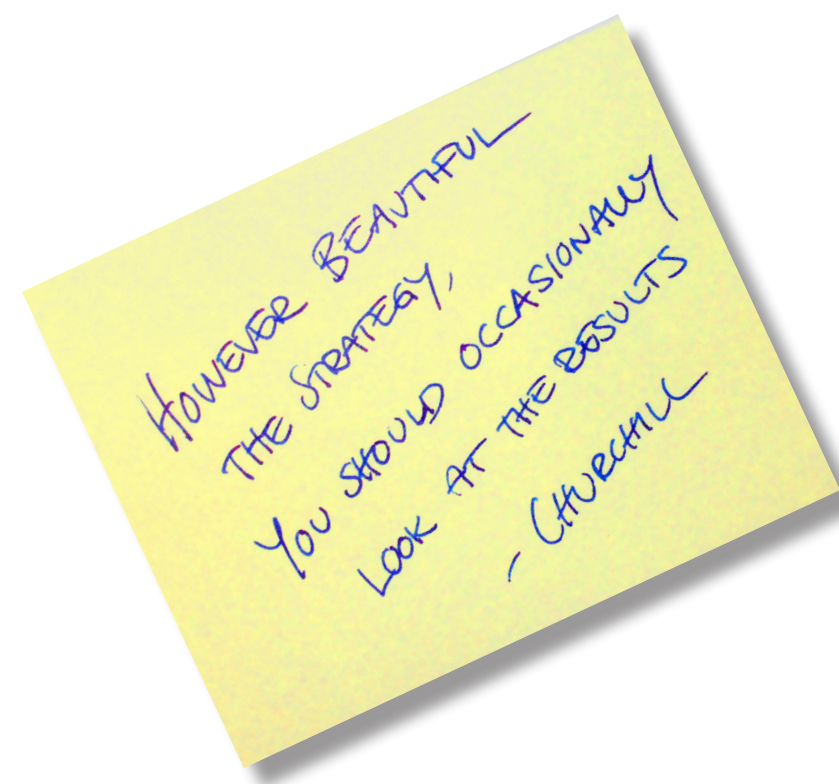




FOI är en huvudsakligen uppdragsfinansierad myndighet under Förvarsdepartementet. Kärnverksamheten är forskning, metod- och teknikutveckling till nytta för försvar och säkerhet. Organisationen har cirka 1000 anställda varav ungefär 800 är forskare. Detta gör organisationen till Sveriges största forskningsinstitut. 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.

Sara Bandstein

Uppföljning och utvärdering av insatser inom Försvarsmakten

– hur ser det ut idag och vad saknas?

Titel	Uppföljning och utvärdering av insatser inom Försvarsmakten
Title	Monitoring and evaluation of operations within the Swedish Armed Forces
Rapportnr/Report no	FOI-R--3364--SE
Rapporttyp /Report Type	Användarrapport/User report
Månad/Month	November/November
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	54 p
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten/Swedish Armed Forces
Projektnr/Project no	E11466
Godkänd av/Approved by	Göran Kindvall
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

Sammanfattning

Effekter av traditionell militär verksamhet är relativt lätta att observera och mycket av militär verksamhet har därför fokuserat på planering och utformning av mål och strategier snarare än på uppföljning och utvärdering av verksamheten. Dagens militära insatser är ofta mer komplexa, både vad gäller insatsmiljön och de effekter de förväntas uppnå, vilket har lett till en ökad efterfrågan på uppföljning och utvärdering.

Den här studien beskriver och analyserar de processer som finns för uppföljning och utvärdering av insatser inom Försvarsmakten idag. Analysen tar sin utgångspunkt i vilka behov chefer har av information från utvärdering men också i erfarenheter från utvärdering inom andra områden.

Studien visar bland annat att nuvarande uppföljnings- och utvärderingsprocesser har utformats för att fylla de behov som beslutsfattare på olika nivåer har, och i det avseendet fungerar de bra. Samtidigt konstateras att det ofta saknas en efterfrågan på information om vilka långsiktiga effekter som en insats uppnår, om insatsen är relevant eller om den leder till hållbara effekter. Detta innebär att det även till viss del saknas processer som ger eller skulle kunna ge information om effekter eller relevans. Utvärdering av hur väl insatsen fungerar och om den uppnår de övergripande målen förväntas istället ske av den organisation under vilken insatsen äger rum.

En förklaring till varför det inte sker mer utvärdering är att Försvarsmakten inte har fått detta i uppgift när insatser genomförs inom ramen för någon annan organisation. Det kan därmed konstateras att det inte heller från politiskt håll finns någon efterfrågan på den här typen av information. Detta är förvånande, inte minst med tanke på att det finns ett stort tryck, kanske framförallt från allmänhet och media, att visa vilken nytta militära insatser har.

Förutom dessa slutsatser visar studien att det finns skillnader i hur begrepp som rör uppföljning och utvärdering används inom Försvarsmakten. Begreppen används ibland på olika sätt inom organisationen och olika begrepp används ofta för samma typ av aktiviteter vilket försvårar kommunikation och samverkan mellan individer och avdelningar.

Studien beskriver även behovet av hög kompetens för att göra uppföljningar och utvärderingar i komplexa miljöer och pekar på att det kan finnas ett behov av att ta in extern kompetens.

Nyckelord: Uppföljning, utvärdering, evaluering, assessment, insatsutvärdering

Summary

The effects of traditional military operations are relatively easy to observe. Therefore, the effort of military staff has been focused on planning and designing objectives and strategies, rather than monitoring and evaluation. The effects of current operations are not as easy to assess. Contemporary operations are more complex, both in terms of the objectives to be achieved and the operational environment. This has brought on an increased interest and demand for monitoring and evaluation.

This study describes and analyses the processes for monitoring and evaluation currently available within the Swedish Armed Forces. The analysis looks at the decision maker's need for information from evaluations. A comparison to the use of evaluations in other areas is also made.

The study shows that current monitoring and evaluation processes fill the needs of the decision makers. An absence of demand is noted though. It is not uncommon that there is no request for information regarding the long-term effects of operations, the relevance of an operation, or if it leads to lasting effects. The processes for evaluating the effects of an operation or its relevance are to a certain extent missing. These questions are instead expected to be answered by the organisation under which the forces are deployed.

One reason, why the Swedish Armed Forces does not conduct more monitoring and evaluation, is that it is not a task given to them when deployed under the lead of another organisation. Since the Swedish Armed Forces is tasked by the Ministry of Defence, this suggests that the political level is not interested in this kind of information. This is surprising, given the pressure from the public and media to show the value of military operations.

In addition to these findings, the study has identified that there are differences in how terms regarding monitoring and evaluation are used. Within the Swedish Armed Forces the same term is used to refer to different types of activities and different terms are used to refer to the same type of activity. This might lead to confusion as it complicates communication and interaction between individuals and departments.

The study also describes the need for qualified and trained personnel when conducting monitoring and evaluation in complex environments. It is suggested that external competences might be needed.

Keywords: Monitoring, evaluation, assessment, operational assessment

Innehållsförteckning

1	Inledning	8
1.1	Syfte	9
1.2	Metod och utgångspunkter.....	9
1.3	Avgränsningar	10
1.4	Begreppsdiskussion	11
1.5	Disposition	15
2	Försvarsmaktens organisation och övergripande riktlinjer	16
2.1	Insatsledningen	17
2.2	Instruktioner och riktlinjer för uppföljning.....	18
2.3	Chefers behov av information	20
3	Uppföljning och utvärdering inom Försvarsmakten	23
3.1	Uppföljning och utvärdering av insatser	23
3.1.1	Uppföljning och utvärdering av insatser på taktisk nivå	24
3.1.2	Insatsstabens assessmentprocess	27
3.1.3	Erfarenhetshantering	32
3.2	Övriga uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter	33
4	Analys och slutsatser	36
4.1	Vilken information ger nuvarande processer?	36
4.2	Ger nuvarande processer den information chefer behöver?	38
4.3	Slutsatser	39
5	Rekommendationer	43
5.1	Ensa begreppsapparaten	43
5.2	Se över det samlade behovet av uppföljnings- och utvärderingsinformation.....	44
5.3	Överväg att ta in extern kompetens för utvärdering	44
5.4	Tydliggör kopplingen mellan identifierade effekter och de genomförda aktiviteterna.....	45

6	Förslag på fortsatta studier	47
7	Referenser	49
	Bilaga 1: Intervjuranvändning	53

1 Inledning

However beautiful the strategy, you should occasionally look at the results
- Winston Churchill

Militära organisationer har en lång tradition av att planera sin verksamhet och utforma mål och strategier för vad som ska uppnås. Generellt sett har mindre vikt lagts vid att följa upp och utvärdera vilka resultat de genomförda aktiviteterna får. Detta beror till stor del på att effekter och resultat av militära insatser har varit relativt lätta att observera, såsom motståndarens förluster eller antal kilometer av en väg som är säkrad. Flera av dagens militära insatser är mer komplexa både vad gäller insatsmiljön och de effekter de ska uppnå. Förutom att bidra till militära mål, syftar de ofta till att uppnå andra typer av effekter som god samhällsstyrning och socioekonomisk utveckling. Dessutom sker mycket av verksamheten i samverkan med andra aktörer och det går ofta inte att särskilja vilka resultat en enskild aktör uppnår. Detta har lett till att militära organisationer alltmer har kommit att uppmärksamma frågan om vilka resultat som deras aktiviteter leder till. Samtidigt har det konstaterats att det ofta saknas tillräcklig kunskap om hur den här typen av verksamhet ska följas upp och utvärderas.

Försvarsmaktens enhet för konceptutveckling (FMKE) har under våren 2011 initierat en studie, *Delprojekt assessment*, i syfte att ta fram ett analytiskt koncept för uppföljning och utvärdering.¹ Detta koncept ska redogöra för aktuella utmaningar vad gäller utvärdering och utvärderingars roll och nytta inom Försvarsmakten. Dessutom syftar det till att identifiera eventuella brister på området och ge förslag till fortsatt utveckling.

För att få nödvändig bakgrundsinformation till den analytiska konceptbeskrivningen har tre delstudier genomförts under våren 2011. Två av dem diskuterar problem och utmaningar med uppföljning och utvärdering, den ena med fokus på begrepp och specifikt militära utmaningar² medan den andra analyserar militära organisationers problem och utmaningar vad gäller uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser.³ Föreliggande studie, den tredje som genomförs inom ramen för projektet, syftar till att beskriva och analysera ett antal uppföljnings- och utvärderingsprocesser inom

¹ Detta arbete sker inom ramen för COOL 12. Syftet med COOL 12 är att bidra till ökad förmåga till operativ ledning inom Försvarsmakten

² Nilsson, Peter (2011) "Värdering av militära insatser och effekter – Problematisering och begreppsanalys", FOI (kommande)

³ Harriman, David (2011) "Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser - Analys av militära organisationers problem och utmaningar samt förslag på civil-militära lösningar", FOI-R--3207—SE, ISSN 1650-1942

Försvarsmakten. Studien fokuserar på de processer som kan kopplas till insatser, och särskilt internationella insatser.

Den analytiska konceptbeskrivningen kommer dessutom att bygga på flera andra studier gjorda om uppföljning och utvärdering av militär verksamhet. Några exempel är studier inom ramen för Multinational Experiment (MNE)-serien, Natos och FMKEs studier om effektbaserade operationer och FOI-studier på området.

1.1 Syfte

Syftet med den här studien är framförallt att beskriva de viktigaste uppföljnings- och utvärderingsprocesserna inom Försvarsmakten. Studien har ett särskilt fokus på de processer som används för att följa upp och utvärdera insatser, framförallt internationella insatser. Studien syftar också till att analysera dessa processer med utgångspunkt i vilka behov av information som finns inom Försvarsmakten idag och ge rekommendationer om hur dessa processer kan förbättras utifrån de behov och kunskaper som finns.⁴

För att kunna bedöma de uppföljningsaktiviteter som finns inom Försvarsmakten och deras ändamålsenlighet är det viktigt att klargöra vilken information som chefer inom Försvarsmakten har behov av i sitt arbete med att planera, genomföra och följa upp militära operationer. Studien innehåller därför en analys av vilka informationsbehov chefer har, men också en diskussion kring vilken information som inte efterfrågas.

1.2 Metod och utgångspunkter

Beskrivningen av olika uppföljnings- och utvärderingsprocesser utgår från formella riktlinjer för uppföljning och utvärdering inom Försvarsmakten. Dessa anger att uppföljning av verksamheten ska ske och vem som ska ansvara för att det görs men de specificerar inte hur detta ska gå till. För att få en klarare bild av uppföljnings- och utvärderingsprocesserna har därför en intervjustudie genomförts med beslutsfattare på Ledningsstabben och Insatsledningen samt med personal på dessa avdelningar som arbetar med uppföljning eller utvärdering. Sammanlagt har 15 personer intervjuats under perioden maj-augusti 2011.⁵

⁴ I den ursprungliga uppdragsbeskrivningen, ”Studie – HKV förmåga att utvärdera planerade insatser”, står det att syftet är att se över dagens utvärderingsprocess, d.v.s. INSS assessmentprocess. Under tiden som studien genomfördes blev det uppenbart att det även fanns andra processer som var viktiga att ta upp. Studien utvecklades därmed, både i tid och i omfattning, vilket skedde i samråd med FMKE.

⁵ Studien bygger även delvis på observationer och intervjuer som genomfördes under övning Viking 11.

Intervjuerna var semistrukturerade, vilket innebar att samma frågor ställdes till alla informanter, men med öppna svarsmöjligheter. I vissa fall modifierades frågorna något för att passa informanternas erfarenheter. De frågor som ställdes under intervjuerna finns redovisade i bilaga 1. Studien bygger också på tidigare analyser gjorda på området, särskilt studier som behandlar olika typer av utmaningar vid uppföljning och utvärdering av militära insatser.

