

Måltvärdering av Försvarets förändrade militära grundutbildning

Måluppfyllelsemodell och måluppfyllnad i utfallsledet

JUUKO ALOZIOUS OCH PETER BÄCKSTRÖM



Juuko Alozious och Peter Bäckström

Målutvärdering av Försvarets förändrade militära grundutbildning

Måluppfyllelsemodell och måluppfyllnad i utfallsledet

Bild/Cover: Försvarets

Titel	Målutvärdering av Försvarsmaktens förändrade militära grundutbildning
Title	Evaluation of the reformed basic military training in the Swedish Armed Forces
Rapportnr/Report no	4443
Månad/Month	Juni
Utgivningsår/Year	2017
Sidor/Pages	35 p
Kund/Customer	Försvarsmakten
Forskningsområde	6. Metod- och utredningsstöd
FoT-område	Modellering och simulering
Projektnr/Project no	E13565
Godkänd av/Approved by	Lars Høstbeck
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

Från den 1 januari 2016 förändrades upplägget av den frivilliga militära grundutbildningen i Försvarsmakten. Förändringen innebar i huvudsak att grundutbildningen för rekryter förlängdes, i och med att befattningsutbildningen övergick till att bli en del av rekrytens grundutbildning, istället för att vara en del av rekrytens framtida anställning som gruppbefäl, soldat eller sjöman. Godkända rekryter kan nu anställas först efter att de genomfört den förlängda utbildningen.

Syftet med denna rapport var att utveckla en modell för utvärdering av den förändrade grundutbildningen utifrån de utfallsmål som formulerades på politisk nivå, samt att genomföra en begränsad målutvärdering utifrån dessa. Utgångspunkten var de förslag som lämnades av 2014 års Försvarsberedning. Målen som låg till grund för den förändrade militära grundutbildningen i Försvarsmakten identifierades utifrån relevant dokumentation och validerades genom att intervjua nyckelpersoner som varit del av de processer som ledde fram till förändringen. Utvärderingen har på så vis varit avgränsad till att omfatta de utfallsmål som identifierades:

- En större andel av dem som påbörjar militär grundutbildning ska slutföra *hela* grundutbildningen (inklusive GMU, befattningsutbildning och förbandsutbildning)
- Grundutbildningen kan genomföras på ett mer rationellt sätt, delvis som ett resultat av en förändrad arbetstidsreglering
- Samövning inom större förbandsenheter har blivit en tydligare del av utbildningsupplägget

Den övergripande slutsatsen från den utvärdering som genomfördes var att det nya upplägget på militär grundutbildning i Försvarsmakten uppvisar en god måluppfyllnad gentemot dessa utfallsmål. Givet ett antagande om oförändrade utbildningsvolymerna har den sammanhållna grundutbildningen sannolikt medfört en snabbare tillförsel av befattningsutbildad och *samövad* personal, och därmed en snabbare höjning av krigsförbandens förmåga än vad som hade varit möjligt inom ramen för hur utbildningen bedrevs i det tidigare utbildningsupplägget. Viktiga förklaringar till de positiva resultaten är att rekryternas beslut om anställning nu görs efter att de genomfört *hela* den militära grundutbildningen, samt att det nu tycks finnas en ökad tydlighet kring tidsomfattning och utbildningsinnehåll. Det förändrade upplägget på utbildningen tycks också ha lett till att utbildningen kan bedrivas på ett mer rationellt sätt.

Det datamaterial som legat till grund för de målutvärderingar som presenterades i denna rapport har varit av begränsad omfattning, och det gör att slutsatser kring måluppfyllnad måste dras med viss försiktighet. Försvarsmakten behöver därför gå vidare med utvärderingen i en större skala i takt med att data som beskriver utfallet från det första året med den sammanhållna militära grundutbildningen blir tillgängligt.

Nyckelord: Militär grundutbildning, utvärdering, måluppfyllelsemodell

Summary

From January 1, 2016, the voluntary basic military training in the Swedish Armed Forces was reformed. Essentially, the reform meant that the setup of the basic military training changed, as training aimed at a specific position within the military now became part of the basic training of the recruits. Approved recruits can now be employed by the military only after they have completed their position specific training.

The purpose of this report was to develop a model for evaluating the reformed basic training based on the goals that were formulated at the political level, and to carry out an evaluation based on these goals. The political objectives underlying the reform were identified on the basis of relevant documentation, primarily from the 2014 Defense Commission, and validated by interviewing key individuals who were part of the political processes that led to the reformed basic military training. The evaluation has thus been restricted to include the following identified goals:

- To have a larger fraction of those who begin the basic military training complete the full military training, including the training aimed at a specific position within the military.
- To have the military training carried out in a more rational way, partly as a result of a change in regulation concerning working time during military training.
- To have joint training within military units as a more clear part in the setup of the basic military training.

The overall conclusion from the evaluation conducted was that the reformed basic military training in the Swedish Armed Forces has met its objectives, as formulated at the political level. Under the assumption of unchanged recruitment volumes, the reformed basic military training is likely to have led to a faster buildup of fully trained personnel in the military units, and thus a faster increase in the military capacity of these military units, relative to what was possible under the previous setup of the basic military training. The reformed setup of the basic military training also seems to have resulted in the training being conducted in a more rational way. Important explanations for the positive results are that the recruit's decision whether or not to take employment within the Swedish Armed Forces is now done after the recruit is fully trained, and that there now seems to be a greater clarity concerning content and time horizon of the military training.

Data on which the evaluation was based has been limited which means that the conclusions in this report must be drawn with some caution. The Swedish Armed Forces therefore need to proceed with the evaluation on a larger scale as more data related to the reformed basic military training becomes available.

Keywords: Basic military training, Swedish Armed Forces, evaluation

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Bakgrund.....	7
1.2	Syfte och frågeställningar	7
1.3	Avgränsningar	7
1.4	Tillvägagångssätt	8
1.5	Rapportens upplägg.....	8
2	Grundläggande synsätt vid utvärdering av offentlig verksamhet	9
2.1	Måluppfyllelsemodellen.....	10
2.2	Utmaningar med effektutvärdering.....	12
3	Förändringar i den militära grundutbildningen	14
3.1	Från plikt till frivillighet.....	14
3.2	En sammanhållen militär grundutbildning	14
4	Utfallsmål för en ny militär grundutbildning	16
4.1	Validering av utfallsmål	17
4.1.1	Resultat från intervjuer.....	18
5	Utvärderingskriterier	20
6	Målutvärderingar	22
6.1	Övergång i befattningsutbildning	22
6.1.1	Utvärderingsfrågan	22
6.1.2	Tillvägagångssätt.....	22
6.1.3	Resultat	24
6.1.4	Slutsats	25
6.2	Utbildningens genomförande	26
6.2.1	Utvärderingsfrågan	26
6.2.2	Tillvägagångssätt.....	26
6.2.3	Resultat	27
6.2.4	Slutsats	28
7	Sammanfattande slutsatser och diskussion	29
8	Referenser	31
	Appendix 1: Några formella regler kring MGU	32
	Appendix 2: Exempel på upplägg för effektutvärderingar	34
	Kontrollerat experiment kontra kvasi-experiment.....	34
	Utvärdering utan hänsyn till kontrollgrupper.....	34

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Ända sedan värnplikten blev vilande 2010 har Försvarsmaktens rekrytering av soldater och sjömän byggts på frivillig grund. Efter övergången från plikt till frivillighet utbildades alla rekryter på en gemensam tre månader lång grundläggande militär utbildning (GMU), för att sedan genomföra en eventuell befattningsutbildning som anställda gruppbefäl, soldater eller sjömän (GSS). Från den 1 januari 2016 förändrades upplägget av den frivilliga militära grundutbildningen i Försvarsmakten. Förändringen innebar i huvudsak att grundutbildningen för rekryter förlängdes, i och med att befattningsutbildningen övergick till att bli en del av rekrytens grundutbildning, istället för att vara en del av rekrytens framtida anställning som GSS. Godkända rekryter kan nu anställas först efter att de genomfört den förlängda utbildningen.

Inom ramen för en utvärdering av den förändrade grundutbildningen har Försvarsmakten identifierat ett behov av ett långsiktigt och flerårigt externt stöd från Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI. Syftet med stödet, som ska bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet, är att komplettera Försvarsmaktens interna uppföljning och utvärdering av det nya systemet för grund- och repetitionsutbildning.

1.2 Syfte och frågeställningar

De förändringar som ledde fram till den sammanhållna grundutbildningen föregicks av förslag från 2014 års Försvarsberedning. Syftet med denna rapport är att utveckla en modell för utvärdering av den förändrade grundutbildningen utifrån de utfallsmål som formulerades på politisk nivå, samt att genomföra en begränsad måltvärdering utifrån dessa. Den övergripande frågeställningarna som rapporten fokuserar på är:

- Vilka var de utfallsmål som formulerades från riksdag och regering, och som ledde fram till övergången till en sammanhållen militär grundutbildning?
- Hur kan dessa utfallsmål operationaliseras i en konkret utvärderingsmodell?
- Har de förändringar som gjorts av grundutbildningen bidragit till att de identifierade utfallsmålen kunnat nås?

1.3 Avgränsningar

Det är viktigt att poängtera att utvärderingskriterier som presenteras i denna rapport, samt de måltvärderingar som genomförs, utgår från en *måltuppfyllelsemodell*, där utgångspunkten är de politiska utfallsmål som identifierats. En kartläggning och bedömning av förändringens sidokonsekvenser ligger därmed i huvudsak utanför rapportens avgränsning.

FOI:s uppdrag har i första hand varit att skapa en måltuppfyllelsemodell för utvärdering av Försvarsmaktens förändrade grundutbildning, samt föreslå hur en måltvärdering kan genomföras. I andra hand har arbetet handlat om att samla in data och genomföra de föreslagna måltvärderingarna för det första året med en sammanhållen grundutbildning. Dessa utvärderingar ska därför ses som *begränsade* måltvärderingar på övergripande nivå, snarare än som fullständiga utvärderingar av förändringen. Till viss del beror det på en begränsning i omfattningen på arbetet i den inledande beställningen från Försvarsmakten, men också på en vid utvärderingstillfället begränsad tillgång på data som beskriver erfarenheter. Vid tidpunkten för måltvärderingens genomförande hade exempelvis inte alla de rekryter som ryckte in till sammanhållna grundutbildningen under 2016 ryckt ut från utbildningen.

1.4 Tillvägagångssätt

Det första steget i arbetet var att identifiera de önsknings, förhoppningar och målbilder som låg till grund för förändringen. Utgångspunkten för den övergripande analysen var skriftlig dokumentation från 2014 års Försvarsberedning samt det sätt som Försvarsberedningens förslag omsattes i inriktningsproposition. Genom dokumenten identifieras mål, inriktningar och ambitioner. Två huvuddokument har använts för att identifiera reformens målsättningar:

- Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige, Starkare försvar för en osäker tid.*
- Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.*

För att säkerställa att de identifierade utfallsmålen som ligger till grund för målutvärderingen är beskrivna och uttalade på ett sätt som speglar de intentioner som låg till grund för den förändrade grundutbildningen har dessa validerats genom att intervjua nyckelpersoner som varit del av de processer som ledde fram till förändringen. Under perioden december 2016 till februari 2017 genomfördes fem intervjuer med tjänstemän och politiker som deltog i arbetet i 2014 års Försvarsberedning.

