Läsvärt om den svenska Afghanistaninsatsen

av Douglas Brommesson

TITEL:
Strategic Colonels – The Discretion of Swedish Force Commanders in Afghanistan 2006–2013
FÖRFATTARE:
Magnus Johnsson
FÖRLAG:
Uppsala Universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

LÄNGE HAR DEN statsvetenskapliga forskningen om politiskt beslutsfattande verkat åtskild från den krigsvetenskapliga forskningen om militärt beslutsfattande. Märkligt kan tyckas, inte minst givet att den militära verksamheten rymmer de mest långtgående exemplen av politiska beslut och att den militära verksamheten i sin tur ofta ger upphov till nya politiska beslut. Som ett av den krigsvetenskapliga kanons främsta standardverk uttryckt saken: krig är bara fortsättningen på politiken med andra medel (von Clausewitz 1832).

Denna brist till trots är det icke desto mindre glädjande att se att ett antal svenska studier de senaste åren har tagit den bristande kopplingen i tidigare forskning mellan politiskt och militärt beslutsfattande ad notam och gjort viktiga överbryggande insatser. Ett gott exempel är Magnus Johnssons doktorsavhandling. I juni 2017 hade jag förmånen att som av Uppsala universitet utsedd fakultetsopponent granska och tillsammans med författaren diskutera studien vid disputationen. Jag vill här först sammanfatta studiens argument, dess upplägg och huvudsakliga resultat för att sedan återvända till några av de kritiska synpunkter jag lyfte vid disputationen, för att avslutningsvis ge ett sammanfattande omdöme.

Sammanfattning

Magnus Johnsson tar sin utgångspunkt i det handlingsutrymme (eng. discretion) tjänstemän på fältet (eng. street-level bureaucrats) har i implementeringen av ett beslut, antingen det handlar om socialarbetare och poliser eller universitetslärare och deras närmaste överordnade (eng. managers). Dessa tjänstemän befinner sig ofta i en situation där de är frikopplade från sina överordnade och måste fatta självständiga beslut, med politiska konsekvenser, utifrån de riktlinjer de har fått.

Johnsson argumenterar för att den typ av handlingsutrymme som de tjänstemän vi stöter på i vardagen har – och därmed potentiellt sett också de problem som handlingsutrymmet är associerat med – också är relevanta i analyser av militära enheter på fältet. I en tillämpning av implementeringslitteraturen förstår Johnsson med andra ord den militära personalen på fältet som tjäns-

temän som implementerar politiska beslut. Och denna militära personal leds av en chef för det aktuella förbandet som befinner sig mellan t ex en patrull ute på ett uppdrag och den centrala ledningen, såväl den militära som den civila. En sådan chef kan vi med hjälp av implementeringslitteraturen förstå som en manager (mellanchef) som har en nyckelroll eftersom han eller hon har att tolka en övergripande policy eller uppdragsbeskrivning och omsätta dessa i konkreta order till patruller, kompanier eller andra enheter.

Cheferna är därmed att förstå som transitpunkter där en övergripande policy omformas till en order för konkret handling. Utifrån denna bakgrund formulerar Johnsson ett huvudsyfte för studien enligt vilket han ”avser att främja vår förståelse av militära förband som politiska enheter i allmänhet och militära chefer som politiska aktörer i synnerhet”.

Huvudsyftet preciseras närmare utifrån det val av fall Johnsson gör. Han studerar nämligen den svenska Afghanistanstyrkans samtliga 13 chefer (13 individer som förde befäl över totalt 14 rotationer). Det andra syftet är därför ”att analysera den svenska styrkan i Afghanistanoperationen på ett vetenskapligt och strukturerat sätt”. För det tredje vill Johnsson också ge ett teoretiskt bidrag genom att ”utveckla begreppet handlingsutrymme”. Detta tredje syfte är en konsekvens av studiens utgångspunkt, och också en konsekvens av de svagheter Johnsson menar att tidigare definitioner av begreppet lider av. Dessa syften mynnar till sist ut i studiens frågeställning:

- Vilket handlingsutrymme har svenska chefer haft när de har omsatt ”top-down”-styrning i handling på fältet i Afghanistan?

Frågeställningen ska enligt Johnsson förstås i beskrivande termer, ambitionen är alltså att beskriva vilket handlingsutrymme cheferna har haft, inte att förklara hur handlingsutrymmet har uppstått. Nu är det emellertid bara i handböcker i metodlära denna distinktion kan upprätthållas till fullo, och som jag återkommer till finns det exempel där studien i alla fall indirekt ger också förklarande bidrag.

