens utbildnings- och karriärsystem under flera decennier, och det är därför inte överraskande att endast en liten minoritet officerare har intresserat sig för de utmaningar som sammanhänger med en professionalisering. Akademiseringen har inte åtföljts av tydliga professionella avtryck inom officerskåren, avseende förändrad status på universitetsmeriter eller nya militära karriärvägar kopplade till forskning och utbildning. Drygt femton års akademisering har inte lett till att Försvarsmakten eller Försvarshögskolan premierar officerare som beforskar militära praktiker, och de disputerade officerarna har inte givits något nämnvärt inflytande över akademiseringsprocessen. 1993 startades "Överbefälhavarens doktorandprogram" men ännu sjutton år senare finns inte en enda befattning inrättad för disputerade officerare.⁶⁰ Över 90 procent av de officerare som genomgått doktorandprogrammet har valt att lämna Försvarshögskolan drygt ett år efter disputation.

I Elzingas fyrfas-modell över professionaliseringsprocessen torde den svenska officerskårens utveckling ligga i tidig fas tre, där ett förvetenskapligande av yrkespraktiken nu aktualiseras och debatteras. Officerskåren som kollektiv har av allt döma varken sett yrkesrelevans eller tillräckliga statusfördelar och inte heller känt behov av att stärka sin ställning i förhållande till andra yrkesgrupper, vilket var en stark drivkraft i exempelvis sjuksköterskornas professionaliseringsprocess. Vi har således att göra med en akademisering som primärt påförts yrkesgruppen av huvudmannen, men där kunskapsutvecklingen fortsätter att ske i hierarkiskt styrda fora, primärt utan att officerare analyserar och utvecklar den egna yrkespraktiken med vetenskapliga metoder. Den pågående förändringen av officersutbildningen är förvisso en akademisering, men knappast en reell professionaliseringsprocess. En yrkesgrupps utbildning inordnas i det akademiska systemet men utan de konsekvenser för expertisutveckling eller yrkesutövning som brukar förknippas med professionaliseringsbegreppet.

⁶⁰ Det militära doktorandprogrammets totalkostnad sedan starten kan uppskattas till ca 200 miljoner kr.

3.3 Uppgiften och officerskompetens – styrd likriktning eller validerad variation?

3.3.1 Uppgiften utgör utgångspunkten

Att effektivt handskas med knappa resurser blir alltmer nödvändigt för Försvarsmakten, och därför kommer resonemang om utbildningskostnader högst sannolikt att fortsätta bli föremål för analys i rapporter och granskningar. Lika klart är att det av staten tilldelade våldsmonopolet ställer krav på vissa särpräglade kompetenser, som inte kan förvärfvas på annat sätt än i militär utbildning av soldater och officerare.

Vi kommer i denna rapport inte att göra några detaljerade kostnadsberäkningar, fastställa vad som är en rimlig utbildningskostnad för officerare i relation till andra yrkesgrupper eller föreslå något detaljerat utbildningsinnehåll för någon personalkategori. Den typen av initial utgångspunkt leder ofta resonemanget fel, gör det ofullständigt eller låser det i gamla banor. Vi menar att utgångspunkten för Försvarsmaktens kompetensförsörjning inte bör vara hur en officersutbildning ska se ut, givet en viss utbildningstid eller en viss kostnad. Utgångspunkten bör i stället vara vad en officer *behöver kunna* för att hantera en viss uppgift.

Denna rapport gör inte någon innehållsmässig analys i fråga om rimlighet eller relevans i de skolsteg som i dag återfinns i det svenska militära skolsystemet. En sådan analys skulle bli alltför omfattande och, att döma av erfarenheten, snabbt inaktuell.⁶¹ Vad vi i denna rapport vill diskutera är i stället mer övergripande principer som berör Försvarsmaktens förändrade uppgiftsställning, men också utvecklingen i det omgivande samhället. Resonemanget leder till en skiljelinje, ett vägval, som berör både Försvarsmaktens förankring i det omgivande samhället och dess strategi för kompetens- och personalförsörjning.

Enkelt uttryckt kan valet för kompetensutveckling sägas stå mellan en traditionell likriktnings-/styrningstanke baserad på ett eget militärt skolsystem och en variations-/valideringstanke baserad på öppenhet för kombinationer av olika meriter (såväl militär utbildning som civil utbildning som praktisk erfarenhet).

⁶¹ Det svenska militära skolsystemet har i helhet eller delar återkommande blivit föremål för utredningar såväl av Försvarsmakten själv som av andra myndigheter, och förändrats ett stort antal gånger under de senaste 20 åren.

Som grundfilosofier leder de båda på systemnivå i radikalt olika riktningar.

I Försvarsmakten i modern tid finns ett beständigt, etablerat mönster för hur kompetens betraktas och skapas, såväl på individuell som på kollektiv nivå. Utbildning, övning och socialisering av soldater, officerare och förband har syftat till att skapa överensstämmelse med på förhand definierade kriterier. En skyttesoldat, en infanteriofficer eller en skyttebataljon har utbildats och övats för uppgifter inom ett relativt smalt spektrum av omständigheter, som ansetts vara förutsägbara och möjliga att planera. Normuppfyllelse i förhållande till dessa krav för soldat, officer respektive förband har varit överordnat. Officerens kravprofil har utformats mot ett begränsat antal roller i inrikes chefsbefattningar.

För officerare fick förhållandet konsekvensen att formell utbildning, även på högre skolsteg, under (och en period efter) det kalla kriget lades mycket nära de specifika scenarier och operationer de skulle förberedas för. Under de senaste decennierna har denna uppgiftsrelaterade homogenisering ersatts av en lika långtgående men annan sorts strömlinjeformning skapad genom utbildningarnas kunskapsmässiga innehåll. Samtliga svenska officerare som passerat Försvarshögskolans längre utbildningar under det senaste decenniet har haft krigsvetenskap (tidigare benämnt ”operationer och taktik”) som huvudämne, förmedlat av en liten, homogen grupp lärare. Inkluderat andra erfarenheter som formar den svenske officeren kan man konstatera att officerskollektivet ännu är föremål för ett slags ”kohorthantering”. Officerare genomför skolsteg och tjänstgöring vid militära förband, centra och skolor samtidigt med (och ofta i interaktion med) samma ålderskategori officerare. Dessa kolleger är i samma skede av karriären, har haft samma lärare och möter samma typer av förhållanden vid förband och staber. Det finns kort sagt utomordentligt få krafter som genererar olikhet i dessa årsklasser av svenska officerare. Förhållandet har inte varit och är inte betraktat som en anomali eller dysfunktion i Försvarsmaktens personalpolitik. Mycket talar för att likformighet i stället är ett prioriterat och värderat utfall av Försvarsmaktens utbildnings- och karriärsystem.

3.3.2 "Systemet" – likriktning och styrning

Likriktnings- och styrningstänkandet leder naturligen till ett militärt utbildningssystem med egna kurser, mål, kvalitetsmått och kontrollmekanismer – precis så som det svenska militära skolsystemet har sett ut och fungerat under åtskilliga decennier. Försvarsmaktens orientering i denna riktning kan tänkas ha sin förklaring i att organisationen under flera decennier dominerats just av uppgiften att bedriva utbildning, samtidigt som mycket liten andel av verksamheten varit "skarp", eller "på riktigt". Med ständigt nya årskullar som passerat genom det militära utbildningssystemet har "uppgiften" alltmer kommit att bli synonym med "utbildningen", och möjligheten av eventuell diskrepans dem emellan har gradvis blivit allt mindre uppmärksammas.