I den här studien används de generiska termerna uppföljning och utvärdering (eng. *monitoring and evaluation*) för att beteckna de olika aktiviteter som används i syfte att få information om resultat⁶ från genomförd verksamhet. Uppföljning och utvärdering används inom en rad olika policyområden, bland annat utbildning, social verksamhet och internationellt utvecklingssamarbete. Däremot är termerna mindre vanliga inom försvars- och säkerhetsområdet, där andra begrepp, kanske framförallt *assessment* används för att beteckna dessa aktiviteter. I avsnitt 1.4 förs en diskussion kring olika begrepp och deras innebörder.

Genom de intervjuer som har genomförts har det visat sig att det ganska ofta är oklart vad som avses när termerna uppföljning, utvärdering eller *assessment* nämns: är det en retrospektiv uppföljning, en bedömning av nuvarande situation eller är det en prognos om ett framtida förväntat eller önskvärt läge? Alla tre aspekterna används i dagsläget av personal inom Försvarsmakten och det har ofta varit en utmaning att tolka vad olika personer menar.

1.3 Avgränsningar

Eftersom den här studien framförallt fokuserar på att analysera de uppföljnings- och utvärderingsprocesser som kan kopplas till insatser, med särskilt fokus på internationella insatser, är inte alla uppföljnings- och utvärderingsprocesser inkluderade. Studien tar exempelvis enbart översiktligt upp processer som berör produktion eller ekonomi, och vissa områden berörs inte alls. Det ges därför inte en heltäckande bild av alla uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter även om alla processer som är direkt kopplade till (internationella) insatser finns med.

En annan avgränsning är att studien bygger på ett begränsat urval av intervjupersoner. Eftersom intervjuer är en tidskrävande datainsamlingsmetod är det inte möjligt att intervjua alla personer som har relevant erfarenhet utan ett urval måste göras. Detta innebär att det finns risk att det saknas viktig information. För att minimera den risken har intervjupersonerna fått uppge vilka andra personer som borde intervjuas och de har även fått granska texterna som finns med i den här studien.

⁶ För termen resultat och vad som avses med den, se avsnitt 1.4

1.4 Begreppsdiskussion

Inom Försvarsmakten finns en rik begreppsflora relaterad till uppföljning och utvärdering. Det finns inga generella definitioner av begreppen utan de används på lite olika sätt på olika avdelningar och funktioner men också mellan individer på samma avdelning. Inom ramen för den intervjustudie som har genomförts har en rad olika begrepp med anknytning till uppföljning och utvärdering identifierats. Några exempel är *assessment*, *evaluering*, *värdering*, *insatsvärdering*, *övningsutvärdering*, *erfarenheter*, *lessons learned* och *utredning*. Några av dessa begrepp återkommer i beskrivningarna i kapitel 3.

När det gäller begreppen uppföljning och utvärdering finns det olika åsikter om vad de innebär. En intervjuperson menar till exempel att begreppet uppföljning innefattar erfarenhetshantering och implementering av erfarenheter medan utvärdering snarare är de resultat som identifieras till följd av att aktiviteterna genomförs. En annan person menar att termen uppföljning står för något som sker löpande och som är ständigt pågående medan utvärdering mäter om målen uppnås. Samma person anser att uppföljning leder till så kallade *lessons identified* medan utvärdering kan leda till *lessons learned*.

I den vetenskapliga litteraturen finns en mängd definitioner av begreppet utvärdering. En definition som har fått stort genomslag och som såväl forskare som utvärderare kan enas kring är den som tagits fram inom ramen för Program Evaluation Standards⁷ (JCSEE 1994):

Evaluation is the systematic investigation of the worth or merit of an object

Det är två saker som är viktiga att notera i den här definitionen. För det första att utvärdering ska ske med någon form av systematik och för det andra att det innefattar en bedömning av ett objekts värde eller förtjänst. Det räcker alltså inte att enbart ge ett värdeomdöme eller att det enbart sker en systematisk genomgång. Utöver detta är det flera författare som menar att utvärdering bygger på vetenskapliga metoder och syftar till att avgöra effekterna av det utvärderade programmet i förhållande till övriga effekter som uppstår och till uppställda mål. Weiss (1972) definition tydliggör detta:

The purpose of evaluation research is to measure the effects of a program against the goals it sets out to accomplish

⁷Detta är ett av resultaten från ett samarbete mellan ett stort antal utvärderingsorganisationer och universitet som sker inom ramen för Joint Committee on Standards for Educational Evaluation

Ett implicit antagande i den här definitionen, och flera andra, är att utvärdering handlar om att värdera sådant som redan har skett (se till exempel Wholey et al. 1970, Vedung 1997). Även om det är den vanligaste utgångspunkten finns det forskare som anser att utvärdering kan avse både sådant som har hänt och sådant som kommer att hända, i dessa fall pratar man om ex-post och ex-ante utvärdering (Forss 2007).

När ordet utvärdering används i den här studien avses en systematisk bedömning i form av ett värderande omdöme av någonting, till exempel en aktivitet. Dessutom avser det en retrospektiv bedömning av någonting som har skett.

Skillnaden mellan uppföljning och utvärdering finns också beskriven i den vetenskapliga litteraturen. För det mesta beskrivs utvärdering som något som är mer övergripande och bredare än uppföljning. Uppföljning är något som är kopplat till planen och förväntade effekter medan utvärdering även kan ta upp frågor som om planen är relevant eller om det uppstår några oväntade långsiktiga effekter. Följande tabell ger en översikt av hur man kan skilja mellan uppföljning och utvärdering:

Tabell 1: Exempel på skillnader mellan uppföljning och utvärdering

Uppföljning	Utvärdering
Fortlöpande eller periodisk	Episodisk eller ad-hoc
Målsättningar för det utvärderade objektet tas för givna	Målsättningar bedöms i relation till övergripande mål eller till problemet som ska lösas
Indikatorer för att mäta framgång är förbestämda och antas vara relevanta och ändamålsenliga	Validitet och relevans av förbestämda indikatorer kan ifrågasättas
Antalet indikatorer som används för att mäta framgång är begränsat	Behandlar ett stort antal frågor och områden, inte bara måluppfyllnad i förhållande till plan. Kan även ta upp frågan om målen är relevanta eller om aktiviteterna leder till negativa effekter etc.
Fokuserar på planerade och förväntade resultat	Fokuserar både på förväntade och oförväntade, positiva och negativa

	resultat
Bygger ofta på kvantitativa metoder	Både kvantitativa och kvalitativa metoder används
Data samlas in löpande	Flera olika källor för datainsamlande används
Svarar inte på frågor om kausala samband	Kan tillhandahålla svar på frågor om kausalitet
Oftast en intern ledningsfunktion	Kan även genomföras av externa utvärderingskonsulter

Källa: bygger på Sida 2004 (p. 13)

Det är dock viktigt att poängtera att det många gånger inte finns någon skarp gräns mellan uppföljning och utvärdering. Ofta används enbart ordet utvärdering för att beteckna det som beskrivs i båda kolumnerna i tabell 1, förutom den löpande datainsamlingsprocessen som vanligen är en separat funktion.

Ett begrepp som används på flera håll inom Försvarsmakten, särskilt i förhållande till insatser är *assessment*.⁸ Termen kommer från Nato och har inte fått någon svensk översättning. Enligt Oxford Advanced Learner's Dictionary kan *assessment* beskrivas som: "*an opinion or a judgment about somebody/something that has been thought about carefully*" eller som "*the act of judging or forming an opinion about somebody/something*" (Oxford Advanced Learner's Dictionary 2011-07-29). Enligt de definitionerna bör en *assessment* av någonting grundas i omfattande tankearbete, men den behöver inte genomföras systematiskt eller med hjälp av vetenskapliga metoder. Dessutom ger begreppet inte någon vägledning kring om bedömningarna rör genomförd verksamhet, operationsmiljön och det aktuella läget i allmänhet eller den förväntade utvecklingen i framtiden. Ordboksdefinitionen skiljer sig därmed en del ifrån de definitioner av utvärdering som angetts ovan.

Militära organisationer, framförallt Nato, har tagit fram sina egna definitioner av *assessment*, som innebär att begreppet kan ha andra betydelser än vad ordboken anger. Ett exempel är Natos *assessment*handbok där det definieras som:

⁸ För mer information om ett användningsområde INSS *assessment*process, se avsnitt 3.2.1

The function that enables the measurement of progress and results of operations in a military context, and subsequent development of conclusions and recommendations that support decision making (Nato 2009).

Enligt den definitionen är *assessment* en funktion som syftar till att mäta framgång och resultat av en operation. Skillnaden från de tidigare definitionerna av utvärdering är framförallt att den inte säger någonting om systematik och att fokus verkar vara på att mäta istället för på att bedöma. Ofta görs en skillnad mellan att mäta någonting, vilket är mer exakt och fordrar kvantitativa metoder (längd, antal, ålder) och att bedöma något, vilket är mindre exakt men snarare bygger på en samlad kunskap om någonting ("baserat på x så gör vi bedömningen att y troligtvis kommer att ske").

För ett par år sedan genomfördes studier om *assessment* inom ramen för Multinational Experiment 6 (MNE 6)⁹ där det föreslogs att begreppet skulle innefatta både uppföljning och utvärdering (Piana et al. 2010). Det skulle betyda att *assessment* både ska avse den löpande uppföljningen, vilket innebär att kunna ge bedömningar av om målen som angetts i planen uppfylls (Kessler et al. 2009), men också kunna ge mer övergripande bedömningar av exempelvis målens relevans eller om aktiviteterna är utformade så att de inte leder till negativa effekter. Inom Försvarsmakten används begreppet i regel på ett snävare sätt.

Inom FMKE används ibland begreppen *continuous assessment* och *purposeful assessment*.¹⁰ *Continuous assessment* har flera likheter med definitionen av uppföljning medan *purposeful assessment* mer liknar utvärdering. Begreppen används inte idag inom Försvarsmakten men det sker en del arbete på konceptutvecklingsnivå.

Även begreppen effekt och resultat är centrala när man diskuterar uppföljning och utvärdering. Nationalencyklopedins ordbok definierar begreppen på följande sätt:

Effekt - resultat av viss (påtaglig) påverkan (följd, inverkan, verkan)

⁹ Multinational Experiment (MNE) är ett samarbete mellan ett stort antal nationer i syfte att utveckla bättre metoder för att planera och genomföra gemensamma operationer. Arbetet leds av U.S. Joint Forces Command men omfattar ett stort antal nationer. Den sjätte omgången, MNE 6, som inleddes under 2008, och löpte till och med 2010 innehöll ett särskilt utvecklingsspår som berörde just området uppföljning och utvärdering. Målet var att utveckla en s.k. "prototypförmåga för militära chefer i fredsfrämjande, multinationella insatser för att bedöma hur insatsen fortskrider (såväl framsteg som misslyckanden), på alla relevanta områden, militärt och civilt, objektivt och subjektivt" (USJFCOM 2009).

¹⁰ Dessa begrepp kommer framförallt från FMKEs arbete med QinetiQ, ett försvarsföretag, i Storbritannien.

Resultat – någonting (konkret eller abstrakt) som uppkommer genom att (viss) handling eller (visst) förlopp fullbordas, ofta om något som kan värderas eller mätas

Enligt ordboksdefinitionen finns det inte någon större skillnad mellan begreppen, utom möjligen att resultat är något som oftare kan värderas eller mätas kvantitativt. I den här studien är det inte skillnaden mellan begreppen som är det intressanta utan snarare att både effekter och resultat kan sägas vara någonting som uppträder på grund av att någonting annat har skett tidigare. De används därmed för att beteckna kausalitet, till exempel att man uppnår ett mål till följd av en genomförd aktivitet.

När det gäller effekter eller resultat är tidsdimensionen något som ofta diskuteras. Man skiljer ofta på effekter eller resultat som uppstår direkt i anslutning till en aktivitet och de som uppstår först på längre sikt. Ibland anses resultat vara någonting som man åstadkommer direkt medan effekter är det som sker i det längre perspektivet. I den engelskspråkiga litteraturen skiljer man ibland på *outputs*, *outcomes* och *impacts*, som effekter som sker i tre olika tidsperspektiv (se OECD/DAC 2002).

Det är också viktigt att notera att även om en utvärdering ofta syftar till att visa på en effekt eller ett resultat kan det även finnas andra syften med utvärdering så som att se om målen är relevanta utifrån den rådande kontexten eller om resultaten kommer få en långsiktig verkan.

1.5 Disposition

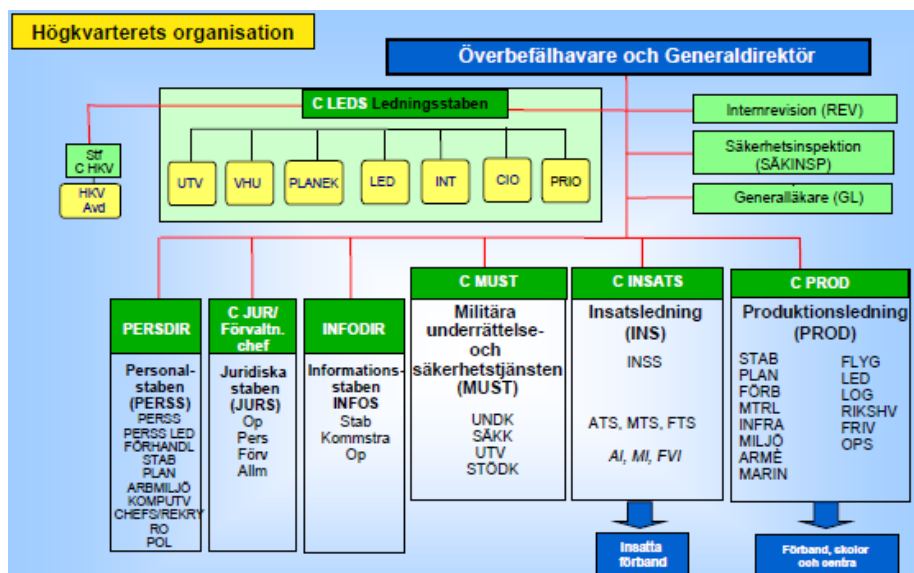
I nästa kapitel beskrivs översiktligt Försvarsmaktens organisation och de riktlinjer för uppföljning och utvärdering som finns. Kapitel 2 innehåller också en genomgång av vilka behov av utvärderingsinformation som chefer på Ledningsstaben och Insatsstaben har idag. I kapitel 3 beskrivs nuvarande uppföljnings- och utvärderingsprocesser och i kapitel 4 analyseras dessa utifrån vilka behov av information som finns men också vad som eventuellt saknas. Dessutom innehåller kapitel 4 ett antal slutsatser från studien. Baserat på studiens resultat presenteras ett antal rekommendationer i kapitel 5 och i kapitel 6 ges förslag på fortsatta studier.

