



Utvärdering av Folke Bernadotteakademiens personalbidrag till EUMM Georgien

Samuel Bergenwall och Kristina Zetterlund

FOI-R--4233—SE

FEBRUARI 2016



Samuel Bergenwall och Kristina Zetterlund

Utvärdering av Folke Bernadotteakademins personalbidrag till EUMM Georgien

Foto: Ray Cooper/EUMM

Titel	Utvärdering av Folke Bernadotteakademins personalbidrag till EUMM Georgien
Title	Evaluation of the Folke Bernadotte Academy's personnel contribution to EUMM Georgia
Rapportnr/Report no	FOI-R--4233—SE
Månad/Month	Februari/February
Utgivningsår/Year	2016
Antal sidor/Pages	65
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Folke Bernadotteakademien/Folke Bernadotte Academy
Forskningsområde	Försvarsanalys
Projektnr/Project no	E13509
Godkänd av/Approved by	Lars Höstbeck
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

I denna rapport utvärderas Folke Bernadotteakademiens (FBA:s) personalbidrag till EU:s observatörsinsats i Georgien (EU Monitoring Mission in Georgia, EUMM) under 2015. Utvärderingen utgår från Regeringens resultatstrategi för internationell civil krishantering och kriterierna måluppfyllnad, relevans och effekt. Rapporten analyserar myndighetens och personalbidragets arbete med rekrytering och personalförsörjning; utbildning; erfarenhetshantering; samarbete; kvinnor, fred och säkerhet samt effekt på insatsen. Utvärderingen bedömer att FBA:s personalbidrag uppfyllde de flesta av målen i resultatstrategin och var relevant för EUMM:s arbete. FBA:s erfarenhetshantering var dock inte effektiv eller relevant. Personalbidragets generella effekt på insatsens verksamhet bedöms ha varit positiv. Rapporten hävdar dock att det finns tydlig förbättringspotential, i områden såsom samarbeten mellan svenska myndigheter, t.ex. kring verkan för ökat genomslag för Sveriges prioriteringar, samt rekrytering av centrala tjänster.

Nyckelord: Civil krishantering, EU, EUMM, Europeiska unionen, FBA, Folke Bernadotteakademin, Georgien, GSFP.

Summary

This report evaluates the personnel contribution of the Folke Bernadotte Academy (FBA) to the European Union Monitoring Mission (EUMM) in Georgia during 2015. The evaluation is based on the Swedish Government's Result Strategy for International Civilian Crisis Management and the criteria of effectiveness, relevance and effect. The report analyses the agency's work with recruitment; education; lessons learned and follow-up processes; cooperation; women, peace and security as well as effect on EUMM. The report's assessment is that FBA's personnel contribution fulfilled most of the objectives in the Result Strategy and was relevant given the needs of EUMM. However, the lessons learned and follow-up processes are considered to have been neither effective nor relevant. The overall effect of the personnel contribution on the mission was positive. The report judges that there was scope for improvement in areas such as cooperation between Swedish agencies, e.g. with regard to increasing the impact of Swedish priorities, as well as the recruitment of key positions.

Keywords: Civilian crisis management, CSDP, EU, EUMM, European Union, FBA, Folke Bernadotte Academy, Georgia.

Innehållsförteckning

1	Inledning	9
1.1	Bakgrund.....	9
1.2	Syfte	12
1.3	Metod	13
1.4	Avgränsningar	13
1.5	Disposition.....	14
2	Utvärderingsdesign	15
2.1	Utvärderingskriterier.....	15
2.1.1	Nyttobaserad utvärdering.....	15
2.1.2	Regeringens resultatstrategi för internationell civil krishantering.....	15
2.1.3	EUMM:s mandat	18
2.1.4	OECD/DAC:s riktlinjer.....	20
2.2	Att utvärdera effekt.....	21
2.3	Intervjuer och analysfrågor	21
3	Rekrytering och personalförsörjning	23
3.1	Måluppfyllnad	23
3.1.1	Ett bidrag med bredd	24
3.1.2	Centrala tjänster och stödfunktioner	26
3.1.3	Strategisk personalförsörjning och nyttjande av svensk kompetens.....	28
3.1.4	Samarbete.....	29
3.2	Relevans	30
3.3	Sammanfattning.....	31
4	Utbildning	32
4.1	Måluppfyllnad	32
4.1.1	Insatsförberedande utbildning.....	32
4.1.2	Utbildning om kvinnors, mäns, barns och utsatta gruppers situation i post-konfliktsituationer	33
4.1.3	Utbildning av andra länders personal i insatsen	33

4.1.4	Samarbete.....	33
4.2	Relevans.....	34
4.3	Sammanfattning	35
5	Kvinnor, fred och säkerhet	36
5.1	Måuppfillnad	36
5.1.1	Öka andelen svenska kvinnor i internationell civil krishantering.....	36
5.1.2	Större andel kvinnor än insatsens genomsnitt.....	37
5.1.3	Tjänster som ger störst möjlighet att verka för kvinnors behov.....	37
5.1.4	Motsvara kvinnors andel i respektive yrkesgrupp i Sverige.....	38
5.1.5	FN:s säkerhetsrådsresolution 1325	38
5.1.6	Samarbete.....	38
5.2	Relevans.....	38
5.3	Sammanfattning	39
6	Erfarenhetshantering	40
6.1	Måuppfillnad	40
6.1.1	Former för erfarenhetsöverföring	40
6.1.2	Samarbete.....	42
6.2	Relevans.....	42
6.3	Sammanfattning	42
7	Effekt	43
7.1	Effekt på EUMM:s kärnverksamhet.....	43
7.2	Effekt på EUMM i enlighet med andra svenska prioriteringar	46
7.2.1	Genusperspektiv och kvinnors rättigheter.....	46
7.2.2	Demokrati	48
7.2.3	Miljöhänsyn	48
7.3	Sammanfattning	48
8	Slutsatser	50
8.1	Resultat	50
8.2	Analys och rekommendationer.....	51

8.3	Reflektioner kring metod	57
Annex 1		60
Annex 2		64

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Mellan den 7 och 12 augusti 2008 ägde en väpnad konflikt rum mellan Ryssland och Georgien. Efter medling av EU skrev parterna under det sexpunktsavtalet som bland annat innefattar vapenstillestånd och trupptillbakadragande.¹ Den 15 september upprättades EU:s observatörsinsats i Georgien (The EU Monitoring Mission in Georgia, EUMM). Syftet var delvis att övervaka efterlevnad av sexpunktsavtalet.

Insatsen påbörjade sin verksamhet den 1 oktober 2008 med att i ett första skede övervaka det ryska trupptillbakadragandet från områden i närheten av Abchazien och Sydossetien. Sedan dess har EUMM övervakat områdena kring de administrativa gränserna (*The Administrative Boundary Lines, ABL*) som skiljer Georgienkontrollerat territorium från regionerna Abchazien och Sydossetien. Efter kriget 2008 erkände Ryssland Abchaziens och Sydossetiens självständighet i strid med de internationellt erkända gränserna.²

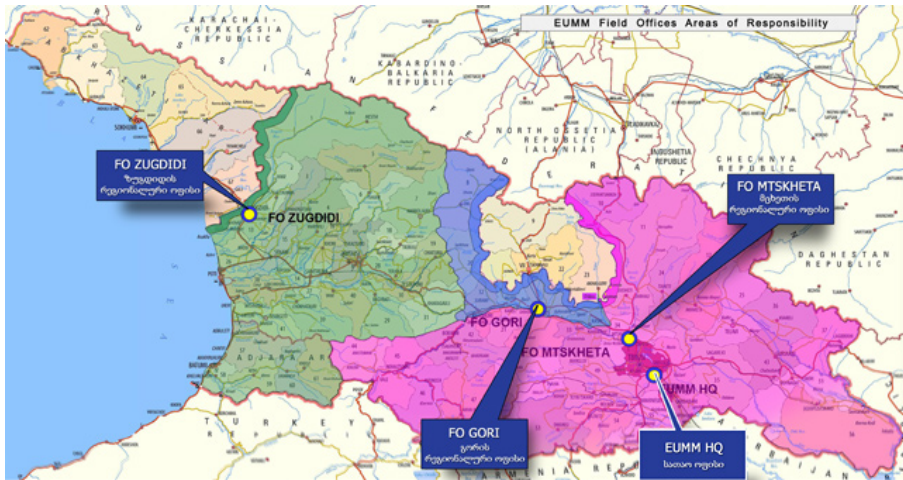
EUMM:s mandat täcker hela Georgiens territorium och syftar till stabilisering, normalisering, förtroendeskapande åtgärder samt att bidra till EU:s policyutveckling and engagemang i regionen. Arbetet för stabilisering innebär bland annat att insatsen arbetar för att undvika återfall i konflikt, bidra till mänsklig säkerhet i områdena nära Abchazien och Sydossetien och förenkla rörelsefriheten för civila. Arbetet med normalisering har bland annat inneburit övervakning av rättssäkerhet i gränsområden och situationen för internflyktingar.

EUMM är en civil insats och del av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Insatsen har personal med civil, polisär och militär bakgrund. EUMM:s högkvarter är beläget i Tbilisi. Insatsen har också tre fältkontor: i Zugdidi, Mtskheta och Gori (se karta). Observatörerna, som efter en neddragning med början i 2014 idag uppgår till omkring 200 personer, arbetar med förtroendeskapande åtgärder i gränsområdena; övervakar Rysslands och Georgiens efterlevnad av sexpunktsavtalet; samt observerar utveckling vad gäller mänsklig säkerhet.³

¹http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eu_georgia/13august2008_en.pdf; 2016-01-24.

² https://eumm.eu/en/about_eumm; 2015-12-08.

³ Ibid.



Källa: EUMM

Det har varit svårt att uppfylla målsättningen om att bidra till förtroendeskapande åtgärder mellan de båda parterna. Arbetet försvåras av att varken Abchazien eller Sydossetien tillåter EUMM att verka i respektive regioner. Insatsens måluppfyllnad försvåras vidare av att Ryssland bryter mot punkt fem i sexpunktsavtalet genom att ha militär närvaro i Abchazien och Sydossetien.⁴

Alla EU:s 28 medlemsstater har utsända i EUMM.⁵ Av EU:s medlemsstater är Sverige ett av de länder som över tid sekunderat flest personer till insatsen. I december 2015 hade Rumänien flest utsända till EUMM medan Sverige och Polen stod för de näst största personalbidragen. Sverige var det medlemsland som i december 2015 hade flest sekunderade till högkvarteret i Tbilisi.⁶

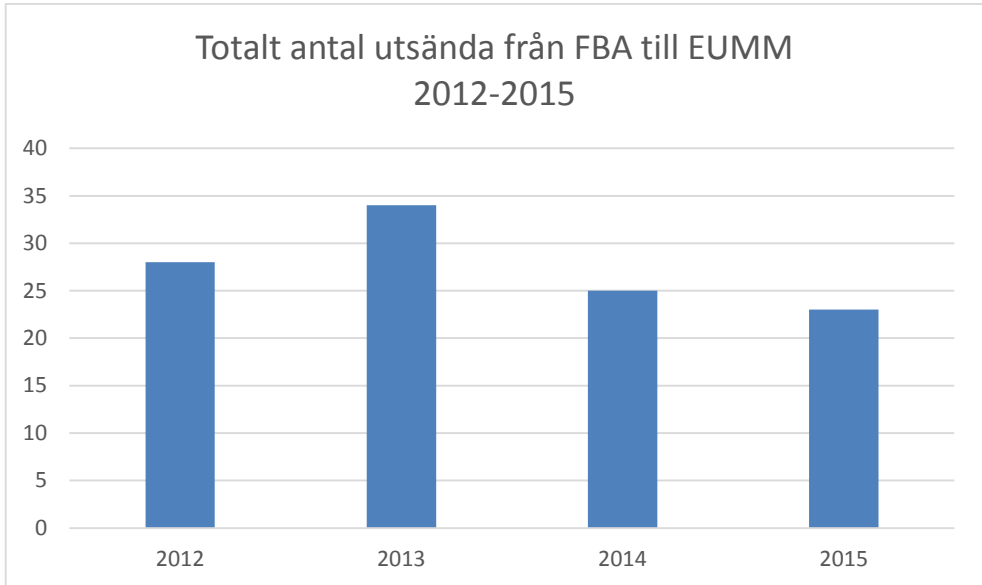
Folke Bernadotteakademin (FBA) är en av flera svenska myndigheter som har rekryterat till tjänster i EUMM sedan insatsen upprättades. Mellan 2012 och 2015 hade FBA totalt 51 sekunderade till EUMM.⁷ Utvärderingen har inte tillgång till data om det totala antalet personer FBA skickat ut mellan 2008 och 2012. FBA är den svenska myndighet som sekunderat flest individer till EUMM.

⁴ Ibid.

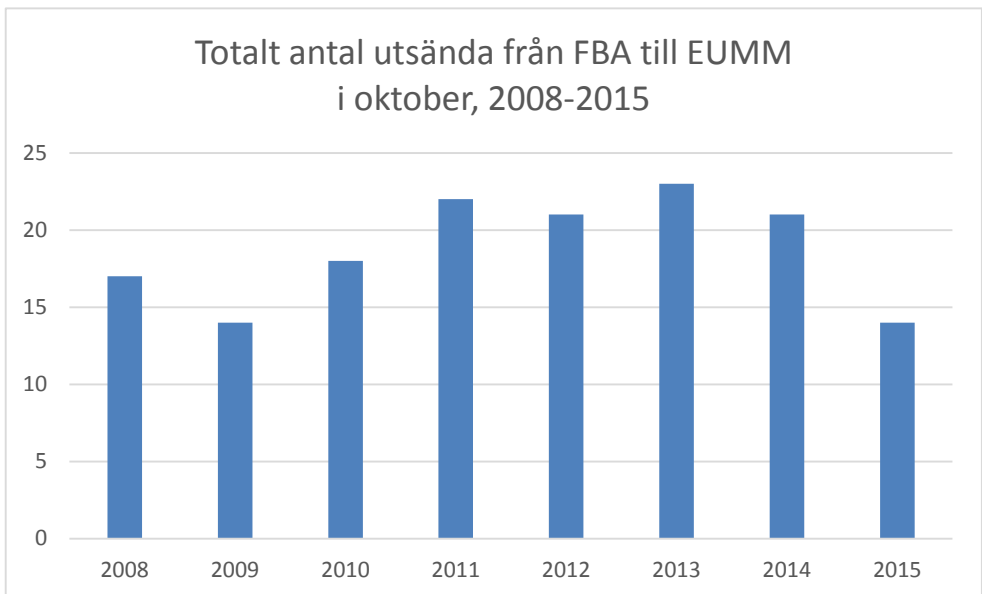
⁵ Ibid.

⁶ https://www.eumm.eu/en/about_eumm/facts_and_figures; 2015-12-08.

⁷ Enligt data från FBA.



Källa: FBA



Källa: FBA

Under 2014 påbörjades neddragningar och omstruktureringar i EUMM. Som ett resultat av neddragningarna har det totala svenska personalbidraget därefter minskat. Under 2013 sekunderade FBA 34 personer till EUMM; 2015 hade antalet utsända minskat till 23 (se diagram ovan). Antalet FBA-utsända till EUMM i oktober 2015 var 14, jämfört med 23 i oktober 2013. Det högre antalet utsända totalt under ett år avspeglar att personer avslutade och påbörjade tjänstgöring under året. I december 2015 var 16 av 20 utsända (eller 80 procent) från FBA.⁸ Resterande fyra svenskar sekunderades av Polisen (2) respektive Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB (2). Sedan 2008 har FBA-utsända haft många olika typer av tjänster och uppdrag i insatsen. De flesta har sekunderats till tjänster som observatörer. FBA har dock även sekunderat ett stort antal svenskar till tjänster på högkvarteret i Tbilisi liksom till chefs- och kontorstjänster på de tre fältkontoren. Mellan 2012 och 2014 var exempelvis EUMM:s biträdande insatschef (*Deputy Head of Mission*, DHoM) utsänd från FBA. År 2015 var såväl insatsens operativa chef (*Head of Operations*, HOPS) som chefen för fältkontoret i Zugdidi utsända från FBA.

