



2011:21

# Myndighetsanalys av Folke Bernadotteakademin





MISSIV

DATUM  
2011-09-16  
ERT DATUM  
2010-12-22

DIARIENR  
2011/81-5  
ER BETECKNING  
Fi2010/5790  
(delvis)

Regeringen  
Utrikesdepartementet  
103 33 Stockholm

## Uppdrag till Statskontoret att genomföra en myndighetsanalys av Folke Bernadotteakademin

Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2011 Statskontoret i uppdrag att genomföra en myndighetsanalys av Folke Bernadotteakademin. Analysen skulle genomföras i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret tagit fram.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Myndighetsanalys av Folke Bernadotteakademin* (2011:21). Uppdraget är härmed avslutat.

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Jörgen Lindström, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Jörgen Lindström

## Innehållsförteckning

	<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Inledning</b>	<b>11</b>
1.1	Regeringens uppdrag till Statskontoret	11
1.2	Modellen för myndighetsanalyser	11
1.3	Analysen av Folke Bernadotteakademin	13
1.4	Rapportens disposition	14
<b>2</b>	<b>Uppgifter, mål och resurser</b>	<b>15</b>
2.1	Sammanfattande iakttagelser	15
2.2	Historik	16
2.3	FBA:s uppdrag och uppgifter	22
2.4	Målgrupper och intressenter	34
2.5	Resurser	35
<b>3</b>	<b>Intern styrning och organisering</b>	<b>43</b>
3.1	Sammanfattande iakttagelser	43
3.2	Akademins organisation	44
3.3	Operationalisering och verksamhetsplanering	54
<b>4</b>	<b>Uppföljning och resultat</b>	<b>63</b>
4.1	Sammanfattande iakttagelser	63
4.2	FBA:s mål och uppföljning	64
4.3	Akademins resultat	64
<b>5</b>	<b>Några särskilda förhållanden</b>	<b>75</b>
5.1	Uppdragets utformning	75
5.2	FBA:s nationellt samordnande roll	77
5.3	Verksamhetslogik	77
5.4	Lokalisering	78
5.5	Expansion kontra konsolidering	79
5.6	Den internationella utvecklingen	80

<b>6</b>	<b>Viktiga frågor för framtiden</b>	<b>81</b>
6.1	Operationalisering och resultatmätning behöver utvecklas	81
6.2	Utformningen av instruktion och regleringsbrev kan behöva ses över	82
6.3	Konsolideringen måste fortsätta	83
6.4	Insynsrådets funktion bör säkerställas	83
6.5	Pågående processer måste fullföljas med lyckat resultat	84
	<b>Referenser</b>	<b>85</b>

## **Bilagor**

1	Exempel på månadssammanställning	91
2	FBA:s målstruktur för år 2011	95

# Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en analys av Folke Bernadotteakademien (FBA) i enlighet med den befintliga modellen för myndighetsanalyser.

## **FBA:s uppdrag och resurser**

I FBA:s instruktion anges att myndighetens övergripande uppgift är att bidra till ett samordnat och effektivt genomförande av insatser för fred, säkerhetsfrämjande, konfliktförebyggande och krishantering eller liknande uppdrag (internationella insatser). Detta ska ske genom:

- nationell och internationell samverkan och samordning
- utbildning, samträning och övning
- forskning, utveckling och erfarenhetshantering
- personalförsörjning och bidrag till internationella insatser
- förvaltning av anslagsposten statligt stöd för information och studier om säkerhetspolitik och fredsfrämjande utveckling (populärt kallad fredsmiljonen).

Utöver detta har myndigheten ytterligare ett antal uppgifter som anges i såväl instruktionen som regleringsbrevet och andra dokument. Dessa uppgifter låter sig i viss utsträckning inordnas i de fem verksamhetsområdena ovan.

År 2010 omsatte FBA drygt 200 miljoner kronor. Myndigheten hade 75 årsarbetskrafter i Sverige och det så kallade nationella arbetsgivaransvaret för ytterligare 80 utlandsstationerande årsarbetskrafter. Under senare år har akademien expanderat kraftigt och år 2010 var intäkterna närmare fyra gånger så stora som de var år 2007. Ett viktigt skäl till denna utveckling är att FBA sedan den 1 januari 2008 sekunder svensk personal till internationella fredsinsatser.

## **Verksamheterna behöver integreras bättre**

Representanter för FBA har i möten med Statskontoret beskrivit den bredd myndigheten har i sina uppgifter som internationellt sett närmast unik och man framhåller också att detta ger betydande fördelar. Stats-

kontoret bedömer dock att myndigheten ytterligare behöver integrera enheter och delverksamheter, innan den fullt ut kan ta till vara de synergieffekter som kan ligga i att ha denna bredd inom samma organisation. Vi ser också att den snabba utvecklingen under senare år kan vara ett skäl till att integrationen ännu inte har genomförts fullt ut.

### **Resultatet är svårt att mäta och värdera**

Statskontoret konstaterar i rapporten att det är svårt att mäta och värdera FBA:s resultat. Till viss del beror detta på hur regeringen har valt att formulera myndighetens uppdrag och uppgifter. Dessa är i hög utsträckning formulerade som att akademien ska "bidra till" eller "samordna" olika aktiviteter. Denna typ av formuleringar åtföljs sällan av några ytterligare preciseringar, till exempel av förväntade resultat eller myndighetens mandat inom området.

Det ovanstående medför enligt Statskontoret att de angivna uppdragen och uppgifterna måste operationaliseras ytterligare (det vill säga brytas ned och konkretiseras) för att på så sätt öka graden av mätbarhet. FBA arbetar sedan en tid tillbaka med en ny modell för detta, men enligt vår mening finns det möjligheter att ytterligare förbättra tillämpningen av denna modell.

I den mån myndighetens resultat ändå kan diskuteras framkommer blandade bilder såväl från tidigare utvärderingar som från de intervjuer Statskontoret genomfört inom ramen för detta uppdrag. FBA:s internationella arbete och det rykte och nätverk myndigheten har utomlands lyfts till exempel som regel fram i positiva ordalag. FBA:s nationellt samordnande roll framstår däremot som mer omdiskuterad, både vad gäller vilket uppdrag och mandat myndigheten egentligen har och vad gäller vilket mervärde andra aktörer upplever sig få.

### **Viktiga frågor för framtiden**

Som särskilt viktigt för FBA:s fortsatta utveckling anser vi bland annat det vara att myndigheten förmår att ytterligare operationalisera sitt uppdrag till mål som i högre grad går att följa upp och styra mot. Att denna operationalisering fördjupas är enligt vår bedömning en viktig förutsättning dels för att myndighetens fulla potential ska kunna tas till vara på ett kostnadseffektivt sätt, dels för att dess resultat ska kunna beskrivas, kommuniceras och utvärderas på ett tydligare sätt.

Fördjupade utvärderingar av ett eller ett fåtal delområden per år skulle också ge bättre möjligheter att diskutera och värdera FBA:s resultat även inom sådana verksamheter som av olika skäl inte låter sig operationaliseras särskilt långt på ett meningsfullt sätt. Om en fördjupad operationalisering och vissa fördjupade utvärderingar inte bedöms räcka för att det i framtiden ska bli lättare att värdera myndighetens resultat kan utformningen av instruktion och regleringsbrev behöva ses över.

Statskontoret anser också att det finns anledning att se över myndighetens insynsråd då deltagandet från de ordinarie ledamöterna i rådets möten varit lågt. Det finns enligt vår bedömning också andra viktiga frågor för framtiden. FBA:s kraftiga expansion de senare åren måste nu avlösas av en period av konsolidering, och flera processer som myndigheten internt satt igång måste fullföljas med ett lyckat resultat.





# 1 Inledning

## 1.1 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utföra en myndighetsanalys av Folke Bernadotteakademin (FBA) i enlighet med den modell för myndighetsanalyser som Statskontoret tagit fram.<sup>1</sup> Analysen av FBA är en av sammanlagt sex som Statskontoret enligt sitt regleringsbrev ska genomföra under år 2011.<sup>2</sup>

## 1.2 Modellen för myndighetsanalyser

En myndighetsanalys är en bred och översiktlig analys av en myndighets förutsättningar, verksamhet, resultat och utmaningar. Syftet med analysen är att den ska kunna utgöra ett underlag i dialogen mellan regeringen och myndigheten samt att den ska kunna tjäna som underlag för vidare eller djupare utredningar och utvärderingar. Myndighetsanalysen genererar i normalfallet inte några färdiga, resursberäknade och konsekvensbeskrivna förändringsförslag. Den är normalt inte heller så omfattande att den kan utgöra underlag för mer genomgripande omprövningar av en myndighets uppdrag eller resurssituation.

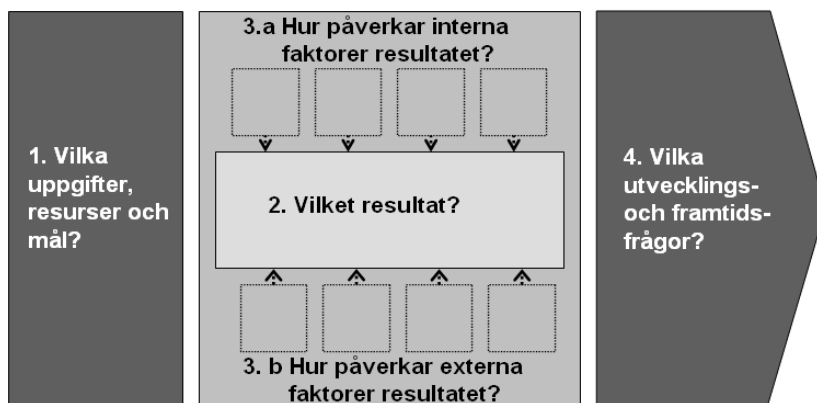
Modellen för myndighetsanalyser är uppbyggd kring fyra obligatoriska moment (se figur 1). Analysen i respektive moment bygger till stor del på vad som framkommit i tidigare moment. Arbetet är dock inte rent sekventiellt utan sker i viss utsträckning i flera moment parallellt.

---

<sup>1</sup> *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statskontoret*, Fi2010/5790. Modellen redovisas i rapporten Statskontoret (2008), *Modell för myndighetsanalyser*, Statskontoret 2008:17.

<sup>2</sup> De övriga analyserna ska avse Statens kulturråd, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Statens geotekniska institut, Talboks- och punktskriftsbiblioteket samt Smittskyddsinstitutet.

**Figur 1: De fyra analysmomenten i modellen för myndighetsanalyser**



Källa: Statskontoret 2008:17

I det inledande momentet studeras myndighetens uppdrag och mål, primärt utifrån dess instruktion och de regleringsbrev som regeringen utfärdar. Om myndigheten får uppgifter eller resurser också i andra former, tas detta upp till behandling. I det här momentet studeras även vilka resurser myndigheten har till sitt förfogande.

I det andra momentet behandlas myndighetens resultat, sett i relation till de uppgifter och mål som har ställts upp för myndigheten. Här ingår också en analys av hur myndigheten arbetar för att hantera de mål och krav som ställs: Hur sker operationalisering och prioritering av uppställda mål och hur följs verksamheten upp?

I det tredje analysmomentet behandlas faktorer som är av betydelse för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Sådana faktorer kan vara såväl interna (till exempel ledning, styrning, finansiell redovisning, verksamhetsutveckling, eller samverkansformer) som externa (till exempel statsmakternas styrning, andra aktörer eller olika faktorer i omvärlden).

I det fjärde och sista momentet görs sedan en sammanfattande bedömning utifrån analysen i de tidigare momenten. Syftet är att identifiera

de områden som är av särskild vikt för att myndigheten i framtiden ska kunna fullgöra sitt uppdrag och nå sina mål.

## **1.3 Analysen av Folke Bernadotteakademin**

### **1.3.1 Bakgrunden till uppdraget**

FBA bildades år 2002 och är således en relativt ung myndighet. Enligt representanter för Utrikesdepartementet kan det nu vara lägligt med en genomlysning i den här formen av hur myndigheten och uppdraget har utvecklats under de första nio åren. Det är framför allt därför Statskontoret har fått detta uppdrag.<sup>3</sup> Det innefattar bland annat att undersöka hur FBA:s uppdrag har kanaliserats i styrningen och att genomlysna resultaten och den ekonomiska redovisningen. En annan aspekt bakom uppdraget är att FBA under senare år fått kraftigt ökade resurser.

### **1.3.2 Genomförande och avgränsningar**

Myndighetsanalysen av FBA grundar sig till stor del på skriftliga källor. Till dessa räknas myndighetsexterna dokument som regleringsbrev, budgetpropositioner och tidigare utredningar, men också en serie interna dokument av olika slag. De senare är såväl officiella dokument (årsredovisningar, budgetunderlag med mera) som rent interna (till exempel verksamhetsplan och arbetsordning). Vi har vidare inhämtat underlag genom intervjuer med personer vid FBA, Utrikesdepartementet, övriga Regeringskansliet (Justitie- respektive Försvarsdepartementet) och vid några av de myndigheter som på olika sätt är berörda av FBA:s verksamhet. Vi har inte genomfört några intervjuer utanför Sverige, trots att FBA:s verksamhet skulle ha kunnat motivera detta, då det inte har rymts inom uppdragets ramar. En lista över genomförda intervjuer finns i rapportens referenslista.

Rapporten har kvalitetssäkrats genom Statskontorets interna rutiner. FBA har också getts möjlighet att ta del av och lämna kommentarer på ett utkast till rapport.

---

<sup>3</sup> Möte med UD 2011-03-24.

Projektet har genomförts av en projektgrupp bestående av Joakim Johansson och Jörgen Lindström (projektledare). Till projektet har det också knutits en intern referensgrupp.

## **1.4 Rapportens disposition**

Rapportens disposition följer i hög grad utformningen av modellen för myndighetsanalyser. I *kapitel 2* beskriver vi sålunda bakgrunden till bildandet av FBA samt vilka uppdrag, mål och resurser myndigheten har i dag.

I *kapitel 3* beskrivs hur FBA har tolkat och operationaliserat sitt uppdrag samt hur myndigheten styr och organiserar sin verksamhet.

I *kapitel 4* beskrivs hur FBA följer upp och redovisar sin verksamhet. Här behandlas också vilka resultat myndigheten skapar för avnämare och andra målgrupper.

I *kapitel 5* beskrivs och diskuteras de interna och externa förhållanden som vi har bedömt vara av särskild betydelse för FBA:s möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

I *kapitel 6* gör vi sedan en bedömning av vilka frågor som är av störst vikt för framtiden. Denna bedömning görs utifrån beskrivning och analys i tidigare kapitel.

## 2 Uppgifter, mål och resurser

I detta kapitel beskrivs bland annat bakgrunden till att FBA bildades. Vi ägnar relativt mycket uppmärksamhet åt detta, eftersom en del i vårt uppdrag är att studera hur myndigheten utvecklats under sina nio år. Det är då naturligt att de överväganden och förslag som fanns vid bildandet beskrivs. Vi ägnar vidare stor uppmärksamhet åt myndighetens uppdrag och uppgifter. Ett väsentligt inslag i en myndighetsanalys är en diskussion om vilka resultat myndigheten når och vad dessa beror på. Ju mer konkret och mätbar verksamheten är, desto enklare är det att behandla sådana frågor. Som kommer att framgå i denna rapport är FBA och myndighetens verksamhetsområde inte helt enkla i detta avseende och det finns därför anledning att inför den fortsatta analysen ge en utförlig beskrivning av hur myndighetens uppdrag är utformat. I anslutning till detta behandlar vi också FBA:s målgrupper i ett avsnitt.

Vi avslutar kapitlet med en relativt fyllig genomgång av myndighetens resurser. Detta är ett inslag i modellen för myndighetsanalyser, men som framgår av det aktuella avsnittet har också FBA expanderat kraftigt under senare år. Det finns därför särskild anledning att uppmärksamma denna fråga.

### 2.1 Sammanfattande iakttagelser

Den process som föregick bildandet av FBA år 2002 var förhållandevis lång och komplicerad, med en serie utredningar vars förslag mötte viss kritik från remissinstanserna. Enligt flera av de personer vi intervjuat hade de motsättningar som fanns vid bildandet betydelse för myndigheten även senare, genom att dess förutsättningar att bedriva sin verksamhet påverkades.

Vi konstaterar att FBA i dag har en flora av uppdrag och uppgifter som inte sällan tangerar eller ligger nära varandra, att de till stor del är formulerade som att akademien ska "bidra till" eller "samordna" vissa verksamheter och att inga tydliga ambitionsnivåer anges. Vidare är uppdragen och uppgifterna ibland formulerade som mål och ibland mer som aktiviteter. De återrapporteringskrav som ställs på myndigheten är huvudsakligen inriktade på att den ska redovisa vad som gjorts inom

ett visst område. Begrepp som kostnader och effekter saknas till stor del.

FBA:s nuvarande verksamhet stämmer till sitt innehåll väl överens med vad som diskuterades när myndigheten bildades. Volymen är dock i dag väsentligt större, och särskilt under senare år har akademins intäkter ökat betydligt. Omsättningen år 2010 var närmare fyra gånger så stor som den var år 2007. Aktuella prognoser från akademien visar på en fortsatt, om än blygsammare, ökning för innevarande år. Delar av verksamheten med personalförsörjning tillfördes utifrån, men i övrigt och därefter har FBA:s utveckling i stort sett skett inom de befintliga verksamhetsområdena.

Utvecklingen har lett till en situation där akademien, enligt egna uppgifter, under flera år haft ett behov av att konsolidera verksamheten, samtidigt som volymen fortsatt att öka och därmed ge upphov till ytterligare konsolideringsbehov. Det framgår till exempel av myndighetens budgetunderlag för åren 2012–2014 att konsolideringsbehovet bedöms kvarstå och att man inte anser att förvaltningsanslaget ökat i den omfattning som är motiverad med hänsyn till verksamhetens omfattning.<sup>4</sup>

Statskontoret har gjort en grov jämförelse med andra myndigheters så kallade overheadkostnad (utifrån en studie genomförd av ESV). Denna jämförelse indikerar ingen direkt brist på lednings- och stödpersonal inom FBA, men som framgår nedan ska denna jämförelse läsas med stor försiktighet.

## 2.2 Historik

FBA bildades år 2002 och är alltså en relativt ung myndighet. Bildandet föregicks av en serie utredningar och vi går här igenom en del av detta material för att teckna en bakgrund till dagens situation.

---

<sup>4</sup> Folke Bernadotteakademien (2011b), *Budgetunderlag för Folke Bernadotteakademien avseende åren 2012–2014*, dnr 011-11-00173

## 2.2.1 Samordnaren av utbildning för internationella insatser

I april 1997 tillsatte regeringen genom Försvarsdepartementet en särskild utredare med uppgift att föreslå former för samordning av viss civil och militär utbildning inför internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Syftet skulle, förenklat uttryckt, vara att öka samordningen och den totala effekten vid så kallade multifunktionella internationella insatser, det vill säga sådana insatser där militär och civil personal från Sverige och andra länder arbetar samordnat mot ett gemensamt fredsfrämjande mål.