2 Försvarsmaktens organisation och övergripande riktlinjer

För att bättre kunna förstå hur uppföljning och utvärdering bedrivs och används inom Försvarsmakten och för den senare analysen är det viktigt att känna till hur organisationen ser ut. I det här kapitlet beskrivs först organisationen översiktligt, vilket följs av en genomgång av de formella riktlinjer som finns vad gäller uppföljning och utvärdering av insatser.

Försvarsmakten är en statlig myndighet som lyder under Försvarsdepartementet och verksamheten regleras genom regeringens instruktion, årliga regleringsbrev och andra former av riktlinjer och beslut. Inom Försvarsmakten är Överbefälhavaren myndighetschef och han stöds av en Generaldirektör som också är ställföreträdande myndighetschef. Högkvarteret som är den högsta ledningsnivån är uppdelat i olika avdelningar och staber, bland annat Ledningsstaben, LEDS, Insatsledningen, INS, Produktionsledningen, PROD, och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, MUST. Chefen för ledningsstaben är chef för Högkvarteret och har i uppgift att samordna och leda verksamheten i enlighet med Försvarsmaktens arbetsordning (FFS 2009:2). Organisationskartan nedan visar Högkvarterets organisation 2011.

Figur 1. Högkvarterets organisation 2011.



Källa: Försvarsmakten, www.mil.se

Försvarsmakten har inte någon specifik avdelning eller funktion som ansvarar för utvärdering utan detta sker på olika nivåer inom organisationen och alla chefer som har sakområdesansvar ska följa upp den verksamhet de ansvarar för.

Eftersom den här studien framförallt fokuserar på uppföljning och utvärdering av insatser kommer Insatsledningen att diskuteras mer utförligt.

2.1 Insatsledningen

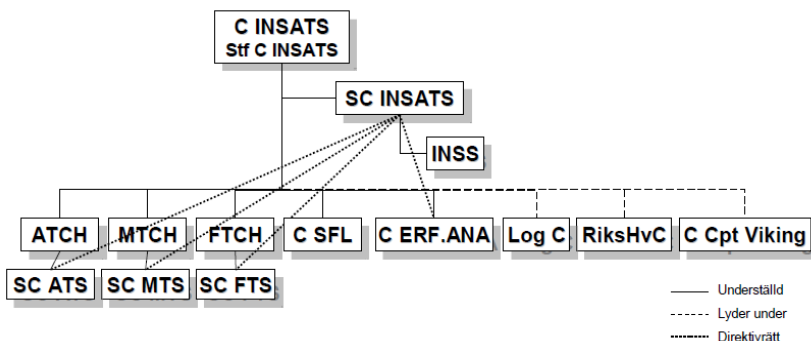
Insatsledningen, INS, består av Insatsstaben, INSS, och de taktiska staberna: Armétaktisk stab (ATS), Marintaktisk stab (MTS) och Flygtaktisk stab (FTS). Chefen för Insatsledningen, C INSATS, lyder under chefen för LEDS (C LEDS) och är sakområdesansvarig under Överbefälhavaren för operationer och försvarsplanering. INS är organiserad enligt en hierarkisk modell där stabschefen för insatsledningen, SC INSATS, cheferna för de taktiska staberna (ATCH, MTCH, FTCH), chefen för erfarenhetsanalys, C INS ERF ANA, och chefen för specialförbandsledningen, C SFL, lyder under C INSATS¹¹ (INS SSO/ArbO).

C INSATS har det yttersta ansvaret för att planera, leda och följa upp nationella och internationella operationer och ansvarar även för att tillse att ATCH, MTCH och FTCH leder och följer upp insatta insatsförband nationellt och internationellt (INS SSO/ArbO). SC INSATS ansvarar bland annat för att utveckla planer, leda INSS ledningsprocess, följa upp budget och utveckla direktiv och planer för specifika uppgifter. De taktiska cheferna leder och följer upp insatta insatsförband både nationellt och internationellt medan C INS ERF ANA leder och samordnar Försvarsmaktens erfarenhetshantering¹² (INS SSO/ArbO). Organisationskartan nedan visar hur INS är organiserad.

¹¹ LOG C, RikshvC och C CPT Viking lyder under C INSATS vid insats och Vikingövningen.

¹² Ibland används begreppen lessons learned och lessons identified

Figur 2: Insatsledningens organisation



Källa: INS SSO/ArbO

För närvarande är Försvarsmakten verksam i tre internationella fredsbevarande insatser; en i Afghanistan inom ramen för the International Security Assistance Force (ISAF) och en i Kosovo inom ramen för the Multinational Kosovo Force (KFOR). Försvarsmakten har nyligen avslutat en flyginsats i Libyen inom ramen för Nato. Dessutom pågår ett antal enskilda insatser med bland annat militära observatörer i Indien, Pakistan, Uganda och Mellanöstern.

2.2 Instruktioner och riktlinjer för uppföljning

I riktlinjer och regleringsbrev har alla svenska myndigheter i uppgift att följa upp aktiviteter som ligger inom deras ansvarsområde och rapportera till regeringen om hur målen uppfylls. Detta sker kanske framförallt genom årsredovisningar som alla myndigheter är ålagda att producera. Årsredovisningarna innehåller information om vilken verksamhet som har genomförts under året, vad den har kostat och övergripande resultat. När det gäller resultat från en insats uttrycks detta ofta i termer av att man har bidragit till att öka säkerhet och stabilitet i regionen. Däremot innehåller årsredovisningar i princip aldrig uppgifter om hur man har kommit fram till dessa slutsatser eller ger något utförligare resonemang om resultaten (se exempelvis Försvarsmaktens ÅR 2010). Förutom årsredovisningar kan regeringen också begära information om specifika områden från respektive myndighet vid behov.

Uppföljning och utvärdering av insatser regleras framförallt av Högkvarterets arbetsordning (HKV ArbO) och stående stabsordrar (SSO). Enligt dessa ansvarar LEDS för den övergripande planerings- och uppföljningsprocessen inom Försvarsmakten, vilken omfattar bland annat Försvarsmaktens verksamhetsplan, framtagning och uppföljning av överbefälhavarens uppdrag samt underlag och rapportering till regeringen. C INSATS har däremot det övergripande ansvaret

för att planera, leda och följa upp insatser. I detta arbete ska C INSATS bistås av INSS (HKV ArbO/SSO). I praktiken innebär detta framförallt funktionerna J5 (*planeringsavdelningen*) och J3 (*operationsavdelningen*), men även övriga stabsavdelningar på INSS kan bidra.

Inom INSS står J5 i centrum för planering och genomförande av utvärdering i samband med insatsplanering. J5 har ansvar för att utarbeta och överse operationsplaner och måste därmed ta del av erfarenheter från operationen. Funktionen J3, ansvarar för att koordinera och leda operationer på kort och medellång sikt och har därmed hand om den löpande uppföljningen av insatsen (INSS SSO).

De taktiska staberna ansvarar för att följa upp insatser på taktisk nivå. Detta innebär att de ska koordinera genomförandet av pågående insatser och leda och följa upp insatta insatsförband (nationellt/internationellt). Dessutom leder de taktiska staberna respektive arenas erfarenhetshantering (HKV/ArbO).

INSS har också i uppgift att genomföra systematisk erfarenhetshantering för att inhämta, analysera och kvalitetssäkra kunskap inom insatsverksamheten som bärs av individer eller grupper av individer. Erfarenhetshanteringens produkter syftar till att utgöra såväl beslutsunderlag i specifika frågor som delunderlag i mer komplexa slutprodukter (INS SSO/ArbO). När det gäller hantering av erfarenheter från insatser har den relativt nya avdelningen för erfarenhetsanalys, INS ERF ANA, en särskild roll. INS ERF ANA inrättades under 2010 och ansvarar för erfarenhetsanalys inom insatsprocessen och för att koordinera erfarenhetshanteringen för insatser på militärstrategisk och operativ nivå. Förutom en chef och en ställföreträdande chef består avdelningen av två civilanställda akademiker och tre stabsofficerare, en ur varje försvarsgren. Till avdelningen är också knutet ett behovsanpassat stöd i form av operationsanalytiker (INS ERF ANA SSO).¹³

Natos riktlinjer och planeringsanvisningar, *Guidelines for Operational Planing* (GOP) och *Comprehensive Operations Planning Directive* (COPD), styr även till viss del Försvarsmaktens verksamhet. GOP, som så småningom kommer att ersättas helt av COPD inom Nato, behandlar endast i begränsad omfattning uppföljning och utvärdering. Planering för sådana aktiviteter knyts främst till fasövergångar och slutlägesbegreppet (*end-state*). Det finns dock en tydlig anvisning om att planer måste genomgå regelbundna översyner, som ett resultat av vilka framsteg som görs och i anpassning till hur situationen förändras (Nato 2005).

COPD är tydligare i sina anvisningar om uppföljning och utvärdering (termen *assessment* används) och bygger i större utsträckning på ett effektbaserat synsätt. Detta innebär att man redan i planeringsskedet ska fundera kring vilka effekter

¹³ För mer information om arbetet med erfarenhetshantering vid INS ERF ANA se avsnitt 3.4

som bör uppnås i olika tidsintervall och hur de planerade aktiviteterna ska bidra till att målen uppnås. Ett kapitel i COPD (kapitel fem: *assessment*) behandlar specifikt uppföljning av effekter och beskriver olika moment som bör ingå och hur dessa ska kopplas till mål och indikatorer (Nato 2011). Detta kapitel är under utveckling och i dagsläget är det svårt att bedöma i vilken utsträckning det kan komma att bidra till att utveckla uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter. Det är inte heller klart i vilken utsträckning COPD kommer gälla för Försvarsmakten och om den i sådana fall innebär några förändringar för hur uppföljning och utvärdering av insatser ska gå till.

Det är viktigt att komma ihåg att såväl GOP som COPD beskriver vad som ska eller bör göras, men de innehåller inte någon information om hur detta ska gå till. Nato har däremot tagit fram en handbok, *Nato Assessment Handbook*, som ger mer detaljerad information. Handboken täcker flera delar av uppföljningsprocessen, från framtagande av indikatorer till hur resultat tolkas och redovisas. Den går också igenom olika former av datainsamlingsmetoder (Nato 2009). Även om den inte tillhandahåller konkreta metoder för uppföljning och utvärdering kompletterar den assessmentkapitlet i COPD.

2.3 Chefers behov av information

De chefer som har intervjuats inom ramen för den här studien har fått frågan om vilken typ av information de använder sig av i sitt arbete och vilken typ av information de saknar. För den här studien var det av särskild vikt att få reda på vilken information från uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter som de använder sig av eller som de saknar. Sammanfattningsvis går det att konstatera att chefer på LEDS och INS överlag känner att den information som finns tillgänglig idag ofta är tillräcklig för att de ska kunna fatta de beslut som behövs. Däremot vill de att den information som finns ska syntetiseras och presenteras så att den blir mer användbar.

Chefer på LEDS är framförallt i behov av information som kan vara av principiell vikt, såsom bedömningar om vad som kan komma att bli prioriterade frågor för regeringskansliet (exempel kan vara oroligheter i Nordafrika eller en naturkatastrof). Däremot har de generellt sett inte något behov i sitt dagliga arbete av att få detaljerad information om vilka effekter en svensk insats leder till (Salestrand 2011-05-11, Robertsson 2011-05-11).

När det gäller uppföljning och utvärdering av insatser vill chefer på den här nivån framförallt veta om en insats bedrivs som planerat eller om en övning har genomförts på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. En del av intervjupersonerna på LEDS menar att det finns en del brister i det avseendet. C LEDS, Jan Salestrand, menar exempelvis att det långsiktiga uppföljningsarbetet ofta saknar resonemang kring vilka effekter som uppnås och om kostnaderna för dessa effekter är rimliga (Salestrand 2011-05-11). Ett liknande resonemang förs

av C LEDS UTV, Dennis Gyllensporre, som anser att det generellt saknas ett strukturerat arbetssätt kring hur verksamheten i allmänhet (inte enbart insatser) ligger till i förhållande till planer. För chefer är det viktigt att känna till vad som har genomförts och hur detta förhåller sig till vad som är planerat. Enligt Gyllensporre är det därför viktigt att redan i planeringsstadiet ha en idé om hur planen ska följas upp och utforma indikatorer och andra uppföljningsmekanismer för att göra detta (Gyllensporre 2011-05-20).

Chefer på INS har av naturliga skäl större behov av att få information om insatser som Sverige deltar i, både nationella och internationella. Eftersom Sverige inte ansvarar för att leda och följa upp insatser på den operativa och strategiska nivån, är det framförallt information om hur de delar som Sverige ansvarar för som efterfrågas. Behovet av information varierar givetvis med funktion och ledningsnivå. På J5, som ansvarar för planering och uppföljning, finns en större efterfrågan på information om effekter av en insats medan J3 snarare behöver information om materielltillgång och personalresurser i olika insatser (Loe 2010-05-26, 2011-04-14, Nylander 2011-06-14). På taktisk nivå har chefer behov av att veta hur de områden som vi ansvarar för fungerar, det vill säga framförallt frågor som rör materiel och personal, och om stödet till den organisation som är ansvarig sker på ett tillfredsställande sätt (Sundstedt 2011-05-10, Lindström 2011-06-14).

Bland chefer finns det generellt en hög tilltro till planer och förmågan att planera aktiviteter. I regel litar man till att planerna ger tillräckligt med vägledning för genomförande och att det inte krävs någon omfattande utvärdering för att se vilka effekter de genomförda aktiviteterna har.