Alltsedan insatsen inleddes har Sveriges personalbidrag till EUMM varit bland de största. Det är således av intresse att utvärdera resultatet av det svenska personalbidraget.

1.2 Syfte

Syftet med utvärderingen är att bedöma relevans och måluppfyllnad avseende FBA:s personalbidrag till EUMM i Georgien under 2015 samt dess effekt på insatsens verksamhet givet insatsens mandat och målen i regeringens resultatstrategi för utvärdering av internationell civil krishantering 2014-2017 (hädanefter Resultatstrategin).⁹ Utvärderingen syftar både till att genomföra resultatkontroll (t ex vad gäller årsredovisning och återrapportering) och till att utgöra underlag för utveckling av FBA:s verksamhet, t ex avseende metod och policy. Fokus är på personalbidraget under 2015 och utvärderingskriterierna *måluppfyllnad* (eller effektivitet), *relevans* och *effekt*.

Utvärderingens huvudfrågor är som följer:

⁸ https://www.eumm.eu/en/about_eumm/facts_and_figures; 2015-12-08.

⁹ Resultatstrategi för internationell krishantering, bilaga till regeringsbeslut 2014-09-11 (UF2014/56358/UD/SP). OECD/DAC, *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, 2008. The Council Of The European Union, Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>; 2016-01-24.

- Har FBA:s personalbidrag till EUMM uppfyllt målen i Regeringens resultatstrategi? (*måluppfyllnad*)
- Har FBA:s personalbidrag till EUMM varit relevant givet insatsens behov? (*relevans*)
- Vilken effekt har FBA:s personalbidrag haft på EUMM? (*effekt*)

Ett kompletterande syfte är att utveckla en metod för att utvärdera effekten av ett personalbidrag.

1.3 Metod

För att kunna utvärdera måluppfyllnad, relevans och effekt avseende FBA:s personalbidrag till EUMM krävs tydliga utvärderingskriterier. Dessa är hämtade från Resultatstrategin, EUMM:s mandat samt riktlinjer från OECD:s utvecklingskommitté (*Development Assistance Committee, DAC, of the Organisation for Economic Co-operation and Development*).

Utifrån utvärderingskriterierna har därefter analysfrågor utformats i syfte att bedöma relevant dokumentation respektive inhämta empiri via intervjuer. Förutom kvalitativa metoder – intervjuer och textanalys – används också till viss del kvantitativ analys av tillgänglig statistik. I kapitel två (*Utvärderingsdesign*) beskrivs metod, material och kriterier ingående.

Två granskare på FOI, Jan Frelin och Jerker Hellström, med metod- respektive ämnesområdesexpertis, involverades i syfte att kontrollera utvärderingens resultat och relevans. Jerker Hellström bistod också med intervjuerna i Georgien. Förutom FOI:s interna granskningsprocess gavs FBA möjlighet att kontrollera fakta i rapporten för att säkerställa resultatens riktighet och rimlighet.

1.4 Avgränsningar

Tidsmässig avgränsning: Till följd av utvärderingens begränsningar i form av tid och resurser samt svårigheterna att utvärdera flera år i efterhand är det framför allt måluppfyllnad, relevans och effekt under 2015 som står i fokus. Utvärderingen belyser dock även till viss del bidragets utveckling sedan insatsen inleddes 2008.

Analytisk avgränsning: Denna utvärdering undersöker framför allt *prestationsnära effekt* (eller *direkt effekt*) och inte *indirekt effekt*. Med andra ord utvärderas huruvida personalbidraget från FBA haft effekter på EUMM:s insats, t.ex. vad gäller inriktning och verksamhet, mot bakgrund av både

Regeringens och insatsens uppsatta mål. Utvärderingen analyserar däremot *inte* vilka effekter bidraget har haft på insatsens övergripande mål, t.ex. om och på vilket sätt FBA:s utsända personal påverkat insatsens fyra huvudmål.¹⁰ Istället analyseras effekten på EUMM:s verksamhet, vilken primärt syftar till att uppfylla dessa mål. En fullskalig analys som utvärderar effekter på såväl insatsen som landet/regionen där den är verksam är inte genomförbar givet resurs- och tidstillgång.

Denna rapport syftar alltså till att utvärdera FBA:s bidrag till EUMM, *inte* att utvärdera insatsen i sig eller dess framgång att uppfylla sitt mandat. Utvärderingen avgränsas till att analysera FBA:s personalbidrags påverkan på EUMM och dess inriktning och verksamhet i enlighet med målsättningarna i Resultatstrategin för internationell krishantering.

Övriga avgränsningar: Utvärderingen syftar inte till att bedöma FBA:s personalbidrag från ett politiskt eller strategiskt perspektiv. Den syftar inte heller till att utvärdera kostnadseffektivitet.

1.5 Disposition

I kapitel två presenteras utvärderingsdesignen för denna studie, som baseras på kriterier avhämtade från Resultatstrategin, EUMM:s mandat och OECD/DAC:s riktlinjer. Mot bakgrund av utvärderingskriterierna och huvudfrågeställningarna har analysfrågor utvecklats. Dessa användes både vid strukturerade intervjuer och som verktyg för kvalitativ textanalys.

I kapitlen tre, fyra, fem, och sex utvärderas FBA:s prestation avseende måluppfyllnad och relevans för fyra tematiska områden: rekrytering och personalförsörjning; utbildning; kvinnor, fred och säkerhet; samt erfarenhetshantering.

I kapitel sju utvärderas personalbidragets effekt på EUMM:s verksamhet samt effekt på insatsen vad gäller att verka i enlighet med Regeringens prioriteringar.

I kapitel åtta summeras det sammanlagda resultatet. Lärdomar och frågor som kan vara av nytta för att förbättra verksamheten presenteras. Avslutningsvis reflekteras kring utvärderingsmetodologin.

¹⁰ The Council Of The European Union, Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>; 2016-01-24.

2 Utvärderingsdesign

I detta kapitel utvecklas den utvärderingsdesign som använts för att besvara de tre huvudfrågorna om måluppfyllnad, relevans och effekt. Formuleringen av kriterier och intervjufrågor tar sin utgångspunkt i Resultatstrategin, som specificerar att utvärderingar av svenska personalbidrag ska ske i enlighet med OECD/DAC:s riktlinjer och insatsens mandat, samt ska uppfylla en rad andra kriterier. Därtill syftar rapporten att följa riktlinjerna för skatt- och nytto-baserad utvärdering.

2.1 Utvärderingskriterier

2.1.1 Nyttobaserad utvärdering

Detta är en nytto-baserad utvärdering vilket innebär att den så långt som möjligt ska göra nytta för de centrala intressenterna. Som central intressent har FBA:s behov och syften med utvärderingen stått i fokus. Design, upplägg och tidsplan har varit föremål för kontinuerlig dialog med FBA under utvärderingens process för att tillgodose uppdragsgivarens behov.

2.1.2 Regeringens resultatstrategi för internationell civil krishantering

I Resultatstrategin specificeras att ”Sveriges personalbidrag ska uppfylla de mål som respektive organisation har satt upp för varje enskild insats”; ”verksamheten ska ske i linje med OECD-DAC:s riktlinjer för användning av internationellt bistånd”; och att ”verksamheten förväntas bidra till att uppnå delmål 1 och delmål 5 i Regeringens biståndspolitiska plattform (skr. 2013/14:131)”.¹¹ Personalbidragets arbete ska ”leda till följande resultat”¹²:

Delmål 1 – Stärkt demokrati och jämställdhet, ökad respekt för mänskliga rättigheter och frihet från förtryck:

- Stärkta demokratiska processer och institutioner
- Ökad respekt för rättsstatens principer

¹¹ Resultatstrategi för internationell krishantering.

¹² Ibid.

- Ökad möjlighet för kvinnor att delta på lika villkor i freds- och statsbyggandeprocesser

Delmål 5 – Värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld:

- Minskad sårbarhet för konflikt och återfall i konflikt
- Ökad mänsklig säkerhet i konflikt- och postkonfliktsituationer
- Minskat könsrelaterat våld

Resultatstrategin specificerar även riktlinjer avseende rekrytering och personalförsörjning; utbildning; kvinnor, fred och säkerhet; synergier med andra insatser; sammanhållen rättskedja; genomslag för svenska prioriteringar och normer; erfarenhetshandling; samverkan; och uppföljning.

Rekrytering och personalförsörjning

- De svenska bidragen bör motsvara behoven av olika kategorier av personal i respektive insats
- Utnyttjandet av svensk kompetens bör vara effektivt i syfte att påverka insatsens riktning och genomförande, bland annat genom överförande av svenskt kunnande och svenska normer
- Centrala tjänster, som t ex till chefsbefattningar, kärnfunktioner och utbildningsprogram ska prioriteras
- Stödfunktioner ska generellt vara högst en tredjedel av insatsen
- Samarbete med andra myndigheter, mottagande organisation och Regeringskansliet är nödvändigt för att anpassa bidragen

Utbildning

- Myndigheten ska se till att personalen är rätt utbildad
- Insatsförberedande verksamhet ska alltid äga rum
- Utbildningen ska anpassas för de specifika uppdragen
- All personal som svenska myndigheter skickar till insatserna ska vara utbildad i och ha kunskap om kvinnor och mäns, barns och ungdomar samt speciellt utsatta gruppers särskilda behov
- Om Regeringen anger ska utbildningsinsatsen ske för andra än den egna personalen, som icke-svensk personal i EU- FN och OSSE-insatser
- Fler yrkeskategorier, t ex tull- och skatterättsliga frågor och övergångsrättsliga behöver utbildas

Kvinnor, fred och säkerhet

- Andelen kvinnor i Sveriges samlade bidrag ska öka
- Myndigheternas insats ska ha en större andel kvinnor än genomsnittet i den aktuella insatsen
- En myndighets bidrag bör, där det är möjligt att definiera yrkesgrupp, minst motsvara kvinnors andel i den yrkesgruppen i Sverige
- Myndigheterna ska prioritera tjänster som ger störst möjlighet att verka för kvinnors behov och deltagande i freds- stadsbyggandande processer
- Myndigheterna ska följa säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i genomförandet av insatserna

Synergier med andra svenska biståndsinsatser

- Myndigheter ska säkerställa att synergier med andra svenska biståndsinsatser tillvaratas både i ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv

Sammanhållen rättskedja

- Fler insatser som fokuserar på kapacitetsutveckling inom rättsväsendet ska vägledas av ett sammanhållet rättskedjeperspektiv, från polis och åklagarväsende till domstolsväsende och kriminalvård

Genomslag för svenska prioriteringar och normer

- Myndigheterna ska bidra med sin expertis till Sveriges påverkan på insatsernas mandat och utformning genom underlag till RK och genom deltagande vid arbetsgrupper, seminarier och i internationella nätverk
- Myndigheterna ska delta i utvecklingen av internationella insatserna genom att ställa personal till förfogande för organisationernas högkvarter och planeringsstaber
- Påverkansarbetet bör i den mån det är möjligt verka för att insatserna tar miljöhänsyn

Erfarenhetshantering

- Myndigheterna ska bidra till att utveckla en väl fungerande erfarenhetsåterföring från insatserna till RK och myndigheterna
- Erfarenhetsåterföringen ska aktivt användas för policy- och doktrinutveckling i de internationella organisationerna samt inom

respektive myndighets nationella uppdrag för att utveckla Sveriges förmåga nationellt och inom internationellt fredsfrämjande arbete.

Samverkan mellan myndigheterna

- Myndigheterna ska samarbeta i genomförandet av insatser inom den internationella fredsfrämjande verksamheten.

Uppföljning

- Rådet för myndighetssamverkan om internationell fredsfrämjande verksamhet kan utgöra ett forum för analys av de resultat som myndigheterna gemensamt har uppnått.

Givet studiens syfte och EUMM:s arbete är sammanhållen rättskedja och utbildning i tull- och skatterättsliga frågor och övergångsrättsliga inte relevanta. Utvärderingen har inte heller haft möjlighet att bedöma eventuella synergier med andra biståndsinsatser eller arbetet med uppföljning inom Rådet för myndighetssamverkan.

Frågorna om rekrytering och personalförsörjning; utbildning; kvinnor, fred och säkerhet samt erfarenhetshantering hanteras i separata kapitel. Samarbete mellan myndigheterna bedöms inom ramen för respektive kapitel. Analysen kring huruvida verksamheten har bidragit till att uppnå delmål 1 och delmål 5 i Regeringens biståndspolitiska plattform och har fått genomslag för svenska prioriteringar hanteras i kapitlet om effekt.

2.1.3 EUMM:s mandat

FBA:s personalbidrag ska i enlighet med Resultatstrategin bidra till att insatsens mål uppfylls. EUMM:s *mission statement and missions tasks* är följande:¹³

¹³ The Council Of The European Union, Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>; 2016-01-24.

Mission Statement

1. EUMM Georgia shall provide civilian monitoring of Parties' actions, including full compliance with the six-point Agreement and subsequent implementing measures throughout Georgia, working in close coordination with partners, particularly the United Nations (UN) and the Organisation for Security and Cooperation in Europe (OSCE), and consistent with other EU activity, in order to contribute to stabilisation, normalization and confidence building whilst also contributing to informing European policy in support of a durable political solution for Georgia.

2. The particular objectives of the Mission shall be:

(a) to contribute to long-term stability throughout Georgia and the surrounding region;

(b) in the short term, the stabilisation of the situation with a reduced risk of a resumption of hostilities, in full compliance with the six-point Agreement and the subsequent implementing measures.

Mission Tasks

1. Stabilisation:

Monitor, analyze and report on the situation pertaining to the stabilization process, centered on full compliance with the six-point Agreement, including troop withdrawals and on freedom of movement and actions by spoilers, as well as violations of human rights and international humanitarian law.

2. Normalisation:

Monitor, analyze and report on the situation pertaining to the normalization process of civil governance, focusing on rule of law, effective law enforcement structures and adequate public order. The mission also monitor the security of transport links, energy infrastructures and utilities, as well as political and security aspects of the return of internally displaced persons and refugees.

3. *Confidence building:*

Contribute to the reduction of tensions through liaison, facilitation of contracts between parties and other confidence building measures.

4. *Inform European policy and future EU engagement.*¹⁴

FBA:s sekunderade personal bör således, i enlighet med Resultatstrategin, bidra till att EUMM uppfyller de fyra övergripande målen i sitt mandat vad gäller stabilisering, normalisering, förtroendeskapande åtgärder och input till EU:s policy och framtida engagemang.

2.1.4 OECD/DAC:s riktlinjer

Resultatstrategin fastslår att utvärderingar ska beakta OECD/DAC:s riktlinjer för fredsfrämjande insatser.¹⁵ OECD/DAC:s fem övergripande riktlinjer är relevans (*relevance*), effektivitet (*effectiveness*), effekt på lång sikt (*impact*), bärkraft (*sustainability*) samt kostnadseffektivitet (*efficiency*).¹⁶ Givet utvärderingens syfte ligger denna studies fokus på effektivitet och relevans. I denna rapport används begreppet måloppfyllnad i stället för effektivitet.