Utredningen presenterade sitt slutbetänkande i mars 1999.<sup>5</sup> I detta hävdade utredaren att det på andra håll i världen hade börjat uppstå institutioner som svarade för tvärssektoriell och gränsöverskridande utbildning för modern internationell konflikthantering och att det kändes angeläget att Sverige på ett tidigt stadium anpassade sig till detta synsätt och mönster. Utredaren föreslog sedan att ett svenskt kompetenscenter skulle upprättas i form av ett institut för internationell verksamhet i kris- och konfliktområden, med uppgift att genomföra utbildning och stimulera utvecklingsarbete, samordning och samarbete inom detta område. Ett antal mer preciserade uppgifter föreslogs. Bland dessa kan nämnas: genomföra kurser, seminarier och konferenser inom ansvarsområdet, bygga upp en resursbank med uppgifter om bland annat personer med anknytning till området, delta i uppföljning av utvärdering av flerdimensionella och integrerade insatser samt i anslutning till detta bedriva viss forskning. Det framhölls särskilt att förslaget inte gick ut på att ersätta befintliga myndighetsbaserade utbildningsplattformar. Det syftade i stället till att etablera en högre gemensam nivå.

Utredaren föreslog att kompetenscentret skulle benämnas *Folke Bernadotte-institutet för internationell konflikthantering och freds-uppdrag*, bemannas med ett femtontal personer, ges en årlig budget på mellan 15 och 25 miljoner kronor samt få en styrelse bestående av representanter för de närmast berörda myndigheterna, departementen och de enskilda organisationer som var verksamma inom området. Utredaren tryckte också på att centret skulle utnyttja den specialkom-

---

<sup>5</sup> SOU 1999:29, *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans*, betänkande från samordnaren av utbildning för internationella insatser.

petens som redan fanns på olika håll. I det senare sammanhanget nämndes särskilt Sidas verksamhet i Sandö.

Redan i sin redovisning av vilka överväganden som gjorts konstaterade utredningen att det fanns alternativ till att upprätta ett självständigt institut för dessa frågor. Argumenten emot en etablering var primärt att de redan existerande utbildningsinstitutionerna borde ha bäst förutsättningar att ta hand om även de gränsöverskridande frågorna. Denna uppfattning återkom senare i remissbehandlingen. Efter denna fastslog Försvarsdepartementet att betänkandet inte vunnit allmän acceptans och att etablerandet av ett institut inte var realistiskt.<sup>6</sup>

## 2.2.2 Rekryteringsutredningen

I oktober 1999 tillsatte regeringen genom Utrikesdepartementet en utredare med uppdrag att föreslå åtgärder för att förbättra rekryteringen av svensk personal till internationella insatser inom ramen för konfliktförebyggande och konflikthanterande verksamhet. Den bakgrund som redovisades till uppdraget, såväl i direktiven som i det slutliga betänkandet, överensstämde till stor del med den beskrivning av konfliktmönster och det internationella samfundets roll och arbetssätt som gavs redan av den utredning som behandlas ovan.<sup>7</sup> Regeringen lade här dock fokus på rekryteringen av personal till insatser i stället för på utbildning och kompetensutveckling.

I sitt betänkande konstaterade utredningen att det fanns fyra huvudsakliga aktörer som rekryterade till internationella insatser (Försvarsmakten, Räddningsverket, Sida och Rikspolisstyrelsen). Det fanns också en allt högre efterfrågan på kompetens av andra typer och från andra myndigheter och organisationer. Utredningen hävdade därför att det var angeläget att Sverige organiserade sin verksamhet på rekryteringsområdet så att de begränsade resurserna kunde användas på ett kostnadseffektivt sätt.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> SOU 2001:104, *Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser*, betänkande från Utredningen om ett samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser.

<sup>7</sup> Särskild utredare i båda fallen var ambassadör Stig Elvemar.

<sup>8</sup> SOU 2000:74, *Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige*, betänkande från Rekryteringsutredningen.



För att åstadkomma detta föreslog utredningen att alla berörda myndigheters rekryteringsverksamhet (militär såväl som civil) borde samlokaliseras och därigenom bilda ett svenskt fredscentrum. Utredaren föreslog också att Sidas rekryteringsverksamhet och den rekrytering som Försvarsmakten bedrev för civila ändamål skulle omorganiseras i form av en ny myndighet under Utrikesdepartementet och förläggas till det föreslagna fredscentrumet. Denna nya myndighet skulle enligt utredarens förslag också få ansvaret för att administrera den gemensamma utbildning som var påkallad inför de internationella insatserna, särskilt den integrerade och gränsöverskridande utbildningen och övningsverksamheten.

I betänkandet redovisade utredningen också att det ”på sina håll” funnits tveksamheter inför skapandet av en ny myndighet, primärt för att detta kunde riskera att komplicera samarbetet mellan de redan aktiva myndigheterna. Av de remissvar som kom in på utredningen framgår att reaktionen på förslagen var blandade. Många instanser var tveksamma till att en ny myndighet skulle ta över rekryteringsansvaret, medan det fanns större förståelse och acceptans för utbildningssamordning.<sup>9</sup>

### **2.2.3 Konsultstudie av samverkanscentrum för fredsfrämjande insatser**

I april 2001 redovisades en konsultstudie genomförd på uppdrag av omställningsgruppen vid Näringsdepartementet.<sup>10</sup> Denna studie tog som utgångspunkt de två utredningar som behandlas ovan samt ett par ytterligare förslag som tidigare framförts om funktioner för fredsfrämjande arbete. I studien föreslog konsulten att en centrumbildning skulle utvecklas i Ådalen, med tyngdpunkt i utbildning och samträning av insatsgrupper inför internationella konflikter och kriser. Centrumbildningen föreslogs organisatoriskt få formen av en delvis autonom enhet, knuten till Räddningsverket. Dess roll skulle enligt förslaget vara att agera huvudentreprenör och samordnare av utbildningsproduktion,

---

<sup>9</sup> SOU 2001:104, *Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser*, betänkande från Utredningen om ett samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser.

<sup>10</sup> Winai, P. (2001), *Samverkanscentrum för fredsfrämjande insatser: Ådalens Fredscenter*, Dnr N2001/4054/RP. Omställningsgruppen ansvarade för statens åtaganden till de kommuner som berördes av de vid denna tid aktuella nedläggningarna av försvarsverksamhet.

med Sida och en stor mängd andra myndigheter och organisationer som underentreprenörer.

## **2.2.4 Utredningen om ett samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser**

I september 2001 utsåg regeringen en särskild utredare med uppdrag att utreda förutsättningarna för att inrätta ett samverkanscentrum för katastrof- och fredsinsatser. I uppdraget omtalades särskilt behovet av ökad samverkan, utbildning och kompetensutveckling inför olika typer av internationella insatser. Rekrytering nämndes dock inte. Regeringen sade uttryckligen i uppdragsformuleringen att centret ”förutses komma att lokaliseras till Kramfors kommun” och att verksamheten borde byggas upp i anslutning till företrädesvis Räddningsskolans utbildning på Sandö.

I det betänkande som utredningen senare presenterade i december 2001 föreslogs följaktligen att ett samverkanscentrum skulle inrättas på Sandö i Kramfors kommun.<sup>11</sup> Verksamheten skulle enligt förslaget syfta till att både utbilda och samträna olika personalkategorier som skulle medverka i främst internationella katastrof- och fredsinsatser. Utrymme skulle dock finnas även för utbildning inför kriser och naturkatastrofer i Sverige. Utredningen föreslog vidare att centret skulle benämnas Folke Bernadotteakademin, där ordet akademi var valt för att markera samverkan, öppenhet och framåtblickande, både på idéplanet och i konkreta insatser. Folke Bernadotteakademin borde organiseras som en separat, civilt ledd del av Försvarmaktens enhet Swedint, möjligen med Swedint som eget ämbetsverk under Försvarsdepartementet. Som ett alternativ framförde utredningen möjligheten att organisera akademien som ett eget ämbetsverk under Utrikesdepartementet.

Utredaren konstaterade i betänkandet att det funnits kritik mot de förslag som förts fram av de två tidigare utredningarna (se ovan) men att det funnits såväl en nationell som en internationell utveckling sedan direktiven för dessa utredningar hade fastställts. Denna utveckling

---

<sup>11</sup> SOU 2001:104, *Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser*, betänkande från Utredningen om ett samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser.

hade, enligt utredaren, tydliggjort behovet av samverkan och utbildning inför fredsfrämjande och civil krishantering. Trots detta konstaterade utredaren i betänkandet att mervärdet av det nya samverkanscentret inte var ”uppenbart för alla nuvarande intressenter och aktörer”. Tveksamheten bottnade, enligt utredningen, i att det planerade centret mer sågs som ett hot mot existerande verksamhet än som en framåtblickande utveckling.

### **2.2.5 Organisationskommitté för ett samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser**

Vid sitt sammanträde den 2 maj 2002 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare ”med uppdrag att lämna underlag till regeringsbeslut och i övrigt vidta de åtgärder som behövs för att ett samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser skall kunna inleda sin verksamhet den 1 september 2002” (direktiv 2002:62). I direktiven uttalades att centret skulle etableras som en ny myndighet under Utrikesdepartementets ansvarsområde och lokaliseras till Sandö i Kramfors kommun.<sup>12</sup> Regeringen angav vidare att myndigheten skulle ledas av en generaldirektör och ha ett insynsråd i form av ett program- och verksamhetsråd som även skulle fungera som rådgivande organ för verksamheten.

Det nya samverkanscentret skulle enligt direktiven till organisationskommittén ha som syfte att förbereda, utbilda och samträna olika personalkategorier för medverkan i främst internationella katastrof- och fredsinsatser men även andra internationella uppdrag. Centret skulle även ta till vara och återföra kunskaper och erfarenheter från gjorda insatser samt följa och bidra till metodologi- och doktrinutveckling.

I den instruktion som regeringen så småningom utfärdade för den nya myndigheten fastslogs att den hade ”till uppgift att genomföra sådan

---

<sup>12</sup> Den inriktning mot Ådalen/ Kramfors/Sandö som ständigt återkommit i olika utredningar och regeringsdirektiv tycks till del ha haft regionalpolitiska förtecken. Ådalen hade mist statliga jobb när regementen försvann och dessutom avvecklade Sida sin verksamhet i Sandö år 2001, när verksamheten i stället flyttades till Härnösand. Se Askelin, J-I. (2003), *Liten myndighet med stor uppgift*, Framsyn, nr 4-2003, läst 2011-03-01 på [www.foi.se](http://www.foi.se).

särskild utbildning och samträning som tillsammans med andra myndigheters insatser krävs för att förbereda personal för deltagande i internationella katastrof-, krishanterings- och fredsinsatser eller andra liknande uppdrag.” Vidare skulle man i samverkan med andra utveckla arbetssätt och metoder för effektiva och samordnade insatser samt vara nationell kontaktpunkt för det internationella samarbetet inom sitt verksamhetsområde.<sup>13</sup>

Det kan noteras att rekryteringsverksamhet inte fanns med i denna ursprungliga beskrivning av myndighetens uppdrag. FBA tillfördes dock sådan verksamhet år 2008, när myndigheten övertog den säkerhetspolitiska delen av Sidas dittillsvarande rekryteringsuppdrag.

## **2.2.6 Diskussion om bildandet av FBA**

Som framgår av denna förhållandevis utförliga beskrivning av bakgrunden till bildandet av FBA, var det en lång och komplicerad process. Flera utredningar följde på varandra och det fanns många olika aspekter på den eventuella myndighetens uppdrag och lokalisering. Inte minst framgår detta av att huvudmännen för de olika utredningarna skiftade inom Regeringskansliet. Vidare kritiserades ofta de förslag som lades fram.

Denna bild bekräftas av de intervjuer vi genomfört inom ramen för arbetet med denna rapport. Flera personer beskriver det också som att de motsättningar som präglade bildningsprocessen har haft betydelse för myndigheten även senare. Den etablerades under ett visst motstånd från flera av de aktörer som den har till uppgift att samverka med, vilket i alla fall initialt ska ha påverkat dess förutsättningar att fullt ut hitta sin roll och genomföra sitt uppdrag.

## **2.3 FBA:s uppdrag och uppgifter**

I 1 § i FBA:s instruktion anges att myndighetens övergripande uppgift är att bidra till ett samordnat och effektivt genomförande av insatser för fred, säkerhetsfrämjande, konfliktförebyggande och krishantering

---

<sup>13</sup> Förordning (2002:710) med instruktion för Folke Bernadotteakademin.

eller liknande uppdrag (internationella insatser).<sup>14</sup> Detta ska ske genom:

- nationell och internationell samverkan och samordning
- utbildning, samträning och övning
- forskning, utveckling och erfarenhetshantering
- personalförsörjning och bidrag till internationella insatser
- förvaltning av anslagsposten statligt stöd för information och studier om säkerhetspolitik och fredsfrämjande utveckling (populärt även kallat fredsmiljonen).

I det följande redovisas en mer utförlig beskrivning av FBA:s uppdrag. Vi inleder med fem avsnitt som utgår från de angivna verksamhetsområdena. En diskussion om en myndighets uppdrag och uppgifter blir dock lätt teoretisk och bör för förståelsens skull kopplas ihop med en beskrivning av vad myndigheten faktiskt gör. Dessa fem avsnitt innehåller därför, utöver en beskrivning av uppdraget, också en viss presentation av FBA:s konkreta verksamhet. Vår ambition här är att presentera huvuddragen i verksamheten och beskrivningen gör inte anspråk på att vara fullständig.

Utöver de fem huvudsakliga verksamhetsområdena ges FBA ytterligare uppdrag och uppgifter i såväl instruktionen som regleringsbrevet. Detta beskrivs i ett särskilt avsnitt nedan. Därefter redogör vi kort i två avsnitt dels för övrig formell styrning av akademien, dels för den informella styrningen. I det avslutande avsnittet presenteras så några iakttagelser vi gjort med utgångspunkt i formuleringarna av akademins uppdrag och uppgifter.

### **2.3.1 Nationell och internationell samverkan och samordning**

#### **Uppdraget**

Ett av de områden som FBA har i uppdrag att bedriva verksamhet inom är nationell och internationell samverkan och samordning. Genom detta ska myndigheten enligt sin instruktion bland annat bidra

---

<sup>14</sup> Förordning (2007:1218) med instruktion för Folke Bernadotteakademien.

till ett samordnat och effektivt genomförande av internationella insatser. Akademien ska även upprätthålla och utveckla en effekthöjande nationell samverkansprocess.<sup>15</sup>

Enligt sitt regleringsbrev för år 2011 ska FBA också bidra till en välutvecklad samverkan och samordning mellan svenska och internationella organisationer samt bidra till ett utvecklat samarbete mellan FN och EU samt andra regionala organisationer. I regleringsbrevet anges vidare att akademien som åiterrapportering inom detta verksamhetsområde ska redovisa hur man samarbetat med andra svenska myndigheter och fungerat som nationell kontaktpunkt.

### **Verksamheten**

Akademins verksamhet inom detta område består till stor del i att den driver eller deltar i en stor mängd samverkansforum av olika slag. I årsredovisningen för år 2010 listas 27 sådana nationella och internationella forum. Dessa är av olika slag. Deltagarna eller medlemmarna är till exempel ibland organisationer, ibland namngivna individer. En annan skiljande dimension är syftet med forumen. Vissa har ett uttalat informationsdelande syfte, andra ska vara rådgivande, medan ytterligare andra bedriver mer konkret arbete.

Förutom dessa forum framhåller FBA i våra intervjuer också samverkan som "hjärtat" i verksamheten och en utgångspunkt i myndighetens planering och förhållningssätt. Med detta avses att en stor del av aktiviteterna inom övriga verksamhetsområden också utförs tillsammans med andra nationella och internationella aktörer.

## **2.3.2 Utbildning, samträning och övning**

### **Uppdraget**

På detta område har FBA enligt sin instruktion bland annat i uppdrag att genomföra sådan utbildning, samträning och övning som tillsammans med andra myndigheters insatser krävs för att förbereda svensk och utländsk personal för deltagande i internationella insatser.

---

<sup>15</sup> De formuleringar som här används för att utveckla syftet och innehållet i verksamhetsområdet finns i myndighetens instruktion, dock utan explicit koppling till något verksamhetsområde. Den kopplingen görs här av Statskontoret. Samma förhållande gäller för de kommande genomgångarna av övriga fyra verksamhetsområden.

Myndigheten ska också bidra till en effektiv samordning av och samstämmighet mellan svenska utbildnings-, samtränings- och övningsinsatser inom verksamhetsområdet, inklusive insatsförberedande utbildning för civil personal.

I regleringsbrevet för år 2011 anges som åiterrapporteringskrav att akademien ska redovisa vilken utbildning som genomförts och hur den har genomförts inom de två områdena säkerhetssektorreform samt avvärjning, demobilisering och återanpassning av före detta kombattanter. Vidare ska akademien redovisa hur den samordnat arbetet med internationell standardisering och certifiering av utbildningar och övningar samt vilken civil och multifunktionell utbildning akademien bedrivit inom ramen för EU:s civila krishantering, inklusive för de civila snabbinsatsgrupperna (CRT) och rättstatsmissioner samt hur den genomförts.

### Verksamheten

Inom ramen för detta verksamhetsområde erbjuder akademien ett antal generella kurser på såväl grund- som specialistnivå. I kurskatalogen för år 2011<sup>16</sup> listas 15 olika kurser, men utöver detta ges också missionsförberedande utbildning till de individer som ska sekunderas<sup>17</sup> till insats (se presentationen av verksamhetsområdet Personalförsörjning nedan). Utvecklingen inom utbildningsområdet illustreras i tabell 1.

**Tabell 1: Utvecklingen inom utbildningsområdet**

	2008	2009	2010
FBA generella kurser	13	17	19
Antal kursdeltagare	267	344	398
Missionsförberedande utb.	7	13	16
Antal kursdeltagare	107	72	71
Samordnade kurser	5	5	13
Antal kursdeltagare	144	118	292

Källa: FBA:s årsredovisning för år 2010

<sup>16</sup> Folke Bernadotteakademien (2010o), *Folke Bernadotte Academy Courses 2011*, informationsmaterial.

<sup>17</sup> Sekundera betyder enligt Svenska Akademiens ordlista "hjälpa, bistå, understödja" och innebär i dessa sammanhang att Sverige ställer personal till en internationell organisations förfogande för en viss uppgift i en viss internationell insats.

