



OECD/DAC CPPB riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet

- Erfarenheter från utvärdering av PRT Mazar-e-Sharif

CLAES NILSSON, MARKUS DERBLOM

Claes Nilsson, Markus Derblom

OECD/DAC CPPB riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet

- Erfarenheter från utvärdering av PRT Mazar-e-Sharif

Titel	OECD/DAC riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet: Erfarenheter från utvärdering av PRT Mazar-e-Sharif
Title	The OECD/DAC guidelines for evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding: Experiences from an evaluation of the PRT in Mazar-e-Sharif
Rapportnr/Report no	FOI-R--3206--SE
Rapporttyp/ Report Type	Metodrapport/ Method report
Månad/Month	Juli/July
Utgivningsår/Year	2011
Antal sidor/Pages	41 p
ISSN	ISSN 1650-1942
Kund/Customer	Försvarsmakten/Swedish Armed Forces
Projektnr/Project no	E11109
Godkänd av/Approved by	Göran Kindvall
FOI, Totalförsvarets Forskningsinstitut	FOI, Swedish Defence Research Agency
Avdelningen för Försvarsanalys	Division of Defence Analysis
164 90 Stockholm	SE-164 90 Stockholm

Förord

Denna rapport är en del i den pågående kunskapsutvecklingen kring nya former för uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser. Traditionella sektorsspecifika metoder har visat sig otillräckliga för utvärdering av civila, militära och civil-militära insatser i konfliktmiljöer. Unika faktorer i sådana miljöer samt ett tryck på aktörerna att röra sig bort från utvärdering av aktiviteter och output, och mot utvärdering av resultat och effekter, ställer nya krav på utvärderingsmetoder.

Försvarsmakten gav 2009 uppdraget till FOI att göra en utvärdering av verksamheten vid den Sverigeledda regionala enheten för säkerhet och återuppbyggnad (PRT) i Mazar-e-Sharif, Afghanistan. Uppdraget genomfördes också som ett ”metodförsök”, genom att ett relativt nytt och i militär verksamhet oprövat ramverk – *the OECD DAC Guidelines for Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities* (CPPB) (2007) – användes som grund för design och genomförande av utvärderingen. OECD/DAC är en auktoritet inom utvecklingsbiståndet och dess riktlinjer ligger till grund för många av världens största givares arbete med utvärdering.

Vid sidan av själva utvärderingsresultatet fanns det skäl att dokumentera erfarenheterna av att använda CPPB-riktlinjerna vid utvärdering av militär och civil-militär verksamhet – därav utgivningen av föreliggande rapport. Många har bidragit: I utvärderingsgruppen ingick förutom författarna till denna rapport också Jan Frelin, Katrin Lindén, Johan Tejpar, Claudia Baisini och Peter Nilsson. Jenny Lindoff, i egenskap av projektledare för *Ledning i Multifunktionella insatser*, har bistått med värdefulla råd och resurser. Författarna vill också tacka Sara Bandstein och E Anders Eriksson samt inte minst Kim Forss (Andante Evaluation) som genom granskning och kommentarer har bidragit till att förbättra innehållet avsevärt.

Författarna hoppas att rapporten kan tjäna som en plattform av erfarenheter som kan underlätta för andra som skall genomföra utvärderingar, men också som input till fortsatt utveckling av nya metoder för uppföljning och utvärdering i multifunktionella, fredsfrämjande insatser.

Juni 2011

Markus Derblom & Claes Nilsson, FOI

Sammanfattning

Ett viktigt steg i utvecklingen av metoder för uppföljning och utvärdering är att pröva deras ändamålsenlighet i insatsmiljö. Under 2009 fick FOI i uppdrag att utvärdera det svenska militära engagemanget i Afghanistan med hjälp av bl.a. OECD/DAC:s (*Organisation for Economic Co-operation and Development/ Development Assistance Committee*) riktlinjer för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet (*CPPB-Conflict Prevention and Peacebuilding*). Denna rapport diskuterar och analyserar erfarenheter från detta arbete och ger några reflektioner avseende användningen av CPPB vid utvärdering av militär fredsfrämjande verksamhet i komplexa konfliktmiljöer.

Utvärderingsteamet fann OECD:s kriterier till hjälp, särskilt vid identifiering av relevanta frågor och som en kontroll av relevanta aspekter i utvärderingen. OECD-metoden kan vara användbar vid utvärdering av såväl militär som civil fredsfrämjande verksamhet.

Nyckelord: Uppföljning och utvärdering, metoder för utvärdering, OECD:s riktlinjer, OECD/DAC:s vägledning rörande utvärdering av konfliktförebyggande och fredsbyggande verksamhet, CPPB.

Summary

An important step in developing methods for monitoring and evaluation is to apply available methods to real life evaluations. In 2009 FOI was given the task of evaluating Sweden's military engagement in Afghanistan using *inter alia* OECD/DAC's guidelines for evaluating conflict prevention and peacebuilding activities (CPPB). This report discusses and analyses the experience of using this method for evaluating military peace support engagements in complex conflict environments.

The evaluation team found the OECD criteria highly useful when conducting the evaluation, in particular in relation to identifying issues of relevance to the evaluation but also to function as a check-list to prevent neglecting other important areas. In general, the OECD method seems applicable to evaluations of both civilian and military peace activities.

Keywords: Monitoring and evaluation, methods for evaluation, OECD guidelines, OECD/DAC Guidance on evaluating conflict prevention and peacebuilding activities, CPPB

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund	7
1.2	Syfte	9
1.3	Disposition.....	9
2	Generella erfarenheter från tidigare forskning	10
3	OECD:s CPPB riktlinjer	12
3.1	Bakgrund och sammanhang	12
3.2	Översikt av riktlinjerna.....	14
4	Utvärdering av PRT MeS	18
4.1	Val av metod	18
4.2	Grundläggande överväganden	19
4.3	Planering och förberedelser	21
4.3.1	Definiera syfte och användning	22
4.3.2	Definiera omfattning.....	23
4.3.3	Genomför konfliktanalys	24
4.3.4	Definiera centrala utvärderingsfrågor	25
4.3.5	Överväganden avseende tid och resurser.....	27
4.3.6	Samordning med andra aktörer	28
4.3.7	Urval av utvärderingskriterierna	29
4.4	Genomförande av utvärderingen	31
4.4.1	Identifiera förändringsteorier	31
4.4.2	Hantera brister i referensmaterial	33
4.4.3	Datainsamling	34
4.4.4	Undersökning baserat på kriterier.....	35
4.4.5	Överblick	36
4.4.6	Slutförande och resultatöverföring.....	36
5	Sammanfattande diskussion	38
	Referenser	40

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Försvarsmaktens doktrin- och konceptutveckling fokuseras för närvarande bland annat på utveckling av civil-militära samordningsformer i fredsfrämjande insatser.¹ En särskild frågeställning i utvecklingen är hur formerna för uppföljning och utvärdering (eng. *Monitoring & Evaluation* (civ), *Assessment* eller *Assessment of Progress* (mil)) skall se ut i multifunktionella insatser.

Denna metodrapport är skriven inom ramen för FoU-projektet *Ledning i Multifunktionella Insatser*. Projektet har som övergripande syfte att stödja uppdragsgivaren Försvarsmakten med forsknings- och utvecklingsinsatser kring problemställningar som rör ledning i multifunktionella insatser² och i insatser som genomförs internationellt och i multinationell ram. Med hänsyn till prioriteringarna i Försvarsmaktens doktrin- och konceptutveckling fokuserar projektet för närvarande bland annat på uppföljning och utvärdering. Detta gäller främst *uppföljning och utvärdering i insatser*, och inte andra former av värderingar såsom exempelvis *lessons learned*-processen, insatsorganisationsvärdering eller certifiering och validering av förband.

I en promemoria från juni 2009³ redovisades arbetsläget med att utveckla former för uppföljning och utvärdering i fredsfrämjande insatser. Förutom en begreppsanalys diskuterades där hur försvarsmakten ser på utvärdering idag, baserat på en genomgång av existerande doktrin, stående stabsorder och

¹ De problem och möjligheter som underbygger utvecklingen återfinns bl.a. i koncept som *Effects-Based Approach to Operations* (EBAO) och relaterade militära frågeställningar. Försvarsmakten och FOI har i tidigare rapporter tydliggjort att EBAO betraktas som ett militärt koncept, och är en tolkning av hur det militära bidraget bör utformas för att stödja det övergripande förhållningssättet – *Comprehensive Approach* – vilket omfattar hela bredden av relevanta aktörer och instrument som engageras i komplexa, multifunktionella, fredsfrämjande insatser, över tid och på olika områden. Se bl.a. Nilsson C., Hull C., Derblom M. & Egnell R (2008). *Contextualising the Comprehensive Approach – the Elements of a Comprehensive Intervention*. FOI-R--2650--SE; samt *Försvarsmaktens utveckling av koncept för effektbaserade operationer efter Demo 06 Höst*. Försvarsmakten HKV 21100:70822 2007-06-26

² Med multifunktionella insatser avses här insatser med breda mandat där ett stort antal aktörer som fyller olika funktioner är närvarande. Dessa aktörer kan ha olika mandat, medel och metoder för att uppnå sina specifika mål i konfliktområdet. Multifunktionella insatser genomförs ofta i internationella miljöer med aktörer från olika länder och kulturer. För att kunna genomföra insatser på ett effektivt sätt i dessa miljöer finns det behov av att skapa en förståelse för vilka faktorer som är viktiga för att samverkan mellan olika aktörer, t.ex. civila myndigheter, organisationer och militära förband, ska fungera på ett bra sätt.

³ Nilsson, C., och Derblom, M.: *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser*. FOI Memo 2855, juni 2009.

liknande. Vidare redovisades ett antal civila koncept och metoder tillsammans med erfarenheter av deras användning, baserat på material från internationellt utvecklingssamarbete.⁴ Viktigare rekommendationer var att begreppsanalysen bör fortsätta, att samordningen av utvecklingsresurserna är viktig⁵, att internationell utveckling på området bör följas samt att en tydlig behovs- och intressentanalys behöver göras i Försvarsmakten, för att klargöra det faktiska behovet av utveckling.

I en annan FOI-rapport från 2009 diskuteras bl.a. begreppet *Purposeful Assessment*, eller ”målmedveten värdering”, och beskrivs som en nyckelkomponent i det svenska EBAO-konceptet.⁶ *Purposeful Assessment* syftar till att vidga den traditionella inriktningen av militär uppföljning och utvärdering. Denna anses vara kortsiktig, i för hög grad fokuserad på egen militär prestation och ej tillräckligt anpassad till multifunktionella miljöer och aspekter som långsiktiga effekter på aktuell konfliktodynamik. I rapporten analyseras både civila och militära koncept för utvärdering, bland annat *OECD DAC Guidelines for Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities (OECD/DAC CPPB)* från 2007. För att bredda värderingsbegreppet diskuteras principerna i CPPB för användning i uppföljning och utvärdering av militär verksamhet, tillsammans med andra principer och metoder som målfri utvärdering (eng. goal-free evaluation), utvärdering på flera nivåer (eng. multi-level assessment) och s.k. ”probing operations”.⁷

Ett viktigt steg i utvecklingen av metoder för uppföljning och utvärdering är att pröva deras ändamålsenlighet i insatsmiljö. Under 2009 fick FOI i uppdrag att utvärdera det svenska militära engagemanget i Afghanistan med hjälp av bl.a. CPPB-riktlinjerna. Denna rapport diskuterar och analyserar erfarenheter från

⁴ Bl.a. MNE 6 Objective 3.1 samt Nato HFM-185

⁵ För närvarande sker utveckling på detta område i flera grupper och projekt. Försvarsmaktens enhet för konceptutveckling (FMKE) strävar därför efter att samla utvecklingsresurserna i den s.k. *Arbetsgrupp Purposeful Assessment*, i vilken representanter från Försvarsmakten, FOI och FHS ingår. Arbetet skall bidra till utvecklingen av koncept (*enabling concept*) för uppföljning och utvärdering till stöd för EBAO (*analytical concept*) – och ytterst Comprehensive Approach. FOI följer även arbetet inom andra internationella samarbeten. I första hand har samarbete skett inom ramen för MNE6, där området uppföljning och utvärdering har givits stor prioritet. Konceptutvecklingen i MNE6 har gett viktiga ingångsvärden och kunskap som främjar den svenska utvecklingen av EBAO och närstående koncept. FOI deltar också inom ramen för NATO RTO (Research and Technology Organization) HFM- (Human Factors and Medicine) 185. Syftet med gruppens arbete är att skapa en förståelse för vilka krav som måste ställas på processer och verktyg för att kunna genomföra utvärdering i multinationella miljöer. Forskningsgruppens arbete bedrivs under tre år (2009- 2012).