Begreppet effekt definieras som ”avsiktlig eller oavsiktlig förändring som följer av en intervention, direkt eller indirekt.”¹⁷ I denna studie analyserar vi en aspekt av effekten: den prestationsnära effekten på insatsen. Effekt i denna utvärdering är besläktad med termen *outcome* (dvs. ”en utvecklingsinterventions förväntade eller uppnådda effekter på kort och medellång sikt, åstadkomna genom dess outputs”¹⁸). Då syftet inte är att bedöma kostnadseffektivitet och bärkraft på sikt används inte dessa OECD/DAC-kriterier i utvärderingen.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ OECD, "Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities", 2008.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Sida, "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", 2007;
http://www.sida.se/globalassets/publications/import/pdf/sv/glossary-of-key-terms-in-evaluation-and-results-based-management_3709.pdf.

¹⁸ Ibid.

2.2 Att utvärdera effekt

Denna rapport bedömer effekten av FBA:s personalbidrag på EUMM:s verksamhet och inriktning. Det finns stora metodologiska utmaningar när det gäller att utvärdera effekten av ett personalbidrag där individer är placerade på olika funktioner och nivåer i en multifunktionell insats. Att göra bedömningar av ett specifikt lands eller en myndighets bidrag till EUMM försvåras av att verksamheten i GSPF-insatser baseras på samarbete mellan olika utsända från olika länder och myndigheter. Åtgärder för att möjliggöra sådan analys diskuteras närmare i kapitel åtta.

I denna utvärdering analyserar vi två olika aspekter av prestationsnära effekt. För det första bedöms hur FBA:s personalbidrag påverkade EUMM:s verksamhet. Bedömningen görs med utgångspunkt i kvalitativ analys (empiriinhämtning via främst intervjuer och slutrapporter) av den prestationsnära effekten – d v s hur personalbidraget påverkade EUMM:s verksamhet generellt, inklusive genom att tillföra eventuella mervärden. Utvärderingen bedömer däremot inte hur eller till vilken grad just FBA-personalen i insatsen påverkat att EUMM:s mandat uppfyllts eller inte.

För det andra bedöms om och hur personalbidraget påverkade EUMM och dess verksamhet i enlighet med andra svenska mål i Resultatstrategin som rör genusperspektiv, demokrati och miljöhänsyn. I enlighet med OECD/DAC:s kriterier analyserar rapporten också om och hur personalbidraget resulterat i oförutsedda och kontraproduktiva effekter på insatsen.

Förenklat uttryckt tittar analysen på om FBA:s personalbidrag till EUMM har tillfört mer värde till verksamheten än det genomsnittliga personalbidraget till insatsen. Ett annat sätt att se på den prestationsnära effekten är den kontrafaktiska frågan om EUMM skulle ha utfört sitt uppdrag mer eller mindre effektivt om FBA:s personalbidrag inte hade deltagit i insatsen och i så fall hur. På liknande sätt ställer denna utvärdering frågan om de svenska prioriteringarna skulle haft genomslag i EUMM i lika hög grad om FBA:s sekunderade inte hade deltagit.

2.3 Intervjuer och analysfrågor

Utifrån huvudfrågorna och utvärderingskriterierna ovan har analysfrågor utvecklats. Dessa placeras under kategorierna måluppfyllnad, relevans respektive effekt samt i underkategorier baserade på teman i Resultatstrategin och EUMM:s mandat. Analysfrågorna har därefter utvecklas till intervjufrågor som anpassats beroende på den intervjuades funktion och organisatoriska tillhörighet. Dessa finns listade under annex 1.

Utvärderingen baseras till stor del på intervjuer med sekunderade till EUMM. Sammantaget har 40 intervjuer ägt rum mellan september 2015 och januari 2016. 27 intervjuer genomfördes med personal i EUMM under en resa till Georgien mellan den 14 och 18 september 2015; intervjuerna ägde rum på högkvarteret i Tbilisi och vid fältkontoren i Zugdidi, Mtskheta och Gori. Intervjuerna i Georgien kompletterades med 10 intervjuer i Stockholm och tre skype- eller telefonintervjuer med utsänd FBA-personal.

Intervjuer genomfördes med de flesta som var utsända av FBA till EUMM vid tiden för utvärderingen. Sammanlagt intervjuades 12 FBA-sekunderade till EUMM. Vidare ägde 18 intervjuer rum med annan personal vid EUMM. Dessa intervjupersoner valdes baserat på att de arbetade nära med eller hade insikt om FBA-utsänd personal, t ex då de hade verksamhetsansvar. De intervjuade i EUMM inkluderade alltifrån insatsens ledning till observatörer på fältkontoren. Vidare utfördes fem intervjuer med personal på FBA som antingen arbetade med EUMM under 2015 och/eller hade varit utsända till insatsen tidigare år. Fem intervjuer genomfördes också med personal på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Polisen och Utrikesdepartementet (UD) som handlagt eller på annat sätt arbetat med FBA och EUMM.

Som komplement till intervjuerna har vi tagit del av de sekunderades slutrapporter till FBA respektive UD (26 respektive 35 rapporter), vissa styrdokument (som t ex insatsens OPLAN) samt sammanställningar av två utvärderingar (från 2014 och 2015) av FBA:s insatsförberedande utbildning inom ramen för ENTRi (*Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management*).

3 Rekrytering och personalförsörjning

Resultatstrategin: *De svenska bidragen bör motsvara behoven av olika kategorier av personal i respektive insats och ska bidra till att målet med insatsen uppnås. Ofta krävs att flera myndigheter bidrar till en och samma insats.*

Bidragen bör göra det möjligt att utnyttja svensk kompetens på ett effektivt sätt samt att påverka insatsens inriktning och genomförande, bland annat genom överföring av svenskt kunnande och svenska normer. Därför ska personal till chefsbefattningar, kärnfunktioner, utbildningsprogram och andra centrala tjänster prioriteras. Stödfunktioner bör som regel utgöra högst en tredjedel av bidraget till en insats. Myndigheterna, och i vissa fall Regeringskansliet, ska bistå kandidater med stöd och information vid rekryteringsförfarandet.

I EU-, OSSE-, och delvis i FN-insatser sker personalrekryteringen ofta i konkurrens med andra länder. Därför kan Sverige inte helt självständigt styra utformningen av det svenska bidraget. Nära samverkan mellan myndigheterna, den mottagande organisationen och med Regeringskansliet är därför nödvändigt för att anpassa bidragen.

3.1 Måluppfyllnad

FBA:s rekrytering av personal till EUMM har delvis skett i samverkan med MSB, Polisen och Regeringskansliet, framför allt UD. Rekryteringen har överlag bidragit till effektivt nyttjande av svensk kompetens och resulterat i både bredd och spets i bidraget. Samtidigt skulle rekryteringen av personal till EUMM sannolikt kunna bli än mer effektivt om samarbetet mellan nationella aktörer stärktes och personalförsörjningen blev mer strategisk.

3.1.1 Ett bidrag med bredd

FBA:s personalbidrag hade under 2015 bredd vad gäller funktioner inom organisationen och geografiska stationeringsorter i Georgien. Bidraget hade dessutom förhållandevis god balans avseende kön, ålder, bakgrund och tidigare erfarenheter. Vanliga uppfattningar bland de intervjuade – både FBA-anställda och övriga – var att personalbidraget hade en bra mix av personer och som var sekunderade på i princip alla nivåer i insatsen.¹⁹

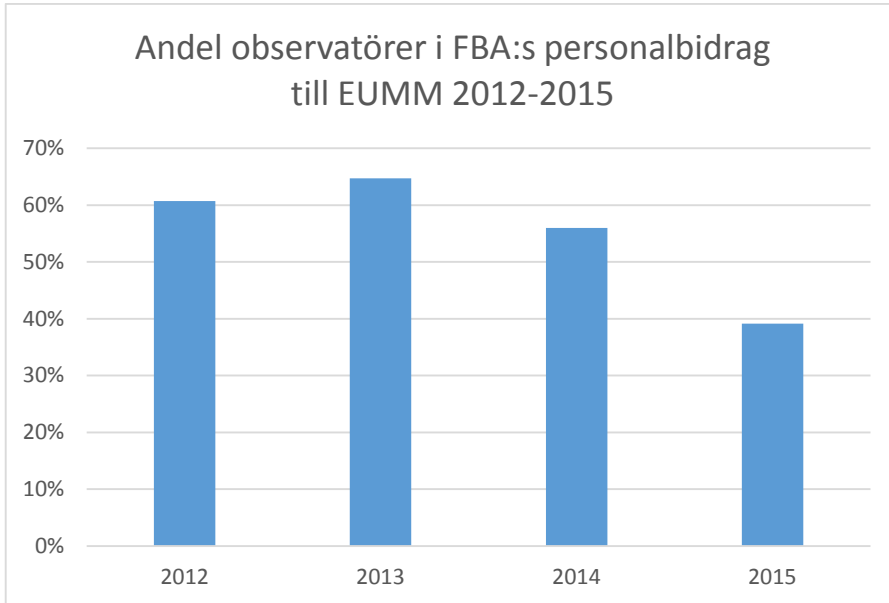
Bredden i funktioner i FBA:s personalbidrag till EUMM är det få om ens något annat bidrag till insatsen som kan matcha. Det finns FBA-personal på i stort sätt alla nivåer – från insatsens operativa chef till observatörer som på olika sätt övervakar utvecklingen kring de administrativa gränslinjerna. Bidraget har också geografisk bredd och är uppdelat förhållandevis jämnt mellan fältkontoren i Gori, Zugdidi och Mtskheta och högkvarteret i Tbilisi. Denna bredd och relativa balans i funktioner och geografiska placeringar saknas i många andra nationella personalbidrag. Rumänien och Polen, som tillsammans med Sverige bidrar med mest personal till insatsen, sekunderar t ex framför allt till lägre nivåer, i synnerhet till observatörstjänster.²⁰ Andra länder, såsom Storbritannien och Finland, har färre utsända än Sverige men har i sina personalbidrag tyngdpunkt på strategiska positioner och funktioner på högkvarteret i Tbilisi.²¹ FBA:s breda rekrytering medför att Sverige står för ett av de största och mest balanserade bidragen, såväl funktionellt som geografiskt.

Neddragningarna i insatsen som påbörjades 2014 har resulterat i att antalet FBA-utsända i bidraget har minskat men har också delvis lett till att bidragets sammansättning förändrats; antalet sekunderade observatörer har minskat (se diagram nedan) samtidigt som en större andel FBA-utsända nu har tjänster på mellannivå i fältkontoren eller på högkvarteret.

¹⁹ Intervjuer 6, 7, 24, 25, 32, 33, 35.

²⁰ https://www.eumm.eu/en/about_eumm/facts_and_figures; 2015-12-08.

²¹ Ibid.



Källa: FBA

Under 2015 gällde fortsatt att FBA:s personalbidrag i enlighet med Resultatstrategin motsvarade insatsens behov av olika kategorier av personal. FBA:s andel utsända i den svenska kontingenten ökade samtidigt som Polisens andel och antal utsända – som endast utgörs av observatörer – minskade kraftigt (från åtta till två observatörer).²²

Medan många andra bidrag främst skickar ut äldre män med militär bakgrund har FBA också sekunderat ett stort antal kvinnor och personer med civil bakgrund (se kapitel 5). FBA har också rekryterat ett antal yngre individer utan erfarenhet av att arbeta i insatser. Bidraget speglar också till viss del det svenska samhällets mångfald, samtidigt som några intervjuade menade att det fanns utrymme för förbättring.²³ Det kan dock noteras att de tre FBA-utsända som är högst uppsatta i insatsen alla är män med militär bakgrund.

²² Intervjuer 14, 36, 39.

²³ Intervjuer 3, 4.

3.1.2 Centrala tjänster och stödfunktioner

FBA har överlag lyckats med målsättningen att säkra centrala tjänster i EUMM.²⁴ Intervjuade pekar på att FBA sedan insatsens tillblivelse 2008 haft chefspositioner och andra nyckelfunktioner.²⁵ Framgången var dock begränsad under 2015 med att rekrytera till fler strategiska tjänster.

FBA har sett över hur de definierar chefsbefattningar, kärnfunktioner, tjänster inom utbildningsområdet samt andra centrala tjänster.²⁶ Detta mot bakgrund av att man har som målsättning, i enlighet med Resultatstrategin, att prioritera centrala tjänster, samt att det saknas en otvetydig definition av vilka tjänster som kan ses som centrala. Är t ex en lägre funktion men med omfattande insyn i och påverkan på informationsflödet i en insats en strategisk tjänst? I denna rapport definieras centrala tjänster som strategiska funktioner med stort inflytande på insatsen och/eller med god tillgång till viktig information. Stödfunktioner definieras som de tjänster som ligger under enheten/avdelningen *Mission Support/Administration*. Givet denna definition sekunderade FBA inte till några stödfunktioner under 2015 av totalt 23 utsända. Målet i Resultatstrategin att stödfunktioner som regel bör utgöra högst en tredjedel av ett personalbidrag uppfylldes således.

Under 2015 nominerade FBA kandidater till ett par centrala tjänster som istället gick till andra medlemsstater. Det kan noteras att utgången av nomineringsprocessen i Bryssel ligger utanför FBA:s kontroll. UD, EU samt insatsen spelar viktiga roller i att påverka och besluta om tillsättandet av högre tjänster. Det faktum att Sverige redan har ett antal höga befattningar i EUMM försvårar arbetet med att få fler. Enligt många intervjupersoner finns dock utrymme för FBA att tillsammans med andra myndigheter förbättra rekryteringsprocessen för strategiska tjänster.²⁷ Detta är också något som FBA ser över. Potentiella förbättringsområden som nämnts i intervjuer inkluderar identifiering av vilka tjänster som bedöms vara strategiska; hur man kan göra rekryteringsprocessen mer proaktiv; hur samordningen mellan inblandade svenska aktörer kan ökas; samt hur FBA mer framgångsrikt kan nå ut till lämpliga kandidater.²⁸

²⁴ Intervjuer 3, 10, 11, 20.

²⁵ Intervjuer 1, 7, 9, 33.

²⁶ Se t ex Folke Bernadotteakademins, "Sekundering till strategiska civila tjänster i internationella insatser – Ett diskussionsunderlag med fokus på tjänster inom EU och OSSE", 17 april 2015.

²⁷ Intervjuer, 1, 2, 4, 5, 9, 10, 13, 17, 33.

²⁸ Intervjuer 1, 4, 5, 8, 13, 14, 17, 19, 21, 22.

FBA har sedan insatsens nedskärningar som påbörjades 2014 varit framgångsrik med att sekundera personer till nyckeltjänster. Under 2015 hade FBA utsänd personal till de centrala tjänsterna operativ chef (HOPS) vid högkvarteret i Tbilisi, fältkontorschef i Zugdidi samt biträdande fältkontorschef i Mtskheta. Utöver dessa var EUMM:s rådgivare för mänskliga rättigheter FBA-sekunderad; en tjänst som torde ses som central givet kriterierna i Resultatstrategin och utvärderingens definition. Fram till och med våren 2015 hade FBA också en person sekunderad till tjänsten som chef för insatsens rapportering. Det kan noteras att samtliga svenskar med centrala tjänster i EUMM är sekunderade av FBA, förutom insatsens chef för avdelningen insatsstöd (*Head of Mission Support Department*) som var sekunderad av MSB. Detta är också en konsekvens av att det finns en uppdelning gällande vilka tjänster respektive myndighet ska nominera till.