Som framgår av tabell 1 hade akademien under år 2010 totalt 398 deltagare på sina generella kurser och 71 deltagare i de missionsförberedande utbildningarna. Detta motsvarade en ökning med 49 procent respektive en minskning med 44 procent i jämförelse med motsvarande siffror för år 2008. Förutom de kurser akademien själv svarar för samarrangerar den i viss utsträckning kurser tillsammans med andra aktörer. Under år 2010 gavs 13 sådana kurser med totalt 292 deltagare, en stor ökning sedan år 2008.<sup>18</sup>

FBA:s egna utbildningar arrangeras till stor del i Sandö men vissa utbildningar ges också i Stockholm. Framför allt på senare tid ges även enstaka utbildningar utomlands, till exempel på plats i en insats. Det förekommer vidare att FBA levererar utbildning på uppdrag av andra aktörer. Under år 2010 genomfördes till exempel utbildning med full kostnadstäckning på uppdrag av EU, enligt akademins årsredovisning.<sup>19</sup> Enligt FBA får myndigheten i ökad utsträckning också förfrågningar från andra svenska myndigheter om kortare utbildningar inom framför allt områdena personlig säkerhet och säkerhetssektorreform.

Flera av de kurser som ges är scenariobaserade och innehåller därmed, enligt akademien, ett icke ringa mått av samträning och övning. Inom verksamhetsområdet finns dock också mer renodlade övningar. Enligt årsredovisningen för år 2010 har akademien till exempel bidragit med civil kompetens till ett antal av Försvarsmaktens övningar under det året. Ett annat och för akademien viktigt exempel är att man som partner tillsammans med Försvarsmakten arrangerat den stora civil-militära övningen Viking under våren 2011.<sup>20</sup>

### 2.3.3 Forskning, utveckling och erfarenhetshantering

#### Uppdraget

FBA ska enligt sin instruktion bland annat bidra till kunskapsuppbyggnad och kunskapsstillämpning genom att främja och bedriva forskning och studier. En annan uppgift är att vara sammanhållande för hante-

---

<sup>18</sup> Folke Bernadotteakademien (2011a) *Årsredovisning 2010*, Dnr 011-11-00138-3.

<sup>19</sup> Här kan noteras att myndigheten enligt sin instruktion får bedriva tjänsteexportverksamhet utan full kostnadstäckning och att man får utföra utbildning på uppdrag med full kostnadstäckning.

<sup>20</sup> Se <http://www.forsvarsmakten.se/en/About-the-Armed-Forces/Exercises/VIKING-11/> för mer information om denna övning. Läst 2011-05-06.



ringen av erfarenheterna från svenskt deltagande med civil personal i internationella insatser. Myndigheten ska också bidra till utvecklingen av arbetssätt, metoder och styrdokument för genomförandet av internationella insatser samt bidra till doktrinutvecklingen inom FN, EU och andra relevanta organisationer.

I regleringsbrevet för år 2011 anges att akademien ska redovisa hur den bedrivit utbildning samt bidragit till ökad kunskap, stärkt kapacitet och utvecklat internationellt samarbete som gällt konfliktförebyggande och medling. Den ska även redovisa hur den bidragit till stärkt nationell samverkan inom området.

### **Verksamheten**

Inom detta verksamhetsområde har akademien ett antal olika program och delverksamheter. Här återfinns till exempel en forskningsstödande verksamhet inom vilken FBA bland annat (med)arrangerar konferenser inom olika områden och stöder olika internationella forskararbetsgrupper.<sup>21</sup> Kopplat till forskningen finns också de så kallade Folke Bernadottesamlingarna, ett digitalt forskningsarkiv över svenskt deltagande i internationella insatser. Andra inslag i verksamheten inom området är Challenges Forum<sup>22</sup> samt skräddarsydda program och tematiska grupper som arbetar med forskning, policyutveckling respektive utbildning inom områdena konfliktförebyggande, rättsstatsuppbyggnad, säkerhetssektorreform samt avväpning, demobilisering och återanpassning av före detta kombattanter. Strukturen följer enligt FBA ett internationellt mönster inom området.

Ytterligare ett uppdrag inom verksamhetsområdet är att FBA ska kunna bidra till konfliktlösning (så kallad good offices-verksamhet). Enligt myndigheten har den genom åren genomfört flera sådana processer på uppdrag av Utrikesdepartementet.

---

<sup>21</sup> Under år 2010 fanns fem sådana grupper, inom områdena fredsbevarande operationer, preventiv diplomati, säkerhetssektorreform, FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 samt rättsstatsuppbyggnad.

<sup>22</sup> Detta är ett internationellt forum som utarbetar rekommendationer för att förbättra genomförandet av civila, militära och polisiära fredsoperationer. Det arbetar även med att utveckla strategier för införande av dessa rekommendationer. Forumet har 19 deltagande länder, sekretariatet finns vid FBA och finansieras av Utrikesdepartementet, FBA, Försvarmakten, Rikspolisstyrelsen och Kriminalvården.

## **2.3.4 Personalförsörjning och bidrag till internationella insatser**

### **Uppdraget**

Inom detta verksamhetsområde ska FBA enligt sin instruktion själv rekrytera, utbilda och utrusta viss civil personal till internationella insatser. Detta ska bland annat åstadkommas genom att akademien ansvarar för en nationell resurspool för rekrytering av personal till internationella insatser. Akademien ska också ta ett nationellt samordningsansvar för personalförsörjning av civil personal till internationella insatser som omfattar personal från fler än en myndighet.

Enligt regleringsbrevet för år 2011 ska FBA redovisa sitt arbete med rekrytering och utbildning av personal som sänts ut respektive står i beredskap att sändas ut i freds- och säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet (inkluderande grundutbildning för personal i den nationella resurspoolen). I detta ingår att i samverkan med övriga berörda myndigheter redovisa utfall av myndighetssamverkan inom området och att redovisa hur akademien har hanterat erfarenheterna från svenskt deltagande med civil personal i internationell freds- och säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet. Slutligen ska akademien månadsvis rapportera till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) om det totala civila svenska deltagandet i internationella insatser. I redovisningen ska ingå könsuppdelad statistik.

### **Verksamheten**

Inom detta verksamhetsområde tar akademien ut och nominerar personer till den internationella organisation som ansvarar för en viss insats. För de individer som blir antagna av organisationen svarar FBA vidare för utbildning, utrustning, utsändning, uppföljning och hemkomstprogram. FBA har också det så kallade nationella arbetsgivaransvaret för den utsända personalen under den tid som den befinner sig i insatsen. För närvarande rör det sig om cirka 80 personer. En ögonblicksbild över hur många utsända i olika insatser FBA (och övriga svenska myndigheter) hade i april 2011 ges i bilaga 1.

Den operativa ledningen av insatserna sköts av den internationella organisation som ansvarar för dem. Därutöver förekommer dock enligt FBA en hel del kontakt mellan den utsände och den rekryteringsansva-

rige på FBA i Stockholm, bland annat i syfte att kvalitetssäkra det svenska bidraget och se till att avdelade resurser utnyttjas på avsett sätt. I vissa fall måste FBA enligt egen utsago även agera vid olika former av krissituationer för att värna den personal man sänt ut, även om detta principiellt är insatsens ansvar. Efter insatsen har FBA dock enligt egna uppgifter små möjligheter att stödja den hemkomna personalen, om så skulle behövas.<sup>23</sup>

Akademin rekryterar också till, och vidmakthåller, en resurspool med personal som är utbildad, kvalitetssäkrad och redo att åka på en insats, om rätt typ av kompetens, roll eller position efterfrågas. För närvarande finns cirka 300 personer i poolen och omkring 80 procent av dem som FBA rekryterar till en insats hämtas ur den. Poolen är dock fortsatt under uppbyggnad och på sikt är målet att kunna täcka behoven inom området genom att ha minst 500–600 personer i den och att rekrytera 70–80 procent av de utsända därifrån.

Regeringskansliet fördelar det antal årsarbetskrafter respektive myndighet ska bidra med i olika insatser. När fler än en myndighet bidrar med personal till en insats har FBA enligt sin instruktion en samordnande roll. Det innebär att FBA svarar för att det samlade svenska bidraget redovisas till respektive organisation samt samordnar den praktiska hanteringen. Detta ligger enligt FBA i linje med organisationernas uttryckliga vilja att endast ha en kontaktpunkt i respektive land.

FBA sammanställer och levererar också en månatlig rapport till Regeringskansliet över Sveriges samlade civila bidrag till internationella insatser. Ett exempel på en sådan sammanställning ges i bilaga 1. Vidare sker enligt akademin en fortlöpande och omfattande samverkan inom detta område tillsammans med berörda departement och myndigheter, i syfte att säkerställa en gemensam lägesbild, ett samlat förhållningssätt och en effektiv resurshantering.

---

<sup>23</sup> Vi har inte fördjupat oss i denna delfråga, men det förefaller som att det särskilt på detta område är stor skillnad i förutsättningar för den personal som genomför militära insatser och den civila personalen som skickas ut genom FBA. Jämför till exempel SOU 2008:91, *En svensk veteranpolitik, del 2*, slutbetänkande från Veteransoldatutredningen.

### **2.3.5 Fredsmiljonen**

Det femte området som anges i instruktionen handlar om att FBA ska bidra till att öka och fördjupa kunskapen om säkerhetspolitik, inklusive fredsfrämjande, nedrustning och icke-spridning, inom det civila samhället. Denna verksamhet finansieras via ett särskilt anslag 1:6 (ap.1) inom Utgiftsområde 5 och syftar till att stödja verksamhet och initiativ för fred, nedrustning och säkerhetspolitik. Anslagsposten omfattar drygt 11 miljoner kronor under år 2011 och medlen fördelas efter ett ansökningsförfarande till svenska ideella organisationer och stiftelser.

### **2.3.6 Övriga uppgifter och uppdrag enligt instruktion och regleringsbrev**

Utöver de fem huvudsakliga verksamhetsområden som diskuteras ovan har FBA ytterligare uppdrag och uppgifter givna i instruktionen och regleringsbrevet. I viss utsträckning kan dessa innefattas i de fem huvudsakliga verksamhetsområdena.

#### **FBA:s instruktion**

I FBA:s instruktion anges för det första tre ytterligare övergripande ansvarsområden för myndigheten. Det första är att akademien i samverkan med berörda myndigheter och andra organisationer ska utveckla arbetssätt och metoder för samordnade och effektiva internationella insatser inklusive former för multifunktionell och civil-militär samverkan. Därutöver ska akademien vara nationell kontaktpunkt för det internationella samarbetet inom sitt verksamhetsområde och samverka med institutioner med liknande verksamhet i andra länder. Akademien ska också samverka med FN, EU, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Europarådet, Nato, Afrikanska unionen och andra internationella och regionala organisationer. Slutligen ska akademien verka för att riksdagens och regeringens mål för det internationella utvecklingsarbetet och reformsamarbetet i Östeuropa uppnås. Enligt FBA ska dessa punkter inte läsas som ytterligare uppgifter utan som en utveckling och ett förtydligande av myndighetens samverkans- och samordningsuppdrag. Detta framgår dock inte av den skrivna texten.

Utöver detta anges i instruktionen 15 ytterligare uppgifter som akademien ska genomföra eller ansvara för. Någon sådan uttrycklig koppling

finns inte i instruktionen men i viss mån kan dessa uppgifter ses som förtydliganden och ytterligare styrningar kopplade till de fem övergripande verksamhetsområdena (FBA menar att detta gäller samtliga 15 uppgifter). Vi har också använt formuleringar från dessa uppgifter för att beskriva vad som kan ligga inom respektive verksamhetsområde. Några exempel på uppgifter utöver de vi redan tagit upp är att FBA ska

- samordna stödet till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga
- hantera erfarenheter från internationella insatser
- kunna erbjuda en plats för och stödja exempelvis samtal mellan parter i konflikter och dialogprocesser
- bidra till att öka och fördjupa kunskapen om säkerhetspolitik, inklusive fredsfrämjande, nedrustning och icke-spridning, inom det civila samhället.

#### **FBA:s regleringsbrev**

I FBA:s regleringsbrev för år 2011 återfinns under rubriken ”Mål och återrapporteringskrav” dels de återrapporteringskrav som tas upp ovan, dels två krav utöver detta. För det första anges att myndigheten ska redovisa hur man genom det så kallade konfliktförebyggandeprogrammet genomfört utbildning och bidragit till kunskapsuppbyggnad, stärkt kapacitet och utvecklat internationellt samarbete om konfliktförebyggande och medling. För detta område ska akademien redovisa utfall i förhållande till kostnader för verksamheten. För det andra ska FBA redovisa hur myndigheten bidragit till Sveriges politik för global utveckling.

I FBA:s regleringsbrev för år 2011 räknas även nio angivna uppdrag upp under en särskild rubrik. Dessa uppdrag avser följande områden:

- Bidra till genomförandet av FN:s säkerhetsresolution 1325
- Säkerhetssektorreformer
- Justice Rapid Response
- Avväpning, demobilisering och återanpassning av före detta kombattanter

- The International Forum for the Challenges of Peace Operations (Challenges Forum)
- Internationella forskararbetsgrupper för fredsbevarande operationer
- Rättsstatsuppbyggnad
- Särskilda chefs- och ledningsutbildningar
- Uppförandekoder

För ett av dessa uppdrag anges ett återrapporteringskrav och för ett annat anges en tidpunkt när uppdraget ska rapporteras. Övriga uppdrag saknar formuleringar om återrapportering. I regleringsbrev för de närmast föregående åren har regeringen gett myndigheten uppdrag på ungefärligen samma sätt och ungefär i samma antal. I flera fall är det samma uppdrag som återkommer över åren, och FBA menar att de ska ses som årsvisa uppdrag inom, respektive styrning av, de fem övergripande verksamhetsområdena.

Totalt sett tycks antalet återrapporteringskrav ha ökat något inför år 2011 jämfört med de två närmast föregående åren. Formuleringarna är dock liknande, det vill säga att det i stor utsträckning handlar om att myndigheten ska redovisa hur den arbetat, medan begrepp som kostnader och effekter till stor del saknas. Några direkta ambitionsnivåer eller mätbara mål anges inte.

### 2.3.7 Övrig formell styrning

De uppdrag som FBA får i instruktionen och regleringsbrevet detaljeras eller kompletteras ibland i vissa andra dokument. Detta är fallet till exempel för områdena säkerhetssektorreform och resolution 1325.<sup>24</sup> Akademin får även uppdrag löpande under året, vid sidan om de uppdrag och uppgifter som ges genom instruktionen och regleringsbrevet. Detta gäller huvudsakligen inom personalförsörjningsområdet och deltagande i EU-insatser, men det

---

<sup>24</sup> Regeringskansliet (2007), *Svensk inriktning avseende säkerhetssektorreform*, daterad 5 december 2007, samt Regeringen (2009), *Regeringens handlingsplan för perioden 2009-2012 för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet*, daterad 2009-02-10.

kan även komma beslut om bidrag till andra av akademins verksamheter under året.<sup>25</sup>

### 2.3.8 Informell styrning

Relationen mellan Regeringskansliet och FBA tycks slutligen också präglas av ett stort mått av löpande kontakter, ibland med utgångspunkt i de uppdrag som getts till myndigheten. Till exempel finns i regleringsbrevet för år 2011 en formulering om att akademins arbete med uppdraget att bidra till genomförandet av resolution 1325 ska ske ”i nära samverkan med Regeringskansliet (Utrikesdepartementet)”. Att döma av de intervjuer som Statskontoret genomfört med representanter för såväl FBA som Regeringskansliet tycks dock detta vara ett generellt förhållningssätt från FBA:s sida, det vill säga att det finns en betydande grad av informell styrning som ibland tar sin utgångspunkt i ett formellt uppdrag att samverka med Utrikesdepartementet. Uttryck som att akademien är eller strävar efter att vara flexibel och lyhörd återkommer ofta.

Åtminstone för vissa frågor anger FBA själv även sin karaktär som svenskt säkerhetspolitiskt instrument som skäl för frekventa, informella kontakter. Den rollen kan eventuellt fyllas genom öppna instruktioner, om till exempel vilka sakområden som Sverige prioriterar och som FBA därför ska arbeta inom.<sup>26</sup> I viss utsträckning och för vissa frågor skulle dock, enligt vad akademien uppger, en formell och för alla synlig styrning kunna vara kontraproduktiv – eller till och med direkt farlig för de inblandade – i till exempel en försoningsprocess faciliterad genom FBA.

### 2.3.9 Diskussion om uppdrag och uppgifter

Som framgår av genomgången ovan har akademien ett brett uppdrag och flera uppgifter som inte sällan tangerar eller går i varandra. Inte minst är instruktionen relativt detaljerad och det kan vara svårt att se

---

<sup>25</sup> För ett exempel: se Regeringskansliet (2010), *Bidrag till Folke Bernadotteakademien för 2010 för Challenges Forum, Rule of Law, SSR, DDR samt forskararbetsgrupper*, UF2010/32563/SP.

<sup>26</sup> Se till exempel Utrikesdepartementet (2010), *Fred och säkerhet för utveckling – Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete*, eller Regeringen (2008), *Sveriges politik för global utveckling*, Regeringens skrivelse Skr. 2007/08:89.

någon egentlig nivåskillnad mellan de uppdrags- och uppgiftsformuleringar som finns i instruktionen och de som finns i regleringsbrevet. När det gäller myndighetens uppdrag och uppgifter bör också noteras dels att vissa av dessa återkommer eller preciseras i andra dokument, dels att det finns ett stort mått av mer eller mindre informella och löpande kontakter mellan FBA och Regeringskansliet, primärt Utrikesdepartementet.

Statskontoret noterar också att många av FBA:s uppdrag och uppgifter är formulerade som att myndigheten ska "bidra till", "samordna" eller "sammanhålla" saker. I flera fall är varken kraven på myndigheten eller dess mandat specificerade i de skriftliga formuleringarna. Vidare kan det av formuleringarna vara svårt att urskilja vilka som ska betraktas som mål och vilka som ska betraktas som uppgifter eller åtaganden. I vissa fall ger de uttryck för en önskad effekt, av typen bättre samverkan och samordning. I andra fall anges enbart att en viss process eller en enstaka aktivitet ska genomföras, utan att syfte eller effekt nämns. De återrapporteringskrav som ställs på myndigheten är huvudsakligen inriktade på att den ska redovisa vad som gjorts inom ett visst område. Begrepp som kostnader och effekter saknas till stor del.

## 2.4 Målgrupper och intressenter

FBA:s målgrupper är flera och består av både svenska och internationella intressenter. Den mest uppenbara målgruppen är myndighetens primära uppdragsgivare, det vill säga den svenska regeringen genom Utrikesdepartementet. Härigenom finansieras den absoluta majoriteten av FBA:s verksamhet.