⁶ Frelin, J.(2008), *Purposeful Assessment*. FOI-R--2718--SE

⁷ Frelin (2008). ”Probing operations” beskrivs där som *prövande operationer*, d.v.s. ”to challenge actors in the theatre in a way that will facilitate a response from the actor in question”.

detta arbete och ger några reflektioner avseende användningen av CPPB vid utvärdering av militär fredsfrämjande verksamhet i komplexa konfliktmiljöer.

1.2 Syfte

Syftet med rapporten är att sammanställa erfarenheterna av att använda OECD/DAC CPPB-riktlinjerna för design och genomförande av en utvärdering av den svensk-ledda enheten för säkerhet och återuppbyggnad (*Provincial Reconstruction Team*, PRT) i Mazar-e-Sharif (MeS) i Afghanistan under 2009. Utvärderingen beställdes av Chefen för Insatsstaben (C INS) i juni 2009, med anledning av det förändrade säkerhetsläget i norra Afghanistan, och avslutades i februari 2010.

Föreliggande rapport är en dokumentation av arbetsprocessen, och berör inte själva utvärderingsresultatet, vilket i det här fallet är sekretessbelagt. Eftersom utvärderingen i sig också tjänade som ett test av OECD DAC CPPB finns det skäl att dokumentera och reflektera över användningen av riktlinjerna i en särskild rapport utan begränsningar som kommer av sekretess.

1.3 Disposition

För att skapa en bättre bakgrund kring komplexiteten i de bakomliggande problemen i konceptutveckling avseende uppföljning och utvärdering inleds rapporten med en kartläggning av kända utmaningar på området samt erfarenheter från uppföljning och utvärdering för fredsfrämjande insatser i konfliktmiljöer i kapitel 2.

En presentation av OECD:s CPPB riktlinjer görs i kapitel 3. Kapitlet beskriver också den kontext inom vilken OECD:s arbete kring att utforma dessa utförts och varför metoden valts för utvärderingen av PRT MeS. Här görs också ett försök till kritisk reflektion kring riktlinjernas styrkor och svagheter samt behov av kompletterande utvärderingsmetoder.

Kapitel 4 beskriver arbetet med att utvärdera PRT MeS enligt riktlinjerna. Kapitlet beskriver både hur utvärderingen utformades (designfasen), hur den genomfördes (utvärderingsfasen och analysfasen) samt diskuterar resultatöverföring.

Kapitel 5 sammanfattar erfarenheterna av att använda sig av OECD CPPB vid denna utvärdering. Utgångspunkten är överväganden avseende dess tillämplighet vid utvärdering av militär fredsfrämjande verksamhet.

2 Generella erfarenheter från tidigare forskning

I tidigare FOI-rapporter⁸ har förutsättningarna för uppföljning och utvärdering i multifunktionella fredsfrämjande insatser diskuterats. Några av de viktigaste faktorerna är följande:

Det finns **idag en starkare betoning på utvärdering av effekter och resultat**, istället för aktiviteter och output⁹, vilket gör att uppföljning och utvärdering blir allt svårare. Det medför helt nya krav på utvärderingar och civila och militära organisationer.

Den **moderna insatsmiljön är komplicerad och snabbföränderlig**. Frågor kring anpassningsförmåga och förståelse för konfliktdynamiken blir därmed avgörande, även för uppföljning och utvärdering.

Uppföljning och utvärdering som fokuserar på mål, effekter och resultat förutsätter tydliga, referenssatta, mätbara mål som är möjliga att uppnå. I fredsfrämjande verksamhet är detta sällan fallet. **Övergripande mål som ”hållbar fred” är mycket svåra att utvärdera.**

Kausala samband mellan exempelvis en aktörs handlande och effekter eller förändringar i konfliktmiljön under fredsfrämjande insatser är svåra att leda i bevis. I multifunktionella miljöer blir det ännu mer komplicerat på grund av mångfalden aktörer och program. Det är slutligen mycket svårt att hitta ett normalläge, eller en baslinje, att mäta utveckling emot. Konfliktmiljöer är snabbt föränderliga och det kan vara svårt att beskriva hur ett normalt tillstånd ser ut när konflikten redan är igång.

Utvärderingar i konfliktmiljöer innebär dessutom alltid ett visst mått av fara vilket medför ett antal utmaningar. Det kan exempelvis vara svårt för utvärderare att få tillgång till den information som behövs och människor som deltar i undersökningar kan riskera att bli måltavlor när de samarbetar med insatsen.

Utvärdering av fredsfrämjande verksamhet kan inte ske åtskilt från den politiska eller organisatoriska kontext där resultaten skall användas. Därför

⁸ Nilsson, Hull, Derblom & Egnell (2008), och Nilsson & Derblom (2009) samt Frelin (2008). Se också Derblom, M; Frelin, J; Lindén, K; Nilsson, C; Tejpar, J: *Design av utvärdering för utvärdering av PRT Mazar-e-Sharif*. FOI-R--2802--SE, (2009).

⁹ Jmf den s.k. resultatkedjan (*input-aktivitet-output-effekt på kort och medellång sikt-effekt på lång sikt*) inom resultatstyrning, där önskade resultat och effekter bryts ned i en kedja av målsättningar, handling och resursanvändning med kausal, logisk relation till varandra. Se exempelvis Nilsson & Derblom (2009).

föreligger inte sällan olika tolkningar av resultatet, beroende på dess användning. Varje utvärdering i en konfliktmiljö är dessutom en intervention i sig själv, med egna potentiella konsekvenser och påverkan på situationen.

Avsaknaden av sektorsövergripande utvärderingsramverk innebär ett problem i multifunktionella insatser. Samverkan kring utvärdering, inklusive i den viktiga planeringsfasen, mellan civila och militära aktörer är därför viktig för att kunna bedöma framsteg i olika delar av en insats. En komplicerad fråga är hur utvärderingen kan omhänderta sektorsövergripande resultat och effekter. En militär insats är alltid en del av ett system av påverkan i en konflikt och det kommer att vara nödvändigt att titta på sektorer som normalt knyts till utvecklingsbistånd för att kunna säga något om insatsens effekter.¹⁰

¹⁰ Nilsson, Hull, Derblom & Egnell (2008), s. 65-70

3 OECD:s CPPB riktlinjer

3.1 Bakgrund och sammanhang

Som forskningsområde har uppföljning och utvärdering med inriktning på fredsfrämjande insatser varit tämligen underutvecklat. På senare tid har det dock vuxit fram en medvetenhet om vikten av utvärdering och därmed flera utvecklingsansatser. Drivkrafterna är bl.a. stark resultatorientering och krav på kostnadseffektivitet i samtida fredsfrämjande insatser, vilka i hög grad är multifunktionella. Breda mandat och en rad komplexa funktioner, t.ex. reformering av säkerhetssektor, stöd till freds- och försoningsprocesser, uppbyggnad av statsinstitutioner samt skapande av säkerhet kräver flera instrument – civila, militära och polisiära – som agerar parallellt i insatsen. Detta medför utmaningar för uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser, särskilt genom att de också genomförs i snabbföränderliga insatsmiljöer.¹¹

Fram till nu har civila aktörer, inte minst utvecklingsorganisationer, varit mest aktiva och arbetat med metodutveckling för uppföljning och utvärdering i konfliktområden. I högre grad än tidigare sker inom utvecklingssamarbete gemensamma utvärderingar mellan olika program och projekt.¹² En viktig orsak är att givare i högre utsträckning än tidigare arbetar nära partnerländer, och som en följd söker harmonisera procedurerna mellan sig, samt att de oftare samordnar biståndet med andra givare. Detta har medfört att givares aktiviteter och input inte lika lätt kan separeras från varandra, vilket i sin tur minskat utrymmet för enskilda uppföljningar och utvärderingar.¹³

OECD/DAC är en auktoritet på området och dess riktlinjer ligger till grund för många av världens största givares arbete med utvärdering.¹⁴ Genom sitt ramverk ”*Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*”, (här refererad till som CPPB) tog organisationen ett steg mot att försöka omhänderta de särskilda krav som utvärdering av fredsfrämjande verksamhet i konflikt- och postkonfliktmiljöer ställer samt de utmaningar som åtföljer mer komplexa och multifunktionella insatser och som beskrivs i kapitel 2. CPPB är ett av de mest flitigt refererade ramverken i litteratur som berör denna typ av utvärderingar.

¹¹ Harriman, D: *Uppföljning och utvärdering i multifunktionella insatser - Analys av militära organisationers problem och utmaningar samt förslag på civil-militära lösningar*. 2011, FOI-R--3207-SE

¹² OECD/DAC, *Joint evaluations: recent experiences and lessons learned and options for the future*, DAC Evaluation Network Working Paper, (2005), s. 8.

¹³ Harriman (2011)

¹⁴ Nilsson, Hull, Derblom & Egnell (2008), s. 67

Bakgrunden till utvecklingen av CPPB är kortfattat att ökningen av bistånd som riktas mot program och projekt som hanterar fred och säkerhet också ställer krav på bättre metoder för uppföljning av effektiviteten i denna typ av bistånd. Den miljö man verkade i och de problem man hanterade innebar nya utmaningar och existerande ramverk för utvärdering ansågs inte längre tillräckliga.¹⁵ Kraven som följde av ökad användning av bredare och mer samordnade strategier – *Whole-of-Government Approach* med OECD:s egna ord – skapade också ett behov av nya instrument för utvärdering.¹⁶

Riktlinjerna – som de ser ut idag – riktar sig i första hand till civila organisationer inom utvecklingsbistånd som verkar i konfliktmiljöer, men påtalar vikten av gemensamma utvärderingar med andra och mellan aktörer som är inblandade i fredsfrämjande verksamhet.¹⁷ CPPB identifierar och bryter också ner nyckelbegrepp för att öka förståelse och möjlighet till samverkan. De ger också mer praktiska råd avseende hur uppföljning och utvärdering bör planeras, genomföras och rapporteras. Ramverkets generella nivå medger stor flexibilitet och möjlighet till anpassning.