Generella neddragningar och omstruktureringar i insatsen sedan 2014 har påverkat personalbidragets balans mellan funktioner. Neddragningarna, som främst har minskat antalet observatörer, har inneburit att andelen mellanpositioner i FBA:s personalbidrag har ökat. Detta är resultatet av att ett antal observatörer har avancerat till nya och högre funktioner samt att FBA har nominerat färre observatörtjänster. Ett par intervjuade hävdade också att FBA har kunnat sekundera till fler mellanpositioner mot bakgrund av att FBA inte längre sekunderar till den höga tjänsten DHoM.²⁹

Många intervjupersoner menar dock att FBA har förlorat i inflytande vad gäller strategiska positioner i EUMM under neddragningar och omstruktureringar sedan 2014. Funktionen som operativ chef (HOPS), en tjänst FBA sekunderade till under 2015, uppfattas inte ha lika stort inflytande som biträdande insatschef (DHoM), som FBA sekunderade till fram till 2014. Dessutom har den operative chefens mandat kringskurits under omstruktureringarna. Ansvaret för rapportering har flyttats från en enhet under den operativa chefen till en fristående enhet under insatschefen. Den operative chefen är inte längre stabschef (*Chief of Staff, CoS*) utan biträdande stabschef (*Deputy CoS*).³⁰ Den FBA-dominerade operativa enheten har drabbats hårdare än andra på högkvarteret under neddragningarna.³¹ Utöver detta miste FBA tjänsten som chef för rapportering i början av 2015. Av dessa skäl finns en uppfattning hos många intervjupersoner att Sverige har förlorat mycket strategiskt inflytande under neddragningarna.³²

²⁹ Intervjuer 11, 17.

³⁰ Intervjuer 7, 9, 10, 14.

³¹ Intervjuer 4, 7, 8.

³² Intervjuer 1, 4, 8, 19, 13, 14.

3.1.3 Strategisk personalförsörjning och nyttjande av svensk kompetens

Genom vad många uppfattar vara en noggrann rekrytering kombinerat med tidsbegränsad anställning för observatörer har FBA bidragit till förhållandevis effektivt nyttjande av kompetenser.

I många GSF-insatser har det varit svårt att få in unga svenskar på grund av tuffa krav på t ex tidigare erfarenheter.³³ FBA har dock skickat ut relativt många yngre personer med begränsad eller obefintlig insatsbakgrund till insatsen. EUMM har en lägre tröskel jämfört med många andra insatser då den omfattar tjänster såsom observatörer, som ställer låga krav på tidigare erfarenheter. Därutöver bedöms Georgien vara ett relativt bra första stationeringsland då säkerhetsläget är relativt stabilt. Insatsen har således blivit en inkörsport för unga svenskar och ett sätt att bygga upp ny svensk kompetens i fält.³⁴ FBA har genom sina rekryteringar av yngre förmågor med blandade erfarenheter bidragit till att en ny generation svenskar fått insatskompetens och därmed potentiellt kan bidra till framtida civila krishanteringsinsatser. Denna kompetensuppbyggnad gynnar inte bara FBA utan också Sverige.

FBA har en strategi att tidsbegränsa observatörtjänsterna till ett år med möjlighet till ett halvårs förlängning. Observatörtjänsterna kan förlängas med ytterligare ett halvår om den utsända har ett skugguppdrag, som t ex *Reporting and Information Officer* (RIO). Sido- och skugguppdragen bidrar i sin tur till erfarenhets- och kompetensuppbyggnad som kan möjliggöra att observatörer sedan kan få högre tjänster inom EUMM. Under 2015 hade flera tidigare observatörer nya tjänster inom insatsen, såsom RIO på fältkontor och *Information Manager* på högkvarteret. Att FBA nominerar personer med ledarskapsförmåga eller erfarenheter av analys, rapportering, gender eller mänskliga rättigheter till observatörtjänster uppfattas också gynna möjligheterna för FBA:s utsända att bli placerade på andra tjänster inom insatsen.³⁵ Denna strategi skiljer sig till exempel från Polisen som begränsar sina utsända observatörers tjänstgöring till ett år. Några länder saknar helt tidsbegränsningar för sina sekunderade på observatörtjänster.

FBA:s rekrytering och tidsbegränsning av observatörtjänster har gett positiva resultat, vilket inte minst synliggjorts i samband med insatsens neddragningar då utsända som varit observatörer fått nya tjänster. FBA har således bidragit till att sekundera fler svenskar till högre positioner som har möjlighet att

³³ Intervju 11.

³⁴ Intervjuer 11, 16, 33.

³⁵ Intervjuer 24, 31.

påverka insatsens riktning och verksamhet. Samtidigt har de tidsbegränsade observatörtjänsterna minskat risken för att personal som inte uppfyller insatsens och myndighetens krav blir långvariga i insatsen. Tidsbegränsningen gynnar också en hälsosam personalomsättning som kanske annars skulle varit märkbart låg mot bakgrund av att EUMM anses vara en relativt bekväm insatsmiljö med goda förmåner.

Tjänsterna över observatöرنivå är däremot inte tidsbegränsade. Några intervjuade menade att tidsbegränsningar även för mellan- och chefspositioner skulle kunna bidra till att individer med nya idéer och kompetenser kan komma in i missionen medan sekunderade som presterar sämre kan lämna insatsen efter denna tidsbegränsade tjänstgöring.³⁶

3.1.4 Samarbete

FBA har uppfyllt målet i Resultatstrategin om samarbete med andra myndigheter inklusive Regeringskansliet inom rekrytering och personalförsörjning till insatsen. Även om FBA till viss del har samarbetat med MSB, Polisen, EUMM och UD kring personalförsörjning och anpassning av FBA:s bidrag menade dock många svenska intervjupersoner att det finns klar förbättringspotential vad gäller detta samarbete. Exempelvis bedömdes myndigheterna kunna öka samarbetet kring tydliggörande av vilka tjänster som är strategiska, vilka strategiska tjänster som bör prioriteras samt i det långsiktiga nominerings- och påverkansarbetet.

FBA är sammankallande myndighet bland de svenska myndigheter som bidrar med personal till EUMM och har ett särskilt samverkansansvar som bl a rör nomineringar till EUMM. Medan det bedöms finnas en god dialog mellan myndigheterna, uppger de flesta intervjuade att samordningen kan förbättras. Närmare samverkan och koordinering mellan myndigheterna skulle t ex kunna bidra till ett mer strategiskt och sammanhållet arbete för att säkra centrala tjänster i insatsen samt till förbättrad insyn i hur insatsen utvecklas.

Det kan noteras att några intervjuade menade att det till viss del finns en konkurrenssituation mellan utsändande myndigheter i och med att både FBA och Polisen sekunderar till observatörtjänster och att det ibland finns gråzoner gällande vilka tjänster som MSB respektive FBA ska sekundera till. Den senaste tidens personalneddragningar, som främst har minskat antalet observatörer, har t ex drabbat Polisen extra hårt då man enbart sekunderar till observatörtjänster. Eventuella friktioner mellan myndigheterna skulle sannolikt kunna begränsas av bättre samordning. En vanlig uppfattning bland

³⁶ Intervjuer 5, 36.

de intervjuade är att samverkan mellan UD, FBA, EUMM och Sveriges representation i Bryssel kan förbättras avsevärt samt att ökad samverkan skulle kunna leda till mer effektiv rekrytering av svensk personal, i synnerhet till centrala tjänster.³⁷ Det är inte bara samarbetet horisontellt mellan myndigheter som anses kunna förbättras utan även vertikalt mellan utrikesförvaltningen (UD i Stockholm, den svenska representationen i Bryssel och ambassaden i Tbilisi), FBA i Stockholm och den svenska kontingenten i EUMM för att effektivisera rekryteringen av personal.

Flera intervjuade menade att FBA:s rekrytering till centrala tjänster skulle kunna bli mer framgångsrikt om myndigheten tydliggjorde vilka tjänster som prioriteras samt koordinerade närmare både med UD och sekunderade i EUMM.³⁸ Mer proaktiv samverkan inom sekundering till centrala tjänster skulle därigenom kunna öka genomslaget för Sveriges prioriteringar. Ett antal utsända ifrågasatte huruvida FBA hade en klar bild av vilka tjänster som är centrala/strategiska i EUMM och menade att myndigheten agerade reaktivt snarare än proaktivt för att få dessa.³⁹ Samarbetet mellan FBA och de utsända vad gäller informationsdelning och koordinering av rekrytering till tjänster uppfattades också av ett antal intervjuade som bristfällig. Flera intervjuade var av uppfattningen att både Regeringskansliet och myndigheterna skulle kunna göra mer för att få svenskar på centrala tjänster och att Sverige inte nyttjar internationella kontaktnät lika väl som andra länder och har mycket att lära av dessa när det gäller rekrytering till centrala tjänster.⁴⁰ Andra länder uppfattas mer aktivt knuffa fram sina kandidater, framför allt i Bryssel, och ha ett mer utvecklat strategiskt tänk i sitt nomineringsarbete.⁴¹ Därutöver efterlystes tydligare prioriteringar av tjänster samt ökad koordinering och proaktivt agerande för att få dessa.⁴²

3.2 Relevans

Intervjuerna förmedlade i stort ett samstämmigt budskap om att FBA:s rekrytering av personal hade varit framgångsrik; FBA:s personalbidrag var i allra högsta grad relevant när det gällde att möta EUMM:s personalbehov. FBA:s rekrytering av personal uppfattas av i stort sett alla intervjuade – såväl FBA-sekunderade som övrig intervjuad EUMM-personal – som högst relevant givet EUMM:s behov. FBA-bidraget beskrivs ofta som kvalificerat,

³⁷ Intervjuer 4, 6, 5, 8, 10, 11, 14, 16, 17.

³⁸ Intervjuer 8, 10, 17, 33.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Intervjuer 6, 8, 11, 16, 17.

⁴¹ Intervjuer 8, 17.

⁴² Intervjuer 8, 11, 12, 17.

kompetent, professionellt, framgångsrikt eller rentav som ”excellent”.⁴³ De sekunderade från FBA uppfattas ha hög arbetsmoral, god initiativförmåga och goda kunskaper i engelska.⁴⁴ Problem kopplade till FBA-utsända är ovanliga emedan deras professionalitet och bidrag till insatsen generellt uppskattas.⁴⁵

Några intervjuade menade att en svaghet var att FBA lyckats rekrytera få ryskspråkiga och att bidraget skulle kunna bli ännu mer relevant om man skickade personal med teknisk och militär expertis.⁴⁶ Desto fler intervjupersoner ansåg dock att FBA:s fokus på rekrytering av civila och personer med akademisk bakgrund hade lett till större relevans än om myndigheten hade sekunderat fler militärer och tekniska experter.⁴⁷

FBA:s rekrytering ansågs generellt, både av FBA-utsända och annan personal i insats, förklara personalbidragets goda prestation gällande att tillgodose insatsens behov.⁴⁸

3.3 Sammanfattning

FBA:s personalbidrag till EUMM är inte bara bland de största i insatsen utan har både bredd och spets. FBA har prioriterat centrala tjänster och överlag lyckats att säkra centrala tjänster i insatsen. En utbredd uppfattning bland intervjuade var dock att FBA förlorat i inflytande under neddragningarna och omstruktureringarna i insatsen. Personalbidraget hade inga stödfunktioner. Genom noggrann rekrytering och tidsbegränsade observatörtjänster har FBA delvis lyckats nyttja och utveckla svensk kompetens på ett effektivt sätt. FBA har i viss utsträckning samarbetat med andra relevanta myndigheter, EUMM och Regeringskansliet vad gäller anpassning av bidragen. Målen i Resultatstrategi om rekrytering och personalförsörjning är således uppfyllda. Ökad samverkan mellan FBA, utrikesförvaltningen, utsändande myndigheter och de utsända i EUMM skulle dock sannolikt kunna effektivisera rekryteringen.

Personalbidraget är generellt mycket uppskattat och uppfyller i allra högsta grad behoven inom EUMM på en rad olika nivåer och funktioner.

⁴³ Intervjuer 2, 4, 11, 18, 19, 20, 22, 23, 32, 31.

⁴⁴ Intervjuer 1, 4, 25, 31, 32, 34, 35.

⁴⁵ Intervjuer 1, 11, 27.

⁴⁶ Intervjuer 2, 6, 14, 28, 34.

⁴⁷ Intervjuer 2, 3, 4, 5, 8, 10, 13, 33, 14, 16.

⁴⁸ Intervjuer 10, 17, 22, 25, 26, 27, 32.

4 Utbildning

Resultatstrategin: *Myndigheten ska med utgångspunkt i sitt ansvarsområde sörja för att den svenska personalen är rätt utbildad för sina uppdrag. Insatsförberedande utbildning för den personal som sänds ut ska alltid genomföras. Utbildningen ska vara så väl anpassad som möjligt för det specifika uppdraget och bör inkludera kunskap om kvinnors och mäns, barns och ungdomars samt speciellt utsatta gruppers särskilda behov i de situationer som de verkar i.*

Myndigheterna ska när regeringen så anger bedriva utbildningsverksamhet för andra än den egna myndighetens personal såsom andra länders personal som ska delta i EU-, FN- och OSSE-insatser. Myndigheterna kan med fördel genomföra sådana utbildningar gemensamt.

Myndigheterna kan också stödja andra länders myndigheter eller de internationella organisationerna att bygga upp sin förmåga att genomföra insatsförberedande utbildning.

4.1 Måluppfyllnad

4.1.1 Insatsförberedande utbildning

De flesta FBA-utsända som intervjuades hade fått insatsförberedande utbildning i en eller annan form. Personalen fick dels en förberedande tvådagarskurs på FBA före avfärd till insatsen. FBA erbjöd också en insatsförberedande utbildning för utsända från EU:s medlemsstater till EUMM inom ramen för utbildningsnätverket ENTRi (*Europe's New Training Initiative for Civilian Crisis Management*). Några utsända som sekunderades före 2015 uppgav att de inte hade fått insatsförberedande utbildning eller endast begränsad sådan.⁴⁹ Orsaken var ibland snäva tidsförhållanden; i andra fall kunde det handla om att personen i fråga redan ansågs ha fått relevant utbildning. FBA strävar dock efter att alla sekunderade ska genomgå utbildning före avresa. All personal som skickades ut av FBA under 2015 hade genomgått insatsförberedande utbildning. Många intervjuade menade dock att den insatsförberedande

⁴⁹ Intervjuer 4, 8, 14, 15.

utbildningen kunde förbättras genom att bli mer praktisk samt i ökad grad anpassad för den specifika insatsmiljön och för utsändas olika uppgifter.

Intervjuerna indikerade att utbildningen till viss mån hade individanpassats. Personer som sekunderats till centrala tjänster, såsom chefs- och expertfunktioner, hade i några fall fått extra utbildning kopplad till deras funktion före eller under sekunderingen. Några menade dock att det framför allt var EUMM som ansvarar för individanpassningen genom utbildning på plats.⁵⁰

4.1.2 Utbildning om kvinnors, mäns, barns och utsatta gruppers situation i post-konfliktsituationer

Medan insatsförberedande utbildning har adresserat frågor kopplade till kvinnors, mäns, barns och utsatta gruppers situation i post-konfliktsituationer är det för utvärderingen oklart i vilken utsträckning frågorna behandlats och exakt hur många som erhållit sådan utbildning. De allra flesta av de utsända sade dock att de hade fått genusutbildning som en del av den insatsförberedande utbildningen, ENTRi-utbildningen och/eller under introduktionskursen vid EUMM. Några av de utsända, som till exempel varit stationerade under flera år eller tidigare har fått utbildning vad gäller genusfrågor, hade inte fått denna utbildning genom FBA.