Andra målgrupper kan identifieras utifrån akademiens nationellt samordnande uppdrag. Förutom Utrikesdepartementet och Regeringskansliet i övrigt är andra målgrupper myndigheter, framför allt sådana som liksom FBA bidrar med personal till internationella insatser.<sup>27</sup> Här finns vidare andra intressenter, som ideella organisationer och lärosäten.

---

<sup>27</sup> Försvarsmakten, Polisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sida, Kriminalvården, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Tullverket.



Den personal som Sverige, genom FBA, nominerar och sedan finansierar i internationella insatser av olika slag, lyder rent operativt under den organisation som genomför insatsen, det vill säga EU, FN, OSSE (Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) eller TIPH (Temporary International Presence in Hebron).<sup>28</sup> Även dessa organisationer är sålunda en målgrupp för akademins verksamhet. De är dessutom intressanta för akademien inte bara som mottagare av personal utan även som målgrupp för utbildningsverksamheten och som mottagare av forskningsresultat och doktrinutvecklande verksamhet. En annan målgrupp inom detta område utgörs av vad FBA kallar den intresserade allmänheten som söker sig till den här typen av uppdrag och arbetsuppgifter.

När det gäller olika former av forsknings- och doktrinutvecklande arbete är målgruppen dessutom större än dessa organisationer. Här finns ett brett internationellt spektrum av personer, intresseorganisationer, myndigheter, lärosäten och stater.

FBA:s verksamhet syftar ytterst till ökad säkerhet och bättre förutsättningar för fred och återuppbyggnad för befolkningen i de områden där världssamfundet genomför insatser av olika slag. Detta gäller mer eller mindre direkt såväl för personalförsörjning som för övriga delar av akademins verksamhet. Därmed skulle grupper och individer i dessa geografiska områden kunna ses som de egentliga målgrupperna för myndighetens verksamhet.

Som framgår av denna genomgång har FBA många målgrupper av olika karaktär. Dessutom är effektkedjan från myndighetens direkta verksamhet till den yttersta målgruppen (befolkningen i insatsområden) ibland mycket lång.

## 2.5 Resurser

FBA:s verksamhet är till största delen bidragsfinansierad. En mycket stor del av dessa bidrag kommer från Utrikesdepartementet. Medlen finansierar såväl viss personalförsörjning (för år 2011 insatser i EU:s

---

<sup>28</sup> Mer information om OSSE finns till exempel på <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2560>. Mer information om TIPH finns på <http://www.tiph.org/>.

och FN:s regi, tidigare år också i TIPH:s), som andra delar av FBA:s verksamhet. Den näst största intäktskällan för myndigheten är anslag. Även denna finansieringsform finansierar såväl viss insatsverksamhet som andra delar av FBA:s verksamhet. I detta avsnitt beskriver vi hur FBA:s intäkter har utvecklats under senare år, liksom hur de fördelar sig på olika verksamhetsområden. Vi behandlar också myndighetens ramanslag respektive personal i två särskilda avsnitt.

## 2.5.1 FBA:s intäkter

### En ständigt växande verksamhet...

År 2010 hade FBA intäkter på drygt 208 miljoner kronor, en ökning med 18 procent jämfört med föregående år. Som framgår av tabell 2 ökade verksamheten kraftigt i omfattning även de närmast föregående åren. FBA räknar dessutom med en fortsatt, om än blygsammare, ökning och anger att omsättningen för år 2011 beräknas uppgå till 218 miljoner kronor, det vill säga en ökning med ytterligare 5 procent jämfört med år 2010.<sup>29</sup>

**Tabell 2: FBA:s intäkter (tkr)**

Intäktsslag	2007	2008	2009	2010
Anslag	31 788	59 000	57 987	86 623
Avgifter och ersättningar	1 996	6 865	4 654	10 521
Bidrag	19 672	65 236	113 462	110 571
Finansiella intäkter	454	683	199	317
<b>Summa</b>	<b>53 910</b>	<b>131 784</b>	<b>176 302</b>	<b>208 032</b>
<i>Ökning från föregående år</i>		<i>144 %</i>	<i>34 %</i>	<i>18 %</i>

Källa: FBA:s årsredovisningar för åren 2008, 2009 och 2010

Som framgår av tabellen kan ökningen av de totala intäkterna härledas till olika intäktsslag över åren. Den stora ökningen mellan åren 2007

<sup>29</sup> Siffran 218 miljoner är enligt uppgift till Statskontoret den senaste prognosen (källa: e-brev till Statskontoret 2011-04-26). Akademin budgetunderlag för åren 2012–2014 anger dock 260 miljoner, vilket i så fall skulle innebära en ökning med 25 procent från år 2010 (källa: Folke Bernadotteakademin (2011b), *Budgetunderlag för Folke Bernadotteakademin avseende åren 2012-2014*, dnr 011-11-00173).

och 2008 berodde på att såväl anslagen som bidragen ökade. En avgörande faktor bakom ökningen var att FBA tog över delar av personalförsörjningen från Sida den 1 januari 2008.

Mellan åren 2008 och 2009 låg anslagstilldelningen i stort sett konstant, medan mängden bidrag ökade mycket kraftigt. Denna ökning berodde dels på att antalet utsända personer ökade<sup>30</sup> (vissa sådana insatser finansierades med bidrag), dels på att flera projekt förstärktes resursmässigt.

Därefter omvandlades många av myndighetens bidragsfinansierade program och projekt till anslagsfinansierad verksamhet. Detta medförde en stor ökning av anslagen mellan åren 2009 och 2010 och en motsvarande minskning av bidragen. Som framgår av tabell 2 låg dock bidragsfinansieringen totalt sett kvar på i princip samma nivå, till stor del beroende på en utökning av antalet utsända i framför allt EU-ledda insatser.

Tillvägagångssättet att långsiktigt inriktade projekt som tidigare varit bidragsfinansierade i stället ges anslagsfinansiering har tillämpats även under år 2011. Likaså har personalförsörjningen till TIPH-insatsen omformats från bidrags- till anslagsfinansiering.

### **... med ett återkommande behov av konsolidering**

Tillväxten har enligt upprepade skrivningar från FBA lett till ett återkommande behov av vad man kallar konsolidering. Sålunda skriver myndigheten redan i årsredovisningen för år 2008 att man inför år 2009 har som mål att göra särskilda satsningar på de administrativa frågorna, i syfte att på ett ändamålsenligt sätt kunna administrera den snabbt växande verksamheten. Sedan återkommer denna målsättning inför år 2010, som beskrivs som ”ett konsoliderings år.”<sup>31</sup>

I de liggande planerna för år 2011 fortsätter denna trend från de två föregående åren. I verksamhetsplanen för år 2011 står till exempel att utmaningarna inför detta år i första hand är av konsoliderande natur.

---

<sup>30</sup> Enligt FBA huvudsakligen beroende på att Sverige och FBA bidrog med ett relativt stort antal civila experter i anslutning till EU:s övertagande av mycket av konflikthanteringsansvaret i Kosovo och konflikten mellan Georgien och Ryssland.

<sup>31</sup> Folke Bernadotteakademin (2011a) *Årsredovisning 2010*, Dnr 011-11-00138-3, s 47.

Det handlar enligt verksamhetsplanen om att ställa ordning och reda, spårbarhet och resultatmätning i centrum för ansträngningarna.<sup>32</sup> Denna typ av synpunkter framkommer också i flera av våra intervjuer där det sägs till exempel att varken rutiner eller stödresurser (både personal och informationssystem) finns i tillräcklig omfattning.

### **Skälen till expansionen**

I de intervjuer som Statskontoret genomfört inom ramen för denna myndighetsanalys förklaras akademins expansion under senare år främst med omvärldsutvecklingen. Den bild som de intervjuade ger är i princip att det skett en förändring både i karaktären på världens väpnade konflikter och i det internationella samfundets sätt att hantera dessa konflikter. Såväl insatsernas antal som mängden personal har ökat mycket kraftigt, sägs det i våra intervjuer. Dessutom har tyngdpunkten alltmer skjutits mot civila och multifunktionella insatser. I takt med utvecklingen har efterfrågan på den typ av personal och övriga tjänster som ryms inom akademins verksamhet också ökat kraftigt.

Statskontoret har ingen anledning att ifrågasätta denna bild av skälen till akademins utveckling. Den stämmer väl också med de utvecklingstendenser som beskrevs i de utredningar som föregick bildandet av FBA, även om utvecklingen tycks ha varit både snabbare och mer omfattande än vad som då förutspåddes. Vi noterar dock att FBA inte bara passivt har expanderat i takt med denna utveckling, myndigheten har även själv varit aktiv och pådrivande. Inte minst har den i flera på varandra följande budgetunderlag pekat på nya saker och områden som den skulle kunna ges ansvar för.

## **2.5.2 Intäkternas fördelning på verksamhetsområden**

I tabell 3 redovisas en sammanställning över hur omfattningen av FBA:s olika verksamhetsområden har utvecklats under senare år.

---

<sup>32</sup> Folke Bernadotteakademien (2011c) *Verksamhetsplan 2011*, internt dokument daterat "Final 2011-01-31".

**Tabell 3: FBA:s verksamhetsområden de fyra senaste åren (tkr)<sup>33</sup>**

Verksamhetsområde	2007	2008	2009	2010
Samverkan och samordning	8 077	5 819	6 775	2 533
Utbildning, samträning och övning	22 472	34 477	30 431	45 546
FoU och erfarenhets- hantering	21 399	24 549	30 857	41 809
Personalförsörjning		67 191	106 874	116 790
Good offices				1 601
<b>Summa</b>	<b>51 948</b>	<b>132 036</b>	<b>174 937</b>	<b>208 279</b>

Källa: FBA:s årsredovisningar för åren 2008, 2009 och 2010.

Som framgår av tabellen dubblade myndigheten i ett slag sina intäkter i och med att den tillfördes personalförsörjningsverksamheten den 1 januari 2008. Det framgår dock även att detta inte förklarar hela ökningen i volym mellan åren 2007 och 2008 utan att den ekonomiska omfattningen av övriga verksamheter också ökade. Det finns ett visst beroende mellan verksamhetsområdena, till exempel så innebär en ökning av antalet sekunderade att behovet av missionsförberedande utbildning också ökar.

Vidare går det att utläsa ur tabellen att personalförsörjningen fortsatt att dominera verksamheten efter år 2008 men att myndighetens övriga verksamhetsområden också ökat i omfattning under dessa år. Minskningen avseende samverkan och samordning förklaras av FBA med att dessa aktiviteter i stor utsträckning integrerats i övriga verksamhetsområden. De olika verksamhetsområdenas andel av den totala volymen är i stort sett densamma år 2010 som den var år 2008.

<sup>33</sup> Området *Personalförsörjning* var en för myndigheten ny verksamhet år 2008. *Good Offices* är en verksamhet som i förenkling innebär att erbjuda en neutral plats för parter som söker en fredlig samexistens i en politisk process. Denna verksamhet särredovisas för år 2010 men ingick tidigare år under rubriken *Samverkan och samordning*. Verksamhetsområdet *Fredsmiljonen* är inte med i sammanställningen, eftersom detta förutom någon enstaka årsarbetskraft enbart består i transfereringar.

### 2.5.3 FBA:s ramanslag

FBA får finansiering via flera olika anslag inom såväl utgiftsområde 5 (Internationell samverkan) som utgiftsområde 7 (Internationellt bistånd). Anslagen från utgiftsområde 5 har varit i det närmaste konstant runt 20 miljoner kronor de senaste fyra åren, medan den ökning som skett har legat inom utgiftsområde 7, huvudsakligen på anslaget 1:1 Biståndsverksamhet.

En särskild del i anslagsbilden är myndighetens ramanslag 1:4 inom utgiftsområde 7 (och de senare åren specifikt anslagspost 1 i detta anslag). För år 2011 uppgår detta anslag till knappt 55,7 miljoner kronor. FBA har i upprepade budgetunderlag under senare år begärt förstärkning av detta anslag. Åren 2010 och 2011 har man fått ytterligare sammanlagt fem miljoner kronor, för att förstärka personalförsörjningsfunktionen respektive för att förstärka den administrativa kapaciteten. Inför år 2012 har akademien begärt en ytterligare förstärkning med 3,5 miljoner kronor.<sup>34</sup>

FBA finansierar sina indirekta kostnader och myndighetsgemensamma overheadkostnader inte bara genom ramanslaget utan också genom att direkt verksamhet får ett påslag med en viss procentsats på sina kostnader för att finansiera de gemensamma kostnaderna. Statskontoret har inte haft möjlighet att djupare studera detta och vi har ingen uppfattning om huruvida ramanslaget är lagom avvägt eller inte.

### 2.5.4 Personal

#### Personal i Sverige och i insats

I takt med intäktsökningen har också personalen ökat. Hur antalet årsarbetskrafter totalt, i Sverige och utlandsstationerade, har utvecklats under senare år redovisas i tabell 4. Av denna tabell framgår att sedan myndigheten fick ansvar för viss personalförsörjning till internationella insatser, har den nationellt arbetsgivaransvar för lika många utlandsstationerade anställda som den har fast personal i Sverige, i runda tal.

---

<sup>34</sup> Denna genomgång baseras på regleringsbrev och budgetunderlag för de aktuella åren.

**Tabell 4: Antal årsarbetskrafter vid FBA**

Årsarbetskrafter	2007	2008	2009	2010
Totalt	33	90	127	155
Varav i Sverige	33	41	68	75
Varav utlandsstationerade	0	49	59	80

Källa: uppgifter i e-brev till Statskontoret 2011-04-13

### Personal i olika kategorier

Ett annat sätt att se personalsituationen är att dela in den egna personalen (det vill säga den i Sverige) i olika kategorier. FBA visar regelbundet i sina årsredovisningar en tabell över hur den tillsvidareanställda personalen tillsammans med personal inom längre projekt fördelar sig på tre olika kategorier. Av denna redovisning för år 2010 framgår att personer i kategorin Ledning utgjorde 15 procent, Kärnpersonal 66 procent och Stödpersonal 20 procent av den totala mängden personal.<sup>35</sup>

I de intervjuer Statskontoret genomfört med representanter för FBA ges genomgående en bild av en mycket slimmad organisation, i vilken stödresurserna är små och reservkapaciteten obefintlig. Vi har därför jämfört akademins siffror med dem som framkommer i en enkätbaserad studie som Ekonomistyrningsverket (ESV) publicerade år 2005. I denna uppskattas andelen personal som på en myndighet arbetar med så kallad gemensam overhead till 15 procent. Till detta kommer vad ESV kallar mellan-OH, vilket uppskattas till 10 procent av kostnaderna (alltså inte andelen personal) på en myndighet.<sup>36</sup> Med en ganska kraftfull generalisering kan dessa tal tillsammans antas svara mot FBA:s kategorier Ledning respektive Stödpersonal. Utifrån en sådan jämförelse förefaller alltså FBA ha relativt sett mycket personal utanför

---

<sup>35</sup>Ledning avser ”personal med formellt personalansvar som har till uppgift att planera och leda myndighetens verksamhet på olika nivåer, oberoende av om ledningsuppgifterna avser kärn- eller stödverksamhet”. Kärnpersonal avser ”personal med sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde”. Stödpersonal avser ”personal med stöd/supportfunktion för lednings- och kärnkompetens, utan specifik sakområdeskompetens inom myndighetens verksamhetsområde”. Källa: e-brev till Statskontoret 2011-04-13.

<sup>36</sup> Ekonomistyrningsverket (2005), *Nyckeltal för OH-kostnader*, ESV 2005:3. Se också Ekonomistyrningsverket (2008), *Riksrevisionens OH-kostnader*, ESV 2008:35.

kärnverksamheten. Denna jämförelse ska dock läsas med stor försiktighet, av flera skäl:

- ESV:s rapport baseras på enkätsvar från 49 myndigheter av alla slag och storlekar. FBA är en förhållandevis liten myndighet och de administrativa kostnaderna är relativt sett större hos små myndigheter.<sup>37</sup>
- Verksamhetens karaktär har betydelse för storleken på overheaden. ESV anger till exempel att myndigheter med en stor personalomsättning behöver en rekryteringsorganisation som är dimensionerad för det. Detta exempel förefaller väl tillämpligt på FBA, som i sin personalförsörjningsfunktion dels rekryterar mycket personal, dels har ett icke ringa mått av extra administration att hantera genom relationerna med de organisationer som svarar för insatserna etc. Det är även sannolikt att FBA:s behov av till exempel signalskydd har få motsvarigheter hos andra myndigheter av samma storlek.
- FBA har vuxit mycket och snabbt och det är inte orimligt att tänka sig att en det krävs extra mycket administrativa resurser i en expansionsfas, jämfört med ett mer stabilt läge. Under expansionen ska rutiner och processer utformas och etableras, oproportionerligt många nyanställda slussas in i verksamheten med hjälp av chefer och stödpersonal med mera.

Utan att djupare studera FBA:s förutsättningar och vilka stödfunktioner verksamheten kan kräva är det svårt att mer exakt bedöma om akademien har tillräckligt med resurser för detta. Ett eventuellt vidare studium av denna fråga kan också kopplas ihop med den diskussion om ramslagens storlek som fördes i avsnittet ovan.

---

<sup>37</sup> SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*, Delbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté.



### **3 Intern styrning och organisering**

Som framgick i föregående kapitel är FBA:s uppdrag mångfasetterat och i stora delar ganska opreciserat. Av detta följer att det i denna analys har varit viktigt att fokusera på hur FBA operationaliserar sitt uppdrag. Med operationalisering avser vi här nedbrytning och konkretisering av de uppdrag och uppgifter som regeringen ger myndigheten. Detta är en viktig förutsättning för möjligheten att bedriva en ändamålsenlig och effektiv verksamhet och också för möjligheten att diskutera och värdera såväl myndighetens resultat som kostnadseffektivitet. En annan förutsättning för detta är hur FBA valt att organisera sig. I detta kapitel diskuterar vi därför såväl organisering som operationalisering.

#### **3.1 Sammanfattande iakttagelser**

FBA leds av en myndighetsledning med generaldirektör och ställföreträdande generaldirektör. För att utöva insyn och ge stöd till myndighetschefen finns ett insynsråd som utses av regeringen. De ordinarie ledamöterna deltar i begränsad utsträckning i rådets möten och de skickar i stället ofta ersättare till mötena. Detta riskerar att göra insynsrådet till ett samverkansorgan bland andra och därmed att urholka dess särskilda ställning och uppgift. FBA planerar att under år 2011 förändra såväl mötesfrekvens som dagordning för insynsrådets möten, vilket kan komma att ha betydelse för rådets möjligheter att fungera som avsett.