Med utgångspunkt i skriftlig dokumentation och intervjuer identifierades på så sätt ett fåtal centrala utvärderingskriterier som ligger till grund för den måluppfyllelsemodell som beskrivs i rapporten. Som en del av arbetet har även litteratur kring utvärdering och utvärderingsmodeller för offentlig verksamhet inventerats och gått igenom. Resultatet från denna genomgång presenteras översiktligt i rapporten.

De identifierade utvärderingskriterierna användes sedan som utgångspunkt för att genomföra målutvärderingar av Försvarsmaktens förändrade grundutbildning. Tillvägagångssätt och metodmässiga överväganden kring dessa utvärderingar beskrivs närmare under de respektive avsnitt som beskriver utvärderingarna.

1.5 Rapportens upplägg

Rapporten inleds med en kort beskrivning av grundläggande synsätt för utvärderingar i offentlig verksamhet och metodmässiga utmaningar med att genomföra utvärderingar. Därefter beskrivs bakgrunden till den förändrade grundutbildningen och hur förändringen såg ut. I avsnitt 4 återges resultatet från genomgången av den skriftliga dokumentation som beskriver de motiv som låg till grund för den förändrade grundutbildningen. Detta avsnitt omfattar även en genomgång av vad som framkommit under de intervjuer som genomfördes för att validera motiv och utfallsmål. Avsnitt 5 ger en sammanfattande bild av det som framkommit och ger en övergripande beskrivning av centrala utvärderingskriterier för en målutvärdering att utgå ifrån. Avsnitt 6 presenterar förslag på hur måluppfyllnaden i förhållande till utvärderingskriterierna kan mätas och presenterar resultat från genomförda målutvärderingar. Avslutningsvis innehåller avsnitt 7 en sammanfattande slutsats och diskussion samt förslag för vidare arbete.

2 Grundläggande synsätt vid utvärdering av offentlig verksamhet

Utvärdering av offentlig verksamhet definieras av Evert Vedung som en ”... noggrann bedömning i efterhand av utfall, slutprestationer, förvaltning och beslutsinnehåll samt organisering av offentlig verksamhet, vilken avses spela en roll i praktiska beslutssituationer”.¹ Utvärdering tillämpas på pågående eller avslutade aktiviteter och handlar därför inte om att göra förhandsbedömning av aktiviteter som ska påbörjas eller är tänkta att påbörjas.² Snarare kan en utvärdering beskrivas som att den ”... blickar tillbaka och bedömer det som redan beslutats, pågår eller avslutats.”³

Genom att utvärdera en pågående aktivitet kan resultatet användas att påverka programmets implementering, medan utvärdering av en avslutad verksamhet är mer användbart i granskning av effekter i utfallsledet.⁴ Utvärderingar kan därför sägas bidra till att förbättra en verksamhet genom att förse beslutsfattare med information samt kunskap som kan användas att kontinuerligt förbättra verksamhetens kvalitet eller befästa en väl fungerande verksamhet.⁵

Vedung beskriver en enkel och generell systemmodell inriktad mot utvärdering inom den offentliga verksamheten. Modellen kan målas upp enligt Figur 1 nedan, och beskriver den offentliga sektorn som ett system vars delar hänger ihop.



Figur 1. Systemmodell inriktad mot utvärdering inom offentlig verksamhet.

Intervention kan handla om ett beslut, reform, satsning eller ingripande av något slag. I vårt fall kan det exempelvis handla om beslutet att förändra den militära grundutbildningen. *Förvaltning* avser omvandling eller implementering, vilket ska förstås som det som genomförs efter att interventionen har skett. Förvaltningen är således det som händer i Försvarmakten då man börjar förbereda sig för en förändrad militär grundutbildning och påbörjar de nödvändiga förändringar som krävs för att genomföra den nya utbildningen. *Slutprestationer* avser det som slutligen lämnar förvaltningssystemet. Slutprestationen kan i det här fallet ses som den förändrade grundutbildningens genomförande. Utvärdering av den offentliga verksamheten intresserar sig ofta, men inte alltid, för vad som sker bortom slutprestationerna. Modellen kompletteras därför med *utfall* som kan vara ett eller flera. Till skillnad från slutprestationerna beskriver utfallet det som inträffar på mottagarsidan. Utfallet kan exempelvis vara effekterna av utbildningen på soldaternas och sjömannens kunskapsnivåer, färdigheter och beteenden. I ett vidare perspektiv skulle utfallet även kunna vara en ökad operativ förmåga i krigsförbanden eller ett starkare försvar.

I utvärderingssammanhang bör utfall och *effekter* i utfall hållas isär. När utfall analyseras försöker utvärderaren att separera interventionens effekter från sådana effekter som skett av annan anledning än interventionen. Effekter i utfall definieras av Vedung som den del av utfallet som direkt eller indirekt har orsakats av interventionen, dess förvaltning och dess slutprestationer, medan utfall är allt som inträffar på slutmottagarsidan, oavsett

¹ Vedung, Evert. *Utvärdering i politik och förvaltning*. 3 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2009, 22.

² Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 24.

³ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 22.

⁴ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 205.

⁵ Lago, Ulf och Pütsep, Mona. *Har skyddet ökat? - uppföljning och utvärdering på lokal nivå*. Räddningsverket, 2007, 30.

orsakssamband.⁶ Effekter definieras vidare av Ekonomistyrningsverket som ”en förändring som inträffat som en följd av en vidtagen åtgärd och som annars inte skulle ha inträffat”.⁷

För att det ska talas om effekten av en intervention måste det alltså finnas ett orsakssamband (ett kausalt samband) mellan interventionen och förändringen i utfallsledet.⁸ Med referens till den förändrade grundutbildningen kan det exempelvis handla om att kunna bevisa att förändringen av den militära utbildningen faktiskt orsakade de utfall som utvärderas, och att utfallet inte berodde på någon annan omständighet. Utvärdering behöver dock enligt Vedung inte nödvändigtvis jämföras med utvärdering på utfallsnivå, utan kan även omfatta granskning av slutprestationer och implementering.⁹

2.1 Måluppfyllelsemodellen

Ekonomistyrningsverket skriver att en bedömning av effekter kan göras med hjälp av såväl uppföljning som utvärdering. Vid *uppföljning* mäts vanligen förändringar av tillståndet i något som ska utvärderas, utan att ge svar på varför förändringen har inträffat. En uppföljning visar på så sätt i vilken riktning utvecklingen har gått och ger en indikation på möjliga effekter. För att få svar på bakomliggande orsaker behöver utvärderaren gå vidare med en *effektutvärdering*.¹⁰

Effekter som bedöms utifrån mål som satts upp i förhand brukar då benämnas *målutvärdering* och kan sammanfattas i en så kallad *måluppfyllelsemodell*. Denna modell bedömer interventioners uppnådda effekter i utfallsled med verksamhetens egna utfallsmål som måttstock och ”bedömer om en interventions direkta och indirekta effekter i utfallsledet motsvarar de utfalls eller effektmål som satts upp och därmed institutionaliserats i interventionen själv”.¹¹ Ofta får en intervention bieffekter och i vissa sammanhang utvärderas även positiva och negativa sidoeffekter, som kan vara både förutsedda och oförutsedda. Utvärderingsmodeller som inriktas på att lokalisera alla effekter brukar benämnas *bieffektmodeller*.¹² Som en avgränsning i linje med studiens syfte ägnas i första hand fokus på måluppfyllelsemodellen.

En utvärdering med måluppfyllelsemodeller som utgångspunkt utgår på så vis ifrån verksamhetens på förhand uppsatta mål. Modellens angreppssätt kan beskrivas enligt Figur 2. Vedungs ursprungliga modell har här kompletterats med ytterligare två steg i rutorna *upplevt problem* och *mål*.¹³

⁶ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 27.

⁷ Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg*, ESV 2006:8, 2006, 9.

⁸ Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg*, 9.

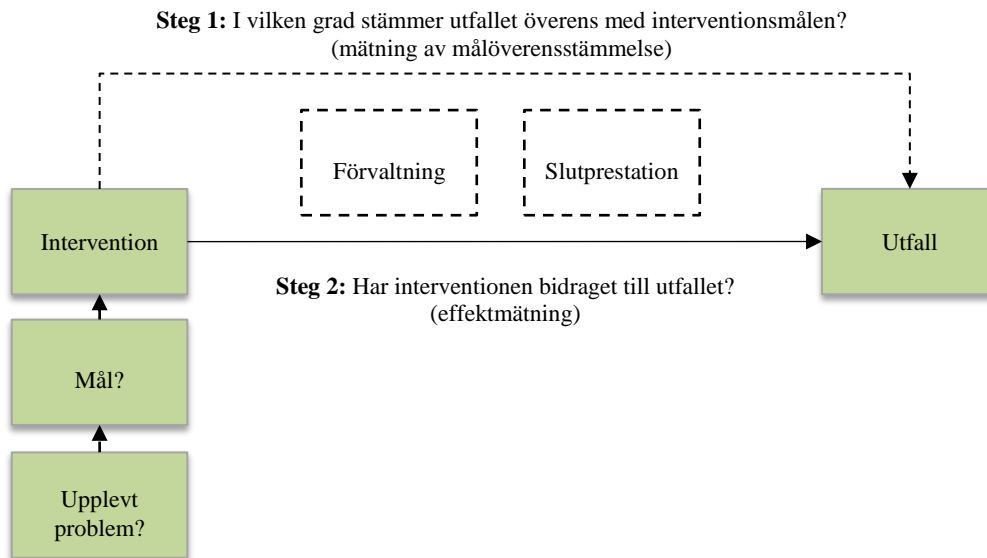
⁹ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 30.

¹⁰ Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg*, 10-12.

¹¹ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 91.

¹² Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 102-103.

¹³ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 93.



Figur 2. Måluppfyllelsemodellen för utvärdering.

Figur 2 visar hur utvärderaren med hjälp av måluppfyllelsemodeller avgör huruvida målen i tillfredsställande grad har uppnåtts (Steg 1) och om interventionen har bidragit till det (Steg 2).¹⁴ Innan en reform genomförs bör det finnas ett eller flera upplevda problem som skapar ett behov av förändring. Med utgångspunkt i det resultat man skulle vilja önska uppnå genomförs sedan interventionen, eller reformen, och sedan kan en utvärdering visa om reformen har gett önskat resultat.

Första steget vid tillämpning av modellen består av *beskrivande måluppfyllelseanalys* eller vad som också kan benämnas som mätning av *målöverensstämmelse*. I detta steg avgör utvärderaren om utfallen överensstämmer med beslutade utfallsmålsättningar. I detta steg stannar utvärderingen vid överensstämmelse utan att fråga sig i vilken utsträckning resultaten har orsakats av interventionen eller reformen.¹⁵

Andra steget består av en *förklarande måluppfyllelseanalys* eller *effekt-mätning*. Här ställs frågan om interventionen ligger bakom uppnådda resultat och vilken andel av resultaten som kan sägas bero på interventionen, allt annat lika. Detta steg är en fråga om att fastställa kausalitet.¹⁶ Vid effekt-mätning försöker därför utvärderaren fastställa ett orsaks-samband mellan interventionen och förändringen av tillståndet som reformen var tänkt att påverka.¹⁷

Måluppfyllelsemodellens tillvägagångsätt kan på så vis sammanfattas i två frågor:¹⁸

- I vilken grad har reformens målsättningar blivit uppfyllda?
- Har reformen bidragit till måluppfyllelsen och i så fall hur mycket?