CPPB är dock inte en ”metod” i bemärkelsen konkret teknik eller process för utvärdering eller dess beståndsdelar. Däremot är det ett ”systematiskt tillvägagångssätt”, och kan därför i generellt språkbruk betraktas som en metod. Stödjande metoder för datainsamling, bearbetning och analys är nödvändiga komplement till riktlinjerna för att kunna genomföra en utvärdering. Här återfinns också en stor del av kritiken mot riktlinjerna i nuvarande utformning. Ramverket är alltjämt under utveckling, och många delar behöver konkretiseras för att kunna ge tillräcklig vägledning. Några av de centrala instrument som introduceras i CPPB, exempelvis ”förändringsteorier” (se 4.4.1), konfliktanalysens roll och de tilläggsriterier som föreslås (se 4.3.7), har i utvärderingskretsar angetts vara i behov av utveckling.¹⁸

Eftersom CPPB utgör ett av de första försöken att ta fram ett ramverk för utvärdering i multifunktionella fredsfrämjande insatser bedöms det vara av potentiellt stor nytta för Försvarmakten. Även om det ännu inte finns en tydlig behovsanalys gjord i Försvarmakten, så reflekterar senare tids militära konceptutveckling för utvärdering en allmän uppfattning om att dagens doktriner och metoder inte är anpassade för miljöer av den typ som bl.a. återfinns i Afghanistan. I en tidigare FOI-rapport har viktiga egenskaper hos utvärderingsmetoder identifierats, bl.a. möjligheten att utvärdera både önskade

¹⁵ OECD/DAC, *Guidance on Evaluating Conflict Prevention and Peacebuilding Activities*, (2008), s. 8

¹⁶ OECD/DAC CPPB (2008) s. 11

¹⁷ OECD/DAC CPPB (2008)

¹⁸ Workshop (OECD): *Conflict Prevention and Peacebuilding Evaluations and Policy Lessons*: Oslo, 16 and 17 februari, (2011)

och oönskade effekter, att möjliggöra utvärdering som bygger på såväl kvalitativa som kvantitativa metoder, samt att undvika att utvärderade faktorer blir så centrala i planeringen att de ersätter de egentliga målsättningarna och aktiviteterna (s.k. *goal substitution*).¹⁹

På uppdrag av USAID gjordes 2011 en genomgång av existerande utvärderingspraxis. Där konstaterades det att de allra flesta traditionella metoder förutsatte stabila och förutsägbara miljöer, vilket inte är fallet i fredsfrämjande insatser. Som rekommendation för vidare utveckling angavs två ansatser som mer lovande: s.k. teoribaserad respektive målfri utvärdering.²⁰ Båda dessa perspektiv återfinns i CPPB, men teoribasering ägnas betydligt mer uppmärksamhet än målfri utvärdering.

Metodförsök inom området ”uppföljning och utvärdering” är dock svårt, eftersom det ställer krav på stora mängder kontrollerad data.²¹ Att pröva riktlinjer och metoder i ett riktigt fall är därför nödvändigt.²²

C INS uppdrag till FOI att utvärdera verksamheten vid PRT MeS passade väl in i detta sammanhang. Det svenska bidraget till ISAF har sedan 2002 både vuxit och ändrat karaktär. Som komplement till den kontinuerliga uppföljning som sker, de utvärderingar som görs av ISAF och olika bilaterala bidrag samt den lessons learned-process som genomförs i samband med rotationerna, önskade Försvarsmakten ytterligare input till processen. Det fanns ett underliggande ifrågasättande om såväl insatsens lämplighet i sin helhet, som om det svenska bidragets sammansättning (om det är rätt eller inte). Frågor kring bl.a. relevans, effekter på kort och lång sikt, hållbarhet och samordning är centrala element i OECD-ramverket, och det överensstämde väl med inriktningen i uppdraget. CPPB är ett av få (om inte det enda) ramverk som specifikt försöker omhänderta de unika dragen i den verksamhet och den miljö där moderna fredsoperationer sker. Valet av CPPB för denna utvärdering var således naturligt, men prövades samtidigt inte mot andra möjliga alternativ.

3.2 Översikt av riktlinjerna

CPPB-riktlinjerna kan beskrivas i form av en process med ett antal steg och aktiviteter, vilka rör planering och förberedelser (*planning and preparing*),

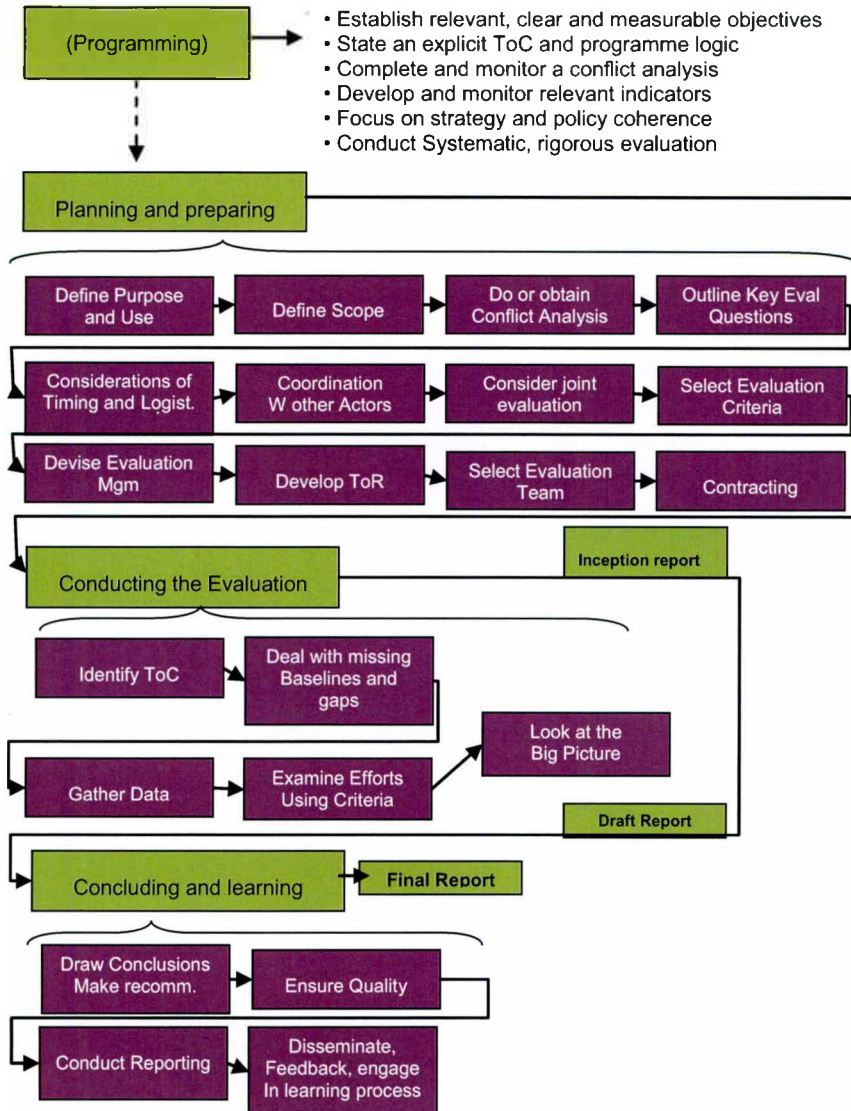
¹⁹ Frelin (2008)

²⁰ USAID (2011). *OTI – Monitoring and Evaluation Literature Review and Tools Development* (Produced by Channel Research, Belgium)

²¹ CPPB har varit uppe till diskussion och experiment i internationellt konceptutvecklingssamarbete (t.ex. MNE).

²² FOI deltar också i OECD-processen för att pröva och vidareutveckla ramverket. Erfarenheterna från denna utvärdering har överförts till OECD

genomförande (*conducting the evaluation*) samt slutsatser och omhändertagande av resultat (*concluding and learning*). Vid sidan av processen finns också ett antal grundläggande principer och överväganden redovisade, vilka har stor betydelse för hur utvärderingen utformas. Nedan återges en översiktsbild över processen. En mer detaljerad genomgång sker i kapitel 4, där varje steg diskuteras utifrån det specifika utvärderingsuppdraget.



Figur 1: *Den generella OECD CPPB-processen, författarnas illustration utifrån OECD CPPB*

Figur 1 ger ett skenbart linjärt intryck. Även om de övergripande stegen rimligen sker i en viss ordning, så kan tidpunkten för när de enskilda aktiviteterna genomförs variera. I praktiken så styr den specifika utvärderingens förutsättningar hur och när varje del kan genomföras. Det finns också skäl att återbesöka vissa aktiviteter under design och utförande. Utvärderingsprocessen bör tillåta dynamik och flexibilitet så att helheten blir så bra som möjligt. Eftersom denna utvärdering också var ett test av hur riktlinjerna genomlöpte försökte utvärderingsgruppen följa den föreskrivna processen, väl medvetna om att det i andra fall inte skulle vara möjligt. Under utvärderingens gång gjordes ändå tillbakablickar och intrycket är att vissa aktiviteter genomförs i princip löpande och parallellt under en utvärdering.

En utvärdering underlättas i enlighet med CPPB om den planeras redan i samband med att ett program eller en strategi skall formuleras (s.k. *programming*). Viktiga åtgärder är bl.a.:

- Att etablera tydliga och mätbara målsättningar
- Att formulera tydliga förändringsteorier och strukturerad programlogik
- Att genomföra och följa upp en konfliktanalys
- Att utveckla och följa ett antal relevanta indikatorer
- Att fokusera på strategier och samstämmighet mellan olika policies²³

Det är långt ifrån alla policys, program och projekt som har dessa förutsättningar inbyggda från början. Därför krävs ofta att mycket arbete läggs under design och genomförande av en utvärdering för att återskapa de viktigaste elementen ovan, för att på så sätt ge stadga till arbetet.

OECD-ramverket anger ett antal grundläggande principer som bör gälla för utvärderingar i allmänhet, bl.a. att de bör:

- **Vara resultatorienterade och använda sig av olika metoder** (*Mixed-method results-based approach*). Givet den komplexa miljön som utvärderare har att förhålla sig till är det viktigt att använda sig av olika (kvalitativa och kvantitativa) metoder i arbetet. Detta behöver inte innebära att det ska vara någon förutbestämd balans dem emellan utan snarare att man bör vara öppen för olika metoder beroende på kontexten.
- **Beakta "konfliktkänslighet"** (*Conflict Sensitivity*). OECD-ramverket understryker att trots de bästa intentioner kan program eller projekt i

²³ OECD/DAC CPPB (2008) s. 24

post-konfliktmiljöer också orsaka oönskade negativa effekter på sin omgivning.²⁴ Utvärdering i post-konfliktmiljöer behöver därför beröra det utvärderade programmets oönskade eller icke planerade effekter. Konfliktkänslighet gäller även den egna verksamheten, dvs. utvärderingen, och potentiella risker denna kan medföra i ett konfliktområde. Särskilt viktiga blir frågor kring timing, undersökningsdesign och frågor om skydd och etik (se nedan).

- **Beakta genderaspekter** (*Gender Awareness*). Det finns en bred förståelse för att aspekter som går att relatera till gender är av stor betydelse i konflikter och post-konfliktmiljöer. Utvärderingar bör därför utformas med en hög grad av medvetenhet om sådana faktorer. Ibland kan genderfrågorna i sig vara föremål för utvärdering.
- **Utformas med hänsyn till frågor om skydd och etik** (*Protection and Ethical Considerations*). Utvärdering i konfliktmiljöer måste ta hänsyn till frågor om skydd för såväl utvärderare, stödpersonal (tolkar, chaufförer etc.) som sagesmän. Riskanalys och finansiella resurser för åtgärder för att minimera risk bör ingå som en naturlig del av utvärderingsdesignen. Etiska överväganden måste också få påverka designen.

