



## Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser

Analys av militära organisationers problem och utmaningar samt förslag på civil-militära lösningar

DAVID HARRIMAN



FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Försvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. FOI ger kunderna tillgång till ledande expertis inom ett stort antal tillämpningsområden såsom säkerhetspolitiska studier och analyser inom försvar och säkerhet, bedömning av olika typer av hot, system för ledning och hantering av kriser, skydd mot och hantering av farliga ämnen, IT-säkerhet och nya sensorers möjligheter.



FOI  
Totalförsvarets forskningsinstitut  
Försvarsanalys  
164 90 Stockholm

Tel: 08-55 50 30 00  
Fax: 08-55 50 31 00

[www.foi.se](http://www.foi.se)

FOI-R--3207--SE  
ISSN 1650-1942

Användarrapport  
Maj 2011

**Försvarsanalys**

David Harriman

# Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser

Analys av militära organisationers problem och utmaningar samt förslag på civil-militära lösningar

Omslag: Scanpix

Titel	Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser – analys av militära organisationers problem och utmaningar samt förslag på civil-militära lösningar
Title	Monitoring and evaluation in multifunctional operations – analysis of military organizations' problems and challenges and suggestions for civil-military solutions
Rapportnr/Report no	FOI-R--3207--SE
Rapporttyp Report Type	Användarrapport/User report
Månad/Month	Maj/May
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	50 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarmakten/Swedish Armed Forces
Projektnr/Project no	E11109
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Division for Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

## Sammanfattning

Att fredsfrämjande insatser numera är multifunktionella har inneburit en betydande omstöpning av deras karaktär: mandatet är bredare (stöd till fredsprocesser och säkerhetssektorreform kombineras t.ex. med återuppbyggnadsarbete och militära operationer), faserna är parallella och en mängd olika aktörer arbetar ofta samtidigt i insatsområdet. Detta har skapat ömsesidiga beroenden mellan intervenerande aktörer, inte minst civila och militära, och ökat behovet av harmonisering och koordinering mellan dem. Dessa förändrade förutsättningar ställer i sin tur höga krav på att aktörer har förmåga att anpassa sig till dem. När det gäller uppföljning och utvärdering förefaller så inte vara fallet i dag. Inte minst inom den militära sektorn finns ett betydande utvecklingsbehov där erfarenheter från bl.a. Afghanistan visat på betydande brister i uppföljnings- och utvärderingsprocessen. För att adressera detta behov är det först och främst viktigt att undersöka vilka problem och utmaningar som multifunktionella insatser, och de insatsmiljöer som de genomförs i, medför för militära organisationer. För det andra är det viktigt att undersöka hur de kan lösas. Då insatsers multifunktionella karaktär ökar behovet av koordinering mellan civila och militära aktörer finns särskild anledning att undersöka hur och i vilken utsträckning civil-militära samverkanslösningar kan adressera existerande problem och utmaningar. Föreliggande studie syftar således till att 1) sammanställa problem och utmaningar som militära organisationer har att ta hänsyn till avseende uppföljning och utvärdering, och 2) undersöka hur civil-militära lösningar kan bidra till att hantera dem.

Existerande problem och utmaningar kan delas in i ett externt respektive ett internt perspektiv. Det externa perspektivet kännetecknas av att det är strukturellt och omfattar bl.a. avsaknad av tydliga strategier; abstrakta målsättningar; politiska förutsättningar; och snabbföränderlig miljö. Det interna perspektivet kännetecknas av att det är aktörsorienterat och omfattar bl.a. arbetssätt och utvärderingslogik; fokus på motståndare snarare än insatsmiljö och konfliktkontext; bristande koppling mellan operationella faser (operationsdesign, planering och utvärdering); och övertro på kvantitativa data och metoder. Både de externa och interna problemen och utmaningarna är komplexa och svåra att

hantera. Samtidigt är det nödvändigt att detta sker och i det avseendet utgör föreslagna lösningar, dvs. *District Stability Framework* (DSF) och civil-militär samutvärdering, exempel på hur det kan ske. Dessa båda lösningar kan framförallt ge militära organisationer ett systemperspektiv på insatserna; öka deras kontextuella förståelse för aktuellt konfliktområde; stärka kopplingen mellan operationella faser; samt öka intervenerande aktörers förmåga att hantera insatsers politiska förutsättningar.

Dock måste de potentiellt positiva effekterna med DSF och civil-militär samutvärdering verifieras i empiriska studier innan deras tillämpbarhet kan bedömas. Därtill är det viktigt att vara realistisk i förväntningarna av vad metoder och verktyg i allmänhet och föreslagna lösningar i synnerhet kan åstadkomma då strategiska och politiska prioriteringar i första hand är det som påverkar insatser och därmed utvärderingarna av dem. Likväl utgör DSF och civil-militär samutvärdering ett första viktigt steg som skulle kunna möjliggöra en nödvändig förändring av militära organisationers förhållningssätt till uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser.

Nyckelord: Multifunktionella insatser, Uppföljning, Utvärdering, Problemanalys, Lösningar, District Stability Framework, Civil-militär samutvärdering.

## Summary

The fact that contemporary peace support operations are multifunctional has meant a significant recasting of their character: the mandates are broader (support to peace processes and security sector reform is e.g. combined with reconstruction activities and military operations), phases are parallel and a multitude of different actors are often working simultaneously in the operations area. This has created mutual dependencies between intervening actors, not least between civilian and military ones, and increased the need for harmonization and coordination between them. In turn, these altered circumstances demand that actors are able to adjust to them. Concerning monitoring and evaluation, this is currently not the case. Especially within the military sector the need for development is vast. Experiences from inter alia Afghanistan has indicated significant deficiencies in the monitoring and evaluation processes. In order to address this need, it is first of all important to investigate the problems and challenges that multifunctional operations, and the environment in which they are obtained, pose to military organizations. Secondly, it is important to investigate how they can be solved. Since the multifunctional character of operations increase the need for coordination between civilian and military actors it is particularly important to investigate how, and to what extent, civil-military solutions can address existing problems and challenges. This study thus aims to 1) compile problems and challenges that military organizations need to relate to concerning monitoring and evaluation, and 2) investigate how civil-military solutions can help manage them.

Existing problems and challenges can be divided into an external and internal perspective respectively. The external perspective is structural and inter alia encompasses lack of clear strategies; intangible objectives; political prerequisites; and a rapidly changing environment. The internal perspective is actor-oriented and inter alia encompasses modus operandi and evaluation logic; focus on opponents rather than operational environment and conflict context; lacking connection between operational design, planning and evaluation; and overconfidence and quantitative data and methods. Overall, these problems and

challenges are complex and difficult to manage. At the same time, this needs to be done and in that regard proposed solutions, i.e. *District Stability Framework* (DSF) and civil-military joint evaluations, constitute interesting examples of how it can be achieved. The solutions can inter alia provide military organizations with a system-wide perspective on operations; increase their contextual awareness of the conflict at hand; increase the connection between operational phases, and increase intervening actors ability to handle the political prerequisites of peace support operations.

However, the potentially positive effects of DSF and civil-military joint evaluations must be further verified in empirical studies before their applicability can be fully established. It also important to be realistic about what methods and tools in general and proposed solutions in particular actually can achieve since strategic and political priorities are factors that crucially affect operations and, consequently, the evaluations of them. Still, DSF and civil-military joint evaluations constitute a first step that could enable necessary change of military organizations' approach to monitoring and evaluation in multifunctional operations.

Key words: Multifunctional operations, Monitoring Evaluation, Problem analysis, Solutions, District Stability Framework, Civil-military joint evaluations

# Innehållsförteckning

<b>Förord</b>	<b>10</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>11</b>
1.1 Syfte .....	12
1.2 Avgränsningar .....	13
1.3 Metod och material .....	13
1.4 Disposition .....	14
<b>2 Begreppsdiskussion – uppföljning och utvärdering</b>	<b>15</b>
<b>3 Problem/utmaningar avseende uppföljning och utvärdering</b>	<b>18</b>
3.1 Externa problem och utmaningar .....	19
3.1.1 Strategiska förutsättningar .....	19
3.1.2 Politiska förutsättningar .....	20
3.1.3 Parallella faser .....	20
3.1.4 En mängd civila och militära aktörer i insatsområdet .....	21
3.1.5 Snabbföränderlig insatsmiljö .....	21
3.2 Interna problem och utmaningar .....	22
3.2.1 Det militära insatsperspektivet .....	22
3.2.2 Målsättningar svåra att operationalisera .....	23
3.2.3 Stupröriformering längs funktioner och operationslinjer .....	24
3.2.4 Bristande koppling mellan operationella faser .....	24
3.2.5 Övertro på kvantitativa data och metoder .....	26
<b>4 Vägen framåt – förslag på möjliga lösningar</b>	<b>28</b>
4.1 District Stability Framework (DSF) .....	28
4.1.1 DSF:s olika steg .....	29
4.1.2 Problem och utmaningar som DSF kan lösa .....	33
4.2 Civil-militär samutvärdering .....	38
4.2.1 Problem och utmaningar som samutvärderingar kan lösa .....	38
4.2.2 Problem och utmaningar med samutvärderingar .....	40
4.2.3 Kommentar .....	42
<b>5 Slutsatser</b>	<b>43</b>



5.1	Sammanfattning.....	43
5.2	Slutsatser.....	44
	<b>Förkortningar</b>	<b>46</b>
	<b>Referenser</b>	<b>48</b>



## Förord

Föreliggande studie är en del av projektet Ledning i multifunktionella insatser (LMI) som Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) utför på uppdrag av Försvarsmakten (FM). Projektet är treårigt och syftar till att tillhandahålla Försvarsmakten med forskning och stöd till konceptutveckling rörande ledning i multifunktionella insatser. Målsättningen är att undersöka hur förutsättningar för ledning påverkas av samtida fredsfrämjande insatsers multifunktionella karaktär.

Författaren vill uttrycka ett stort tack till Sara Bandstein som granskat rapporten och till Anders Norén, Markus Derblom och Jenny Lindoff som bidragit med viktiga kommentarer och förslag på förbättringar. Eventuella kvarvarande fel och brister är författarens ansvar.

David Harriman

Stockholm, maj 2011

# 1 Inledning

*If the first casualty of war is truth then the second may well be perspective. Nothing is more chaotic than armed conflict or more profoundly in need of sound methodologies to evaluate the international community's efforts to intervene and resolve armed conflict. Yet a conflict zone presents an environment antithetical to the systematic ordering of causality and epistemology towards which evaluation aspires. One of an evaluator's most daunting propositions is to enter the chaos and tragedy in the aftermath of armed conflict and find a way to gauge progress or regression amongst all that seems senseless and lost.<sup>1</sup>*

Uppföljning och utvärdering av fredsfrämjande insatser är ett område som vuxit starkt i betydelse inom det internationella samfundet de senaste åren: dels beroende på de stora ekonomiska, mänskliga och politiska resurser som investeras i dem, dels beroende på insatsernas ökade komplexitet. Att följa upp och utvärdera fredsfrämjande insatser är en förutsättning för att kunna bedöma effekter av dem (både avsedda och oavsedda), beräkna kostnadseffektivitet, dra lärdomar inför framtida aktiviteter och insatser samt säkerställa deras relevans och bärkraft.

Samtida fredsfrämjande insatser är i hög grad multifunktionella. Multifunktionella insatser kännetecknas av att de har breda mandat och omfattar en rad komplexa funktioner, t.ex. reformering av säkerhetssektor, stöd till freds- och försoningsprocesser, uppbyggnad av statsinstitutioner samt skapande av säkra miljöer.<sup>2</sup> För att utföra dessa uppgifter krävs en mix av civila, militära och polisiära kapaciteter, t.ex. bistånd, diplomati, humanitär assistans, militära förband och poliser, som agerar parallellt i insatsen.<sup>3</sup> Multifunktionella insatser skiljer sig därmed tydligt från traditionella militära insatser i det att den militära komponenten bara är en av flera samtidigt närvarande komponenter och att den övergripande målsättningen är allomfattande (t.ex. en hållbar stat). Detta skapar ömsesidiga beroenden mellan civila och militära aktörer, och ett ökat behov av harmonisering och koordinering mellan dem.<sup>4</sup> Framförallt ställer det höga krav på att intervenerande aktörer har förmåga att hantera dessa förändrade förutsättningar, vilket inte minst gäller uppföljning och utvärdering. I dagsläget förefaller dock inte så vara fallet. Inte minst inom den militära sektorn finns ett betydande utvecklingsbehov där erfarenheter från exempelvis Natos insats i Afghanistan visat på betydande brister i uppföljnings- och utvärderings-

---

<sup>1</sup> Schumacher (2007) s. 45.