4.1.3 Utbildning av andra länders personal i insatsen

FBA utbildar andra länders personal i EUMM. Detta har framför allt skett inom ramen för ENTRi som sedan 2013 har hållits på Sandö för personal som ska skickas till EUMM. FBA-sekunderade har även bidragit till utbildningsverksamheten inom EUMM.

4.1.4 Samarbete

Resultatstrategin konstaterar att myndigheterna med fördel kan genomföra utbildningar gemensamt. Under 2015 höll FBA inga gemensamma utbildningar med de övriga utsändande myndigheterna till EUMM. Personal från Polisen och MSB ges dock ofta möjlighet att delta vid FBA:s utbildningar, men deras deltagande begränsas enligt intervjuer av tids- eller kalenderskäl.

⁵⁰ Intervjuer 6, 14, 31.

4.2 Relevans

FBA:s utbildningar av både egen och extern personal uppskattades generellt mycket och uppfattades ha förbättrat deltagarnas förmåga att bidra till att uppfylla insatsens behov.⁵¹

Utvärderingar av den insatsförberedande utbildningen inom ramen för ENTRI som hölls i augusti 2014 och september 2015 visar att en majoritet av deltagarna tyckte att utbildningen hade varit relevant för arbetsuppgifterna på EUMM. Av de 16 personer som deltog i september 2015 tyckte 15 att kursen överlag antingen varit ”*excellent*” eller ”*very good*”.⁵² En lika stor andel kände sig bättre förberedda inför arbetsmiljön och sina arbetsuppgifter i EUMM.⁵³ Då utvärderingsfrågorna i augusti 2014 inte var desamma som för 2015 kan inte någon jämförelse över tid göras.⁵⁴ Responsen i utvärderingen från 2014 var dock generellt också mycket positiv. Exempelvis tyckte 16 av 19 deltagare att den största delen av kursinnehållet var relevant för tjänstgöringen i EUMM.⁵⁵ Värt att notera är att utvärderingarna gjordes vid kursens slut, då alla deltagare ännu ej var stationerade i Georgien. Huruvida svaren skulle ha varit annorlunda om frågorna hade ställts till alla under eller efter stationeringstiden är oklart.

Intervjuerna som utfördes på plats i Georgien bekräftade den positiva bilden av FBA:s utbildningsprogram. Detta gällde i synnerhet utsända från andra länder som fått möjlighet att delta i utbildningsprogram i Sverige. Även utsända svenskar hade generellt goda erfarenheter av FBA:s utbildningsprogram för EUMM.

Bland FBA-sekunderade svenskar var bedömningen överlag att den insatsförberedande utbildningen hade gett en bra förberedelse inför stationeringen. Viss kritik framfördes dock, bl a att utbildningen var för allmänt hållen, borde vara mer praktisk eller längre samt att utbildningen om genus var för teoretisk och inte tillräckligt anpassad till insatskontexten.⁵⁶ Några FBA-utsända menade att det var en fördel att de, till skillnad från många andra länders personal, först fått insatsförberedande utbildning i Sverige och

⁵¹ Intervjuer 5, 10, 11, 14, 18, 29, 34.

⁵² Sammanställning av utvärdering av insatsförberedande ENTRI-kurser, 2015.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ Sammanställning av utvärdering av insatsförberedande ENTRI-kurser, 2014 och 2015.

⁵⁵ Sammanställning av utvärdering av insatsförberedande ENTRI-kurser, 2014.

⁵⁶ Intervjuer 2, 5, 8, 9, 14.

därefter i Georgien.⁵⁷ Flera av de intervjuade menade att FBA kunde göra mer för att stärka det myndighetsövergripande samarbetet inom utbildning.⁵⁸

4.3 Sammanfattning

FBA genomförde insatsförberedande utbildning för alla som sekunderades under 2015. Utbildningen för personal individanpassades delvis för några funktioner. FBA anordnade också utbildning för andra länders stationerade i EUMM. FBA:s utbildning av egen och extern personal var i högsta grad relevant för EUMM:s behov.

⁵⁷ Intervjuer 6, 9, 10.

⁵⁸ Intervjuer 4, 33, 36, 38.

5 Kvinnor, fred och säkerhet

Resultatstrategi: *Andelen kvinnor i Sveriges samlade bidrag till internationell civil krishantering ska öka. De svenska myndigheternas bidrag till en insats ska ha en större andel kvinnor än genomsnittet i den aktuella insatsen. En myndighets bidrag bör, där det är möjligt att definiera yrkesgrupp, minst motsvara kvinnors andel i den yrkesgruppen i Sverige. Myndigheterna ska prioritera tjänster i insatserna som ger störst möjlighet att verka för kvinnors behov och deltagande i freds- och stadsbyggnadsprocesser.*

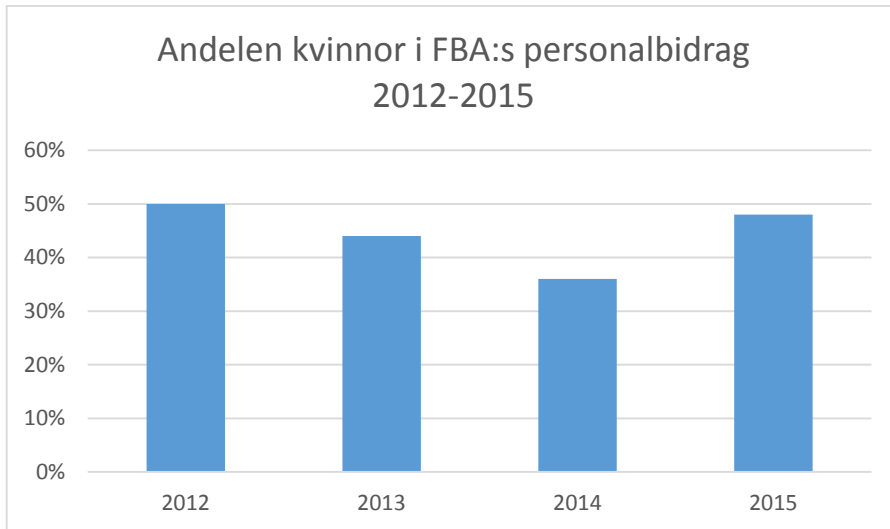
Myndigheterna ska följa den svenska handlingsplanen för säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i genomförandet av insatserna. All personal som svenska myndigheter skickar till insatserna ska vara utbildad i och ha kunskap om kvinnors och mäns behov och roller i konflikt- och postkonfliktsituationer.

5.1 Måluppfyllnad

5.1.1 Öka andelen svenska kvinnor i internationell civil krishantering.

Bland de FBA-utsända till EUMM år 2015 var 48 procent (11 av 23) kvinnor.⁵⁹ Mellan 2012 och 2015 varierade andelen kvinnor i personalbidraget mellan som lägst 36 procent 2014 och som högst 50 procent 2012 (se diagram nedan). För att med säkerhet kunna bedöma frågan om huruvida personalbidraget från FBA till EUMM hade ökat andelen utsända svenska kvinnor totalt i internationell civil krishantering behövde utvärderingen information om andelen och antalet kvinnor i det samlade svenska bidraget till insatser för internationell civil krishantering. Denna statistik hade utvärderingen inte tillgång till.

⁵⁹ Statistik från FBA, 2015.



Källa: FBA

5.1.2 Större andel kvinnor än insatsens genomsnitt

I oktober 2015 utgjorde kvinnor 26 procent av EUMM:s personal medan 36 procent av FBA:s personalbidrag var kvinnor. Sett över hela året bestod FBA:s personalbidrag till EUMM av 48 procent kvinnor vilket var betydligt högre än genomsnittet för insatsen.

Medan Resultatstrategin inte efterlyser en viss andel kvinnor på chefspositioner och andra nyckeltjänster kan det dock vara värt att notera att FBA inte har någon sekunderad kvinna på en högt uppsatt strategisk tjänst (MSB sekunderar dock till en chefsfunktion i insatsen). Av de tre FBA-utsända cheferna i insatsen är alla män. Tidigare år har dock FBA sekunderat kvinnor till chefspositioner och nyckeltjänster, däribland som fältkontorschef, chef för rapportsektionen och genusrådgivare.

5.1.3 Tjänster som ger störst möjlighet att verka för kvinnors behov

Många intervjuade menade att FBA har ett starkt fokus på att rekrytera till tjänster som kan verka för kvinnors behov i insatser. Det saknas dock konsensus kring och riktlinjer för vilka tjänster som ger störst möjlighet att verka för kvinnors behov och deltagande. Handlar det om chefstjänster på högkvarteret och fältkontoren? Eller är det fråga om funktioner som

genusrådgivare och MR-rådgivare? Utan tydliga definitioner är det omöjligt att med exakthet avgöra om FBA lyckats uppfylla kriteriet eller inte. Men eftersom FBA bedöms ha lyckats relativt väl när det gäller att rekrytera till strategiska tjänster inklusive cheftjänster (se kapitel 3) har myndigheten sannolikt i alla fall ökat möjligheterna till att kunna påverka kvinnors behov och deltagande.

5.1.4 Motsvara kvinnors andel i respektive yrkesgrupp i Sverige

Till följd av svårigheter att inhämta och sammanställa tillförlitlig statistik har det inte gått att bedöma om målet att FBA:s personalbidrag ska spegla kvinnors andel i olika yrkesgrupper i Sverige har nåtts.

5.1.5 FN:s säkerhetsrådsresolution 1325

FBA har arbetat aktivt för att implementera FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 i insatsen (se kapitel 7 om effektanalys).

5.1.6 Samarbete

Många intervjuade menade att det fanns utrymme för att stärka arbetet med kvinnor, fred och säkerhet, inklusive att rekrytera kvinnor till centrala tjänster, genom ökat samarbete mellan myndigheterna, Regeringskansliet och insatsen.

5.2 Relevans

Många centralt placerade intervjupersoner menade att FBA:s arbete med kvinnor, fred och säkerhet har hög relevans för insatsen. Enligt intervjuade ur EUMM-ledningen strävar insatsen till exempel efter att andelen kvinnor i insatsen ska öka. FBA sekunderade en större andel kvinnor till EUMM än de flesta andra länder och bidrog därmed till att genusbalansen i den samlade personalstyrkan i EUMM blev mer jämn. Enligt intervjuade var FBA och dess personalbidrag relevant för EUMM vad gäller insatsens arbete med FN:s säkerhetsrådsresolution 1325, inklusive att medvetandegöra insatspersonal om vikten av genusperspektiv. Detta skedde bland annat genom utbildningsinsatser (se kapitel 4) och annat påverkansarbete (se kapitel 7).

5.3 Sammanfattning

De flesta kriterier i Resultatstrategin om kvinnor, fred och säkerhet bedöms ha uppfyllts. FBA:s personalbidrag till EUMM bidrog till att öka andelen svenska kvinnor i insatser för civil krishantering. Andelen kvinnor i FBA:s personalbidrag är betydligt högre än i insatsen i stort. FBA arbetar aktivt med att implementera FN:s säkerhetsresolution 1325 och har, även om det finns klar förbättringspotential, lyckats relativt väl med att rekrytera till strategiska tjänster som har möjlighet att verka för kvinnors behov och deltagande. På grund av avsaknad av data går det inte att bedöma huruvida kvinnors andel i personalbidraget motsvarar respektive yrkesgrupp i Sverige.

6 Erfarenhetshantering

Resultatstrategin: *Myndigheterna ska bidra till att utveckla en väl fungerande erfarenhetsåterföring från insatserna till både Regeringskansliet och myndigheterna. Erfarenhetsåterföringen ska aktivt användas för policy- och doktrinutveckling i de internationella organisationerna samt inom respektive myndighets nationella uppdrag för att utveckla Sveriges förmåga nationellt och inom internationellt fredsfrämjande arbete.*

6.1 Måluppfyllnad

6.1.1 Former för erfarenhetsöverföring

FBA:s inhämtning av erfarenheter från EUMM sker framför allt genom individuella slutrapporter efter avslutad tjänstgöring. Erfarenheter från insatsen överförs också i mindre institutionaliserad form genom samtal efter avslutad tjänstgöring, nationella kontingentsmöten och regelbunden kontakt mellan FBA och kontingentsledare. I anslutning till kontingentsmöten har FBA:s EUMM-handläggare och personalkonsulent enskilda möten med de utsända för att fånga upp problem och frågor. När problem eller kriser har uppstått bland utsända har FBA haft tätare kontakt med personalbidraget.⁶⁰

Efter avslutad tjänst uppmanas alla utsända att rapportera i skriftlig form om sina erfarenheter. Fram till 2012 var varje sekunderad ålagd att skriva en slutrapport till FBA samt en slutrapport till UD. Frågeställningarna skilde sig delvis åt i de olika rapporterna. Sedan 2012 skickas slutrapporter enbart till FBA. Denna utvärdering har fått tillgång till tre slutrapporter från 2015. Från 2009 fram till och med 2015 hade ca 61 slutrapporter producerats. Medan kvaliteten på dessa är skiftande skulle en sammanställning av texterna kunna användas för att utveckla både FBA:s och EUMM:s verksamhet.

Vilka lärdomar FBA har dragit från rapporterna är oklart. FBA har inte till någon större grad bearbetat och sammanställt slutrapporterna. De uppges inte

⁶⁰ Intervjuer 1, 4, 6, 11.

heller ha delgetts till andra utsändande myndigheter eller till Regeringskansliet. Erfarenheterna i rapporterna har inte återförts till den svenska kontingenten i EUMM i syfte att utveckla verksamheten. Slutrapporterna har inte heller i någon större utsträckning använts internt för att stärka FBA:s arbete t ex vad gäller policy- och doktrinutveckling.

Några interna eller departements- eller myndighetsövergripande seminarier med insatspersonal om deras erfarenheter från EUMM genomfördes inte under 2015; seminarieverksamhet hade dock ägt rum tidigare år.⁶¹ Erfarenhetsseminarier som enbart handlat om EUMM har aldrig genomförts. Erfarenheterna från samtalen med FBA efter avslutad tjänst verkar inte heller på ett strukturerat vis ha förts in i processen för att förbättra verksamheten.

Att som nu är fallet enbart begära skriftlig rapportering *efter* avslutad tjänstgöring riskerar att leda till att FBA:s insyn i EUMM och personalbidraget blir begränsad. Många sekunderade inom EUMM, i synnerhet de med tjänster på högre positioner, är ofta stationerade i insatsen under längre perioder. Eftersom det saknas mekanismer för att effektivt tillvarata de sekunderades erfarenheter *under stationeringstiden* finns en risk att viktiga erfarenheter förbises och att nödvändiga åtgärder inte vidtas i tid.

Vid kontingentsmötena, som äger rum två gånger per år, besöker FBA (handläggare och psykolog) de sekunderade. Utsända från såväl MSB och Polisen som UD och Sveriges ambassad i Tbilisi har deltagit vid dessa möten. Medan kontingentsmötena är en viktig möjlighet för erfarenhetsåterföring så saknas det strukturerade rutiner för detta. Det finns inte heller något systematiskt myndighetsövergripande arbete med att bearbeta erfarenheter som inhämtats under kontingentsmötena.

Flera av de intervjuade uttryckte missnöje med hur FBA hanterar erfarenheterna från insatsen.⁶² Medan några menade att det saknas rutiner och strukturer för att hantera erfarenheter uppgav andra att erfarenhetsåterföringen framför allt sker informellt och på personlig basis, t ex i fall när utsända har varit anställda på FBA i Stockholm.⁶³

⁶¹ Intervjuer 10, 12, 33, 38, 39.