På senare tid har det dock uppmärksamrats av en del chefer och personal på INSS (bland annat J3 och J2) att det saknas information och strukturerade bedömningar om vilka effekter insatser, framförallt insatsen i Afghanistan, har (Paraniak 2011-05-18). En person som har intervjuats inom ramen för den här studien menade att: ”Om vi får frågan om hur det går i Afghanistan och vad det svenska stödet har för effekter så kan vi inte svara på det”. En annan person menar att vi i dagsläget inte vet på vilket sätt Försvarsmaktens aktiviteter påverkar utvecklingen i ett insatsområde eftersom den nästan alltid beror på aktiviteterna från en rad aktörer. Detta innebär att det är svårt att direkt observera effekter och att det därmed finns större behov av uppföljning och utvärdering.

Även om den här åsikten inte delas av alla chefer på INSS så verkar det ändå finnas ett visst behov av mer utvecklade uppföljningsprocesser. J3 har med stöd av J2, tagit fram ett förslag till en sådan assessmentprocess som även är tänkt att kunna fungera i en skarp insats. Så som förslaget har presenterats verkar det ligga nära INSS assessmentprocess och bygga på kapitel 5 (*Assessment*) i COPD. Syftet med den föreslagna uppföljningsprocessen är att man ska kunna svara på frågan om hur insatsen går, men det är inte fastställt om fokus kommer vara att

bedöma den generella utvecklingen i området eller effekterna av den svenska insatsens aktiviteter (Lönngren 2011-05-18).

De intervjuer som har gjorts med chefer på LEDS och INS visar att behovet av information från uppföljning och utvärdering varierar, framförallt beroende på vilken ledningsnivå personerna befinner sig på. Chefer på LEDS efterfrågar generellt sett inte detaljerad information från uppföljning och utvärdering medan det finns chefer på INSS som har ett större behov av sådan information i sitt arbete. Chefer på taktiska staber är i behov av information om den löpande verksamheten och om aktiviteterna genomfördes som planerat, men i sitt dagliga arbete behöver de inte veta hur dessa bidrar till den övergripande operationen. På senare tid har det uppstått ett ökat behov av effektoppföljning, framförallt i Afghanistan, medan efterfrågan på övrig utvärderingsinformation (exempelvis om målen är relevanta eller vilka negativa effekter insatsen leder till på lång sikt) är lägre.

3 Uppföljning och utvärdering inom Försvarsmakten

Det finns idag flera uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter som rör Försvarsmaktens verksamhet på ett eller annat sätt. Dessa aktiviteter skiljer sig åt i vad som utvärderas, hur de genomförs, vem som använder sig av resultaten och vilka metoder som används. Det här kapitlet beskriver översiktligt en del av dessa aktiviteter med särskilt fokus på de som syftar till att följa upp och utvärdera insatser. Eftersom dessa aktiviteter inte finns utförligt dokumenterade och beskrivna bygger översikten framförallt på intervjuer med relevant personal.

3.1 Uppföljning och utvärdering av insatser

Enligt de riktlinjer¹⁴ som finns ska den strategiska nivån (d.v.s. LEDS och Försvarsdepartementet) utforma mål för insatser i termer av effekter. Den operativa nivån (INSS) ska därefter översätta dessa effekter till uppgifter och uppgiftsrelaterade mål som sammanfattas i en operationsplan, OPLAN, som den taktiska nivån (taktiska staber) ska genomföra. Den taktiska nivån ska sedan följa upp aktiviteter och uppgifter och rapportera till den operativa nivån. På den operativa nivån ska det därefter göras bedömningar av hur operationen fortskrider, om målen förväntas uppnås samt om vad som förväntas ske i framtiden. Eftersom Sverige enbart genomför internationella insatser inom ramen för andra organisationer, FN, Nato, EU eller Osse, fungerar det ofta inte på det här sättet, utan det mesta av ansvaret för planering och utvärdering överlämnas till den ansvariga organisationen.

Enligt C INSATS, Anders Lindström, får Försvarsmakten dock regelbundet information från den ansvariga organisationen, exempelvis Nato eller RC North (för insatsen i Afghanistan) om utvecklingen och vilka effekter som uppnås. Däremot görs inga kopplingar i dessa rapporter om hur Försvarsmaktens aktiviteter bidrog till dessa effekter eller om det finns någon alternativ användning av de insatta resurserna (Lindström 2011-06-14).

Om Sverige deltar i flera internationella insatser samtidigt har INSS (J3) ansvar för att samordna och fördela gemensamma resurser, vilket innebär ett visst uppföljningsansvar. I princip innefattar det uppföljning av materiel- och personalfrågor, t.ex. om ett flygplan finns på plats och personal har rätt utrustning (Nylander 2011-06-14).

¹⁴ Beskrivningen bygger på intervjupersonernas uppfattning av riktlinjerna och inte på fastställda dokument.

INSS ansvarar däremot för uppföljning och utvärdering av nationella insatser, exempelvis av de aktiviteter som genomfördes efter stormen Gudrun eller av en minröjningsaktivitet, och kan även genomföra utvärdering av oväntade händelser inom en internationell insats (ett exempel är när två officerare dödades i Afghanistan i februari 2010) (Loe 2010-05-26).

När det gäller insatser som Sverige har deltagit i under en längre period (särskilt Afghanistan och Kosovo) är det dock den taktiska nivån som har det reella ansvaret för uppföljning och utvärdering. Ett undantag är insatsen i Libyen under 2011 där INSS medverkade till att utforma effektmått och sedan följa upp dessa. Eftersom detta skedde under tiden och efter det att intervjuerna för den här studien hade genomförts har inte Libyeninsatsen inkluderats här.

3.1.1 Uppföljning och utvärdering av insatser på taktisk nivå

När det gäller uppföljning och utvärdering av internationella insatser är det i dagsläget framförallt den i Afghanistan som är relevant att diskutera. Den svenska kontingenten har ledningsansvar för *Provincial Reconstruction Team Mazar-e-Sharif* (PRT MeS) och har därmed ett större ansvar för denna än andra insatser. De andra insatserna är inte lika omfattande och har ofta snävare målsättningar.¹⁵ Även om det bara är PRT MeS och därmed ATS som diskuteras här, är det troligt att sättet på vilket uppföljning sker och vad som följs upp är typiskt för den här nivån.

Uppföljning och utvärdering av den svenska insatsen i Afghanistan sker framförallt inom ramen för ISAF och Regional Command North (RC North) som den lyder under. De övergripande målen för insatsen finns angivna i ISAFs OPLAN och innefattar mål som ökad effektivitet och legitimitet för myndigheter samt minskad effektivitet och legitimitet för illegala element. ISAF OPLAN innehåller också mål och uppgifter för varje region, eller Regional Command som är på en något lägre nivå. Försvarsmakten tar själv fram mål på taktisk nivå genom de operationsorder (OPORDER) som utformas för varje mission och som härleds från målen i ISAF and RC North operationsplaner (Marklund 2010). Typiska målsättningar i en OPORDER kan vara ett minskat inflytande för upprorsmakare i västra MeS eller att regeringen på lokal nivå har förmåga att tillhandahålla nödvändiga resurser åt medborgarna.

ATS får information om utvecklingen i området och om insatsen på följande sätt (Snarf, Sundstedt 2011-05-10):

¹⁵ Som exempel kan nämna att Libyeninsatsen framförallt syftar till att upprätthålla en flygförbudszon medan insatsen i Afghanistan förutom att bidra till ökad säkerhet även ska leda till god samhällsstyrning och socioekonomisk utveckling i PRT-området. Detta ställer mycket högre krav på uppföljnings- och utvärderingsmetoder och kompetens.

- Veckorapporter från PRT MeS som skickas till ATS och som innehåller den senaste veckans händelseutveckling, ofta i form av vilka aktiviteter som har genomförts. Dessa rapporter innehåller i regel också förslag på förbättringar från förbandet framförallt i form av efterfrågan på materiel.
- Erfarenhetsrapporter som löpande skickas till ATS när något har inträffat, oftast när något inte fungerar som det var tänkt. Dessa rör framförallt materiel- och personalfrågor och informationen från dem används antingen direkt om det är något akut som måste åtgärdas, men de kan också ligga till grund för senare beslut då information från flera erfarenhetsrapporter har syntetiserats. Om det är relevant skickas information från erfarenhetsrapporterna till Markstridsskolan, MSS, som ansvarar för att utveckla materiel och metoder.
- *After Action Reviews* (AAR) som genomförs efter varje operation. Dessa beskriver vem som medverkade, vad som gjordes och vilka erfarenheter som kan dras från operationen. De följer en standardiserad mall och genomförs av förbandet. AAR skickas till ATS som vid behov skickar dessa vidare till berörda aktörer, som MSS. Flera av de scenarier som används vid Forsvarsmaktens övningar baseras på beskrivningar gjorda i AAR.
- En uppföljningsresa som sker en gång per mission, vilket innebär en gång var sjätte månad. Chefer från olika funktioner på ATS (t.ex. personal, logistik, underrättelser) följer med på dessa resor. Ibland följer även Arméinspektören med. Syftet med resorna är att följa upp om order och direktiv efterlevs och se hur förbandet i stort samt inom respektive område fungerar.

Cheferna från de olika funktionerna ansvarar för att följa upp sitt funktionsområde genom att ställa frågor till personal på plats och följa verksamheten. Framförallt ligger fokus på vad som är problematiskt och inte fungerar tillfredsställande.

Slutsatserna från varje resa sammanfattas i en rapport som fokuserar på problemområden och ett antal åtgärds punkter. Det finns inget färdigt formulär för hur rapporten ska se ut utan de områden som upplevs som problematiska vid varje tillfälle tas upp. Vilka frågor som tas upp beror också på vilka personer som medverkar på resan och vilka ansvarsområden de har. Merparten av de frågor som diskuteras i reserapporten rör personalfrågor och materiel, t.ex. utbildning och rekrytering, utrustning som inte fungerar och förslag på ny materiel och rutiner för hantering av befintlig utrustning.

- Förutom dessa uppföljningsresor genomför Överbefälhavaren resor till Afghanistan med jämna mellanrum för att själv bilda sig en uppfattning om insatsen och miljön.

- Slutseminarium och slutrapport från varje mission. Slutrapporten följer den mall som finns för slutrapporter och som reglerar vad de ska innehålla. Det är dock upp till förbanden själva att bestämma vad de vill skriva om under varje rubrik. Innehållet i slutrapporterna rör ofta materielfrågor och används för att sprida information om de erfarenheter som har gjorts under missionen.
- Utöver de ovanstående kan även särskilda rapporter inkomma till ATS om det har inträffat något ovanligt eller om det har skett en olycka eller ett dödsfall.

Den uppföljning som sker på ATS och den information som inkommer från förbandet i Afghanistan fokuserar på den dagliga utvecklingen och uppföljning på den här nivån syftar till att ge information om vilka aktiviteter som har genomförts och om operationen går enligt plan. Med tanke på Sveriges ansvarsområde ligger fokus på organisation, materiel och bemanning. Informationen används som underlag för beslut och föder in i den årliga rapporteringen till regeringen. I Årsredovisningen för 2010 står det till exempel att förband i utlandsinsatser svarat upp mot de krav som ställts vad gäller organisation, utrustning och bemanning (FM Årsredovisning 2010).

Flera studier har dock identifierat svagheter i den uppföljning och utvärdering som sker av den svenska insatsen i PRT MeS. Den första rör en brist på konkreta och väldefinierade mål för operationen. Enligt Harriman och Lackenbauer (2010) så är både mål och de indikatorer som ska användas för att följa upp dem alltför generiska och ospecifika för att ge någon vägledning. Detta har även noterats av Derblom et al. (2010) som menar att det särskilt är mål som har upprättats inom ramen för operationslinjen *governance* (sv. styrning) och *development* (sv. utveckling) som är oklara och svåra att följa upp. Mål som rör dessa operationslinjer har i regel ett bredare fokus och kan inte enbart uppnås med hjälp av militära aktiviteter. Exempel kan vara ökat inflytande för medborgare på lokal nivå eller bättre utbildning. Mål som är länkade till den militära operationslinjen är i regel mer detaljerade och har tydligare tidsramar. Detta innebär att kopplingen mellan de aktiviteter som genomförs och de mål som ska uppnås oftast är otydlig. Detta skapar problem i uppföljningssammanhang.

Ett annat problem är att den uppföljning som faktiskt görs inom ramen för PRT MeS främst fokuserar på aktiviteter och till viss del på direkta och kortsiktiga effekter såsom om en sökoperation genomfördes på rätt sätt eller om böcker delats ut till en skola. I regel saknas det dock information om långsiktiga effekter. Detta beror till stor del på att Sverige inte ansvarar för uppföljning och utvärdering på den nivån, men beror också på bristande kunskap hos assessmentpersonal om hur dessa effekter ska följas upp och på att målen är otydligt formulerade (Harriman och Lackenbauer 2010).

En annan svaghet är att det inte finns någon strukturerad och systematisk process för att samla in data inom PRT-området och ansvarig personal har normalt sett inte någon erfarenhet eller utbildning i uppföljning och utvärdering. Insamling av data sker därmed på ad-hoc basis och ostrukturerat (Harriman och Lackenbauer 2010 p. 39, 40).

Tidigare studier har också noterat att det finns en brist på koordinering mellan olika nivåer och funktioner. Harriman och Lackenbauer menar att brister i koordinering finns dels mellan militära och civila aktörer och dels mellan funktionerna G3 (genomförande) och G5 (planering och uppföljning). Dessutom menar de att det är dålig koordinering mellan RC North och PRT-nivån. Det är oklart vilken information som förväntas från RC North och ibland efterfrågas samma information av olika funktioner. Personal på taktisk nivå vet därför inte säkert varför, hur eller till vem de skall rapportera (Harriman och Lackenbauer 2010: p. 36-37). Dessutom får de väldigt sällan någon återkoppling om vilka resultat som uppnåtts.