<sup>2</sup> Eriksson (1998) s. 9; Lindoff & Hull (2010) s. 15-16.

<sup>3</sup> Lindoff et al. (2010) s. 20; Lindoff & Hull (2010) s. 15-16.

<sup>4</sup> Se t.ex. Couzens et al. (2008) s. 4; Lindoff & Hull (2010) s. 15 för en liknande hypotes. Se även de Coning & Friis (2011) för en delvis avvikande uppfattning.

processen.<sup>5</sup> Frågan som väcks är därför vilka problem och utmaningar som multifunktionella insatser, och de insatsmiljöer som de genomförs i, medför för uppföljning och utvärdering. Denna fråga är särskilt viktig ur ett svenskt försvarsmaktsperspektiv då Försvarsmaktens enhet för konceptutveckling (FMKE) initierat ett arbete med att ta fram ett analytiskt och operativt koncept för utvärdering. En sammanställande analys av kända problem och utmaningar utgör en central utgångspunkt för ett sådant arbete.

För att tillgodose föreliggande utvecklingsbehov är det även viktigt att undersöka hur identifierade problem och utmaningar kan hanteras. Givet att multifunktionella insatser ökar behovet av harmonisering och koordinering mellan civila och militära aktörer finns det särskild anledning att undersöka hur och i vilken utsträckning civil-militära samverkanslösningar kan bidra till att hantera dem.

## 1.1 Syfte

Studiens syfte är *att sammanställa kända problem och utmaningar* som militära organisationer står inför när det gäller uppföljning och utvärdering i multifunktionella internationella insatser samt *undersöka hur civil-militära lösningar* kan bidra till att hantera dessa problem och utmaningar.

Som redan antytts är studiens utgångspunkt att multifunktionella insatser erfordrar ökad koordinering och harmonisering mellan civila och militära aktörer eftersom varje aktör är del av ett större sammankopplat system (den multifunktionella insatsen). Därför har de lösningar som diskuteras i föreliggande studie, *District Stability Framework* (DSF) och civil-militär samutvärdering, delvis valts ut för att de möjliggör detta. DSF är ett allomfattande management- och utvärderingsverktyg för stabilitetsinsatser som tillämpats i bl.a. Afghanistan och som omfattar en strukturerad uppföljnings- och utvärderingsprocess. DSF är utformat för befolkningscentrerade multifunktionella insatser och upprorsbekämpning (eng. *Counter-insurgency*). Det förefaller därför vara relevant att undersöka hur verktyget kan hantera problem och utmaningar som är kopplade till den typen av insatser, inte minst då flertalet av dem återfunnits inom ramen för insatsen i Afghanistan. Civil-militär samutvärdering är en typ av utvärdering som fortfarande är relativt oprövad. Civil-civila samutvärderingar har dock genomförts under relativt lång tid inom utvecklingssektorn, i huvudsak som en respons på att olika utvecklingsorganisationers aktiviteter, och effekterna av dem, varit nära sammankopplade med varandra vilket minskat utrymmet för enskilda utvärderingar. En liknande situation finns för civila och militära aktörer i multifunktionella insatser och därför förefaller det relevant att undersöka hur civil-militära samutvärderingar kan adressera relaterade problem och utmaningar.

---

<sup>5</sup> Downes-Martin (2010); Harriman & Lackenbauer (2010)

Att fokus ligger på dessa två lösningar ska inte ses som ett definitivt svar på alla problem och utmaningar som identifieras i denna studie utan som en viktig avgränsning. DSF och civil-militär samutvärdering inkluderar element som kan adressera ett flertal kända problem och utmaningar, t.ex. undermålig kulturell förståelse och bristande koppling mellan olika operationella faser (se vidare avsnitt 3.1 och 3.2). Dock är erfarenheterna av att använda dem relativt grunda och därför ska diskussionen om lösningar primärt ses som en idédiskussion kring möjliga handlingsalternativ.

Rapporten avser att besvara följande frågeställningar:

- Vilka problem och utmaningar skapar multifunktionella insatser för militära organisationer avseende uppföljning och utvärdering?
- Hur kan *District Stability Framework* och civil-militär samutvärdering bidra till att hantera dessa problem och utmaningar?

## 1.2 Avgränsningar

Studien fokuserar framförallt på den Nato-ledda insatsen i Afghanistan då det är den för tillfället största pågående multifunktionella insatsen. Till stor del baseras problemanalysen på denna insats.

Studien är av generell karaktär där fokus ligger på militära organisationer i allmänhet. Detta angreppssätt är delvis problematiskt eftersom militära organisationer inte är enhetliga, t.ex. finns det stora skillnader mellan olika länders försvarsorganisationer. Samtidigt är många av de multifunktionella problemen och utmaningarna gemensamma för den militära sektorn, varför det fortfarande är relevant med ett generellt förhållningssätt.

Sammanställningen av problem och utmaningar bygger på en analys av de olika dokument och forskningsrapporter (se avsnitt 1.3.) som gjorts i studien. Dock kan det finnas andra problem och utmaningar som inte täcks in i dessa studier och därför aspirerar inte problemsammanställningen på att vara heltäckande. Syftet med sammanställningen är att ge en översiktlig bild av de mest omfattande problemen och utmaningarna.

## 1.3 Metod och material

Studien har genomförts som en kvalitativ litteraturstudie med utgångspunkt i aktuell forskning på området. Huvudkällor i det avseendet har varit material från Development Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD/DAC), det internationella samarbets- och konceptutvecklingsprojektet *Multinational Experiment 6* (MNE6), United States

Agency for International Development (USAID), Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Därtill har Emery Brusset vid Channel Research<sup>6</sup> konsulterats vad gäller val av de lösningar som diskuteras i studien. Brusset har mångårig erfarenhet av arbete med uppföljnings- och utvärderingsfrågor i konfliktmiljöer.

## 1.4 Disposition

I kapitel två görs en begreppsgenomgång av studiens mest centrala begrepp, dvs. uppföljning och utvärdering. Såväl civil som militär terminologi behandlas.

I kapitel tre genomförs en analys av de problem och utmaningar som militära organisationer har att bemöta avseende uppföljning och utvärdering. Analysen är indelad i externa och interna problem och utmaningar.

I kapitel fyra behandlas två förslag på civil-militära lösningar, *District Stability Framework* (DSF) och civil-militära samutvärderingar. Först görs en genomgång av vad respektive lösning innebär, därefter vilka problem och utmaningar de kan hantera, och till sist diskuteras olika implikationer med dem.

I det sista kapitlet sammanfattas studien och de huvudsakliga slutsatserna redovisas.

---

<sup>6</sup> Channel Research är ett belgiskt konsultföretag som genomför egna utvärderingar av insatser i konfliktländer samt håller utbildningar på området. FOI samverkar bl.a. med Channel Research genom det internationella nätverket Phoenix, ett nätverk som syftar till att utveckla metoder och verktyg för uppföljning och utvärdering av bl.a. fredsfrämjande insatser.

## 2 Begreppsdiskussion – uppföljning och utvärdering

I följande kapitel görs en översikt över begreppen uppföljning och utvärdering (eng. *monitoring och evaluation*). Även om studien fokuserar på militära organisationer är det relevant att inkludera den civila sektorns definitioner av uppföljning och utvärdering eftersom dessa ligger till grund för det pågående förändringsarbetet inom den militära sektorn. Det är även viktigt för att tydliggöra skillnaden mellan den civila och militära sektorns syn på begreppen.

Inom den civila sektorn (t.ex. humanitär verksamhet och utveckling) finns en rad olika definitioner och koncept som beskriver utvärderingsverksamhet. Över tid har dock en viss harmonisering av terminologi skett där OECD/DAC kommit att bli en auktoritet på området.<sup>7</sup> Enligt OECD/DAC:s begreppsapparat definieras **uppföljning** som:

*En funktion som kontinuerligt och systematiskt insamlar data för specificerade indikatorer i syfte att ge ledningen för och huvudintressenterna i en pågående utvecklingsinsats indikationer på framsteg, grad av måluppfyllelse, och resursanvändning.<sup>8</sup>*

Uppföljning är en granskning av använda resurser och resultat av utförda aktiviteter. Vid uppföljning används vanligtvis kvantitativ data, t.ex. antal böcker som levererats till en viss skola.<sup>9</sup>

**Utvärdering** definierar OECD/DAC som:

*Den systematiska och objektiva bedömningen av ett pågående eller avslutat projekt, program eller policyinsats, dess utformning, genomförande och resultat.<sup>10</sup> Syftet är att fastställa målens relevans, måluppfyllelse, utvecklingseffektivitet, kostnadseffektivitet och bärkraft. En utvärdering bör tillhandahålla trovärdig och användbar information som gör det möjligt att införliva lärdomar i såväl mottagares som givares beslutsfattande.*

I en utvärdering kan både avsiktliga och oavsiktliga effekter beaktas. De görs ofta ad hoc, av externa utvärderare, och inkluderar både kvantitativa och kvalitativa data, t.ex. procentuell tillväxt i lokal ekonomi och fokusgrupper.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Bandstein (2010) s. 2.

<sup>8</sup> Sida/UD & OECD/DAC (2007) s. 22.

<sup>9</sup> Bandstein (2010) s. 3; Nilsson & Derblom (2009) s. 2-3.

<sup>10</sup> Sida/UD & OECD/DAC (2007) s. 17.

<sup>11</sup> Bandstein (2010) s. 3; Sida/UD & OECD/DAC (2007) s. 17.



Generellt kan två syften med uppföljning och utvärdering urskiljas: dels för att förbättra en aktörs prestation under en insats genomförande genom att utvärdera vad som fungerar/inte fungerar och varför (formativ utvärdering), dels som ett redovisningsverktyg för att informera om insatsens värde, dvs. vad spenderade resurser lett till (summativ utvärdering).<sup>12</sup>

Inom den militära sektorn har uppföljning och utvärdering traditionellt haft en annorlunda innebörd. Huvudsakligen har fokus legat på militärt orienterade outputanalyser, hotbildsanalyser och *Battle Damage Assessment* (BDA), i syfte att följa upp militära antaganden och målsättningar. Även *Lessons-Learned* och validering och certifiering av individer och förband, t.ex. i samband med övningar, har utgjort en central del av den militära utvärderingskedjan.<sup>13</sup> För att beteckna den förändring som nu skett inom den militära sektorn används istället ofta begreppet *assessment of progress*, t.ex. av Nato. Begreppet motsvarar i stora drag innebörden i de civila definitionerna av uppföljning och utvärdering. Dock har det en något smalare innebörd då det primärt omfattar effekter (resultatbaserad utvärdering), dvs. utfall och konsekvenser, men inte kriterier som t.ex. hållbarhet, relevans, samstämmighet och samordning.<sup>14</sup> Dessa kriterier är några av dem som bl.a. OECD/DAC förespråkar eftersom utvärdering av fredsfrämjande verksamhet handlar om mer än att mäta effekter.<sup>15</sup> En viktig fråga är t.ex. huruvida utförda aktiviteter, uppnådda effekter och uppsatta målsättningar är relevanta och/eller hållbara ur ett konfliktförebyggande- och fredsbyggande perspektiv. OECD/DAC:s kriterier utgör en utveckling av ursprunglig resultatbaserad utvärdering för att göra den bättre anpassad till en konfliktkontext.

Det saknas en homogen begreppsapparat både inom den civila och militära sektorn. Inte minst gäller detta de olika stegen i utvärderingskedjan där en mängd olika begrepp används av olika organisationer för att beteckna dessa. I tabell 1 presenteras fyra exempel: två civila, OECD/DAC och the *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* (IFRC), och två militära, MN6 och Nato. Sammanställningen är inte heltäckande men åskådliggör likväl den begreppsmässiga komplexitet som råder inom området. Begreppen presenteras på svenska men med de engelska översättningarna inom parentes eftersom de dokument som granskats ursprungligen är på engelska.

<sup>12</sup> Bandstein (2010) s. 3; Sida/UD & OECD/DAC (2007) s. 18; 29.