⁶² Intervjuer 2, 5, 8, 13, 33.

⁶³ Intervjuer 5, 8, 10, 13, 14, 16, 18.

6.1.2 Samarbete

Samarbete mellan FBA och andra myndigheter vad gäller erfarenhetshanteringen har varit begränsad. Gemensamma erfarenhetsseminarier har inte ägt rum och delgivning av rapporter om erfarenheter har varit begränsad eller uteblivit. Medan FBA organiserar kontingentsmöten i Georgien två gånger per år till vilka övriga utsändande myndigheter bjuds in, har det funnits utmaningar med att få till stånd brett deltagande från de andra myndigheterna.

6.2 Relevans

Erfarenheterna från personalbidraget tillvaratogs inte i någon betydande omfattning i Stockholm och återfördes inte heller till insatsen. Erfarenhetshanteringen bedöms därför inte heller ha varit relevant för EUMM:s verksamhet.

6.3 Sammanfattning

FBA saknar en systematisk approach för att tillvarata erfarenheter från EUMM. Överföring av erfarenheter till andra myndigheter, Regeringskansliet och EUMM har inte varit tillfredställande. Målet vad gäller erfarenhetshantering i Resultatstrategin är därför inte uppfyllt.

Det bör understrykas att FBA redan har identifierat brister med sin erfarenhetshantering och vidtagit diverse åtgärder för att förbättra den. Under 2015 rekryterades t ex personal för att se över och arbeta med myndighetens erfarenhetshantering. FBA har också ett strategiskt mål för 2018 att systematiskt ta tillvara erfarenhets-, forsknings-, och utvärderingsverksamhet. Myndighetens beställning av denna utvärdering är också en del i myndighetens arbete med att utveckla metoder för att inhämta och hantera erfarenheter från sin verksamhet.

7 Effekt

Detta kapitel diskuterar effekten av FBA:s personalbidrag på EUMM:s inriktning och verksamhet. Detta görs med insikt i de metodologiska svårigheterna i att utvärdera ett individuellt bidrag i en multifunktionell insats. Reflektioner kring metoden görs i det avslutande kapitlet.

7.1 Effekt på EUMM:s kärnverksamhet

De FBA-utsända observatörerna uppfattades ha gett tillskott till EUMM:s kärnverksamhet på flera plan. FBA-observatörer ansågs generellt ha goda engelskkunskaper, vilket är centralt för observatörtjänsterna och vilket det uppgavs råda brist på inom andra nationella kontingenter.⁶⁴ De FBA-utsända observatörerna hade dessutom ofta både förmågan och ambitionen att parallellt med observatörsuppdraget ta sig an kompletterande ansvarsuppgifter (*team leader* eller *focal point*) eller skuggpositioner (t ex vad gäller rapportering). Detta, menar intervjuade, särskilde de FBA-utsända från många andra länders observatörer.⁶⁵ Dessutom var FBA-observatörer kända för att vara drivna, kreativa och aktiva i sin strävan att förbättra verksamheten på fältkontoren eller patrullerna.⁶⁶ De uppfattades också som professionella och ha hög arbetsmoral.⁶⁷ Det faktum att FBA till skillnad från de flesta länders bidrag sänder ut relativt många civila och kvinnor till observatörstjänster bidrog till att förbättra genusbalansen och andelen civila i insatsen, men ansågs också ha förbättrat informationsinhämtning och -behandling. I synnerhet kommunikationen med civilbefolkningen i gränsområdena – som är en central uppgift – gynnades av att kvinnor ingick i patrullerna då de uppgavs lättare kunna kommunicera med kvinnorna i landet.⁶⁸ Svenska observatörer bedömdes överlag ha haft ett större intresse för främjande av mänskliga rättigheter – som är en explicit del av insatsens mandat – och bättre förmåga att inhämta information inom området, tack vare den utbildning de hade genomgått. Däremot ansågs FBA:s observatörer generellt ha brister vad gäller språkkunskaper i ryska samt tekniska och militära specialkunskaper, som alla är mervärden för insatsen.⁶⁹ Överlag är dock den samlade bedömningen, som

⁶⁴ Intervjuer 1, 4, 6, 19, 20, 22, 31.

⁶⁵ Intervjuer 3, 5, 10, 32, 35.

⁶⁶ Intervjuer 9, 12, 14, 32, 34.

⁶⁷ Intervjuer 11, 25, 35.

⁶⁸ Intervjuer 1, 5, 20, 24.

⁶⁹ Intervjuer 1, 17, 27, 31, 34.

baseras på intervjuerna, att FBA:s observatörer hade en positiv snarare än neutral eller negativ inverkan på insatsens arbete med övervakning, d v s ett av insatsens kärnområden.

FBA-utsända hade generellt en betydande positiv effekt på EUMM:s rapportering, i synnerhet på fältkontoren. De FBA-sekunderades roll i rapportfunktionen på högkvarteret försvagades dock under året på grund av omstrukturering och personalförändringar. I och med goda engelskkunskaper och inte sällan akademiska bakgrund bidrog FBA:s utsända till en högre kvalitet på rapporter och analys. Många intervjuade uppfattade därför att FBA-utsända lyckats väl inom rapporteringsfunktionerna i insatsen och att de tillförde förmågor som förbättrade insatsens förmåga att uppnå EUMM:s mandat.⁷⁰ Rapporttjänsterna på fältkontoren påverkade dessutom den analys som översändes till högkvarteret och därmed indirekt den information som skickades vidare till Bryssel för att bidra till EU:s policy.⁷¹

Många – både FBA-utsända och andra intervjupersoner – bedömde att FBA:s nuvarande ledarskap på högkvarteret och på fältkontoren hade en i högsta grad positiv effekt på verksamheten och arbetsklimatet. Trots att de FBA-utsända cheferna alla hade militär bakgrund uppgavs de ha bidragit till att den militära ledarskapsstilen som tidigare präglat insatsen nu var under förändring. De FBA-utsända cheferna var kända för att bidra till ett mindre hierarkiskt och mer demokratiskt ledarskap, vilket också var i linje med insatsens högsta lednings strävan. Prestigelöshet, öppenhet, kompromissvilja och stabilitet var ord som användes för att beskriva det FBA-utsända ledarskapet år 2015.⁷² En generell uppfattning var att ledarskapet i insatsen generellt hade blivit bättre och att de nuvarande FBA-utsända cheferna var en bidragande orsak till detta.⁷³ Många menade att det fältkontor som fungerade allra bäst och hade bäst arbetsklimat var det som leddes av en FBA-utsänd chef.⁷⁴ Utöver att tillföra en mer demokratisk ledarskapskultur ansågs det nuvarande svenska ledarskapet försöka effektivisera den operationella verksamheten genom mer strömlinjeformade styrdokument och uppfattades vara mer öppet för och villigt att arbeta med genusfrågor.⁷⁵

⁷⁰ Intervjuer 1, 11, 16, 19, 34.

⁷¹ Intervjuer 1, 20, 32.

⁷² Intervjuer 1, 6, 9, 11, 20, 28.

⁷³ Intervjuer 4, 5, 7, 8, 14, 16, 31, 33, 34, 35.

⁷⁴ Intervjuer 1, 4, 5, 8, 14.

⁷⁵ Intervjuer 1, 2, 3, 14, 31, 32.

I fråga om kapacitetshöjande åtgärder, primärt i form av utbildning av insatspersonalen, tillförde FBA och dess personalbidrag mervärden. FBA:s utbildningsverksamhet ansågs hålla hög nivå också internationellt och utgjorde i högsta grad ett mervärde som få andra länder, om något, bidrog med.⁷⁶ Detta gäller till exempel den insatsförberedande ENTRi-kursen, som även erbjuds andra länders utsända en gång per år. Några intervjupersoner som hade genomgått de FBA-ledda utbildningarna inom ramen för ENTRi tyckte att de hade blivit bättre på att utföra sina uppgifter i insatsen.⁷⁷ Utan FBA:s bidrag hade den interna och externa kapacitetshöjande verksamheten för EUMM sannolikt inte fungerat lika väl.

FBA-utsänd personal bidrog också med expertis inom andra områden som är centrala för insatsens arbete. Att det fanns personal i FBA-bidraget med djup kunskap om Ryssland och dess väpnade styrkor bedömdes som viktigt för insatsen.⁷⁸ Vidare bidrog FBA-personal på ett viktigt sätt till arbetet med mänskliga rättigheter.⁷⁹ FBA-utsänd personal hade exempelvis lyft och drivit frågan om att utreda demolerade hus i Sydossetien efter konflikten, vilket i sin tur resulterade i en specialrapport till Bryssel.⁸⁰ Personalbidraget hade även arbetat med att öka respekten för mänskliga rättigheter genom att skriva annexet i OPLAN 2015 som rör internationell humanitär rätt och mänskliga rättigheter. Tidigare hade FBA-personal uppdaterat uppförandekoden (*Code of Conduct*) i OPLAN och etablerat informella processer för att hantera sexuella och andra former av trakasserier samt diskriminering.

Den samlade bedömningen är att FBA:s personalbidrag otvetydigt gjorde skillnad för insatsen. FBA:s prestationsnära effekt på verksamheten bidrog till att arbetet med att infria mandatet blev mer effektivt. FBA:s bidrag till övervakning, rapportfunktioner, kapacitetshöjande utbildning, ledarskap och expertis uppfattades ha medverkat till att EUMM:s verksamhet fungerat bättre. Den prestationsnära effekten bekräftar också att FBA lyckats väl med rekrytering och utbildning. Den kontrafaktiska bedömningen är således att EUMM:s verksamhet hade fungerat sämre utan FBA:s bidrag till insatsen.

⁷⁶ Intervjuer 5, 14, 20, 31, 35.

⁷⁷ Intervjuer 5, 10, 19, 24, 33, 35.

⁷⁸ Intervjuer 31, 34.

⁷⁹ Intervjuer 5, 8, 14, 17, 32, 34, 35.

⁸⁰ Intervjuer 1, 6, 31, 32.

7.2 Effekt på EUMM i enlighet med andra svenska prioriteringar

FBA:s personalbidrag ska enligt Resultatstrategin resultera i delmål 1 och 5 i den biståndspolitiska plattformen som gäller ”stärkt demokrati och frihet från förtryck” respektive ”värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld”. Varje delmål har underkriterier (se 2.1.2. för fullständig lista). Däribland återfinns målen om ”minskad sårbarhet för konflikt och återfall i konflikt” samt ”ökad mänsklig säkerhet” som också ingår i EUMM:s mandat. Det är mindre tydligt att övriga mål som rör stärkt demokrati, kvinnors deltagande i freds- och statbyggnadsprocesser samt minskat könsbaserat våld ingår i mandatet.⁸¹

Enligt Resultatstrategin bör FBA:s personalbidrag ”påverka insatsens inriktning och genomförande, bland annat genom överföring av svenskt kunnande och svenska normer.” Den utsändande myndigheten ska också verka för att svenska normer och prioriteringar får genomslag genom att bidra med expertis och underlag samt genom att delta i seminarier, arbetsgrupper och internationella nätverk. ”Påverkansarbetet bör”, stipulerar Resultatstrategin, ”i den mån det är möjligt verka för att insatserna tar miljöhänsyn”.⁸²

Mot bakgrund av inriktningen ovan bedömer utvärderingen hur FBA har påverkat EUMM vad gäller genusperspektiv och kvinnors rättigheter, demokrati samt miljöhänsyn – frågor som inte lika tydligt är del av mandatet men som är del av Resultatstrategin.

7.2.1 Genusperspektiv och kvinnors rättigheter

Det står inget explicit i EUMM:s mandat om att insatsen ska arbeta med genusfrågor, könsbaserat våld eller kvinnors rättigheter. Däremot anser många intervjuade att det bör ses som del av mandatet – bl a med argumentet att det kan ses som en del av arbetet med mänskliga rättigheter.⁸³ Vidare bör

⁸¹ The Council Of The European Union, Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM Georgia; <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:248:0026:0031:EN:PDF>; 2016-01-24.

⁸² Resultatstrategin

⁸³ Intervjuer 1, 3, 4, 5, 8, 11, 16.

verksamheten följa FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 och EU:s genuspolicy för GSFP-insatser.

FBA och dess personalbidrag till EUMM uppfattades generellt och över en längre tid ha varit drivande för att genusperspektivet ska anammas i insatsens interna och externa verksamhet.⁸⁴

Genusfrågor uppgavs t ex ha betonats i ENTRI-utbildningar för utsända till EUMM. FBA-utsänd personal som tjänstgjort på insatsen före 2015 hade bidragit till att insatsens introduktionskurs belyste frågor kopplade till genus och kvinnors rättigheter.⁸⁵ FBA-personal hade då också drivit ett initiativ om att insatsens insamling av data skulle vara ”genusanpassad”.⁸⁶ FBA i Stockholm och FBA-utsänd personal i fält bidrog även till ett beslut om att etablera s k *Gender Focal Points* på fältkontoren.⁸⁷ Några intervjupersoner menade att FBA-utsända dessutom var mer villiga att tjänstgöra på dessa befattningar.⁸⁸ Som nämnts ovan uppfattades också FBA-utsända chefer vara mer beredda än många andra i ledningsposition att driva genusfrågor. Under FBA-utsänd operativ ledning genomförde insatsen under hösten 2015 en 16-dagars kampanj mot könsrelaterat våld.⁸⁹ Uttrycket om att ”det där är inte en man, inte en kvinna - utan en svensk” – som kommer från FBA – uppgavs ha fått viss spridning i insatsen.⁹⁰ FBA-utsända kvinnor har tidigare arbetat med förarutbildning i EUMM vilket ett antal intervjuade menade haft en positiv effekt på bilden av kvinnor bland insatspersonal. FBA hade tidigare år sekunderat en kvinnlig fältkontorschef – något som också varit mycket ovanligt i insatsen.

Inom EUMM uppgavs det dock också finnas starkt motstånd mot riktat fokus på genusperspektiv. Kritiska röster menade att svenskarna i insatsen var arroganta, trodde att de visste bäst och saknade respekt och förståelse för andra länders kultur och traditioner. ”Den svenska maffian”, som de svenska utsända ibland kallades – halvt på skämt, halvt på allvar – ansågs av några hårt driva en perifer fråga och ett särintresse.⁹¹ Svenskar i insatsen menade att denna ibland negativa syn på utsända från Sverige berodde på patriarkala

⁸⁴ Intervjuer 14, 31, 33.

⁸⁵ Slutrapport E17.

⁸⁶ Slutrapport U25.

⁸⁷ Intervju 11.

⁸⁸ Intervjuer 5, 9.

⁸⁹ Intervjuer 6, 11, 31.

⁹⁰ Intervjuer 2, 11.

⁹¹ Intervjuer 1, 2, 4, 9, 11, 17, 27.

maktstrukturer i insatsen och att FBA skickar ut kompetenta kvinnor och män som kräver förändring för ökad jämställdhet samt större genusperspektiv i verksamheten. Det kan noteras att det rådde delade meningar bland intervjuade om hur genusarbetet bäst ska utföras för att uppnå maximal effekt.