Måluppfyllelsemodellens styrka är att den är enkel att tillämpa eftersom den enbart svarar på huruvida en reform har fått avsedda effekter. Modellens svagheter är bland annat att den inte tar hänsyn till de uppoffringar som har gjorts för att uppnå målen, dvs. kostnader. Dessutom, i och med att utvärderaren inte får upplysningar av vad som sker i de omvandlingssteg som Figur 1 visar, utelämnar modellen information kring varför en

¹⁴ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 92.

¹⁵ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 92.

¹⁶ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 92.

¹⁷ Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg*, 12.

¹⁸ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 92.

intervention kan ha lyckats eller misslyckats.¹⁹ En annan av modellens svagheter är att den inte tar hänsyn till bieffekter av interventionen.²⁰ Ytterligare en svaghet är att målen inte är alltid tydliga och mätbara, vilket gör det svårt att använda dem som utvärderingsgrunder.²¹ Förändringar som genomförs i militär verksamhet kan exempelvis ha som syfte att öka den operativa förmågan i krigsförbanden. Ett sådant mål kan anses vara ganska abstrakt och svårt att mäta, delvis på grund av att Sverige inte regelbundet deltar i den typ av aktiviteter som innebär att vi kan få en tydlig bild av krigsförbandens operativa förmåga.

2.2 Utmaningar med effektutvärdering

Effektmätning är ofta svårare att genomföra än mätning av målöverensstämmelse. För att förstå varför kan det vara nyttigt att definiera termen effektmätning närmare och att redovisa ett exempel på svårigheten med att genomföra en effektutvärdering. Effektmätning kan beskrivas som skillnaden mellan det *faktiska* dvs. tillståndet efter interventionen och det *kontrafaktiska* dvs. vad tillståndet hade varit om interventionen inte hade vidtagits.²²

Det finns olika metoder som kan användas att fastställa effekter och kausala samband. Ett sätt att påvisa ett orsakssamband mellan en intervention och effekter i utfallsledet är genom att ta hänsyn till en kontrollgrupp i ett kontrollerat experiment, där individer fördelas slumpmässigt mellan experimentgruppen och kontrollgruppen. Syftet med detta är att minska systematiska skillnader mellan grupperna, vilket annars kan påverka utgången av resultatet.²³

Genom att låta slumpen styra vilken individ som hamnar i respektive grupp kan utvärderaren vara säker på att det eventuella samband som observeras faktiskt är ett orsakssamband, och inte beror på någon annan bakomliggande faktor. Det är dock ovanligt att en utvärdering kan ske på ett sådant sätt, utan ofta får utvärderaren använda andra metoder för kontroll. I Appendix redovisas ett antal generella metoder som kan användas när det inte är möjligt att fullt ut ta hänsyn till en kontrollgrupp.

Ett exempel på en effektutvärdering som avser utbildningsreform är en studie av Caroline Hall vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)²⁴. Författaren studerar effekter av 1991 års gymnasiereform, som resulterade i en förlängning av yrkeslinjerna från 2 år till 3 år, på avhopp från utbildningen, fortsättning till högskolestudier och framtida inkomster.

Författaren uppmärksammar att ett metodproblem vid utvärderingen är att kunna särskilja effekterna av en längre utbildning från effekterna av andra faktorer som också kan påverka individens vilja att fortsätta med högskolestudier, samt individens framgång på arbetsmarknaden. Metodproblemet hanterades genom att reformen infördes som ett försök i några kommuner, och inte i hela landet samtidigt, vilket möjliggjorde utvärdering av reformens effekter. Utvärderingen utnyttjade detta faktum genom att jämföra utvecklingen för individer i de kommuner som genomförde reformen med de individer som saknade eller hade begränsad tillgång till dessa linjer i sin hemkommun. Studiens resultat visade att införandet av en längre yrkeslinje ökade sannolikheten att en individ hoppar av utbildningen samt sannolikheten att individen inte slutför gymnasiet med fullständiga betyg.

¹⁹ Naturvårdsverket. *Utvärdering steg för steg. Lätt reviderad handledning i utvärdering för Naturvårdsverket*. Rapport 5530, 2006, 30.

²⁰ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 101.

²¹ Naturvårdsverket. *Utvärdering steg för steg*, 30.

²² Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 217.

²³ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 224.

²⁴ Hall, Caroline. *Förlängningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet: effekter på utbildningsavhopp, utbildningsnivå och inkomster*. IFAU, Rapport 2009:7, 2009.

Studien från IFAU kunde påvisa effekterna eftersom reformen infördes stegvis, vilket gav möjlighet till en jämförelse med en kontrollgrupp över tid. Jämfört med hur förändringarna i Försvarmaktens militära grundutbildning genomfördes skiljer sig denna reform sig därmed avsevärt, i och med att förändringen av den militära utbildningen infördes samtidigt i hela landet. Detta försvårar exempelvis möjligheten att kunna visa på betydelsen av den förlängda utbildningen för slutföringsgraden. Även om statistiken skulle visa på att det från 2016 skett en ökad genomströmning i den militära utbildningen är det svårt att *bevisa* att det faktiskt är den förlängda utbildningen som ligger bakom den utvecklingen. Det beror på att det är svårt att särskilja reformen från andra bakomliggande faktorer som kan påverka genomströmningen, som exempelvis det förändrade omvärldsläget när reformen infördes, eller förändringar på arbetsmarknaden som också kan påverka huruvida personal stannar inom den militära verksamheten.

3 Förändringar i den militära grundutbildningen

3.1 Från plikt till frivillighet

Försvarmaktens försörjning av soldater och sjömän baserades mellan åren 1901 och 2010 på allmän värnplikt för män till grundutbildning. År 2010 lades värnplikt och mönstring vilande under fredstid. Därmed började Försvarmakten rekrytera Gruppbefäl, Soldater och Sjömän (GSS) på frivillig grund. Förändringen innebar också att en tre månader lång frivillig grundläggande militär utbildning (GMU) infördes.

GMU var utgångspunkten för alla militära befattningar inom Försvarmakten.²⁵ Efter slutförd och godkänd GMU kunde rekryterna söka anställning som GSS, tjänstgöra i hemvärnet samt välja att påbörja en fortsatt utbildning till officer eller kompletterande militär utbildning.²⁶ Genom detta upplägg fungerade GMU som ett tillfälle för både rekryten och för Försvarmakten att överväga en fortsättning i Försvarmakten och hur den fortsättningen skulle se ut.²⁷

Vid anställning som GSS efter GMU behövde rekryten fortsätta sin militära karriär med en befattningsutbildning. Befattningsutbildningen syftade till att utbilda rekryter mot befattningsspecifika uppgifter de skulle ha i aktuell befattning i ett krigsförband.²⁸ Efter GMU, men innan anställning i Försvarmakten, kunde en rekryt också välja att genomgå en kompletterande militär utbildning som var högst 62 utbildningsdagar, som ett steg innan antagning till officersutbildning.²⁹

Trots att värnplikt till grundutbildning avskaffades under fredstid, behöll regeringen rätten att kunna återaktivera pliktlagen om det bedömdes nödvändigt för Sveriges försvarsberedskap. Regeringen beslutade den 2 mars 2017 att totalförsvarspliktiga kvinnor och män återigen ska vara skyldiga att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt.³⁰

3.2 En sammanhållen militär grundutbildning

2016 infördes en ny sammanhållen militär grundutbildning under namnet *Militär Grundutbildning* (MGU) som ersatte det tidigare utbildningsupplägget.³¹ Den sammanhållna grundutbildningen omfattar totalt 9 till 12 månader för GSS och 4 till 7 månader för hemvärnet. Utbildningen består på en övergripande nivå av GMU, befattningsutbildning och förbandsutbildning (inklusive eventuell slutövning). Upplägget kan dock variera beroende på försvarsgren. Exempelvis saknar grundutbildning i marina förband förbandsutbildningsskede, då denna istället genomförs inom ramen för den inledande anställningen.³²

²⁵ Proposition 2009/10:160. *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar - vissa frågor om Försvarmaktens personal*, 88 - 89.

²⁶ SOU 2010:86. *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar*, 86.

²⁷ Proposition 2009/10:160. *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar - vissa frågor om Försvarmaktens personal*, 89.

²⁸ Försvarmakten. *Reglemente. Grund- och repetitionsutbildning*. Beteckning: FM2015-24217:4, 2016, 22-24.

²⁹ SOU 2010:86. *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar*, 85.

³⁰ Försvarsdepartementet. *Uppdrag till Försvarmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt*. Regeringsbeslut 3, 2017-03-02. Fö2016/012552/MFI, 2017.

³¹ SFS 2015:613. *Förordning om militär grundutbildning*.

³² Försvarmakten. *Reglemente. Grund- och repetitionsutbildning*. Beteckning: FM2015-24217:4, 2016, 20-22.

Militär Grundutbildning beskrivs vidare i Försvarmaktens reglemente som:³³

... en allmän grundläggande militär utbildning inom Försvarmakten och en därpå följande utbildning inom Försvarmakten som syftar till att den som genomgått utbildningen ska kunna:

- Krigsplaceras enligt lagen (SFS 1994:1809) om totalförsvarsplikt,
- Anställas som kontinuerligt eller tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldat eller sjöman,
- Påbörja utbildning som kan leda till anställning som yrkes- eller reservofficer, eller
- Teckna avtal som hemvärnsman.

Förändringen i den militära utbildningen innebär således att en rekryt kan anställas först efter att den är färdigutbildad. Väljer rekryten att inte ta anställning, påbörja officersutbildning eller teckna avtal som hemvärnsman kan denne ändå krigsplaceras. Den sammanhållna grundutbildningen innebär även att rekrytförmåner nu gäller under hela utbildningstiden och inte enbart under GMU-skedet, som under det tidigare upplägget.

I Appendix beskrivs utbildningsinnehåll, formella regler och förmåner under utbildningen ytterligare.

³³ Försvarmakten. *Reglemente. Grund- och repetitionsutbildning*. Beteckning: FM2015-24217:4, 2016, 59.