<sup>13</sup> Kessler et al. (2009) s. 4; Nilsson & Derblom (2009) s. 3.

<sup>14</sup> Se t.ex. Nato (2009).

<sup>15</sup> OECD/DAC (2008) s. 39-46.

Tabell 1. Exempel på civil och militär terminologi

<b>Definition/Organisation</b>	<b>OECD/ DAC<sup>16</sup></b>	<b>MNE<sup>17</sup></b>	<b>Nato<sup>18</sup></b>	<b>IFRC<sup>19</sup></b>
Effekt i tredje ledet (lång sikt): konsekvens av ett utfall, t.ex. läskunnigheten ökar	Konsekvens (Impact)	Slutmål (End-state)	Slutmål (End-state)	Utfall (Outcome), Output
Effekt i andra ledet (kort till medellång sikt): befolkningens användning av/exponering för en output, t.ex. ökat antal barn i skola	Utfall (Outcome)	Effekt (Effect)	Effekt (Effect)	Referenspunkt (Benchmark), Konsekvens (Impact)
Effekt i första ledet (direkt): en kvantifierbar produkt av en aktivitet/intervention, t.ex. byggda skolor	Output	Resultat (Result)	Genomförd uppgift (Task executed)	-
Aktivitet genom vilket inputs, dvs. medel och resurser, mobiliseras för att producera effekt i första ledet	Aktivitet (Activity)	Handling (Action)	Aktivitet (Activity), Uppdrag (Mission), Uppgift (Task)	Aktivitet (Activity)
Finansiella, humana och materiella resurser tillgängliga för interventionen/insatsen/operationen	Insatta resurser (Input)	Instrument (Instrument)	Capability (kapacitet), Instrument, Verktyg (Tool), Medel (Means)	Instrument (Instrument)

Denna begreppsliga komplexitet medför en betydande risk för otydlighet och förvirring när begreppen används, vilket inte minst är ett problem vid operativ samverkan. För att undvika detta används i föreliggande studie OECD/DAC:s definitioner, vars terminologi ofta används i sammanhang kopplade till uppföljning och utvärdering av insatser i konfliktområden.<sup>20</sup>

<sup>16</sup> Sida/UD & OECD/DAC (2007)

<sup>17</sup> de Carvalho & Aune (2010) s. 15-17 ; Haugevik & de Carvalho (2007) s. 10-14.

<sup>18</sup> Nato (2009) s. 11-1-11-4.

<sup>19</sup> Haugevik & de Carvalho (2007) s. 10-14.

<sup>20</sup> Se t.ex. Bennett (2010).

### **3 Problem/utmaningar avseende uppföljning och utvärdering**

Syftet med detta kapitel är att göra en sammanställning av olika kända problem och utmaningar som militära organisationer har att ta hänsyn till när det gäller uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser.

Sammanställningen baseras på rapporterade erfarenheter från olika insatser och utvärderingsuppdrag, framförallt i Afghanistan; analyser från MNE6; och militära dokument (US Army Field Manual 5-0).

Problemen och utmaningarna har kategoriserats utifrån ett externt och ett internt perspektiv. Det externa perspektivet är strukturellt och täcker in problem och utmaningar relaterade till exempelvis insatsmiljö och politiska förutsättningar. Det interna perspektivet är aktörsorienterat och täcker in problem och utmaningar kopplade till exempelvis arbetssätt, datainsamlingsmetod och insatsperspektiv. Syftet med kategoriseringen är att åskådliggöra vari problemen och utmaningarna bottnar.

Det finns inte några vattentäta skott mellan och inom perspektiven då flertalet av problemen och utmaningarna är sammankopplade. T.ex. skapar konflikters komplexa och icke-linjära karaktär (externt perspektiv) tillsammans med militära organisationers sekventiella arbetssätt (internt perspektiv) betydande utmaningar när det gäller att utvärdera långsiktiga effekter. Likaledes bidrar multifunktionella insatsers abstrakta målsättningar (externt perspektiv) till svårigheterna att operationalisera framgång på operativ och taktisk nivå (internt perspektiv). I kombination med traditionell militär utvärderingslogik och en instabil och dynamisk insatsmiljö (internt respektive externt perspektiv) kan det förklara varför militära organisationer ofta fokuserar på output snarare än utfall och konsekvenser.

Likväl är kategoriseringen fruktbar då den möjliggör en strukturerad analys av problemens och utmaningarnas karaktär, vilket är ytterst centralt för att kunna hantera dem.

## 3.1 Externa problem och utmaningar

I avsnitten nedan analyseras de externa problem och utmaningar som identifierats i granskade dokument. Viktigt att påpeka är att många av dem inte är specifika för militära organisationer utan även gäller för civila aktörer som intervenerar i konfliktzoner.

### 3.1.1 Strategiska förutsättningar

#### *Avsaknad av tydliga strategier*

Många multifunktionella insatser (i synnerhet den i Afghanistan) saknar tydligt formulerade gemensamma strategier och målsättningar. Detta kan bero på svårigheter hos deltagande länder och organisationer att enas, t.ex. på grund av skilda nationella intressen, eller på en total avsaknad av strategi. Brist på och/eller splittrad strategisk styrning samt avsaknad av gemensamma målsättningar på högre nivå försvårar för chefer på både militärstrategisk och operativ nivå att formulera motsvarande målsättningar, vilket skapar oklarheter kring delmål och syftet med olika operationer.<sup>21</sup> Det gör det i sin tur svårt för ansvarig personal att veta vad som ska följas och utvärderas.

Problemet med bristande strategisk styrning i fredsfrämjande insatser identifierades redan i Lakhdar Brahimis FN-rapport från år 2000 och är alltså elva år senare fortfarande ett olöst problem.<sup>22</sup> Det är intressant att notera att Riksrevisionen identifierat liknande problem avseende Sveriges bidrag till internationella insatser. Framförallt handlar det om oklar styrning från regeringen till utförande myndigheter och om otydliga målsättningar på medellång och lång sikt.<sup>23</sup> Problemet är alltså dubbelbottnat då det både har en nationell och internationell dimension.

#### *Abstrakta målsättningar*

Multifunktionella insatser har ofta abstrakta politiska målsättningar. I t.ex. Afghanistan ska den internationella insatsen skapa säkerhet såväl som bidra till statsbyggnad och utveckling. Dessa målsättningar är ytterst komplexa och därtill väsentligt bredare än militära organisationers traditionella målsättningar som primärt kretsar kring att föra strid och nedkämpa fiender. I kombination med otydliga strategier kan detta skapa oklarhet gällande vad en insats syftar till,

---

<sup>21</sup> Lindoff & Hull (2010) s. 16.

<sup>22</sup> På uppdrag av FN ledde den algeriske ambassadören Lakhdar Brahimi arbetet med att granska FN:s fredsfrämjande insatser. Se FN (2000).

<sup>23</sup> Riksrevisionen (2011) s. 25.

vilket återigen gör det svårt att veta vad som ska följas upp och utvärderas. Dessutom, trots att omfattande resurser investeras i multifunktionella insatser (enbart Sveriges militära bidrag till ISAF och nationella stödfunktioner kostade år 2010 en miljard kronor<sup>24</sup>) är dessa sällan i paritet till vad som krävs för att uppnå den typen av höga politiska målsättningar. Som en följd uppstår en diskrepans mellan mål, medel och metod.

### 3.1.2 Politiska förutsättningar

#### *Politiskt tryck på framgång*

Ofta finns ett starkt politiskt tryck på att multifunktionella insatser snabbt ska producera synliga resultat, dels för att stärka insatsens legitimitet (både internationell och nationell), dels för att visa på vad de stora resurser som investerats i insatserna lett till.<sup>25</sup> Detta skapar betydande utmaningar när det gäller att undvika skönmålande utvärderingar och kortsiktiga perspektiv på framgång eftersom det ger incitament att fokusera på input och output snarare än konsekvenser.

#### *Framgång och framåtskridande är relativa begrepp*

Utvärderingar är del av en internationell, regional, nationell och lokal politisk kontext där begrepp som framgång (*success*), framåtskridande (*progress*) och fred definieras olika beroende på t.ex. aktör, intresse, identitet, position och politisk agenda. Multifunktionella insatsers framgång bedöms dessutom i hög grad utifrån de förväntningar som finns på olika nivåer och huruvida de effekter som identifieras i missionsområdet matchar dessa.<sup>26</sup> Hur utvärderingar mottas och tolkas är därför en utvärderingsteknisk fråga lika mycket som en fråga om politik och uppfattningar.<sup>27</sup>

Här är det viktigt att påpeka att politiska förutsättningar inte är specifika för multifunktionella insatser utan gäller för fredsfrämjande insatser i stort.

### 3.1.3 Parallella faser

Multifunktionella insatser pågår ofta i flera faser samtidigt, vilket innebär att de funktioner som ska fyllas inte utförs sekventiellt. T.ex. kan en insats komma att behöva kombinera högintensiv strid med humanitär assistans och återuppbyggnadsarbete. Dessutom påverkar uppnådda effekter i en fas förutsättningarna för att lyckas i andra faser: en till synes framgångsrik militär operation kan

<sup>24</sup> Sverige i Afghanistan (2011).

<sup>25</sup> Nilsson et al. (2009) s. 68.

<sup>26</sup> Meharg (2009a) s. 8-10.

<sup>27</sup> Se Nilsson & Derblom (2009) s. 7 för ett liknande resonemang.

medföra negativa effekter i andra hänseenden, t.ex. ökat behov av återuppbyggnadsarbete och/eller ökat stöd för rebell/upprorsgrupper. För uppföljning och utvärdering innebär detta betydande utmaningar då uppnådda mål och resultat måste sammankopplas med och bedömas gentemot andra mål och resultat som ligger utanför den traditionella militära domänen men som samtidigt påverkar/påverkas av den. Motsvarande problem existerar även för civila organisationers insatser.

### 3.1.4 En mängd civila och militära aktörer i insatsområdet

I multifunktionella insatser närvarar ofta många olika aktörer i insatsområdet och påverkar utvecklingen.<sup>28</sup> I kombination med att insatsernas faser är parallella, skapar detta behov av koordinering mellan aktörer för att se till att planerade aktiviteter görs vid rätt tillfälle och inte inverkar negativt på andra aktörer eller insatsmiljön. Dessutom kan synergieffekter uppnås, bl.a. genom att resurser kan kanaliseras till en viss uppgift, t.ex. stärkande av värdnationens legitimitet i ett område. Dock har intervenerande aktörer ofta olika mål, metoder, styrning, syn på uppdraget och utvärderingssystem och därtill divergerande syn på effektivitet, framgång och på hur långsiktiga effekter definieras och mäts.<sup>29</sup> Detta försvårar koordinering och därmed förmågan att genomföra aktiviteter och utvärdera effekter utifrån ett vidare perspektiv.

I en multifunktionell kontext är det ytterst centralt att olika intressenter inkluderas i utvärderingsprocessen såväl som i analys- och planeringsprocessen. T.ex. utgör de en viktig samarbetspartner för utbyte av information avseende behov av aktiviteter och uppnådda resultat. När det gäller militära insatser brister ofta inkluderingen av lokala och nationella aktörer i planerings- och utvärderingsprocessen. Detta har exempelvis varit fallet både inom Natos insats i Afghanistan och inom EU:s insats i Tchad.<sup>30</sup>

### 3.1.5 Snabbföränderlig insatsmiljö

Multifunktionella insatser kännetecknas ofta av konfliktmiljöer som är snabbföränderliga och dynamiska, t.ex. händelseutvecklingen. Detta skapar en mängd problem och utmaningar utifrån ett utvärderingsperspektiv då det:

- Försvårar möjligheterna att upprätthålla en förståelse för konfliktkontexten, vilket i sin tur försämrar förutsättningarna för att göra korrekta bedömningar av trender i insatsområdet.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> Lindoff & Hull (2010) s. 15.

<sup>29</sup> Se t.ex. Demetriou (2009).

<sup>30</sup> Demetriou (2009); Harriman & Lackenbauer (2010) s. 34.

<sup>31</sup> Nilsson & Derblom (2009) s. 7.