7.2.2 Demokrati

Många ansåg att externt arbete med demokratifrågor i det georgiska samhället inte var del av EUMM:s mandat utan att det snarare föll under andra aktörers ansvar.⁹² Andra menade att det rymdes inom mandatet och att en civil insats inte kan blunda för frågor som rör demokrati.⁹³ Några FBA-utsända hade drivit initiativ om att arbeta med demokratifrågor externt i Georgien, men dessa förslag verkade inte ha fått starkt fäste i insatsen. I kraft av sin ledarstil hade de nuvarande FBA-cheferna tillsammans med andra FBA-utsända bidragit till ökad intern demokrati genom attityd och genom att förändra interna dokument. Till skillnad från arbetet med genusfrågor gjorde intervjupersoner bedömningen att demokratifrågor inte drevs lika aktivt från FBA i Stockholm.

7.2.3 Miljöhänsyn

Flertalet av de intervjuade menade att miljöhänsyn inte rymts inom mandatet och att det därför inte är något insatsen ska syssla med externt. Miljöhänsyn sågs generellt inte heller som ett viktigt område för EUMM internt. Några menade dock att det kan finnas utrymme för insatsen att jobba med dessa frågor både externt och internt.⁹⁴ Några FBA-sekunderade hade på eget initiativ lyft frågor som rörde ökad miljöhänsyn i EUMM:s verksamhet.⁹⁵ Det ansågs dock inte vara en fråga som prioriterades i insatsen eller av FBA centralt. Miljöhänsyn var inte heller något som togs upp på FBA-utbildningar för insatspersonal.

7.3 Sammanfattning

FBA:s personalbidrag hade generellt en mycket positiv effekt på insatsens kärnverksamhet och arbete med att uppfylla mandatet. Personalbidraget

⁹² Intervjuer 6, 18, 27, 28.

⁹³ Intervjuer 1, 4, 5, 6, 8, 32.

⁹⁴ Intervjuer 5, 32, 33.

⁹⁵ Intervjuer 5, 31.

bedöms ha tillfört mervärden inom flera funktionella områden – i synnerhet övervakning, rapportering, insatsledning och kapacitetsutveckling. Tematiskt hade personalbidraget en positiv effekt på insatsens arbete genom expertkunskap om bl a mänskliga rättigheter och Ryssland.

FBA påverkade insatsen avseende ökat genusperspektiv och ökad intern demokrati. Varken FBA eller personalbidraget uppgavs ha drivit frågan om externt demokratiarbete. Medan många menade att arbete med miljö och demokrati inte var del av EUMM:s mandat, ansåg andra att mandatet är brett och tolkningsutrymmet stort. FBA och personalbidraget uppfattades driva ett genusperspektiv hårt, medan andra frågor – såsom demokratiutveckling eller miljöfrågor – inte hade samma prioritet. Sannolikt skulle tydligare riktlinjer för vad Sveriges och FBA:s intressen är i insatsen och vilka förväntningar som ställs på de utsända skulle sannolikt underlätta deras arbete och öka bidragets effekt. Som någon uttryckte: ”Om man vill ha resultat ska det specificeras vilka [de är] och hur de ska uppnås.”⁹⁶

⁹⁶ Intervju 2.

8 Slutsatser

8.1 Resultat

Denna utvärdering har analyserat FBA:s personalbidrag till EUMM mot bakgrund av kriterierna måluppfyllnad, relevans och effekt givet regeringens resultatstrategi för internationell civil krishantering 2014-2017 samt insatsens mandat och OECD/DAC:s utvärderingskriterier. Utvärderingens huvudfrågor var följande:

- Har FBA:s personalbidrag till EUMM uppfyllt målen i Regeringens resultatstrategi? (*måluppfyllnad*)
- Har FBA:s personalbidrag till EUMM varit relevant givet insatsens behov? (*relevans*)
- Vilken effekt har FBA:s personalbidrag haft på EUMM? (*effekt*)

Utvärderingens bedömning är att FBA:s personalbidrag till EUMM uppfyllde målen i Resultatstrategin avseende personalrekrytering; utbildning; kvinnor, fred och säkerhet; och samverkan. Arbetet med dessa tematiska områden var också relevant för EUMM:s behov. Samtidigt fanns det förbättringspotential, i synnerhet vad gäller samarbete med Regeringskansliet och andra myndigheter. Ökad samverkan och koordinering med Regeringskansliet och andra myndigheter avseende utbildning, rekrytering, erfarenhetshantering och påverkansarbete skulle sannolikt ha gjort bidraget än mer effektivt och relevant.

Analysen pekar på ett betydande utrymme för utveckling inom FBA:s erfarenhetshantering. FBA hade dock identifierat dessa brister och inlett en process för att förbättra återföring av erfarenheter från utsänd personal.

FBA:s personalbidrag hade generellt en positiv effekt på EUMM:s verksamhet. Personalbidraget tillförde mervärden i insatsens kärnområden såsom övervakning, rapportering och kapacitetsutveckling samt inom ledning och expertfunktioner. FBA medverkade aktivt till att stärka prioriterade svenska intressen i insatsen, som mänskliga rättigheter och genusperspektiv. Tydligare riktlinjer och strategier, ökad insyn i personalbidraget och mer kulturell förståelse skulle dock ha kunnat bidra till att effekten stärks ytterligare.

8.2 Analys och rekommendationer

Rekrytering

- *Strategisk satsning på centrala tjänster*

Utvärderingen gör bedömningen att FBA:s personalrekrytering i stort var framgångsrik och myndigheten ansågs besitta nyckeltjänster i EUMM. En återkommande uppfattning bland intervjupersoner var dock att det fanns utrymme för förbättring i arbetet med att säkra centrala tjänster i insatsen.

I enlighet med regeringens Resultatstrategi för internationell civil krishantering avser FBA prioritera sekundering till centrala tjänster. Enligt Resultatstrategin innefattar dessa bl a chefsbefattningar, kärnfunktioner och utbildningsprogram. Det finns dock ingen exakt definition av vilka tjänster som ska ses som centrala eller strategiska. Är t ex en lägre funktion men med omfattande insyn i och påverkan på informationsflödet i en insats en strategisk tjänst? FBA har sett över hur de definierar olika kategorier av befattningar. Utvärderingen menar att för optimal rekrytering krävs god insikt i och förståelse för både hur insatsen fungerar och vad man vill att den utsända ska uppnå. Detta, i sin tur, kräver god samordning och samverkan mellan FBA och Regeringskansliet liksom en löpande dialog med utsänd personal och andra utsändande myndigheter.

Att säkra strategiska tjänster i insatser i konkurrens med andra länders nomineringar kan vara en utmaning. Under 2015 misslyckades FBA med att tillsätta ett par centrala tjänster man nominerat kandidater till. Det faktum att Sverige redan hade personal på höga befattningar i EUMM uppgavs ha försämrat möjligheterna att ytterligare öka antalet. Det bör noteras att utgången av nomineringsprocessen i Bryssel ligger utanför FBA:s kontroll. UD, EU samt insatsen spelar viktiga roller i tillsättandet av högre tjänster. Samtidigt fanns det en uppfattning bland många intervjuade att det finns utrymme för förbättringar i rekryteringsprocessen för strategiska tjänster. Potentiella förbättringsområden som utvärderingen har identifierat inkluderar ökat samförstånd kring vilka tjänster man vill satsa på, en mer proaktiv rekryteringsprocess, ökad samordning och samverkan mellan FBA, Regeringskansliet och andra myndigheter samt att se

över hur man bättre kan nå ut till lämpliga kandidater, t ex genom att etablera en chefspool.

- *Samverkan och koordinering med Regeringskansliet och andra myndigheter*

Utvärderingens bedömning är att ett utökat samarbete mellan FBA, Regeringskansliet och andra myndigheter skulle stärka det svenska bidraget till EUMM – en slutsats som stärks av att detta också var en utbredd uppfattning bland de intervjuade. Förbättrad samverkan och koordinering mellan de utsändande myndigheterna och med Regeringskansliet skulle verka för ett mer strategiskt rekryteringsarbete baserat på en gemensam bild av målsättningar samt insatsens utveckling och behov.

- *Långsiktig kompetensutveckling*

Långsiktig strategisk rekrytering kan också innebära en medveten satsning på att få ut yngre och mindre erfaren personal som sedan därigenom kan få högre tjänster inom samma insats eller annan internationell tjänst. EUMM, till skillnad från många andra insatser, erbjuder tjänster som inte nödvändigtvis har så höga krav när det gäller tidigare insatserfarenhet. Därutöver kan Georgien bedömas vara en lämplig första insatserfarenhet mot bakgrund av det relativt stabila säkerhetsläget. Utvärderingen anser att FBA, genom tillsättandet av observatörer med tidsbegränsad anställningsperiod samt att man stödjer kandidater som vill avancera i insatsen, har bidragit till att svensk kompetens nyttjats på ett effektivt sätt och möjliggjort att fler svenskar fått inflytelserika positioner i EUMM. Medan Sverige prioriterar centrala tjänster bör värdet av denna strategi uppmärksammas.

Ett förslag som nämnts i intervjuer är att införa ett mentorsystem för lovande förmågor. Detta skulle kunna göra personalförsörjningen mer strategisk och långsiktig genom att i högre grad fånga upp t ex unga, skickliga individer och erbjuda dem träning genom mentorskap. En mentor kan erbjuda insikt i områden som t.ex. chefskap i komplicerad insatsmiljö – något man inte nödvändigtvis kan läsa sig till. Detta skulle också på sikt öka FBA:s chanser att säkra nyckelpositioner i insatser såsom EUMM och därmed ett ökat genomslag för svenska prioriteringar.

Utbildning

- *Utbildning av hög kvalitet, med utvecklingspotential*
FBA erbjöd insatsutbildning av hög kvalitet och relevans också på internationell nivå. Utvärderingen bedömer att FBA med fördel skulle kunna titta ytterligare på möjligheter att bistå med utbildningsstöd till insatser med kortare utbildning och träning på plats, t ex i genusfrågor.

Samtidigt fanns det utrymme för att utveckla den insatsförberedande utbildningen. Många utsända efterfrågade utbildning som rör *Sveriges intressen* i Georgien och vilka dessa intressen specifikt är, vad FBA vill åstadkomma i EUMM och hur de utsända ska förhålla sig till dessa prioriteringar i sitt arbete. Ska de sekunderade enbart se sig som anställda av en EU-insats eller ska man också se sig som en representant för Sverige och dess prioriteringar? Om det senare är fallet: hur ska man agera i praktiken? Förtydliganden kring dessa frågor i den insatsförberedande utbildningen skulle både underlätta arbetet för utsänd personal och främja ett effektivt personalbidrag.

Många utsända i EUMM uppgav att det fanns behov av mer *praktisk träning* före avresa till insatsen. Det kunde gälla alltifrån att köra fyrhjulsdrivna fordon, använda radioutrustning, läsa kartor eller känna igen stridsvagnar till en mer praktisk genusutbildning anpassad till insatsområdet. På samma sätt ansåg intervjuade ofta att FBA:s genusutbildning var för teoretisk och akademisk, med fokus t.ex. på FN-resolution 1325 snarare än hur den i realiteten kan tillämpas inom ramen för EUMM.

Ett annat område där utvärderingen noterade ett eventuellt behov rörde utbildning i frågor kopplade till att *arbeta och leva i en internationell insatsmiljö*. En uppfattning bland ett antal icke-svenska EUMM-utsända var att många FBA-anställda generellt hade begränsad förståelse för såväl andra bidragsländers kulturer som georgisk kultur. Denna kritik tolkades av många FBA-utsända som ett uttryck för motstånd mot jämlikhet och mänskliga rättigheter i insatsen då dessa värden ofta propageras öppet av svenskar. Oavsett orsak är det viktigt att utsända är väl förberedda på vad det kan

innebära att arbeta i in internationell insatsmiljö. Inom EUMM uppfattades patriarkala strukturer och värderingar vara utbredda och kvinnor kände sig ofta utsatta.⁹⁷ Det bör lämpligen säkerställas att insatsförberedande utbildning berör relaterade frågor, såsom vad man ska göra om man känner sig utsatt eller uppfattar att någon annan är utsatt.

Kvinnor, fred och säkerhet

- *Fler kvinnliga chefer*

Genusbalansen i FBA:s personalbidrag till EUMM har varit relativt god och myndigheten har därigenom också bidragit till en mer balanserad genusbalans i insatsen i stort. Det bör dock understrykas att jämvikten mellan kvinnor och män inte har varit lika god avseende chefsbefattningar. Utvärderingen identifierade ett underliggande problem i det att färre kvinnor söker dessa tjänster. Det var oklart varför detta var fallet. En grundlig analys bör lämpligen göras för att identifiera orsakerna till att få kvinnor söker cheftjänster i internationella insatser. Detta skulle möjliggöra att en effektiv strategi kan utformas för att bättre nå ut till kvalificerade kvinnor och få dem att söka strategiska tjänster. En sådan strategi kan sannolikt komma att innefatta stärkt samarbete med andra myndigheter och Regeringskansliet. Lärdomar och inspiration skulle förslagsvis kunna erhållas från andra initiativ, såsom regeringens initiativ att etablera ett svenskt medlingsnätverk för kvinnor.

Erfarenhetshantering

- *Rutiner och strukturer för erfarenhetshantering och uppföljning*

Utvärderingen menar att processerna på FBA för att tillvarata erfarenheter från EUMM var otillräckliga. Behovet av ett mer systematiskt arbete med att tillvarata erfarenheter är också något FBA har identifierat och nu har börjat åtgärda, bl a genom rekrytering av personal för att se över och förbättra myndighetens erfarenhetshantering. FBA:s beställning av denna utvärdering är

⁹⁷ Intervjuer 3, 4, 5, 7, 8 10, 11, 16, 33, 20, 35.

också en del i myndighetens strävan att utveckla metoder för att identifiera och hantera erfarenheter från sin verksamhet.

- *Regelbunden rapportering från utsända*

Medan FBA höll regelbunden kontakt med utsänd personal i EUMM efterfrågade myndigheten inte regelbunden, skriftlig avrapportering. Detta innebar att FBA eventuellt gick miste om värdefull information om personalens situation och insatsens utveckling. Utvärderingens bedömning är att regelbunden avrapportering skulle kunna stärka myndighetens rekrytering till, utbildning för och påverkansarbete i EUMM.

Insatspersonalens erfarenheter och lärdomar ska lämpligen komma alla relevanta svenska aktörer till gagn. Åtterrapporering under tjänstgöringstiden är i detta sammanhang av stor vikt. FBA bör överväga huruvida man kan möjliggöra kontakter mellan utsända och personal t ex vid Regeringskansliet för att underlätta informationsspridning. Detta skulle kunna bistå både den utsända i att förstå hur hen bäst kan bidra till Sveriges förmåga nationellt och inom internationellt fredsfrämjande arbete, samt förse t ex Regeringskansliet med viktig insikt om insatsen.

FBA bör överväga huruvida utsända också ska erbjudas sätt att rapportera hem till myndigheten på anonym basis. Den nuvarande erfarenhetsöverföringen sker idag främst genom slutrapporter, som är offentliga, samt vid och i samband med kontingentsmöten i insatsen. Utsända kan ha skäl, som t ex kan röra karriäravvägningar, att undanhålla erfarenheter i detta öppna format. Genom påbjuden och regelbunden anonym rapportering skulle ett bredare underlag eventuellt kunna inhämtas samt problem och brister identifieras och åtgärdas i tidiga stadier.

- *Kontingentsmöten*

Kontingentsmöten föreslås utvecklas till fora där erfarenheter från EUMM på ett mer strukturerat sätt överförs till Regeringskansliet och andra myndigheter. Under kontingentsmötena kan frågor som kommer upp i regelbunden erfarenhetsrapportering diskuteras. Kommunikation och nära samarbete mellan FBA och kontingentsledaren om erfarenhetsåterföring är i sammanhanget

viktigt. Detsamma gäller samarbete och koordinering mellan de utsändande myndigheterna.