²⁴ Ofta associerat med "Do no harm"-begreppet.

4 Utvärdering av PRT MeS

Utvärderingen av PRT MeS kan delas in i tre faser: designfasen, utvärderingsfasen och analysfasen. Generellt kan sägas att faserna vid genomförandet snart gick in i varandra. Exempelvis förfinades intervjudesign kontinuerligt och frågor tillkom allteftersom. Både utvärderingsfasen och analysfasen väckte nya frågor och pekade på alternativa aspekter av utvärderingen som var viktiga att belysa. Nedan följer en genomgång av ett antal generiska steg som föreskrivs i CPPB. I dessa stycken diskuteras också arbetet med CPPB för utvärderingen av PRT MeS.

4.1 Val av metod

Valet av CPPB för utvärderingsuppdraget i Afghanistan gjordes i dialog med uppdragsgivaren. I syfte att anpassa riktlinjerna till den specifika kontexten för PRT MeS gjorde utvärderingsteamet inledningsvis två principiella tillägg: användning av s.k. målfri utvärdering ("*goal-free*" *evaluation*) för att bättre kunna svara på frågor kring oönskade eller oplanerade effekter, samt en högre grad av anpassning till utvärderingens användning (nyttobaserad utvärdering, eng. *utilization-focused evaluation*).

Utgångspunkten i målfri utvärdering är att oavsedda resultat av en insats eller projekt är lika viktiga som de avsedda. Målfri utvärdering innebär att man identifierar resultat och effekter av insatsen utan att ta hänsyn till vilka specifika mål insatsen har satt upp. På så sätt fokuserar man inte på de konsekvenser insatsen hoppas uppnå och undviker att använda samma logik i insatsen som den aktör man utvärderar. Utvärderaren skall ha minimal kontakt med personalen i insatsen för att inte påverkas. De frågor som ställs är "öppnare" än i andra typer av metoder för att skaffa ett så brett underlag som möjligt. Man jämför sedan de uppnådda effekterna med de behov som finns i insatsområdet och därigenom kan man uttala sig om resultaten. En nackdel med metoden är att den är arbetskrävande och tvingar utvärderaren att skaffa ett mycket brett underlag som är svårt att avgränsa.²⁵

I utvärderingen av PRT MeS var den ursprungliga idén att en del av teamet skulle genomföra en målfri utvärdering, och därmed i stor utsträckning arbeta avskilt från det övriga teamet. P.g.a. säkerhetssituationen gjordes dock bedömningen att det inte var möjligt att komma åt den typ av information som behövs i en målfri utvärdering. Istället gjordes en kompromiss där frågor om

²⁵ Church and Rogers, (2006): *Designing for Results: Integrating Monitoring and Evaluation in Conflict Transformation Programs*, s. 116 och 117

oavsedda effekter inkluderades i intervjuguiderna. Även i litteraturstudier och genomgång av relevanta dokument och planer söktes effekter som inte nödvändigtvis var planerade.

Nyttobaserad utvärdering, så som metoden användes i utvärderingen av PRT MeS, bygger i stor utsträckning på Michael Pattons arbete inom området.²⁶ Generellt kan man säga att den här typen av utvärdering syftar till att säkerställa att resultatet kommer beställaren till nytta. Även om detta borde vara självklart i varje utvärdering fäster man i nyttobaserade utvärderingar en större vikt vid denna aspekt. Uppdragsgivaren ska därmed involveras på ett tidigt skede och bland annat formuleras övergripande frågeställningar eller utvärderingsdesignen tillsammans med honom eller henne. En annan metod är att använda hypotetiska svar för att få en djupare förankring hos uppdragsgivaren.²⁷

I utvärderingen av PRT MeS pågick dialogen med uppdragsgivaren (C INS, Försvarsmakten) kontinuerligt. De centrala frågorna förankrades, liksom metoden som användes. Användningen av hypotetiska svar bedömdes vara en mycket värdefull metod för förankring. Uppdragsgivaren fick ett antal hypotetiska svar som tagits fram av personer med erfarenhet från insatsområdet och kunde därefter uttala sig om vilken typ av svar och rekommendationer, samt vilken nivå på dessa, som skulle vara användbara. Slutligen arbetade gruppen även med kund- och *stakeholder*-seminarium för att försäkra att utvärderingen nådde och förankrades hos de intressenter som har nytta av den.

4.2 Grundläggande överväganden

Utvärderingen av PRT MeS strävade efter att följa grundprinciperna för CPPB (se avsnitt 3.2 ovan) och några exempel på hur detta påverkade design och genomförande återges nedan:

Utvärderingen skall vara resultatorienterad och använda sig av olika metoder. Inriktningen för utvärderingen av PRT MeS följde detta väl. De centrala utvärderingsfrågorna hade fokus på effekter och resultat, och generellt användes både kvalitativa och kvantitativa metoder för insamling och bearbetning av data. Givet frågornas utformning och förutsättningarna i övrigt lades dock tonvikten på kvalitativa metoder (intervju- och litteraturstudiebaserad undersökning).

Utvärderingen skall beakta ”konfliktkänslighet”. För utvärderingen i Afghanistan integrerades element av konfliktkänslighet genom att en av huvudfrågorna direkt avsåg *oönskade* effekter. Tidigt i designfasen övervägdes

²⁶ Exempelvis Patton, MQ: *Utilization-focused evaluation*, (2008)

²⁷ Derblom, Frelin, Lindén, Nilsson & Tejpar (2009), s. 9

olika metoder för att kunna ge en bild av om, och i så fall på vilket sätt, oönskade effekter hade uppstått som ett resultat av verksamheten vid PRT MeS. Ett förslag var s.k. deltagande observation, vilket dock fick överges p.g.a. resurs- och säkerhetsskäl. Istället integrerades frågor kring oönskade effekter i intervjuerien som genomfördes både i Sverige och på plats i Afghanistan.

Utvärderingen skall beakta gendaspekter. För utvärderingen av PRT MeS var utgångspunkten i undersökningsdesignen att teamet skulle innehålla både män och kvinnor, och att gendaspekter skulle vara vägledande vid intervjuer i området. Under utvärderingsresan till Afghanistan var det en fördel att ha en kvinna på plats som lättare kunde interagera med afghanska kvinnor. Sannolikt har också tolkningen av resultaten och påföljande analys blivit rikare med en utvärderingsgrupp bestående av både män och kvinnor. Det finns flera exempel på utvärderingsresultat som rör genderfrågor i insatsen – resultat som sannolikt inte hade framträtt utan att gendaspekter hade beaktats vid design av utvärderingen och inkluderats i undersökningen. Exempelvis görs medvetna försök att stödja kvinnor i afghanska politiska fora och PRT MeS har kvinnor på befattningar som underlättar kontakten med afghanska kvinnor. Samtidigt visade utvärderingen bl.a. att arbetet med säkerhetsrådsresolution 1325 (*kvinnor, fred och säkerhet*) i Afghanistan uppfattas som kontroversiellt i vissa afghanska kretsar.

Utvärderingen skall utformas med hänsyn till frågor om skydd och etik. Utvärderingen av PRT MeS strävade efter att följa standardiserade etiska riktlinjer²⁸ för

- *systematisk undersökning*, vilket innebär att de bästa metoder som problemet och förutsättningarna i övrigt medger skall nyttjas och redovisas öppet så att resultatet kan granskas och kritiseras.
- *kompetens*, vilket innebär att utvärderingsgruppen skall ha relevant kompetens för att genomföra utvärderingen med tillräcklig kvalitet. Utvärderingsgruppen bestod av experter med kunskaper både om militär och civil krishantering och med sakkunskap om Afghanistan. Utvärderingen har också granskats av individer med gedigen bakgrund i utvärdering av svenska biståndsinsatser.
- *integritet*, vilket innebär att utvärderingsgruppen och processen skall vara fria från jäv och att alla förändringar skall redovisas öppet.

²⁸ American Evaluation Association: Guiding Principles for Evaluators, (2004). www.eval.org/Publications/GuidingPrinciples.asp . Se också Derblom, Frelin, Lindén, Nilsson & Tejpar (2009).

- *respekt för individen*, vilket innebär att människors liv, hälsa och intressen skall tillvaratas. För utvärderingen av PRT MeS har det bl.a. varit centralt att värna om uppgiftslämnarens säkerhet och integritet. Utvärderingen tillämpade därför rigoröst upplysningsregeln och avbrottsregeln.²⁹ Samtliga uppgiftslämnare fick det integritetsskydd de önskade, och alla intervjuer med afghanska kvinnor genomfördes av en kvinna i utvärderingsgruppen. Utvärderingen hade även en tydlig strävan att återge olika intressenters värderingar så ärligt som möjligt.
- *ansvar för det allmänna bästa*, vilket innebär att allmänintresset skall komma till tals i utvärderingen. Ett problem i sammanhanget är att utvärderingens resultat med nödvändighet är belagt med sekretess, och det kan därför inte delges fritt.

Nedan följer en beskrivning av CPPB-processen tillsammans med en genomgång av hur arbetet med utvärderingen av PRT MeS genomfördes.

4.3 Planering och förberedelser

Som tidigare nämnts underlättas utvärdering väsentligt om s.k. *programming* genomförs, vilket innebär

- att etablera tydliga och mätbara målsättningar,
- att formulera tydliga förändringsteorier och en strukturerad programlogik,
- att genomföra och följa upp konfliktanalys,
- att utveckla ett antal relevanta indikatorer samt
- att tydliggöra samstämmighet mellan strategier och olika policys.³⁰

Utvärderingsteamet noterade att ingen systematisk *programming* hade skett för PRT-insatsen och särskilt ingen för denna utvärdering. Därmed saknades mycket av ovanstående element, vart och ett viktigt för att kunna genomföra en utvärdering. Det främsta skälet är naturligtvis att utvärderingen inte var planerad från början. Utvärderingsteamet fick därför i designfasen lägga stora resurser på

²⁹ *Upplysningsregeln* innebär att på ett tidigt stadium upplysa berörda personer om vilka rättigheter de har och vad som gjorts – och kommer att göras – för att tillgodose dessa rättigheter. Man bör därvid också informera om vad som görs för att i det aktuella fallet förhindra skador och obehag i samband med insamling, bearbetning, arkivering och publicering. *Avbrottsregeln* går ut på att i förväg informera tilltänkta undersökningsdeltagare och uppgiftslämnare i ett projekt om att de har rättighet att avbryta sin medverkan utan att det medför några negativa följder för dem. Se Wiss, Å., & Ödlund, A: *Forskningsetik – En introduktion*. FOA-R--99-01233-170, december 1999.

³⁰ OECD/DAC CPPB (2008), s. 24

att själva försöka skapa en tillräckligt god grund av ovanstående element och förankra denna hos uppdragsgivaren.

Utan tydliga och mätbara målsättningar och strukturerad programlogik är det svårt att värdera exempelvis effekt. De centrala frågorna som utvärderingen skulle besvara byggde på antagandet att det som skulle genomföras och uppnås var känt. Brister i konfliktanalys leder till att det blir komplicerat att uttala sig om relevans i planerade program (en av de centrala frågorna var exempelvis ”gör PRT rätt saker?”, se vidare 4.3.4). En svår brist att hantera var avsaknad av förutbestämda indikatorer. Det var tids- och resurskrävande att försöka skapa en modell för att mäta den berörda verksamheten. Att identifiera lämpliga indikatorer och bestämma deras inbördes relevans för att besvara de övergripande frågeställningarna var mycket komplicerat. Det visade sig bl.a. i analysfasen att osäkerhet kring definitionen av valda indikatorer gav utrymme för olika möjliga tolkningar av data.