- Ökar svårigheterna att spåra kausalitet mellan en effekt och en viss aktivitet eftersom det finns så många möjliga förklaringsvariabler att välja på.<sup>32</sup>
- Ofta tvingar militära organisationer att analysera och planera kortsiktigt eftersom förutsättningar ändras så snabbt. Detta bidrar till att fokus tenderar att läggas på utvärdering av verksamheten (vad vi gör) snarare än av konflikten (vad som händer i insatsmiljön).<sup>33</sup>
- Ofta medför att angivna tidsramar och antaganden som i görs planer ofta inte håller, vilket föranleder ett kontinuerligt behov av revidering av strategier, mål och aktiviteter.<sup>34</sup> I en instabil och osäker insatsmiljö förändras alltså både insatsmiljön (den beroende variabeln) och aktörers insatser (de oberoende variablerna) över tid. Detta försvårar spårandet av långsiktiga effekter av insatser samtidigt som det ställer högre krav på en adaptiv planerings- och utvärderingsprocess, vilket både gäller för civila och militära organisationer.
- Medför att indikatorer för att mäta effekter snabbt blir inaktuella och att det är svårt att samla in reliabel data och etablera baslinjer eftersom information ofta är bristfällig och snabbt blir föråldrad.<sup>35</sup>

## 3.2 Interna problem och utmaningar

I avsnitten nedan analyseras problem och utmaningar kopplade till bl.a. arbetssätt, insatsperspektiv, metod och operationalisering av målsättningar.

### 3.2.1 Det militära insatsperspektivet

#### *Synsätt och utgångspunkter*

Militära organisationers primära uppgift är att kunna föra väpnad strid, vilket föranleder att de fokuserar på att identifiera tyngdpunkter (*centres of gravity*), analysera motståndare, följa upp egen prestation och måluppfyllelse samt kontrollera utvecklingen i insatsmiljön. Detta fokus medför att analys och planering ofta kretsar kring den egna verksamheten och på aktiviteter (vad man gör, hur bra man gör det, hur snabbt man gör det och huruvida det ligger i fas med planerade aktiviteter). Det medför också ett mekaniskt synsätt på trender och utveckling som utgår från vad som planerats snarare än vad som skett.<sup>36</sup> I en

<sup>32</sup> Nilsson et al. (2009) s. 68.

<sup>33</sup> Harriman & Lackenbauer (2010) s. 41-2. Se även Kessler et al. (2009) s. 16.

<sup>34</sup> Demetriou (2009).

<sup>35</sup> de Carvalho & Aune (2010) s. 21; Kessler et al. (2009) s. 16; Nilsson & Derblom (2009) s. 7.

<sup>36</sup> Kessler et al (2009) s. 13-17; Meharg (2009b) s. 5-9.

multifunktionell kontext skapar detta problem eftersom utvärdering då till stor del handlar om att utvärdera tillstånd och icke-linjära processer, t.ex. fredsskapande, stabilitet i ett samhälle och uppbyggnad av nationell institutionell kapacitet. Därför krävs att militära organisationer i ökad grad fokuserar på förändringar i processer, t.ex. kritiska lokala samhällssystem, och inte enbart på egen prestation och planerad händelseutveckling.

#### *Otillräckligt fokus på konfliktkontext och miljö*

I t.ex. Afghanistan har det framkommit att insatsens militära funktioner, inte minst underrättelsefunktioner, ofta fokuserar på hot från motståndsgrepp, deras sårbarheter och hur dessa hot kan elimineras.<sup>37</sup> Även om detta är ett ytterst viktigt och nödvändigt element, särskilt vid upprorsbekämpning, är det otillräckligt när de övergripande målsättningarna är civila som i multifunktionella insatser. Exempelvis Michael T. Flynn, chef J2 på ISAF:s högkvarter, menar att den amerikanska underrättelsefunktionens ensidiga fokus på just motståndsgrepp och IED:er<sup>38</sup> förklarar varför man varit oförmögen att besvara grundläggande frågor om insatsmiljö och lokalbefolkning.<sup>39</sup>

Problemet är inte nödvändigtvis att denna kunskap inte existerar. Ofta finns den hos de militära förbanden på taktisk nivå och uppdateras kontinuerligt genom regelbunden grundinhämtning t.ex. patrullering i byar.<sup>40</sup> Problemet är snarare att den inte förs vidare och används. Här handlar det för chefer och stabselement om att förstå behovet av information om befolkningens situation och underliggande orsaker till konflikt och instabilitet i aktuellt ansvarsområde.<sup>41</sup> Det handlar också om att tillåta den typen av information att påverka utformningen av den egna planen. Annars finns en risk för att militära aktiviteter planeras och genomförs utan kontextuell förståelse, vilket kan leda till att lokala konflikter snarare underblåses än avblåses. Detta har skett vid åtskilliga tillfällen i Afghanistan.

Samtidigt är det viktigt att påpeka att oförmåga att kartlägga underliggande konfliktynamik och allmänna förhållanden också beror på den enorma datamängd, ofta motstridig, inkonsekvent och ofullständig, som ansvarig personal har att hantera. Detta nyanserar ovan redovisade problem men förminskar dem inte.

### **3.2.2 Målsättningar svåra att operationalisera**

Begrepp som framgång och framåtskridande är inte objektiva. De är kopplade till abstrakta målsättningar (se ovan) och beror av vilket tidsperspektiv som

---

<sup>37</sup> Flynn et al. (2010) s. 4.

<sup>38</sup> Improvised Explosive Device.

<sup>39</sup> Flynn et al. (2010) s. 4.

<sup>40</sup> Eriksson (1998) s. 64.

<sup>41</sup> Kessler et al. (2009) s. 13-15.



utvärderas – framgång på kort sikt genererar inte nödvändigtvis framgång på lång sikt och vice versa. Men framförallt är det svårt att operationalisera politiska målsättningar utifrån ett militärt perspektiv. T.ex. är det ytterst komplicerat att utvärdera om en militär aktion mot ett motståndsfäste i norra Afghanistan de facto stött den demokratiska utvecklingen i regionen. Validiteten för sådana antaganden är låg eftersom det finns en mängd andra, mer näraliggande, förklaringsvariabler till den typen av effekt såsom val och politiskt deltagande. Här finns en central skillnad mellan multifunktionella och traditionella fredsfrämjande insatser (i synnerhet fredsbevarande och fredsframtvängande) där målsättningarna var mindre abstrakta och primärt kretsade kring upprätthållande av vapenstillstånd och implementering av fredsavtal.

Svårigheterna att operationalisera multifunktionella insatsers politiska målsättningar ökar risken för att fokus läggs på output-indikatorer och kortsiktiga effekter eftersom dessa är lättare att mäta. På sikt kan detta bidra till att urholka en insats strategiska inriktningar, dvs. varför vi är här och vad vi ska uppnå.

### **3.2.3 Stuprörsförmering längs funktioner och operationslinjer**

Svenska erfarenheter från ISAF i norra Afghanistan har vittnat om betydande problem avseende uppföljning och utvärdering på operativ och taktisk nivå. T.ex. fanns en bristande samordning inom nivåerna men också mellan dem. Detta berodde dels på stuprörsförmeringen mellan olika funktioner (t.ex. underrättelse, insatser, planering och CIMIC<sup>42</sup>) och operationslinjer (samhällsstyrning, säkerhet och utveckling), dels på oklarheter kring vilken information som den taktiska nivån skulle leverera och till vem.<sup>43</sup> Dessa problem är inte nödvändigtvis unika för multifunktionella insatser, däremot accentueras de i denna typ av insats. Exempelvis är operationslinjerna nära sammanknutna med varandra (den ena ska bidra till den andra och vice versa) och aktiviteter inom respektive operationslinje utförs parallellt. Bristande samordning medför då en risk för att viktig information, t.ex. om resultat och effekter, inte förmedlas mellan funktioner och därmed att beslut fattas på ofullständiga underlag.

### **3.2.4 Bristande koppling mellan operationella faser**

Svenska erfarenheter från Afghanistan har även vittnat om en bristande koppling mellan operationsdesign, planering och utvärdering, särskilt gällande operationslinjerna för samhällsstyrning och utveckling. Delvis berodde det på att insatsmålen inte utvärderades utifrån ett effektperspektiv utan primärt output-baserat, t.ex. att skolböcker levererats eller att kontakt tagits med en viss

---

<sup>42</sup> Civil-military Cooperation.

<sup>43</sup> Harriman & Lackenbauer (2010) s. 36-7.

byäldste.<sup>44</sup> En annan förklaring är att tidsintervallen mellan genomförda aktiviteter och efterfrågade utvärderingsrapporter från högre nivåer var för kort för att effekter av dem skulle hinna uppstå.

En förklaring till motsvarande problem inom den amerikanska försvarsmakten menar Kessler et al är att länken mellan operationsdesign, planering och utvärdering betonats för lite i doktrinära dokument samt att planering för utvärdering i den faktiska verksamheten brustit.<sup>45</sup>

Trots att operationsdesignen är det ramverk varpå insatsers planering bygger, och således fyller en ytterst central funktion, menar Kessler et al att de ofta saknar explicita logiska resonemang om hur och varför planerade aktiviteter antas leda till vissa effekter.<sup>46</sup> I exemplet i Figur 1 från ISAF:s operationsdesign anges tydligt vad som ska ske men inte hur och varför det ska göra det. T.ex. anges att säkerhetsåtgärder tillsammans med afghanska aktörer i nyckelområden ska bidra till att skydda befolkningen men inte hur och varför just detta antas leda till den effekten. Detta innebär inte att planering och beslut om inriktning inte grundas på antaganden och hypoteser utan enbart att de är implicita i operationsdesignen, vilket kan medföra betydande problem för utvärdering. För det första försvagar det länken mellan planering, utvärdering och stabselement. Denna länk är central för att förmedla logiken bakom en plan, vilket bl.a. är viktigt för att utvärderare ska kunna identifiera de faktorer och indikatorer som utvärderingen ska fokusera på. För det andra försvårar det för militära organisationer att resonera kring om, och i så fall varför, förändring uppstått i konfliktområdet och huruvida detta kan återknytas till egna aktiviteter. Därmed blir det också svårare att testa planers giltighet, vilket bl.a. varit ett problem i Afghanistan.<sup>47</sup> För det tredje ger det efterträdande stabspersonal sämre förutsättningar att skapa kontinuitet i arbetet eftersom explicita antaganden och hypoteser i planer utgör en viktig grund för detta.<sup>48</sup>

---

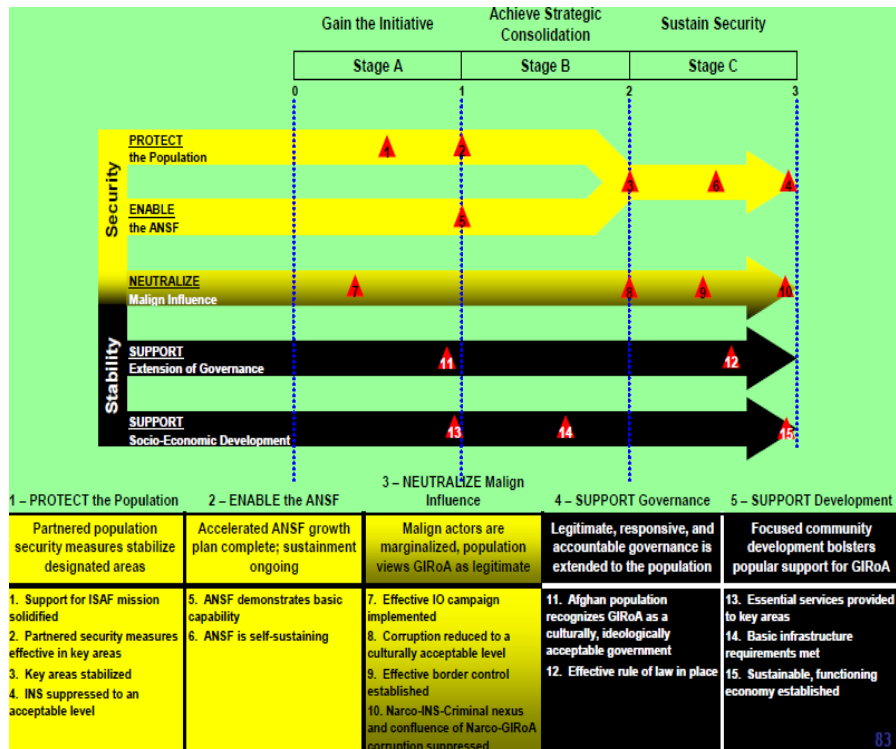
<sup>44</sup> Harriman & Lackenbauer (2010) s. 37.

