



Utvärdering av Folke Bernadotteakademins personalbidrag till SMM Ukraina

Samuel Bergenwall och Jerker Hellström

FOI-R--4402--SE

FEBRUARI 2017



Samuel Bergenwall och Jerker Hellström

Utvärdering av
Folke Bernadotteakademins
personalbidrag
till SMM Ukraina

Bild/Cover: Katrin Lindén

Titel	Utvärdering av Folke Bernadotteakademins personalbidrag till SMM Ukraina
Title	Evaluation of the Folke Bernadotte Academy's personnel contribution to SMM Ukraine
Rapportnr/Report no	FOI-R—4402—SE
Månad/Month	Februari/February
Utgivningsår/Year	2017
Antal sidor/Pages	42
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Folke Bernadotteakademien/Folke Bernadotte Academy
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik
FoT-område	
Projektnr/Project no	E1357
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 Bernadotteakademins (FBA) personalbidrag till OSSE:s observatörsinsats i Ukraina (OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM Ukraine) under 2016. Utvärderingen utgår från fem områden i regeringens resultatstrategi för internationell civil krishantering: rekrytering och personalförsörjning; utbildning; kvinnor, fred och säkerhet; erfarenhetshantering samt samverkan.

Utvärderingen bedömer att målen är delvis uppfyllda för samtliga områden. I flera fall påverkar dock faktorer bortom FBA:s kontroll möjligheterna till fullständig måluppfyllnad. Det finns samtidigt tydlig potential för FBA att utveckla sitt bidrag till SMM.

Nyckelord: Civil krishantering, SMM, OSSE, FBA, Folke Bernadotteakademien, Ukraina.

Summary

This report evaluates the personnel contribution of the Folke Bernadotte Academy (FBA) to the OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine during 2016. The evaluation is based on five criteria in the Swedish Government's Result Strategy for International Civilian Crisis Management: recruitment and personnel supply; education/training; women, peace and security; lessons learned and follow-up processes; and cooperation.

The evaluation comes to the conclusion that the goals have been partly met. In many cases, however, factors outside of FBA's control are affecting the possibilities to fully fulfil the objectives. Meanwhile, FBA has clear potential to further develop its contribution to SMM.

Keywords: Civilian crisis management, SMM, OSCE, FBA, Folke Bernadotte Academy, Ukraine

Innehåll

1	Inledning	8
1.1	Syfte	11
1.2	Metod, kriterier och material	12
1.2.1	Utvärderingskriterier	12
1.2.2	Intervjuer och analysfrågor	14
1.3	Avgränsningar	14
1.4	Disposition.....	14
2	Rekrytering och personalförsörjning	15
2.1	Ett uppskattat personalbidrag	15
2.2	Rekrytering till centrala tjänster.....	16
2.3	Rekrytering till stödfunktioner.....	18
2.4	Stöd vid rekryteringsprocessen.....	18
2.5	Samarbete.....	18
2.6	Sammanfattning.....	19
3	Utbildning	21
3.1	Insatsförberedande utbildning.....	21
3.2	Utbildning om kvinnor, män, barn och utsatta grupper	22
3.3	Utbildning av andra länders personal i insatsen	22
3.4	Samarbete.....	22
3.5	Sammanfattning.....	23
4	Kvinnor, fred och säkerhet	24
4.1	Öka andelen svenska kvinnor i internationell civil krishantering.....	24
4.2	Något större andel kvinnor än insatsens genomsnitt.....	25
4.3	Tjänster som ger störst möjlighet att verka för kvinnors behov	25
4.4	Motsvara kvinnors andel i respektive yrkesgrupp i Sverige.....	26

4.5	Samarbete	26
4.6	Sammanfattning	26
5	Erfarenhetshantering	27
5.1	Former för erfarenhetsöverföring	27
5.2	Samarbete	28
5.3	Sammanfattning	28
6	Resultat och rekommendationer	30
6.1	Resultat	30
6.1.1	Samverkan	30
6.1.2	Rekrytering och personalförsörjning	30
6.1.3	Utbildning	31
6.1.4	Kvinnor, fred och säkerhet	31
6.1.5	Erfarenhetshantering	31
6.2	Rekommendationer	32
6.2.1	Samverkan	32
6.2.2	Rekrytering och personalförsörjning	32
6.2.3	Utbildning	33
6.2.4	Kvinnor, fred och säkerhet	34
6.2.5	Erfarenhetshantering	34
	Referenser	37
	Annex 1: Analysfrågor	38
	Annex 2: Organigram, SMM	40
	Annex 3: Intervjuer	42

1 Inledning

Den 21 mars 2014 fattade de 57 medlemsstaterna i Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) ett konsensusbeslut om att etablera en civil särskild observatörsinsats i Ukraina (Special Monitoring Mission to Ukraine, hädanefter SMM). SMM:s uppgifter är enligt mandatet bl.a. att inhämta information och rapportera om säkerhetssituationen och mänskliga rättigheter i landet; etablera kontakter med aktörer i det ukrainska samhället och skapa förutsättningar för dialog; samt att samverka med OSSE i Wien och andra aktörer inom det internationella samfundet (se tabell 1).¹

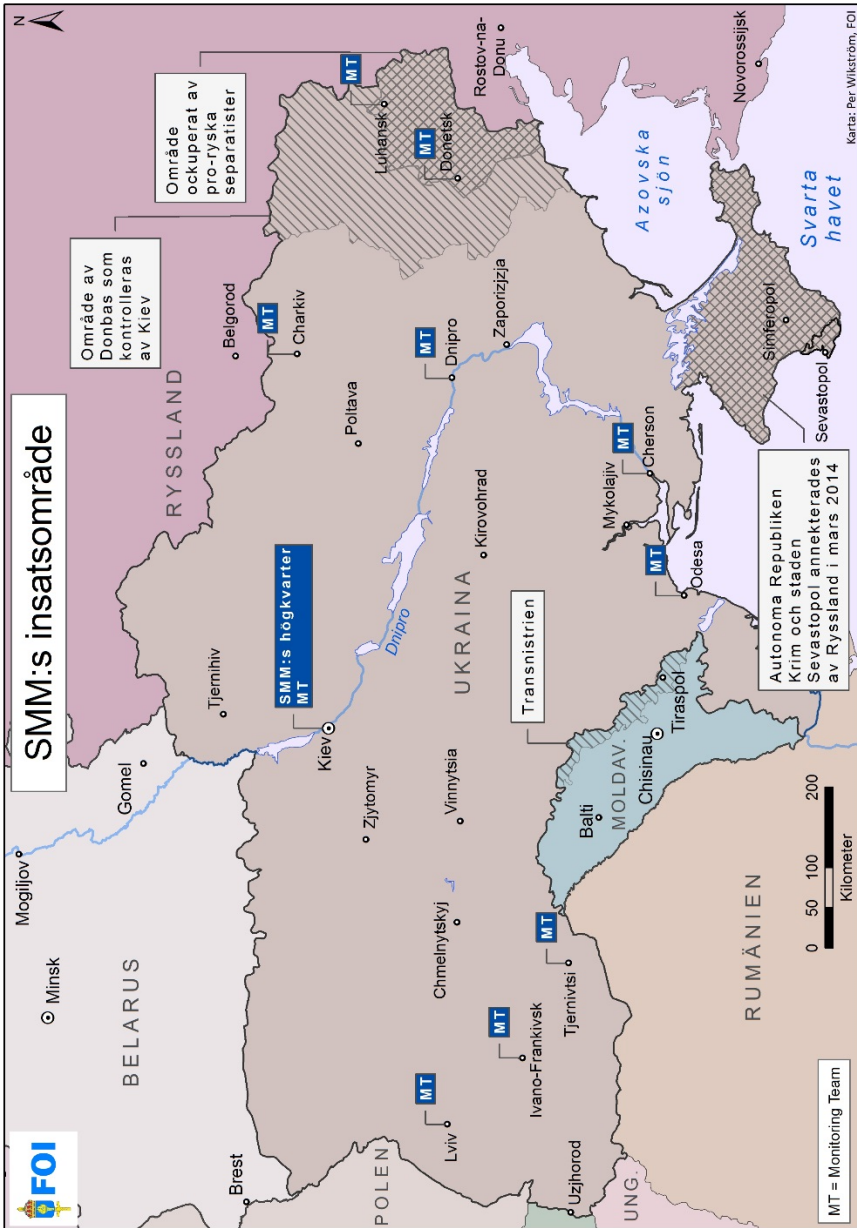
Insatsen består av närmare 700 obehäpnade civila observatörer från drygt 40 av OSSE:s medlemsstater samt drygt 300 ukrainska lokalanställda. SMM:s insatschef (*Chief Monitor*) har mandat att utöka insatsen till totalt 1000 observatörer. Därutöver arbetar närmare 100 internationella utsända i insatsledning, som rådgivare och analytiker m.m.