4.3.1 Definiera syfte och användning

Att definiera syftet med en utvärdering är helt grundläggande. Den första frågan i en utvärdering är dess syfte och hur resultatet skall användas. Syftet med utvärderingen av PRT MeS – vilket fastställdes i dialog med uppdragsgivaren – var att undersöka om inriktningen (uppgifter, målsättningar) av det svenska bidraget var ändamålsenligt och relevant, och i vilken utsträckning PRT MeS bidragit till en positiv utveckling i provinserna i sitt ansvarsområde. Detta förde i sin tur med sig en rad frågor om vad ”ändamålsenligt och relevant” betyder. Relevant för vem? I förhållande till vad? En viktig slutsats var att dessa frågor behöver definieras tidigt i processen och avvägningar av detta slag bör göras så tydliga och explicita som möjligt. Särskilt viktigt blir detta när man arbetar i stora utvärderingsteam för att tillse att man skapar en gemensam förståelse i gruppen.

Användning innebär att man tidigt bör diskutera hur utvärderingen ska användas och därefter göra den så ändamålsenlig som möjligt. OECD-ramverket ger några exempel på typiska användningsområden, bl.a. att lära och förbättra (*learning and improvement*) samt utvärdering som går ut på att se hur väl ansvarstagande har skett, vilka resultat som uppnåtts samt att dokumentera objektet (*accountability, control and documentation*).³¹ Utvärderingen av PRT MeS skedde under programmets gång och syftade till att stödja framtida anpassning av bidraget. Resultaten skall kunna utnyttjas för en eventuell översyn av inriktningen för PRT MeS.

³¹ OECD/DAC CPPB (2008), s. 26-27

Därutöver fanns ytterligare ett syfte och användningsområde: att pröva OECD-metoden för utvärdering av militär verksamhet i multifunktionella miljöer.

4.3.2 Definiera omfattning

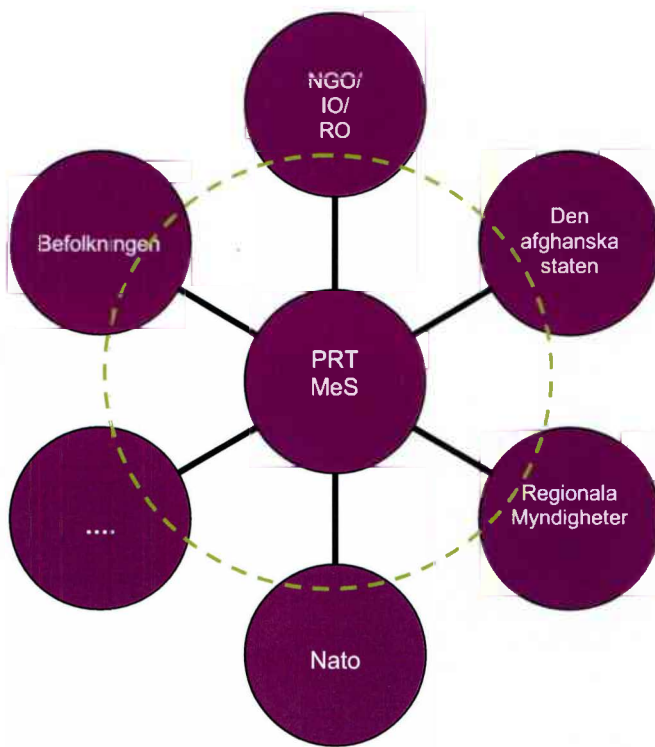
Det är enligt ramverket viktigt att i ett tidigt skede fastställa omfattningen på en utvärdering, bl.a. genom att tydligt beskriva centrala frågor, budget, tidsperiod, typ av intervention, geografisk omfattning och målgrupper. Det finns skäl att också bestämma sig för var på den s.k. resultatkedjan utvärderingen har sin huvudfokus.

Med hänsyn till syftet och de centrala utvärderingsfrågorna var utvärderingen av PRT MeS på program- och policynivå (även om bidraget i förhållande till ISAF snarast är en s.k. *single-agency response*). Givet att frågorna till stora delar berörde effekter av PRT-verksamhet, så låg också tonvikten på den senare delen av resultatkedjan (output-effekt-långsiktig effekt).³²

En utvärdering av insatser av den typ som PRT kan sägas representera, dvs. större insatser i komplexa miljöer med en stor mängd aktörer utan tydlig koordinering, kan lätt växa och bli ohanterliga. En tydlig avgränsning är därför nödvändig, både avseende det studerade objektet men även avseende när och hur en utvärdering ska levereras. Utvärderingen av PRT MeS blev efterhand tämligen omfattande. Detta var i och för sig inte överraskande men en viktig lärdom är att avgränsningar i den här typen av miljöer och verksamhet är svåra att göra. Under arbetets gång utkristalliserades vissa klara gränsdragningar men det tillkom också aspekter som var svåra att bortse ifrån. När det saknas en baslinje eller tidigare utvärderingar att jämföra med finns ett visst mått av osäkerhet som måste hanteras under arbetets gång. Vidare så kan arbetet med målfri utvärdering leda till att helt nya aspekter av en insats blir viktiga att analysera och det fokus på oavsedda effekter, som var en grund i utvärderingen, innebar att arbetet blev mer omfattande.

Systemet som utvärderades var PRT i sig själv, men i denna utvärdering var det helt avgörande att även studera dess interaktioner med omgivningen. PRT är en del av ett större, säkerhetsskapande system av multinationella och multifunktionella aktörer och initiativ med varierande grad av samordning (se figur 2). För att kunna uttala sig om PRT:ts effekter måste man även diskutera de aktörer som PRT:t verkar tillsammans med och/eller stödjer.

³² OECD/DAC CPPB (2008), s. 27



Figur 2: PRT i centrum

4.3.3 Genomför konfliktanalys

En av de svåraste utmaningarna med utvärdering av fredsfrämjande verksamhet är att både interventionen och utvärderingen i sig sker i konfliktmiljöer. Det är därför viktigt att utvärderingen grundläggs i en konfliktanalys. Konfliktanalysen används för att bedöma relevans, det vill säga om interventionen är rätt utformad med hänsyn till konfliktens viktigaste orsaker och skeenden, men också för att fastställa en baslinjereferens för att bedöma olika resultat eller förändringar i miljön. Detta kan ofta vara en tämligen svår uppgift. De frågor som en utvärdering ska besvara har inte nödvändigtvis adresserats i tidigare konfliktanalyser och risken är stor att utvärderare själva får pussla ihop en bild av de tillstånd man vill beskriva i sin baslinjeanalys.³³

³³ OECD/DAC CPPB (2008), s. 28, 29

Konfliktanalysen behöver inte nödvändigtvis genomföras av utvärderarna själva. Oftast finns det skäl att använda de analyser som finns inom det utvärderade programmet, eller som gjorts av andra experter på området.³⁴

För utvärderingen av PRT MeS sattes tidsperioden till 2006 (baslinje), då Sverige tog över ledningsansvaret för PRT:t från Storbritannien, fram till 2009 (då utvärdering genomfördes). En viktig input blev därför olika former av svenska, militära (eller civila) konfliktanalyser som gjorts vid viktiga steg under utvärderingsperioden. Utvärderingsperioden var relativt kort (3 år), varför det finns begränsningar avseende utvärdering av aspekter som hållbarhet samt effekter på lång sikt.

Övriga utmaningar med anledning av konfliktanalysinstrumentet är att det kan vara svårt att avgöra hur olika aktörers konfliktanalyser skall användas (i förhållande till varandra). För PRT-verksamheten var naturligtvis de militära analyserna centrala, men givet att PRT också är en del av ett större, multifunktionellt system, kan även analyser från viktigare samarbetspartners (Sida, *United Nations Assistance Mission to Afghanistan* (UNAMA), andra PRT ur ISAF) vara av intresse. Det fanns också en möjlig skillnad mellan analyser som gjorts hemma i Sverige och sådana som genomförts på plats i området.

Utvärderingsgruppen kunde konstatera att det var svårt att få tag på analyser som specifikt berörde det geografiska området som utgör PRT MeS ansvarsområde. I slutändan formade en blandning av olika underlag och källor konfliktanalysen för utvärderingen. Utvärderingsteamets arbete kom att handla om att sammanställa och komplettera konfliktanalyser som kunde fungera som baslinje och nulägesbeskrivning (periodens slut) för just denna utvärdering. Här finns också ett tydligt validitetsproblem: konfliktanalyser genomförs över tid av olika individer på olika platser i ett system, och givet moderna konflikters komplexa karaktär så spelar individuella val av innehåll och tolkningar stor roll. Konfliktanalys har en viktig roll i *programming* och för planering av utvärderingen. Om konfliktanalysen som används har gjorts för andra syften uppstår potentiellt problem i anpassning för nyttjande i utvärdering.

4.3.4 Definiera centrala utvärderingsfrågor

En utvärdering grundas på ett antal centrala frågeställningar som ska besvaras. Dessa ska följa naturligt ur syftet med utvärderingen. På den högsta abstraktionsnivån kan man säga att fredsfrämjande insatser bör utvärderas utifrån om (och hur) insatsen bidrar till en fredlig utveckling. Utifrån detta kan man

³⁴ OECD/DAC CPPB (2008), s. 28, 29

sedan dra ut ett antal frågeställningar på lägre nivåer.³⁵ Utöver detta föreskriver CPPB, som nämnts ovan, även att man tar hänsyn till oförutsedda effekter.

I utvärderingen av PRT MeS fastställdes de centrala utvärderingsfrågorna i dialog med uppdragsgivaren och var följande:

- Är den nuvarande inriktningen av PRT relevant?
- Gör PRT rätt saker?
- Vilka oavsedda effekter har PRT haft?
- Vilka avsedda eller önskade effekter har PRT inte uppnått?³⁶

Dessa bröts sedan ned till ett antal frågor som besvarades genom intervjuer och litteraturgenomgång. Ursprungligen gjordes tre olika grupperingar av frågor, baserat på om de riktade sig till intressenter i Afghanistan, Sverige (Försvarsmakten eller fältpersonal från andra myndigheter) eller övriga svenska intressenter (exempelvis vid regeringskansliet). Utvärderingsgruppen använde sig dock av i princip samma frågor vid olika intervjutillfällen i de fall respondenterna representerat samma funktion.

Som nämnts tidigare är det viktigt att man är tydlig och explicit i vad man menar med sina frågeställningar. Vad innebär exempelvis *relevans* i utvärderingen av PRT MeS? Detta är en svår fråga som bör lösas på ett tidigt stadium. De frågor som föreslås i CPPB är generiska och kan ge vägledning i utvärderingsarbetet. Samtidigt är det viktigt att i dialog med uppdragsgivaren vara öppen för andra frågor och intressen för att försäkra sig om att resultaten blir användbara och relevanta.