FBA är i övrigt organiserat i tre verksamhetsansvariga och två stödjande enheter. Denna organisation beslutades redan år 2009 och har stegvis implementerats för att fullt ut vara på plats i och med att en ny stabschef tillträdde i april 2011. Det finns en på papperet tilltalande verksamhetslogik bakom denna organisation, men Statskontorets intervjuer ger bilden av att FBA ännu inte fullt ut har omsatt denna logik i praktiken.

En särskild fråga rör akademiens lokalisering. Formellt har myndigheten fortfarande sitt säte på Sandö i Kramfors kommun, där den också bildades. De senare årens expansion har dock huvudsakligen skett i

Stockholm och det är här som en stor del av verksamheten i dag finns. Den spridda organisationen och då särskilt lokaliseringen till Sandö har tidigare pekats ut som den största utmaningen för akademien. Den medför såväl fördelar som nackdelar av olika karaktär.

Vi konstaterar att akademiens operationalisering av de uppdrag och uppgifter den får från regeringen är väsentlig av flera skäl. Den kan underlätta intern styrning, utgöra ett kitt i en organisation som vuxit snabbt och den har stor betydelse för möjligheterna att värdera och kommunicera resultatet av den verksamhet som akademien bedriver. Vi konstaterar vidare att FBA kontinuerligt har arbetat med detta och att en ny modell har introducerats för ett par år sedan, samt att det finns fortsatta utvecklingsmöjligheter i detta arbete.

## **3.2 Akademiens organisation**

### **3.2.1 Ledning av myndigheten**

FBA leds av en myndighetsledning bestående av generaldirektören och en ställföreträdande generaldirektör. Som stöd till generaldirektören finns ett av regeringen utsett insynsråd, kallat Program- och verksamhetsrådet. Detta råd leds av akademiens generaldirektör och består av berörda statssekreterare samt cheferna för några av de svenska myndigheter och organisationer som FBA har mest samverkan med.<sup>38</sup> Rådet har hittills sammanträtt två gånger om året men en viss förändring sker inför år 2011. Under detta år är avsikten dels att rådet ska sammanträda minst tre gånger, dels att dagordningen ska breddas. Nytt är att man i samband med rådets möten men utanför det formella sammanträdet avser att också diskutera övergripande frågor om samverkan mellan departement och myndigheter.<sup>39</sup>

Vi har gått igenom protokollen från de fem möten rådet har haft under åren 2009 och 2010. Majoriteten av ledamöterna har deltagit i endast

---

<sup>38</sup> Enligt FBA:s webbplats i mars 2011 utgjordes rådet av statssekreterare från Justitie-, Försvars- och Utrikesdepartementen samt cheferna (olika titlar i respektive organisation) för Rädde Barnen, Vetenskapsrådet, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kristna fredsrörelsen, Rikskriminalpolisen, Sida, Kriminalvården, och Svenska Röda korset.

<sup>39</sup> Folke Bernadotteakademien (2011c) *Verksamhetsplan 2011*, internt dokument daterat "Final 2011-01-31".

ett eller två av de fem mötena vi studerat. De ordinarie ledamöternas deltagande har också gått stadigt nedåt. Under de två möten som hölls under år 2010 deltog enbart tre ordinarie ledamöter per möte, FBA:s generaldirektör oräknad. I båda dessa möten företrädde sex ledamöter av en ersättare. I våra intervjuer hävdar FBA:s ledning dels att denna deltagandefrekvens är förståelig utifrån ledamöternas ordinarie roller och en serie personliga omständigheter,<sup>40</sup> dels att det faktum att man har ett informellt ersättersystem gör att mötena ändå blir givande. Ersättarna har ett gott mandat från sina respektive organisationer, även om de formellt sett inte kan fungera som medlemmar i insynsrådet (ett sådant uppdrag är givet av regeringen och personligt). FBA menar vidare att rådets medlemmar engageras i verksamheten och i olika rådgivande funktioner och deras tillgänglighet i det avseendet sägs vara god.

Program- och verksamhetsrådet kompletteras av ett så kallat internationellt råd.<sup>41</sup> De tio medlemmarna i detta råd anges av FBA vara experter eller representanter för organisationer inom området internationell konflikt- och krishantering. Syftet med rådet är att det ska tillföra ett brett internationellt perspektiv, spela en kvalitetssäkrande roll och underlätta för akademien att följa den internationella utvecklingen inom sitt område.<sup>42</sup> Enligt en intervjuuppgift till Statskontoret har det internationella rådet inte träffats som grupp sedan år 2006. Enligt FBA är det dock ett medvetet val att inte dra samman gruppen, motiverat bland annat med kostnadsaspekter. Man har enligt egna uppgifter i stället gott utbyte av i stort sett samtliga ledamöter individuellt.

### 3.2.2 Organisering av FBA:s kärnverksamhet

Akademins kärnverksamhet bedrivs inom tre olika verksamhetsansvariga enheter: personalförsörjning och insatsstöd, utbildning, samträning och övning respektive policy, forskning och utveckling. Dessa kan till del bedriva sin verksamhet oberoende av de övriga men det finns också tydliga kopplingar mellan dem i vad som skulle kunna kallas en verksamhetslogik.

---

<sup>40</sup> Med personliga omständigheter menas här till exempel att ledamöten varit sjukskriven eller lämnat den yrkesroll hon eller han hade vid utnämning till ledamot.

<sup>41</sup> Detta råd är upprättat på FBA:s eget initiativ och inte som Program- och verksamhetsrådet reglerat i instruktion eller annat dokument från regeringen.

<sup>42</sup> Folke Bernadotteakademien (2011a) *Årsredovisning 2010*, Dnr 011-11-00138-3.

### **Enheten för personalförsörjning och insatsstöd**

FBA har en enhet för personalförsörjning och insatsstöd (International Recruitment and Mission Support, PFF)<sup>43</sup> som ansvarar för hela processen kring den personal som akademien sekunderar till internationella insatser. Här ligger även det så kallade nationella arbetsgivaransvaret för den utsända personalen. Till PFF:s uppgifter hör också att rekrytera till och sköta FBA:s resurspool och att samordna Sveriges bidrag till en viss insats när flera myndigheter bidrar med personal. Det är också PFF som sammanställer den månatliga rapporten till Regeringskansliet över Sveriges samlade civila bidrag till internationella insatser. Inom ramen för sin samordnande roll så leder FBA (PFF) även den så kallade Samrådsgruppen för insatser, i vilken representanter för Regeringskansliet och de utsändande myndigheterna deltar.

PFF utgörs för närvarande av tolv personer men är på väg att rekrytera en till. Alla sitter i Stockholm.

Enligt uppgift från FBA började myndigheten i flera avseenden från grunden när den tog över delar av utsändandeverksamheten från Sida år 2008. FBA fick ta över ansvaret för 38 utsända och utveckla egna rutiner och stödsystem. Efter de tre år som gått är nu de grundläggande funktionerna på plats enligt FBA:s egen utsägo, men personalsituationen är ansträngd och det saknas fortfarande stödsystem på tillräcklig nivå. Att förbättra detta är en av de saker som är prioriterade inför år 2011. En annan är att förbättra utbytet med de övriga två verksamhetsansvariga enheterna. I detta ligger bland annat att de utsända och de individer som finns i resurspoolen i högre utsträckning ska finnas tillgängliga för de övriga två enheterna. En tredje prioritering för år 2011 är att bättre reda ut gränserna för FBA:s arbetsgivaransvar för den utsända personalen, gentemot de i fält ansvariga internationella organisationerna.

### **Enheten för utbildning, samträning och övning**

Enheten för utbildning, samträning och övning (Education, Training and Exercises, ETE) har ansvar för större delen av akademins utbildnings- och övningsverksamhet. Enheten har dessutom ett samordningsansvar för civil-militära relationer, EU-relaterade frågor och genderfrågor. Direkt missionsförberedande utbildning för personal som ska

---

<sup>43</sup> Förkortningen står för personalförsörjningsfunktionen och lever kvar sedan tidigare.

sekunderas till insats, liksom kurser för individerna i den så kallade resurspoolen, sker i samverkan mellan PFF och ETE.

ETE har i dag cirka 25 personer anställda. Det exakta antalet varierar något över tid på grund av att man i viss utsträckning arbetar med projektanställningar. Majoriteten av dessa personer är placerad i Sandö men ungefär en fjärdedel sitter i Stockholm, framför allt de som arbetar med civil-militära frågor.

Aktuella utmaningar för ETE handlar bland annat om pedagogisk vidareutveckling och om att fortlöpande se över samtliga kurser avseende mål, syfte och målgrupp. ETE säger dessutom i sin verksamhetsplan för år 2011 att en översyn och revidering av samtliga samverksansorgan bör genomföras.<sup>44</sup>

### **Enheten för policy, forskning och utveckling**

Den tredje verksamhetsansvariga enheten är enheten för policy, forskning och utveckling (Policy, Research and Development, PRD). Denna enhet bildades år 2009 men började enligt uppgift att fullt ut fungera som en enhet först i mars 2010 när en första chef tillträdde sin tjänst. PRD är därmed den yngsta av de verksamhetsansvariga enheterna. Enheten inrymmer en samling verksamheter som tidigare låg direkt under FBA:s ledning. Den bildades för att underlätta styrningen av dessa verksamheter och för att få till stånd mer samverkan mellan dem.

Delverksamheterna inom PRD är

- forskning och utveckling, inklusive de så kallade Folke Bernadottesamlingarna
- konfliktförebyggandeprogrammet (Conflict Prevention in Practice Program, eller CPP)
- säkerhetssektorreform (Security Sector Reform, eller SSR)
- avväpning, demobilisering och återanpassning (Disarmament, Demobilisation and Reintegration, eller DDR)

---

<sup>44</sup> Folke Bernadotteakademien (2011d), *Verksamhetsplan 2011, ETE*, internt dokument daterat 2011-02-02.

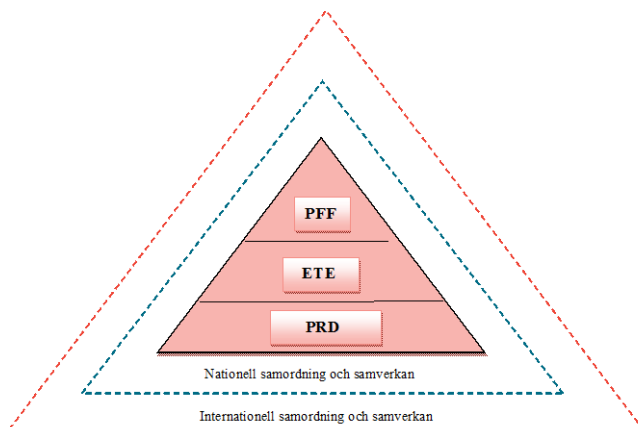
- challengessamarbetet (International Forum for the Challenges of Peace Operations), dock med en särskild styrform som även inkluderar myndighetsledningen
- rättsstatsuppbyggnad (Rule of Law, eller RoL)
- anslaget Statligt stöd för information och studier om säkerhetspolitik och fredsfrämjande utveckling, populärt kallad fredsmiljön.

Enheten är FBA:s största, den omfattar ett 25-tal personer och håller på att rekrytera upp till totalt 29 personer. Alla är placerade i Stockholm. Sedan enheten bildades har enligt uppgift mycket energi ägnats åt att etablera rutiner och processer av olika slag, producera den första verksamhetsplanen, den första årsredovisningen och så vidare. Enheten avser att fortsätta detta arbete under år 2011, samtidigt som gränssnitten mot övriga enheter också måste utvecklas vidare. De i enheten ingående verksamheterna hade dock enligt FBA i hög grad sedan tidigare hittat sina mål och arbetsformer.

### **Kopplingarna mellan enheterna**

De tre verksamhetsansvariga enheterna har sina egna ansvarsområden men det finns också flera gränssytor mellan dem. De bygger tillsammans upp en helhet som akademien beskriver i enlighet med den bild som återges i figur 2.

**Figur 2: FBA:s verksamhet och de tre verksamhetsansvariga enheterna**



Källa: möte 2011-03-22

Enheten för policy, forskning och utveckling (PRD) ligger i basen på triangeln eftersom dess ansvarsområde är multifunktionellt, det vill säga att det omfattar civila, militära och polisiära aspekter av internationell konflikthantering. Verksamheten inom enheten för utbildning, samträning och övning (ETE) är i stor utsträckning multifunktionell men dock inte i alla avseenden. Enheten för personalförsörjning och insatsstöd (PFF), slutligen, har ett ansvarsområde som endast omfattar civil personal.

Ett av akademins fem huvudsakliga verksamhetsområden (se avsnitt 2.3.1 ovan) handlar om nationell och internationell samordning. Sådan samordning bedrivs inom alla områden och utan att en specifik enhet har ett särskilt utpekat ansvar för detta. Det illustreras därför i figuren med ramar runt den triangel som visar den egna verksamheten. För tre av de fyra övriga huvudsakliga verksamhetsområdena finns tydliga kopplingar till enskilda enheter: utbildning, samträning och övning (ETE), forskning, utveckling och erfarenhetshantering (PRD) samt personalförsörjning och bidrag till internationella insatser (PFF). Det femte verksamhetsområdet, den så kallade fredsmiljonen, hanteras inom PRD.

Gränssnitten och ansvarsfördelningen mellan de tre verksamhetsansvariga enheterna kan synas enkel men är det inte i alla delar. Ett exempel är att ETE levererar utbildning men samtidigt också ansvarar för vissa tematiska områden (EU, 1325 och civil-militär samverkan), beroende på att kompetensen för dessa finns inom enheten och att dessa sakfrågor i hög grad berör utbildningsverksamheten. Majoriteten av akademin tematiska områden ansvarar dock PRD för. PRD bedriver också i viss utsträckning egen kursverksamhet inom sina tematiska områden.

I FBA:s verksamhetslogik, som den beskrivs idealt, finns en viktig återkoppling tillbaka från utsändande verksamheten till övriga delar av verksamheten, i form av erfarenhetshandling, empiri till forskningen, nya inslag i utbildningen med mera. Det förefaller dock av Statskontorets intervjuer att döma som om detta är ett område där FBA ännu inte har kommit så långt som man skulle vilja. Att förbättra utbytet mellan de olika enheterna framhålls ofta som ett viktigt och nu aktuellt utvecklingsområde. Denna synpunkt framförs såväl av individer inom FBA som av vissa av de intervjuade representanterna för andra myndigheter.

### **3.2.3 Akademin stödverksamhet**

Vid sidan om de verksamhetsansvariga enheterna finns också två enheter som svarar för den interna stödverksamheten. Den ena av dessa enheter är den administrativa, med ansvar för personal- och ekonomistämning samt registrering, arkiv, redovisning, upphandling, IT och signalskydd. Enheten är i sin helhet lokaliserad till Sandö och består av tio personer. Chefen för den administrativa enheten är också myndighetens ekonomichef.

Den andra enheten för intern stödverksamhet är staben, vilken ska lämna underlag för myndighetsledningens beslut, främst genom att stödja och samordna enheternas ärendeberedning.<sup>45</sup> I stabens ansvar ingår också samordning av verksamhetsplanering, utvärdering, mål- och resultatuppföljning med mera. I enheten ingår åtta personer och de sitter alla i Stockholm (utom ekonomichefen, som tillika är chef för den administrativa enheten och lokaliserad till Sandö).

---

<sup>45</sup> Folke Bernadotteakademien (2010i), *Arbetsordning för Folke Bernadotteakademien*, Dnr 011-461-2010.



### 3.2.4 Den geografiska lokaliseringen

FBA har sitt säte i Sandö i Kramfors kommun. Som framgått av beskrivningen av bakgrunden till FBA:s bildande var det här som verksamheten i stor utsträckning inleddes. I takt med att myndigheten expanderat och nya uppgifter tillförts har dock tyngdpunkten förskjutits allt mer mot Stockholm. I dag har FBA ungefär dubbelt så många anställda i Stockholm (drygt 50) som i Sandö (knappt 30).

FBA:s lokalisering har varit omdiskuterad. Den ifrågasattes redan när myndigheten bildades och framhölls sedan som den största utmaningen för akademien i en utvärdering av akademien som gjordes på uppdrag av Utrikesdepartementet under år 2007.<sup>46</sup> I denna utvärdering sägs att lokaliseringen kan medföra vissa fördelar men också att den i praktiken utgör ett hinder för en verksamhet med ett stort behov av samverkan och samarbete, täta kontakter med Regeringskansliet och andra myndigheter, en stark internationell prägel med mera. Även svårigheten att rekrytera och behålla kvalificerad personal framhålls som ett stort problem i denna utvärdering.

Statskontoret noterar att sedan denna utvärdering gjordes har akademins expansion varit betydande och i stort sett helt koncentrerad till Stockholm. Tyngdpunkten mellan de två orterna är alltså i dag en helt annan. Trots detta medför den geografiska uppdelningen av organisationen rimligen kostnader av olika slag. Här finns dels direkta kostnader för resor med mera, men också alternativkostnader (restid) och mer svårfångade kostnader, som att det kan vara svårt att rekrytera personal och att akademien kanske tappar vissa föreläsare eller deltagare till sina kurser på grund av Sandös relativt isolerade läge. På samma sätt finns dock vinster av olika slag: dels ekonomiska (till exempel något lägre hyror), dels mer svårfångade, som att den relativa isoleringen kan medföra ett annat och mer intensivt utbyte mellan kursdeltagare och att vissa känsliga processer med deltagare som kanske inte vill synas tillsammans kan underlättas (även om det förstås går att hyra andra lokaler än sina egna för dessa tillfällen).

---

<sup>46</sup> Utrikesdepartementet (2002), *SOU 2001:104 Samverkanscenter i Kramfors – Sammanställning hearing samt remissyttranden*, UD 2002/116/GS samt Elvemar, S. (2007), *Utvärdering av Folke Bernadotteakademien*, opublicerad.

### 3.2.5 Organisationens utveckling över tid

Som delvis framgår av beskrivningarna ovan har FBA förändrat sin organisation i takt med att verksamhetens omfattning har ökat. Mycket hände under år 2008 i samband med att FBA tillfördes den säkerhetspolitiska delen av Sidas dittillsvarande rekryteringsuppdrag. Därmed fick akademien en helt ny verksamhetsgren och inrättade också en ny organisatorisk enhet för detta (PFF). Utöver denna nya personalförsörjningsenhet etablerades under år 2008 ytterligare en organisatorisk enhet i form av SSR-programmet. Säkerhetssektorreform var tillsammans med den likaledes nya verksamheten inom avvärning, demobilisering och återanpassning av före detta kombattanter (DDR, överförd från Försvarshögskolan), nya ansvarsområden för myndigheten. År 2008 tillträdde också FBA:s nuvarande generaldirektör.