Det är intressant att notera att de brister som har beskrivits här i att utvärdera de långsiktiga effekterna av det svenska PRT MeS verkar gälla även för övriga PRTn i Afghanistan. I en aktuell studie från Civil Military Fusion Centre konstateras att:

No single evaluation or study of PRTs located by the author provided quantitative or qualitative evidence on how PRTs had improved access to education or medical care, impacted household's incomes, reduced child mortality, improved security or had any other direct impact (Zyck 2011 p 2).

3.1.2 Insatsstabens assessmentprocess

På INSS har det utformats en process för att följa upp och bedöma insatser på taktisk, operativ och strategisk nivå. Den här processen bygger på Natos *Campaign Assessment* men har utformats för att passa svenska förhållanden. För tillfället är processen utformad utifrån GOP men har några effektbaserade inslag utifrån Natos nya planeringsdirektiv COPD (INSS SSO J5 Underbilaga 10). Processen leds av J5 men inkluderar även andra funktioner, framförallt J3 och J2. Utifrån rådande Natodoktriner och erfarenheter har INSS definierat *campaign assessment* på två olika sätt, vilka båda utgår från Natodoktriner och handböcker¹⁶ (INSS SSO J5 Underbilaga 10):

¹⁶ Enligt INSS SSO J5, Underbilaga 10, 2009-01-30, så ligger följande till grund för definitionerna: Nato doctrine (AJP – 1 (C), AJP – 3 (A)) och Best practices for Campaign Assessment, JFCBS Jul 06- JWC staff officer handbook

The systematic collection, assimilation, reporting and analysis of data related to a Campaign Plan in order to determine the degree of progress towards achievement of the desired End State

A process conducted at the operational and strategic level which reviews the operational level objectives, based on tasks and decisive points assessment summary to recommend future operations and plans to commander. It aims to answer questions such as whether we are generating the desired effects and meeting our objectives.

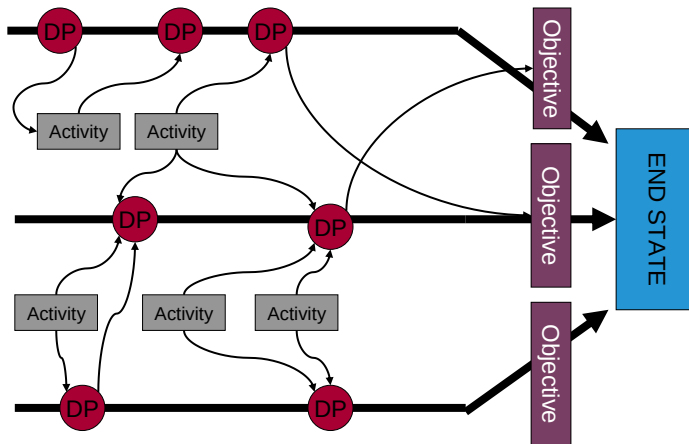
I enlighet med dessa definitioner syftar *campaign assessment* både till den övergripande bedömningen av hela operationen och till att löpande följa upp OPLANen. INSS assessmentprocess syftar framförallt till att besvara frågor om OPLANen är effektiv och om de ställda uppgifterna, målsättningarna och eftersträlvade effekterna uppfylls (INSS SSO J5 Underbilaga 10).

Grunden för *campaign assessment* och därmed INSS assessmentprocess ska läggas i planeringsarbetet, där målsättningar (eng. *objectives*) ska formuleras för respektive operationslinje inklusive vad det förväntade slutläget (eng. *end-state*) ska vara. Dessa ska identifieras på den strategiska nivån. På den operativa nivån ska sedan uppgifter och uppgiftsrelaterade mål utformas. För respektive operationslinje och fas ska därefter så kallade avgörande punkter (eng. *decisive points*) utformas.

För att koppla olika avgörande punkter till uppgifter och ge spårbarhet mellan dem ska en synkroniseringsmatris tas fram som en del av OPLANen. Den taktiska nivån (och lägre nivåer, t.ex. PRT) ska sedan följa upp mot aktiviteter och rapporterar detta uppåt till den operativa nivån, som i sin tur bedömer situationen i de olika tidshorisonterna och försöker se om man uppnår de efterfrågade effekterna (Loe 2011-08-29).

I figur 3 nedan visas schematiskt hur det är tänkt att genomförda aktiviteter inom ramen för varje operationslinje förväntas leda till olika avgörande punkter och målsättningar. Som figuren visar är modellen linjär där de olika avgörande punkterna och målsättningar först ska vara uppfyllda för att slutläget ska kunna nås. De tunna pilarna visar att det finns (implicita eller explicita) antaganden i planen om hur aktiviteterna bidrar till avgörande punkter och hur avgörande punkter sedan bidrar till målsättningar. Exempel på sådana antaganden skulle kunna vara att motståndsgrepp betar sig som förväntat eller att ökad synlighet faktiskt leder till ökat förtroende för förbandet.

Figur 3: Förenklad figur som visar hur ett antal aktiviteter kan kopplas till avgörande punkter (*decisive points*, DP) och målsättningar (*objectives*) inom ramen för varje operationslinje. Genom att uppnå dessa avgörande punkter och målsättningar förväntas slutläget (*end state*), uppnås.



Operational och *tactical assessment* stödjer *campaign assessment* genom att följa upp operationen på lägre nivåer (taktisk och operativ nivå). *Campaign*, *operational* och *tactical assessment* skiljer sig åt både i vilka tidsintervall som bedömningarna görs och vad de omfattar. Inom ramen för *tactical assessment* följs avgörande punkter upp och det görs en bedömning av hur utvecklingen kommer att bli de närmaste 0-3 dagarna medan *operational assessment* omfattar en uppdaterad bedömning för innevarande fas i tidsperspektivet 3-10 dagar. *Tactical assessment* syftar till att ge information om de genomförda aktiviteterna genomförs på rätt sätt ("gör vi saker rätt"), medan *operational assessment* syftar till att ge information om de genomförda aktiviteterna leder till förväntade målsättningar ("gör vi rätt saker"). Inom ramen för *campaign assessment* ska de bedömningar som gjorts på taktisk och operativ nivå koordineras och syntetiseras, dessutom ska övergripande bedömningar av om insatsen är på rätt nivå och hur den förväntas utvecklas i tidsintervallet längre än 10 dagar göras.¹⁷ Enligt riktlinjerna ska J5 ansvara för att planera *campaign assessment* och för att syntetisera resultat från *operational* och *tactical assessment*, medan J3 ska ansvara för att genomföra *assessment* på operativ och taktisk nivå (INSS SSO J5 Underbilaga 10).

För att följa upp och bedöma om målsättningar och avgörande punkter uppnås ska indikatorer och/eller effektmått utvecklas. INSS assessmentprocess bygger

¹⁷ J5 ansvarar för att göra bedömningar av operationsläget utifrån politiska, militära, ekonomiska, sociala och informationshänseenden (de så kallade PMESI-områdena).

framförallt på *Measures of Effectiveness* (MoE) som ska utgöra underlag för att mäta graden av framgång för respektive avgörande punkter och målsättningar. Tanken är att MoE ska utgöra grunden för den assessmentprocess som utförs på operativ nivå, men de används även på taktisk nivå.¹⁸ I figur 4 nedan visas ett exempel hur MoE skulle kunna se ut för att följa upp en avgörande punkter. Det här exemplet är hämtat från assessmentprocessen som användes under övning Viking 11 (VK 11).

Figur 4: Exempel på MoE som har utvecklats för att följa upp en avgörande punkter (*decisive point*) att "*Liaison and relevant commission is established*"

Measures of Effectiveness (MoE)

DP 6 Liaison and relevant commissions established						
#	MoE	Data Provider	When	Threshold		Comments
				Threshold of Success (Green)	Threshold of Failure (Red)	
6.1	Liaison with signatories of the BPA established and information exchange in effect	JMCs	Weekly Assessment Board	Continuous exchange of relevant information	Exchange of information not started	
6.2	Regular JMCs/JCMCs undertaken on a regular basis at BFOR and CC level	J3	Weekly Assessment Board	JMCs/JCMCs conducted routinely with presence from all signatories of the BPA	1 or more signatories of the BPA refuse to participate in JMCs/JCMCs or routine meetings failed due to other reasons	
6.3	Liaison with UNAMIB and other relevant parties established and information exchange in effect	J9	Weekly Assessment Board	Continuous exchange of relevant information	Exchange of information not started	

Exemplet visar hur man har utformat MoE för en avgörande punkt: "*Liaison and relevant commissions established*", och uttrycks i form av att samband (*liaison*) har upprättats och upprätthålls. Till dessa har tröskelvärden (eng. *threshold of success*) utvecklats. Om MoE bedöms vara uppfyllda blir tröskelvärdena grönmarkerade, och om de inte är uppfyllda blir de markerade som gula (utvecklingen går i rätt riktning men de är ännu inte uppfyllda) eller röda (utvecklingen går åt fel håll och åtgärder måste vidtas).

¹⁸ När det gäller *campaign assessment* inom Nato så finns det oftast två nivåer av indikatorer: *Measures of Effectiveness* som mäter effekter av de genomförda aktiviteterna och *Measures of Performance* som syftar till att följa upp hur väl aktiviteterna genomförs och om det skett några avvikelser från planen.

Erfarenheter från INSS assessmentprocess i övningsverksamhet

INSS assessmentprocess har i dagsläget framförallt använts i övningsverksamhet, men den har även testats i insatsen i Libyen (FL 01 och FL 02). Eftersom intervjuerna för den här studien framförallt genomfördes under maj månad 2011 fanns det inte möjlighet att beakta erfarenheter från användandet av assessmentprocessen under Libyeninsatsen.

De övningar som INSS assessmentprocess har testats vid är framförallt the Combined Joint Staff Exercise (CJSE) 2010 och Viking 08 och Viking 11. Under övning VK 11 genomfördes observationer av processen och baserat på dessa kunde ett antal slutsatser dras.¹⁹ Dessa presenteras översiktligt här.

Syftet med assessmentprocessen under VK 11 var att kontinuerligt följa upp den rådande situationen och bedöma om operationen uppfyllde de mål och indikatorer som fanns beskrivna i OPLANen. Dessa bedömningar skulle därefter ligga till grund för befälhavarens beslut och justeringar av aktiviteter.

Assessmentprocessen fick anpassas något till övningsverksamheten, det gick till exempel inte att följa samma cykel i och med övningens korta genomförandeperiod. Inför övningen hade olika målsättningar brutits ned i avgörande punkter, men även i *criteria for success*. Till dessa hade sedan indikatorer i form av MoE²⁰ utvecklats. I huvudsak var dessa kopplade till den taktiska nivån och fokuserade på aktiviteter som skulle genomföras, bara i undantagsfall var indikatorer kopplade till effekter av de genomförda aktiviteterna (Bandstein 2011).

De slutsatser som kunde dras från observationerna var i många fall specifika för övningsverksamheten men det gick även att identifiera några mer generella slutsatser. Först och främst konstaterades att assessmentprocessen enbart syftar till att följa upp mål och avgörande punkter i OPLANen. Andra faktorer som operationens eller aktiviteternas relevans i förhållande till kontexten i området och andra aktörer eller om effekter som uppnås är hållbara, inkluderas inte. Assessmentprocessen är också framförallt framåtblickande, det anges tydligt att bedömningar ska göras i tidsintervallet 0-3 dagar, 3-10 dagar och längre än 10 dagar. Den fokuserar bara i liten utsträckning på att följa upp vilka resultat de genomförda aktiviteterna har. Den här typen av bedömningar är viktiga för att kunna planera verksamheten men de säger ingenting om varför en viss typ av effekt uppstod och hur Försvarsmaktens aktiviteter påverkade dem (Bandstein 2011).

¹⁹ Slutsatserna från observationerna presenterades i följande rapport: Bandstein, S (2011) ”The assessment process: Experiences from Viking 2011”, FMKE/FOI, 2011-15-12

²⁰ Enligt Natos riktlinjer och INSS assessmentprocess ska *Measures of Effectiveness* utvecklas för att stödja uppföljning av effekter medan *Measures of Performance* (MoP) ska tas fram för att följa upp de aktiviteter som genomförs. På grund av tidsbrist användes bara MoE under övningen

Anledningarna till att fokus ligger på framtida bedömningar och inte på effekttuppföljning kan vara många. En skulle kunna vara att flera av dem som hade hand om *assessment* under VK 11 hade begränsad erfarenhet av den typen av arbete. En annan förklaring skulle kunna vara att OPLANen inte innehöll någon information om vilka effekter som förväntades på lång sikt. Som har konstaterats tidigare är *assessment*processen mycket beroende av planen och om den har brister, riskerar även *assessment*processen att bli bristfällig.

Under VK 11 konstaterades också att det råder viss förvirring mellan vad som är ett mål och vad som är en indikator. Det var ibland svårt att skilja på vad som skulle uppnås (målsättningar och avgörande punkter) och de indikatorer som användes för att mäta målnöjdhetsgrad. Flera av målsättningarna och de avgörande punkterna var dessutom utformade som aktiviteter som skulle genomföras, till exempel upprättandet av dokument eller funktioner, och så ingenting om vilka effekter som förväntades.

Vid utformandet av indikatorer uppstår alltid frågan om vilken typ av data som krävs för att de ska kunna besvaras. Det är också möjligt att utgå från vilka data som är tillgängliga och utforma indikatorer efter dessa. När det gäller INSS *assessment*process verkar de flesta förespråka det sistnämnda alternativet, vilket är klokt på flera sätt. Genom de normala rapporteringsrutinerna ska mycket av informationen om uppgifter och mål kunna fås (givet att dessa är utformade på rätt sätt) och då behövs inte en tidskrävande insamlingsprocess. Samtidigt kan det också innebära en risk att man endast följer upp det som det finns information om och kanske inte det som är mest relevant för en viss målsättning (Bandstein 2011).