Bristen på förutbestämda indikatorer ledde till att utvärderingsgruppen tvingades välja en annan väg: de nedbrutna frågorna fick fungera som indikatorer när det gällde att besvara de centrala frågeställningarna. Därmed blev frågor som mätbarhet, svarsfrekvens och värdering och sammanvägning av olika svar mycket komplicerade, vilket medförde reliabilitets- och validitetsproblem. Samtidigt är grunden för nyttobaserad utvärdering *relevans* och *trovärdighet*, vilket leder till att reliabilitet och validitet också måste avgöras i ljuset av utvärderingens användning. Detta innebär att utvärderingen skall vara relevant i förhållande till uppdragsgivarens problem (tillräckligt valid) och trovärdig (tillräckligt reliabel) nog för att utgöra grund för handlande.³⁷

Utvärderingsteamet fick i hög grad basera sin analys på att identifiera huvudsakliga trender i den totala mängden data per fråga, snarare än att kunna

³⁵ OECD/DAC CPPB (2008), s. 29

³⁶ Derblom, Frelin, Lindén, Nilsson & Tejpar (2009), s. 7

³⁷ Patton, M Q (2008), s 394.

dra tydliga slutsatser utifrån mätbara indikatorer och mått. Där brister i reliabilitet och validitet uppstod, redovisades detta öppet i utvärderingsrapporten.

I utvärderingsdesignen omhändertogs frågor avseende reliabilitet och validitet genom att se till att en bredd av intressenter fick komma till tals, att se till att de representerade skilda perspektiv på PRT samt genom att triangulera såväl mellan forskare som mellan flera angreppssätt (litteraturstudie, intervjuer). Slutligen stod FOI:s kriterier för kvalitetsgranskning för att arbetsätt och resultat följde vetenskapliga normer. Relevansen i utvärderingen säkerställdes även genom regelbunden återkoppling med uppdragsgivaren.

4.3.5 Överväganden avseende tid och resurser

När och hur utvärdering skall ske i konfliktmiljöer styrs inte bara av allmänna tids- och resursförhållanden. Frågor kring konfliktkänslighet, skydd och etiska överväganden påverkar planering och genomförande.³⁸ För utvärderingen av PRT MeS fanns det flera faktorer som påverkade utformningen, bl.a. att:

- Landet genomförde val under 2009, vilket påverkade tillgänglighet hos olika individer
- Rotation av förbandet (FS17) skedde i november 2009, vilket innebar att utvärderingsteamet strävade efter att åka före rotationen för att kunna dra nytta av de kontakter och erfarenheter en rotation i slutet av sin tjänstgöring tillgodogjort sig. Detta styrde fältresans genomförande i tid och påverkade därmed annat projektarbete (förberedelser, genomförande av intervjuer i Sverige mm)
- Säkerhetssituationen förändrades till det sämre, vilket ställde krav på skydd av utvärderingsgruppen under fältstudien
- Behov av att minimera fältstudiens negativa påverkan på verksamheten vid PRT och andra frågor som rörde operationssekretess (OPSEC)
- Källors tillgänglighet
- Utvärderares tillgänglighet

Sammanfattningsvis gjorde dessa faktorer att utvärderingen tog längre tid och krävde mer resurser än vad som planerades från början. Sannolikt är detta ett mönster vi kommer att kunna se i andra utvärderingar i konfliktmiljöer och detta pekar på vikten av långsiktighet och god planering för att lyckas med uppföljning och utvärdering.

Resurserna fördelades enligt följande:

- Projektledning: ca 1 personmånad

³⁸ OECD/DAC CPPB (2008), s. 30, 31

- Utvärderingsdesign: ca 3 personmånader
- Litteraturstudie Afghanistan: ca 1 personmånad
- Datainsamling: 2 personmånader
- Analys och rapportering: ca 3 personmånader
- Seminarium för validering och resultatöverföring: ca 1 personmånad

Förutsättningen var dessutom att uppdragsgivaren (Försvarsmakten) stod för tillgång till relevant information, gav stöd med identifiering av relevanta sagesmän, erbjöd transport, skydd och logi i insatsområdet samt att de utsåg kontaktpersoner för samordning och synpunkter på rapporter under utvärderingens gång.

Ett skäl till att så stor del av den totala mängden resurser användes till utvärderingsdesign och rapportering var att utvärderingen också syftade till att pröva OECD DAC CPPB. Den långa designfasen gav möjlighet till en god genomgång av riktlinjerna, tid för komplettering med andra metoder och sannolikt också bättre precision i datainsamlingen. Tiden och tillgången till sagesmän i Afghanistan var begränsad, vilket ledde till brister i den totala datamängden och gav små möjligheter att till fullo förstå den lokala dynamiken.

4.3.6 Samordning med andra aktörer

I ökande grad arbetar olika aktörer tillsammans, i närheten av varandra eller med aktiviteter med ömsesidigt beroende av varandra i fredsfrämjande insatser. OECD-ramverket föreslår att utvärdering i multifunktionella miljöer skall överväga samordning med andra aktörer inblandade i olika former av program i området.³⁹

För utvärdering av PRT MeS var en god uppdragsgivardialog under utformningsfasen en styrka. Därigenom undveks duplicering – åtminstone inom uppdragsgivarens organisation. Samordningsaspekter (att göra utvärderingen tillsammans med andra aktörer i området) prövades i utvärderingsgruppen under designfasen. PRT är en del av ett större säkerhetsskapande system, där även andra program och aktörer påverkar utvecklingen. Försvarsmaktens insats i Afghanistan sker i nationell samverkan (med bl.a. Sida, UD, Polisen), internationell samverkan (med FN, Nato, EU) samt i viss grad med ickestatliga organisationer (med exempelvis Svenska Afghanistankommittén). Gemensam utvärdering bedömdes dock inte vara rimligt med de tidsförhållanden som rådde. Avsaknaden av en tydlig gemensam strategi för en samstämmig svensk insats i Afghanistan innebar vidare att förutsättningarna för en gemensam utvärdering var mindre goda. Uppdragsgivaren ansåg inte heller att det var nödvändigt, givet

³⁹ OECD/DAC CPPB (2008), s. 31, 32

fokus i utvärderingen. Istället omhändertogs frågan om PRT som del av ett större system genom att låta andra aktörer komma till tals i utvärderingen.

Utvärderingsgruppen nyttjade, där sådana fanns, också snarlika (avseende ämne, geografi) utvärderingar från internationella partners och biståndsaktörer.

Det går inte att bedöma om utvärderingen hade blivit bättre av en gemensam ansats. En möjlig nytta av att samordna utvärderingen med några av de andra aktörerna hade varit att få en bättre bild av hur ömsesidig påverkan ser ut. Ett indirekt resultat av en gemensam utvärdering hade också kunnat vara att den ömsesidiga förståelsen för varandras strategier och program förbättrades. Utvärderingen hade också potentiellt kunnat göras mer kostnadseffektivt och med tillgång till större mängd data.

4.3.7 Urval av utvärderingskriterierna

OECD:s utvärderingsramverk förespråkar utvärdering med hjälp av ett antal standardiserade kriterier. Nedan följer ett antal vägledande kriterier för utvärdering, vilka är användbara oavsett miljö eller utvärderad verksamhet:⁴⁰

- Relevans (*relevance*), representerar hur väl mål och aktiviteter i en intervention är anpassade till behoven i fredsbyggnadsprocessen
- Effektivitet – målpuppfyllelse (*effectiveness*), adresserar frågan om interventionen har nått sina målsättningar
- Effekt på lång sikt (*impact*), används för att se vilka positiva och negativa, primära och sekundära långsiktiga effekter och förändringar i konfliktmiljön en intervention leder till, direkt eller indirekt, medvetet eller omedvetet
- Bärkraft (Hållbarhet) (*sustainability*), prövar om den nytta en insats producerar – såväl sådan som har att göra med interventionens effekt (målpuppfyllelse) som dess effekter på lång sikt – är bestående i området även efter det att interventionen avslutats. Under detta kriterium studeras ofta riskkänslighet, hur väl ett lokalt ägarskap för en fortsatt positiv utveckling fungerar och om tillräckligt bärkraftiga (exempelvis ekonomiskt, institutionellt, personellt, administrativt) processer och institutioner som kan driva utvecklingen vidare har skapats
- Kostnadseffektivitet (*efficiency*), berör frågor kring hur effektivt resurser och inputs (pengar, expertis, tid etc.) omvandlas till resultat. Här undersöks också om alternativa verksamheter hade kunnat nå önskade resultat på ett mer kostnadseffektivt sätt

⁴⁰ OECD/DAC CPPB (2008), s. 33

För fredsfrämjande verksamhet i konfliktmiljöer har ett antal tilläggs-kriterier tagits fram:⁴¹

- Samstämmighet och samordning (*coherence and coordination*), där frågan är hur väl interventionen stämmer överens med övergripande nationella och internationella policys för området. En viktig del är också att titta på vilket mervärde som erhålls ur ökad samstämmighet och samordning
- Länkar (*linkages*), prövar samband mellan aktiviteter och policys på olika nivåer och över olika sektorer
- Täckning (*coverage*), inom vilket frågor kring balanserad nytta för olika mottagare och geografisk täckning av interventionen prövas
- Värdekonstans (*consistency with values*), representerar en prövning av hur ett program kan få negativa effekter i form av ökad splittring, förfördelning och liknande snarare än att det stödjer en fredlig utveckling i området

Inriktningen för utvärderingen av PRT MeS hade tonvikt på kriterier som relevans, effektivitet - måluppfyllelse, hållbarhet samt samstämmighet och samordning. Övriga kriterier var fortfarande användbara, men begränsades av de centrala frågorna och utvärderingens syfte (exempelvis kostnadseffektivitet, vilket inte var föremål för utvärdering) eller av förutsättningarna i övrigt (effekt på lång sikt är svårt att utvärdera med en utvärderingsperiod på endast 3 år). Även bärkraft är svårt att utvärdera under pågående insats, men här går det i alla fall att bedöma hållbarhet i de effekter som redan har uppnåtts eller är på väg att göra det. Det går också att studera de aktiviteter som syftar till att skapa hållbara förändringar. De exempel-frågor som anges i riktlinjerna under respektive kriterium prövades mot de centrala frågeställningarna och kunde i de flesta fall fungera som utgångspunkt för intervjufrågor och litteraturstudier.

Ett annat ramverk som användes för att skapa intervjufrågor var den s.k. *Do No Harm Handbook*.⁴² Utgångspunkten är att alla interventioner kan skapa oavsedda effekter, vilket måste beaktas vid planering inför ett program för att undvika negativa konsekvenser. Givet utvärderingens centrala frågor, blev aspekter kring konfliktkänslighet och *Do No Harm* viktiga, vilket också betonas i CPPB-riktlinjerna.

En viktig lärdom av utvärdering i sådana här miljöer är att det kan vara svårt att nå längre än att utvärdera output – de kortsiktiga resultaten. Eftersom det är

⁴¹ OECD/DAC CPPB (2008), s. 33, 39-45

⁴² Collaborative for Development Action (CDA): *The Do No Harm Handbook* (2004), <http://www.cdainc.com/dnh/docs/DoNoHarmHandbook.pdf>

problematiskt att hitta kausala samband och därmed tydliga effekter av en insats kan man tvingas nöja sig med att titta på vad som kommer ut ur insatsen under den period då konflikten gör det svårt eller omöjligt att genomföra djupare uppföljning och utvärdering. Detta kan vägas upp av att man använder fler och mer diversifierade indikatorer för utvärdering. Genom att sätta upp fler indikatorer och använda både kvalitativa och kvantitativa metoder kan man närma sig mer långsiktiga resultat av insatserna även om det är svårt att uttala sig om långsiktiga effekter. Beroende på mottagarens intressen kan det ändå vara relevant att åtminstone spekulera kring huruvida de strategier och planer man undersöker kan vara hållbara och vilka resultat de kan få på sikt.