Ansvar för hela den interna utbildningskedjan ("från ax till limpa") innebär att utbildningssystemets olika komponenter ständigt måste överblickas, analyseras, "processas" (diskuteras) och justeras, både internt och i förhållande till varandra. Minst lika viktig som dess kunskapsinnehåll uppfattas vara utbildningens funktion som en starkt homogeniserande socialiseringsprocess. Den ska skapa kåranda och sammanbinda officerskåren, och att det anses centralt avspeglas i hur utbildningen organiseras. Denna funktion förklarar varför formell utbildning tillmäts större meritvärde än praktisk yrkeserfarenhet, även sådan inom ramen för internationella insatser. De senare är inte möjliga för "systemet" att överblicka och styra på samma sätt som inrikes internutbildningar. Det uniforma systemet skapar en kognitiv homogenitet, genom att jämnåriga officerare igenom systemet i stor utsträckning har utvecklats i samma riktning, tjänstgjort i samma sorts befattningar, haft samma lärare och läst samma kurslitteratur vid samma lärosäte. Eftersom kontroll och styrning är centrala värden, bortdefinieras i princip utbildningar eller erfarenheter som inte ingår i det egna utbildnings- och karriärsystemet. Tryggheten i uniformitetstänkandet skapas genom att systemet uppfattas garantera att avvikelser och variation sorteras bort eller minimeras, och detta resulterar, på systemnivå, i uniformitet och antaganden om kompetens.

Officerens väg i det slutna utbildningssystemet har varit utstakad, och i de flesta militära skolstegen har större variation inte existerat för officerare som tillhört samma försvarsgren. Ansvar för såväl inriktning på som tillvaratagande av utvecklad kompetens

har i huvudsak legat på ”systemet”, i realiteten de två sammanflätade delsystemen skolsystemet och karriärsystemet. En svensk officer, som eftersträvat det som organisatoriskt definierats som kompetensutveckling (befordran), har haft en tydlig, smal utbildningsväg att hålla sig till. För en stor del av dagens verksamma officerare har en handfull militära skolsteg (totalt ca 7 års utbildning), kantat de första 20 yrkesåren. Grundläggande officersutbildning har följts av praktiskt arbete i ett par år, därefter ett nytt skolsteg, befordran, ny praktisk tjänstgöring etc.

Systemet är konstruerat inte olikt ett löpande band, där officerare befinner sig i olika stadier av ”förädling” mot den slutprodukt som systemet är kalibrerat mot: högre officerare primärt sysselsatta med administrativt arbete (”chefs-karriär”). Tröghet är en inbyggd egenskap i systemet eftersom nya kompetensbehov inte tillgodoses genom extern rekrytering till mellan- eller hög militär befattningsnivå. Genom att endast de militära skolorna ses som relevanta utbildningsmeriter tar det lång tid för nya kunskapsområden att göra intrång. Kursansvariga och lärare på skolor lär i huvudsak ut liknande innehåll som det de själva tidigare lärt sig som elever på samma skolor. De eventuella nya kunskapsbehov som identifieras kommer endast långsamt att ges betydelse och resurser i utbildningssystemet, då nya kunskapsområden måste utkonkurrera etablerade d:o i vad som ytterst är ett nollsummespel. Utbildningssystemet kommer som en konsekvens av detta att reagera på förändringar endast med betydande eftersläpning, efter långdragna interna konflikter. Under en lång övergångsperiod kommer åtskilligt gammalt kunskapsinnehåll att kvarleva, med förändrad beteckning (för att ge sken av förnyelse).

Systemets enhetlighet och obligatorier skapar tydlighet, förutsägbarhet och administrativ stabilitet. Dessutom gör systemet att de som ingår i det har hyggligt god kännedom om varandra. Baksidan av homogeniteten och sorterandet är strömlinjeformning och en inåtvänd orientering. I ett stängt uniformt system ses enhetligheten (avsaknaden av variation) som eftersträvansvärd, eftersom en central utbildningsfunktion är att skapa underlag för individbedömning. I ett karriärsystem där alla mäts och sorteras mot givna mål, underlättar det individbedömning om alla de som ska jämföras har väsentligen samma utbildningsbakgrund och en likartad tjänstgöringsbakgrund. Effekten blir därför att officerare under sin karriär blir alltmer lika och att den svenska officerskåren

har en, i internationell jämförelse, smal kollektiv kompetensprofil. Det finns inget inflöde i systemet någon annanstans än i början på det löpande bandet, eller ”längst ned”, där homogeniseringsprocessen omedelbart inleds.

Den nuvarande processen för akademisering av svensk officersutbildning innebär inte, i något avseende, ett avsteg från likriktningstanken. Tanken är att en rad interna militära skolsteg ska utgöra förutsättning för befordran. Inget system för beaktande av andra utbildningsmeriter än systemets egna har framtagits.

3.3.3 ”Uppgiftsfokusering” - variation och validering

Lämnar man likriktningstanken och i stället tar utgångspunkt i en valideringstanke blir det centrala inte att styra och administrera en progression av interna utbildningssteg. Det viktiga blir i stället att, inför utförandet av en uppgift, försäkra sig om att rätt kompetens görs tillgänglig:

Validering är en process som innebär en strukturerad bedömning, värdering, dokumentation och ett erkännande av kunskaper och kompetens som en person besitter oberoende av hur de har förvärvats”. (Ds 2003:23, s. 19).

Vid vilket lärosäte, under vilken kursbeteckning eller genom vilken tjänstgöring en kompetens har förvärvats är av helt underordnat intresse så länge som kompetensen är tillgänglig. Validering innebär inte att kraven på militärt kunnande i en viss befattning eller behoven av samträning och socialisation minskar, men olika utbildningsvägar och yrkeserfarenheter kan ses som potentiellt relevanta i förhållande till en viss uppgift. Utgångspunkten tas således, jämfört med likriktnings-/styrningstanken ovan, i det sammanhang där kunskapen ska komma till användning. Medan den bakgrund och de erfarenheter som olika personer tar med sig in i uppdrag kan vara olika, ses uppgiften i sig som det centrala för att skapa sammanhållning. Uppgiftsfokusering ersätter därmed i stor utsträckning gemensam utbildningsbakgrund som det viktigaste medlet för skapande av sammanhållning och kollektiv kompetens. Tryggheten ligger i att kunna säkerställa att en kompetens är tillräcklig för uppgiften.⁶²

⁶² Dahlström (2007) exemplifierar hur en validering skulle kunna gå till i rekrytering till två utlysta militära chefsbefattningar på överstenivå.

Beaktar man Försvarsmaktens uppgifter och den stora bredden avseende kompetensbehov, finns det goda skäl att avskaffa fokuseringen av interna utbildningssteg samt den traditionella klassificeringen i "civila" och "militära" utbildningsmeriter och i stället fokusera på vilka kompetenser en uppgift kräver.⁶³ Förhållandet är inte minst uppenbart i de internationella uppdragen. Förespråkare för värnplikssystemet har pekat på de fördelar som kommer av att svenska soldater i FN-tjänst även varit elektriker, snickare etc. Sådana kompetensprofiler har naturligtvis stor relevans för nutida internationella uppdrag (och går naturligtvis att efterfråga oavsett om vi har ett värnplikssystem eller inte). Samtida militärstrategisk debatt framhåller, på motsvarande sätt, en rad andra "civila" kunskapsfält som alltmer integreras i modern militär professionalism: språk, kulturgeografi, antropologi och politik (Smith, 2005; Ricks, 2009). Militär kompetens förutsätter därmed bildningskomponenter som inte varit framträdande i traditionella militära skolorsystem. Militärens kompetensutveckling skulle med detta resonemang baseras delvis på samarbeten med universitet, forskningsinstitut och andra kunskapsorganisationer. Detta görs redan i en rad andra tongivande länder, med betydligt större officersvolym än Sverige. Att tillräckligt snabbt, och med tillräcklig kvalitet, utveckla alla nya relevanta kunskapsfält inom ett militärt skolorsystem är knappast praktiskt genomförbart vare sig ekonomiskt eller praktiskt. Modern militär professionalism förutsätter kunskapsområden som inte funnits i militära akademier, vilka dessutom tenderar att fokusera utbildning för det som i den yrkesmässiga självbilden utgör "riktig" militär verksamhet: mellanstatligt krig med dess traditionella stridsfält⁶⁴ (Fick, 2005; Hennessey, 2009).