<sup>45</sup> Kessler et al bygger slutsatsen på studier av skarp operationsplanering, planeringsövningar samt planering i militära experiment. Se Kessler et al. (2009) s. 8.

<sup>46</sup> Kessler et al (2009) s. 10.

<sup>47</sup> Harriman & Lackenbauer (2010) s. 39-40.

<sup>48</sup> Kessler et al. (2009) s. 12.



Figur 1. ISAF:s operationsdesign OPLAN 38302 rev 4 (Källa: Lupp & Berger 2010).

### 3.2.5 Övertro på kvantitativa data och metoder

”Not everything that can be counted counts, and not everything that counts can be counted”.<sup>49</sup> Albert Einsteins bevingade ord sammanfattar själva kärnan i den problematik som rör militära organisationers syn på användbar utvärderingsinformation. Inom den militära sektorn används till stor del kvantitativ data och i betydligt mindre utsträckning kvalitativ data.<sup>50</sup> Kvantitativa data uppfattas i regel som objektiva medan kvalitativa data uppfattas som subjektiva och därmed som något dåligt, vilket till del förklarar denna snedvridning.<sup>51</sup> Snedvridningen medför en försvagad förmåga att utvärdera effekter eftersom fokus ofta läggs på räknebara indikatorer (output), såsom levererad utrustning, antalet utbildade i lokalbefolkningen och tekniska färdigheter, och därmed gör det svårt att täcka in kvalitativa aspekter. I bästa fall innebär det att befälhavare får bristfällig information att fatta beslut på och i värsta fall att de tillförlitar sig på felaktiga

<sup>49</sup> Albert Einstein citerad i Kessler et al. (2009) s. 19.

<sup>50</sup> Kessler et al. (2009) s. 18-9.

<sup>51</sup> Ibid.

slutsatser om den egna insatsen och utvecklingstrenderna i konfliktområdet.<sup>52</sup> Därför finns ett stort behov av att i ökad utsträckning använda en mix av kvantitativ och kvalitativ data vid utvärdering för att få ökad bredd i materialet, vilket också påpekats i militära nyckeldokument som US Army Field Manual 5-0.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> Kessler et al (2009) s. 18-9; USAID (2011) s. 53.

<sup>53</sup> US Army Field Manual 5-0 (2010) s. 6-7-6-8.

## 4 Vägen framåt – förslag på möjliga lösningar

Nedan diskuteras hur civil-militära lösningar kan bidra till att hantera några av de problem och utmaningar som presenterades i kapitel tre. Först diskuteras *District Stability Framework* (DSF) och därefter civil-militär samutvärdering. Dessa två lösningar har valts ut för att de inkluderar element som kan adressera ett flertal av de identifierade problemen och utmaningarna, i synnerhet de interna. DSF och civil-militär samutvärdering utgör inte de enda möjliga lösningarna och ska därför primärt betraktas som exempel på handlingsalternativ.

### 4.1 District Stability Framework (DSF)

DSF är ett interorganisatoriskt utvärderingsverktyg för stabilitetsinsatser som tagits fram av USAID. Det har implementerats i t.ex. Afghanistan och Pakistan, och arbete pågår med att ta fram en modifierad version för tillämpning i Kenya. Användningen av DSF i Afghanistan representerar dock den mest omfattande tillämpningen hittills.<sup>54</sup>

DSF är i grunden ett managementverktyg för planerad uppföljning och utvärdering av aktiviteter som syftar till att skapa stabilitet i specifika konfliktområden.<sup>55</sup> DSF ska stödja allomfattande civil-militära insatser med att skapa en gemensam bild över insatsmiljön; bibehålla fokus på lokalbefolkningen och deras uppfattningar; identifiera orsaker till instabilitet (*Sources of Instability*, SOI) inom ett avgränsat geografiskt område; utforma aktiviteter som ska minska/mildra dessa orsaker; samt följa upp och utvärdera aktiviteter, outputs, utfall, konsekvenser och förändringar i ett områdes övergripande stabilitet.<sup>56</sup>

DSF:s organisatoriska struktur baserar sig på ett antal specifika arbetsgrupper, s.k. *Stability Working Groups* (SWG). SWG utgör ramverkets planerings- och koordineringsorgan och består av civila tjänstemän, eventuella koalitionsstyrkor, representanter från värdlandet, internationella organisationer och icke-statliga organisationer (NGOs).

Uppföljning och utvärdering utgör det sista av fyra iterativa steg i DSF, där övriga steg är kontextuell medvetenhet (eng. *situational awareness*), analys och design. De olika stegen beskrivs kortfattat nedan.

---

<sup>54</sup> Personlig kommunikation med Jessica Wattman på USAID.

<sup>55</sup> USAID/OTI (2010).

<sup>56</sup> USAID/OTI (2011) s. 42-43.

#### 4.1.1 DSF:s olika steg

##### *Steg 1: Kontextuell medvetenhet*

Det första steget syftar till att ge utsänd personal en kontextuell medvetenhet baserad på fyra perspektiv: faktorer som skapar stabilitet/instabilitet; kulturell kontext (t.ex. traditionella konfliktlösningsmekanismer och traditionella auktoriteter i ett område); perceptionsdynamik (dvs. identifiering av förändringar i de frågor som lokalbefolkningen uppfattar som primära); stabilitets/instabilitetsdynamik (dvs. identifiering av förändringar över tid avseende de faktorer som bidrar till stabilitet/instabilitet).<sup>57</sup>

Steg 1 omfattar ett antal verktyg som kan användas i syfte att skapa kontextuell medvetenhet, däribland *Political, Military, Economic, Social, Infrastructure and Information systems* (PMESII)<sup>58</sup> och *Tactical Conflict Surveys* (TCS). PMESII är ett analytiskt verktyg som används för att kategorisera och bedöma stabiliserande/destabiliserande faktorer i insatsmiljön utifrån huruvida de är politiska, militära, ekonomiska, sociala och infrastruktur- eller informationsmässiga. TCS är i grunden ett standardiserat frågeformulär riktat till lokalbefolkningen som används för att identifiera och analysera olika aktörers behov. Formuläret utgörs av fyra frågor, nämligen:

- Har det skett förändringar i byns lokalbefolkning under det senaste året?
- Vilka är byns viktigaste problem?
- Vem tror du kan lösa dina problem?
- Vad bör göras först för att hjälpa byn?

Genom att frågorna är standardiserade möjliggörs identifiering av trender och konstruktion av baslinjer. Men till följd av svårigheterna med att samla in reliabla data kompletteras TCS även med data från andra källor, t.ex. *Human Terrain Team-rapporter* (HTT) och observationsrapporter från interaktioner med nyckelaktörer (*Key Leader Engagement*, KLE).<sup>59</sup>

##### *Steg 2: Analys*

Det andra steget syftar till att identifiera orsaker till instabilitet, SOI:er, inom ett visst geografiskt område baserat på den information som samlats in i steg 1. De SOI:er som identifieras är kopplade till tre kriterier: minskat stöd för värdlandets regering; ökat stöd för regeringsfientliga element; och hinder mot ett samhälles funktionalitet. Häri finns en tydlig koppling till den övergripande militära

<sup>57</sup> Crnkovich (2010).

<sup>58</sup> PMESII används redan idag av vissa militära organisationer, t.ex. Nato.

<sup>59</sup> USAID/OTI (2011) s. 44-45.

strategin för insatsen i Afghanistan, *Counter-insurgency* (COIN), som syftar till att vinna befolkningens stöd för de nationella afghanska institutionerna och för de intervenerande styrkorna.<sup>60</sup>

I analyssteget utförs även en rad andra uppgifter, t.ex. framtagande av effektmålsättningar som ska styra insatsen mot det övergripande målet (dvs. att minska antalet SOI:er); identifiering av effekter som är kritiska för att öka stabiliteten i ett visst område; specificering av indikatorer som ska mäta dessa effekter och av de datakällor som ska användas.

### *Steg 3: Design*

Detta steg avser att utforma de aktiviteter som antas kunna minska antalet identifierade SOI:er. Även dessa bedöms mot de tre ovan nämnda kriterierna.

I designfasen tas också aktivitetsindikatorer och output-indikatorer (*Measures of Performance*) fram för att möjliggöra uppföljning av huruvida aktiviteter slutförts som planerat. Sist i detta steg koordineras aktiviteterna och prioritering sker av dem som antas kunna adressera flera SOI:er, för på så sätt maximera effekt och minimera kostnad.

I Figur 2 ges ett exempel på hur analys- och designfasen kan se ut i ett konkret fall i form utav en *Tactical Stability Matrix* (TSM).

---

<sup>60</sup> Olsson (2009) s. 28-29.

Source of Instability	Causes	Analysis				Design		
		Causes (Systemic)	Objective	Impact Indicators	Impact Indicator Data Sources	Activities	Output Indicators	Output Indicator Data Sources
Lack of Water	We need more wells We need more drinking water We need water for our crops	Tribal competition prevents people cooperating to dig wells or irrigation Culture of dependency limits people's willingness to dig wells or irrigation Water table could be dropping (investigate) Karezes may be clogged up (investigate) Public wells are too far from some people's homes Flood irrigation is inefficient and adds salt to the soil	GIRoA helps increase availability of drinking water and expand amount of land under irrigation More local food for sale in bazaar Households spend less time fetching water	Fewer people citing water as their primary concern Support for government goes up More land under irrigation Higher crop yields	DSF surveys Patrol reports Interviews with local households, farmers, shopkeepers Key leader engagements	Drip irrigation systems Clean karezes Organize communities to dig own wells Build water cisterns Build/check dams Involve MRRD to establish Community Development Councils (CDCs)	Number of drip irrigation systems operational Number of operational karezes Number of wells dug by local communities Number of water cisterns constructed Number of check dams built Number of CDCs established	Patrol reports Direct observation Sub-governor reports Agriculture Department reports Interviews with local communities Contractor reports MRRD reports
<b>Legend:</b> GIRoA - Government of the Islamic Republic of Afghanistan MRRD - Ministry of Rural Reconstruction and Development								

Figur 2. TSM (Källa: Center for Army Lessons Learned 2011 s. 135).

*Steg 4: Uppföljning och utvärdering*

Det sista steget är uppdelat i två delsteg och syftar till att möjliggöra kursförändring av en insats i form utav omplanering, omfördelning av resurser, nya aktiviteter samt förnyad analys av SOI:er.<sup>61</sup> Det första delsteget består av att ta fram en uppföljnings- och utvärderingsmatris som innefattar data kopplad till outputs, och utfall. Matrisen kopplar samman aktiviteter med utfall i syfte att skapa en logisk kedja mellan utförda aktiviteter och utfall för varje SOI (se Figur 3). Det andra delsteget består av en utvärdering av aktiviteternas övergripande effekter på stabiliteten i ett visst område. Detta görs genom att ett antal utfallsindikatorer väljs ut från uppföljnings- och utvärderingsmatrisen. Dessa

<sup>61</sup> USAID/OTI (2011) s. 45-6.



kategoriseras sedan utifrån sektorsövergripande tematiska indikatorer, t.ex. samhällsstyrning, ekonomi och säkerhet, och mäts mot existerande baslinjer.<sup>62</sup>

M&E Matrix								
SOI	Activity	Measure of Performance		Measure of Effect				Obj
		Output Indicator Data	Output Data Sources	Impact Indicator	Baseline	Change	Impact Data Sources	
Taken from the TSM	Taken from the TSM	Data for Output Indicators identified on the TSM	Taken from the TSM	Taken from the TSM	Baseline Data for Impact Indicator identified on the TSM	Change in Baseline Data	Taken from the TSM	Taken from the TSM

Figur 3. Uppföljnings- och utvärderingsmatris (Källa: Center for Army Lessons Learned 2011 s. 151).

Det finns en rad olika metoder för att bedöma effekter av utförda aktiviteter. Inom DSF används primärt enkäter (attitydundersökningar), intervjuer, fokusgrupper, berättelser m.m. I grunden handlar det om att jämföra faktiska utfall och konsekvenser mot identifierade behov hos befolkningen, för att på så sätt fastställa aktiviteternas effektivitet och relevans: har t.ex. den övergripande stabiliteten i ett område reducerats till följd av genomförda aktiviteter för att minska vattenbristen?