Insatsens mandat omfattar Ukrainas hela territorium. SMM har sitt högkvarter i Kiev och har tio *Monitoring Teams* (motsvarande fältkontor) i Ukrainas tio största städer: Tjernivtsi, Dnipro, Donetsk, Ivano-Frankivsk, Charkiv, Cherson, Kiev, Luhansk, Lviv och Odesa. Insatsen har även ett antal s.k. hubbar (*Patrol Hubs*) och *Forward Patrol Bases*, som sorterar under fältkontoren. Majoriteten av SMM:s utsända verkar i östra delen av landet; närmare 600 observatörer arbetar för närvarande i regionerna Donetsk och Luhansk.

Mandatet för OSSE:s särskilda observatörsinsats har förlängts tre gånger sedan mars 2014. Det nuvarande mandatet sträcker sig fram till den 31 mars 2017. I december 2016 bestod insatsen av 682 observatörer, varav 16 procent var kvinnor. SMM finansieras genom medel från samtliga deltagande stater i OSSE, enligt en fördelningsnyckel som reglerar ländernas bidrag till OSSE:s fältverksamhet, samt genom frivilliga bidrag.²

¹ OSCE, "OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine: The Facts", december 2016.

² Regeringen, "Verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under helåret 2015 och första halvåret 2016", 6 oktober 2016.



Tabell 1. SMM:s uppgifter enligt mandatet³

- Gather information and report on the security situation in the area of operation;
- Establish and report facts in response to specific incidents and reports of incidents, including those concerning alleged violations of fundamental OSCE principles and commitments;
- Monitor and support respect for human rights and fundamental freedoms, including the rights of persons belonging to national minorities;
- In order to fulfil its tasks, to establish contact with local, regional and national authorities, civil society, ethnic and religious groups, and members of the local population;
- Facilitate the dialogue on the ground in order to reduce tensions and promote normalization of the situation;
- Report on any restrictions of the monitoring mission’s freedom of movement or other impediments to fulfilment of its mandate;
- Co-ordinate with and support the work of the OSCE executive structures, including the High Commissioner on National Minorities, the OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and the OSCE Representative on Freedom of the Media, in full respect of their mandates, as well as co-operate with the United Nations, the Council of Europe and other actors of the international community.

I december 2016 fanns 18 svenska observatörer i missionen.⁴ Av dessa var nio utsända från FBA (varav två kvinnor) och nio från polismyndigheten (varav fyra kvinnor). Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har under 2016 haft utsända i insatsen, men hade i december inga sekunderade till SMM. I december 2016 var sju av FBA:s nio utsända stationerade i Donbas-regionen (Donetsk och Luhansk *Monitoring Teams*). Övriga två var baserade i Kiev och Charkiv. Det svenska personalbidraget är medelstort och var i december 2016 på 15:e plats bland totalt 44 utsändande nationer (se tabell 2).

³ OSCE, “OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine: The Facts”, December 2016.

⁴ Ibid.; OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), “Status Report as of 7 December 2016”.

Tabell 2. Utsända observatörer till SMM per stat (7 december 2016)⁵

USA	67	Spanien	12
Storbritannien	41	Kroatien	11
Ryssland	39	Schweiz	11
Rumänien	34	Irland	10
Bosnien och Hercegovina	32	Turkiet	10
Polen	32	Serbien	9
Tyskland	30	Slovakien	9
Bulgarien	28	Vitryssland	8
Ungern	26	Estland	7
Finland	23	Georgien	7
Moldavien	23	Lettland	6
Italien	21	Belgien	4
Makedonien	20	Kazakstan	4
Grekland	19	Nederländerna	3
Sverige	18	Portugal	3
Österrike	16	Tadzikistan	3
Kanada	16	Armenien	2
Norge	16	Litauen	2
Tjeckien	15	Montenegro	2
Kirgizistan	15	Albanien	1
Frankrike	13	Azerbajdzjan	1
Danmark	12	Slovenien	1

1.1 Syfte

Utvärderingen syftar till att bedöma måluppfyllnad avseende FBA:s bidrag till SMM i Ukraina under 2016 givet målen i regeringens resultatstrategi för internationell civil krishantering 2014-2017 (hädanefter resultatstrategin).⁶ Fokus i utvärderingen är på fem områden i resultatstrategin:

- rekrytering och personalförsörjning;
- utbildning;
- kvinnor, fred och säkerhet;

⁵ OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), "Status Report as of 7 December 2016."

⁶ Resultatstrategi för internationell civil krishantering, bilaga till regeringsbeslut 2014-09-11 (UF2014/56358/UD/SP).

- erfarenhetshantering;
- samverkan.

Utvärderingen är ämnad att utgöra ett underlag till resultatkontroll, t ex vad gäller årsredovisning och återrapportering, och utveckling av FBA:s verksamhet, såsom doktrin- och policyutveckling.

1.2 Metod, kriterier och material

För att kunna utvärdera måluppfyllnad avseende FBA:s personalbidrag till SMM krävs tydliga utvärderingskriterier. Dessa är hämtade från resultatstrategin. FOI och FBA har enats om att fokusera på de fem områdena ovan.

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 inhämtad från FBA och SMM.

Utvärderingen bedömer måluppfyllnad för varje tematiskt område utifrån tre utfall: uppnått, delvis uppnått samt ej uppnått. Bedömningen ”uppnått” ges i de fall där FBA:s bidrag har levt upp till samtliga kriterier; ”delvis uppnått” ges då man levt upp till de flesta av kriterierna, men inte samtliga; och ”ej uppnått” ges om man levt upp till färre än hälften av kriterierna.

En granskare med metodexpertis på FOI, Michael Jonsson, involverades i syfte att kontrollera utvärderingens resultat och relevans. Förutom FOI:s interna granskningsprocess gavs FBA möjlighet att kontrollera fakta i rapporten för att säkerställa resultatens riktighet och rimlighet. Bedömningarna i utvärderingen är däremot till fullo FOI:s, och FBA har inte haft möjlighet att påverka dessa.

1.2.1 Utvärderingskriterier

Utvärderingen bedömer måluppfyllnad utifrån följande kriterier i resultatstrategin:

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
- Sekundering till centrala tjänster, såsom chefsbefattningar, kärnfunktioner samt personal till utbildningsprogram, ska prioriteras

- Stödfunktioner ska generellt utgöra 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 ungdomars samt speciellt utsatta gruppers särskilda behov
- Om regeringen så anger ska utbildningsinsatsen ske för andra än den egna personalen, som icke-svensk personal i EU-, FN- och OSSE-insatser

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- och statsbyggande processer
- Myndigheterna ska följa säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet i genomförandet av insatserna

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

1.2.2 Intervjuer och analysfrågor

Utvärderingens analysfrågor har formulerats utifrån områdena och kriterierna ovan och har anpassats efter intervjupersonernas funktioner och organisatoriska tillhörigheter. Analysfrågorna återfinns i annex 1.

Utvärderingen baseras till stor del på intervjuer med personal sekunderad av FBA till SMM. Under november och december 2016 har totalt 30 personer intervjuats. Intervjuer genomfördes med personal i SMM under en resa till Kiev mellan den 7 och 9 december 2016. Informationsinhämtningen i Ukraina kompletterades med intervjuer i Stockholm.

Vidare genomfördes intervjuer med personal på FBA, polismyndigheten, utrikesdepartementet, Sveriges OSSE-delegation, OSSE:s sekretariat samt Sveriges ambassad i Kiev.

Utvärderingen har dessutom tagit del av dokumentation från FBA, såsom sekunderades slutrapporter och utbildningsmaterial, samt statistik.

1.3 Avgränsningar

Tidsmässig avgränsning: Av tids- och resursskäl begränsas utvärderingen till 2016.

Analytisk avgränsning: Denna utvärdering undersöker måluppfyllnad för fem specifika områden i resultatstrategin. Syftet är att utvärdera FBA:s bidrag till SMM, *inte* att utvärdera insatsen i sig eller huruvida den har uppfyllt mandatet. Utvärderingen syftar heller inte till att bedöma FBA:s personaltid ur ett politiskt eller strategiskt perspektiv.

1.4 Disposition

I kapitlen två, tre, fyra och fem utvärderas FBA:s personaltid utifrån kriterier som rör måluppfyllnad för rekrytering och personalförsörjning; utbildning; kvinnor, fred och säkerhet; samt erfarenhetshantering. Samverkan analyseras inom ramen för varje område.

I kapitel sex summeras det sammantagna resultatet. I kapitlet presenteras därefter rekommendationer som kan vara av nytta för FBA:s vidareutveckling av bidraget till SMM.