Kunskapsinnehåll kopplat till omvärldens politiska, sociala, religiösa och ekonomiska komplexitet förutsätter därför, i praktiken, att officerare har vistats i universitetsvärlden, och inte genomgår all utbildning i ett eget, avskärmat skolorsystem. I ett

⁶³ I länder med livligare trafik än Sverige mellan universitetsvärld och officerskår har exempelvis kunskapsfält som stadsplanering och arkitektur gett impulser till nya sätt att minska soldaternas exponering för krypskyttar och mineringar vid insatser i bebyggelse. Ett liknande exempel är den operationsplan som 2003 ledde till att Saddam Hussein kunde infångas. Planen utarbetades av majoren Brian Reed, som avlagt sociologexamen vid University of Maryland.

⁶⁴ Frågan låter sig inte utredas inom ramen för denna rapport, men militära etablissemangs förkärlek för att förbereda "det stora kriget" snarare än de pågående (eller mest sannolika) operationerna har länge varit föremål för internationell militärstrategisk debatt (Cloud & Jaffe, 2009).

validerings-/variationstänkande kan det vara en klar fördel för Försvarsmakten om officerare har varierad utbildnings- och erfarenhetsbakgrund, så att officerskårens samlade kompetensbredd ökar. Om Försvarsmakten har officerare med olika kompetensprofiler, ökar sannolikheten att någon/några har rätt kompetens och erfarenheter för att identifiera och hantera de framtida förändringar som ännu inte kan förutses. Med detta tänkande leder ovanstående utveckling till att Försvarsmakten behöver etablera valideringsmekanismer för att fortlöpande kunna uppgiftsanpassa officerskåren genom att inkorporera extern expertis som förenas med den traditionella militära. Många svenska officerare skulle då komma att uppvisa en kompetensprofil närmare den som många utländska officerare har, för vilka en civil universitetsexamen är regel snarare än undantag. En ytterligare aspekt är att svensk säkerhetspolitik nu tydligt bygger på internationell samverkan och insatser där även icke-militära organisationsenheter ingår. Svenska soldater och officerare ska således primärt verka i insatser som innebär interaktion med utländsk personal och/eller icke-militär personal. Mot den bakgrunden blir det naturligt att en svensk officers utbildning bör genomföras, åtminstone delvis, tillsammans både med utländska kolleger och med andra yrkeskategorier och kanske inte endast i Sverige.

3.4 "Från produktion till insats" – slagord eller verklighet?

3.4.1 En utbildningsfokuserad organisation

Försvarsmakten har i modern tid sett som sin främsta uppgift att tillhandahålla fredstida storskalig militär utbildning. Den har primärt utgjort en *utbildnings*-organisation, inte en organisation för *insatser*. Förhållandet har präglat såväl organisationslösningar som karriärsystem och det har satt djupa spår i officerskårens kognitiva strukturer och yrkesmässiga orientering. "Uppgiften" har i stor utsträckning varit liktydigt med "Utbildningen". Efterkrigstidens administrativa apparat för militär utbildning, förvaltning och materielbeställningar expanderade kraftigt, och Försvarsmakten hade behov av stora mängder officerare på nästan alla nivåer. Soldatutbildningsarbetet varvades med officerens egen vidareut-

bildning, och för många officerare kom därför ”utbildning” att bli det primära yrkesinnehållet under de första femton åren. Utbildning, och administration av den interna utbildningsapparaten, har kommit att bli centrala storheter i officerskårens självbild och yrkesmässiga orientering. Förhållandet gäller inte endast värnpliktsutbildning. Försvarsmakten har utbildat värnplikta och lotsat ständigt nya årskullar officerare igenom det interna sjuåriga vidareutbildningssystemet, vari organisationen har tagit hela ansvaret för planering och genomförande av i princip all utbildning som officeren genomgår under sitt yrkesliv.

Dahlbom (2007) argumenterar för att det mest uppgiftsrationella nu vore att Försvarsmakten helt inriktade sig på insatserna, och lät andra organisationer ägna sig åt att tillgodose de utbildningsbehov som finns. Förslaget kan uppfattas drastiskt, och det tydliggör vilka helt skilda uppgifter som ”utbildning” respektive ”insats” utgör. Förstår man att dessa uppgifter i grunden är olika kan man sedan fundera över vilka effekter det har att inrymma dem båda i en och samma organisation. En organisatorisk effekt av en stor intern utbildningsapparat och –administration är att många officerare kan komma att arbeta betydligt mer med officersutbildning och administration av denna än med Försvarsmaktens huvuduppgift: insatser. Utbildningen och dess administration riskerar att utveckla en egen logik, ett ”produktionsfokus”, som inte med självklarhet stödjer Försvarsmaktens förmåga att lösa insatsuppgifter. Beslut kan fattas utifrån vad som är rationellt för produktionen av utbildning, men inte nödvändigtvis för genomförande av insatser.⁶⁵ Utredningen *Ett användbart och tillgängligt försvar - Stödet till Försvarsmakten* (Fö 2009:A) uppger att åtskilliga stödverksamheter inom försvarssektorn uppfattar sig utgöra kärnverksamhet, inte minst sådana sysselsatta med utbildning.

En intern utbildningsapparat kan lätt komma att tilldelas ett egenvärde, frikopplat från organisationens egentliga uppgift och dess kompetensbehov. Den risken ökar om den interna utbildningsapparaten, som är fallet i Sverige, reglerar individers möjligheter att göra karriär. Argumentationen kan bli att man måste hålla igång utbildningsproduktionen för dess egen skull, även om utbildningsbehov saknas. Ju mer omfattande en utbildningsapparat är, desto större resurser krävs naturligtvis för sådan

⁶⁵ På motsvarande sätt kan ett karriärsystem riskera att drivas av en intern logik, snarare än att karriärsystemet utgör ett medel för organisatorisk måluppfyllelse. Se vidare Ydén (2008).

”livsuppehållande” verksamhet. Behov av ett kontinuerligt inflöde till officersutbildning och påfyllnad av officerskåren uppges utgöra närmast en grundbult i den militära världsbilden, även under perioder då det konstaterats övertalighet bland officerare (Bergström 2008, s. 36).

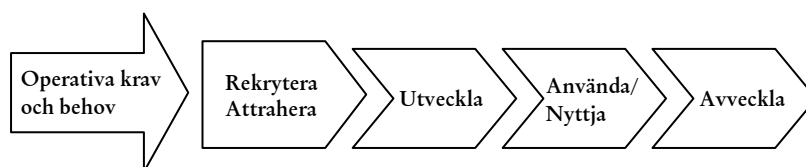
Den parallella förekomsten av utbildningsverksamhet och insatser kan skapa organisationsinterna spänningar av flera slag. En sådan är dragkamp om vilken enhet som ska ha mest makt och resurser – insatsorganisationen eller produktionsorganisationen. Ett internt utbildningssystemets funktion att styra värdering och klassificering av kompetenser riskerar vidare att skapa en situation där det blir viktigare att ha gått ”rätt” utbildningar än att utveckla och uppvisa ett genuint yrkeskunnande. Ett internt utbildningssystem utgör en ansamling av resurser samt källa till makt och status, och kan därför komma att tillmätas större vikt än det som utbildning i grundläggande mening är tänkt att skapa: förmågan att utföra en viss arbetsuppgift. Det har tidvis illustrerats i Försvarsmakten, då formell utbildning för en uppgift faktiskt tillmätts större betydelse än den faktiska förmågan att utföra uppgiften. Detta är en konsekvens av Försvarsmaktens tradition att nivåklassificera befattningar, i stället för att beskriva deras kvalifikationskrav. Officerare som förtjänstfullt skött en arbetsuppgift, har tvingats genomgå 1 till 2,5 års ”nivåhöjande” utbildning eftersom uppgiften inte ansetts ”kunna” utföras av personer som inte har rätt militär grad. Det enda sättet att få rätt grad är att gå den nivåhöjande (generalistinriktade) utbildningen, trots att huvuddelen av utbildningsinnehållet saknar relevans för arbetsuppgiften. De berörda officerarnas faktiska förmåga att utföra uppgiften när de sedan återkommer med rätt grad har i realiteten ofta snarast minskat genom att de varit borta från kunskapsfältet och arbetsområdet under de nivåhöjande studierna.