4 Utfallsmål för en ny militär grundutbildning

De förändringar som genomfördes inom den grundläggande militära utbildningen år 2016 föregicks av förslag från 2014 års Försvarsberedning. Försvarsberedningen menade i den skriftliga slutrapporten att den militära grundutbildningen behövde förändras så att GSS i framtiden skulle anställas i Försvarsmakten först efter en slutförd och godkänd militär grundutbildning som inkluderar den befattningsutbildning som var nödvändig för krigsplacering. Enligt Försvarsberedningens förslag skulle förändringen innebära att GMU och befattningsutbildningen slogs ihop till en sammanhållen utbildning som skulle benämnas Militär Grundutbildning (MGU).³⁴ Försvarsberedningens förslag om en förändrad militär utbildning ingick senare i Regeringens inriktningsproposition för perioden 2016 - 2020.³⁵

Utgångspunkten för Försvarsberedningens argumentation är att en förändrad grundutbildning bidrar till att skapa operativ förmåga i krigsförbanden:

Försvarsberedningen betonar vikten av att den operativa förmågan i de stående förbanden, i kontraktsförbanden såväl som i hemvärnsförbanden prioriteras under den kommande försvarsinriktningsperioden. En grundutbildning i enlighet med vad Försvarsberedningen beskriver är av största vikt för att skapa operativt användbara krigsförband.³⁶

Försvarsberedningen pekar särskilt på det förhållande att en rekryt som valde att enbart genomföra GMU, och inte gå vidare in i befattningsutbildningen som anställd, saknade tillräcklig kunskap och förmåga för att kunna bemanna en befattning i ett krigsförband. Försvarsberedningen resonerade att en förlängd militär grundutbildning skulle innebära att rekryter redan under grundutbildningen tillgodogjorde sig tillräckliga kunskaper och färdigheter för att kunna bemanna och anställas på en befattning i ett krigsförband:

Med dagens system anställs rekryten efter genomförd grundläggande militär utbildning om tre månader. Den grundläggande militära utbildningen möjliggör dock inte att rekryten tillgodogör sig tillräcklig kunskap och färdighet för att kunna bemanna en befattning i ett krigsförband. För detta krävs också en befattningsutbildning vilken omfattar ytterligare sex månaders utbildning. (...) Liksom för officerare bör gruppbefäl, soldater och sjömän anställas efter genomförd godkänd utbildning som gör rekryten anställningsbar på en befattning i ett krigsförband.³⁷

En viktig konsekvens av detta som Regeringen lyfter fram i inriktningspropositionen är att ett förändrat utbildningsupplägg i enlighet med Försvarsberedningens förslag innebär att rekryten, även om denne inte anställs, kan krigsplaceras på en befattning i ett krigsförband. Detta skulle i sin tur öka uppfyllnadstaken i krigsförbanden, och därmed den operativa förmågan:

Till skillnad från dagens grundläggande militära utbildning leder en förändrad grundutbildning i linje med Försvarsberedningens förslag till att den enskilde uppnår en sådan färdighet att denne kan krigsplaceras. Regeringen konstaterar att detta innebär att även de som efter genomgången utbildning väljer att inte söka anställning i Försvarsmakten kan krigsplaceras och repetitionsövas med stöd av lagen (1994:1809) om totalförsvarspåbud och repetitionsutbildning. Att alla som genomfört utbildningen kan krigsplaceras

³⁴ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige, Starkare försvar för en osäker tid*, 67- 68.

³⁵ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*.

³⁶ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige, Starkare försvar för en osäker tid*, 68- 69.

³⁷ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige, Starkare försvar för en osäker tid*, 67.

ökar uppfyllnadstakten med nyutbildad personal och därmed den operativa förmågan i främst kontraktsförbanden.³⁸

Försvarsberedningen motiverade också förändringen av den militära grundutbildningen utifrån utbildningsrationella skäl, och menade att reglerade arbetstider för anställda GSS under utbildning gjorde att alla utbildningsmål inte kunde nås under befattningsutbildningen:

Erfarenhetsmässigt reducerar dagens system för befattningsutbildning det effektiva utbildningstidsuttaget per vecka med 25 till 50 procent jämfört med den grundläggande militära utbildningen. Det kan i huvudsak förklaras av de begränsningar i flexibilitet som arbetstidsregleringen medför. Detta resulterar i att endast begränsade utbildningsmål kan uppnås efter genomförd befattningsutbildning, något som är särskilt problematiskt för den tidvis tjänstgörande personalen och för den operativa förmågan i kontraktsförbanden.³⁹

Försvarsberedningen pekade även på att incitamentsstrukturen för att fullfölja grundutbildningen behövde utvecklas. Införandet av en utbildningspremie skulle fungera som en incitamentsmekanism för rekryter att slutföra MGU samt som ett sätt att öka intresset för att söka till den. Försvarsberedningen menade också att en förändrad militär utbildning kunde minska risken för fysiska skador hos rekryterna, eftersom den fysiska belastningen kunde fördelas jämnare över en längre tidsperiod. Avslutningsvis konstaterade Försvarsberedningen att den förändrade militära grundutbildningen skulle vara kostnads-effektiv i jämförelse med det tidigare utbildningsupplägget.⁴⁰

4.1 Validering av utfallsmål

Utgångspunkten för tillämpningen av måluppfyllelsemodeller är verksamhetens egna utfallsmål, dvs. de önskningar, förhoppningar och målsättningar som låg till grund för förändringen. Det är viktigt att säkerställa att dessa utvärderingskriterier är tydliga och uttalade som interventionens utfallsmål, och inte utvärderarens egen uppfattning om dem.⁴¹

För att säkerställa att de identifierade utfallsmål som ligger till grund för målutvärderingen är beskrivna och uttalade på ett sätt som speglar de intentioner som låg till grund för den förändrade grundutbildningen har dessa validerats genom att intervjuer med nyckelpersoner som varit del av de processer som ledde fram till förändringen. Under perioden december 2016 till februari 2017 genomfördes fem intervjuer med tjänstemän och politiker som deltog i arbetet i 2014 års Försvarsberedning. Intervjuerna var semi-strukturerade och kretsade kring följande frågor:

- Varför behövdes förändringar i den militära grundutbildningen?
- Vilka var de viktigaste förändringarna?
- Vilka mål skulle uppnås med förändringen?
- På vilket sätt skulle målen uppnås?

³⁸ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, 91.

³⁹ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige, Starkare försvar för en osäker tid*, 67.

⁴⁰ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige, Starkare försvar för en osäker tid*, 68-69.

⁴¹ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 32.

4.1.1 Resultat från intervjuer

GMU gav inte tillräcklig utbildning

En grundläggande problembeskrivning som delas av samtliga intervjupersoner var att rekryten, i det tidigare utbildningsupplägget, inte var färdigutbildad efter GMU. Eftersom soldaten eller sjömannen var tvungen att utbildas ytterligare för att kunna anses vara möjlig att krigsplacera i en befattning i ett krigsförband blev Försvarmakten beroende av att rekryten faktiskt tog anställning efter avslutad GMU. Genom att förlänga utbildningen, så att all utbildning som behövs för krigsplacering sker sammanhängande, kan staten säkerställa att rekryten blir färdigutbildad för krigsplacering under rekryttiden. Det är framförallt en fråga om att säkerställa bemanningen i krigsförbanden, men även en fråga om kostnadseffektivitet. Ambitionen med reformen var att få soldater som är krigsplaceringsbara mot den befattningsnivå som de förväntas ha efter utbildningen.

Det är viktigt att poängtera att flera intervjupersoner medger att Försvarsberedningens överväganden gjordes under beaktandet att en förändrad grundutbildning skulle kunna få negativa konsekvenser för utbildningens attraktivitet, och därmed även på rekryteringen. Möjligheten för Försvarmakten att säkerställa bemanningen av krigsförbanden med de individer som faktiskt påbörjar utbildningen ansågs dock väga tyngre.

Mot en effektivare utbildning med tydliga mål

Under intervjuerna har det pekats på att det tidigare utbildningsupplägget upplevdes sakna tydliga mål för individens hela utbildning mot att bli soldat eller sjöman på en befattning i ett krigsförband. En viktig aspekt som lyfts fram är att det tidigare utbildningsupplägget upplevdes sakna en tydlig uppdelning mellan vad som var utbildning och vad som var tjänstgöring för individen. Genom det förändrade utbildningsupplägget kan krigsorganisationens behov bli styrande och grundutbildningen inriktas mot faktiska befattningsbehov. Grundutbildningen kan på så vis styras mot att bli mer relevant för Försvarmaktens behov.

Många intervjupersoner lyfter fram att en målsättning med reformen var att höja kvaliteten på utbildningsgenomförandet och hur en förlängd grundutbildning ger förutsättningar för en effektivare utbildning. Genom att rekryterna anställdes minskade möjligheten till ett flexibelt arbetstidsuttag, vilket påverkade effektiviteten i utbildning negativt. Utbildningstiden utnyttjades helt enkelt på ett ineffektivt sätt när rekryterna anställdes. Det har också betonats att ökad flexibilitet i uttaget av utbildningstid är en viktig förutsättning för förbandsövning.

Ytterligare en förhoppning med förändringen som lyfts fram under intervjuerna är att det även skapar förutsättningar för en mer meningsfull utbildning från rekryternas perspektiv, och att detta exempelvis skulle kunna ha en gynnsam effekt på avhoppet under utbildningen. Intervjupersoner lyfter även fram att en ökad kontinuitet i utbildningssteg och utbildningstid kan medge att den fysiska belastningen på rekryterna jämnas ut, vilket kan ha en gynnsam effekt på risken för skador under utbildningen, samtidigt som soldater och sjömän som faktiskt skadar sig under utbildningen får en möjlighet att återhämta sig och komma åter.

Mindre fokus på individ och mer fokus på krigsförband

Krigsförbanden och deras försörjning av samövad personal med rätt kunskaper och rätt färdigheter upplevdes som den dominerande anledningen till att förändringar inom Försvarmaktens grundutbildning ansågs nödvändiga. Till viss del kan detta sägas hänga ihop med ett förändrat synsätt på Försvarmaktens uppgifter. I och med att fokus flyttades från internationella insatser mot nationellt försvar blev behovet av ett utbildningssystem som omhändertog behovet av förbandsövning tydligare. Det tidigare utbildningsupplägget upplevdes inte längre vara ändamålsenligt. En intervjuperson beskriver att det tidigare utbildningsupplägget tenderade att fokusera på produktion av individer, snarare än produktion av krigsförband.

Möjligheten till samövning inom ramen för hela krigsförband ansågs nu vara av stor vikt. Ett steg mot att för att uppnå högre krigsduglighet i krigsförbanden var att utbildningssystemet skiftade fokus. En sammanhållen militär grundutbildning, som även omfattar förbandsövning, uppgavs vara en nyckelförutsättning: en viktig poäng var att den operativa förmågan i krigsförbanden framförallt uppnås genom samövning. Ytterligare en förutsättning för detta ansågs vara de rekryter som inte anställs efter utbildningen ändå kan krigsplaceras vilket ger Försvarmakten möjlighet att kalla in dem på repetitionsövningar och på så sätt vidmakthålla krigsförbandens förmåga.

5 Utvärderingskriterier

Den övergripande målsättningen för den förändrade grundutbildningen var att skapa operativt användbara krigsförband. För att kunna utvärdera måluppfyllnad krävs dock tydligare utvärderingskriterier att utgå ifrån. Figur 3 beskriver vår samlade syn på hur den övergripande målsättningen för det förändrade militära utbildningssystemet kan brytas ner i effekter och hur dessa effekter bidrar till att uppnå den övergripande målsättningen. Figuren visar hur effekter uppstår i en så kallad *effektkedja*.⁴²

Pilarna i figuren representerar ett förväntat samband mellan förändringar och effekter. Den huvudsakliga förändringen, eller slutprestationen, representeras av den gula boxen. Effekterna (blå boxar) är i detta fall de uppställda utfallsmål som identifierats. I figuren ingår också de antaganden som ligger bakom de förväntade orsakssambanden mellan de uppställda utfallsmålen och den operativa förmågan i krigsförbanden på längre sikt (gröna boxar).