Studiens teoretiska utgångspunkter bygger på en tudelad ansats enligt vilken Johnsson argumenterar för att vi dels måste studera frågan utifrån och in genom en studie av de formella organisatoriska betingelser cheferna har haft att arbeta utifrån, dels måste studera frågan inifrån och ut genom en studie av deras subjektiva förståelse av graden av handlingsutrymme. Ett viktigt argument för denna tudelade ansats är att vi behöver öppna upp vad som i litteraturen metaforiskt betraktats som en svart låda. Den svarta lådan syftar här på att managers i litteraturen om byråkrater på fältet (street-level bureaucrats) har betraktats som en homogen grupp med gemensamma kännetecken, men utan någon individuell logik. Enligt detta synsätt har forskarna inte behövt öppna upp denna svarta låda och se vad som finns inuti, d v s studera de enskilda cheferna. Johnson vänder sig mot detta synsätt och menar att perceptionerna hos de enskilda cheferna, i hans fall militära chefer, måste studeras på individuell nivå för att man ska förstå hur dessa uppfattar och använder sig av sitt handlingsutrymme.

Johnssons tudelade ansats är också argumentet för att vi behöver förena holistiska ambitioner med individualistiska ambitioner. Holismen motiverar Johnsson att studera de strukturer som omger aktörerna (läs cheferna), och den metodologiska individualismen motiverar honom att studera chefernas per-

ceptioner av strukturen och det handlingsutrymme strukturerna skapar eller begränsar. Johnssons angreppssätt kan här beskrivas i termer av epistemologisk eklekticism.

På mer operativ nivå utvecklar Johnsson ett analysschema bestående av fyra huvudsakliga kategorier som kan anta olika värden som pekar i riktning mot antingen ökat eller minskat handlingsutrymme. Det handlar för det första om hur relationerna mellan över- och underordnade ser ut i termer av enhetligt eller delat befäl; för det andra, hur aktivt eller passivt befälsmakten utövas; för det tredje i vilken grad uppdraget specificeras, både i meningen vad uppdraget går ut på och i meningen hur det ska utföras; samt, för det fjärde, hur flexibla de resurser cheferna tilldelas är.

Rör vi oss vidare till avhandlingens metodologiska angreppssätt ser vi hur den tudelade epistemologin får konsekvenser för de materialtyper och metoder Johnsson använder sig av. Det handlar i huvudsak om två typer av material och två metoder som avrapporteras i två delstudier. I den första delstudien betraktas cheferna från ett utifrånperspektiv och här används offentligt tryck från Försvarsmakten, regeringen samt från Nato och ISAF för att söka svar på forskningsfrågan utifrån ett strukturellt perspektiv. För den andra delstudien som gäller frågan om handlingsutrymme från ett aktörscentrerat inifrånperspektiv används ett stort intervjumaterial där totalt 130 befattningshavare har intervjuats men där intervjuerna med samtliga 13 chefer intar en mer framskjuten plats i analysen.

Resultaten från de båda delstudierna är i mycket hög grad samstämmiga, i en riktning som i lika hög grad står i strid med de teoretiska förväntningar Johnsson tidigare har specificerat i sitt teorikapitel. Båda delstudierna visar att cheferna har haft ett mycket stort handlingsutrymme till sitt förfogande. Detta har i formellt hänseende berott på:

1) ett tudelat befäl från dels den svenska insatsledningen, dels den multinationella ledningen av ISAF,
2) ett tämligen passivt utövande av detta tudelade befäl,
3) en synnerligen ospecificerad uppdragsbeskrivning, där det ofta är oklart om någon vet om det överhuvudtaget finns någon tanke med den svenska närvaron och slutligen
4) en över tid tilltagande blandning av resurser som kunde användas för olika syften som chefen kunde specificera på egen hand.

Denna entydiga bild till trots pekar Johnsson också på en del intressanta variationer i hur de enskilda cheferna har uppfattat och använt sig av handlingsutrymmet.

Sammantaget drar Johnsson slutsatsen att det stora handlingsutrymmet har gett cheferna en oproportionerligt stor roll i implementeringskedjan från regering ut till den enskilda soldaten. När varken den politiska ledningen eller den militära ledningen tagit ett steg framåt och utövat sitt befäl eller chefskap har istället cheferna på fältet fått ta ett mycket stort ansvar för synnerligen strategiska implementeringsbeslut. De har med författarens egna ord blivit strategiska överstar.

Så långt studiens huvudsakliga utformning och resultat. Låt mig nu rikta uppmärksamheten mot några punkter där jag menar att författaren hade kunnat dra analysen ett par steg längre och på så sätt möjligen kunnat uppnå mer nyanserade och mer fingradiga slutsatser.

Individer i ett politiskt sammanhang

Johnsson argumenterar för två centrala poänger som formar hela avhandlingen. För det första att en individuell beslutsfattare befinner sig i ett politiskt eller byråkratiskt sammanhang som sätter ramar för individens handlingsutrymme (utifrånperspektivet) och för det andra att olika individuella beslutsfattare tolkar och använder sig av sitt handlingsutrymme på olika sätt (inifrånperspektivet). Detta är också argumentet för studiens disposition med de två delstudierna. Medan jag helt och fullt instämmer med relevansen av denna eklektiska utgångspunkt menar jag att Johnson hade kunnat göra mer för att i större utsträckning fånga den politiska styrningen av cheferna och också för att fånga betydelsen av chefernas varierande ingångsvärde för deras tolkning av handlingsutrymmet och för deras beslutsfattande.