3.1.3 Erfarenhetshantering

Under våren 2010 inrättades en särskild avdelning för att mer systematiskt ta tillvara på erfarenheter från insatser, Insatsledningens avdelning för erfarenhetsanalys (INS ERF ANA). INS ERF ANA ansvarar för att analysera erfarenheter som kan härledas från insatsprocessen och för att ge militärstrategisk och operativ inriktning och koordinering av erfarenhetshanteringen inom området. Erfarenheterna samlas in från förbanden och skolorna, genom exempelvis intervjuer eller sökningar i databaser. Ofta genomförs den här typen av erfarenhetshantering av INS ERF ANA och stridsskolorna tillsammans. Analyserna berör alla typer av händelser och mycket av erfarenheterna rör personalens säkerhet och materiel som inte fungerar tillfredsställande (Ulving 2011-05-17, Eriksson 2010-05-05)

Enligt arbetsordningen för INS ERF ANA (2011) ansvarar avdelningen för att utarbeta förslag till vilka erfarenhetsanalyser som ska göras årligen och för att genomföra dessa. INS ERF ANA kan även producera erfarenhetsanalyser ad hoc i enlighet med C INSATS beslut. Andra arbetsuppgifter inkluderar att koordinera

och inrikta erfarenhetshanteringen inom Försvarsmakten och att utveckla metoder och processer för detta. (INS ERF ANA 2011).

Erfarenhetsanalyserna kan omfatta försvarsgrensöverskridande frågor eller frågor som rör ett specifikt område. Normalt skall fokus vara på militärstrategisk, operativ eller högre taktisk nivå. Det viktiga är dock att de bygger på ett identifierat behov och därför kan föda in i pågående arbete. Det finns ingen särskild metod för att genomföra dessa analyser utan de bygger oftast på intervjuer med personer som har erfarenhet av det område som analyseras. Erfarenheterna som samlas in syntetiseras därefter och sammanfattas i en rapport som sprids inom organisationen (Ulving 2011-05-17, HKV 2011, Eriksson 2011-08-23).

För 2011 förväntas antalet erfarenhetsanalyser uppgå till 10 stycken och bland annat ta upp erfarenheter från Operational Mentoring and Liaison Team (OMLT) i Afghanistan, erfarenheter av insatser i Afrika, marina insatser samt erfarenheter från Försvarsmaktens insatsregler. Under 2010 genomfördes två analyser, en av erfarenheter från specialförband och en av upprättandet och förberedelserna för NBG 11. Erfarenhetsanalyserna syftar till att utgöra underlag för exempelvis instruktioner, handböcker, reglementen och läromedel. Identifiering av vilka erfarenhetsanalyser som ska göras ska utgå från C INSATS behov av kvalitetssäkrat kunskapsunderlag (analyserade erfarenheter) (HKV 2011, Ulving 2011-05-17).

3.2 Övriga uppföljnings- och utvärderingsaktiviteter

Förutom de uppföljnings- och utvärderingsprocesser som har beskrivits ovan finns ett antal övriga aktiviteter som syftar till att följa upp verksamheten på olika sätt. Dessa rör inte insatser på samma sätt men eftersom de följer upp verksamheten på ett övergripande plan är de ändå relevanta att nämna.

Två av dessa är den centrala planerings- och uppföljningsprocessen, CPU, och produktionsplanering och uppföljningsprocessen, PPU. CPU syftar bland annat till att säkerställa att Försvarsmaktens kort- och långsiktiga mål uppnås, att effektiviteten i verksamheten är hög och att resultaten från processen omsätts i Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP). Ekonomidirektören ansvarar för CPU, vilket omfattar såväl verksamhetens resultat som finansiellt resultat. C PLANEK ansvarar bland annat för Försvarsmaktens delårs- och årsredovisning och återrapportering till Regeringskansliet enligt regeringens regleringsbrev till Försvarsmakten, vilket också är en del av CPU (HKV ArbO 2010).

Chefen för produktionsledningen, C PROD, ansvarar för PPU. Detta innefattar att årligen värdera organisationsenheterna avseende deras produktivitet, kostnader och kvalitet samt produktionens effekter på insatsorganisationen.

Värderingen ska utgöra underlag för Försvarmaktens årsredovisning samt redovisa Försvarmaktens förmåga att mobilisera insatsförband och hemvärnet (HKV ArbO).

En annan form av uppföljning är den årliga insatsorganisationsvärderingen som ska kunna utgöra grund för Försvarmaktens årsredovisning avseende åiterrapportering av myndighetens operativa förmåga. Den utgör också underlag för utveckling av insatsorganisationen och dess förband (Försvarmaktens utvecklingsplan) samt för arbete med Försvarmaktens budgetunderlag. Inom ramen för den samlade insatsorganisationsvärderingen genomförs ett antal underliggande värderingar. Dessa är bland annat operativ värdering, taktiska värderingar för olika stridskrafter, produktionsvärdering och ett antal särskilda värderingar bland annat rörande förmåga till omvärldsbevakning och utveckling av insatsorganisationen (FM ArbO).

Den *operativa värderingen* syftar till att på operativ nivå klarlägga Försvarmaktens förmåga till insatser. Den operativa värderingen bygger bland annat på taktiska värderingar och produktionsvärdering. Den *taktiska värderingen* syftar till att klarlägga krigsförbandens och den taktiska chefens (eller motsvarande) förmåga att lösa tilldelade uppgifter. Den taktiska värderingen ska bygga på resultat av genomförda insatser, genomförda övningar, värdering mot planläggning och värdering av resurser samt krigsförbandsvärdering.

Krigsförbandsvärdering genomförs av krigsförbandschef av sitt förbands krigsduglighet och beredskap (FFS 2010:9 19 kap. § 1-3).

Krigsförbandsvärderingen genomförs som en inventering, analys och bedömning av ett krigsförbands resurser, planer, funktioner och förmåga att genomföra mobilisering samt att lösa uppgifter enligt förbandsmålsättning. Syftet med krigsförbandsvärdering är att årligen klarlägga krigsförbandens förmåga, krigsduglighet och beredskap (Sjövall 2011-09-01). Lindström (2007) menar att de olika typerna av värdering som har tagits upp här kan beskrivas som ”avbockande” värdering i och med att man ofta använder standardiserade mallar och metoder som utgångspunkt (exempelvis MARTA).

Evaluering av förband genomförs i enlighet med metoden *Operational Capabilities Concept Evaluation and Feedback* (OCC E&F)^{21, 22} som tagits

²¹ Utvärdering inom OCC E&F programmet sker på två nivåer. Nivå 1 fokuserar på interoperabilitet och utvärderar hur interoperabel en partnerorganisation är när det gäller träning, organisation, utrustning etc. Nivå 2 fokuserar istället på den militära förmågan och baseras på Allied Forces Standard.

²² Syftet med evaluering är att kontrollera förbandets interoperabilitet eller förmåga gentemot EU/Natos krav jämfört Nato Task List (OCC E&F nivå 1) eller Allied Command Operations Forces Standards (nivå 2).

fram av Nato. OCC E&F-metoden används av flera olika nationer och därför måste processen vara relativt mekanisk. Den största skillnaden mellan evaluering och värdering är att evaluering genomförs av en extern granskningsfunktion och i princip alltid under en övning. I grunden nyttjas delvis samma rådata även om sammanställningen sker annorlunda för insatsorganisationsvärdering. Under en evaluering kontrolleras i allt väsentligt samma saker som i en krigsförbandsvärdering med tillägg att förbandets förmåga att lösa sina uppgifter kontrolleras i ett så realistiskt scenario som möjligt. Evalueringsverksamhet planeras huvudsakligen av operativ/taktisk nivå vid HKV och stridsskolorna och genomförs av utbildad personal från samtliga förband och centra, (Frykholm 2011-05-25)

Både värdering och evaluering syftar till att bedöma ett förbands förmågor och kvalitet inför en insats. Däremot bidrar de inte till bedömningar av effekter av förbandens aktiviteter eftersom både evaluering och värdering sker innan en insats äger rum eller innan ett förband skickas till ett insatsområde. Vissa andra länder, exempelvis Storbritannien, genomför förbandsvärderingar även under pågående insats genom särskilda evalueringsteam. Detta är dock inte samma sak som effektvärderingar.

En annan typ av uppföljning som genomförs regelbundet är utvärdering av övningar som syftar till att bedöma om en övning har genomförts enligt plan och på ett effektivt sätt. En utvärdering av en övning är en strukturerad bedömning av vad som har gjorts och vad som fungerade bra eller mindre bra under själva övningstillfället (Loe 2010-05-26).

Inom Försvarsmakten genomförs också utredningar av funktioner och staber, ofta i form av spel där scenarier tas fram som sedan testas i spelform. Utredningarna av dessa spel analyserar hur väl staberna klarar av att genomföra uppgifterna som de ska genomföra som en del av spelet (Loe 2010-05-26).

4 Analys och slutsatser

Förutom att beskriva uppföljnings- och utvärderingsprocesser är syftet med den här studien att analysera den information som dessa processer ger i förhållande till den information som efterfrågas. I det här kapitlet diskuteras de beskrivna processerna utifrån de behov som chefer har av information, och vilken information som processerna ger. Detta följs av ett antal övergripande slutsatser från studien.

4.1 Vilken information ger nuvarande processer?

I formella riktlinjer anges att Försvarmaktens verksamhet ska följas upp och utvärderas och vem som ska ansvara för vilken del av verksamheten. Däremot ger de ingen större vägledning för hur detta ska gå till. Instruktioner och regleringsbrev anger att Försvarmakten ska rapportera resultat från verksamheten till regeringen och arbetsordningar och stående stabsordrar anger vem som ska ansvara för vad inom organisationen. Där anges exempelvis att LEDS ska ansvara för återrapporteringen till regeringen och för att följa upp den övergripande verksamheten och att C INSATS ansvarar för att planera, leda och följa upp insatser. Taktiska staber ska koordinera genomförandet och följa upp insatta insatsförband. Eftersom de insatser som Sverige medverkat i hittills har bedrivits inom ramen för andra organisationer innebär det att nuvarande ansvarsområden och utvärderingsprocesser ser lite annorlunda ut än vad riktlinjerna anger. Som beskrivits i de tidigare kapitlen är det framförallt tre olika uppföljnings- och utvärderingsprocesser som kan knytas till insatser: de taktiska stabernas uppföljning, INSS assessmentprocess och det erfarenhetsarbete som sker på avdelningen för erfarenhetsanalys, INS ERF ANA.

Genom löpande informationsinhämtning får de taktiska staberna information som de behöver om den löpande verksamheten och om vad som fungerar eller inte fungerar inom de områden de ansvarar för (främst materiel, logistik och personal). Om det sker uppföljning av resultat så är det framförallt i form av direkta effekter, exempelvis vad en operation ledde till eller att materiel har levererats. Det görs ingen omfattande analys om hur den här typen av verksamhet leder till de övergripande målen (som oftast är utformade av den ansvariga organisationen) eller om de leder till några övriga effekter (önskade eller oönskade). Ansvaret för taktiska staber är att följa upp aktiviteter och uppgifter vilket innebär att det på den här nivån inte finns något behov av mer övergripande utvärdering.

INSS assessmentprocess syftar till att ge information om OPLANen är effektiv och om de ställda uppgifterna, målsättningarna och effekterna uppfylls. Hittills

har den dock inte gett särskilt mycket information om vilka effekter en insats har eftersom den endast har använts i Libyeninsatsen under våren/sommaren 2011. Hur assessmentprocessen användes och fungerade inom ramen för den insatsen har dock inte bedömts inom ramen för den här studien och det är möjligt att slutsatserna skulle ändras om även den processen hade inkluderats. Assessmentprocessen studerades däremot mer noggrant under övning VK 11 och observationer från den övningen visade på följande:

Först och främst konstaterades att assessmentprocessen enbart syftar till att följa upp mål, avgörande punkter och aktiviteter i OPLANen. Andra faktorer som exempelvis operationens eller aktiviteternas relevans i förhållande till kontexten i området och andra aktörer eller om effekter som uppnås är hållbara, inkluderas inte.

Assessmentprocessen är också framförallt framåtblickande, det anges tydligt att bedömningar ska göras i tidsintervallet 0-3 dagar, 3-10 dagar och längre än 10 dagar. Den ska fokusera både på att bedöma genomförda aktiviteter och ge vägledning för bedömningar om framtiden, men fokus verkade ligga på framtida prognoser. Den typen av bedömningar är viktiga för att kunna planera verksamheten men de säger ingenting om varför en viss typ av effekt uppstod och hur Försvarmaktens aktiviteter påverkade dem.

De indikatorer som utformas för att följa upp mål och uppgifter ska framförallt bygga på data som kan fås genom de normala rapporteringsrutinerna (givet att mål och uppgifter är utformade på rätt sätt). Detta är viktigt för ett uppföljningsverktyg men det kan också innebära en risk att man endast följer upp det som det finns information om och kanske inte det som är mest relevant för en viss målsättning.

Baserat på dessa observationer går det att konstatera att INSS assessmentprocess främst är tänkt att vara ett uppföljningsverktyg för att löpande följa upp om man uppnår de uppställda målsättningarna och de avgörande punkterna i OPLANerna. På det sättet kan den fylla en viktig roll och bidra till systematiska bedömningar av hur en insats fortskrider och om vi uppnår de mål som förväntas. Däremot kommer den sannolikt inte att ge någon information om långsiktiga eller oväntade och negativa effekter. Den syftar inte heller till att ge information utöver ren effektoppföljning. Frågor om exempelvis relevans eller om kostnadseffektivitet i förhållande till andra områden besvaras inte av assessmentprocessen så som den är utformad idag.

Den erfarenhetsanalys som görs vid INS ERF ANA ger information om vissa områden som har identifierats som särskilt viktiga vad gäller insatser. Den information som framkommer är tillbakablickande och ger insikter i verksamhet som har genomförts. Flera av erfarenhetssammanställningarna ger värderande omdömen och utförs systematiskt vilket innebär att de kan anses vara

utvärderingar. I dagsläget har det gjorts relativt få erfarenhetsanalyser och det är inte helt tydligt vilken roll dessa kommer att spela i organisationen på längre sikt.