2 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 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 rekryteringsförarbetet.

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.

2.1 Ett uppskattat personalbidrag

Under intervjuerna framkom generellt en positiv bild av de FBA-utsända. Resultatet av FBA:s rekrytering av utsända till SMM uppfattas ha motsvarat behov av olika kategorier av personal i insatsen och därmed bidragit till insatsens arbete med att uppnå mandatets mål.

Många av de FBA-sekunderade uppgav att de känner sig stolta över sina kollegor och att de gör ett bra jobb. Vidare har många av de FBA-utsända observatörerna under stationering tilldelats ansvarsuppgifter såsom *Reporting Officer*, *Acting Deputy Hub Manager*, patrullchef och biträdande patrullchef.

Att FBA har sekunderat förhållandevis många kvinnor och civila uppfattas också ofta som positivt av intervjupersonerna. Detta då de flesta utsända till insatsen är män med militär och polisiär bakgrund. I takt med att insatsen i ökande grad har efterfrågat militär kompetens har det blivit svårare att sekundera civila och kvinnor (se kapitel 4).

Det råder delade meningar om huruvida FBA bör fokusera på rekrytering av personer med militär eller civil bakgrund. Vissa av de intervjuade menar att FBA bör göra mer för att öka andelen kvinnor och civila i personalbidraget och därigenom verka för svenska prioriteringar, såsom stärkt jämställdhet och

mänsklig säkerhet. Andra tycker att FBA bör fokusera mer på att rekrytera personer med militär bakgrund, givet insatsens behov, även då detta kan leda till en lägre andel kvinnor i personalbidraget.

Det ska dock noteras att utvärderingen av tidsskäl inte kunnat göra några intervjuer med andra länders utsända i östra Ukraina där de flesta FBA-sekunderade är verksamma.

2.2 Rekrytering till centrala tjänster

Enligt resultatstrategin ska FBA prioritera personal till chefsbefattningar, kärnfunktioner, utbildningsprogram och andra centrala tjänster. För att kunna avgöra om FBA har lyckats med att rekrytera till centrala tjänster i SMM under 2016 behövs en definition av vilka tjänster som kan anses vara centrala.

Eftersom resultatstrategin inte specificerar vilka tjänster som är centrala har FBA behövt göra en egen kategorisering, där man definierar observatörstjänster som ”övriga centrala tjänster”.⁷ I och med att FBA under 2016 enbart har sekunderat observatörer samt en *Team Leader* till insatsen, kan således samtliga utsända anses inneha centrala positioner utifrån denna definition.⁸ Om däremot tjänsten som observatör inte definieras som central har FBA enbart en sekunderad central tjänst (som *Team Leader*) per december 2016. Det finns heller ingen prioriteringsordning mellan de olika centrala tjänsterna, exempelvis att en position i insatsledningen bör prioriteras framför en observatörstjänst.

I intervjuer framkommer att det råder stor diskrepans i synen på vilka tjänster i SMM som ger störst inflytande. Medan vissa anser att de enda centrala tjänsterna finns på SMM:s högkvarter, menar andra att generella observatörstjänster har stor direkt inverkan på insatsmiljön och därmed bör ses som centrala.

FBA har under 2016 nominerat 18 kandidater till SMM, bl.a. till chefsbefattningar och kärnfunktioner på högkvarteret, såsom genderrådgivare (*Gender Advisor*), etikrådgivare (*Ethics Advisor*), *Deputy Head of Operations*, *Head of Reporting and Political Analysis*, *Reporting Officer*, *Information Management Officer*, och *Team Leader* på fältkontorsnivå. Två av kandidaterna har under 2016 rekryterats av SMM till tjänster som *Team Leader* respektive *Patrol Hub Leader* (som FBA kommer att sekundera till från och med januari 2017) och ytterligare två som observatörer. Utöver positionen som *Team Leader* har ingen av de sökta chefsbefattningarna och kärnfunktionerna ovan tillsatts med FBA-sekunderade. För vissa av tjänsterna är rekryteringsprocessen i skrivande stund dock inte avslutad.

⁷ FBA, Sekundering till strategiska civila tjänster i internationella insatser, Promemoria, 2015-04-17, Dnr: 1.1.2-14-00709, bilaga 2: definition av tjänster.

⁸ *Team Leader* innebär en chef för något av SMM:s tio fältkontor (Monitoring Teams).

FBA har således fortfarande inte sekunderat till chefsbefattningar, kärnfunktioner, eller utbildningsprogram på SMM:s högkvarter i Kiev. Två FBA-utsända har tidigare under 2016 haft positionen som *Team Leader*. Därutöver har en FBA-sekunderad varit *Acting Team Leader* i början av 2016.

Den strategiska betydelsen och personalansvaret skiljer sig åt mellan *Team Leaders* i Donbas-regionen i östra Ukraina och utanför konfliktområden. En majoritet av insatsens observatörer är stationerade i de två teamen Luhansk och Donetsk i Donbas-regionen. Övriga åtta *Monitoring Teams*, i synnerhet de som är verksamma i västra Ukraina, har betydligt färre utsända. De FBA-sekunderade som under 2016 hade *Team Leader*-tjänster ansvarade alla för mindre team utanför Donbas-regionen. Även om dessa tjänster påverkar verksamheten lokalt, finns det delade meningar om huruvida de bör uppfattas som centrala eller ej.

Under de två teamen i Donbas sorterar totalt fem *Patrol Hubs*, med vardera 100 till 150 utsända. Vid de övriga teamen verkar ett tiotal utsända. Tjänsten som *Patrol Hub Leader* i *Monitoring Team* Luhansk, som sekunderas av FBA från och med januari 2017, har således betydligt större personalansvar samt insyn i och påverkan på insatsen än de på papperet mer centrala tjänsterna som *Team Leader* utanför Donbas-regionen.

Det har under intervjuerna framkommit ett antal möjliga förklaringar till att myndigheten inte lyckats sekundera till chefsbefattningar eller andra centrala tjänster på högkvarteret. Den politiska faktorn uppges av många spela en stor roll för tillsättandet av centrala tjänster i SMM, inte minst inom insatsledningen. Uppfattningar om att Sverige tar Ukrainas parti i konflikten med Ryssland anses av vissa intervjupersoner försvåra rekryteringen till centrala tjänster.

Flera intervjupersoner uppger samtidigt att konkurrensen om de centrala tjänsterna är hård. Vissa gör även gällande att FBA har nominerat kandidater som inte har varit tillräckligt förberedda på insatsens kompetensbaserade intervjuer, exempelvis vad gäller kunskap om OSSE som organisation, SMM:s mandat och ukrainsk politik. Avsaknad av kunskaper i ryska uppges också ha varit en brist bland FBA-nominerade.

Rekryteringen sker i tre steg. Varje utsändande myndighet nominerar kandidater, varav ett antal sedan sällas ut av personalavdelningen vid OSSE-sekretariatet i Wien. De utvalda kandidaternas ansökningar skickas därefter till SMM:s personalavdelning i Kiev som gör det slutliga urvalet. Det kan noteras att såväl utgången av nomineringsprocessen i Wien som urvalet i Kiev ligger utanför FBA:s kontroll. I intervjuer pekar många på att FBA tillsammans med UD, Sveriges OSSE-delegation och ambassaden i Kiev spelar viktiga roller när det gäller att påverka rekrytering till högre tjänster i SMM.

Den relativa storleken på Sveriges bidrag till SMM kan också ha påverkat FBA:s möjligheter att rekrytera till centrala tjänster. FBA:s personalbidrag till SMM är stort med svenska mått mätt, men relativt litet i förhållande till insatsen i sin helhet. Drygt två procent (18 av 786) av den internationella personalen i insatsen

är sekunderad från Sverige per den 7 december 2016, varav nio från FBA. Det kan kontrasteras mot FBA:s personalbidrag till EUMM i Georgien, där det samlade svenska personalbidraget om 23 utsända var det näst största i insatsen i december 2016.⁹ Den stora andelen svenskar i EUMM har sannolikt bidragit till att FBA har haft många sekunderade på centrala tjänster.¹⁰

Det kan också noteras att ingen FBA-utsänd personal i insatsen har avancerat från en observatörstjänst till en tjänst på högkvarteret. Några intervjupersoner menar att FBA inte har varit engagerat i internrekryteringen i SMM och hade kunnat göra mer för att stödja utsända i insatsen. Flera uppger att FBA inte ger incitament för observatörer att åta sig ytterligare ansvarsuppgifter, som mer strategiska tjänster ofta medför. Vissa utsända menar att FBA har uppmuntrat dem att ta sig an bredare ansvar och att avancera till högre tjänster. Det kan hur som helst konstateras att flera av de FBA-utsända trots begränsade incitament tagit på sig ansvarsuppgifter på mellannivå vid *Monitoring Teams* och *Patrol Hubs*.