På den politiska nivån studerar Johnsson i stor utsträckning propositioner, budgetförslag och formella uppdragsbeskrivningar. I dessa delar är Johnsson noggrann och har helt uppenbart uträttat ett gediget empiriskt fotarbete. Trots detta dröjer det sig kvar en undran hos mig som läsare om detta material, hur relevant det än är, är tillräckligt för att man ska kunna uttala sig om vad som försiggått på den politiska nivån. Som statsvetare vet vi att mycket av det dagliga politiska arbetet sker genom informell påverkan och förhandlingar, mycket i enlighet med nätverksstyrning snarare än linjestyrning, ibland sker det politiska arbetet också genom icke-agerande för att beslutsfattaren helt ska slippa från ett direkt ansvar. När så Johnson – och här, ska det medges, är att han i gott sällskap av Afghanistanutredningen – menar att den politiska styrningen var frånvarande eller i bästa fall oklar är det lätt att hålla med honom på basis av det formella material han studerat. Men vad hände bakom kulisserna, vad uttrycktes i försvarsdepartementets löpande kontakter med försvarsledningen och vilka signaler skickade de olika överbefälhavare som var aktuella under undersökningsperioden vidare i de personliga samtal de hade med cheferna på plats i Afghanistan?

Här framgår det i Johnsons framställning att det förekom frekventa kontakter mellan den politiska och militära ledningen hemma i Sverige och mellan den militära ledningen i Stockholm och förbandsledningen på plats i Afghanistan, men som läsare hade jag gärna sett att författaren hade dragit analytiska konsekvenser av denna iakttagelse och med andra metoder än enbart analys av offentligt tryck sökt svar på de här föreslagna frågorna.

På förbandsnivån växer genom intervjuerna med förbandscheferna och genom Johnsons egna noteringar kring deras bakgrund och agerande på fältet, fram en bild av en tämligen heterogen skara. Johnsons övergripande slutsats i delstudien som utgår från chefernas inifrånperspektiv är alltså att de hade en stor samsyn i att deras handlingsfrihet var stor. Samtidigt visar Johnson, ibland explicit men oftast implicit, att det finns betydande skillnader mellan cheferna. Det gäller deras bakgrund, men det gäller också deras tolkning av handlingsfriheten och hur de använde sig av densamma. Här kan vi i förbigående läsa oss till att en chef med bakgrund i jägarförband väljer att bygga sin insats på små lättrörliga patruller, medan en pansaröverste istället väljer att bygga insatsen på bepansrade fordon. Detta är bara ett exempel på hur chefernas skilda bakgrunder gör att de tolkar verkligheten på olika sätt och hur därmed också insatsen på marken utformas på vitt skilda sätt.

Samtidigt som dessa saker nämns gör Johnson inga större analytiska poänger av

de individuella skillnaderna. Detta är synd eftersom skillnaderna som framkommer när Johnson öppnar den svarta lådan hade kunnat ge oss en än rikare förståelse för hur inte bara det uppfattade handlingsutrymmet spelar roll utan också hur en chefs perceptioner, den kultur denne bygger och ytterst hur han väljer att använda handlingsutrymmet, har en avgörande betydelse för implementeringen av löst formulerade policys.

Sammantaget visar Johnsons analys av politisk nivå respektive förbandsnivå prov på en stor noggrannhet och de övergripande resultaten kring en stor formell handlingsfrihet som också upplevs som stor på fältet är stabila och reliabla. Samtidigt finns här intressanta variationer på såväl politisk nivå som förbandsnivå som hade kunnat nyansera analysen ytterligare och som mer tydligt hade kunnat visat på individens roll i ett politiskt och militärt sammanhang.

Sammanfattande omdöme

En grundläggande indikator för att kunna bedöma en avhandlings värde är att ställa frågan om jag som läsare är klokare efter att ha läst den. På den frågan är svaret i Magnus Johnsons fall ett otvetydigt ja. Teoretiskt utvecklar Johnson vår förståelse av militära befälhavare som chefer med varierande handlingsutrymme i ett förvaltningspolitiskt sammanhang, inplacerade mellan den politiska styrningen och implementeringen av gatubyråkrater (här soldater) på fältet. Detta görs på ett innovativt och strukturerat sätt där gränserna mellan krigsvetenskap och statsvetenskap suddas ut. Men kanske står ändå det allra största bidraget att finna på den empiriska nivån där Johnson ger ett betydande bidrag till vår förståelse av (den bristande) styrningen och genomförandet av den militära insats som mer än någon annan format svenskt försvar under tiden efter sekelskiftet.

Jag har i denna anmälan sökt visa hur detta bidrag hade kunnat bli än starkare med en större analytisk medvetenhet om den politiska styrningens informella kanaler samt om chefernas individuella variationer i bakgrund och karaktärsdrag och dessas betydelse för agerandet på fältet. Denna kritik ska emellertid inte förta Johnsons betydande insats. Allt som allt utgör Johnsons avhandling ett väl utfört mästarprov som förtjänar en plats som ett av standardverken kring den svenska Afghanistaninsatsen.

Författaren är docent i statsvetenskap vid Lunds universitet.