4.4 Genomförande av utvärderingen

4.4.1 Identifiera förändringsteorier

I OECD:s ramverk förordas identifiering och användning av bakomliggande s.k. förändringsteorier (eng. *theories of change*) för att underlätta utvärdering av olika program eller projekt. Förändringsteorier beskriver explicit länken mellan inputs, aktiviteter och förväntade outputs och effekter i resultatkedjan. En förändringsteori beskriver i idealfallet också vilka antaganden om kausala samband mellan aktiviteter och policy och effekter på övergripande fredsbyggande mål som finns bakom förhållningssätt och planer. I allmänhet är en förändringsteori en sammanställd utsaga om hur och varför utförarna tror att ett visst initiativ kommer att förändra konfliktsituationen till det bättre.

Förändringsteorier har använts även i militär verksamhet, om än i experimentella sammanhang (bland annat i *Multinational Experiment 5*). Överlag har användningen välkomnats, och det har anmärkts att övergripande förändringsteorier har en intellektuell gemenskap med *commander's intent* och liknande militära planeringselement. Identifierade möjliga fördelar är exempelvis att förändringsteorier stimulerar till en experimentell approach och dynamisk förändring av planen i fredsfrämjande insatser. Givet att förändringsteorier är explicita narrativ så kan de också vara av potentiellt värde i extern och intern strategisk kommunikation (Varför är vi här? Vad gör vi, och vad vill vi åstadkomma?) och för att underlätta samordning mellan olika aktörer. Förändringsteorier kan också användas för att lätt brieфа en plan, eftersom de omfattar det logiska resonemanget bakom planens antaganden

Förändringsteorier kan finnas på flera nivåer och bör generellt vara formulerade som enkla antaganden av typen *om vi gör x, så förväntar vi oss att y inträffar* eller *om y inträffar, så kan effekten z på lång sikt förväntas*. Inte sällan finns det en övergripande förändringsteori på hög nivå, som i sin tur bygger på en mängd olika teorier och antaganden om kausala samband på lägre nivå.

Inom området fredsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet får utvärderare själva identifiera, formulera och värdera förändringsteorier om den verksamhet som skall utvärderas, eftersom dessa ofta är implicita, utforskade och oprövade.⁴³ I många fall är målsättningar ottydligt uttryckta eller tvetydiga, baslinjereferens oklar och planer saknar indikatorer för att mäta deras framgång. Riktlinjerna ger heller ingen egentlig vägledning om hur en utvärdering skall hantera flera olika och inte nödvändigtvis samstämmiga förändringsteorier i och kring det som skall utvärderas. Därutöver är förändringsteorierna nära kopplade till uppfattningen om konfliktorsaken (eng. *theory of conflict*), vilket i sin tur ofta är en komplex och svårbestämd blandning av drivkrafter (antaganden om förändring kan bara komma ur ett antagande om vad som driver konflikten).

Istället får man många gånger leta efter teorierna i de förhållningssätt och metoder som olika aktörer tillämpar, i förmågorna hos dem som utför arbetet samt i de individuella beslutsfattarnas (exempelvis militära chefers) handlingsmönster. Där teorier saknas bör utvärderare försöka urskilja planens logik och förankra den med utförarna, genom att kartlägga inputs, outputs och effekter och den inbördes relationen mellan dessa. Därmed skapas en bättre grund för att utvärdera huruvida de strategier som används är logiska och effektiva.

Den eller de förändringsteorier som ligger bakom PRT-insatsen i Mazar-e-Sharif var inte sammanställda och explicita. Utvärderingsteamet försökte därför urskilja förändringsteorier och förankra detta med uppdragsställaren och PRT-representanter. Ett antal viktiga inputs för detta arbete identifierades, bl.a.

- a) Policies och planer för insatsens existens (propositioner, regeringsbeslut mm)
- b) Militära planer (OPLAN, såväl svensk som ISAF)
- c) Allmänt förhållningssätt (doktrin), särskilt för s.k. *Counter-Insurgency* (COIN)

Den viktigaste källan var de militära planerna. Olika nivåer av planer (ex ISAF och PRT) gav vid handen ett antal olika problem och målsättningar samt hur man ska uppnå dem. Dessa kunde sedan pusslas ihop till att beskriva en sorts förändringsteori. Vid utvärderingen av PRT MeS var dessa planer och policys av olika skäl länge svårtillgängliga för utvärderingsgruppen vilket försvårade utvärderingen avsevärt. Även detta pekar på vikten av att tidigt i planeringsprocessen planera för utvärdering. Bland annat bör man arbeta för att skapa spårbarhet i processerna och tydlighet i planverken.

⁴³ Bygger på OECD/DAC CPPB (2008), s. 35

Vidare studerades militär doktrin⁴⁴ som en möjlig del av förändringsteorin. I dialog med företrädare för PRT i Mazar-e-Sharif framkom det att insatsen till övervägande del skulle kunna beskrivas som s.k. *Counter-Insurgency* (COIN – sve. upprorsbekämpning).⁴⁵ Sverige och den svenska Försvarsmakten saknar egen doktrin på området, men 2006 utkom en amerikansk COIN-doktrin, baserad på erfarenheterna från Irak och Afghanistan, med långtgående förändringsförslag avseende förhållningssätt och strategier i dessa typer av miljöer. COIN-doktrinen lägger bl.a. stor vikt vid lokalt ägarskap, användning av en bredare palett av instrument och samordning av militära och civila insatser, legitimitet för demokratiskt vald administration samt skydd av befolkningen som främsta prioritet för insatserna. Genom att dra ut dessa centrala aspekter kunde fler delar läggas till pusslet av förändringsteorierna.

Slutligen studerades också propositionstexter för att få de strategiska (svenska) målsättningarna. Dessa påverkar på ett övergripande plan insatsen och styr de långsiktiga målsättningarna samt påverkar hur man ska nå dit. Tillsammans utgjorde dessa underlag tillräcklig information för att formulera och beskriva den eller de förändringsteorier som styrde insatsen i PRT MeS. Denna bedömdes senare ligga i linje med flera av de mer pressande utmaningar som återfinns i regionen. Utvärderingen hade dock inte möjlighet att testa huruvida alternativa förändringsteorier hade varit mer relevanta vilket skulle vara ett intressant bidrag i kommande utvärderingar.

4.4.2 Hantera brister i referensmaterial

Eftersom utvärdering i konfliktmiljöer ibland stöter på problem i form av otydliga eller kontrasterande policys, målsättningar och aktivitetsplaner, tvetydiga eller obefintliga förändringsteorier, få eller inga indikatorer, brister i baslinjeinformation och liknande, får utvärderare använda antaganden och alternativa metoder för att hantera dessa brister.⁴⁶

Utvärderingsgruppen försökte hantera de brister i material som identifierades på olika sätt i studien av PRT MeS. En tämligen bred litteraturstudie genomfördes

⁴⁴ Generellt handlingsmönster, förhållningssätt och metoder i militär verksamhet uttrycks normalt i form av *doktrin*. Doktrin definieras i svenska Försvarsmakten som "ett formellt uttryck för den kunskap och de föreställningar som utgör den viktigaste grunden för det militära försvarets agerande". Doktrin är den generella delen av den strategi som tillämpas, medan den specifika delen återfinns i de planer och policys som tas fram, bland annat baserat på doktrin, för en specifik insats. Försvarsmakten saknar en specifik doktrin för fredsfrämjande verksamhet, men de doktriner som finns utgivna skall kunna användas i alla typer av insatser.

⁴⁵ Derblom, Frelin, Lindén, Nilsson & Tejpar (2009), s. 38. Intervjuerna under arbetet med utvärderingen visade dock att åsikterna gick isär avseende huruvida insatsen var en COIN-insats eller ej.

⁴⁶ Bygger på OECD/DAC CPPB (2008), s. 36

och ett stort antal referenser användes för att skapa en så god bild av konflikten som möjligt. Konfliktanalysen byggde därför i stor utsträckning på sekundära källor. De verkliga utmaningarna låg dock i att besvara frågor som hade att göra med effekter, både kort- och långsiktiga. Det krävs en djup förståelse och ett mycket brett urval av källor för att kunna påvisa kausala samband. För att uppnå en sådan förståelse behöver ett utvärderingsteam sannolikt spendera relativt lång tid i insatsområdet med god tillgång till material och intervjupersoner. Om detta inte är möjligt kan en väg framåt vara att titta på alternativa indikatorer på framgång eller effekt. Exempelvis kan man titta på lägre nivåer av input och output för att göra en *uppskattning* av effekter. En slutsats efter utvärderingen av PRT MeS är att man inte bör underskatta de resurser som krävs för att genomföra en relevant utvärdering av en fredsfrämjande insats. Inte heller bör man underskatta vikten av att tidigt i processen arbeta med tydliga avgränsningar och definitioner.

4.4.3 Datainsamling

*'Post-conflict situations teem with all types of information: rumours, conjectures, half-truths, first-hand, second-hand, and third-hand information, misinformation and sometimes, too, the right information, at the right time to the right people. Interests and agendas of all kinds, concerns over survival and recovery, daily pressures and hopes for a better future affect the dissemination of information in many different ways. Adding to the confusion, few international staff are likely to speak the local languages and radio and television services may be patchy or non-existent.'*⁴⁷

Datainsamling i konfliktmiljöer är generellt komplicerat. Pålitliga data är svårtillgängliga, och det finns ofta mycket felaktig information i omlopp. Bristen på baslinjedata eller information från kontinuerlig uppföljning kan bero på att engagemanget har varit intermitterat, att personal roterar ofta, att handlingar och annan dokumentation inte upprättats eller t o m förstörts, eller att de system som skall följa upp situationen har varit bristfälliga. Det finns också andra problem, som exempelvis fysiska, politiska eller säkerhetsrelaterade hinder för att utvärderarna skall nå fram till viktiga intervjupersoner. En annan utmaning är det faktum att interventioner i konfliktmiljöer ofta lider av tidsbrist och drivs av tillfälliga möjligheter, vilket reducerar benägenheten att dokumentera olika aktivitetens bakgrund, syfte och innehåll.⁴⁸

⁴⁷ Citat från japanska Utrikesdepartementet och UNDP 2002, ur OECD/DAC CPPB (2008)

⁴⁸ Bygger på OECD/DAC CPPB (2008), s. 36-39

Dessa utmaningar var högst påtagliga i utvärderingen av PRT MeS, både nationellt och i fält. I Sverige var det svårt att hitta och få tillgång till relevant material, inte minst p.g.a. sekretess. Försvarmaktens system för att arkivera och sedermera identifiera relevanta planverk och andra underlag är bristfälligt, vilket försvårade utvärderingen. Miljön i Afghanistan spelade också stor roll i datainsamlingen. Utvärderingsteamet fick stor hjälp av den svenska kontingenten på plats, bland annat med transport, boende och skydd. Utan ett sådant stöd är det mycket svårt att genomföra en utvärdering i konfliktmiljö. Teamet fick också hjälp med att komma i kontakt med intervjupersoner. Samtidigt gjorde säkerhetsläget (och i viss mån tidsbristen) det svårt att träffa lokalbefolkningen och representanter från civilsamhället, vilket påverkade utvärderingen negativt. I insatser med breda mandat som inkluderar utveckling och återuppbyggnad är uppfattningen hos befolkningen en nyckel till framgång.

Brister i datainsamlingen hanterades bland annat genom att vissa svar på nedbrutna utvärderingsfrågor fick redovisas som ofullständiga. Istället för att dra alltför långtgående slutsatser måste man vara öppen med det material som faktiskt varit tillgängligt och utifrån detta dra de slutsatser som är möjliga att dra. Vid ett seminarium som hölls efter fältresan testades ett antal bedömningar och slutsatser på experter och intressenter inom området.