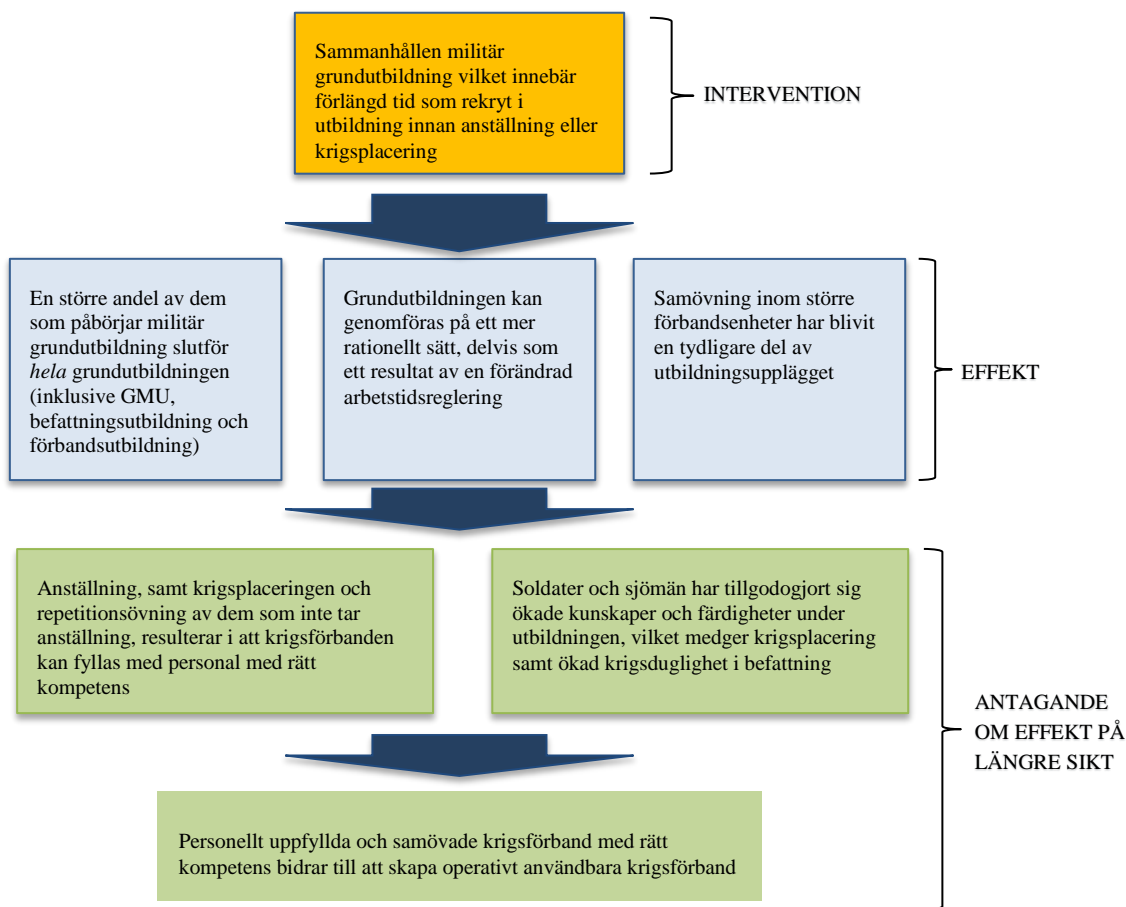
Vi har brutit ned den övergripande målsättningen i tre konkreta utvärderingskriterier:

- En större andel av dem som påbörjar militär grundutbildning ska slutföra *hela* grundutbildningen (inklusive GMU, befattningsutbildning och förbandsutbildning)
- Grundutbildningen kan genomföras på ett mer rationellt sätt, delvis som ett resultat av en förändrad arbetstidsreglering
- Samövning inom större förbandsenheter har blivit en tydligare del av utbildningsupplägget

Dessa utvärderingskriterier utgör grunden för de måltvärderingar som presenteras i nästa avsnitt av denna rapport; om dessa utvärderingskriterier är uppfyllda pekar det på en god måluppfyllnad.

Det är viktigt att understryka att dessa tre utvärderingskriterier inte ger en heltäckande bild av de motiv och utfallsmål som framkommit i genomgången av relevant dokumentation och intervjuer. Vår bedömning är dock att dessa tre sammantaget fångar huvuddelen av de önsknings-, förhoppnings- och målbilder som låg till grund för förändringen.

⁴² Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg*, 9.



Figur 3. Nedbrytning av det övergripande målet med den förändrade grundutbildningen i en effektkedja

6 Målvärderingar

En del av syftet med denna rapport är att ge förslag på hur måluppfyllnaden för identifierade målsättningar kan utvärderas, samt genomföra en utvärdering av dessa. Utifrån de utvärderingskriterier som presenterades i föregående avsnitt har utvärderingsfrågor utformats som ligger till grund för två undersökningar; en kvantitativ och en kvalitativ.

Metoddiskussionen under Avsnitt 2 har visat på några av de svårigheter som kan uppstå i utvärdering och mätning av effekter. Svårigheten ligger främst i att definiera och mäta det kontrafaktiska utfallet: dvs. vilka effekter hade den militära utbildningen gett om den inte hade förändrats? Nedan ger vi förslag på hur måluppfyllnad kan operationaliseras, mätas och utvärderas, samtidigt som vi försöker beakta de metodologiska utmaningarna. De utvärderingar som här presenteras ska dock betraktas som *begränsade* utvärderingar, i den meningen att omfattningen på datainsamlingen har varit begränsad.

6.1 Övergång i befattningsutbildning

6.1.1 Utvärderingsfrågan

Förändringen av grundutbildningen syftade till att öka sannolikheten att en individ som påbörjar militär grundutbildning som rekryt blir möjlig att krigsplacera efter att utbildningen har genomförts, oavsett om denne sedan tar anställning i Försvarsmakten eller inte. En viktig förutsättning för krigsplacering i en befattning i ett krigsförband är att rekryter genomfört befattningsutbildning.

Syftet med denna kvantitativa utvärdering var att undersöka följande frågeställning:

Har den förändrade grundutbildningen inneburit att en större andel av de rekryter som påbörjat militär grundutbildning i Försvarsmakten genomfört befattningsutbildning (och därmed blivit möjliga att krigsplacera på en befattning i ett krigsförband)?

Det är viktigt att beakta det faktum att vi *inte* utvärderade huruvida rekryterna faktiskt blivit krigsplacerade efter befattningsutbildningen. Vi utgick istället från att det är rimligt att *anta* att en krigsplacering har kunnat ske efter befattningsutbildningen. Ett grundläggande antagande var att en befattningsutbildning under såväl det tidigare som i det nya utbildningsupplägget är likvärdiga i fråga om innehåll. Inte heller utvärderade vi rekryteringsaspekter av den förändrade grundutbildningen.

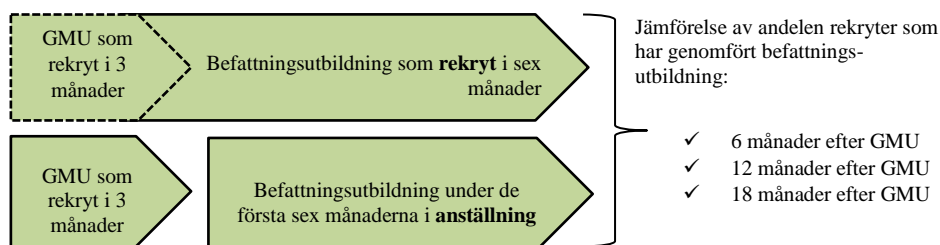
6.1.2 Tillvägagångsätt

Det grundläggande tillvägagångssättet för utvärderingen var att jämföra rekryter som genomgått den sammanhållna militära grundutbildningen (MGU) med rekryter som genomförde grundläggande militär utbildning (GMU) och befattningsutbildning (BFU) i enlighet med det tidigare upplägget. De senare individerna genomförde sin befattningsutbildning som anställda i Försvarsmakten, alternativt med avtal som Hemvärnssoldater. Utvärderingen gick ut på att följa dessa två grupper över tiden och jämföra andelen rekryter som genomfört befattningsutbildning. Vi ville på så vis undersöka om det fanns ett beroende mellan utbildningsupplägg och andelen individer som genomfört befattningsutbildning. För att genomföra utvärderingen användes ett datamaterial som hämtades ur Försvarsmaktens verksamhetsledningssystem PRIO.

Vi valde att utgå från de rekryter som ryckte in till den nio månader långa utbildningen inom ramen för MGU under 2016, samt de rekryter som ryckte in till utbildning inom det tidigare utbildningssystemet under 2015. För de individer som ryckte in under 2015 handlar det därmed om att följa individer som genomför GMU för att sedan (eventuellt) ta

anställning i Försvarsmakten och stanna tillräckligt länge för att genomföra en befattningsutbildning som anställd soldat eller sjöman.

Vi utgick från ett antagande om att de första sex månaderna i anställning som gruppbefäl, soldat eller sjöman (GSS) utgjorde befattningsutbildningen i det tidigare utbildningsupplägget. På samma sätt likställde vi ett avtal med Hemvärnet samt status som officersaspirant med en befattningsutbildning. Anledningen till varför vi valde minst sex månader i anställning som villkor är att den tiden är jämförbar med omfattningen på befattningsutbildningen inom ramen för MGU. Det är därför *teoretiskt* möjligt att en individ som tagit anställning och stannat *åtminstone* sex månader kunnat tillgodogöra sig motsvarande kunskaper som under den sammanhållna grundutbildningen. I det tidigare utbildningsupplägget kunde det dock ta tid innan en rekryt som genomfört GMU tog anställning i Försvarsmakten och påbörjade sin befattningsutbildning.⁴³ Av den anledningen valde vi att följa individerna över tiden och utgå från tre olika uppföljningstidpunkter för jämförelsen: sex månader efter avslutad GMU, tolv månader efter avslutad GMU samt 18 månader efter avslutad GMU. Figur 4 illustrerar det övergripande upplägget på utvärderingen.



Figur 4. Övergripande upplägg på utvärderingen

En grundläggande utmaning med denna effektutvärdering var att uppnå jämförbarhet mellan de båda grupperna, och att hitta en relevant kontrollgrupp. Ett problem som annars kan uppstå är att vi sammanblandar effekten av det nya utbildningsupplägget med effekten av andra faktorer som också har förändrats. Ett kvasi-experimentellt upplägg med matchning för att skapa en ”konstgjord” kontrollgrupp skulle vara fullt möjligt att genomföra, men försvårades i det här fallet av det faktum att de flesta individer vid utvärderingstillfället (våren 2017) ännu inte ryckt ut från den nio månader långa sammanhållna grundutbildningen.

En närmare granskning av de utbildningar som genomförts under 2015 och 2016 visade dock att det fanns en möjlighet att jämföra två grupper, som även utan matchning på individnivå liknade varandra i många aspekter: den 28 januari 2015 ryckte 159 individer in till GMU på Sjökrigsskolan (SSS) och Försvarsmedicincentrum (FömedC) och den 1 februari 2016 ryckte 153 individer in till MGU vid samma förband med nio månaders utbildningstid. Bägge grupperna kommer alltså från samma förband, men ryckte in vid olika tidpunkter och genomförde därför utbildning enligt skilda upplägg. Tabell 1 nedan visar hur grupperna såg ut med avseende på några grundläggande variabler, som alla är hämtade ur Försvarsmaktens verksamhetsledningssystem PRIO.

⁴³ Johansson, Mattias. *Andel GMU-rekryter som tar anställning över tid*. FOI Memo 5739, 2016.

Tabell 1. Beskrivning av grupperna som jämförs med varandra i utvärderingen.