2.3 Rekrytering till stödfunktioner

Enligt resultatstrategin bör stödfunktioner som regel utgöra högst en tredjedel av personalbidraget till insatser. Eftersom FBA inte har sekunderat till dessa funktioner i SMM är således detta kriterium i resultatstrategin uppfyllt. MSB är den svenska myndighet som har sekunderat till dessa typer av tjänster i SMM under 2016.

2.4 Stöd vid rekryteringsprocessen

Ett mål i resultatstrategin är att utsändande myndighet ska bistå kandidater med stöd och information vid rekryteringsförfarandet. Bland nuvarande och tidigare utsända är bilden av rekryteringsförfarandet på FBA generellt positiv. FBA har exempelvis bistått nominerade kandidater med förberedelse inför intervjuer i form av bl.a. informationsmaterial och praktiska övningar.

2.5 Samarbete

Samarbetet mellan FBA, andra utsändande myndigheter, regeringskansliet och OSSE-delegationen uppges ha varit god vad gäller rekrytering till insatsen. Många intervjupersoner menar samtidigt att ytterligare samarbete med andra utsändande myndigheter och utrikesförvaltningen samt ett mer proaktivt arbete med rekrytering skulle kunna bidra till att fler FBA-sekunderade rekryteras till centrala tjänster. Närmare samverkan och koordinering mellan myndigheterna och med

⁹ EUMM, "Facts and Figures", senast uppdaterad 2016-12-26.

¹⁰ Samuel Bergenwall och Kristina Zetterlund. *Utvärdering av Folke Bernadotteakademiens personalbidrag till EUMM Georgien*, FOI-R-4233-SE, februari 2016.

OSSE-delegationen samt Sveriges ambassad i Kiev skulle t.ex. kunna bidra till ett mer strategiskt och sammanhållet arbete för att identifiera vakanser i ett tidigt skede. FBA har ett särskilt samverkansansvar bland de utsändande myndigheterna, som bl.a. rör nomineringar till insatsen.

Potentiella förbättringsområden som nämns i intervjuer inkluderar identifiering av vilka tjänster som bedöms vara centrala; 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.

Enligt några intervjuade råder viss konkurrens mellan utsändande myndigheter, i och med att både FBA och polismyndigheten sekunderar till observatörtjänster och att det ibland finns gråzoner gällande vilka tjänster som MSB respektive FBA ska sekundera till. Få upplever dock att detta konkurrensförhållande inverkar negativt på samarbetet vad gäller nomineringar till SMM.

Flera intervjuade anser att myndigheterna skulle kunna göra mer för att sekundera svenskar till centrala tjänster och att Sverige inte är lika proaktivt och nyttjar internationella kontaktnät lika väl som andra länder.

2.6 Sammanfattning

Bilden av FBA:s utsända till SMM är generellt positiv. Resultatet av FBA:s rekrytering av utsända till SMM uppfattas överlag ha motsvarat behov av olika kategorier av personal i insatsen och därmed bidragit till att uppnå mandatets mål.

Huruvida FBA har lyckats med rekryteringen till centrala tjänster i SMM eller ej beror på hur man definierar vad en central tjänst är. FBA har i princip enbart sekunderat personal till generella observatörstjänster. Om observatörstjänster ses som centrala tjänster kan FBA anses ha varit framgångsrikt med sin rekrytering. Om observatörstjänster inte ses som centrala har FBA inte uppnått målet att rekrytera till centrala tjänster. Trots att Sveriges bidrag till OSSE generellt och SMM i synnerhet är betydande har FBA ännu inte sekunderat till insatsens högkvarter i Kiev.

Samverkan mellan myndigheterna uppfattas som god inom frågor som rör personalförsörjning. Ökad samverkan mellan FBA, utrikesförvaltningen, utsändande myndigheter och de utsända i SMM skulle dock sannolikt kunna effektivisera rekryteringsarbetet ytterligare. Även om delar av rekryteringsprocessen är bortom FBA:s kontroll, efterfrågas ett mer proaktivt gemensamt rekryteringsarbete.

Enligt resultatstrategin bör stödfunktioner som regel utgöra högst en tredjedel av personalbidraget till insatser. Eftersom FBA inte har sekunderat till dessa funktioner i SMM är således detta kriterium i resultatstrategin uppfyllt.

Vidare har FBA bistått kandidater med stöd och information vid rekryteringsförfarandet.

Sammanfattningsvis anser utvärderingen att det övergripande målet vad gäller rekrytering och personalförsörjning delvis har uppfyllts.

3 Utbildning

Resultatstrategin: *Myndigheterna 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.

3.1 Insatsförberedande utbildning

De flesta FBA-utsända som intervjuades uppgav att de hade fått insatsförberedande utbildning i en eller annan form. Personalen gick en förberedande två- eller tredagarskurs på FBA före avfärd till insatsen. FBA säkerställer även att personalen får ta del av *Hostile Environment Awareness Training* (HEAT), det vill säga utbildning i skydd mot risker i konfliktområden. Utsända deltog i HEAT-utbildning antingen i Kiev eller i Wien.

Ett antal utsända som sekunderades före 2016 uppgav att de inte hade fått insatsförberedande utbildning (IFU) inför SMM eller endast begränsad sådan. Orsaken var snäva tidsramar eller tidigare utbildning från FBA eller en annan utsändande myndighet. All personal som sekunderades av FBA under 2016 genomgick IFU i Sverige före avresa till Ukraina. Intervjupersoner hade generellt mycket positiva omdömen om utbildningen. Vissa intervjupersoner efterfrågade dock en fördjupning i den politiska situationen i Ukraina samt praktisk utbildning före sekundering, såsom taktisk körning, IT-säkerhet och kartläsning.

Många FBA-utsända upplever ett hårt och patriarkalt arbetsklimat, som främst drabbar kvinnor i insatsen, men även män. Arbetssituationen präglas enligt observatörer av hög stressnivå, i synnerhet i den östra delen av landet. Utsända efterfrågar därför verktyg för att hantera arbetsmiljön i insatsen. Vissa efterfrågar

även att utbildningen bidrar till att skapa realistiska förväntningar på tjänsterna och levnadsförhållanden i insatsområdet.

Intervjuerna indikerade att den insatsförberedande utbildningen inför SMM sällan hade individanpassats. En förklaring till detta är att de allra flesta tjänster som tillsätts av SMM är observatörstjänster, där ansvarsområde eller bestämd geografisk stationeringsort inte specificeras före sekundering. I de flesta fall är det först vid ankomst till insatsen som den sekunderade tilldelas en specifik uppgift och stationeringsort. Därför blir det svårt för FBA att skraddarsy utbildningen för de utsändas särskilda roller. I takt med att fler och tydligare funktioner skapas i insatsen kommer det finnas ökad möjlighet att individanpassa den insatsförberedande utbildningen.

3.2 Utbildning om kvinnor, män, barn och utsatta grupper

Den insatsförberedande utbildningen har inkluderat frågor kopplade till kvinnors, mäns, barns och utsatta gruppers situation i post-konfliktsituationer. En standardmodul om 60-150 minuter i FBA:s insatsförberedande utbildning behandlar genusperspektiv på freds- och säkerhetssamarbete.

Flera intervjupersoner noterar dock att FBA skulle kunna få större genomslag för Sveriges prioriteringar avseende genusfrågor om man kunde verka för att genusperspektiv inkluderades i SMM:s egen insatsförberedande utbildning inklusive HEAT-utbildningen.

3.3 Utbildning av andra länders personal i insatsen

FBA har utbildat andra länders personal i SMM genom en rad olika kurser på Sandö (t ex i genusfrågor, *rule of law* och underrättelsesamarbete). Intervjupersonernas omdömen av utbildningen är generellt mycket positiva. FBA har emellertid inte bidragit till utbildning av personal på plats i Ukraina eller vid HEAT-utbildningen i Österrike.

3.4 Samarbete

Under 2016 höll FBA inga gemensamma utbildningar med de övriga utsändande myndigheterna till SMM. Detta trots att polismyndigheten och FBA sekunderar till samma typ av tjänster i insatsen, det vill säga till observatörtjänster. Myndighetssamverkan försvåras av att sekunderingar till insatsen sker fortlöpande, att myndigheterna har egna utbildningsprogram med olika fokus, och att MSB och FBA nominerar till olika typer av tjänster. Resultatstrategin

konstaterar att myndigheterna med fördel kan genomföra utbildningar gemensamt (se rekommendationer, 6.2).