I samband med dessa verksamhetsmässiga förändringar identifierades ett behov av att förändra organisationen. FBA:s dåvarande ledningsgrupp började diskutera detta under våren 2008 och ett år senare fattade generaldirektören beslutet om att inrätta den organisation som beskrivits ovan.<sup>47</sup> Akademien har därefter arbetat för att genomföra denna organisationsstruktur, med rekrytering av nya chefer och etablerande av en ny enhet. Under våren 2010 fattades ett särskilt beslut<sup>48</sup> om att inrätta stabsfunktionen. Hela det omorganisationsarbete som började diskuteras våren 2008 kan sägas ha avslutats i och med att en nyrekryterad stabschef tillträdde i april 2011. För närvarande är det enligt FBA inte aktuellt med några ytterligare organisatoriska förändringar. Behoven handlar enligt FBA:s ledning snarare om konsolidering, intrimning av processer med mera.

### 3.2.6 Diskussion om FBA:s organisation

Det finns i denna beskrivning av FBA:s organisation några förhållanden som vi särskilt vill lyfta fram. Ett rör akademins insynsråd. Som rådet nu är sammansatt och med tanke på att de ordinarie ledamöterna i stor utsträckning företräds av ersättare vid rådets möten, finns det en

---

<sup>47</sup> Folke Bernadotteakademien (2009b), *Beslut avseende ny organisationsstruktur vid FBA*, Dnr 011-194-2009.

<sup>48</sup> Folke Bernadotteakademien (2010), *Beslut avseende inrättande av stabsfunktion*, Dnr 011-451-2010.

risk att insynsrådet förvandlas till ett samverkansorgan bland andra för ett antal departement och myndigheter inom fredsfrämjandeområdet. Ett sådant forum kan förvisso fylla ett efterfrågat behov, men ett insynsråd har en annan och särskilt angiven funktion – det ska utöva insyn och ge myndighetschefen råd.<sup>49</sup> Det förefaller därför rimligt att akademien nu vidtar vissa förändringar (fler möten, breddad dagordning och en tydlig uppdelning mellan insynsrådsfrågor och allmänna samverkansfrågor) i och i anslutning till insynsrådets möten. Enligt vår mening bör detta förändringsarbete ske i samråd med rådets ledamöter.

Ett annat förhållande vi finner anledning att uppmärksamma är att många uppgifter tyder på att den verksamhetslogik som idealt skulle finnas inom akademien inte är fullt ut omsatt i praktiken. Representanter för FBA har i våra intervjuer framhållit att man genom sin sammansättning och sitt uppdrag har en internationellt sett närmast unik bredd inom fredsfrämjandeområdet.<sup>50</sup> Enligt myndigheten ger detta betydande fördelar när det gäller kvalitetssäkring, resursutnyttjande, ledning, samverkan, kompetensförsörjning och korta reaktionstider. Statskontoret kan inte kvantifiera dessa och andra synergieffekter som denna bredd i uppdraget ger, men vi utgår från att de bygger på nära kontakter mellan de olika delverksamheterna och enheterna. Att få dessa kontakter att fungera så bra som möjligt borde därför vara ett område av högsta prioritet för akademien.

Ett tredje område som vi har behandlat ovan är akademins delade lokalisering. De positiva och negativa effekterna av detta är av såväl konkret som mer svårfångad karaktär. Att uppskatta eller beräkna till exempel de ekonomiska och tidsmässiga konsekvenserna av det resande som lokaliseringen ger upphov till låter sig rimligen göras relativt enkelt. Detsamma gäller de skillnader som kan finnas i lokalkostnader. En diskussion om lokaliseringens effekter, och ytterst en eventuell förändring av lokaliseringen, kräver däremot att lika mycket uppmärksamhet ägnas åt mer svårfångade aspekter. Statskontoret har inte haft någon sådan möjlighet inom ramen för detta uppdrag.

---

<sup>49</sup> Regeringskansliet (2008), *Ledamot av insynsråd*, informationsmaterial daterat januari 2008.

<sup>50</sup> Med bredd menas här att uppdraget innefattar såväl utbildning, samträning och övning som forskning, utveckling och policy samt bidrag med civil personal till fredsinsatser.

### **3.3 Operationalisering och verksamhetsplanering**

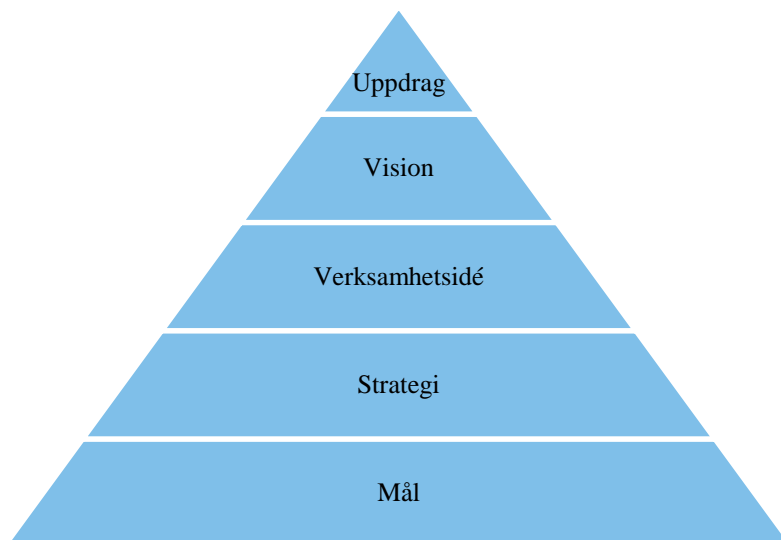
I detta avsnitt diskuteras tillämpningen av den modell som FBA använder för att planera, styra och följa upp sin verksamhet. Akademiens verksamhetsplanering tar sin utgångspunkt i denna modell, och modellen ligger även till grund för framtagandet av såväl akademins lång- och kortsiktiga mål som enhetsspecifika delmål och aktiviteter.

Vi ägnar förhållandevis stor uppmärksamhet åt presentation av och diskussion om dessa frågor, eftersom vi bedömer att FBA:s sätt att operationalisera sitt uppdrag berör flera centrala områden, däribland styrningen av verksamheten och möjligheterna att bedöma om myndighetens resultat är de som kan förväntas. Med operationalisering avser vi nedbrytning och konkretisering av övergripande mål.

#### **3.3.1 Framväxten av dagens modell**

Som framgått av beskrivningen ovan började FBA under våren 2009 att organisera om sin verksamhet i riktning mot den struktur myndigheten nu har. Under år 2009 genomförde den också, med stöd av ett konsultföretag, ett arbete med att strukturera om sin verksamhetsplanering i vid mening. Det nya konceptet för verksamhetsplanering och för arbete med målstyrning och -uppföljning tillämpades för första gången i samband med verksamhetsplaneringen för år 2010. Det bygger på den princip som framgår av figur 3.

**Figur 3: FBA:s modell för operationalisering av uppdraget och för verksamhetsplanering**



Källa: Sann & Partners (2009), Visioner och mål för Folke Bernadotteakademien – dokumentation från ws, power point-presentation daterad 22 september 2009

Med utgångspunkt i regeringens uppdrag till myndigheten sker en successiv nedbrytning och detaljering ner till målen. Dessa mål ska enligt modellen dels vara långsiktiga (perspektivet 3–5 år), dels konkretiseras i kortsiktiga och mätbara mål i perspektivet ett år.<sup>51</sup>

### **3.3.2 FBA:s sätt att genomföra modellen**

FBA har med utgångspunkt i denna modell och i samband med verksamhetsplaneringen operationaliserat sitt uppdrag genom att formulera en vision, en verksamhetsidé, lång- och kortsiktiga verksamhetsmål

---

<sup>51</sup> För vidare detaljer om mål- och resultatstyrningsmodellen, se Sann & Partners (2009a), *Visioner och mål för Folke Bernadotteakademien – dokumentation från ws*, ppt-presentation daterad 22 september 2009, samt Sann & Partners (2009b), *Måldokument – Dokumentation av workshop Folke Bernadotteakademien Sandö 19-20 oktober*, power point-presentation daterad 30 oktober 2009.

samt enhetsvisa delmål och aktiviteter. I det följande redovisas en sammanfattning av denna operationalisering, såsom den redovisas i akademins verksamhetsplan för år 2011.<sup>52</sup>

### **Vision**

Visionen ska beskriva ett framtida önskat läge. För att understryka att FBA är en samverkansmyndighet, i såväl sak som form, och för att vägleda myndigheten i dess utvecklingsarbete, har akademien fastställt följande vision att gälla från och med januari 2011:

Den ledande samverkansmyndigheten för fredsinsatser.

### **Verksamhetsidé**

Verksamhetsidén beskriver enligt modellen det grundläggande syftet med myndighetens verksamhet och är ett sätt för myndigheten att tydliggöra sitt uppdrag. FBA:s verksamhetsidé lyder:

Folke Bernadotteakademien är en myndighet för internationella fredsinsatser. Tillsammans med svenska och internationella partners bidrar vi till framgångsrika insatser med personal, utbildning, forskning och utveckling. Vi arbetar med att förebygga konflikter och bidrar till återuppbyggnad. Vi erbjuder också en mötesplats för freds- och försoningsprocesser.

### **Strategi**

Strategin ska beskriva hur myndigheten når sin vision och sina mål. Av strategin framgår vilka val ledningen gör för att organisationen ska vara framgångsrik. Enligt uppgift från FBA finns för närvarande ingen dokumenterad strategi. Det pågår dock diskussioner inom myndigheten och avsikten är att dessa ska fästas på papper.

### **Akademins lång- och kortsiktiga mål**

FBA:s lång- och kortsiktiga verksamhetsmål har enligt verksamhetsplanen för år 2011 både ett internt och ett externt syfte. Internt används

---

<sup>52</sup> Folke Bernadotteakademien (2011c) *Verksamhetsplan 2011*, internt dokument daterat "Final 2011-01-31".

målen för att styra verksamheten. Externt handlar det bland annat om att visa omvärlden hur FBA tolkar och operationaliserar sitt uppdrag.<sup>53</sup>

De långsiktiga målen är fyra till antalet. En central utgångspunkt för dessa mål är enligt FBA att myndigheten genom att arbeta mot dessa mål även ska uppnå de övergripande målen i instruktionen och regleringsbrevet. De långsiktiga målen är formulerade på tre års sikt och ska därmed uppnås före utgången av år 2013. Tre av målen är externt verksamhetsinriktade och det fjärde handlar om intern effektivitet och kompetensförsörjning.

Till varje långsiktigt mål har ett antal kortsiktiga mål formulerats för innevarande år. Dessa årsmål avser akademien som helhet och utgör en central utgångspunkt för varje enhets verksamhet. Under vart och ett av de tre externa långsiktiga målen finns tre årsmål formulerade och för det interna långsiktiga målet finns två årsmål. Det finns alltså totalt elva årsmål för år 2011. Enheterna har ett gemensamt ansvar för dessa.

Nedan följer en sammanställning av de långsiktiga (2013) och de kortsiktiga (2011) målen.

1. Öka samverkan och samordning mellan berörda aktörer (2013)
  - 1.1. Akademien ska genomföra samverkan och samordning inför, under och efter insats (2011)
  - 1.2. Akademien ska upprätthålla överblick över Sveriges samlade civila kapacitet (2011)
  - 1.3. Akademien ska öka kännedomen om sin verksamhet hos relevanta målgrupper (2011)
2. Bidra till ökad fältkapacitet och insatsförmåga (2013)
  - 2.1. Akademien ska utveckla och leverera efterfrågad och relevant utbildning och övningsstöd (2011).
  - 2.2. Akademien ska bidra med utbildad och kvalitetssäkrad personal till insatser (2011)
  - 2.3. Akademien ska bidra till stärkt forskning, erfarenhetshantering samt doktrin-, metod- och policyutveckling (2011)

---

<sup>53</sup> Folke Bernadotteakademien (2011c) *Verksamhetsplan 2011*, internt dokument daterat "Final 2011-01-31".

3. Genomföra och stödja fredsbyggande och fredsfrämjande projekt (2013)
  - 3.1. Akademin ska utveckla och genomföra efterfrågade och relevanta projekt och insatser i fält (2011)
  - 3.2. Akademin ska stödja det civila samhällets engagemang för säkerhetspolitiska frågor (2011)
  - 3.3. Akademin ska kunna stödja konfliktlösning (2011)
4. Utveckla resurseffektiv verksamhet i en professionell, stabil och stimulerande organisation (2013)
  - 4.1. Akademin ska sträva efter kontinuerlig och relevant kompetensförsörjning (2011)
  - 4.2. Akademin ska vidareutveckla sin förvaltning och administration så att system och funktioner blir behovsanpassade, användarvänliga och effektiva (2011)

### **Enhetsspecifika delmål och aktiviteter**

De totalt elva kortsiktiga verksamhetsmålen (årsmål) utgör i sin tur utgångspunkt för enhetsspecifika delmål och aktiviteter. Alla enheter har inte angivit delmål under alla kortsiktiga verksamhetsmål, men sammantaget rör det sig om cirka 30 delmål. Delmålen är enligt akademins verksamhetsplan för år 2011 mätbara. Till de olika delmålen finns kopplat mått och indikatorer som kan tillämpas för att följa utvecklingen och ett antal mer eller mindre detaljerade aktiviteter som ska styra mot måluppfyllelse.

En fullständig lista över delmålen finns i bilaga 2. Ett exempel som utgår från årsmålet 2.1 ”FBA ska utveckla och leverera efterfrågad och relevant utbildning och övningsstöd” kan dock här illustrera principen. För detta årsmål har enheten PFF fastställt följande delmål: ”PFF bidrar till att utveckla och genomföra missionsförberedande utbildning och utbildningsinsatser för Poolen och utsända”.

Ett av de mått som PFF-enheten föreslår ska användas för att följa upp utvecklingen mot detta delmål är ”antal personer/utsända som deltagit i



MIFU:s och 100 procent inom poolutbildningarna”.<sup>54</sup> Det referensvärde som föreslås för år 2011 är att 90 procent får missionsförberedande utbildning. För att styra mot detta delmål har ett antal aktiviteter föreslagits. Exempel på sådana är:

- planera och genomföra missionsförberedande utbildning samt utbildning för poolen
- säkerställa att alla utsända får missionsförberedande utbildning eller ett relevant alternativ
- delta i utvecklingen av nya träningsmoduler i samverkan med FBA:s olika programverksamheter.
- delta i utvecklingen av CivMonObs koncept för EU.
- medverka i utvecklingen av fälthandbok ”Security and Safety” för FBA:s poolpersonal.

### **3.3.3 Diskussion om operationalisering och verksamhetsplanering**

#### **Formuleringarna av uppdrag och uppgifter ställer krav på operationaliseringen**

FBA:s övergripande uppdrag är att bidra till ett samordnat och effektivt genomförande av internationella insatser, vilket enligt instruktionen ska åstadkommas bland annat genom att myndigheten bedriver verksamhet inom fem olika verksamhetsområden. FBA ges också en serie ytterligare uppdrag och uppgifter i instruktionen och regleringsbrevet samt genom andra dokument och löpande kontakter. Dessa uppgifter ska enligt myndigheten ses som förtydliganden och ytterligare styrning inom ramen för de fem övergripande verksamhetsområdena. Sådana eventuella kopplingar är dock ofta inte explicit uttryckta.

De formuleringar som används är vidare ofta ospecifika, som att ”bidra till samverkan” eller ”samarbeta med berörda aktörer”. Formuleringar av detta slag säger ingenting om vare sig inriktning eller ambitionsnivå och lämnar därför ett relativt stort tolkningsutrymme för vilka slags

---

<sup>54</sup> MIFU betecknar Missionsförberedande utbildning – vår anmärkning. Det finns ytterligare två mått angivna. Dels ”antalet personer från PFF:s målgrupp deltagande i FBA:s kursutbud”, dels ”kursutvärderingarna och den avslutande enkäten mäter utbildningarnas kvalitet.”

aktiviteter och åtaganden som är nödvändiga för att styra mot måluppfyllelse. Regleringsbrevens återrapporteringskrav bidrar inte heller till att tydliggöra detta, eftersom de i huvudsak anger att FBA ska rapportera vad som gjorts inom respektive verksamhetsområde.

FBA:s sätt att operationalisera sitt uppdrag, genom att ta fram lång- och kortsiktiga mål, blir därför viktigt. Vi menar att flera saker kan uppnås med detta. För det första är det en viktig komponent i myndighetens interna styrning och uppföljning. Väl formulerade mål i vilka alla enheter och delverksamheter känner delaktighet kan utgöra ett kitt och en riktning, inte minst för en organisation som likt FBA har vuxit mycket och snabbt. Operationaliseringen har vidare betydelse för möjligheten att redovisa och bedöma uppnådda resultat, inte minst för externa betraktare som kan ha svårt att uttolka specifikt innehåll och ambitionsnivåer ur befintliga formuleringar av uppdrag och uppgifter.

### **Målenas konkretionsgrad är låg långt ner i målhierarkin**

FBA har som nämnts tagit fram fyra långsiktiga verksamhetsmål, som ska uppfyllas senast vid utgången av år 2013. Dessa har sedan brutits ned till elva kortsiktiga verksamhetsmål och cirka 30 enhetsspecifika delmål med tillhörande aktiviteter. Syftet med denna successiva nedbrytning är, enligt den modell FBA tillämpar, att målen ska utgöra grund för såväl styrning som uppföljning av verksamheten. Att målen ska fungera som verktyg för styrning och uppföljning är också anledningen till att de, enligt modellen, bör uppfylla de så kallade SMART-kriterierna, det vill säga vara specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsbestämda.

Hur långt man kan och bör gå i tillämpningen av SMART-kriterierna beror till del på verksamhetens karaktär. Vad gäller FBA kan Statskontoret konstatera att många av målen inte uppfyller dessa kriterier, i alla fall inte kriterierna specifikt och mätbart. Detta gäller för det första samtliga fyra långsiktiga verksamhetsmål, som därmed blir svåra att följa upp i praktiken. Det är till exempel i princip omöjligt att avgöra när målet ”öka samverkan och samordning mellan berörda aktörer” har uppfyllts i tillräcklig omfattning. Det kan därför förefalla ologiskt att tidsätta dessa mål, det vill säga ha som utgångspunkt att de ska uppnås senast vid utgången av år 2013. Inte heller ger de någon tydlig vägledning om inriktning eller ambitionsnivå för verksamheten.

Däremot kan de långsiktiga verksamhetsmålen, i sin nuvarande form, fortfarande utgöra grund för att ta fram kortsiktiga verksamhetsmål respektive enhetsvisa delmål som följer SMART-kriterierna. I dag är dock ett stort antal av målen på dessa nivåer varken specifika eller mätbara. De är visserligen tidsatta, men detta får liten praktisk betydelse i de fall målen inte är tillräckligt specifika. Varje enhet har förvisso identifierat och föreslagit mått som kan tillämpas för att följa upp delmålen. Dessa mått fångar dock som regel bara bitar av varje delmål.