De andra uppföljnings- och utvärderingsaktiviteterna som har beskrivits i den här studien syftar framförallt till att bedöma förmågor (av exempelvis ett förband), övningar eller staber och funktioner. De syftar inte till att utvärdera insatser.

4.2 Ger nuvarande processer den information chefer behöver?

Den här studien har visat att chefer inom Försvarmakten har behov av värderande omdömen om Sveriges bidrag till insatser fungerar som förväntat och om den ansvariga organisationen får det stöd som den behöver. Vilken typ av information som behövs beror däremot självfallet på vem i organisationen man frågar. I sitt dagliga arbete behöver de flesta chefer information om de områden som de själva ansvarar för och de som kommer i kontakt med insatser behöver i regel värderande omdömen om dessa. På LEDS finns behov av att veta hur resurserna används och om de bidrar till insatsen på ett positivt eller negativt sätt. Detta behövs inte minst för rapporteringen till regeringen. Däremot har LEDS inga större behov av detaljerad information om de uppställda målen uppfylls och på vilket sätt.

Chefer på INS vill ha information om vad Försvarmakten levererar inom ramen för en insats och de vill veta vad som fungerade respektive inte fungerade. Dessutom efterfrågas information om detaljer vid specifika tillfällen, vilket ofta rör säkerhetsfrågor, exempelvis hur ambulanstransporter fungerar om svenska soldater har skadats i ett insatsområde. På taktisk nivå efterfrågas information om materiel och personal vilket vanligtvis är de områden som Försvarmakten själv ansvarar för.

De uppföljnings- och utvärderingsmekanismer som finns idag verkar till stor del fylla de behov av information som finns. Genom de kanaler som har beskrivits i avsnitt 3.1.1 får chefer på taktisk nivå information om vilka aktiviteter som bedrivs inom ramen för en insats, vilka problem som förbandet har identifierat på plats och om det finns några direkta åtgärder som behöver genomföras. Chefer på LEDS och INSS får information om insatser antingen via de taktiska staberna eller direkt via den ansvariga organisationen i insatsområdet.

Den information som kan genereras från INSS assessmentprocess, om OPLANen är effektiv och om de ställda uppgifterna, målsättningarna och eftersträlvade effekterna uppfylls, är antagligen av intresse för flera chefer inom Försvarmakten. Dock finns det bara begränsad erfarenhet av hur processen fungerar. På senare tid verkar även efterfrågan på information om vilka långsiktiga effekter som svenska insatser leder till ha ökat. Chefer på INSS vill kunna besvara frågor om vilka effekter en svensk insats har och visa vad vi

åstadkommer med de resurser som sätts in, något som flera av dem känner att de inte kan göra fullt ut i dagsläget. Att använda INSS assessmentprocess i fler insatser är därför ett viktigt steg på vägen till ökad insikt om hur våra resurser används och om vi uppfyller de mål som är uppställda.

Utifrån de intervjuer som har genomförts har det också visat sig att det finns en hel del information om insatser som kan fås från utvärdering men som inte efterfrågas idag. Exempelvis verkar det finnas begränsad efterfrågan av information om insatsen är relevant utifrån de övergripande mål som finns eller om målen som satts upp är relevanta. Det verkar även till viss del saknas efterfrågan på information om vilka långsiktiga effekter insatser bidrar till i ett insatsområde och om aktiviteterna som genomförs bidrar till att nå de långsiktiga målen som den ansvariga organisationen har ställt upp. Dessutom verkar det inte heller finnas något större behov av information om andra effekter än de som man har planerat för uppstod.

Att det inte finns några sådana behov idag beror antagligen inte på att det inte finns ett intresse av sådan information utan på att det inte finns några sådana krav från politiskt håll. Det är viktigt att komma ihåg att det alltid är politiska beslut som styr om Sverige ska delta militärt i en internationell insats. Försvarsmaktens uppgift är att ställa resurser till förfogande, inte att leda internationella insatser. Idag finns det inte några särskilda krav från politiskt håll att Försvarsmakten ska utvärdera insatser och visa vilka resultat de genomförda aktiviteterna leder till i insatsområdet. Att det inte finns några sådana krav är anmärkningsvärt med tanke på de resurser som används för svenskt deltagande i internationella insatser. Detta är även nära sammankopplat med den brist på tydliga mål från regeringen och riksdagen om vad svenska insatser ska uppnå. En ökad efterfrågan på information från politiskt håll skulle sannolikt även leda till att uppföljning och utvärdering av insatser utvecklades.

4.3 Slutsatser

Den här studien har visat att det framförallt finns tre processer inom Försvarsmakten som syftar till att följa upp och utvärdera insatser: de taktiska stabernas löpande uppföljning av verksamheten i insatsområden, INSS assessmentprocess och de erfarenhetsanalyser och den övergripande erfarenhetshantering som sker på INS ERF ANA. Förutom dessa finns en rad övriga processer som på olika sätt följer upp verksamheten. Dessa berör inte insatser direkt men genom att de används för att följa upp verksamheten som helhet är de ändå relevanta att diskutera i det här avseendet.

Flera av de uppföljnings- och utvärderingsprocesser som finns inom Försvarsmakten idag fyller ett tydligt behov. Värdering och evaluering är viktiga för att kunna avgöra förbandens förmåga och besluta om förbättringar i exempelvis språkutbildning eller direktiv. Regelbunden uppföljning av

framförallt materiel- och personalfrågor från de taktiska staberna är viktigt för att de ska kunna leda insatser och besluta om vilka resurser som krävs. Annan övrig uppföljning såsom insatsorganisationsvärdering eller ekonomiuppföljning är också viktig för att chefer ska kunna fatta beslut om den dagliga verksamheten eller för att Regeringen ska få information om vad som har genomförts under året.

Den här studien har visat att det endast delvis finns processer som tydligt syftar till att utvärdera vilka effekter Försvarsmaktens insatser leder till. Utvärdering av hur väl insatsen fungerar och om den uppnår de övergripande målen förväntas ske av den organisation under vilken insatsen äger rum. Försvarsmakten följer enbart upp sina egna aktiviteter och direkta effekter av dem som sker på kort sikt. De taktiska staberna följer framförallt upp de krav på förmåga som finns och det stöd som ges till den organisation som ansvarar för insatsen, däremot följs inte effekter av de genomförda aktiviteterna upp.

INSS assessmentprocess har fram till nu endast använts i begränsad utsträckning för att följa upp och utvärdera insatser. Så som processen är utformad syftar den framförallt till att ge information om de uppställda målen uppfylls och om planen är effektiv, den verkar även i hög utsträckning fokusera på generella bedömningar av läget i operationsområdet (kanske i högre grad än på att ge information om vilka effekter som de genomförda aktiviteterna får). INSS assessmentprocess kan därför framförallt användas för att följa upp verksamheten och löpande ge information till chefer om aktiviteter genomförs enligt plan och om målsättningarna förväntas uppnås. Däremot besvarar den idag inte andra typer av frågeställningar som relevans eller långsiktighet.

De erfarenhetsrapporter som produceras av INS ERF ANA är kanske det tydligaste exemplet på tillbakablickande verksamhet och som syftar till att analysera erfarenheter i ett bredare perspektiv. Utifrån de definitioner av uppföljning och utvärdering som gavs i avsnitt 1.4 skulle de erfarenhetsanalyser som görs av INS ERF ANA snarare kunna karaktäriseras som utvärdering än uppföljning. De genomförs ad-hoc och tar ett bredare grepp på den fråga som undersöks. Däremot är erfarenheterna inte tydligt kopplade till effekter utan kan röra i stort sett vad som helst, till exempel hur de intervjuade tycker att chefskapet fungerar eller om de har några synpunkter kring utbildningen. I analyserna finns det oftast inte med några diskussioner kring kausalitet, om hur en viss aktivitet bidrar till en viss effekt, eller kring om målen förväntas uppnås eller om oväntade effekter uppstår. Dessutom genomförs de inte alltid på ett strukturerat sätt eller med hjälp av vetenskapliga metoder. Erfarenhetsanalyserna kan däremot ses som ett komplement till den uppföljning av aktiviteter och mål som skulle kunna ske genom INSS assessmentprocess.

Utöver slutsatsen att det till viss del saknas välutvecklade processer för att utvärdera insatser har den här studien visat att uppföljning och utvärdering inom Försvarsmakten används och förväntas användas på ett instrumentellt sätt.

Information som tas fram inom ramen för processerna ska direkt föda in i planeringsprocessen, gärna på daglig basis eller veckobasis. Ingen av de intervjuade uttryckte ett behov av mer omfattande utvärdering där insatsen värderades inte bara i förhållande till uppsatta mål utan också utifrån dess relevans i förhållande till insatsområdet eller andra kriterier. Det är rimligt att chefer på lägre nivå (taktisk och i vissa fall operativ nivå) inte har detta behov av övergripande utvärdering eftersom de måste fatta beslut om den löpande verksamheten. Däremot är det förvånande att chefer på högre nivåer inte uttrycker något större behov av den typen av information. En förklaring till varför det inte sker mer utvärdering är att Försvarsmakten inte har fått detta i uppgift när insatser genomförs inom ramen för någon annan organisation. Samtidigt finns det idag ett ökat tryck, kanske framförallt från allmänhet och media, att kunna visa vilken nytta skattemedel som går till militära insatser ger. Av den anledningen är det kanske ännu mer förvånande att det inte finns någon efterfrågan från politiskt håll att insatser ska följas upp och utvärderas mer systematiskt (både av Försvarsmakten men kanske även av externa aktörer).

Den här studien har även visat att det råder förvirring när det gäller begrepp som rör uppföljning och utvärdering inom Försvarsmakten. Flera av begreppen används synonymt eller så används ett och samma begrepp på olika sätt. Det är framförallt begreppet *assessment* som är problematiskt eftersom det kan syfta till såväl bedömningar av nuvarande eller framtida läge i ett insatsområde som till bedömningar av vilka effekter som har uppnåtts. Andra begrepp som evaluering, värdering och utvärdering är inte definierade och det kan därför lätt uppstå förvirring om vad som menas.

5 Rekommendationer

Baserat på analysen och slutsatserna från den här studien har ett antal rekommendationer utarbetats.

5.1 Ensa begreppsapparaten

En av slutsatserna från den här studien är att det finns en stor mängd begrepp som kan relateras till uppföljning och utvärdering och att dessa begrepp används på lite olika sätt inom organisationen. I syfte att underlätta kommunikationen inom Försvarsmakten, men också mellan Försvarsmakten och andra aktörer, föreslås att begreppen definieras och att det blir tydligare vilka syften de olika aktiviteterna har.

Inom andra politikområden, exempelvis utbildning, hälsa och bistånd, används begreppen uppföljning och utvärdering (på engelska *monitoring and evaluation*) för att beteckna aktiviteter som genomförs systematiskt och som leder fram till värdeomdömen. Genom att använda dessa begrepp och definiera dem på liknande sätt skulle samverkan med civila organisationer kunna underlättas. Källor som kan användas som utgångspunkt för ett sådant arbete skulle kunna vara Program Evaluation Standards (JCSEE 1994), riktlinjer som har getts ut av OECD/DAC (1992) eller en genomgång av utvärderingstermer och en översättning till svenska som har gjorts av Sida och UD (Sida/MfA 2007).

Termen *assessment* används vanligen i militära organisationer, inte minst inom Nato, och därför kommer den säkerligen att fortsätta användas inom Försvarsmakten. Inom ramen för Multinational experiment 6 (MNE 6) föreslogs att *assessment* skulle innefatta det som normalt faller inom ramen för uppföljning och utvärdering. Den här studien har visat att så som termen används inom Försvarsmakten idag är den både bredare och snävare. Begreppet är bredare eftersom det används för att beteckna bedömningar av genomförd verksamhet, men även generella bedömningar av läget i insatsmiljön eller prognoser om förväntad utveckling. Samtidigt är det smalare eftersom det, då det är kopplat till genomförda aktiviteter, framförallt rör bedömningar av om målsättningarna i planer uppfylls. Det finns generellt sett inga förväntningar på att *assessment* ska bidra till att ge svar på om de uppställda målen är relevanta eller om de genomförda aktiviteterna leder till önskade (negativa) effekter i insatsområdet. Oavsett vad som avses är det viktigt att vara tydlig med vilken typ av information som förväntas.

Förutom att definiera begreppen uppföljning, utvärdering och *assessment*, föreslås att Försvarsmakten tydliggör vad som menas med andra liknande begrepp och hur de förhåller sig till varandra. Det är framförallt följande begrepp

som avses: värdering, evaluering och validering, utredning och erfarenhetshantering (*lessons learned/lessons identified*).

5.2 Se över det samlade behovet av uppföljnings- och utvärderingsinformation

Uppföljning och utvärdering av insatser sker på olika håll inom organisationen utifrån de behov som respektive nivå har. Detta är viktigt eftersom de olika ledningsnivåerna ofta behöver sina egna återkopplingsmekanismer (även om de kan bygga på information som samlas in på lägre nivåer).

Den här studien har dock visat att information inte alltid sprids mellan de olika nivåerna och att det finns viss typ av utvärderingsinformation om insatser som saknas med dagens processer. En del av detta kan förklaras av att Sverige idag inte leder insatser på operativ och strategisk nivå och att det därför finns vissa oklarheter kring ansvarsförhållanden och om vad och på vilken nivå insatser behöver följas upp. Det verkar också råda vissa oklarheter kring hur informationen ska delges mellan olika nivåer, framförallt mellan taktiska staber och INSS.

Av den anledningen föreslås här att Försvarsmakten tar ett samlat grepp över vilka behov av uppföljning och utvärdering som finns, på olika nivåer men också vilket behov av utvärderingsinformation som finns på den politiska nivån och kanske även bland allmänheten. En sådan diskussion måste därmed inkludera flera olika funktioner inom Försvarsmakten men också Försvarsdepartementet.

Som den här studien har pekat på saknas det idag både efterfrågan och processer som kan ge värderande information på ett mer övergripande plan om de insatser som Försvarsmakten deltar i. Information om exempelvis insatserna är kostnadseffektiva i relation till annan verksamhet eller andra insatser, eller om de uppställda målen är relevanta i den kontext där de ska uppnås saknas i stort sett idag. En diskussion om behov av utvärderingsinformation och hur denna ska genomföras bör därför också inkludera detta.