- *Slutrapporter, seminarier och erfarenhetsavtappning efter hemkomst*
Utvärderingens bedömning är att insatspersonalens slutrapporter efter avslutad tjänstgöring inte togs till vara till fullt. Det var oklart om och i så fall hur slutrapporterna användes. Medan slutrapporterna är av skiftande kvalitet skulle det kunna vara av värde att på regelbunden basis, t ex årligen, sammanställa lärdomar och iakttagelser från olika insatser. Sådana sammanställningar för EUMM skulle kunna användas både internt och spridas till Regeringskansliet, andra myndigheter och insatsens svenska kontingentsledare. För att förbättra insamlandet av relevant material kan en översyn av slutrapporternas frågor övervägas. På samma sätt skulle det avslutande samtalet med FBA efter hemkomst från insats kunna ses över för att säkerställa en strukturerad erfarenhetsavtappning. Optimal erfarenhetsavtappning innebär också att FBA bör eftersträva att tillvarata den erfarenhet och expertis som myndighetens egen personal fått efter att ha varit ute på insats.

FBA anordnade under 2015 inga erfarenhetsseminarier för utsända till EUMM, vilket man emellertid hade gjort tidigare år. Dessa seminarier skulle kunna återupptas, utvecklas och kopplas samman med den skriftliga erfarenhetsåterföringen. Seminarier kan ske både internt inom myndigheten och gemensamt med MSB, Polisen och Regeringskansliet – eller i ännu bredare forum.

Effekt

- *Maximera effekt*
Utvärderingen bedömer att FBA:s personalbidrag generellt hade en mycket positiv effekt på insatsens kärnverksamhet och arbete med att uppfylla mandatet. För att förstärka bidragets effekt är det viktigt att utsänd personal får tydliga riktlinjer för vad Sveriges och FBA:s intressen är i insatsen och vilka förväntningar som ställs på dem, i synnerhet då många ansåg att insatsens mandat kunde tolkas på olika sätt. På samma vis kan det vara gynnsamt att förmedla hur sekunderade lämpligen ska arbeta i en internationell insats för att få

störst effekt, t.ex. kommunikationslinjer eller hur man kan hantera diverse utmaningar. Samverkan och koordinering mellan FBA, Regeringskansliet och andra myndigheter kan också bidra till att maximera personalbidragets effekt, t.ex. genom att öka insikten i insatsens utveckling.

8.3 Reflektioner kring metod

Varje år redovisar FBA verksamhetsresultat för regeringen, bl a i sin årsredovisning. För att förbättra redovisningen har myndigheten identifierat ett behov av att vidareutveckla metoder för att bedöma effekt från verksamhetsområdet *Personalförsörjning till internationella insatser* under vilket man rekryterar, förbereder och sänder ut civil personal till olika freds-, krishanterings- samt valobservationsinsatser. Utöver resultatkontroll har därför ett underliggande syfte med denna utvärdering varit att försöka utveckla en metod för att utvärdera effekt.

Det finns flertalet metodologiska utmaningar med att utvärdera effekt. En betydande utmaning i denna analys låg i att isolera effekten av FBA-utsänd personal som verkar inom ramen för EUMM. FBA-utsänd personal utgör endast en liten del av den totala personalen i insatsen och är uppdelad på olika funktioner och geografiska stationeringsorter. Det kan vara svårt att bedöma effekt inom en insats utan att titta på insatsens resultat i stort. Att analysera personalbidragets effekt på insatsmandates uppfyllelse skulle dock kräva en enorm utvärdering, inklusive en utvärdering av hela insatsen; en ansats som dock låg långt utanför denna studies ramar. Denna utvärdering analyserade följaktligen bidragets prestationsnära effekt, till skillnad från personalbidragets effekt på insatsmandatets uppfyllelse.

På liknande sätt var det en utmaning att uppskatta effekten från bidraget i sin helhet och inte fokusera på individuella prestationer. Ett närliggande potentiellt problem är att intervjupersoner i EUMM inte alltid var på det klara över vilka svenskar som hade sekunderats av FBA och vilka som sänts ut av andra svenska myndigheter.

Att utvärdera prestationsnära effekt går naturligtvis inte att göra med högsta vetenskapliga precision. Det kommer alltid finnas problem med reliabilitet och validitet, speciellt då metoden som här baseras främst på intervjuer. Svårigheter finns t ex vad gäller att bestämma kausala samband i en multifunktionell insats och bedöma tillförlitligheten i personers utsagor eller

när inhämtad information pekar i olika riktningar. I denna analys var dock de flesta intervjupersonerna av liknande uppfattningar i centrala frågor, vilket förenklade effektanalysen.

Kan då verkligen effekten från FBA:s personalbidrag till en insats utvärderas? Medan flertalet intervjuade menade att det är omöjligt att urskilja ett personalbidrags effekt, är utvärderingens bedömning att det är möjligt att med någorlunda tillförlitlighet bedöma den. Ett antal verktyg kan dock stärka analysens pålitlighet och minimera utrymme för subjektivitet, nämligen att utvärderingen: (1) utvärderar den prestationsnära effekten (inte personalbidragets effekt på insatsmandatets uppfyllelse); (2) omfattar så många informationskällor (t ex intervjuer) som möjligt; (3) ställer samma frågor till alla informationskällor; (4) är baserat på ett noggrant urval av informationskällor för att säkerställa en heterogenitet och bredd; (5) tar hänsyn till intervjupersonernas eller textförfattarnas bakgrund, funktion och motiv i bedömningen av data; (6) belyser med hjälp av kontrafaktisk analys huruvida insatsen skulle ha fungerat bättre eller mer effektivt med eller utan personalbidragets medverkan.

Det kan noteras att inte heller utvärdering av relevans och måluppfyllnad är enkel eller självklar. När det gäller måluppfyllnad är vissa mål i Resultatstrategin generella eller otydliga och kan därmed tolkas på olika sätt. Det faktum att tydliga indikatorer ofta saknas försvårar också analysen.

Denna utvärdering gör bedömningen att en effektanalys tillför ett värdefullt perspektiv och bidrar till förbättrad resultatkontroll och ökade lärdomar. En prestationsnära effektanalys kan indikera huruvida FBA:s rekrytering och utbildning har varit framgångsrik eller ej. Utöver detta kan en effektanalys kasta ljus över styrkor och svagheter i personalbidraget som i sin tur kan användas för att utveckla påverkansarbetet såväl som metod- och policyutvecklingen generellt.

Denna utvärdering var den första som FBA har gjort av sitt personalbidrag till en insats. Det, i sin tur, innebär att det inte fanns några tidigare riktmärken mot vilka bedömningar kunde jämföras. Liknande utvärderingar i framtiden skulle gynnas av att kunna nyttja denna rapport som en baslinjestudie mot vilken utveckling, inklusive eventuella framsteg, kan analyseras.

En liknande framtida studie om personalbidraget till EUMM eller en annan insats skulle också gynnas av tydliga indikatorer. Medan denna studie identifierade lämpliga utvärderingsfrågor, skulle arbetet med att utveckla

indikatorer kunna fortsätta. FBA skulle kunna göra detta i samråd med andra myndigheter, inklusive Regeringskansliet. Det skulle kunna vara fördelaktigt att utvärdera det samlade svenska bidraget till insatsen, och inte bara FBA:s personalbidrag. Det ovan nämnda problemet med att intervjupersoner i en insats inte alltid är på det klara över de sekunderade svenskars myndighetstillhörighet skulle därmed hanteras. En utvärdering av det samlade svenska bidraget skulle också främja en övergripande svensk syn på och strategi samt belysa frågor kopplade till samordning och samverkan mellan de olika myndigheterna.

Annex 1

Analysfrågor

Måluppfyllnad		
Fråga	Källa	Underkategori
<p>Huvudfråga: Har FBA:s personalbidrag till EUMM uppfyllt målen i Regeringens resultatstrategi?</p>	Resultatstrategin	
<p>Hur har FBA lyckats med att rekrytera centrala tjänster och uppnå balans mellan könen i personalbidraget?</p> <p><i>Kompletterande frågor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hur har FBA lyckats med rekrytering av personal till chefsbefattningar? - Har högst en tredjedel av personalbidraget varit stödfunktioner? 	Resultatstrategin	<p>Rekrytering och personalförsörjning</p> <p>Gender</p>
<p>Har FBA haft utbildning av egen och andras personal?</p> <p><i>Kompletterande frågor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hur har FBA individanpassat utbildningsprogrammet för de utsändas olika roller? - På vilket sätt har FBA utbildat annan personal inom EUMM? 	Resultatstrategin	Utbildning
<p>På vilket sätt har FBA anpassat bidraget till genderperspektiv och FN-resolution 1325?</p> <p><i>Kompletterande frågor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Har FBA lyckats med att prioritera tjänster som ger störst möjlighet att verka för kvinnors behov och deltagande i freds- och utvecklingsbyggande processer? - Har all personal fått utbildning i kvinnors och mäns, barns och ungdomars behov och speciellt utsatta gruppers särskilda roller i konflikt- och postkonfliktsituationer? 	Resultatstrategin	Gender

<p>Hur har FBA samarbetat med andra svenska och aktörer och organisationer vad gäller EUMM?</p> <p><i>Kompletterande frågor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hur har samarbeten med andra myndigheter fungerat vad gäller rekrytering? - På vilket sätt har FBA arbetat för att säkerställa synergieffekter med andra myndigheter? - Hur har samarbeten med andra myndigheter fungerat avseende utbildning? - Hur har samarbetet med RK och nationella aktörer vad gäller erfarenhetshantering fungerat? - Hur har samarbetet mellan FBA och personalbidraget fungerat? - Hur har samarbetet mellan FBA och UD fungerat? 	Resultatstrategin	<p>Synergier och samverkan</p> <p>Rekrytering och personalförsörjning</p> <p>Utbildning</p> <p>Erfarenhetshantering</p>
<p>Hur har FBA tagit till vara erfarenheter från insatsen?</p> <p><i>Kompletterande fråga:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Hur har erfarenhetsåterföringen till andra myndigheter och Regeringskansliet fungerat? 	Resultatstrategin	Erfarenhetsåterföring

Relevans		
Fråga	Källa	Underkategori
<p>Huvudfråga: Har FBA:s personalbidrag till EUMM varit relevant givet insatsens behov?</p>	Resultatstrategin	
<p>Har rekryteringen av personal motsvarat insatsens behov?</p>	Resultatstrategin	Rekrytering och personalförsörjning
<p>Har FBA:s utbildningsprogram varit relevant för de utsändas arbetsuppgifter på EUMM?</p> <p><i>Kompletterande fråga:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vad kunde FBA ha gjort bättre när det gäller utbildning av de sekunderade? 	OECD/DAC:s riktlinjer	Utbildning

<p>Har FBA:s sätt att arbeta med gender varit relevant för insatsens behov?</p> <p><i>Kompletterande fråga:</i> - Hur skulle FBA:s arbete med gender kunna bli mer relevant givet insatsens behov?</p>	OECD/DAC:s riktlinjer	Gender
<p>På vilket sätt har FBA:s samarbeten med andra svenska myndigheter varit relevanta för att uppfylla insatsens behov?</p> <p><i>Kompletterande fråga:</i> - Vilka förändringar avseende FBA:s samarbeten med andra myndigheter/organisationer skulle kunna öka bidragets relevans för insatsen?</p>	OECD/DAC:s riktlinjer	Synergier och samverkan
<p>Har FBA:s erfarenhetsåterföring till Regeringskansliet och andra myndigheter varit relevant?</p> <p><i>Kompletterade fråga:</i> - Vilken nytta har Regeringskansliet och andra myndigheter haft av FBA:s erfarenheter från EUMM?</p>	OECD/DAC:s riktlinjer	Erfarenhetshantering

Effekt		
Fråga	Källa	Underkategori
<p>Huvudfråga: Vilken effekt har FBA:s personalbidrag haft på EUMM?</p>	OECD/DAC:s riktlinjer	
<p>Hur har FBA:s utsända bidragit till att Regeringens prioriteringar fått genomslag på insatsen?</p> <p><i>Kompletterande frågor:</i> - Hur har FBA:s personalbidrag påverkat insatsens inriktning och genomförande i frågor såsom demokrati, mänskliga rättigheter, miljöhänsyn samt kvinnor, fred och säkerhet? - Hur har FBA:s personalbidrag påverkat utformningen av styrdokument? - Vad skulle FBA kunna göra för att understödja sina utsända att uppnå större effekt?</p>	Resultatstrategin	

<p>Hur har FBA:s utsända bidragit till att EUMM:s arbete att uppnå mandatets mål (dvs. normalisering, stabilisering, förtroendeskapande åtgärder och ge input till EU:s policyutveckling)?</p> <p><i>Kompletterande frågor:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Vilket eventuella mervärden har personalbidraget tillfört EUMM när det gäller områden som övervakning, rapportering, ledning och expertfunktioner? - Hur har FBA:s personalbidrag påverkat utformningen av styrdokument? - Vad skulle FBA kunna göra för att understödja sina utsända att uppnå större effekt? 	EUMM:s mandat	<p>Normalisering</p> <p>Stabilisering</p> <p>Förtroendeskapande åtgärder</p> <p>EU:s policyutveckling</p>
<p>Hur har FBA:s utsända påverkat EUMM att stärka demokratiska institutioner, öka respekten för rättsstaten och arbeta för mänsklig säkerhet?</p>	Resultatstrategin	<p>Demokrati</p> <p>Rättsstaten</p> <p>Mänsklig säkerhet</p>
<p>Hur har FBA:s personalbidrag verkat så att EUMM tar miljöhänsyn?</p>	Resultatstrategin	Miljöhänsyn
<p>Hur har FBA:s personalbidrag påverkat EUMM att arbeta för kvinnors deltagande i freds- och statsbyggande processer och minska könsrelaterat våld samt stärka implementeringen av säkerhetsrådsresolution 1325?</p>	Resultatstrategin	<p>Kvinnors deltagande</p> <p>Könsrelaterat våld</p>
<p>Har FBA:s personalbidrag resulterat i oförutsedda och kontraproduktiva effekter?</p>	OECD/DAC:s riktlinjer	Oförutsedda och kontraproduktiva effekter

Annex 2

Intervjuer

Personal i EUMM

Capacity Enhancement Coordinator (1)

Chief Planning and Evaluation Officer (1)

Deputy Field Office Chiefs (2)

Deputy Head of Mission (1)

Deputy Head of Operations Department (1)

Field Office Chiefs (3)

Head of Mission (1)

Head of Mission Support Department (1)

Head of Operations (1)

Human Relations and Administration Officer (1)

Human Rights Advisor (1)

Information Manager (1)

Monitors (9)

Operations Officers (2)

Reporting and Information Officers (2)

Security Liason Officer (1)

Watchkeeper (1)

Personal vid myndigheter och RK

Folke Bernadotteakademin (5)

Myndigheten för samhällets beredskap (1)

Polisen (1)

Utrikesdepartementet, enheten för säkerhetspolitik (2)

I denna rapport utvärderas Folke Bernadotteakademiens (FBA:s) personalbidrag till EU:s observatörsinsats i Georgien (EU Monitoring Mission in Georgia, EUMM) under 2015.

Utvärderingen utgår från Regeringens resultatstrategi för internationell civil krishantering och kriterierna måluppfyllnad, relevans och effekt. Rapporten analyserar myndighetens och personalbidragets arbete med rekrytering och personalförsörjning; utbildning; erfarenhetshantering; samarbete; kvinnor, fred och säkerhet samt effekt på insatsen.