Den intresserade läsaren hänvisas till Center for Army Lessons Learned (2011) för en djupare genomgång av de fyra stegen i DSF.

---

<sup>62</sup> Ibid.

## 4.1.2 Problem och utmaningar som DSF kan lösa

### 4.1.2.1 Ökat fokus på lokal konfliktkontext och dynamik

DSF:s kanske viktigaste funktion är att se till att planerade aktiviteter baseras på lokal politisk och kulturell kontext och på befolkningens behov. DSF möjliggör således ett konfliktorienterat perspektiv som komplement till militära insatsers traditionella fokus på motståndsgupper och egna prestationer. Huruvida detta haft någon effekt i Afghanistan är i dagsläget oklart. Dock visar de få erfarenheter som USAID hittills redovisat på att användningen av DSF lett till en ökad förståelse för lokal kontext och insatsmiljö bland personal, vilket utgör ett första nödvändigt steg.<sup>63</sup>

En viktig resurs för att kunna få fram information om lokal kontext utgörs av de militära underrättelsefunktionerna. I Afghanistan har dock, som nämnts ovan (se 3.2.1), flera underrättelsefunktioner primärt varit inriktade på motståndsgupper och IED:er. Då underrättelser utgör ett oumbärligt element för bedömningar av politiska (och militära) situationer bör därför funktionerna i ökad grad fokusera på kontextuella aspekter, t.ex. social struktur, kultur, språk, makt, auktoritet och intressen.<sup>64</sup> Exempelvis kan det handla om att identifiera ägarförhållanden av mark, ekonomiska förändringar och uppkomna spänningar mellan olika lokala grupperingar.<sup>65</sup> Samtidigt ställer en sådan breddning av underrättelsefunktionerna ökade krav på resurser, inte minst personella, eftersom ansvarig personal belastas ytterligare. Då utrymmet för att tillföra nya resurser ofta är begränsat kommer en breddning att ställa krav på resursprioritering. I det avseendet finns en risk för att det kontextuella perspektivet även fortsättningsvis kommer att nedprioriteras relativt information om motståndsgupper och IED:er.

### 4.1.2.2 Ökat fokus på effekt istället för output

En annan viktig funktion som DSF kan fylla är att stärka militära organisationers förmåga att utvärdera effekter av aktiviteter. Det finns framförallt två faktorer i DSF som underlättar detta, dels att effektindikatorer skapas tidigt i processen (steg 2), dels att effektutvärderingar planeras in i verksamheten. Detta reducerar förvisso inte problemet i sig med att utvärdera i snabbföränderliga och komplexa insatsmiljöer. Likväl utgör det en möjlighet att införliva en effektinriktad utvärderingslogik som traditionellt sett legat utanför militärens domäner, och som är anpassad för en multifunktionell kontext. Detta skulle utgöra ett viktigt

---

<sup>63</sup> Crnkovich (2010).

<sup>64</sup> Dessa specifika aspekter är de som är centrala för COIN-insatser. Se t.ex. US Army (2006).

<sup>65</sup> Flynn et al. (2010) s. 4; 7-8.

steg mot en långsiktig förändring av militära organisationers förhållningssätt till uppföljning och utvärdering.

Som nämndes i kapitel 3 är det ytterst svårt att identifiera kausala samband mellan aktiviteter och effekter i konfliktzoner, dels beroende på att effekter kan vara ett resultat av andra aktörers aktiviteter, dels beroende på att både miljöer och insatser förändras över tid. Detta problem adresseras inte av DSF. Mycket diskussion har dock förts på området under senare år inom den militära sektorn med fokus på hur problemet kan hanteras operativt. Slutsatsen är att militära aktörer vid utvärderingar bör se förhållandet mellan aktivitet och effekt som en korrelation snarare än som en kausal relation. Det innebär att fokus ligger på att identifiera logiska kopplingar mellan aktivitet och effekt, till skillnad från att anta att ett kausalt förhållande finns.<sup>66</sup> Ett konkret exempel får illustrera skillnaden: om våldet ökar i en viss region är rimligt att anta att människor kommer att dö (korrelation). Däremot är det en helt annan sak att anta att om människor dött så har våldet i en viss region ökat (kausalitet). Att resonera kring hur aktiviteter möjligtvis bidrar till en effekt är mer konstruktivt än att anta att de gör det. Detta underlättar i sin tur omformulering av angivna tidsramar och planer när dessa inte håller eftersom antaganden om aktiviteter och effekter inte är deterministiska (i jämförelse med prediktiva antaganden). Dessutom är en sådan ansats mer i linje med vad planerings- och utvärderingspersonal kan förväntas leverera till högre chef i termer av säkerhet och validitet i bedömningar och underlag.<sup>67</sup>

#### 4.1.2.3 Antaganden och förändringsteorier kan tydliggöras

En tredje viktig funktion som DSF kan fylla är att tydliggöra kopplingen mellan operationsdesign, analys, planering, genomförande och utvärdering. DSF möjliggör detta dels genom att det finns en röd tråd mellan verktygets fyra steg, dels genom att vara teoribaserad (i synnerhet steg 2 och 3). Att ha en teoribaserad ansats innebär att antaganden om varför vissa aktiviteter antas leda till vissa effekter uttrycks i explicita logiska resonemang. Detta är ytterst betydelsefullt i multifunktionella insatser då det:

*Reinforces the necessity to think holistically about causal mechanisms from treatment to outcome; increases the consideration of actors, events and their relationships outside the traditional military domain; and allows assessment models and continuous monitoring of progress to be rationally derived from theory.*<sup>68</sup>

En teoribaserad ansats kan tillföra den explicita koppling som idag ofta saknas mellan olika operationella faser och dessutom möjliggöra ett allomfattande

---

<sup>66</sup> Kessler et al. (2009) s. 9-10.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Williams & Morris (2009) s. 75.

perspektiv på insatsen. DSF:s teoribaserade process medför också potentiellt stora fördelar vid rotationer då den kan underlätta för nya chefer att skapa sig en lägesbild och uppfattning om hur föregående kontingenter arbetat och på så sätt skapa kontinuitet i insatsen. Samtidigt finns alltid en risk för att de antaganden som görs är felaktiga, vilket t.ex. kan bero på otillräcklig konfliktanalys, missriktade prioriteringar, oförutsedda faktorer eller dåligt anpassade målsättningar.<sup>69</sup> Med triangulering av data och metoder (se 4.1.2.5 nedan) kan denna risk delvis reduceras.

En förutsättning för detta är dock att DSF:s befolkningscentrerade perspektiv bibehålls i de fortsatta faserna. Enligt en studie från USAID:s Office of Transition Initiatives har problemet hittills varit att befolkningsperspektivet delvis försvunnit i planerings- och designfasen<sup>70</sup>, vilket inneburit en risk för att planerade aktiviteter inte anpassats till lokala aktörers behov. För att undvika detta föreslås i samma studie att aktiviteter ska värderas mot ett antal kontrollfrågor, nämligen:

- Vilka segment av befolkningen tjänar respektive förlorar på genomförandet av planerade aktiviteter?
- Överlappar dessa segment med de splittringar som identifierats som potentiellt eller faktiskt destabiliserande för det aktuella området?
- Underminerar aktiviteterna möjligheterna att stärka band mellan splittrade grupper i befolkningen?
- Vilka budskap sänds genom det sätt på vilket insatsens arbete utförs?<sup>71</sup>

Genom ett sådant förförande möjliggörs en överföring av kontextuell medvetenhet till designfasen och till de målsättningar som sätts upp för insatsen, vilket skapar en röd tråd mellan de operationella faserna.

#### 4.1.2.4 Koordineringen mellan aktörer och inom militära nivåer kan stärkas

En fjärde viktig funktion som DSF kan fylla är att stärka koordineringen mellan operativ och taktisk nivå samt öka inkluderingen av nationella och civila aktörer i analys-, planerings- och utvärderingsprocesserna. Snarare än att organisera insatser utifrån olika operationslinjer (vanligtvis säkerhet, samhällsbyggnad och utveckling) möjliggör DSF en organisering utifrån SOI:er. I Afghanistan har detta gjorts genom att utforma olika stabiliseringsteam som vart och ett ansvarar

---

<sup>69</sup> OECD (2008) s. 41.

<sup>70</sup> USAID/OTI (2011) s. 47-8.

<sup>71</sup> Ibid.

för en fastställd SOI.<sup>72</sup> Teamen är utformade som multidisciplinära enheter och består av civil och militär personal från olika och/eller samma organisationer och funktioner. Stabiliseringsteam har bl.a. testats i Kandaharprovinsen i södra Afghanistan av Danmark, Kanada, Storbritannien och USA. Erfarenheterna hittills är grunda och därför är det inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning de haft effekt. Likväl utgör det ett intressant exempel på hur man operativt kan försöka överbrygga stuprörsformering längs operationslinjer och stärka samverkan mellan civila och militära aktörer. Konceptet kan därför även tänkas vara relevant för den svenska verksamheten inom PRT<sup>73</sup> Mazar-e-Sharif.

#### 4.1.2.5 Kommentar

Beskrivningar av vad modeller och verktyg kan bidra med är naturligtvis viktigt, men ofta är det i implementeringen som bristerna (inte sällan oförutsedda) tydliggörs. Detta måste tas med i bedömningen av DSF. Erfarenheter från skarpa fälttest måste inhämtas och analyseras innan några vidare slutsatser om tillämpbarheten kan dras. Dock visar initiala erfarenheter från USAID:s implementering i Afghanistan att verktyget lett till en mer grundlig uppföljnings- och utvärderingsprocess.<sup>74</sup>

DSF ställer även höga krav på analytisk kompetens hos utsänd personal exempelvis i termer av att kunna ta fram effektindikatorer och analysera utvärderingsinformation, vilket kan vara ett problem. I ett första läge är det därför viktigt för militära organisationer att säkerställa att sådan kompetens finns tillgänglig eller kan kompletteras med externt.

DSF är inte ett universalmedel mot alla de problem och utmaningar som militära organisationer står inför och utgör inte heller den enda tillgängliga lösningen. Externa problem och utmaningar såsom oklara strategier, abstrakta målsättningar och en snabbföränderlig miljö kan inte adresseras av DSF eller av andra verktyg. Därtill är DSF till betydande del kvantitativt inriktat, vilket som nämnts tidigare (se avsnitt 3.2.5) är ett betydande problem eftersom det som utvärderas är kvalitativt, dvs. stabilitet och befolkningens situation. Det kan även ifrågasättas om multifunktionella insatsers tillkortakommanden i länder som Afghanistan verkligen beror på bristande kontextuell medvetenhet eller av andra, primärt politiska, hinder. Det är knappast rimligt att anta att förbättrad kunskap om en viss kontext leder till bättre beslutsfattande i insatsmiljöer givet de strategiska prioriteringar och politiska förutsättningar som ofta driver internationella engagemang i konfliktområden.<sup>75</sup> Sådana externa (politiska) utmaningar kan inte

<sup>72</sup> Se Kilcullen (2009) s. 4 för ett liknande resonemang.

<sup>73</sup> Provincial Reconstruction Team.

<sup>74</sup> Crnkovich (2010).

<sup>75</sup> Slotin et al. (2010) s. 18.

förväntas lösas av specifika utvärderingsverktyg. Likväl utgör DSF ett intressant verktyg som i många avseenden är utformat för uppföljning och utvärdering i en multifunktionell kontext: det är adaptivt, allomfattande och befolkningscentrerat. Därför finns anledning följa upp fall där DSF implementerats, framförallt Afghanistan, för att se hur verktyget fungerat i en faktisk insats.

## 4.2 Civil-militär samutvärdering<sup>76</sup>

Samutvärderingar mellan civila aktörer är en företeelse som ökat starkt inom t.ex. utvecklingssektorn det senaste decenniet.<sup>77</sup> En viktig orsak är att givare i högre utsträckning än tidigare arbetar nära partnerländer, och som en följd söker harmonisera procedurerna mellan sig, samt att de oftare samordnar biståndet med andra givare. Detta har medfört att givares aktiviteter och input inte lika lätt kan separeras från varandra, vilket i sin tur minskat utrymmet för enskilda uppföljningar och utvärderingar. I Sidas utvärderingsmanual från 2004 stipuleras att:

*A joint evaluation, including both donors and recipients<sup>78</sup>, is a suitable format for assessing sector-wide approaches (SWAs) and other programmes where the contributions of different participating organisations cannot or should not be separated from each other.<sup>79</sup>*

Dessa förutsättningar gäller i hög grad även för multifunktionella insatser då de, som nämnts ovan, ofta genomförs i parallella faser och inkluderar en mängd olika aktörer som agerar samtidigt i insatsområdet. Därför finns det goda skäl att undersöka vilka av de problem och utmaningar som militära organisationer har att ta hänsyn till och som samutvärderingar kan adressera.