3.4.2 Personalförsörjning ”från ax till limpa”

Styrnings-/uniformitetstanken, att i ett eget utbildningssystem utveckla ”från ax till limpa”, präglar alltså mycket av Försvarsmaktens tankar om militär personal- och kompetensförsörjning, trots åtskillig retorik om insatser, nytänkande och Human Resource Management. Även om innovationer förvisso introduceras i marginalen, och officersutbildningen akademiseras,

förblir det dominerande likriktnings- och styrningstänkandet intakt. Trots att insatser nu ska ligga i fokus ägnar Försvarsmakten mycket energi och resurser på att fundera hur "utbildningsproduktionen" ska organiseras ifråga om vad som ska produceras och var. I figuren nedan illustreras att kompetenser först ska utvecklas internt, därefter användas och sedan avvecklas.

Figur 2.2 Personalförsörjningens olika komponenter (Abrahamsson & Danielsson, 2008)



Försvarsmakten har börjat intressera sig för begreppet validering, men primärt i en form som kan kallas "inifrån- och ut".⁶⁶ Försvarsmakten funderar således över hur den interna utbildningen och den internt utvecklade kompetensen ska kunna beskrivas och valideras inför personers utträde på den civila arbetsmarknaden. En ytterligare aspekt av validering är att externt förvärvade kompetenser kan reducera Försvarsmaktens interna utbildningsbehov och kostnader för att tillgodose det. Synsättet verkar vara att en officer kan ta med sig värdefulla saker från Försvarsmakten ut i samhället, men knappast tvärtom. Av detta skäl diskuteras inte något systematiskt återflöde av officerare som lämnat Försvarsmakten, fått nya kunskaper eller erfarenheter, och sedan vill söka sig till nya militära befattningar. Inte heller övervägs något system för att rekrytera exempelvis reservofficerare med lämplig kompetens till befattningar på olika nivåer i den militära hierarkin.

En förklaring till Försvarsmaktens stora intresse för en "inifrån och ut"- validering av officerskompetens är tanken att officersyrket för flertalet inte längre ska ses som ett livstidsyrke. I stället ska huvuddelen av officerarna övergå till civila yrken efter något dussintal yrkesverksamma år. En sådan yrkesmodell har inte tillämpats i större skala på svensk arbetsmarknad i modern tid, och ännu saknas tydliga system som ska svara för denna "utslussning" till civila yrken. En viss erfarenhet av liknande problematik finns dock efter de senaste femton årens politiskt beslutade

⁶⁶ Se den av Försvarsmakten beställda rapporten av Walter, Diedrich & Adolfsson (2009).

personalreduceringar, då övertaliga officerare har erbjudits olika yrkesväxlingsåtgärder eller förmånliga villkor för förtidsavgång. Analyser visar att Försvarmaktens åtgärder i detta avseende resulterat i stora kostnader (Bergström, 2008).⁶⁷ Erfarenheterna utgör goda skäl att analysera hur systemet för kompetensförsörjning utformas och hur den valda inriktningen underlättar eller försvårar personers övergång till civila arbetsgivare.

De officerare som, ”i förtid”, lämnat Försvarmakten under de senaste två decennierna har i regel klarat sig relativt väl på den civila arbetsmarknaden. Den typ av arbeten där de ofta återfinns kan ge en tentativ indikation om tyngdpunkten i den svenska officerskårens erfarenhets- och kompetensprofil. Officerare på mellan- och högre nivåer återfinns inte sällan i tjänstesektorn, i kommunpolitik eller kommunala förvaltningar, i statsförvaltning, i skolväsendet och i yrken som innefattar arbetsledning, chefsrekrytering eller försäljning. Kort sagt kan svenska officerare sägas utgöra ett kollektiv som varit väl integrerat i samhället och som relativt enkelt kunnat överföra erfarenhet att utbilda, arbetsleda, leda sammanträden och administrera till civila sammanhang. Medan Försvarmakten inte sällan framhåller detta som bevis för att officerares formella ledarskapsutbildning håller högsta klass, är det lika rimligt att anta att utbildningskvalitet i värnpliktssystemet fungerat som god reklam för en militär kompetens att praktiskt organisera och administrera en stor och ofta mobil verksamhet. En stor del av den svenska manliga befolkningen har under värnplikten lärt sig den praktiska innebörden av kollektivt organiserande, där officerare fungerat som både lärare, arbetsledare och administratörer.

3.4.3 Om folkförankring och den framtida synen på militär kompetens

Inför framtiden och de uppgifter Försvarmakten då sannolikt kommer att lösa, finns det anledning att påpeka att förändringar kan komma att påverka militär personals attraktivitet hos presumtiva civila arbetsgivare. Officerskårens traditionella interna

⁶⁷ Jag och mina medarbetare sa väldigt tidigt då till Överbefälhavaren...att vi klarar inte detta steg utan att faktiskt tappa till flödet utav nya officerare. Utan vi borde ställa in en eller två Karlbergskurser ... Är man officer och har vuxit upp som officer och nu blir general så tycker man inte om att höra sådana saker. Då vill man hela tiden ha dom här nya, nyutbildade, pigga, raska.” Officer i Högkvarteret (Bergström, 2008, s. 34).

och externa legitimering i form av kopplingen till den svenska nationalstaten, och dess vidhängande tankefigur om individuella och kollektiva uppoffringar för ett absolut mål, är inte längre tillämplig. För det första är andelen medborgare i samhället med egen erfarenhet av Försvarsmaktens verksamhet redan i avtagande (som resultat av minskad värnpliktutbildning) och kommer att minska ytterligare. För det andra kommer uppdragens ”skarpare” karaktär sannolikt att driva verksamheten i riktning mot mindre civilpräglade former. Båda dessa faktorer kan komma att påverka hur generellt användbar militärens kompetens uppfattas vara i samhällets organisationer. För det tredje kommer de nya internationella uppdragen och faktisk våldsanvändning sannolikt aldrig att nå den höga grad av legitimitet som invasionsförsvarets fredstida utbildningsverksamhet hade i egenskap av nationell, demokratisk symbol. Officerare och soldater kommer sannolikt, med tiden, att komma att uppfattas på ett annat sätt av stora delar av det svenska samhället än vad som var fallet under invasionsförsvarens era.

Efter det kalla krigets slut har politiskt beslutade nedläggningar och personalreduceringar gjort att ansträngningar att avveckla personal återkommande sysselsatt en stor mängd officerare på både central och lokal nivå. Mot bakgrund av ovanstående resonemang samt de nya tankarna om officersyrket som endast en del av ett yrkesliv, finns det anledning att fundera kring olika lösningars totala kostnader över hela ”personalförsörjningscykeln” och inte fokusera endast den initiala utbildningskostnaden. Ett olyckligt system kan lätt komma att generera oförutsedda ”exit”-kostnader som väsentligen överstiger de initiala kostnaderna för attraktion, rekrytering och utbildning av personal. Ska majoriteten officerare söka sig till andra yrken mitt i yrkeslivet, underlättas sannolikt övergången om de förutom militär yrkeserfarenhet har en civil akademisk examen och har studerat vid lärosäten, och med personer, som kan erbjuda ingångar på den civila arbetsmarknaden. En fråga blir om officerare ska få betalda studier som avslutning på en militär yrkesbana, eller om det är lämpligare att låta en civil akademisk examen bli delkrav för officersutnämning.