	Tidigare utbildningsupplägg	Sammanhållen grundutbildning
Totalt antal inryckande	<i>159 st.</i>	<i>153 st.</i>
Varav individer från FömedC	<i>42 st.</i>	<i>43 st.</i>
Varav individer från SSS	<i>117 st.</i>	<i>110 st.</i>
Andel kvinnor	<i>13 %</i>	<i>16 %</i>
Genomsnittlig ålder	<i>21,8 år</i>	<i>22,5 år</i>
Inryckningsdatum	<i>28 januari 2015</i>	<i>1 februari 2016</i>

Tabellen visar att grupperna skiljer sig åt på några punkter, bland annat är gruppen som genomförde den sammanhållna grundutbildningen något äldre samt innehöll en något högre andel kvinnor. Sammantaget är dock grupperna väldigt lika varandra, vilket medger att vi även utan en direkt matchning på individnivå har två grupper som är rimliga att jämföra med varandra. För båda grupperna har de rekryter som inte påbörjat utbildningen exkluderats.

6.1.3 Resultat

Resultatet från jämförelsen visas i Tabell 2. I den grupp rekryter som utbildats inom ramen för sammanhållna grundutbildningen var det 135 rekryter (av de totalt 153 som ryckte in) som slutförde hela utbildningen. Det innebär att 88 procent av de individer som ryckte in till MGU på FömedC och SSS i februari 2016 slutförde utbildningen, och därmed genomgått en befattningsutbildning. Denna andel förändras inte med tiden och därför är andelen som genomfört befattningsutbildning konstant i Tabell 2.

Av de 159 rekryter som ryckte in till GMU på FömedC och SSS i januari 2015 slutförde 147 individer (92 procent) GMU. Ett antal av dessa individer valde dock att inte ta anställning efter GMU: sex månader efter avslutad GMU hade 126 av de 159 individer som ryckte in (79 %) varit anställda tillräckligt länge för att ha kunnat genomföra en befattningsutbildning. Andelen som genomgått befattningsutbildning inom ramen för det tidigare utbildningsupplägget ökade över tiden i takt med att fler rekryter tog anställning: tolv respektive 18 månader efter avslutad GMU hade 128 respektive 131 individer genomfört befattningsutbildning. Det motsvarar en andel på 81 respektive 82 procent.

Tabell 2. Andel av inryckande som genomfört befattningsutbildning vid tre olika uppföljningstidpunkter.

	Antal inryckande	Genomfört befattningsutbildning					
		Sex månader efter GMU		Tolv månader efter GMU		18 månader efter GMU	
		Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Tidigare utbildningsupplägg	159	126	79 %	128	81 %	131	82 %
Sammanhållna grundutbildning	153	135	88 %	135	88 %	135	88 %
χ^2			4.6		3.5		2.1
P-värde			0.03		0.06		0.15

Tabellen visar alltså att de som ryckt in till den sammanhållna grundutbildningen tenderade att genomföra befattningsutbildning i högre grad. Men är skillnaden mellan grupperna statistiskt signifikant? ⁴⁴ För att testa skillnaden mellan grupperna använder vi oss av ett s.k. Chi-två-test (χ^2). Chi-två är en vanlig metod vid analys av samband mellan kvalitativa variabler, i det här fallet utbildningsupplägg och befattningsutbildning. ⁴⁵ De framräknade värdena på χ^2 och de tillhörande p-värdena visar att vi måste förkasta en nollhypotes om att det inte är någon skillnad mellan grupperna sex månader efter GMU. Detsamma gäller för 12 månader efter GMU. 18 månader efter GMU är dock skillnaden mellan grupperna så liten att det inte går att utesluta att den uppstått som ett resultat av slumpen. Vår slutsats blir därför att det *på kort sikt* finns ett statistiskt signifikant samband mellan andelen som slutför befattningsutbildning och upplägget på utbildningen; övergången i befattningsutbildning är snabbare i den sammanhållna militära grundutbildningen än i det tidigare utbildningsupplägget.

6.1.4 Slutsats

Frageställningen som låg till grund för denna kvantitativa utvärdering var: Har den förändrade grundutbildningen inneburit att en större andel av de rekryter som påbörjat militär grundutbildning i Försvarsmakten genomfört befattningsutbildning? För att svara på utvärderingsfrågan följdes två grupper av rekryter som utbildats före respektive efter förändringen i grundutbildning över tid, och utfallet mellan de båda grupperna jämfördes.

Resultatet visar att det nya upplägget på militär grundutbildning i Försvarsmakten på kort sikt inneburit att en större andel av de rekryter som ryckt in till grundutbildning genomfört en befattningsutbildning. På längre sikt minskar dock skillnaden mellan utbildningsuppläggen, i takt med att fler individer som utbildades enligt det tidigare upplägget tog anställning (eller tecknade avtal) och genomförde befattningsutbildning.

Slutsatsen av denna kvantitativa utvärdering blir därför att övergången till en sammanhållna grundutbildning inneburit att krigsförbanden i en högre takt kunnat bli uppfyllda med personal som har sådana kunskaper och färdigheter att det är rimligt att anta att

⁴⁴ Även om en observerad skillnad är stor kan vi inte vara säkra på att skillnaden är säkerställd, dvs. slumpen kan ha skapat den observerade skillnaden mellan de båda grupperna. Metoden går förenklat ut på att man gör ett antal observationer som fördelas på ett antal klasser. Med hjälp av χ^2 kan vi testa hypoteser om hur observationerna är fördelade över de olika klasserna. Jämförelsen sker genom att man beräknas skillnaden mellan de observerade och de förväntade frekvenserna, för att sedan undersöka hur stor sannolikheten (p-värdet) är att hypotesen är riktig givet de observationer som har gjorts.

⁴⁵ För en beskrivning av metoden, se Djurfeldt, G., Larsson, R. och Stjärnhagen, O. *Statistisk verktygslåda. Samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur, 2010.

det har medgivit en krigsplacering i befattning, givet att inflödet av rekryter till utbildningen är oförändrat.

Det finns dock några viktiga aspekter att beakta som gör att slutsatsen måste dras med viss försiktighet. För det första har vi enbart studerat två förband (FömedC och SSS). Dessa två förband, och särskilt SSS, har tidigare konstaterats ha relativt få avgångar från GMU, i jämförelse med andra förband i Försvarsmakten.⁴⁶ Effekten från den förändrade grundutbildningen kan tänkas se annorlunda ut för andra förband. Detta är något som en fullständig utvärdering måste omhänderta genom att inkludera fler (samtliga) förband i utvärderingen. För det andra utgår denna kvantitativa utvärdering från att utbildningen har varit identisk i de båda uppläggen. Därför behöver denna undersökning kompletteras med en kvalitativ bedömning av hur utbildningsinnehåll och genomförande har förändrats. För det tredje är det omöjligt att komma undan det faktum att rekryterna inte är slumpmässigt fördelade mellan utbildningsuppläggen, och det därför är möjligt att systematiska skillnader mellan grupperna av rekryter, inklusive det faktum att det skiljer ett år mellan utbildningstidpunkterna, påverkat resultatet. En fullständig utvärdering kan, till viss del, kontrollera för sådana systematiska skillnader mellan grupperna genom att använda statistiska tekniker för att skapa matchade jämförelsegrupper.

6.2 Utbildningens genomförande

6.2.1 Utvärderingsfrågan

Ett av de grundläggande motiven som låg till grund för reformen har att göra med de kunskaper och färdigheter som uppnås under utbildningen. En förlängd grundutbildning, som även omfattar ett förbandsutbildningsskede, skulle öka graden av samövning. Förändringen av grundutbildningen syftade också till att möjliggöra ett effektivare uttag av utbildningstids under utbildningen, i och med att befattningsutbildningen genomförs som en del av grundutbildningen och inte som en del av en anställning i Försvarsmakten.

Syftet med denna kvalitativa utvärdering var att undersöka följande frågeställningar:

- *Har den förändrade grundutbildningen inneburit att Försvarsmakten fått möjligheter att genomföra utbildningen på ett mer utbildningsrationellt sätt?*
- *Har den förändrade grundutbildningen inneburit att samövning blivit en tydligare del av utbildningsupplägget?*

6.2.2 Tillvägagångsätt

Den kvalitativa utvärderingen genomfördes genom att intervjua nyckelpersoner i Försvarsmakten som valdes ut med utgångspunkt i deras särskilt goda insyn kring införandet av den nya grundutbildningen. Informanterna var verksamma vid Militärhögskolan i Halmstad och Försvarsmaktens pedagogik- och ledarskapscentrum (FM LOPE). Intervjuerna genomfördes under mars 2017 vid två tillfällen.

Informanternas erfarenheter samlades in med hjälp av semi-strukturerade intervjuer som genomfördes i enlighet med en i förväg utarbetad intervjuguide som omfattade följande teman:

- Vilka är de övergripande erfarenheterna av införande av sammanhållen GU så långt? Blev det som ni tänkte er?

⁴⁶ Bäckström, Peter. *Avgångar från GMU: Finns det skillnader mellan utbildande förband?* FOI Memo 5812, 2016.

- I jämförelse med det tidigare upplägget på utbildningen, hur upplever du att grundutbildningens möjlighet till att producera soldater med tillräckliga kunskaper och färdigheter för krigsplacering i en befattning har förändrats?
- Har den förändrade arbetstidsregleringen påverkat möjligheten att utbilda på ett effektivt sätt jämfört med det tidigare utbildningsupplägget?
- I jämförelse med det tidigare upplägget på utbildningen, hur upplever du att samövningens del i utbildningsupplägget har förändrats?
- Övriga erfarenheter?

Tillvägagångssättet liknar vad Vedung kallar *skuggkontroll*, där förändringens effekter uppskattas av personer med särskilda insikter.⁴⁷ Ett sådant upplägg kan användas då andra metoder för kontroll och mätning av effekter, som att exempelvis etablera en kontrollgrupp, inte är möjliga att använda. Skuggkontroll innebär att utvärderaren låter personer med särskilda insikter och erfarenheter uppskatta förändringens effekter genom att bedöma vad som hade hänt om förändringen *inte* hade genomförts.⁴⁸

6.2.3 Resultat

Resultatet från intervjuerna med nyckelpersoner vid Försvarmakten visar i huvudsak på att positiva erfarenheter dominerar de beskrivningar som ges av det första året med den sammanhållna militära grundutbildningen.

En viktig aspekt som informanterna lyfter fram är hur den förändrade utbildningen ger en ökad möjlighet till samövning inom ramen för krigsförband. Informanterna menar att fokus i grundutbildningen skiftat från individ mot förband, och att både soldater och befäl nu talar om en *hel* utbildning som inkluderar samövningen. Informanterna bedömer att rekryternas krigsduglighet efter grundutbildningen, som ett resultat av ökad möjlighet till samövning, har ökat jämfört med vad som åstadkoms inom ramen för det tidigare utbildningsupplägget. En av informanterna understryker dock att upplägget på förbandsutbildning ännu befinner sig i ett inledningsskede, och att planering och upplägg behöver utvecklas ytterligare. Men, menar informanten, det viktiga är att det nu finns en helt annan *möjlighet*, att bedriva förbandsutbildning med rekryterna och därmed uppnå en ökad samövning inom ramen för krigsförbanden.

Informanterna pekar vidare på att förändringen inneburit en ökad tydlighet kring tidsomfattning och innehåll på *hela* den militära grundutbildningen, inklusive befattningsutbildning och förbandsövning. Det finns nu en kontinuitet i utbildningssystemet, men även i rekrytens relation med Försvarmakten. Båda informanterna understryker särskilt att Försvarmakten i och med förändringen fått ett *utbildningssystem* på plats, där grundläggande militär utbildning, befattningsutbildning, förbandsutbildning samt repetitionsutbildning hänger samman på ett tydligt sätt. I det tidigare upplägget på utbildning med GMU och efterföljande utbildning som anställd soldat eller sjöman, menar informanterna att förhållandet mellan alla dessa steg i utbildningssystemet inte var tillfredsställande. En av informanterna beskriver bristen på systematik i det tidigare utbildningsupplägget med begreppet *befattningsutbildningsskuld*, som innebär att befattningsutbildningen för vissa anställda soldater och sjömän hela tiden sköts på framtiden. Den förändrade grundutbildningen säkerställer att befattningsutbildningen genomförs inom en bestämd tidsperiod.