3.5 Sammanfattning

FBA genomförde IFU för alla sekunderade under 2016. Utbildningen för personalen individanpassades överlag inte, delvis på grund av att sekunderade först efter ankomst till insatsen tilldelas specifika uppgifter och stationeringsort. Andra länders stationerade i SMM deltog på utbildningar i Sverige anordnade av FBA.

Målen i resultatstrategin vad gäller utbildning bedöms vara delvis uppfyllda. Arbetet med utbildning skulle potentiellt kunna utvecklas genom ökad myndighetssamverkan och utbildning av andra länders personal i Ukraina (se kapitel 6).

4 Kvinnor, fred och säkerhet

Resultatstrategin: *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 [sic].*

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.

4.1 Öka andelen svenska kvinnor i internationell civil krishantering

Av de nio FBA-utsända till SMM i december 2016 var två kvinnor. Inräknat de FBA-sekunderade som lämnade insatsen tidigare under året var det totala personalbidraget för 2016 17 personer; sex kvinnor och elva män.

Sveriges personalbidrag till internationell civil krishantering uppgick till 212 utsända i november 2016, varav 87 (41 procent) var kvinnor. I och med att endast 22 procent av FBA:s utsända till SMM var kvinnor kan det konstateras att FBA:s personalbidrag till SMM inte bidrog till att öka andelen utsända svenska kvinnor totalt i internationell civil krishantering.

Ett skäl till att FBA har rekryterat få kvinnor till SMM är att färre kvinnor ansöker till tjänster i insatsen. Andra förklaringar är att kvinnliga sökande i vissa fall inte har ansetts uppfylla de grundkrav som ställs för att nomineras. Under 2016 tog FBA emot 61 ansökningar till tjänster inom SMM, varav 14 från kvinnliga och 47 från manliga sökande. Av dessa nominerades 18, varav 16 män. Således nominerades en större andel av manliga än kvinnliga sökande av FBA. Fyra av de nominerade anställdes, varav samtliga var män.

Ett ytterligare skäl till att få kvinnor har sökt till SMM, nominerats och rekryterats är att insatsen har efterfrågat personal med militär och polisiär bakgrund, bland vilka urvalet av kvinnor är begränsat. Därutöver har SMM:s jobbannonser betonat

vikten av militär erfarenhet. FBA har framfört synpunkter på detta till insatsledningen, som sedermera har modifierat språket i jobbannonserna vad gäller kvalifikationer för att i högre grad nå ut till potentiella kvinnliga kandidater.

Flera intervjupersoner pekar även på att vissa aspekter av insatsen, såsom säkerhetsläget och att det inte är möjligt att ta med sig familjer till insatsområdet, leder till att få kvinnor väljer att ansöka om tjänst.

4.2 Något större andel kvinnor än insatsens genomsnitt

Av internationella utsända till SMM var andelen kvinnor 16 procent i december 2016. FBA:s personalbidrag bestod till 22 procent av kvinnor, vilket således var något högre än genomsnittet för insatsen. För 2016 som helhet var andelen kvinnor i FBA:s personalbidrag 35 procent. Utvärderingen har dock inte tagit del av SMM:s personalstatistik för helåret och kan därför inte bedöma hur denna andel förhåller sig till den sammanlagda könsbalansen i SMM.

Medan resultatstrategin inte efterlyser en specifik andel kvinnor på chefspositioner och andra nyckeltjänster kan det vara värt att notera att FBA under 2016 har haft två kvinnliga utsända på positioner som *Team Leader* i västra Ukraina. En tjänst som *Team Leader* i Charkiv tillsattes 2016 med en manlig FBA-utsänd. Ytterligare manlig FBA-utsänd rekryterade till en tjänst som *Patrol Hub Leader* under 2016 och kommer att inleda sitt uppdrag i januari 2017.

4.3 Tjänster som ger störst möjlighet att verka för kvinnors behov

En majoritet av intervjupersonerna anser att tjänster på SMM-högkvarteret i Kiev har störst möjlighet att verka inom insatsen och i insatsområdet för kvinnors behov. Dessa tjänster inkluderar utöver insatsledningen exempelvis genderrådgivare och andra tjänster inom enheten *Human Dimension*.

På samma sätt som det råder delade meningar om vilka tjänster som kan anses vara centrala, går uppfattningarna även isär gällande vilka tjänster som har störst inflytande på kvinnors situation. Andra potentiellt inflytelserika tjänster som nämns i detta sammanhang är bl.a. *Team Leader*, *Patrol Hub Leader* och uppgiften som *Gender Focal Point*. FBA har förvisso inte sekunderat till tjänster på högkvarteret, men har utsända på andra positioner, såsom *Team Leader* och *Patrol Hub Leader*, som kan påverka kvinnors behov och deltagande. Flera intervjupersoner anser dock att FBA skulle kunna bidra mer på detta område om man hade sekunderat till tjänster vid SMM:s högkvarter.

Intervjupersoner nämner även observatörstjänster som viktiga för att verka för kvinnors behov. Exempelvis kan det handla om att visa på gott ledarskap, utgöra goda exempel och visa att kön inte har någon betydelse för de uppgifter som behöver utföras. Det kan även handla om att det är just observatörer i fält som har kontakter med kvinnor i det ukrainska civilsamhället och arbetar direkt med frågor som rör deras trygghet och säkerhet.

4.4 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 uppnåtts.

4.5 Samarbete

Många intervjuade menade att det fanns utrymme för att stärka arbetet kring kvinnor, fred och säkerhet, såväl vad gäller utbildning som rekrytering, genom ökat samarbete mellan myndigheterna, regeringskansliet och SMM (se kapitel 2 och 3).

4.6 Sammanfattning

Andelen kvinnor i FBA:s personalbidrag är något högre än i insatsen i stort. Samtidigt var andelen kvinnor i FBA:s personalbidrag till SMM lägre än genomsnittet för Sveriges sammanlagda bidrag till insatser för civil krishantering.

På grund av avsaknad av data går det inte att bedöma huruvida kvinnors andel i personalbidraget motsvarar respektive yrkesgrupp i Sverige.

FBA har inga sekunderade på tjänster som kan påverka centralt inom SMM på frågor som rör kvinnor, fred och säkerhet. I och med att FBA har sekunderat till kärnfunktioner på fältkontoren, såsom *Team Leader*, kan man dock potentiellt påverka genusrelaterade frågor.

Utvärderingen bedömer att FBA delvis har uppfyllt kriterierna i resultatstrategin som rör kvinnor, fred och säkerhet.

5 Erfarenhetshantering

Resultatstrategi: *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.*

5.1 Former för erfarenhetsöverföring

FBA:s inhämtning av erfarenheter från SMM sker framför allt genom individuella slutrapporter efter avslutad tjänstgöring, men även från och med december 2016 i form av individuella kvartalsrapporter. Erfarenheter från insatsen överförs också i mindre institutionaliserad form genom samtal efter avslutad tjänstgöring, nationella kontingentsmöten och i viss mån genom kontakter mellan FBA i Stockholm och FBA:s kontaktperson (s.k. *Senior Swede*). Ett fåtal intervjupersoner uppger dessutom att de har samtal på halvårsbasis med FBA:s SMM-handläggare.

I februari anordnade FBA ett nationellt kontingentsmöte i Wien för svenska utsända i SMM, där FBA:s SMM-handläggare och personalkonsulent även höll enskilda möten med de utsända för att diskutera personliga erfarenheter och synpunkter. FBA har även haft nära kontakt med sina utsända i händelse av incidenter relaterade till säkerhet och arbetsmiljö.

Efter avslutad tjänst uppmanas alla utsända att rapportera i skriftlig form om sina erfarenheter. Samtliga åtta FBA-utsända som avslutade tjänstgöring i SMM under 2016 inkom med slutrapporter. Frågeställningarna rör rekryteringsförfarandet; utbildning och utrustning; kontakter med FBA, lön och krishanteringsrutiner; beskrivning av det egna uppdraget; implementering av SMM:s mandat och uppförandekod; säkerhetsaspekter; samt personalansvar inom organisationen.

Den kvartalsrapportering som de utsända inkommer med från och med december 2016 omfattar till stora delar samma frågeställningar som i slutrapporterna, men med mer specifika frågor kring levnadsförhållanden. I kvartalsrapporterna ombeds de utsända även att inkomma med förslag på strategiska frågor för Sverige att bevaka. Genom att införa skriftlig rapportering kvartalsvis, som ett komplement till den rapportering som hittills endast skett *efter* avslutad tjänstgöring, ökar FBA:s insyn i SMM och personalbidraget.