Utgångspunkten för kompetensförsörjning bör, återigen, vara vilket yrkeskunnande som krävs för att klara uppgiften, och sedan fundera över på vilka sätt detta kunnande kan säkerställas. Ett valideringstänkande kan i detta sammanhang öppna nya vägar in i Försvarsmaktens olika militära befattningar, något som i dag

genomförs endast på marginalen genom den ”anpassade” officersutbildningen (se ovan). I stället för att själv ta ett helhetsansvar för att planera och övervaka all utbildning en officer ska genomgå under sitt yrkesliv, bör Försvarsmakten fokusera på sin uppgift samt analys av vilken kompetens den förutsätter, och sedan externrekrytera eller förse medarbetare med incitament att utveckla sådan kompetens.

3.4.4 En mångfald modeller för kompetensförsörjning

Det är högst troligt att Försvarsmakten kommer att identifiera nya kompetensbehov som inte utvecklats inom ramen för traditionell officersutbildning. Med Försvarsmaktens stora interna variation av verksamheter och de nya uppdragens kunskapskrav vore det rimligt att en mängd olika universitetsutbildningar, i kombination med praktisk militär utbildning, sågs som lika relevant meritering för officersarbete som examen från ett treårigt officersprogram. En tänkbar modell skulle vara att öppna fler vägar in i en stor mängd officersbefattningar, exempelvis genom att använda även tidigare beskrivna modeller för officersutbildning:

- civil akademisk examen med parallell militär utbildning
- civil akademisk examen som förkunskapskrav samt koncentrerad militärutbildning
- civil akademisk examen som förkunskapskrav för officerares högre militära utbildning

Modellerna kan ges ökad attraktivitet t.ex. genom att successiv avbetalning av individers studielån kopplas till en viss tjänstgöringstid. Ytterligare modeller kan tänkas, exempelvis där internationell tjänstgöring ingår som en obligatorisk del i vissa utbildningar (vilket tillämpats i dansk underofficersutbildning) (FOI, 2008). Ett inflöde av officersaspiranter med avlagda akademiska examina skulle sannolikt öka Försvarsmaktens och officerskårens kontaktyta mot samhället i förhållande till ett system där enda vägen in i en officerskarriär går via en treårig officersutbildning. En sådan möjlighet skulle, att döma av internationella observationer, även underlätta en ökning av andelen kvinnliga officerare och ökad representation av etniska minoriteter i officerskåren, båda frågor som tidvis tillmätts stor politisk vikt

det senaste decenniet, och som mycket väl kan tänkas ha fortsatt relevans.

3.5 Slutord

De internationella insatser som Försvarmakten nu deltar i, och de nya system för kontrakterad personal m.m. som utformas för att genomföra dessa, kommer sannolikt att introducera nya inslag i den svenska samhällsbilden. Inför sådana förändringar finns det stor anledning att avstå från tvärsäkra slutsatser och förutsägelser om exakt vilka kompetenser som behövs (eller inte behövs) på medellång och lång sikt. Vi kommer att ha få förband i ett historiskt perspektiv, men desto bättre möjligheter att låta dessa förband, och de officerare som tjänstgör i dem, utvecklas till för Sverige helt nya nivåer av modernt militärt yrkeskunnande. De förändringar som denna rapport diskuterar ska, om de genomförs, ske under en period då Försvarmakten exponeras för mer av ”skarp”, farofylld verksamhet än under åtskilliga decennier. Försvarmaktens nya uppgiftsinriktning utgör såväl skäl för rapportens föreslagna nyorientering som en anledning att hantera frågorna med stor noggrannhet och ödmjukhet.

Det finns flera skäl till att den typ av förändringar av Försvarmaktens kompetensförsörjning, som diskuteras i denna rapport, knappast kommer att initieras av officerskårens styrande skikt eller av de institutioner som har svarat för dess formella utbildning under det senaste dryga halvsekle. En av de punkter som organisationsforskare är eniga om är att formella organisationer har mycket svårt att förändras (undantaget om förändring uppenbart gynnar inflytelserika organisationsaktörer). Trots åtskillig retorik om ständiga förändringar, transformation, organisatoriskt förändringsarbete och lärande organisationer tenderar verkliga formella organisationer tvärtom att *reproducera likhet*, genom att använda en fastställd uppsättning teknologier och kategoriseringar på ett förutsägbart, kalkylerbart sätt. Detta drag hos formella organisationer stöds av en rad reproduktionsmekanismer – alltifrån antecipatorisk socialisation och utbildnings-socialisation till operonliga strukturer samt system för exempelvis uppgiftstilldelning, karriär, belöningar och mått på yrkesskicklighet (Perrow, 1986).

Modern militär professionalism går inte att utveckla eller utöva isolerat från det samhälle som ska skyddas. Det gäller såväl i utrikes missionsområden som i Sverige, men på olika sätt. De internationella uppdragen har diskuterats relativt utförligt tidigare i rapporten, men det finns anledning att notera att Försvarsmakten och officerskåren sannolikt behöver bli kunnigare ifråga om det moderna samhällets teknologier för utvärdering och uppföljning, inte minst för att förstå den rationalitet som underliggör dessa, och hur den kan påverka eller komma i konflikt med andra värden i verksamheten. Den svenska officerskåren och Försvarsmakten har anlitat konsulter och importerat en stor mängd management-koncept, men inte alltid med en förståelse för vilken dynamik de därigenom introducerar. En enskild officer kan naturligtvis inte vara djupt kunnig inom alla områden, men en officerskår kan utformas så att den militära organisationens behov av kompetens tillgodoses såväl vad gäller insatsuppgifter som uppgifter av snarast förvaltnings- eller allmän myndighetskaraktär.

Den analys som görs i denna rapport utmynnar i ett antal förslag på förhållanden som behöver ses över. Vi föreslår att, i första hand, två områden utreds. Det första är en fördjupad utredning av effekter av ett *införande av mer varierade utbildningsvägar* för officerare, enligt de modeller som redan tillämpas i en rad andra länder. Det andra är en utredning av hur Försvarsmakten i ett bredare perspektiv ska kunna utforma karriärmöjligheter och – incitament som både medger en effektivare kompetensförsörjning och bättre stödjer verksamhetens inriktning.

I fråga om det första området föreslår vi utredning av att, som en ytterligare ordinarie väg för officersutbildning, tillföra ”Sandhurstmodellen”, dvs. civil akademisk examen följt av praktiskt inriktad militärutbildning. Ett skäl till rekommendationen är att en enda ny utbildningsmodell (i motsats till två eller tre) går relativt snabbt att utreda. Den föreslagna modellen är dessutom mycket enkel eftersom den inte kräver att traditionellt militärt utbildningsinnehåll behöver underkastas någon akademisk klassificering eller anpassning. Att införa ett krav på civil akademisk examen utgör i sig en tillämpning av den valideringstanke som beskrivits i denna rapport. Framtida officerare har i ett sådant system, genom högre utbildning, förvärvat (validerad) kunskap externt, och för med sig denna in i Försvarsmakten. Officerskåren kommer med en sådan modell att snabbt få en dramatiskt bredare kollektiv kompetensprofil, och

Försvarsmakten får en officerskår vars civila studiekamrater kan fungera som kontaktnät inom universitetsvärld, näringsliv och övrigt samhällsliv. En utredning kan undersöka positiva och negativa erfarenheter av ”Sandhurstmodellen” i Storbritannien, som har stor erfarenhet av insatser i konflikter av varierande intensitet och en personalförsörjning som delvis liknar den som Försvarsmakten nu planerar för. Kartläggningen kan bl.a. undersöka ekonomiska konsekvenser sett över officerens hela ”livscykel”, från attraktion, rekrytering och utbildning över tjänstgöring till (i förekommande fall) utslussning till den civila arbetsmarknaden.⁶⁸ Förutom för Sverige nya modeller för grundläggande officersutbildning kan även konsekvenser av mer varierade modeller för organiserande av officerares vidare utbildning (t.ex. som i det brittiska PME-systemet, *Professional Military Education*) utredas. Uppmärksamheten kring generaler som David Petraeus, med doktorsgrad från Princeton, gör nu att även tunga militära debattörer ifrågasätter den intellektuella nivån i de interna högre skolstegen.⁶⁹

Vi föreslår även utredning av effekter av att införa ett *positionssystem* (Khakee, 2005) i Försvarsmakten som ersättning för dagens karriärsystem, i linje med ovanstående resonemang om kompetensvalidering. Militär grad har i dag ett begränsat värde för kompetensmatchning mot Försvarsmaktens aktuella uppgifter, och gradsystemet utgör, i många fall, snarare ett problem än en tillgång vid tillsättandet av befattningar. Ett grundproblem är att militär grad fungerar som en generell kompetensindikator, som säger mycket litet om kunskap i förhållande till en enskild befattnings krav. Här ska noteras att detta problem i regel är mindre ifråga om unga officerare som tjänstgör i truppbefattningar. På lägre nivåer fungerar grad relativt väl som grovt mått på erfarenhet och kompetens. När officeren lämnar sin huvudtjänst blir dock gradens ”prediktionsvärde” mycket osäkert i kompetenshänseende.