Den förändrade arbetstidsregleringen har enligt informanterna entydigt fått som resultat att den effektiva utbildningstiden har kunnat ökas under befattningsutbildning och förbandsutbildning. Erfarenheten är att de förändrade reglerna lett till att tiden kan utnyttjas på ett mer rationellt sätt; tiden läggs nu i ökad omfattning på ”rätt saker”.

⁴⁷ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*.

⁴⁸ Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg*, 16.

Exempelvis kan materielvård och andra förberedelser inför utbildning förläggas till kvällstjänster. Informanterna understryker dock att utbildningstiden alltjämt är reglerad i utbildningsregemente och att det inte handlar om ett obegränsat tidsuttag. I realiteten har arbetstiden för rekryterna utökats till att omfatta två kvällstjänster i veckan.

Ett problem som lyfts fram av informanterna är dock hur svårigheter att fylla utbildningsplatser till grundutbildningen får en negativ inverkan på möjligheten att planera central befattningsutbildning. Brister i rekrytunderlag kan få som resultat att utbildningar ibland helt ställs in, vilket innebär att Försvarmakten bryter sitt ”löfte” till en rekryt om inriktningen för dennes grundutbildning. Utbildningssystemet blir på så sätt känsligt för rekryteringen, särskilt stora och samordnade utbildningsupplägg.

6.2.4 Slutsats

Frågeställningarna som låg till grund för denna kvalitativa utvärdering var: Har den förändrade grundutbildningen inneburit att Försvarmakten fått möjligheter att genomföra utbildningen på ett mer utbildningsrationellt sätt? Har den förändrade grundutbildningen inneburit att samövning blivit en tydligare del av utbildningsupplägget? För att svara på utvärderingsfrågorna genomfördes intervjuer med nyckelpersoner i Försvarmakten som valdes ut med utgångspunkt i deras särskilt goda insyn kring införandet av den nya grundutbildningen.

Erfarenheterna från det första året med den förändrade militära grundutbildningen pekar på att möjligheterna till samövning inom ramen för större förbandsenheter har ökat. En viktig förklaring till detta är en ökad tydlighet kring tidsomfattning och innehåll på *hela* den militära grundutbildningen. Det förändrade upplägget på utbildningen tycks också ha lett till att utbildningen kan bedrivas på ett mer rationellt sätt, delvis som ett resultat av den förändrade arbetstidsregleringen. Sammantaget pekar detta mot att den förändrade grundutbildningen har inneburit att Försvarmakten fått möjlighet att genomföra utbildningen på ett sådant sätt de individer som genomför grundutbildningen tillgodogör sig ökade kunskaper och färdigheter under sin tid i utbildning

Det valda tillvägagångssättet vid denna kvalitativa utvärdering har begränsningar som gör att slutsatsen måste dras med viss försiktighet. Det är viktigt att beakta att utvärderingen utgår från informanternas upplevda erfarenheter och bedömningar, och inte rekryternas faktiska nivå på kunskaper och färdigheter. En annan nackdel är att informanterna själva är engagerade i förändringen, och därför kanske får svårt att göra en kritisk bedömning av sina egna aktiviteter. Samtidigt är det svårt överhuvudtaget mäta rekryternas kunskaper och färdigheter i efterhand på ett fullständigt objektivt sätt för de rekryter som utbildades i enlighet med det tidigare upplägget: huvudargumentet blir därför, i linje med Vedung, att det helt enkelt inte finns någon annan kontroll att tillgå.⁴⁹ En fullständig utvärdering bör dock omfatta ett större urval av informanter vars erfarenheter fångar ett bredare spektrum av aspekter på den förändrade utbildningen, exempelvis instruktörer som har erfarenheter av att ha arbetat nära soldater och sjömän i båda utbildningsuppläggen. En sådan utvärdering skulle även noggrannare kunna studera hur det faktiska utbildningsinnehållet (med särskilt fokus på samövning) har förändrats, samt hur rekryternas tidsanvändning under utbildningen påverkats av övergången till en sammanhållen grundutbildning.

⁴⁹ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 251.

7 Sammanfattande slutsatser och diskussion

Syftet med denna rapport var att utveckla en modell för utvärdering av Försvarsmaktens förändrade militära grundutbildning utifrån de utfallsmål som formulerades på politisk nivå, samt att genomföra en måltvärdering utifrån dessa. De övergripande frågeställningarna som rapporten fokuserade på var:

- Vilka var de utfallsmål som formulerades från riksdag och regering, och som ledde fram till övergången till en sammanhållen militär grundutbildning?
- Hur kan dessa utfallsmål operationaliseras i en konkret utvärderingsmodell?
- Har de förändringar som gjorts av grundutbildningen bidragit till att de identifierade utfallsmålen kunnat nås?

Rapporten tar sin utgångspunkt i de förslag som lämnades av 2014 års Försvarsberedning. Utfallsmålen som låg till grund för den förändrade grundutbildningen identifierades utifrån relevant dokumentation och validerades genom att intervjua nyckelpersoner som varit del av de processer som ledde fram till förändringen. Genomgången visade att den övergripande målsättningen för den förändrade grundutbildningen var att skapa operativt användbara krigsförband. Vi har brutit ned den övergripande målsättningen i tre konkreta utvärderingskriterier:

- En större andel av dem som påbörjar militär grundutbildning ska slutföra *hela* grundutbildningen (inklusive GMU, befattningsutbildning och förbandsutbildning)
- Grundutbildningen kan genomföras på ett mer rationellt sätt, delvis som ett resultat av en förändrad arbetstidsreglering
- Samövning inom större förbandsenheter har blivit en tydligare del av utbildningsupplägget

Den övergripande slutsatsen från en måltvärdering som utgår från dessa utvärderingskriterier är att det nya upplägget på den militära grundutbildningen i Försvarsmakten uppvisar en god måltuppfyllnad. Givet ett antagande om oförändrade utbildningsvolymerna har den sammanhållna grundutbildningen sannolikt medfört en snabbare tillförsel av befattningsutbildad och *samövad* personal, och därmed en snabbare höjning av krigsförbandens operativa förmåga än vad som hade varit möjligt inom ramen för hur utbildningen bedrevs i det tidigare utbildningsupplägget. Det förändrade upplägget på utbildningen tycks också ha lett till att utbildningen kan bedrivas på ett mer rationellt sätt, delvis som ett resultat av en förändrad arbetstidsreglering.

Viktiga förklaringar till de positiva resultaten är att rekryternas beslut om anställning nu görs efter att de genomfört *hela* den militära grundutbildningen, samt att det nu tycks finnas en ökad tydlighet kring tidsomfattning och utbildningsinnehåll. Det är viktigt att understryka att en liknande tydlighet mycket väl hade kunnat uppnås inom ramen för anställda soldater och sjömän under utbildning, men att Försvarsmakten aldrig tycks ha etablerat ett tydligt *utbildningssystem* inom ramen för det tidigare upplägget. Det finns därmed anledning att tro att resultaten från den kvantitativa måltvärderingen i denna rapport underskattar den verkliga skillnaden mellan utbildningsuppläggen när det kommer till andelen rekryter som faktiskt genomför befattningsutbildning inom ett visst tidsintervall.

Det är viktigt att poängtera att de presenterade måltvärderingarna helt och hållet utgår från de politiska utfallsmål som identifierats. Det kan mycket väl finnas andra bieffekter som inte omhändertas inom ramen för denna måltvärdering. En sådan potentiell bieffekt som är värd att nämnas är effekten på rekryteringen av den förändrade grundutbildningen. I ett personalförsörjningssystem som baseras på frivillighet kan en sådan effekt få stor

betydelse för huruvida krigsförbanden är operativt användbara. Hur förändringen påverkat rekryteringen är därför ett angeläget område att studera, men är en fråga som inte ryms inom ramen för den måluppfyllelsemodell vi har utgått ifrån.

Det datamaterial som legat till grund för målutvärderingarna som presenterades i denna rapport har varit av begränsad omfattning, och det gör att slutsatsen kring måluppfyllnad måste dras med viss försiktighet. Försvarsmakten behöver därför gå vidare med utvärderingen i en större skala i takt med att data som beskriver utfallet av den sammanhållna militära grundutbildningen blir tillgängligt. En sådan utvärdering bör även beakta att utfallet kan se annorlunda ut beroende på vilken försvarsgren som studeras. Det handlar dels om att genomföra den kvantitativa utvärderingen på fler förband än de som ingår i vår utvärdering. En utökad utvärdering av utbildningens kvalitativa aspekter kan på samma sätt omfatta ett större urval av informanter vars erfarenheter fångar ett bredare spektrum av aspekter på den förändrade utbildningen, exempelvis instruktörer som har erfarenheter av att ha arbetat nära soldater och sjömän i båda utbildningsuppläggen. En utökad målutvärdering av det förändrade grundutbildningssystemet måste dock beakta att den återinförda plikten till grundutbildning påverkar relevansen i den måluppfyllelsemodell som vi identifierat i denna rapport.

8 Referenser

Offentligt tryck

Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige, Starkare försvar för en osäker tid.*

Försvarsdepartementet. *Inriktning för Försvarsmaktens verksamhet för åren 2016 till och med 2020.* Regeringsbeslut 7, 2015-06-25, Fö2015/00953/MFI.

Försvarsdepartementet. *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt.* Regeringsbeslut 3, 2017-03-02. Fö2016/012552/MFI, 2017.

Försvarsmakten. *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015.* Beteckning: FM2014-5882:31, 2014.

Försvarsmakten. *Reglemente. Grund- och repetitionsutbildning.* Beteckning: FM2015-24217:4, 2016.

Proposition 2009/10:160. *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar - vissa frågor om Försvarsmaktens personal.*

SFS 2015:613. *Förordning om militär grundutbildning.*

SOU 2010:86. *Personalförsörjningen i ett reformerat försvar.*

Böcker och rapporter

Bäckström, Peter. *Avgångar från GMU: Finns det skillnader mellan utbildande förband?* FOI Memo 5812, 2016.

Djurfeldt, G., Larsson, R. och Stjärnhagen, O. *Statistisk verktyglåda. Samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder.* Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur, 2010.

Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg.* ESV 2006:8, 2006.

Hall, Caroline. *Förlängningen av yrkesutbildningarna på gymnasiet: effekter på utbildningsavhopp, utbildningsnivå och inkomster.* IFAU, Rapport 2009:7, 2009.

Johansson, Mattias. *Andel GMU-rekryter som tar anställning över tid.* FOI Memo 5739, 2016.

Lago, Ulf och Pütsep, Mona. *Har skyddet ökat? - uppföljning och utvärdering på lokal nivå.* Räddningsverket, 2007.

Naturvårdsverket. *Utvärdering steg för steg. Lätt reviderad handledning i utvärdering för Naturvårdsverket.* Rapport 5530, 2006.

Vedung, Evert. *Utvärdering i politik och förvaltning.* 3 uppl. Lund: Studentlitteratur, 2009, 22.