### **En formulerad strategi saknas**

Vi noterar slutligen att myndigheten ännu inte formulerat och tecknat ned en strategi. I den modell FBA tillämpar har strategin sin plats mellan verksamhetsidéen och målen. Syftet är bland annat att den ska beskriva hur myndigheten ska nå sina mål och vilka val ledningen gör. En tydlig strategi skulle därför kunna underlätta ett eventuellt vidare arbete med att ta fram och formulera om lång- och kortsiktiga mål, även om myndigheten menar att strategisk vägledning i hög grad ges av gällande styrdokument och genom befintliga processer för utformandet av konkreta verksamhetsmål.



## 4 Uppföljning och resultat

I detta kapitel behandlas hur FBA följer upp och redovisar sin verksamhet och vilka resultat man åstadkommer. Det ska med en gång påpekas att vi inte kommer att föra resultatdiskussionen direkt kopplad till den nedbrutna målstruktur som vi diskuterat i föregående kapitel. Inte heller kommer vi att värdera FBA:s resultat eller om myndigheten bedriver en kostnadseffektiv verksamhet. Den nedbrutna målstrukturen är ännu för ny och de angivna uppdragen och uppgifterna saknar i för hög grad tydligt uttryckta förväntade nivåer på akademins prestationer för att en sådan diskussion ska vara möjlig inom ramen för denna analys.

### 4.1 Sammanfattande iakttagelser

Statskontoret har inom ramen för detta uppdrag inte haft möjlighet att avgöra huruvida de resultat FBA åstadkommer är av den art och grad som kan förväntas. Såväl i tidigare studier som i de intervjuer vi själva genomfört växlar omdömet om akademins arbete och resultat. Det varierar även mellan akademins verksamhetsområden. FBA:s internationella arbete lyfts entydigt fram som en framgång. Den position och det nätverk som akademien skaffat sig bedöms vara värdefulla både för Sverige som nation och för andra myndigheter i deras internationella arbete. Som problematisk lyfts däremot akademins nationellt samordnande roll fram. Till viss del handlar denna kritik om akademins eget arbete, till exempel att de forum som den driver är för många och för dåligt koordinerade. FBA:s mandat och uppgift uppfattas också som oklara. Denna del av kritiken träffar snarare Regeringskansliet och de inblandade departementen än myndigheten.

Vi noterar att FBA:s egen resultatredovisning utvecklats i samband med årsredovisningen för år 2010, som innehåller något fler kvantitativa redogörelser för akademins prestationer än tidigare årsredovisningar. Samtidigt hävdar FBA att det för delar av verksamheten är svårt att tillämpa storheter som volymer och kostnader.

## 4.2 FBA:s mål och uppföljning

I föregående kapitel har vi beskrivit den målstruktur som FBA arbetar med i sin interna verksamhetsplanering. Samma målstruktur ligger också till grund för den löpande styrning och uppföljning myndigheten har internt. De olika enheterna följer upp sina respektive delmål och status månadsvis. Därefter sker en sammanställning och uppföljning på hela myndigheten en gång per tertial. Den externa redovisningen i form av årsredovisningen följer dock delvis en annan struktur; den är strukturerad efter de fem verksamhetsområden som anges i akademins instruktion.

Det system för styrning och uppföljning som akademien nu arbetar efter infördes år 2011 och är fortfarande under utveckling. Det finns därför inga direkta erfarenheter av den ännu. Med utgångspunkt i den beskrivning av uppföljningen som Statskontoret fått förefaller FBA:s avsedda arbetssätt rimligt. Det kan möjligen vara mindre lämpligt att göra den löpande interna uppföljningen i en målstruktur och redovisa externt i en annan. Akademien hävdar att detta inte orsakar några svårigheter, men när väl erfarenheterna finns kan en utvärdering av detta vara på sin plats.

## 4.3 Akademiens resultat

Någon samlad extern bedömning av FBA:s resultat har inte gjorts utifrån myndighetens nuvarande uppdragsportfölj. Det finns dock några tidigare studier och utvärderingar på delar av FBA:s verksamhet. FBA diskuterar också själv i sina årsredovisningar vilka resultat verksamheten leder till. Slutligen har Statskontoret också i ett antal intervjuer diskuterat bland annat FBA:s resultat med representanter såväl för akademien som för andra utsändande myndigheter och för de departement som är mest berörda av FBA:s verksamhet. Flera av de FBA-externa personer vi träffat är i FBA:s årsredovisning för år 2010 listade som medlemmar i ett eller flera av myndighetens samverkansforum. En sammanställning av de möten vi genomfört återfinns i referenslistan i slutet av rapporten.

Vi behandlar i det här avsnittet vilka resultat FBA når, utifrån det nämnda källmaterialet. Genomgången struktureras på samma sätt som genomgången av akademins uppdrag och verksamhet i avsnitt 2.3, det vill säga huvudsakligen efter de fem verksamhetsområden som återfinns i myndighetens instruktion. Vi tar dock bara upp fyra av dessa områden. Inom det femte området, den så kallade fredsmiljonen, är FBA:s roll huvudsakligen begränsad till att förmedla bidrag och bedriva nätverkande och stödjande arbete. Majoriteten av den egentliga verksamheten genomförs dock av andra aktörer.

Vid en jämförelse med den ekonomiska omfattningen av respektive verksamhetsområde (se avsnitt 2.5.2) kan det tyckas som att vi ägnar oproportionerligt mycket utrymme nedan åt området nationell och internationell samverkan och samordning. Detta beror dock på att stora delar av FBA:s verksamhet även inom övriga verksamhetsområden präglas av samverkan och samordning. Det har därför fallit sig naturligt att behandla dessa aspekter samlat, snarare än uppdelat på de olika verksamhetsområdena.

Observera att den beskrivning av myndighetens uppdrag som gjordes i avsnitt 2.3 utgick dels från myndighetens instruktion, dels från dess regleringsbrev för år 2011. I redogörelsen för myndighetens resultat nedan är utgångspunkten i huvudsak år 2010 (särskilt vad gäller referenserna till myndighetens årsredovisning) och tidigare. Som vi konstaterat riktas fler återrapporteringskrav till FBA i regleringsbrevet för år 2011 än vad som varit fallet de närmast föregående åren. Uppdragen och uppgifterna är dock till mycket stora delar desamma mellan åren.

### **4.3.1 Nationell och internationell samverkan och samordning**

#### **Akademins egen redovisning**

Som framgick ovan hanteras enligt FBA själv en mycket stor del av dess uppgifter i samverkan med andra, varför det till viss del är svårt att särskilja uppdraget om nationell och internationell samverkan och samordning från de övriga verksamhetsområdena. För att visa på verksamheten inom samverkansområdet listar akademien i sin årsredovisning för år 2010 27 samverkansorgan som den ledde eller var aktiv i

under detta år.<sup>55</sup> Ungefär hälften av dessa samverkansorgan hör redovisningsmässigt hemma i andra verksamhetsområden, huvudsakligen Forskning, utveckling och erfarenhetshantering.

I årsredovisningen sägs vidare att de positiva effekterna av samverkanprocesserna varierar men att det kan handla om till exempel ”kvalitetssäkring, samordning, samarbete, styrning och inriktning, överblick och förståelse, resursutnyttjande, informations- och erfarenhetsutbyte, enhetlighet samt roll- och ansvarsfördelning” (sidan 9). Sammantaget bedömer akademien själv att målet att bidra till nationell och internationell samverkan har uppfyllts väl under år 2010 och att den nationella samverkan skapat tydliga mervärden för berörda myndigheter och organisationer.

### **Tidigare utvärderingar**

Akademiens samverkande och samordnande roll har också behandlats i två tidigare utvärderingar. Den första av dessa genomfördes år 2007 på uppdrag av Utrikesdepartementet<sup>56</sup> och var genomgående positiv eller till och med mycket positiv till akademiens arbete och de resultat den nått. Om det internationella arbetet sades till exempel att ”[a]kademien har lyckats utomordentligt väl i sitt internationella nätverksbyggande” (sidan 8). När det gäller den nationella rollen sades att myndigheten väl uppfyllde sitt samordningsuppdrag. Dock påpekades att en ökad samordning mellan olika berörda departement vore av värde.

Under år 2011 lämnade Riksrevisionen en rapport om svenska bidrag till internationella insatser, primärt om förutsättningarna för ett samordnat och effektivt resursutnyttjande.<sup>57</sup> Granskningen omfattade såväl militära som civila bidrag till internationella insatser och både regeringens och berörda myndigheters hantering av denna verksamhet. Avseende just FBA hävdade Riksrevisionen att myndigheten hade ett tydligt uppdrag avseende samordning och samverkan – men också att den hade mycket begränsade förutsättningar att driva samverkan. Exempelvis hade akademien inga formella förutsättningar att påverka det samlade svenska bidragets inriktning och omfattning. Dess samverkande roll hade därför, enligt Riksrevisionen, i praktiken kommit att

---

<sup>55</sup> Folke Bernadotteakademien (2011a) *Årsredovisning 2010*, Dnr 011-11-00138-3.

<sup>56</sup> Elvemar, S. (2007), *Utvärdering av Folke Bernadotteakademien*, opublicerad.

<sup>57</sup> Riksrevisionen (2011), *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14.



handla om att arrangera mötesplatser för informations- och erfarenhetsutbyte. Därmed var det oklart om myndigheten svarade mot de behov och funktioner som regeringen gett den att hantera. En av Riksrevisionsens rekommendationer till regeringen var därför att pröva ändamålsenligheten och effektiviteten i utformningen av akademins mandat och verksamhet.

### **Statskontorets intervjuer**

FBA:s arbete med samverkan och samordning har också tagit stor plats i våra intervjuer, dock utan att leda oss till några entydiga slutsatser. Den bild som tonar fram är att det område som anses svårast och där det finns mest kritik mot FBA är den nationellt samordnande rollen. Särskilt gäller detta den struktur av forum och grupper som FBA driver. Flera av de representanter för andra myndigheter som vi träffat anger att de upplever att de blir kallade till för många möten som ger för lite. Inte minst tycks detta, enligt intervjuerna, bero på att mötena i olika forum är för dåligt koordinerade, varför samma frågor återkommer i olika forum utan att detta ger något mervärde.

Kritiken är dock inte entydig. Ju mer konkret verksamheten i ett sådant forum är, desto mer meningsfull och bättre fungerande tycks den uppfattas. Ett exempel på detta är arbetet inom området säkerhetssektorreform. Betecknande är att det för detta område finns ytterligare styrningar från Regeringskansliet, där det uttryckligen sägs till exempel att FBA är sammankallande myndighet till den så kallade kontaktgruppens möten och att FBA ansvarar för gruppens tilldelade medel.<sup>58</sup>

Flera av de intervjuade anser också att uppdraget till FBA är otydligt. Det innebär att det kan finnas olika tolkningar av FBA:s uppdrag och följaktligen olika syn på FBA:s roll, ansvar och mandat inom det nationella samverkans- och samordningsområdet. I detta sammanhang är det också flera av de intervjuade myndighetsrepresentanterna som lyft fram vikten av att ha i åtanke det faktum att berörda myndigheter ibland kan ha helt olika perspektiv, syften och mål med att samverka. FBA har ett säkerhetspolitiskt perspektiv, Försvarmakten ett militärt, polisen ett polisiärt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ett

---

<sup>58</sup> Regeringskansliet (2008), *Plan för genomförande av Regeringskansliets uppdrag att upprätta en nationell kontaktgrupp för verksamhet inom området säkerhetssektorreform (SSR)*, dokument daterat 2008-10-01.

humanitärt och Sida ett bistånds- och fattigdomsbekämpande perspektiv.

Vad gäller FBA:s uppdrag om internationell samverkan och samordning ger de intervjuade överlag en mycket positiv bild av myndighetens insatser. Man menar att FBA är oerhört skicklig på att marknadsföra inte bara sig själv utan Sverige som helhet och även på att bygga nätverk av olika slag. Vissa av de intervjuade har påpekat att detta framgångsrika arbete också har skapat mervärden för andra myndigheter, som bland annat kan dra nytta av de nätverk som FBA byggt upp.

### **4.3.2 Utbildning, samträning och övning**

#### **Akademins egen redovisning**

I sin årsredovisning för år 2010 beskriver akademien den utbildning, samträning och övning den bedrivit primärt i termer av antal kurser och kursdeltagare. Den bedömning akademien själv gör är att den under detta år väl har uppfyllt sina uppgifter. För att styrka detta pekar myndigheten på att antalet utbildade stigit, att kursutvärderingarna är positiva och att det till flera av utbildningarna är fler som söker än som kan beredas plats.<sup>59</sup>

#### **Tidigare utvärderingar**

Den tidigare nämnda utvärderingen av FBA som initierats av Utrikesdepartementet behandlade utbildningsverksamheten relativt kortfattat. Avsnittet var dock hållet i en positiv ton, även om rapporten konstaterade en viss överlappning med andra myndigheters kursverksamhet.<sup>60</sup>

En mer utförlig utvärdering av en mindre del av denna verksamhet genomfördes under hösten 2010. Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete (SADEV) studerade då FBA:s kursverksamhet för jämställdhet inom ramen för Projekt FN Resolution 1325.<sup>61</sup> Utvärderingen omfattade fem kurser som helt eller delvis finansierats via detta projekt. SADEV sökte svar på följande frågor:

---

<sup>59</sup> Folke Bernadotteakademien (2011a) *Årsredovisning 2010*, Dnr 011-11-00138-3.

<sup>60</sup> Elvemar, S. (2007), *Utvärdering av Folke Bernadotteakademien*, opublicerad.

<sup>61</sup> SADEV (2011), *Projekt FN Resolution 1325 – Utvärdering av Folke Bernadotteakademins kursverksamhet för jämställdhet*, SADEV Report 2010:8.

- Var kurserna relevanta i förhållande till:
  - FBA:s uppdrag att bidra till de mål som satts upp i den nationella handlingsplanen för 1325<sup>62</sup>
  - den situation och kontext som möter kursdeltagarna i fält?
- Bidrog kurserna till resultat i jämställdhetsarbetet och därigenom till målluppfyllelsen i enlighet med:
  - de kursmål som FBA formulerat
  - de mål som satts upp i handlingsplanen för genomförandet av resolution 1325?

Det material som användes för utvärderingen var dels skriftligt material från FBA, dels ett stort antal intervjuer med såväl FBA-personal som kursdeltagare. I kort sammanfattning visade utvärderingen enligt SADEV att kursernas relevans varierat, i relation såväl till målen i den nationella handlingsplanen som till kursdeltagarnas arbetssituation och kontext. Vidare kunde enligt utvärderingen få resultat i jämställdhetsarbetet härledas till kurserna, och kursernas bidrag till handlingsplanens mål hade varierat.

### **Statskontorets intervjuer**

Den bild som framkommer av de intervjuer Statskontoret genomfört är att FBA generellt gör ett bra arbete på utbildnings- och övningsområdet. Vad gäller utbildningarna är det några av de intervjuade som anser att det finns potential till ett bättre och mer utökat samarbete, bland annat genom att rollerna tydliggörs och kanske i större utsträckning renodlas. Det kan till exempel innebära att FBA i större utsträckning fokuserar på de säkerhetspolitiska aspekterna i utbildningarna och att de andra myndigheterna tar ett större ansvar för att erbjuda sin kompetens och erfarenhet på andra områden (bistånd, humanitära, polisiära, militära frågor).

---

<sup>62</sup> Detta avser den svenska handlingsplanen för 1325, se Regeringen (2009), *Regeringens handlingsplan för perioden 2009-2012 för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet*, daterad 2009-02-10.

### **4.3.3 Forskning, utveckling och erfarenhetshantering**

#### **Akademins egen redovisning**

I FBA:s årsredovisning för år 2010 görs ingen samlad bedömning av måluppfyllelsen inom området forskning, utveckling och erfarenhetshantering. I stället beskrivs hur man löst sitt uppdrag genom att bland annat bedriva, samordna och stödja forskning samt genom att anordna och delta i konferenser. FBA framhåller dock att myndigheten genom en strategisk inriktning på vissa, väl avgränsade områden över tid har kunnat bygga upp en ökad efterfråga på sitt engagemang och få nya uppdrag.<sup>63</sup>

#### **Tidigare utvärderingar och Statskontorets intervjuer**

Verksamheten inom detta område handlar till del om att genom egen aktivitet i olika internationella sammanhang och i samverkan med andra få genomslag för egna ståndpunkter och önskad utveckling. Gränsen mot samverkans- och samordningsområdet har därför inte varit helt lätt att dra och mycket lite har sagts om detta område i de intervjuer vi genomfört, utöver vad vi redan har behandlat i avsnittet om nationell och internationell samordning.

Tidigare studier har inte heller berört området i någon större utsträckning. Den utvärdering som gjordes år 2007 konstaterar endast att dess ”allmänna intryck” var att forskningsverksamheten fungerade mycket väl och höll hög internationell klass. Den ansågs dock vara något underdimensionerad.<sup>64</sup>

### **4.3.4 Personalförsörjning och bidrag till internationella insatser**

#### **Akademins egen redovisning**

Akademins egen redovisning av detta område utgörs bland annat av hur många personer som nominerats till insatser i olika organisationers regi, hur många av dessa som antagits och hur könsfördelningen ser ut. Vad gäller måluppfyllelsen beskrivs denna som mycket god i de konkreta personalförsörjningsuppdragen. Samtidigt sägs dock också att måluppfyllelsen är lägre i säkerhetsanalys, omhändertagande av per-

---

<sup>63</sup> Folke Bernadotteakademien (2011a) *Årsredovisning 2010*, Dnr 011-11-00138-3.

<sup>64</sup> Elvemar, S. (2007), *Utvärdering av Folke Bernadotteakademien*, opublicerad.

sonal efter genomfört uppdrag, erfarenhetshantering och myndighets-samverkan.<sup>65</sup>

### **Tidigare utvärderingar och Statskontorets intervjuer**

Detta område har inte utvärderats tidigare, med undantag för de iakttagelser som Riksrevisionen gjorde år 2011 och som behandlats ovan i diskussionerna om samverkansuppdraget (avsnitt 4.3.1).

Den bild som framkommer i de intervjuer vi genomfört är blandad. Av dessa intervjuer att döma löser FBA på ett bra sätt de konkreta uppdrag den får att nominera och sekundera personer till internationella insatser. Viss kritik framförs dock, till exempel att FBA borde kunna öka andelen som antas efter det att de nominerats till tjänster i insatser. Samtidigt noteras dock att detta också är beroende av flera faktorer bortom FBA:s kontroll, till exempel vilka kandidater andra länder nominerar. Vad gäller FBA:s samordnande roll i samband med insatser där flera svenska myndigheter bidrar med personal beskrivs mervärdet av FBA:s arbete för de övriga myndigheterna i våra intervjuer som lågt eller obefintligt.