Tänkbart vore att införa ett system där en militär grad snarare kopplades till en befattning än till en individ, på motsvarande sätt som titlarna i den civila statsförvaltningen. En person är då kapten

⁶⁸ Se t.ex. *Cost Structure and Life Cycle Cost (LCC) for Military Systems*. NATO Research and Technology Organisation. <http://www.rta.nato.int/Pubs/RDP.asp?RDP=RTO-MP-096>.

⁶⁹ *The war colleges are weighed in Gen. Bob Scales's balance -- and found wanting*. Tom Ricks: The Best Defense. http://ricks.foreignpolicy.com/posts/2010/02/02/the_war_colleges_are_weighed_in_gen_scales_balance_and_found_wanting.

när han/hon tjänstgör i en kaptensbefattning, och kan söka andra befattningar (med samma eller en annan militär grad). Karriärer inom Försvarsmakten skulle då göras mer flexibelt, och på ett sätt som mer liknar hur det går till i andra stora organisationer. Viss erfarenhet och/eller viss utbildning kan utgöra mycket viktiga meriter för exempelvis en särskild majorsbefattning, men vara närmast irrelevanta för en annan d:o. Individer som utvecklat en sällsynt och efterfrågad kompetens kan med ett sådant system (i teorin) gå från en löjtnantsbefattning till en överstebefattning. Dagens starka koppling mellan intern, nivåhöjande utbildning och militär grad mjukas därmed upp, och erfarenheter samt utbildningsmeriter av alla slag värderas utifrån relevans för enskilda befattningars faktiska arbetsinnehåll och kompetensbehov. Kompetenta personer kommer naturligtvis att kunna ”göra karriär” även i ett positionssystem. Skillnaden mot karriärsystemet är att positionssystemet kompetensmatchar mot befattningars faktiska krav, och en person tilldelas därigenom inte arbetsuppgifter baserat primärt på militär grad, som utgör ett indirekt och oprecist kompetensmått. Ett positionssystem skulle även innebära större potentiell konkurrens, eftersom fler sorters meriter beaktas och kompetens snarare än personalkategoritillhörighet blir utslagsgivande.

Referenser

- Abbott, A. (1988) *The System of Professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Abrahamsson, B. (1971) *Military Professionalization and Political Power*. Beverly Hills/London: Sage Publications.
- Abrahamsson, B. (2007) "Militär professionalisering och det nya försvarsparadigmet", i *Modern militär professionalism - försvaret och Sverige i världen*, Phalén, W. (red.), Sveriges Reservofficersförbund.
- Abrahamsson, B. (2009) *Complex Peace Operations and the Clausewitz Controversy. The Quest for Doctrine*. Working paper.
- Abrahamsson, B. & Danielsson, E. (2008) *Personalförsörjning: Visioner, motsättningar och utmaningar*. Rapportutkast.
- Ahlqvist, A. (2009) *Diskurser om internationell tjänst och meritvärdering – Fakta eller fiktion?* Stockholm: Försvarshögskolan.
- Alvesson, M. (2006) *Tomhetens triumf. Om grandiositet, illusionsnummer och nollsummespel*. Stockholm: Atlas.
- Basso, J. (2008): *Army Graduate Officer College – White Paper*
- Bergström, O. (2008) *Från invasionsförsvar till insatsförsvar. Omstruktureringsåtgärder inom försvarsmakten*. Handelshögskolan vid Göteborgs Universitet.
- Boëne, B. (2000) How Unique is the Military Today? How Unique Should It Be? I Boëne, Dandeker, Kuhlmann & van der Meulen, *Facing Uncertainty – report no 2. The Swedish Military in International Perspective*. Karlstad: Försvarshögskolan, 7–39.
- Borell, K. (1989) *Disciplinära strategier. En historiesociologisk studie av det professionella militärdisciplinära tänkesättet 1901-1978*. Uppsala Universitet.

- Brunsson, N. (1989) *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Cloud, G. & Jaffe, D. (2009) *The Fourth Star: Four Generals and the Epic Struggle for the Future of the United States Army*. Crown.
- Dahlbom, B. (2007) "Sveriges framtida försvar – inriktning, uppgifter, kompetens", i *Modern militär professionalism - försvaret och Sverige i världen*, Phalén, W. (red.), Sveriges Reservofficersförbund.
- Dahlström, U. (2007) "Militär chefsrekrytering", i *Modern militär professionalism - försvaret och Sverige i världen*, Phalén, W. (red.), Sveriges Reservofficersförbund.
- Dandeker, C. (2007) "The End of War? The Strategic Context of International Missions in the Twenty First Century", i *Eight Essays in Contemporary War Studies*, Christiansson M. (red.), Militärhögskolan Karlberg, ACTA POLITICA II.
- Danielsson, E. (2002) *Är delaktighet möjlig i en byråkrati?: En fallstudie inom Försvarsmakten av det arbete som föregick försvarsbeslut -96*. Umeå universitet.
- Dent, M. (2003) *Remodelling Hospitals and Health Professions in Europe. Medicine, Nursing and the State*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ds 2001:45 *Rikes tjänst – en ESO-rapport om statliga kårer*, Finansdepartementet.
- Ds 2003:23 *Validering m.m. - fortsatt utveckling av vuxnas lärande*, Utbildningsdepartementet.
- Ekonomistyrningsverket (2005) *Styrningen av försvaret*.
- Elzinga, A. (1990) The knowledge aspect of professionalization: the case of science-based nursing education in Sweden, i *The Formation of Professions: Knowledge, State, and Strategy*, Torstendahl, R. & Burrage, M. (red.).
- Fick, N. (2006) *One Bullet Away. The Making of a Marine Officer*. Mariner Books.
- FOI (2008) *Soldatförsörjning – redogörelser för modellerna i Danmark, Nederländerna och Spanien*, Memo 2520.
- Forster, A. (2006) *Armed Forces and Society in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Fö 2009:A *Ett användbart och tillgängligt försvar – stödet till Försvarsmakten*, Försvarsdepartementet.