Intervjuer (antal intervjupersoner)

Försvarsdepartementet (3)

Riksdagens försvarsutskott (2)

Försvarsmakten, Militärhögskolan Halmstad (2)

Elektroniska källor

Försvarsmakten. *Villkor under grundutbildning.* <http://jobb.forsvarsmakten.se/sv/vagen-in/grundutbildning/villkor/> (Hämtad 2017-02-21)

Försvarsmakten. *Utbildningspremie.* <http://jobb.forsvarsmakten.se/sv/vagen-in/grundutbildning/villkor/utbildningspremie/> (Hämtad 2017-02-21)

Appendix 1: Några formella regler kring MGU

I likhet med tidigare upplägg av den militära utbildningen inleds den sammanhållna grundutbildningen med en GMU på tre månader. Målet med GMU är som tidigare att förse rekryter med grundläggande militära färdigheter samt kunskaper om svenskt försvar och dess syfte. Längden på befattningsutbildningen som följer därefter varierar beroende på rekrytens befattningsinriktning. Detta innebär att utbildningens totala längd för varje rekryt kan variera beroende på befattningsutbildningslängd, vilken styrs av rekrytens valda inriktning.⁵⁰ Befattningsutbildningen syftar till att utbilda rekryter mot befattningsspecifika uppgifter de ska ha i aktuell befattning. Även om befattningsutbildning primärt genomförs lokalt vid förbanden, samordnas utbildning för vissa befattningskategorier som en central eller regional utbildning. Förbandsutbildning genomförs i slutet av grundutbildningen och har som syfte att samöva förbandsenheter och att ge individen erfarenhet av att öva i sammansatta förband. En del av förbandsutbildningen kan vara en slutövning.⁵¹

Den militära grundutbildningens totala längd är fastställd till 4 månader som lägst och 1 år som högst.⁵² Enligt Försvarsmakten ska utbildningen omfatta 9 till 12 månader för GSS och 4 till 7 månader för hemvärnet.⁵³

I vissa fall kan utbildningslängden som stipuleras i förordningen om militär grundutbildning avvika. Exempel på när utbildningstiden kan variera är:⁵⁴

- Den som sedan tidigare slutfört GMU kan få tid tillgodoräknat under MGU, vilket innebär att utbildningen då kan vara kortare än 4 månader.
- Om en rekryt antas till MGU som reserv och ansluter till utbildningen efter att den påbörjats kan också MGU vara kortare än utbildningstiden som stipuleras i förordningen.
- Om rekryten skulle byta inriktning under pågående utbildning eller om rekryten skulle behöva komplettera sin MGU inför en anställning som GSS i Försvarsmakten kan MGU vara längre än 1 år.

Regelverket som omgärdar MGU innebär att en anställning i Försvarsmakten först kan ske efter att rekryten har genomgått och klarat alla delar av grundutbildningen. Rekryter som avbryter utbildningen efter genomförd och godkänd GMU kan krigsplaceras som bevakningssoldater,⁵⁵ medan de rekryter som avbryter utbildningen innan godkänd GMU inte kan krigsplaceras.⁵⁶ Värt att notera är att kompletterande militär utbildning som fanns under det tidigare utbildningssystemet utgår i och med övergången till en sammanhållen grundutbildning.⁵⁷

Under MGU förlängs de rekrytförmåner som gällde under GMU i det tidigare utbildningsupplägget till att gälla under hela utbildningen. Alla dessa förmåner är skattefria.⁵⁸ Förlängningen av rekrytförmånerna till hela utbildningen innebär att rekryterna nu får: fri sjukvård och fri akut tandvård, fritt boende på logement, fria

⁵⁰ Försvarsmakten. *Reglemente. Grund- och repetitionsutbildning*. Beteckning: FM2015-24217:4, 2016, 19.

⁵¹ Försvarsmakten. *Reglemente. Grund- och repetitionsutbildning*. Beteckning: FM2015-24217:4, 2016, 22-24.

⁵² SFS 2015:613. *Förordning om militär grundutbildning*.

⁵³ Försvarsmakten. *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, 26.

⁵⁴ Försvarsmakten. *Reglemente. Grund- och repetitionsutbildning*, 19.

⁵⁵ Försvarsmakten. *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, 26.

⁵⁶ Försvarsmakten. *Reglemente. Grund- och repetitionsutbildning*, 28.

⁵⁷ Försvarsmakten. *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, 45.

⁵⁸ Försvarsmakten. *Villkor under grundutbildning*.

<http://jobb.forsvarsmakten.se/sv/vagen-in/grundutbildning/villkor/> (Hämtad 2017-02-21)

måltider, fria hemresor varannan vecka, fri resor vid anslutning till och från utbildningen, möjlighet att genomföra 1 - 2 högskoleprov (samt ledighet i samband med genomförandet av provet) samt cirka 4 480 kronor i månaden under hela utbildningen.⁵⁹

Rekryter som slutför utbildningen med godkänt betyg har dessutom rätt till en utbildningspremie.⁶⁰ Vad varje rekryt får i utbildningspremie varierar beroende på utbildningslängd. Det slutliga beloppet rekryterna får baseras på månadsersättningen multiplicerat med antalet månader rekryten har utbildats, enligt Tabell 3 nedan.⁶¹

Tabell 3. Exempel på vad en rekryt kan få ut i utbildningspremie enligt Försvarsmaktens uppskattningar.

Hemvärnssoldat: 4 månader Cirka 17 000 kronor	Soldat/sjöman: 9 månader Cirka 40 000 kronor.
Hemvärnssoldat: 6 månader Cirka 26 000 kronor.	Gruppenbefäl/specialistbefattning: 11 månader Cirka 49 000 kronor.
Gruppenbefäl hemvärnet: 7 månader Cirka 31 000 kronor.	GMU/FOK: 6 månader Cirka 26 000 kronor.

⁵⁹ Summan baseras enligt Försvarsmakten på 2017 års beräkning.

⁶⁰ SFS 2015:613. Förordning om militär grundutbildning.

⁶¹ Försvarsmakten. Utbildningspremie. <http://jobb.forsvarsmakten.se/sv/vagen-in/grundutbildning/villkor/utbildningspremie/> (Hämtad 2017-02-21)

Appendix 2: Exempel på upplägg för effektutvärderingar

Kontrollerat experiment kontra kvasi-experiment

i) Kontrollerat experiment

I ett kontrollerat experiment fördelas de individer som ingår i experimentet slumpmässigt mellan experimentgruppen och kontrollgruppen för att minska systematiska skillnader mellan grupperna, vilket annars kan påverka resultatet. Genom att låta slumpen styra vilken individ som hamnar i respektive grupp kan utvärderaren vara mer säker på att det eventuella samband som observeras faktiskt är ett orsakssamband, och inte beror på någon annan bakomliggande faktor.⁶²

ii) Kvasi-experiment

När det inte är möjligt att fördela individerna i olika grupper slumpmässigt kan istället ett kvasi-experiment användas. Då sker fördelningen genom matchning. Matchning innebär att individer fördelas till kontrollgruppen på ett sådant sätt så att kontrollgruppen liknar experimentgruppen så mycket som möjligt i alla aspekter som kan observeras, för att ta hänsyn till systematiska urvalsfel.

Genom att säkerställa att kontroll- och experimentgruppen är lika i alla relevanta dimensioner innan interventionen kan skillnaden mellan grupperna efter interventionen tolkas som en effekt.⁶³ Ett statistiskt signifikantstest kan sedan tillämpas på skillnaden för att mäta om skillnaden mellan grupperna är tillräckligt stor för att sannolikt inte ha uppstått som ett resultat av slumpvariation.

Utvärdering utan hänsyn till kontrollgrupper

När det inte går att fördela grupperna slumpmässigt eller genom matchning i efterhand kan istället alternativa metoder som bortser från kontrollgrupper användas. Tre alternativ till kontrollerade studier presenteras nedan:

i) Generisk kontroll

Om en intervention exempelvis inte omfattar hela landet samtidigt, utan enbart vissa regioner, kan en *generisk kontroll* användas.⁶⁴ En generisk kontroll ger utvärderaren möjlighet att jämföra utvecklingen i området eller gruppen som utsätts för interventionen med utvecklingen i övriga delar av landet som inte utsätts för interventionen.⁶⁵ Hur de olika grupperna förändras över tid kan ge indikation på interventionens effekt.⁶⁶ För att skillnaden ska kunna mätas behövs det därför data både för gruppen eller området som inte utsätts för interventionen och för gruppen som utsätts för interventionen före, under och efter interventionen.⁶⁷

ii) Reflexiv kontroll

Att en intervention, precis som den förändrade militära grundutbildningen, införs i hela landet samtidigt är vanligt i den offentliga sektorn. Om en intervention skulle införas i hela landet samtidigt, vilket gör det omöjligt att ta hänsyn till en separat kontrollgrupp (vilket i

⁶² Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg*, 16-17.

⁶³ Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg*, 18.

⁶⁴ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 240.

⁶⁵ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 241.

⁶⁶ Lago och Pütsep. *Har skyddet ökat? - uppföljning och utvärdering på lokal nivå*, 33.

⁶⁷ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 242.

ett sådant fall också utesluter en generisk kontroll), kan en *reflexiv kontroll* istället användas.⁶⁸

Vid en reflexiv kontroll, utgår utvärderaren ifrån att det finns data på variabeln av intresse innan interventionen, men också under och efter interventionen. Baserad på insamlad data innan interventionen kan en variabel extrapoleras för att på så vis spegla det kontrafaktiska utfallet. Ett annat exempel är att studera tidsseriesdata för variabeln av intresse och exempelvis notera huruvida det går att observera en tvär rörelse i samband med eller innan interventionen. En sådan förändring kan då tolkas som effekten av interventionen.

För att få en korrekt tolkning av förändringen är det dock viktigt att kontrollera för andra omständigheter, exempelvis förändrade omvärldsfaktorer, som skedde samtidigt som interventionen och som också kan ha orsakat utvecklingen i variabeln. I praktiken är det dock mycket svårt att kontrollera för alla sådana omständigheter, vilket innebär en risk för att effekten från interventionen blandas ihop med effekten från en utelämnad omständighet.^{69,70}

iii) Skuggkontroll

Tredje alternativet, *skuggkontroll* använder sig av individer med särskilda insikter för att uppskatta interventionens effekter.⁷¹ Om det finns data som speglar tillståndet innan interventionen och vad tillståndet blev efter interventionen kan insiktsfulla individer då användas att uppskatta hur tillståndet hade sett ut om interventionen inte hade vidtagits. Detta kan på så sätt användas till att generera ett kontrafaktiskt kontrollfall som den faktiska utvecklingen kan jämföras med. Exempel på hur en skuggkontroll kan gå till är intervjuer med sakkunniga individer inom området eller individer som utsätts för interventionen, och låta dem bedöma vad som skulle ha hänt om inte en förändring hade skett.⁷²

⁶⁸ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 242.

⁶⁹ Naturvårdsverket. *Utvärdering steg för steg. Lätt reviderad handledning i utvärdering för Naturvårdsverket*, 46.

⁷⁰ Lago och Pütsep. *Har skyddet ökat? - uppföljning och utvärdering på lokal nivå*, 33.

⁷¹ Vedung. *Utvärdering i politik och förvaltning*, 247.

⁷² Ekonomistyrningsverket. *Effektutvärdering. Att välja upplägg*, 16-23.

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
164 90 Stockholm

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

www.foi.se