Enligt OECD/DAC:s definition utgör en samutvärdering ”en utvärdering där olika givarorganisationer och/eller samarbetspartner deltar”.<sup>80</sup> I det här sammanhanget avser samutvärdering en gemensam allomfattande utvärdering av en insats olika civila och militära funktioner.

### 4.2.1 Problem och utmaningar som samutvärderingar kan lösa

#### 4.2.1.1 Ökade möjligheter till systemperspektiv

Den första funktion som samutvärderingar kan fylla är att ge deltagande aktörer ett systemperspektiv på insatsen. Häri finns ett liknande syfte som med DSF, om än i något vidare betydelse eftersom DSF fokuserar på stabilitet. Ett vidare perspektiv på insatsen är som nämnts tidigare ytterst viktigt i multifunktionella insatser då enskilda aktörers aktiviteter och prioriteringar påverkar andra aktörer och insatsen som helhet. Samutvärdering kan därmed sägas möjliggöra ett vidgat perspektiv på insatsplanering och genomförda aktiviteter, vilket både gäller för

<sup>76</sup> Samutvärdering är den svenska översättningen av *joint evaluations* som används av Sida/UD & OECD/DAC (2007).

<sup>77</sup> OECD/DAC (2005) s. 8.

<sup>78</sup> Det ska dock tilläggas att samutvärderingar ofta enbart inkluderar givare och inte mottagarländer.

<sup>79</sup> Sida (2004) s. 16.

<sup>80</sup> Sida/UD & OECD/DAC (2007) s. 21.

civila och militära aktörer. Detta förefaller vara särskilt relevant på taktisk nivå i Afghanistan inom ramen för PRT-verksamheten. PRT:ena är specifikt utformade som civil-militära enheter och genomför både militära och återuppbyggande uppgifter, t.ex. säkerhetsskapande åtgärder och stöd till socioekonomisk utveckling.<sup>81</sup> I det avseendet utgör de typexempel på situationer där olika aktörers aktiviteter och input inte kan eller bör separeras från varandra. Samutvärdering skulle kunna skapa förutsättningar för att överbrygga stuprörströskor längs operationslinjer och mellan aktörers organisatoriska tillhörighet, t.ex. Försvarmakten och Sida. Det skulle även kunna generera en bättre ömsesidig förståelse för andra aktörers mål, mandat och uppgifter.

#### 4.2.1.2 Ökad inkludering av lokala och nationella aktörer

Den andra funktion som samutvärderingar kan fylla är att öka utrymmet för inkludering av lokala och nationella aktörer i processen (stärkt lokalt ägarskap). Ett av syftena med att genomföra samutvärderingar inom utvecklingssektorn är just att öka involveringen av deltagare från värdnationen, för att på så sätt få en bättre översikt över biståndets konsekvenser i det aktuella landet.<sup>82</sup> Detta är i allra högsta grad även relevant för multifunktionella insatser, t.ex. när det gäller utvärdering av lokala/nationella förmågor såsom rättsystem och polisiär kapacitet. Även här kan PRT-verksamheten tjäna som exempel: PRT-konceptet i sig bygger på att enheterna ska kunna avvecklas när förutsättningarna för hållbara lokala institutioner etablerats, vilket erfordrar att nationella aktörer involveras i t.ex. planerings- och utvärderingsfaserna under vägen. Samutvärderingar kan dels öka legitimiteten för både insatsen och lokala statsinstitutioner, dels bidra till att de aktiviteter som utförs (och konsekvenserna av dem) i högre utsträckning är förenliga med lokala behov.

I och med att administrativa funktioner i konfliktländer ofta är eftersatta kan samutvärderingar dessutom bidra till att utveckla nationella uppföljnings- och utvärderingssystem. På sikt kan detta förbättra utvärderingars reliabilitet och validitet. Samutvärderingar medför dessutom att det generella antalet utvärderingar kan reduceras, vilket minskar det administrativa trycket på mottagarländer, t.ex. i termer av att tillhandhålla underlag.

#### 4.2.1.3 Stärkt förmåga att hantera politiska förutsättningar

Den tredje funktion som samutvärderingar kan fylla är att öka militära (och civila) aktörers förmåga att bemöta de politiska förutsättningar som påverkar utvärderingar, dvs. det politiska trycket och olika aktörers syn på vad som utgör

<sup>81</sup> Center for Army Lessons Learned (2011) s. 5-7.

<sup>82</sup> Læg Reid (2009) s. 24.



framgång. Utvärderingars slutsatser och rekommendationer är inte sällan allt för känsliga för att en enskild aktör ska kunna tackla dem på egen hand, t.ex. vad gäller de avseenden i vilka en insats brustit.<sup>83</sup> Samutvärderingar möjliggör ökad acceptans och legitimitet för utvärderingar och stärkt objektivitet och transparens i processen just på grund av att de involverar flera aktörer. Dessutom begränsar samutvärderingar antalet utvärderingsbudskap som förs ut, vilket kan stärka gemensamma uppfattningar om vilka förestående prioriteringar som finns för ett givet land eller område (*Coherent engagement*).<sup>84</sup>

#### 4.2.1.4 Stärkt förmåga att hantera attributionsproblem

Den fjärde funktion som samutvärderingar kan fylla rör spårande av effekter av genomförda aktiviteter. Denna koppling är en kärnfråga för utvärderingar: hur vet vi att våra aktiviteter/projekt genererat vissa effekter? Samutvärderingar ger utrymme att i ökad grad kunna hantera denna typ av problem då fler möjliga förklaringsvariabler kan täckas in i utvärderingarna genom fler aktörers aktiviteter beaktas. T.ex. kan det handla om att genomföra sektorsspecifika samutvärderingar eller samutvärderingar som kopplar samman utvecklingsaktiviteter med säkerhetsskapande aktiviteter. Detta ligger väl i linje med det ursprungliga användningsområdet för samutvärderingar, dvs. när hela sektorer ska utvärderas eller när olika aktörers aktiviteter inte kan/bör åtskiljas från varandra.

#### 4.2.2 Problem och utmaningar med samutvärderingar

Samutvärderingar medför alltså en rad potentiella fördelar men också en rad svårigheter och nackdelar. Ofta är de kopplade till att olika aktörer har olika ansatser, politiska mål och strategiska prioriteringar. Det gör i sin tur att möjligheterna att skapa konsensus om en förstående utvärdering, t.ex. om fokus och omfattning, kan bli både kostsam och tidskrävande.<sup>85</sup> Därtill finns en rad kända problem och utmaningar som är specifika för det civil-militära förhållandet, och som ytterligare försvårar för samutvärderingar. Dessa behandlas nedan

##### *(O)vilja att samarbeta*

En grundförutsättning för samverkan, samutvärdering inkluderat, är det finns en vilja att göra det. Det är ingen självklarhet att så är fallet. Exempelvis är många civila aktörer (inte minst NGO:er) mindre välvilliga att samarbeta med militära

<sup>83</sup> Lægreid (2009) s. 10; Sadev (2008) s. 3

<sup>84</sup> OECD (2010) s. 2.

<sup>85</sup> OECD/DAC (2005) s. 8.

enheter, vilket bl.a. kan bero på att de inte vill framstå som en del av den militära insatsen eftersom det kan försvåra deras uppdrag.

#### *Skilda insatsperspektiv*

Militära insatser genomförs ofta med ett uppifrånperspektiv (*Top-down*) – avtal i ledarskiktet åtföljs av successiv implementering ned till lokal nivå – vilket kommer utav att de ofta styrs av statliga och överstatliga entiteter. Detta gäller även större ekonomiska utvecklingsinsatser, t.ex. av den typ som Sida ansvarar för.<sup>86</sup> Många civila insatser från NGO:er, däremot, genomförs ofta med ett nerifrånperspektiv (*Bottom-up*) – implementering sker direkt på lokal nivå. Skillnaderna mellan perspektiven medför principiellt skilda utgångspunkter i hur insatser planeras, och därmed i hur de utvärderas. Exempelvis genomför en liten icke-statlig organisation sin planering på lokal nivå medan en militär insats genomför motsvarande arbete på operativ nivå.<sup>87</sup> Detta skapar svårigheter avseende på vilken nivå insatserna ska mötas och på vilken nivå samutvärdering ska ske.

#### *Skilda tidsperspektiv*

Militära insatser har ofta ett tidsbegränsat mandat på ett eller ett par år medan många civila aktörer planerar för att stanna i ett område i fem till tio år, eller kanske ännu längre. Denna skillnad innebär i sin tur att civila och militära aktörer kan se olika på vad som utgör rimliga och prioriterade framsteg under en viss tidsperiod, vilket kan försvåra anläggandet av ett gemensamt tidsperspektiv för en samutvärdering.

#### *Informationsdelning*

Militära aktörers möjligheter att delge och sprida information till utomstående aktörer (här civila aktörer och externa utvärderingskonsulter) är ofta begränsade då mycket information är sekretessbelagd. Likaledes kan civila aktörer ha svårigheter att delge militära aktörer information om det innebär att neutralitetspolicys åsidosätts. I synnerhet humanitära organisationers neutralitet utgör i många avseenden en förutsättning för att de ska kunna arbeta i konfliktområden.<sup>88</sup> Detta skapar uppenbara problem för samutvärderingar eftersom det förutsätter att känslig information delges och sprids till utomstående aktörer.

---

<sup>86</sup> Eriksson (1998) s. 62-3.

<sup>87</sup> Eriksson (1998) s. 63-4.

<sup>88</sup> Eriksson (1998) s. 59-62; Lindoff & Hull (2010) s. 16-7.

*Militära insatser dominans och storlek*

Militära insatser har ofta omfattande resurser i termer av pengar, utrustning, administrativ personal och stabselement, vilket innebär att de lätt får en dominerande roll relativt civila aktörer eftersom dessa ofta är betydligt resurssvagare.<sup>89</sup> Detta skapar ett asymmetriskt maktförhållande som kan leda till friktion vid en eventuell samutvärdering eller omintetgöra möjligheter till samutvärdering över huvud taget.

**4.2.3 Kommentarer**

I likhet med DSF utgör inte civil-militära samutvärderingar ett universalmedel mot alla de problem och utmaningar som finns avseende uppföljning och utvärdering. Likväl är det en lösning som i många avseenden är anpassad till en multifunktionell kontext där civila och militära aktörers verksamhet ofta inte kan eller bör skiljas från varandra. Ovan redovisade fördelar visar på att samutvärderingar har potential att skapa synergieffekter mellan olika aktörers insatser, även om de inte per se kan förväntas leda till ökad förmåga att mäta insatser framsteg. Civil-militära samutvärderingar bör därför ingå som ett alternativ för militära chefer att tillgå i framtida utvärderingsprocesser, givet att de åtföljs av en bedömning i varje specifikt fall om huruvida det är möjligt eller ej. Det ställer i sin tur höga krav på att militära chefer har denna förmåga och är utbildade i/har erfarenhet av att samarbeta med civila aktörer.

---

<sup>89</sup> Eriksson (1998) s. 49-50.

## 5 Slutsatser

### 5.1 Sammanfattning

Föreliggande studie har dels undersökt kända problem och utmaningar som den multifunktionella kontexten medför för militära organisationer avseende uppföljning och utvärdering, dels diskuterat två exempel på civil-militära lösningar som kan bidra till att hantera dessa problem och utmaningar. I fokus för studien har framförallt den Nato-ledda insatsen i Afghanistan stått, vilken är den för tillfället största pågående multifunktionella insatsen.

Problemanalysen delade in identifierade problem och utmaningar i ett externt respektive ett internt perspektiv. Det externa perspektivet kännetecknas av att det är strukturellt och omfattar problem och utmaningar som: avsaknad av tydliga strategier; abstrakta målsättningar; politiska förutsättningar; parallella snarare än sekventiella faser; en mängd civila och militära aktörer i insatsområdet; och snabbföränderlig miljö. Det interna perspektivet, å sin sida, är aktörsorienterat och omfattar problem och utmaningar som: arbetssätt och utvärderingslogik; fokus på motståndare snarare än insatsmiljö och kontext; stuprörsformering längs operationslinjer; bristande koppling mellan operationsdesign, planering och utvärdering, och övertro på kvantitativa data och metoder.