4.4.4 Undersökning baserat på kriterier

Som tidigare nämnts var samtliga OECD-kriterier i någon mening relevanta för utvärderingen av PRT MeS, men med en viss tonvikt på kriterier som relevans, effektivitet (måluppfyllelse) samt samstämmighet och samordning (se 4.3.7).

Även om inte alla kriterier slutligen användes i analys och intervjuarbete bedömdes de av utvärderingsgruppen vara högst användbara, inte minst i designfasen. Genom att "tvingas" fundera över, och i viss mån utvärdera, de olika kriterierna identifierades nya frågeställningar och vinklar på problemet. Utvärderingsgruppen fick också en möjlighet att tidigt motivera sina avgränsningar. Kriterierna användes som vägledning vid nedbrytning av de centrala frågorna till intervju- och analysfrågor. Samtidigt var det tydligt att kriterierna måste anpassas till den specifika kontexten för att vara användbara. Att definiera kriterierna är centralt om de ska ge stadga åt en utvärdering.

Att bedöma måluppfyllelse eller framsteg kräver generellt att i någon mening mätbara indikatorer finns framtagna eller lätt kan identifieras och utvecklas. Under designfasen hanterades bristen på för utvärderingen användbara indikatorer kopplade till verksamheten vid PRT pragmatiskt. Nedbrytningen av frågor under respektive kriterium gav upphov till en "frågebänk" som också fick tjäna som indikatorer. Detta ställde till särskilda problem under sammanvägning och analys av data. Frågorna lämnade utrymme för olika tolkning av svaren, och det fanns en obalans i hur mycket data som kunde samlas in under respektive

”indikator”. Det blev därmed svårt att väga samman, jämföra och vikta olika frågors betydelse för de övergripande frågorna. Genom tydligare riktlinjer för hur lämpliga indikatorer kan utvecklas hade detta steg tagit betydligt kortare tid i anspråk och sannolikt givit en högre grad av reliabilitet (CPPB-ramverket saknar sådana riktlinjer i sin nuvarande utformning).

Ett alternativ som övervägdes under designfasen var ramverket *Measuring Progress in Conflict Environments* (MPICE), vilket tagits fram i USA (US Army och US Institute for Peace) för att bättre stödja bl.a. utveckling av indikatorer.⁴⁹ Ramverket är dock omfattande och i huvudsak på en högre systemnivå avseende målsättningar än PRT. Osäkerheten i om MPICE var relevant för utvärderingen tillsammans med en känd kritik mot MPICE – att det lätt driver upp kraven på mängden data som måste samlas in – medförde att ramverket inte nyttjades.

4.4.5 Överblick

OECD-ramverket anger att utvärderingar också måste beakta övergripande faktorer som graden av engagemang och tryck från det internationella samfundet i stort på mottagarlandets regering eller stridande parter. Det kan också finnas anledning att se utanför sitt eget system och betrakta andra givarländers och organisationers förhållningssätt och program i situationen där den utvärderade interventionen sker.⁵⁰

Det finns uppenbara svårigheter med att utvärdera endast en del av en stor insats, vilket var fallet i utvärderingen av PRT MeS. I Afghanistan pågår mängder med insatser, program och projekt samtidigt som påverkar miljön och konflikten. Utvärderingen fokuserade på PRT MeS men hade blivit ofullständig utan en bredare analys. Utvärderingen tog därför hänsyn till den bredare insatsen (se figur 2) för att kunna utvärdera PRT MeS. Detta var viktigt inte minst i arbetet med konfliktanalysen och förändringsteorin.

4.5 Slutförande och resultatöverföring

I samband med slutfasen av en utvärdering skall slutsatser dras och rekommendationer ges. Dessa skall vara välargumenterade, relevanta och anpassade till de tänkta användarna av resultatet. Utvärderingen måste vara tydlig med vad man har kommit fram till och hur detta har gått till samt redovisa eventuella brister i materialet.⁵¹

⁴⁹ Frelin (2008), s 18.

⁵⁰ Bygger på OECD/DAC CPPB (2008), s. 45, 46

⁵¹ Bygger på OECD/DAC CPPB (2008), 47-49

I utformningen av utvärderingen av PRT MeS diskuterade utvärderingsgruppen flera potentiella instrument för att öka kvaliteten och säkerheten i underlaget, bl.a. genom att tillämpa nyttobaserad utvärdering, där slutanvändaren och kontexten där resultatet av utvärderingen skall användas står i centrum. En viktig aspekt här är att det kan finnas fler användningsområden för en utvärdering. Detta bör tydliggöras tidigt i processen för att säkerställa hög användbarhet.

I ett tidigt skede diskuterades preliminära slutsatser och rekommendationer med representanter för den utvärderade verksamheten (dvs. både individer med PRT-erfarenhet och från Försvarmakten generellt) vilket föll väl ut. Uppdragsgivaren fick ett antal möjliga slutsatser presenterade och utifrån detta kunde man diskutera på vilken nivå slutsatserna borde ligga, hur konkreta de skulle vara samt hur de skulle formuleras. Under dialogen diskuterades också slutanvändningen av utvärderingen och hur denna skulle kunna påverka innehållet i rapporten. Uppdragsgivaren betonade att det som eftersträvades var långtgående rekommendationer för förändring där så bedömdes relevant. Ingen särskild hänsyn skulle tas till eventuella svårigheter att implementera rekommendationerna, ej heller till att rekommendationerna kunde bli obekväma.

Slutrapporten har också – förutom att gå igenom normala kvalitetssäkringsprocesser – granskats av individer med kunskap om utvecklingsbistånd och återuppbyggnadsverksamhet för att säkerställa att dessa aspekter har hanterats på ett rättvisande sätt.

Ett svårt – men avgörande – steg är resultatöverföring till olika relevanta målgrupper hos uppdragsgivaren. Utvärderingsgruppen erbjöd sig därför att vara med under en eventuell implementeringsfas efter det att rapporten och resultaten överlämnats, i syfte att underlätta förståelse och förankring i den utvärderade verksamheten. En stor utmaning var att rapporten var sekretessbelagd, vilket försvårade bredare spridning. Därutöver finns det alltid en risk att slutsatser och rekommendationer blir obekväma – trots att utvärderingen inte värderat individer och individuella resultat.

Utvärderingsgruppen genomförde ett flertal presentationer för berörda intressenter efter utvärderingens slutförande, vilket var en viktig del i överlämnandet av rapporten.

5 Sammanfattande diskussion

Allmänt

CPPB är fortsatt under utveckling. Användningen av riktlinjerna har utgjort ett test av nya former för utvärdering i multifunktionella fredsfrämjande insatser. Liknande försökstillämpningar – av CPPB eller andra motsvarande ramverk – är nödvändiga för områdets utveckling.

CPPB kan vara användbart för såväl militär som civil verksamhet. Ramverket är övergripande, vilket både tillåter och kräver flexibel tillämpning. Dialog över sektorer och organisationsgränser avseende utvärdering torde därmed också kunna underlättas. Det finns dock viktiga element som behöver konkretiseras ytterligare (exempelvis förändringsteori, konfliktanalysens roll och utveckling av indikatorer).

CPPB behöver kompletteras med konkreta tekniker och processer för utvärdering. Exempel på sådana kan återfinnas inom fält som *teoribaserad* respektive *målfri utvärdering*

Att genomföra utvärderingar som fokuserar på effekter är resurskrävande och tar tid. Detta bör inte underskattas. För att kunna uttala sig om förändring och effekt, särskilt i snabbt föränderliga konfliktmiljöer, krävs att man avsätter tillräckliga resurser för utvärdering.

Designfas

OECD:s kriterier är till hjälp, särskilt vid identifiering av relevanta frågor och som en kontroll av relevanta aspekter i en utvärdering. Några av de specifika tilläggskriterierna i CPPB-ramverket är sannolikt avgörande för utvärdering av fredsfrämjande verksamhet.

Att använda förändringsteorier stärker utvärderingen. Att tydligt formulerade förändringsteorier är ett viktigt stöd för utvärdering är självklart, men även arbetet med att försöka fastställa förändringsteorier i verksamhet där sådana inte är explicita skapar en bra möjlighet att gå igenom faktiska målsättningar, aktiviteter och samband med andra aktörer. Det visade sig dock svårt att identifiera entydiga förändringsteorier i denna utvärdering. Snarare var de många, implicita och otydliga.

CPPB är användbart för att kompensera för brist på programmering. Utvärderingen av PRT MeS planerades inte som en del av insatsen. Programlogik och förutsättningar i övrigt för utvärderingen fick återskapas under designfasen, vilket var tids- och resurskrävande. Särskilt gällde detta arbetet med att fastställa av baslinjereferenser, återskapa konfliktanalyser och målsättningar samt utveckla indikatorer. Ramverket bistod i att identifiera de viktigaste

elementen i designen, men hade också brister avseende konkreta riktlinjer för vissa steg.

Konfliktanalyser som överensstämde med utvärderingens fokus saknades eller var inte tillgängliga. Detta försvårade utvärderingsarbetet avsevärt och var inte minst tidskrävande. Utvärderingsgruppen fick skapa en konfliktanalys utifrån ett stort och delvis disparat underlag.

Fredsfrämjande verksamhet i konfliktmiljöer har få givna och entydiga indikatorer och benchmarks. CPPB ger begränsad vägledning för hur utveckling av indikatorer skall ske. Detta kan leda till att data som samlas in blir svårtolkad och öppen för delvis motstridiga tolkningar i ett utvärderingsteam. Det är av stor vikt att en diskussion förs om detta tidigt i utvärderingsdesignen. Nedbrytningen av frågor under respektive kriterium gav i detta fall upphov till en "frågebank" som också fick tjäna som indikatorer. Detta ställde till särskilda problem under sammanvägning och analys av data. Tydligare riktlinjer för hur lämpliga indikatorer kan utvecklas hade kunnat spara tid och öka reliabilitet.

Genomförande

Det behövs ett brett referensmaterial för att genomföra den här typen av utvärderingar där intervjuer utgör den primära källan. I konfliktsituationer finns en mängd olika intressen och beroenden som gör att dessa inte kan stå ensamma.

Tillgång till information och nyckelpersonal är avgörande för en utvärderingsdesign, genomförande och slutförande. En stor del av relevanta planer, policys och rapporter för militär fredsfrämjande verksamhet är sekretessbelagda och kan vara svårtillgängliga. Kombinerat med en komplicerad konfliktmiljö, hög personalrotation i centrala befattningar i de olika insatserna samt ett mycket begränsat fokus på *programming* i insatsplanering skapas svåra förutsättningar för uppföljning och utvärdering.

Resultatöverföring

Användarfokusering (som i nyttobaserad utvärdering) är lovande. En tidig dialog med uppdragsgivaren kring hypotetiska svar som utvärderingen kunde ge hjälpte bl.a. till att klargöra förväntad nivå och innehåll i resultaten. Att bredda kretsen av intressenter för resultatet hade kunnat förstärka detta ytterligare.

Löpande dialog, stakeholder-seminarium, resultatredovisning och efterföljande föredragningar är en viktig del av användarfokusering. Utvärderingsgrupper bör erbjuda sig att ta ansvar för att även bistå under överföring och eventuell implementering hos uppdragsgivaren, för att öka möjligheterna till användbarhet och nytta.

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



FOI
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarsanalys
164 90 Stockholm

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

www.foi.se