FBA använder erfarenhetsrapporteringen för att inhämta information om läget i insatsen och för att kunna ta del av synpunkter från de utsända. FBA har dock inte bearbetat och sammanställt slutrapporterna och det är oklart vilka lärdomar FBA har dragit. De uppges inte heller ha delgetts andra utsändande myndigheter, UD, OSSE-delegationen, ambassaden i Kiev eller den svenska kontingenten i SMM. Slutrapporterna har heller inte i någon större utsträckning använts internt för att stärka FBA:s arbete t ex vad gäller policy- och doktrinutveckling.

Vid kontingentsmötena, som äger rum en gång per år, har handläggare och personalkonsulent från FBA enskilda samtal med de sekunderade. Utsända från såväl MSB och Polisen som UD och Sveriges OSSE-delegation deltog vid mötet som hölls i Wien i februari 2016. Medan kontingentsmötena är en viktig möjlighet för erfarenhetsåterföring saknas det strukturerade rutiner för hur dessa erfarenheter bearbetas och används.

FBA har under 2016 inte anordnat några seminarier med insatspersonal om deras erfarenheter från SMM. Erfarenheterna från samtalen med FBA efter avslutad tjänst verkar inte heller på ett strukturerat vis ha bearbetats och förts in i processen för att förbättra verksamheten.

Det kan också tilläggas att FBA:s beställning av denna utvärdering är del i myndighetens arbete med att utveckla metoder för att inhämta och hantera erfarenheter från sin verksamhet. FBA har som mål för 2017 att i högre grad planera och genomföra sin verksamhet med hänsyn till vetenskaplig evidens och beprövade erfarenheter.

5.2 Samarbete

Samarbete mellan FBA och andra myndigheter vad gäller erfarenhetshanteringen har främst rört det utbyte av erfarenheter som skett vid kontingentsmötet i Wien. Det saknas dock ett systematiskt myndighetsövergripande arbete för att bearbeta erfarenheter som inhämtats under kontingentsmötena.

De utsändande myndigheterna utbyter information vid behov, men gemensamma erfarenhetsseminarier har inte ägt rum och delgivning av rapporter om erfarenheter har uteblivit.

5.3 Sammanfattning

FBA har under 2016 inhämtat erfarenheter från utsända i SMM via ett antal kanaler, såsom kontingentsmöten, slutrapporter och enskilda samtal. Från och med december 2016 har myndigheten även infört ett system med kvartalsvis

rapportering från de utsända för att tillvarata erfarenheter från SMM under pågående stationering.

Erfarenhetsåterföringen bearbetas inte i nuläget och delges inte andra utsändande myndigheter, regeringskansliet eller andra berörda parter. FBA har heller inte anordnat erfarenhetsseminarier för tidigare utsända under 2016.

De utsändande myndigheterna utbyter information vid behov men saknar generellt strukturer för gemensam erfarenhetshantering.

Mot bakgrund av FBA:s aktiva arbete med inhämtning av erfarenheter, men bristande sammanställning, bearbetning och delgivning, bedömer utvärderingen att målet vad gäller erfarenhetshantering i resultatstrategin är delvis uppnått.

6 Resultat och rekommendationer

6.1 Resultat

Denna utvärdering har analyserat FBA:s bidrag till SMM under 2016 utifrån fem områden i regeringens resultatstrategi för internationell civil krishantering: rekrytering och personalförsörjning; utbildning; kvinnor, fred och säkerhet; erfarenhetshantering samt samverkan.

Utvärderingen bedömer att målen är delvis uppfyllda för samtliga områden. I flera fall påverkar dock faktorer bortom FBA:s kontroll möjligheterna till fullständig måluppfyllnad. Det finns samtidigt tydlig potential för FBA att utveckla sitt bidrag till SMM.

6.1.1 Samverkan

FBA:s samarbete med andra myndigheter vad gäller rekrytering och personalförsörjning bedöms ha fungerat väl. Samtidigt är samverkan mellan myndigheterna mycket begränsad vad gäller erfarenhetshantering; kvinnor, fred och säkerhet; samt utbildning (se nedan).

Utvärderingen anser att det övergripande målet för samverkan delvis är uppfyllt.

6.1.2 Rekrytering och personalförsörjning

Huruvida FBA har lyckats med rekryteringen till centrala tjänster i SMM eller ej beror på hur man definierar vad en central tjänst är. FBA har i princip enbart sekunderat personal till generella observatörstjänster. Om observatörstjänster definieras som centrala tjänster kan FBA anses ha varit framgångsrikt med sin rekrytering. Om observatörstjänster inte ses som centrala har FBA inte uppnått målet att rekrytera till centrala tjänster. FBA har varken under 2016 eller tidigare sekunderat till insatsens högkvarter i Kiev.

Kontakterna mellan svenska myndigheter uppfattas som goda inom frågor som rör rekrytering och personalförsörjning. Ökad samverkan mellan FBA, utrikesförvaltningen, utsändande myndigheter och de utsända i SMM bedöms dock kunna stärka rekryteringsarbetet.

Enligt resultatstrategin bör stödfunktioner som regel utgöra högst en tredjedel av personalbidraget till insatser. Eftersom FBA inte har sekunderat till dessa funktioner i SMM är således detta kriterium i resultatstrategin uppfyllt.

Vidare har FBA bistått kandidater med stöd och information vid rekryteringsförfarandet.

Sammanfattningsvis anser utvärderingen att det övergripande målet vad gäller rekrytering och personalförsörjning delvis har uppnåtts.

6.1.3 Utbildning

Samtliga individer som FBA sekunderade till SMM under 2016 genomgick insatsförberedande utbildning på myndigheten. Utbildningen individanpassades överlag inte, i och med att sekunderade först efter ankomst till insatsen tilldelats specifika uppgifter och stationeringsort.

Andra länders stationerade i SMM deltog på utbildningar i Sverige anordnade av FBA.

Målen i resultatstrategin vad gäller utbildning bedöms vara delvis uppfyllda.

6.1.4 Kvinnor, fred och säkerhet

Andelen kvinnor i FBA:s personalbidrag är något högre än i insatsen i stort. Samtidigt var andelen kvinnor i personalbidraget till SMM lägre än genomsnittet i Sveriges bidrag till insatser för internationell civil krishantering. Således innebar personalbidraget inte att andelen svenska kvinnor i insatser för civil krishantering ökade.

FBA har inga sekunderade på tjänster som kan påverka på central nivå inom SMM vad gäller frågor som rör kvinnor, fred och säkerhet. I och med att FBA har sekunderat till kärnfunktioner på fältkontoren kan man dock potentiellt påverka genusrelaterade frågor på lokal nivå.

Utvärderingen bedömer att FBA delvis har uppfyllt kriterierna i resultatstrategin som rör kvinnor, fred och säkerhet.

6.1.5 Erfarenhetshantering

FBA har under 2016 inhämtat erfarenheter från utsända i SMM via ett antal kanaler, såsom kontingentsmöten, slutrapporter och enskilda samtal. Från och med december 2016 har myndigheten även infört ett system med kvartalsvis rapportering från de utsända för att tillvarata erfarenheter från SMM under pågående stationering.

Erfarenhetsåterföringen bearbetas inte i nuläget och delges inte andra utsändande myndigheter, regeringskansliet eller andra berörda parter. FBA har heller inte anordnat erfarenhetsseminarier för tidigare utsända under 2016.

De utsändande myndigheterna utbyter information vid behov men saknar generell struktur för gemensam erfarenhetshantering.

Mot bakgrund av FBA:s aktiva arbete med inhämtning av erfarenheter, men bristande sammanställning, bearbetning och delgivning, bedömer utvärderingen att målet vad gäller erfarenhetshantering i resultatstrategin är delvis uppnått.

6.2 Rekommendationer

6.2.1 Samverkan

Utvärderingen bedömer att det finns potential till ökad samverkan mellan FBA och andra myndigheter. Samtidigt som FBA:s samarbete med andra myndigheter vad gäller rekrytering och personalförsörjning bedöms ha fungerat väl skulle en mer formaliserad och strukturerad samverkan mellan myndigheterna inom samtliga områden kunna stärka det svenska bidraget ytterligare. Detta diskuteras vidare under respektive underrubrik nedan.

6.2.2 Rekrytering och personalförsörjning

Proaktiv rekrytering i samverkan

Utvärderingen menar att det finns utrymme för ökad samverkan och kontinuerlig uppföljning av hur SMM fungerar och förändras, vilket skulle kunna leda till ett mer framgångsrikt rekryteringsarbete. Insatsen genomgår i skrivande stund en omstrukturering genom vilken nya funktioner skapas. Detta kan innebära möjligheter för FBA att rekrytera till nya tjänster som kan verka för Sveriges prioriteringar i enlighet med resultatstrategin.