5.3 Överväg att ta in extern kompetens för utvärdering

Som har beskrivits tidigare saknas det idag i stort sett övergripande utvärdering av de svenska insatserna. Den typen av utvärdering är viktig, både för att få information internt om exempelvis vilka långsiktiga effekter insatsen leder till eller om den är relevant, men också för att ge legitimitet för verksamheten utåt. Från allmänheten finns det en ökad efterfrågan om vad skattemedlen används till

och på vilket sätt Sveriges bidrag leder till exempelvis fred, säkerhet och socioekonomisk utveckling. Att göra bedömningar av den typen av kausala samband är i regel mycket svårt, inte minst när det gäller aktiviteter som genomförs i konfliktmiljöer. Därför föreslås en ökad användning av externa utvärderingsaktörer. Dessa aktörer har i regel omfattande metodkunskap och mycket erfarenhet vilket innebär att utvärderingar som genomförs av dessa aktörer kan bli både billigare och hålla högre kvalitet än om personal inom Försvarsmakten skulle genomföra dem. Dessutom kan det ge ökad trovärdighet till resultaten om det är en utomstående part som genomför utvärderingen.

5.4 Tydliggör kopplingen mellan identifierade effekter och de genomförda aktiviteterna

I de fall där uppföljning och utvärdering syftar till att följa upp målsättningar och planer (som exempelvis INSS assessmentprocess) är det viktigt att det finns ett tydligt fokus på effekter. De observationer som har gjorts av INSS assessmentprocess visar att fokus verkar ligga på att följa upp vilka aktiviteter som har genomförts, inte vad dessa leder till. Det är självklart viktigt att även följa upp på aktivitetsnivån men det räcker oftast inte om vi vill veta hur aktiviteterna bidrar till de uppställda målen.

För att detta ska vara möjligt krävs att man har ett effektbaserat tankesätt redan i planeringsfasen och tydligt ställer upp vilka mål som ska uppnås. Tidigare studier har pekat på att planer ofta brister i just det avseendet. För att ett uppföljningsverktyg ska bli framgångsrikt krävs därför att det utarbetas redan i planeringsfasen. Personer med kunskap om uppföljning behöver inkluderas i planeringsprocessen och därefter behövs det ofta ett löpande utbyte av information mellan de som arbetar med planering och de som arbetar med uppföljning och utvärdering.

I uppföljningsarbetet är det också viktigt att man tydliggör kopplingen mellan genomförda aktiviteter och de effekter som identifieras. Som den här studien har visat på verkar fokus ofta ligga på generella bedömningar av insatsmiljön, eller på prognoser om framtida utveckling, och inte på uppföljning av genomförda aktiviteter. Det är ofta svårt att följa upp effekter och göra sådana kausala bedömningar, men det är viktigt att tydligt visa hur man tänker sig att effektkedjan ser ut.

6 Förslag på fortsatta studier

Baserat på arbetet med den här studien och för det pågående konceptutvecklingsarbetet föreslås några områden för fortsatta studier:

1. Eftersom den här studien inte hade möjlighet att granska hur INSS assessmentprocess har använts i en internationell insats kan ett möjligt studieområde vara att se hur den användes i Libyeninsatsen (FL 01 och FL 02). Processen är också tänkt att användas när INSS reviderar OPLANen för det svenska bidraget till ISAF senare i år och ett möjligt studieområde är att följa den processen lite närmare.
2. För att det ska vara möjligt att följa upp vilka effekter en insats har är det viktigt att det finns tydliga mål för insatsen. Målen måste dessutom vara mätbara och effektbaserade. Detta är inte fallet idag och Försvarmakten får därför ingen tydlig vägledning från regeringen (Försvarsdepartementet) om vad som ska uppnås med insatserna. Ett möjligt studieområde är därför att noggrannare undersöka anledningarna till varför det ser ut på det här sättet och vad som kan göras åt det.

7 Referenser

Bandstein, S. (2011), "The assessment process: Experiences from Viking 2011", FMKE/FOI, 2011-15-12

Derblom, M. et al. (2010), "Utvärdering av PRT MeS: Slutrapport", FOI-RH--0951--SE (Hemlig)

Forss, K. (2007), "Utvärdering som hantverk – bortom mallar och manualer". Pozkal-Poland: Studentlitteratur

FMKE (2011), "Försvarmaktens konceptutveckling av förmågan att följa upp och utvärdera multifunktionella insatser", LedR 2011-05-26 21110.50470

Försvarmakten (2011), "Försvarmaktens årsredovisning 2010", 2011-02-18, Beteckning 23 386: 52687

Försvarmakten (2009), "SOO 2009 SC INSATS Stående Stabsorder". 2009-01-30

Försvarmakten (2010), "Försvarmaktens Arbetsordning (FM ArbO)", FFS 2010:9: FM ArbO,

Harriman, D. (2011), "Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser - Analys av militära organisationers problem och utmaningar samt förslag på civil-militära lösningar", FOI-R--3207--SE, ISSN 1650-1942

Harriman, D. och Lackenbauer, H. (2010), "Assessment of progress in multifunctional and multinational operations: Swedish experiences from the operational and tactical level in Afghanistan", FOI-R--3071--SE

HKV (2011), "C INSATS beslut 2011/011 – avseende erfarenhetsanalyser 2011", 2011-04-27

HKV ArbO, "Högkvarterets arbetsordning", HKV beteckning: 09 862:53114

INSS SSO (2009), "INSS SSO J5 Underbilaga 10 INSS J5 – Campaign Assessment"

INS ERF ANA (2011), "Stående stabsorder för INS ERF ANA" 2011-11-08

JCSEE (1994), "The Program Evaluation Standards: 2nd Edition How to Assess Evaluations of Educational Programs" Chair: Sanders, J, R. Thousand Oaks: Sage Publications

Kessler, G., Jones, K., and Notel, G. (2009), "Assessing Progress in Military Operations: Recommendations for Improvement", Multinational Experiment 6, Objective 3.1 Assessment of Progress

Lindström, J. (2007), "Att värdera effekterna av Försvarmaktens internationella insatser – ett tankepapper", FOI Memo 2205, Förvarsanalys

Marklund, J. (2010), "The Challenges to Conduct Assessment of Progress at a Provincial Reconstruction Team in Afghanistan", The Swedish National Defense College, the Department of Military Studies, Concept Development and Experimentation Course, B-essay,

MNE 6 Study Plan Handout (2009), "Study Approach and Study Issues "Assessment of Progress" -- Multinational Experiment 6", 20090325

MNE 6 (24 July 2009), "Assessing Progress in Military Operations: Recommendations for Improvement", Version 0.5, Draft for Comment, Unclassified – Not Approved for Public Release

MNE 6 (22 April 2010), "Assessment of Progress in Military Operations: Considerations, Methodologies and Capabilities", Version 2.0, Draft for comment, Unclassified – Not Approved for Public Release

MNE 6 (21 July 2010), "Guide for Force Commanders for Assessing Progress in Environments involving Irregular Adversaries", Version 2.0, Draft for Comment, Unclassified – Not Approved for Public Release

Nato (2005), "Guidelines for Operational Planning (GOP)", Final Revision 1, Supreme Headquarters Allied Powers Europe (Shape), June 2005

Nato (2009), "Glossary of Terms and Definitions, AAP-6(2010), 28 April 2009

Nato (2010), "Operations Assessment Handbook Interim Version 1.0"

Nato (2011), "Comprehensive Operations Planning Directive", Allied Commands Operations

Nilsson, P. (2011), "Värdering av militära insatser och effekter – Problematisering och begreppsanalys", FOI

Nilsson, C. och Derblom, M. (2009), "Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser", FOI MEMO 2855

OECD/DAC (2002), "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

Oxford Advanced Learner's Dictionary (2011-07-28),
www.oxfordadvancedlearnersdictionary.com

Piana, P., Marescaux, F., och Kovacs, A. (2010), "Guide for Force Commanders for Assessing Progress in Environments Involving Irregular Adversaries", Multinational Experiment (MNE) 6

Rossi, P. H., Freeman, H.E. och Wright, S.R. (1979), "Evaluation: A Systematic Approach". London – Beverly Hills: Sage

Sida (2004), "Looking back, moving forward – Sida Evaluation Manual", Sida Evaluation, SIDA3753en

Sida, Regeringskansliet (2007), "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results based Management", SIDA37877en

USJFCOM (2009), "Study Approach and Study Issues "Assessment of Progress"—Multinational Experiment 6"

Vedung, E. (1997), "Utvärdering av offentliga insatser". Uppsala: Institutet för bostadsforskning, Uppsala universitet

Weiss, C.H. (1972), "Evaluation Research", Englewood Cliffs N.J.: Prentice Hall

Wholey, J. S. (1970), "Federal evaluation policy: Analyzing the effects of public programs", Urban Institute (Washington)

Zyck, S.A. (2011), "Measuring the Development Impact of Provincial Reconstruction Teams", Economic Development knowledge Manager, Civil-Military Fusion Centre

Intervjuer

Arblom, Mia, C LEDS VHU, 2011-04-29

Eriksson, Pär, OA (FOI), INSS, INS ERF ANA (2010-05-05, 2011-08-24)

Frykholm, Anders, Övlt, C INSS EVAL J7 (Evalueringssektionen), 2011-05-25

Gyllensporre, Dennis, BrigGen, C LEDS UTV, 2011-05-20

Loe, Richard, Befattningschef OA, INSS J5 (2010-05-26, 2011-04-14)

Lindström, Anders, GenLt, C INSATS, 2011-06-14

Nylander, Bengt, Öv, C J3, 2011-06-14

Paraniak, Carol, Öv, C J2, 2011-05-18

Robertsson, Fredrik, Öv, SC LED S/C LED S LED, 2011-05-11

Salestrand, Jan, GenLt, C LEDS, 2011-05-11

Sjövall, Henrik, INSS J0, 2011-09-01, email-korrespondens

Snarf, Frank, Mj, PLANOFF, ATS G7, 2011-05-10

Sundstedt, Johan, Mj, ATS G5, 2011-05-10

Ulving, Sverker, Öv, C INS ERF ANA, 2011-05-17

Lönngren, Jörgen, Övlt, J2, 2011-05-18

Bilaga 1: Intervjurnamverk

Försvarsmaktens konceptutveckling av förmågan att följa upp och utvärdera insatser

Bakgrund till projektet

Det är i dag allmänt känt att förmågan att följa upp och utvärdera samtida operationer står inför flera utmaningar. Många av de insatser som bedrivs idag är komplexa och multidimensionella med abstrakta politiska målsättningar som skydd av civilbefolkningen, god samhällsstyrning och socioekonomisk utveckling. Dessa mål uppnås inte enbart med militära verkansmedel utan kräver insatser från en rad aktörer i konfliktområdet. Detta innebär också att det har blivit mer komplicerat att utvärdera effekterna av en insats och att avgöra hur de olika aktörerna bidrar till dessa effekter.

Av den anledningen har FMKE initierat ett projekt för att utveckla koncept för uppföljning och utvärdering av insatser. Detta projekt bedrivs inom ramen för COOL 2012 och ska harmonisera med den analys- och planeringsmetodik som för närvarande utvecklas (d.v.s. den svenska applikationen av Nato COPD).

Syfte med projektet

Projektet syftar till att vidareutveckla förmågan att följa upp och utvärdera insatser på militärstrategisk och operativ ledningsnivå. Konceptutvecklingsarbetet ska ge vägledning och förståelse för hur utvärdering bör och kan genomföras med hänsyn till de villkor som finns. Det ska också undersöka vilka krav detta ställer på Försvarsmakten och ge rekommendationer för fortsatt utveckling.

Syftet med denna delstudie och de intervjuer som genomförs inom ramen för den

För att samla in nödvändig bakgrundsinformation till konceptutvecklingsarbetet har ett antal delstudier initierats. En av dessa syftar till att studera den assessmentprocess²³ som har utarbetats av INSS och analysera hur denna process fungerar i förhållande till:

²³ Denna har utarbetats av personal vid INSS (framförallt Stefan Lundqvist och Richard Loe) och bygger till stora delar på den assessmentprocess som Nato har tagit fram. Den består av tre delar: tactical assessment, operational assessment och campaign assessment vilka syftar till att följa upp verksamheten i olika tidsintervall och på olika nivåer. Syftet med assessment är att se hur effektiv operationsplanen är och att bedöma om aktiviteterna genomförs som planerat och leder till de förväntade effekterna.

1. chefers behov av information
2. Försvarsmaktens organisation och stabspersonalens kunskaper och erfarenheter

Av den anledningen kommer studien att kartlägga dels vilket behov av information och dels vilka kunskaper av att genomföra assessment som finns inom Försvarsmakten. Genom observationer och intervjuer under övning VK 11 påbörjades kartläggningen. Kompletterande intervjuer kommer att genomföras under maj månad. Under intervjuerna kommer frågor att ställas inom de områden som beskrivs på nästa sida.

Frågeområden

1. Begreppet utvärdering/uppföljning
 - a. Vad betyder dessa för dig?
2. Informationsbehov
 - a. Vilken typ av information du har behov av när du fattar beslut i din dagliga verksamhet.
 - b. Varifrån du får information, vilka olika typer av uppföljning/utvärderingssystem finns?
 - c. Vilken typ av information som du anser saknas?
3. Erfarenheter av assessmentprocessen och andra uppföljningsmekanismer
 - a. Vilken erfarenhet har du av INSS assessmentprocess?
 - b. Vilka andra uppföljningsprocesser inom FM känner du till/har erfarenhet av?
 - c. Vilken typ av information du får från dessa processer och hur används denna?
 - d. Vilka brister ser du med INSS assessmentprocess?
 - e. Vilka brister ser du med övriga uppföljningsprocesser?
4. Förslag på förändringar
 - a. INSS assessmentprocess
 - b. Övriga uppföljningsprocesser