Därefter diskuterades två exempel på hur identifierade problem och utmaningar kan hanteras, nämligen, *District Stability Framework* (DSF) och civil-militär samutvärdering. Valet av lösningar grundar sig på utgångspunkten att existerande problem och utmaningar i många avseenden behöver hanteras civil-militärt eftersom multifunktionella insatser ökar beroendet mellan dessa aktörer. DSF utgör ett exempel på ett allomfattande, civil-militärt, management- och utvärderingsverktyg för stabilitetsinsatser som bl.a. tillämpats i insatsen i en Afghanistan, och som omfattar en strukturerad uppföljnings- och utvärderingsprocess. Samutvärdering, å sin sida, är en relativt oprövad metod i civil-militära sammanhang men har använts under lång tid inom utvecklingssektorn, i huvudsak som en respons på att olika aktörers aktiviteter blivit allt mer sammanbundna. Även om DSF och civil-militär samutvärdering inte kan adressera alla problem och utmaningar, t.ex. strategiska förutsättningar och snabbföränderlig insatsmiljö, kan de bl.a. öka militära organisationers förmåga att inta ett systemperspektiv på insatserna; öka deras kontextuella förståelse för aktuellt konfliktområde; stärka länken mellan operationsdesign, planering och utvärdering; stärka lokalt ägarskap i de operationella faserna; samt öka intervenerande aktörers förmåga att hantera insatsers politiska förutsättningar.

## 5.2 Slutsatser

Många av de problem och utmaningar som identifierats i denna studie är ytterst komplexa och svåra att hantera. Trots det måste militära organisationer likväl ta hänsyn till dem och föreslagna lösningar utgör exempel på hur detta kan ske.

Samtidigt är det viktigt att påpeka att det finns ett inneboende problem i att utvärdera militära insatser utifrån ett multifunktionellt perspektiv. Det är svårt nog att utvärdera om militära insatser leder till militära mål och att då utvärdera om de leder till breda samhällsliga mål kräver ett helt annat systemtänkande och arbetssätt än det traditionellt militära. Frågan är också om det är realistiskt att förvänta sig att militär personal på operativ-taktisk nivå ska kunna utföra utvärderingar av breda politiska målsättningar. Inom utvecklingssektorn är det vanligt att låta externa konsulter utföra den typen av generella utvärderingar, vilket rimligtvis även borde kunna fungera för militära organisationer. En viktig slutsats är därför att föreslagna lösningar med civil-militära samutvärderingar bör undersökas som alternativ exempelvis på PRT-nivå i Afghanistan. PRT:ena utgör per definition institutionella forum för civil-militär samverkan och därmed finns förutsättningar för att civila och militära aktörer inom ramen för dessa ska kunna enas om bl.a. utvärderingsmål och upphandling av konsulter.

När det gäller DSF utgör denna lösning i många avseenden en anpassning till den multifunktionella karaktär som samtida insatser har: den är adaptiv, allomfattande och befolkningscentrerad. DSF har testats i flertalet områden, t.ex. Afghanistan, och de få erfarenheter som hittills rapporterats vittnar om en starkt kontextuell förståelse och en grundligare uppföljnings- och utvärderingsprocess. En viktig slutsats är därför att DSF kan utgöra ett verktyg för att stärka samverkan mellan civila och militära komponenter inom PRT MeS och samtidigt öka enhetens förmåga att följa upp och utvärdera mål och effekter. Detta förefaller vara en särskilt relevant slutsats då DSF inkluderats i den amerikanska försvarsmaktens Afghanistan PRT-handbok för 2011.<sup>90</sup>

De potentiellt positiva effekterna med DSF och civil-militär samutvärdering måste dock verifieras i empiriska studier, för att deras tillämpbarhet ska kunna bedömas. Viktiga frågeställningar utgörs t.ex. av: vilka effekter medför DSF och civil-militära samutvärderingar i praktiken? Vilka möjligheter och hinder skapar den faktiska implementeringen av dem? Därtill är det viktigt att påpeka att goda lösningar inte alltid leder till goda resultat. Även om bra arbetssätt och metoder finns att tillgå kvarstår det faktum att strategiska och politiska prioriteringar, t.ex. nationella och internationella intressen, främst är det som påverkar insatser och därmed utvärderingarna av dem. Därför är det viktigt att vara realistisk i förväntningarna av vad föreslagna lösningar kan åstadkomma. Säkerligen kan de båda bidra till bättre utvärderingsprocesser på operativ nivå men i det stora hela

---

<sup>90</sup> Center for Army lessons learned (2011) s. 129-153.

kommer de sannolikt ha en begränsad inverkan: Afghanistaninsatsens effektivitet avgörs t.ex. inte av huruvida DSF implementeras väl eller ej. Likväl kan DSF och civil-militär samutvärdering innebära ett första steg mot en förändring av militära organisationers förhållningssätt till uppföljning och utvärdering, som gör dem bättre anpassade till en multifunktionell kontext.

## Förkortningar

BDA	Battle Damage Assessment
CIMIC	Civil-military cooperation
COIN	Counter-insurgency
DSF	District Stability Framework
FMKE	Försvarsmaktens enhet för konceptutveckling
FN	Förenta Nationerna
G2	Underrättelsesektion, taktisk stab
HTT	Human Terrain Team
IED	Improvised Explosive Device
IFRC	The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
ISAF	International Security Assistance Force
J2	Underättelsesektion, operativ stab
KLE	Key Leader Engagement
MNE6	Multinational experiment 6
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NGO	Non-governmental organization
NUPI	Norsk Utenrikspolitisk Institutt
OECD/DAC	Development Assistance Committee of the Organization for Economic Cooperation and Development
PMESII	Political, Military, Economic, Social, Infrastructure and Information systems
PRT	Provincial Reconstruction Team
SOI	Sources of Instability
SwAPs	Sector-wide Approaches

SWG	Stability Working Group
TCS	Tactical Conflict Surveys
TSM	Tactical Stability Matrix
USAID	United States Agency for International Development



## Referenser

- Bandstein, Sara (2010) *Evaluation of aid activities*, FOI Memo 3404, FOI: Stockholm.
- Bennett, Jon et al. (2010) *A multi-donor evaluation of support to conflict prevention and peacebuilding activities in southern Sudan 2005–2010: Final report*.
- Brehmer, Berndt (2006) ”Ledning handlar väl om att leda?”, *Kungliga Krigsakademiens handlingar och tidskrift*, vol. 6.
- Center for Army lessons learned (2011) *Afghanistan provincial reconstruction team handbook: observations, insights and lessons*, nr. 11-16.
- Couzens, David et al. (2008) *Cooperative implementation planning, management and evaluation*, MN5 Experiment report.
- Crnkovich, Mirko (2010) *District Stability Framework*, Social Science Underpinnings of complex operations, presentation på MORS Mini-symposium, oktober 2010.
- de Carvalho, Benjamin & Aune, Ingrid J. (2010) *Assessing complex peace operations: some considerations of methodology and procedure*.
- de Coning, Cedric & Friis, Karsten (2011) ”Coherence and coordination: the limits of the comprehensive approach”, *Journal of International Peacekeeping*, vol. 15, s. 243-272.
- Demetriou, Stavros (2009) *United Nations security and stabilization support strategy for eastern DRC: measuring impact*, presentation NUPI/IPI seminar on monitoring and evaluation of peace operations, 7-9 maj 2009, New York, på Internet:  
[http://www.ipacademy.org/images/docs/unssss\\_me\\_evaluation\\_nyc\\_may\\_09.ppt](http://www.ipacademy.org/images/docs/unssss_me_evaluation_nyc_may_09.ppt) (nedladdad 16 mars 2011).
- Downes-Martin, Stephen (2010) *Assessments Process for RC(SW)*, utkast 24 maj 2010, Center for irregular warfare and armed groups at US Naval War College.
- Eriksson, Pär (1998) *Civil-militär samverkan i fredsfrämjande operationer – en omöjlig nödvändighet? En analys av samverkansproblemens orsaker*, FOA-R--98-00967-170--SE, FOI: Stockholm.
- Flynn, Michael T. et al (2010) ”Fixing Intel: a blueprint for making intelligence relevant in Afghanistan”, *Voices from the field*.
- FN (2000) *Report of the panel on United Nations peace operations*, A/55/305 - S/2000/809.

- Harriman, David & Lackenbauer, Helené (2010) *Assessment of progress in multifunctional and multinational operations: Swedish experiences from the operational and tactical level in Afghanistan*, FOI-R--3071--SE, FOI: Stockholm.
- Haugevik, Kristin M. & de Carvalho, Benjamin (2007) "Civil-military cooperation in multinational and interagency operations", *Security in practice*, nr. 2., NUPI Report.
- Kessler, Graham et al. (2009) *Assessing progress in military operations: recommendations for improvement*, Draft version 0.5.
- Kilcullen, David (2009) *Measuring progress in Afghanistan*
- Lægriid, Turid (2010) "Joint evaluations and learning in complex emergencies – lessons from the humanitarian and development domains", *Security in practice*, nr. 6., NUPI Report.
- Lindoff, Jenny & Hull, Cecilia (2010) *Hur bör ledning bedrivas i multifunktionella insatser?*, FOI Memo 3198, FOI: Stockholm.
- Lindoff, Jenny et al. (2010) *Ledning i multifunktionella insatser – en halvtidssyntes*, utkast juni 2010.
- Meharg, Sara Jane (2009a) *Measuring effectiveness in complex operations: what is good enough?* October 2009, Canadian Defence & Foreign Affairs Institute.
- Meharg, Sara Jane (2009b) "Introduction", i Meharg, Sara Jane, *Measuring what matters in peace operations and crisis management*, Kingston: School of Policy Studies, Queen's University.
- Nato (2009) *Assessment Handbook*, version 0.42, 16 september 2009.
- Nilsson, Claes & Derblom, Markus (2009) *Uppföljning och utvärdering i multifunktionell insatser*, FOI Memo 2855, FOI: Stockholm.
- Nilsson, Claes et al. (2009) *Comprehensive approach i fredsfrämjande insatser – den allomfattande insatsens beståndsdelar*, FOI-R--2804--SE, FOI: Stockholm
- OECD (2010) *Managing joint evaluations*, OECD Fact sheet.
- OECD/DAC (2005) *Joint evaluations: recent experiences and lessons learned and options for the future*, DAC Evaluation Network Working Paper.
- OECD/DAC (2008) *Guidance for evaluating conflict prevention and peacebuilding activities*.
- Olsson, Stefan (2009) *Kampen om "hearts and minds" i Afghanistan*, FOI-R--2803--SE, FOI: Stockholm.

- Riksrevisionen (2011) *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14.
- Sadev (2008) *Challenges, opportunities and approaches for increasing joint donor programming of evaluations*, Sadev Report 2008:8.
- Schumacher, Joseph (2007) "What to measure in peace support operations", *The Pearson Papers*, vol. 10, issue: 1, s. 45-59.
- Sida (2004) *Looking back, moving forward – Sida evaluation manual*.
- Sida/UD & OECD/DAC (2007) *Glossary of key terms in evaluation and results based management*, på Internet:  
<http://www.oecd.org/dataoecd/25/22/39249691.pdf> (nedladdad 15 mars 2011).
- Slotin, Jenna et al. (2010) *Power, politics and change: how international actors assess local context*, International Peace Institute Report.
- Sverige i Afghanistan (2011), på Internet  
<http://www.sverigeiafghanistan.se/Hem.aspx>
- USAID/OTI (2010) *District Stability Framework Reference Guide, Version 1.0*.
- USAID/OTI (2011) *OTI – Monitoring and evaluation literature review and tools development*, april 2011.
- US Army (2006) *Field Manual 3-24, Counterinsurgency field manual*, december 2006.
- US Army (2010) *Field Manual 5-0, The operations process*, mars 2010.
- Williams, Andrews P. – Morris, John C. (2009) "The development of theory-driven evaluation in the military: theory on the front line", *American Journal of Evaluation*, vol. 30, no. 1, pp. 62-79.