En stor andel av intervjupersonerna uppger att FBA i samverkan med andra svenska myndigheter skulle kunna agera mer proaktivt för att kunna sekundera till centrala tjänster. Genom löpande kontakter med de utsända, Sveriges OSSE-delegation, Sveriges ambassad i Kiev och UD, men även med OSSE-sekretariatet och SMM:s högkvarter i Kiev kan FBA få bättre insikt i insatsens utveckling och effektivisera rekryteringsarbetet. Förbättrad samverkan och koordinering mellan FBA och andra myndigheter skulle kunna bidra till ett mer strategiskt rekryteringsarbete baserad på en gemensam målbild som tar hänsyn till insatsens behov.

Definition och prioritering av centrala tjänster

För att kunna leva upp till målet i resultatstrategin om att centrala tjänster ska prioriteras behöver FBA tydligt definiera vilka tjänster som är centrala. Därutöver behöver FBA identifiera de tjänster i den aktuella insatsen som ska prioriteras.

Utvärderingen rekommenderar att FBA i samråd med andra myndigheter gör en tydligare prioritering mellan olika tjänster och ställer upp klarare mål avseende balans mellan olika funktioner i bidraget.

6.2.3 Utbildning

Utbildning i insatsområdet

Utvärderingen bedömer att FBA skulle kunna få större genomslag för sin utbildningsverksamhet och svenska prioriteringar inom SMM genom att erbjuda utbildning för utsända även i insatsområdet, och inte enbart i Sverige. I nuläget har många utsända från OSSE:s övriga medlemsstater inga möjligheter att ta del av FBA:s utbildningsprogram, delvis i och med svårigheter att lämna insatsområdet. De som trots detta deltar vid FBA:s kursverksamhet på Sandö tenderar att ha valt kurser med teman som de redan arbetar med eller har relativt god kunskap om, enligt uppgifter från flera intervjupersoner. Det är mer ovanligt att utsända med intressen eller kunskaper som inte reflekteras i kursutbudet ansöker till FBA:s kurser. För att nå ett bredare lager av utsända inom insatsen kan det av ovanstående skäl således vara en stor fördel att förlägga utbildning till insatsområdet. Detta skulle i sin tur kräva fördjupat samarbete mellan FBA och SMM:s *Training Unit*.

Genom att erbjuda kursverksamhet på samtliga fältkontor (inklusive i östra Ukraina där de flesta utsända är stationerade) skulle FBA kunna påverka insatsen positivt inom områden som bland annat rör genusperspektiv, krishantering och uppförandekod. Kursmoment som rör genusperspektiv skulle sannolikt kunna få större genomslag på insatsen om dessa inkluderades i större utbildningspaket, t.ex. om internationell civil krishantering. Som ett ytterligare steg skulle FBA kunna undersöka möjligheter att bidra med utbildningspass till den obligatoriska introduktionsutbildning som SMM anordnar för samtliga utsända.

Individanpassad utbildning

I takt med att insatsen utvecklas förväntas det att allt fler specifika tjänster, utöver observatörstjänster, blir utlysta. I de fall där det är känt i förväg vilket ansvarsområde som kommer att gälla för en viss utsänd rekommenderar utvärderingen att FBA individanpassar utbildningen i den mån det är möjligt.

Utbildning i samverkan med andra myndigheter

Utbildningsverksamhet anordnad tillsammans med andra myndigheter kan ge upphov till synergier och bidra till kostnadseffektivitet. Det finns således skäl för FBA att undersöka möjligheterna till samordnad utbildning, där myndigheterna kan dra nytta av varandras särskilda kompetenser och erfarenheter. Samarbete mellan myndigheterna sker i nuläget bl.a. genom samordnad utbildning av

utsända till TIPH-insatsen i Hebron och inom ramen för den nationella kontaktgruppen för säkerhetssektorreform (NKSSR).

6.2.4 Kvinnor, fred och säkerhet

Sekundera fler kvinnor och kvinnliga chefer

Utvärderingen noterar att få kvinnor söker tjänster i SMM och nomineras av FBA till insatsen. FBA bör därför fortsätta att aktivt arbeta för att nå ut till potentiella kvinnliga kandidater till insatsen.

Sekundera fler till centrala tjänster

Genom att sekundera fler utsända till centrala tjänster (se rekommendationer om rekrytering ovan) som har inflytande på insatsen, ökar FBA:s möjligheter att verka för svenska prioriteringar som rör kvinnor, fred och säkerhet inom SMM.

Utbildning med genusperspektiv i insatsområdet

Genom att erbjuda utbildning på plats i insatsområdet som inkluderar genusperspektiv skulle FBA kunna få ökat genomslag för svenska prioriteringar (se även rekommendationer om utbildning ovan).

6.2.5 Erfarenhetshantering

Bearbetning och delgivning av erfarenheter

Utvärderingen har identifierat ett behov hos FBA av att sammanställa, analysera och delge erfarenheter på ett strukturerat sätt och rekommenderar att myndighetens processer för att tillvarata erfarenheter från SMM utvecklas ytterligare. Erfarenhetsåterföring sker i nuläget främst muntligen vid kontingensmöten och efter avslutad tjänstgöring, samt skriftligen i form av slut- och kvartalsrapporter. Syftet med rapporteringen kan förtydligas för såväl FBA internt som för de utsända. På så sätt kan FBA säkerställa att den inhämtade informationen överensstämmer med de egna behoven och behov hos andra berörda myndigheter.

Sammanställning och bearbetning av dessa erfarenheter kan möjliggöra effektiv delgivning till andra myndigheter. En mer strukturerad erfarenhetshantering skulle även fylla en viktig funktion för den egna policy- och doktrinutvecklingen samt användas som utgångspunkt för erfarenhetsseminarier.

Erfarenhetsseminarier

FBA har inte anordnat några seminarier med insatspersonal om deras erfarenheter från SMM under 2016. Utvärderingen rekommenderar att FBA framöver genomför erfarenhetsseminarier. Seminarierna kan med fördel dra nytta av den

skriftliga erfarenhetsåterföringen och samordnas med MSB, polismyndigheten och regeringskansliet.

Gemensamma utvärderingar

De utsändande myndigheterna kan med fördel diskutera möjligheter att genomföra utvärderingar av det samlade svenska bidraget till specifika insatser. En gemensam ansats skulle kunna resultera i ett bättre fungerande erfarenhetsutbyte som gynnar Sveriges arbete inom internationell civil krishantering.

Referenser

Bergenwall, Samuel och Zetterlund, Kristina, *Utvärdering av Folke Bernadotteakademiens personalbidrag till EUMM Georgien*, FOI-R-4233-SE, februari 2016.

EUMM, "Facts and Figures", senast uppdaterad 2016-12-26.
https://www.eumm.eu/en/about_eumm/facts_and_figures

FBA, Sekundering till strategiska civila tjänster i internationella insatser, Promemoria, 2015-04-17, Dnr: 1.1.2-14-00709, bilaga 2: definition av tjänster.

OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), "Status Report as of 7 December 2016." <http://www.osce.org/ukraine-smm/287406?download=true>

OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine (SMM), "Status Report as of 7 December 2016".

OSCE, "OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine: The Facts", december 2016.

OSCE, "OSCE Special Monitoring Mission (SMM) to Ukraine: The Facts", december 2016.

Regeringen, "Verksamheten inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) under helåret 2015 och första halvåret 2016", 6 oktober 2016.
<http://www.regeringen.se/contentassets/6739f65d5fa6495aa536937d64ca7ad7/regeringens-skrivelse-om-verksamheten-inom-organisationen-for-sakerhet-och-samarbete-i-europa-osse-under-helaret-2015-och-forsta-halvaret-2016.pdf>

Resultatstrategi för internationell civil krishantering, bilaga till regeringsbeslut 2014-09-11 (UF2014/56358/UD/SP).

Annex 1: Analysfrågor

A. Rekrytering

1. Vilka tjänster definierar du/ni som centrala i SMM?
2. Hur har FBA prioriterat personal till chefsbefattningar, kärnfunktioner, utbildningsprogram och andra centrala tjänster?
3. Hur väl har FBA lyckats med rekrytering av personal till chefsbefattningar?
4. Vilka strategier har FBA använt för att sekundera till centrala tjänster?
5. Vilka faktorer har påverkat FBA:s möjligheter att rekrytera till centrala tjänster?
6. Hur har eventuell sekundering till andra insatser påverkat möjligheterna att rekrytera till den aktuella insatsen?
7. Hur har andra myndigheters sekunderingar påverkat FBA:s möjligheter att sekundera till centrala tjänster?
8. I vilken mån har svensk kompetens använts på ett effektivt sätt?
9. Hur kan FBA förbättra arbetet med rekrytering?