- Freidson, E. (2001) *Professionalism: The third logic. On the practice of knowledge*. Chicago: University of Chicago Press.
- Galbraith, J. R. (1977) *Organisation Design*, Addison-Wesley, Reading, Mass.
- Goffman, E. (1974) *Frame Analysis. An Essay on the Organization of Experience*. New York: Harper & Row.
- Haldén, E. (2007) *Den svåra konsten att reformera. Från invasionsförsvar till insatsförsvar*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Hanson, Victor Davis *The Other Greeks: The Family Farm and the Agrarian Roots of Western Civilization* Berkeley: University of California Press, 1995.
- Hanson, V. D. (1995) *The Other Greeks: The Family Farm and the Agrarian Roots of Western Civilization* Berkeley: University of California Press.
- Hasselbladh, H. (2002) *Krigare, krigsmaskinen och maskinen som krigare*, Försvarshögskolan.
- Hasselbladh, H. & Ydén, K. (2007) ”En officerskår för faktiska insatser”, i *Modern militär professionalism - försvaret och Sverige i världen*, Phalén, W. (red.), Sveriges Reservofficersförbund.
- Hartelius, J. (2005) ”Polisen allt mer lik en papperstiger?”, SNPF Nummer 2/2005. http://www.snpf.org/Artiklar/polisen-allt_mer_lik_en_papperst.htm.
- Hedlund, E. (2004) *Yrkesofficersutbildning, yrkeskunnande och legitimitet – en studie av yrkesofficersprogrammet i spänningsfältet mellan förändring och tradition*, Stockholm: Högskoleförlaget vid Lärarhögskolan.
- Hennessey, P. 2009 *The Junior Officers Reading Club. Killing Time and Fighting Wars*. London: Allen Lane.
- Hoffman, F.G. (2007) *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute for Policy Studies.
- Janowitz, M. (1960) *The Professional Soldier. A Social and Political Portrait*. New York: The Free Press.
- Khakee, A. (2005) *Tillsättning av högre statliga tjänster i Europa – en kartläggning*. Rapport på grundlagsutredningens uppdrag. *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* 3/2007.
- Markstridsskolan (2006) *Reserapport efter genomförd resa till Storbritannien enligt skrivelse med Högkvarterets skrivelse-nummer HKV 16 930:66454*.
- Michael, K. & Ben-Ari, E. (2009) *The Contemporary World of Warfare and Peace Support Operations: Contradictory*

- Discourses and New Organizational Forms*. Manus presenterat vid Inter-University Seminar on Armed Forces and Society 25-27 oktober 2009.
- Mulaney, C. 2009 *The Unforgiving Minute. A Soldier's Education*. Penguin Press.
- Norbäck, L.-E. & Targama, A. (2009) *Det komplexa sjukhuset. Att leda djupgående förändringar i en multiprofessionell verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- OECD (2005) *Modernizing Government. The Way Forward*. Paris: OECD Publishing.
- Perrow, C. (1986) *Complex Organizations. A Critical Essay*. New York: Random House.
- Proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar – försvarspolitisk proposition*.
- Proposition 2007/08:100 *2008 års ekonomiska vårproposition*.
- Proposition 2004/05:5 – *Vårt framtida försvar*.
- Pugh, D.S., Hickson, D.J., Hinings C.R. (1969) An Empirical Taxonomy of Structures of Work Organizations, *Administrative Science Quarterly*, vol. 14, s. 115-126.
- Ricks, T. (2009) *The Gamble: General David Petraeus and the American Adventure in Iraq, 2006-2008*. Penguin Press.
- Riksdagens revisorer (2000) *Försvarsmaktens personalförsörjning, Informationsrapport 2000/01:1*.
- RRV 1998:47 *Officerarna i försvaret – utbildning, utnyttjande och kompetens*.
- Scales, R. H. (2010), "Too Busy to Learn", *Proceedings February*, Vol. 136/2/1,284.
- Sköld, N. (1990) *I fredens tjänst. Sveriges medverkan i Förenta Nationernas fredsbevarande styrka i Mellanöstern 1956-67*. Stockholm: Norstedts.
- Smith, R. (2005) *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*. London: Allen Lane.
- SOU 2005:96 *En effektiv förvaltning av insatsförsvaret*, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2009:4 *Sekretess vid anställning av myndighetschefer*, Stockholm: Fritzes.
- Tillberg, P. (2005) Some Aspects of Military Practices and Officers' Professional Skills. I Göranson, Hammarén & Ennals (eds.) *Dialogue, Skill & Tacit Knowledge*. Chichester: Wiley.

- Turner, B. S. (1987) *Medical Power and Social Knowledge*. London: Sage.
- van Creveld, M. (1985) *Command in War*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1985.
- van Krieken, R. (1996) "Proto-governmentalization and the Historical Formation of Organizational Subjectivity", *Economy & Society*, 25(2): 195-221.
- Walter, L., Diedrich, A. & Adolfsson, A. (2009) *Validering av kunskap och kompetens – Försvarsmaktens förändrade personalförsörjningssystem*. Rapportutkast, Gothenburg Research Institute.
- Ydén, K. (2008) *"Kriget" och karriärsystemet*. Försvarsmaktens organiserande i fred. Göteborg: BAS Förlag.
- Överbefälhavaren (2004) *Vägen framåt - en liten bok om en stor förändring*. Stockholm: Försvarsmakten.
- Överbefälhavaren (2006) *Här och nu - en liten bok om den fortsatta vägen framåt*. Stockholm: Försvarsmakten.
- Överbefälhavaren (2007) *Både och - en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav*. Stockholm: Försvarsmakten.

Förteckning över tidigare rapporter till ESO

2009

- Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga?
- Regelverk och praxis i offentlig upphandling.
- Invandringen och de offentliga finanserna.
- Fyra dyra fonder? Om effektiv förvaltning och styrning av AP-fonderna.
- Lika skola med olika resurser? En ESO-rapport om likvärdighet och resursfördelning.
- En kår i kläm – Läraryrket mellan professionella ideal och statliga reform ideologier.

2003

- Skolmisslyckande - hur gick det sen?
- Politik på prov - en ESO-rapport om experimentell ekonomi.
- Precooking in the European Union - the World of Expert Groups.
- Förtjänst och skicklighet om utnämningar och ansvarsutkrävande av generaldirektörer.
- Bostadsbyggandets hinderbana - en ESO-rapport om utvecklingen 1995 – 2001.
- Axel Oxenstierna - Furstespegel för 2000-talet.

2002

- "Huru ska statsverket granskas?" - Riksdagen som arena för genomlysning och kontroll.
- What Price Enlargement? implications of an expanded EU.
- Den svenska sjukan - sjukfrånvaron i åtta länder.
- Att bekämpa mul- och klövsjuka en ESO-rapport om ett brännbart ämne.
- Lärobok för regelnissar - en ESO-rapport om regelhantering vid avregleringar.
- Att hålla balansen - en ESO-rapport om kommuner och budgetdisciplin.
- The School's Need for Resources - A Report on the Importance of Small Classes.
- Klassfrågan - en ESO-rapport om lärartätheten i skolan.
- Staten fick Svarte Petter - en ESO-rapport om bostadsfinansieringen 1985-1993.
- Hoten mot kommunerna - en ESO-rapport om ansvarsfördelning och finansiering i framtiden.

2001

- Mycket väsen för lite ull - en ESO-rapport om partnerskapen i de regionala tillväxtavtalen.
- I rikets tjänst - en ESO-rapport om statliga kårer.
- Rättvisa och effektivitet - en ESO-rapport om idéanalys.
- Nya bud - en ESO-rapport om auktioner och upphandling.
- Betyg på skolan - en ESO-rapport om gymnasieskolorna.
- Konkurrens bildar skola - en ESO-rapport om friskolornas betydelse för de kommunala skolorna.
- Priset för ett större EU - en ESO-rapport om EU:s utvidgning.

2000

- Att granska sig själv - en ESO-rapport om den kommunala miljötillsynen.
- Bra träffbild, fast utanför tavlan - en ESO-rapport om EU:s strukturpolitik.
- Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk utbildning.

- En svartvit arbetsmarknad? - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete.
- Privilegium eller rättighet? - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
- Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av Sverige.
- Kroppen eller knoppen? - en ESO-rapport om idrotts-gymnasierna.
- Studiebidraget i det långa loppet.
- 40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demo-grafiska utmaningar.

1999

- Dagens och drivkrafter - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar.
- Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor.
- En akademisk fråga - en ESO-rapport om rankning av C-uppsatser.
- Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption.
- Samhällets stöd till de äldre i Europa - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga tjänster.
- Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande.
- Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statlig omvandling och avveckling.
- Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner.
- Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet.
- Med backspeglarna som kompass - om svensk musikexport 1974 – 1999.
- Med backspeglarna som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess.

1998

- Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag.
- Kommittéerna och bofinken - kan en kommitté se ut hur som helst?

- Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium.
- Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet.
- Arbetsförmedlingarna - mål och drivkrafter.
- Kommuner Kan! Kanske! - om kommunal välfärd i framtiden.
- Vad kostar en ren? - en ekonomisk och politisk analys.

1997

- Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken.
- Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget?
- Lönar sig arbete?
- Egenföretagande och manna från himlen.
- Jordbruksstödet - efter Sveriges EU-inträde.

1996

- Kommunerna och decentraliseringen - Tre fallstudier.
- Novemberrevolutionen - om rationalitet och makt i beslutet att avreglera kreditmarknaden 1985.
- Kan myndigheter utvärdera sig själva?
- Nästa steg i telepolitiken.
- Reglering som spel - Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling? - En principdiskussion.

1995

- Kapitalets rörlighet Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat Europa.
- Generationsräkenskaper.
- Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter.
- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet sportfiske.
- Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB.
- Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten inom skolan, vården och omsorgen.

- Hushållning med knappa naturresurser Exemplet allemansrätten, fjällen och skotertrafik i naturen.
- Företagsstödet Vad kostar det egentligen?
- Försvarets kostnader och produktivitet.

1994

- En effektiv försvarspolitik? Fredsvinst, beredskap och återtagning.
- Skatter och socialförsäkringar över livscykel En simuleringsmodell.
- Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder.
- Fördelningseffekter av offentliga tjänster.
- En Social Försäkring.
- Valfrihet inom skolan Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation.
- Skolans kostnader, effektivitet och resultat En branschstudie.
- Bensinskatteförändringens effekter.
- Budgetunderskott och statsskuld Hur farliga är de?
- Den svenska insolvensrätten Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m.
- Det offentliga stödet till partierna Inriktning och omfattning.
- Den offentliga sektorns produktivitet 1980 – 1992.
- Kvalitet och produktivitet - Teori och metod för kvalitetsjusterande produktivitetmått.
- Kvalitets- och produktivitet utvecklingen i sjukvården 1960 – 1992.
- Varför kulturstöd? Ekonomisk teori och svensk verklighet.
- Att rädda liv Kostnader och effekter.

1993

- Idrott åt alla? Kartläggning och analys av idrottsstödet.
- Social Security in Sweden and Other European Countries Three Essays.
- Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken.
- Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen?

- Presstödetts effekter en utvärdering.

1992

- Statskulden och budgetprocessen.
- Press och ekonomisk politik tre fallstudier.
- Kommunerna som företagsägare - aktiv koncernledning i kommunal regi.
- Slutbudsmetoden ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikter.
- Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning.
- Statliga bidrag motiv, kostnader, effekter?
- Vad vill vi med socialförsäkringarna?
- Fattighetsfällor.
- Växthuseffekten slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken.
- Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken eller tvärtom?
- Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdesskatten.

1991

- SJ, Televerket och Posten bättre som bolag?
- Marginaleffekter och tröskeleffekter barnfamiljerna och barnomsorgen.
- Ostyriga projekt att styra stora kommunala satsningar.
- Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården vad blir effekterna?
- Skogspolitik för ett nytt sekel.
- Det framtida pensionssystemet två alternativ.
- Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster.
- Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor.
- Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning.

1990

- Läkemedelsförmånen.
- Sjukvårdskostnader i framtiden vad betyder åldersfaktorn?

- Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall.
- Skola? Förskola? Barnskola?
- Bostadskarriären som en förmögenhetsmaskin.

1989

- Arbetsmarknadsförsäkringar.
- Hur ska vi få råd att bli gamla?
- Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring - city-kommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö.
- Bostadsstödet - alternativ och konsekvenser.
- Produktivitetsmätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet.
- Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje? En jämförelse mellan Norge och Sverige.
- Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet.
- Beställare-utförare - ett alternativ till entreprenad i kommuner.
- Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" - en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor.
- Hur man mäter sjukvård - exempel på kvalitet- och effektivitetsmätning.

1988

- Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning.
- Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion.
- Alternativ i jordbrukspolitiken.
- Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting.
- Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheten från en besparings-teknik.
- Subventioner i kritisk belysning.
- Prestationer och belöningar i offentlig sektor.
- Produktivitet utveckling i kommunal barnomsorg.
- Från patriark till part - spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare.
- Kvalitetsutveckling inom den kommunala barnomsorgen.

1987

- Integrering av sjukvård och sjukförsäkring.
- Produktkostnader för offentliga tjänster - med tillämpningar på kulturområdet.
- Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970-1980.
- Vägar ut ur jordbruksregleringen - några idéskisser.
- Att leva på avgifter - vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering?

1986

- Offentliga utgifter och sysselsättning.
- Produktions-, kostnads-, och produktivitet utveckling inom den offentliga finansierade utbildningssektorn 1960-1980.
- Socialbidrag. Bidragsmottagarna: antal och inkomster. Socialbidragen i bidragssystemet.
- Regler och teknisk utveckling.
- Kostnader och resultat i grundskolan - en jämförelse av kommuner.
- Offentliga tjänster - sökarljus mot produktivitet och användare.
- Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse.
- Byråkratiseringstendenser i Sverige.
- Effekter av statsbidrag till kommuner.
- Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning.
- Samhällsekonomiskt beslutsunderlag - en hjälp att fatta bättre beslut.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet 1972-1982.

1985

- Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet - möjligheter, problem och erfarenheter.
- Sociala avgifter - problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst.
- Skatter och arbetsutbud.
- Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn.

- Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor – förstudie.
- Frivilligorganisationer alternativ till den offentliga sektorn?
- Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom den sociala sektorn 1970-1980.
- Produktions-, kostnads- och produktivitetens utveckling inom offentligt bedriven hälso- och sjukvård 1960-1980.
- Statsskuldräntorna och ekonomin effekter på den samlade efterfrågan i samhället.

1984

- Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser - en metod att främja effektivitet i offentlig tjänsteproduktion.
- Parlamentet och statsutgifterna hur finansmakten utövas i nio länder.
- Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard.
- Marginella expansionsstöd ekonomiska och administrativa effekter.
- Är subventioner effektiva?
- Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt - behov och tänkbara utformningar.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 4. Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation.
- Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster.

1983

- Administrationskostnader för våra skatter.
- Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m.
- Produktivitet i privat och offentliga tandvård.
- Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser.

- Administrationskostnader för några transfereringar.
- Driver subventioner upp kostnader - prisbildningseffekter av statligt stöd.
- Minskad produktivitet i offentlig sektor - en studie av patent- och registreringsverket.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott.
- Enhetligt barnstöd? några variationer på statligt ekonomiskt stöd till barnfamiljer.
- Staten och kommunernas expansion några olika styrmedel.

1982

- Ökad produktivitet i offentlig sektor - en studie av de allmänna domstolarna.
- Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena.
- Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken.
- Inkomstomfördelningseffekter av livsmedelssubventioner.
- Perspektiv på besparingspolitiken.

överväga att öppna upp dagens slutna utbildningssystem så att Försvarsmakten kan tillföras externt erkänd kompetens med olika bakgrund och kunskaper. Vidare anser de att dagens karriärsystem – med dess ensidiga fokusering på militära grader – bör ersättas med ett system där karriär och positioner kopplas till en befattning (och inte till en individuell grad) på samma sätt som inom stora delar av yrkeslivet i övrigt.

Frågan om professioners ställning och betydelse för styrningen av offentliga verksamheter är av generellt intresse. ESO har därför initierat studier om dessa förhållanden även inom andra områden som skolan och hälso- och sjukvården.

Arbetet med denna rapport har följts av en referensgrupp bestående av personer med god insikt i dessa frågor. Gruppen har letts av generaldirektör Yvonne Gustafsson, ledamot i ESO:s styrelse. Som alltid i ESO-sammanhang, ansvarar dock författarna själva för innehåll, slutsatser och förslag i rapporten. Det är min förhoppning att denna rapport ska kunna bidra till den pågående diskussionen om försvarets kompetensförsörjning.

Stockholm i maj 2010

Lars Heikensten
Ordförande för ESO

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23387-0