B. Utbildning

10. Har alla utsända från FBA fått insatsförberedande utbildning?
11. Hur har FBA individanpassat utbildningsprogrammet för de utsändas olika roller?
12. Har FBA utbildat annan personal inom SMM? På vilket sätt?
13. Vad kan FBA göra bättre när det gäller utbildning av de sekunderade?

C. Kvinnor, fred och säkerhet

14. Vilka tjänster i SMM ger störst möjlighet att verka för kvinnors behov och deltagande i freds- och statsbyggandande processer?
15. Hur väl har FBA lyckats med att prioritera sådana tjänster?
16. I vilken mån har FBA rekryterat kvinnor till chefspositioner i insatsen?
17. I vilken mån har de FBA-utsända fått utbildning om kvinnors och mäns, barns och ungdomars samt speciella utsatta gruppers särskilda behov och roller i insatsområdet?
18. Hur skulle FBA kunna förbättra sitt arbete med genusfrågor och 1325 vad gäller personalbidraget?

D. Samverkan

19. På vilka sätt har FBA samarbetat med andra myndigheter inom ramen för SMM?
20. Hur väl har samarbetet med andra myndigheter fungerat vad gäller rekrytering, utbildning, genusfrågor och erfarenhetshandling?
21. Vad skulle FBA kunna göra för att förbättra samverkan med andra myndigheter?
22. På vilka sätt har FBA:s personal samverkat med svensk personal i andra insatser i området?
23. Vad skulle FBA kunna göra för att förbättra denna samverkan?
24. Hur har samarbetet mellan FBA och personalbidraget i insatsen fungerat?
25. Vad skulle FBA kunna göra för att förbättra detta samarbete?
26. Hur har samarbetet mellan FBA, OSSE respektive UD fungerat?
27. Vad skulle FBA kunna göra för att förbättra samverkan med andra myndigheter, regeringskansliet och OSSE?

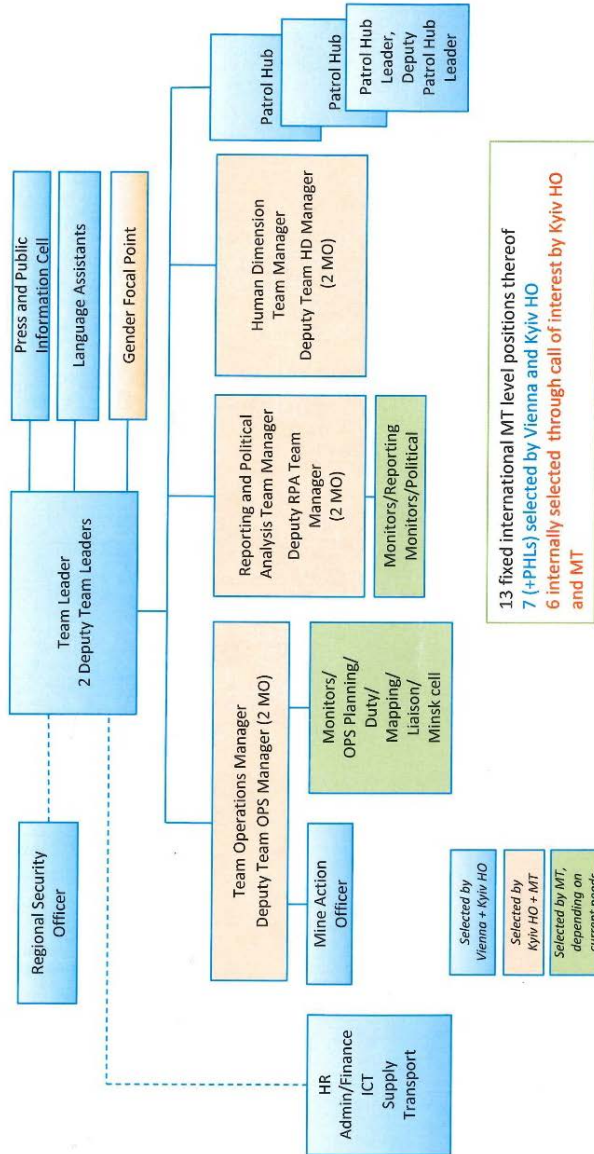
E. Erfarenhetshandling

28. Hur sker erfarenhetsåterföringen till FBA, andra myndigheter och Regeringskansliet?
29. Hur sker inhämtningen av erfarenheter? Vilka rutiner och strukturer finns och hur väl har de fungerat?
30. Hur sker löpande förmedling av erfarenheter under sekunderingen?
31. Hur sker delgivning av erfarenheter till myndigheter, regeringskansliet och insatsen?
32. Har erfarenheterna från insatsen använts för policy- och doktrinutveckling? På vilket sätt?
33. Vad kan göras för att förbättra FBA:s erfarenhetshandling vad gäller den aktuella insatsen?

Annex 2: Organigram, SMM

SMM Monitoring Teams

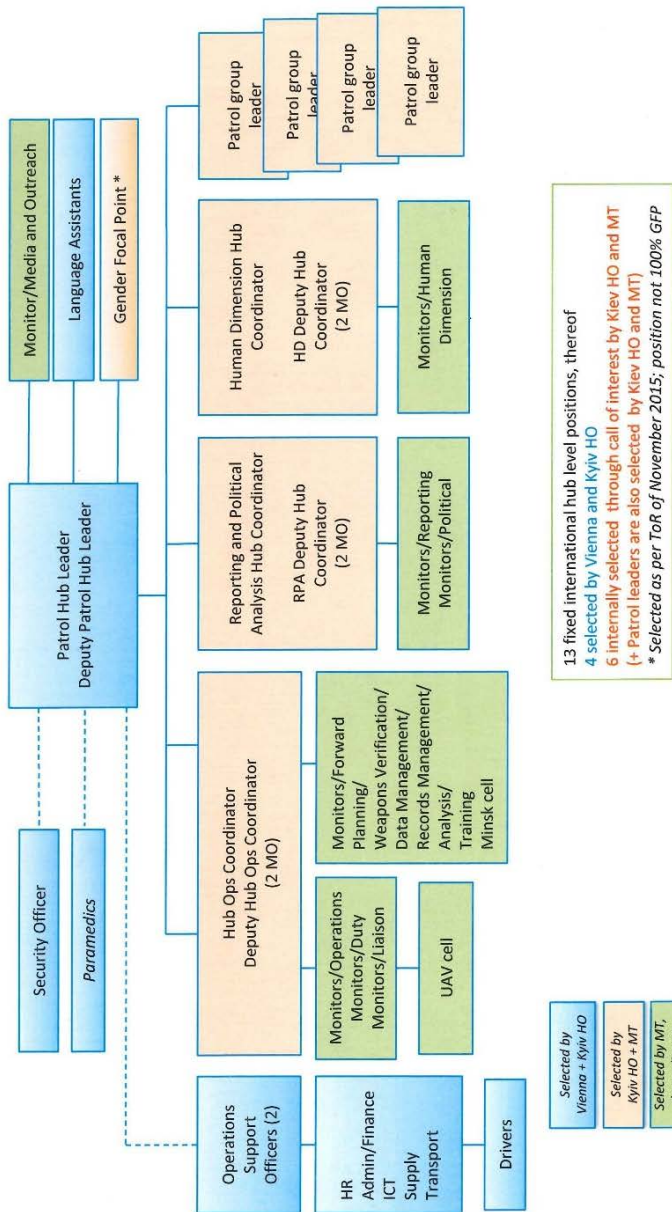
MT Structure (according to selection process)



Reporting, PA, TL, DTI: at least 1 day of fieldwork/person/week
 HD: at least 2-3/days of field work/person/week

SMM Patrol Hubs

Patrol Hub Structure (according to selection process)



Annex 3: Intervjuer

Personal i SMM (antal intervju personer)

Deputy Chief Monitor (1)

Chief Fund Administration (1)

Chief Human Resources (1)

Observatörer (17)

Personal vid myndigheter och organisationer (antal intervju personer)

Folke Bernadotteakademin (5)

Polismyndigheten (1)

Utrikesdepartementet (1)

Sveriges ambassad i Kiev (1)

Sveriges ständiga delegation vid OSSE (2)

OSSE:s sekretariat (1)

Den 21 mars 2014 fattade Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) ett konsensusbeslut om att etablera en civil observatörsinsats i Ukraina (Special Monitoring Mission to Ukraine, SMM).

I denna rapport utvärderas Folke Bernadotteakademiens personalbidrag till SMM under 2016. Utvärderingen utgår från fem områden i regeringens resultatstrategi för internationell civil krishantering: rekrytering och personalförsörjning; utbildning; kvinnor, fred och säkerhet; erfarenhetshantering samt samverkan.