### **4.3.5 Övriga uppdrag**

Akademin årsredovisning är till stor del strukturerad efter de fem verksamhetsområden som vi diskuterat ovan, såväl i avsnitt 2.3 som i detta avsnitt. Som framgått har dock akademien en serie ytterligare uppdrag och uppgifter. Dessa kan i viss utsträckning passas in i något av de fem verksamhetsområdena, men inte alltid helt och hållet. I sin årsredovisning för år 2010 går akademien igenom de särskilda uppdrag den tilldelats i regleringsbrevet och kommenterar för vart och ett av dessa bland annat ett urval av genomförda prestationer och bedömd måluppfyllelse. Detaljeringsgraden i redovisningarna av måluppfyllelse varierar, men i huvudsak kan dessa bedömningar sägas vara hållna i en positiv ton.

Varken tidigare utvärderingar eller de intervjuer vi genomfört har omfattat några aspekter på dessa övriga uppdrag som går utöver vad som redovisats ovan.

---

<sup>65</sup> Folke Bernadotteakademien (2011a) *Årsredovisning 2010*, Dnr 011-11-00138-3.

### **4.3.6 Diskussion om FBA:s resultat**

Som framgått tidigare i rapporten är FBA:s uppdrag brett och i vissa delar ganska oprecist. Det saknas ofta angivna mandat och ambitionsnivåer. Statskontoret har därför inte inom ramen för detta uppdrag haft möjlighet att avgöra huruvida de resultat som akademien når är av den art och grad som kan förväntas. Vi konstaterar att det förs fram olika bilder såväl i tidigare utvärderingar som i de intervjuer vi själva genomfört. En del av dessa är mycket positiva till akademins resultat och dess förmåga att på relativt kort tid etablera sig som en viktig aktör inom sitt område, särskilt på det internationella planet. Andra är mer kritiska och identifierar förbättringsmöjligheter inom specifika områden.

#### **Roll- och ansvarsfördelning upplevs ibland vara oklar**

Mest omdiskuterad är akademins nationellt samordnande roll. Statskontoret noterar dock att den kritik som förs fram inom detta område inte alltid vänder sig direkt mot akademins insatser. Till del handlar den i stället om oklarheter i roll- och ansvarsfördelning mellan olika aktörer, att andra myndigheter ”inte låter sig samordnas” med mera. Denna kritik träffar därmed snarare Regeringskansliet och de inblandade departementen än myndigheten FBA.

En reflektion i anslutning till denna diskussion är att det av våra intervjuer framgått att de övriga myndigheter som deltar i internationella insatser där flera svenska myndigheter deltar inte anser sig få något direkt mervärde genom akademins samordning. Detta betyder dock inte nödvändigtvis att FBA inte fyller denna roll på avsett sätt. Vi utesluter inte att det kan finnas ett mervärde av en samordnad kontaktpunkt sett såväl ur ett nationellt perspektiv som ur de internationella organisationernas synvinkel. Från FBA:s sida menar man också att det idag pågår ett omfattande samverkansarbete i Sverige och att detta i sig är ett bevis för att verksamheten efterfrågas och ger resultat.

Regeringen har i en serie budgetpropositioner uttalat sig positivt om FBA:s verksamhet och resultat. Myndighetens direkta uppdragsgivare tycks alltså vara relativt nöjd med dess insatser. Icke desto mindre kan det finnas skäl att närmare diskutera roll- och ansvarsfördelningen mellan de olika myndigheter och departement som har intressen i

denna sfär. Ett positivt steg i detta sammanhang är att FBA, enligt sin verksamhetsplan för år 2011, avser att förändra agendan för insynsrådets möten så att det i samband med dessa också uttryckligen finns en planerad diskussion om övergripande samverkansfrågor.

### **FBA blir säkrare i sin roll**

Den kritik som i våra intervjuer framförs mot akademien och dess arbete inom samordning och samverkan handlar om dess nationella roll. FBA:s internationella position och kontaktnät framhålls däremot som värdefulla av samtliga som kommenterat dem. FBA:s ledning menar också att en viktig relevans- och kvalitetssäkring består i att internationella aktörer av olika slag aktivt vill samarbeta med myndigheten.

Som framgått av genomgången av FBA:s bildande i avsnitt 2.2 mötte de olika förslagen om en ny myndighet motstånd. Denna bild har bekräftats i våra intervjuer, och många hävdar också att det fanns ganska stora friktioner i samarbetet mellan FBA och andra berörda myndigheter under de inledande åren. Flera påpekar också att den nationella situationen nu är en annan. Den kritik mot FBA och dess resultat som förs fram i våra intervjuer är inte lika entydig och skarp som den förefaller ha varit tidigare. Möjliga tolkningar av denna skillnad i attityd är dels att FBA alltmer växer in i sin kostym, dels att roll- och ansvarsfördelning mellan olika aktörer inom området successivt växer fram och att friktionerna avtar med tiden.

### **FBA har utvecklat sin resultatredovisning**

Även om det inte framgår av redogörelserna ovan noterar vi här slutligen att akademins årsredovisning för år 2010 innehåller ett något större mått av kvantitativa redogörelser för prestationer i verksamheten än tidigare årsredovisningar. Denna utveckling av resultatredovisningen följer av att Riksrevisionen riktat kritik mot FBA:s sätt att redovisa dels resultat, dels hur prestationerna utvecklats vad gäller volym och kostnad.<sup>66</sup>

Av FBA:s svar på denna kritik och av de intervjuer vi genomfört framgår att myndigheten visserligen inte är avvisande till kritiken men

---

<sup>66</sup> Riksrevisionen (2010), *Folke Bernadotteakademins årsredovisning 2009*, Revisionsrapport, Dnr 32-2009-0567.

ändå ser vissa svårigheter i att avgöra på vilken nivå prestationerna ska redovisas. Myndigheten finner det också svårt respektive mindre lämpligt att alltför renodlat tillämpa storheter som volym och kostnader.<sup>67</sup> Denna uppfattning ligger väl i linje med den iakttagelse vi redogjorde för i avsnitt 2.3.9, det vill säga att de återrapporteringskrav som ställs på myndigheten huvudsakligen handlar om att den ska redovisa vad som gjorts inom ett visst område, medan begrepp som kostnader och effekter till stor del saknas.

---

<sup>67</sup> Folke Bernadotteakademien (2010n), *Information avseende Riksrevisionens revisionsrapport rörande Folke Bernadotteakademins årsredovisning 2009*, Dnr 011-191-2010,6.



## **5 Några särskilda förhållanden**

I detta kapitel behandlar vi några interna och externa förhållanden som vi bedömer vara av särskild betydelse för myndighetens möjligheter att fullgöra sitt uppdrag.

### **5.1 Uppdragets utformning**

#### **5.1.1 Brett och oprecist uppdrag**

Av avgörande betydelse för en myndighets möjligheter att fullgöra sitt uppdrag är naturligtvis uppdragets utformning. FBA har ett mångfasetterat uppdrag, vilket på samma gång kan sägas vara detaljerat och otydligt. Det är detaljerat i meningen att antalet angivna deluppgifter är förhållandevis stort. I ett så övergripande dokument som myndighetens instruktion finns till exempel, utöver ett flertal mer allmänt hållna uppdragsformuleringar, 15 specifika uppgifter. Till detta kommer ytterligare uppgifter i regleringsbrev och andra dokument. Även om myndigheten menar att alla dessa uppgifter ska ses som förtydliganden av de övergripande uppdragsformuleringarna är detta inte tydligt i skrivningarna.

De uppgifter som anges varierar i konkretionsgrad. Att ta fram och nominera kandidater till internationella insatser och att bedriva utbildning är exempel på uppgifter som är förhållandevis konkreta. Dessa verksamheter står också för en stor del av akademiens omsättning. Många av uppgifterna är däremot inte formulerade på ett sådant sätt att det tydligt framgår vad som ligger i dem eller vilken den förväntade nivån är på akademiens prestation. Uppgifterna är till stor del formulerade som att myndigheten ska "bidra till", "samordna", "sammanhålla" etc.

#### **5.1.2 Krav på återrapportering om arbetet, inte om resultatet**

Jämfört med de närmast föregående åren har regeringen skärpt kraven något på akademiens resultatredovisning inför år 2011. Antalet återrapporteringskrav i regleringsbrevet har ökat. Det finns en explicit hänvisning till den kritik Riksrevisionen tidigare riktat mot myndighetens

redovisning och det har införts en övergripande formulering om att akademien ska redovisa och kommentera sina verksamhetsnära prestationer utifrån instruktionen. Som vi har konstaterat ovan är dock kraven på återrapportering primärt formulerade som att myndigheten ska redovisa hur den arbetat, inte vad den uppnått.

### **5.1.3 Effekter på verksamhet och resultatvärdering**

#### **FBA:s syn på uppdraget**

Enligt vad akademins ledning uppger i intervjuer med Statskontoret är myndighetens uppdrag klart och tydligt för den. Man finner inte formuleringarna särskilt svårtolkade, och skulle det råda några tveksamheter har man så täta kontakter med uppdragsgivaren att det utvecklas en ömsesidig förståelse för och förväntan på arten och graden av akademins prestationer. Myndigheten menar också dels att det på lägre dokumentnivå finns olika typer av uttryckta målsättningar, dels att den relativa frånvaron av angivna mål och mandat är naturlig, sett utifrån verksamhetens säkerhetspolitiska grund. Verksamhetsområdet sägs vara fyllt av kompromisser, motsägelser och dynamiska faktorer, vilket enligt FBA i sin tur gör att behovet av tydlighet och mätbarhet måste balanseras mot verksamhetens föränderliga karaktär.

Vi konstaterar också att regeringen i en serie budgetpropositioner uttryckt sig i positiva ordalag om FBA och dess arbete. I våra intervjuer med representanter för Utrikesdepartementet har det inte heller framkommit några stora tveksamheter om akademins uppdrag och formuleringen av detta.

#### **Effekter på verksamhet och resultatvärdering**

Med detta sagt, går det ändå inte att bortse från att akademins intressenter och målgrupper är många och att de ibland finns på visst avstånd från akademien. Att det för flera av dessa intressenter är mindre klart vad akademins uppdrag och mandat egentligen är framgår av de intervjuer vi genomfört. Vi menar att detta kan påverka akademins resultat dels direkt (till exempel genom att onödiga friktioner uppstår mellan berörda aktörer), dels indirekt genom att det ställer stora krav på operationalisering av uppdraget.

Det sätt på vilket FBA:s uppdrag och uppgifter är formulerade skapar enligt vår mening också svårigheter att bedöma och informera om de resultat akademien faktiskt når. Formuleringarna gör det inte omöjligt att värdera resultaten och därefter diskutera kostnadseffektiviteten, men de gör dock att relativt sett stora insatser krävs om en sådan värdering ska kunna genomföras väl. Vi har inte haft utrymme till detta inom ramen för den här analysen.

## **5.2 FBA:s nationellt samordnande roll**

I Statskontorets intervjuer framstår akademins nationellt samordnande roll som den mest diskuterade och svårfångade. Det finns flera aspekter på detta, till exempel vad syftet med samordningen egentligen är och hur resultatet av samordningen ska mätas. Ofta är de samordningsorienterade uppgifterna relativt vagt formulerade, vilket bidrar till svårigheterna. Det ska dock också noteras att det finns skillnader i konkretion. Vi har tidigare lyft fram säkerhetssektorreform som ett relativt konkret område genom de ytterligare styrningar från Regeringskansliet som finns här.

En särskild aspekt på den samordnande rollen är att det är så många aktörer inblandade och att FBA inte själv helt kan påverka resultatet av sina aktiviteter. Med en formulering som ofta återkommit i Statskontorets intervjuer såväl inom som utom akademien: ”Alla vill samordna – men ingen vill låta sig samordnas”. Samspelet är också komplext i det att det är såväl flera myndigheter som flera departement inblandade. Här finns vertikala aspekter (Regeringskansliet respektive myndigheter) såväl som horisontella aspekter och ansvarsområdesgränser (militärt försvar, krisberedskap, rättskedjeaspekter, biståndsaspekter m.m.). Denna komplexitet och de inte alltid helt överensstämmande intressena som kan finnas hos olika aktörer påverkar i olika avseenden FBA:s möjligheter att lösa sitt uppdrag.

## **5.3 Verksamhetslogik**

FBA bedriver verksamhet inom flera olika områden. Dessa verksamhetsområden präglas av sina egna förutsättningar, frågeställningar, kontaktytor, med mera. Utöver detta finns också, som har beskrivits

ovan, en ideal logik i FBA:s samlade verksamhet, där de olika verksamhetsområdena och enheterna stöder varandra och där det finns återkoppling från insatsverksamheten till forskningen och utbildningen. Vår bedömning, baserad på intervjuer med framför allt personer inom FBA, är dock att denna logik ännu inte kan sägas vara tillräckligt genomförd i praktiken. Det saknas naturligtvis inte helt kopplingar mellan de olika verksamhetsområdena, men just integrationen mellan de olika enheterna och verksamheterna beskrivs ofta av FBA själv som en utmaning som akademien snart måste börja arbeta med.

Vi menar att detta påverkar akademins resultat på åtminstone två olika sätt. För det första upplever flera av de representanter för andra myndigheter som vi intervjuat att samma frågor inte sällan behandlas i flera av akademins olika samverkansgrupper. Detta upplevs inte som optimalt och tycks skapa en viss friktion i relationen mellan myndigheterna. För det andra består FBA:s verksamhet av flera delområden och, såvitt Statskontoret kan bedöma, mycket ambitiös personal som är djupt engagerad i fredsfrämjande verksamhet i allmänhet och i sina respektive verksamhetsområden i synnerhet. Många goda resultat kan åstadkommas på respektive delområde, men att ta till vara de synergieffekter som kan ligga i att ha akademins bredd av uppgifter inom samma organisation kräver rimligen att också samverkan mellan olika delverksamheter och enheter är så väl utvecklad som möjligt.

## **5.4 Lokalisering**

Både i vårt eget intervjumaterial och i tidigare studier nämns såväl fördelar som nackdelar med akademins delade lokalisering. Vi kan inte med tillräcklig säkerhet bedöma vilket som överväger men konstaterar ändå att lokaliseringen rimligen spelar roll för akademins möjligheter att fullgöra sitt uppdrag. Antingen är de direkta kostnaderna och övriga nackdelar så stora att verksamheten skulle kunna bedrivas mer kostnadseffektivt och bättre om den samlokaliseras, eller så ger Sandös möjligheter tillsammans med de fördelar som är förknippade med att finnas i Stockholm sådana vinster att det vore kontraproduktivt att samlokalisera.

I anslutning till denna diskussion noterar vi också att frågan om lokalisering inte nödvändigtvis bara är en praktisk fråga för myndigheten. I de direktiv som regeringen gav organisationskommittén inför bildandet angavs att den nya myndigheten skulle lokaliseras till Sandö. FBA har också formellt sitt säte där, liksom en icke ringa del av sin verksamhet. Ungefär två tredjedelar av personalen återfinns dock numera i Stockholm. Det kan därför finnas anledning att fråga sig om myndigheten numera är lokaliserad på det sätt som angavs vid bildandet.

## **5.5 Expansion kontra konsolidering**

Akademinns expansion har varit snabb de senaste åren, vilket innebär att det behövs omorganisation och nya processer. Beslut om ny organisation fattades under år 2009 och arbetet med att införa den har pågått sedan dess. Det avslutades i princip i april 2011 när en ny stabschef tillträdde.

En följd av den snabba utvecklingen är behovet av konsolidering, vilket ofta framhålls av akademien. Enligt vår bedömning, baserad på såväl dokument som intervjuer, ligger det flera olika saker i begreppet konsolidering såsom akademien använder det. Huvudsakligen tycks det handla om att skapa ordning och reda, att etablera rutiner av olika slag, skapa tillräckliga stödresurser (i form både av personal och av adekvata informationssystem) och en viss reservkapacitet på personalsidan. Vi har också i våra intervjuer återkommit till frågan om vilka negativa effekter den angivna bristen på konsolidering leder till. Vi har fått få konkreta svar på denna fråga. Vår bild är snarast den att akademien uppfattar att man löser sina uppgifter men att det sliter på personalen att så ofta behöva göra allt för första gången, utan tillräckliga rutiner och processer att luta sig mot. I längden beskrivs en sådan situation som ohållbar.

Behovet av mer samverkan mellan enheter eller delverksamheter som ofta lyfts fram i våra intervjuer kan, enligt vår bedömning, också beskrivas som expansion kontra konsolidering. I en utvecklingsfas är det lätt hänt att var och en fokuserar på sitt. När den egna verksamheten växer måste fler arbetsuppgifter och uppdrag utföras, fler kontakter knyts och ny personal rekryteras. Att skapa synergieffekter, öka effektiviteten genom att hitta nya arbetssätt eller dokumentera och

fastställa processer och rutiner kan då hamna i bakgrunden. Detta blir sannolikt särskilt tydligt i en organisation som likt FBA samtidigt med expansionen etablerar en ny organisationsstruktur, med nya enheter och nya chefer.

I längden kommer en fortsatt brist på konsolidering att påverka myndighetens resultat. Detta sker dels genom att personalen slits ut (om akademinns egen bedömning är riktig finns det en sådan risk), dels genom att synergieffekter inte tas till vara i den omfattning som är möjlig.

## **5.6 Den internationella utvecklingen**

Vi har ovan konstaterat att FBA:s expansion i våra intervjuer i stort sett entydigt förklaras med att den internationella efterfrågan ökat på den typ av kompetens som akademien har, både i sin personalförsörjning och i övrigt. Denna ökning sägs bero såväl på att antalet insatser har ökat som på att inriktningen på insatserna har förändrats. Detta är också en utveckling som Sverige sägs ha stött och velat bidra till. Akademien har därför tilldelats mer medel, fått fler uppgifter etc.

Vi har ingen anledning att tvivla på denna bild och kan därmed konstatera att akademins fortsatta utveckling också till viss del kommer att bero på den internationella efterfrågan och, framför allt, på Sveriges politiska vilja att bidra på olika sätt. Den bild som ges av detta i våra intervjuer är att utvecklingen på kort sikt sannolikt nått en plåtå och inga stora ökning eller minskningar tycks ligga i korten av intervjuerna att döma. Här reserverar man sig dock för att ingen med säkerhet kan förutspå den internationella utvecklingen, ofta med hänvisning till den senaste tidens utveckling i Nordafrika, Mellanöstern och i några andra kända konfliktområden.

## 6 Viktiga frågor för framtiden

I detta kapitel redovisas vilka frågor vi anser vara särskilt viktiga för akademien i framtiden. Redovisningen bygger på vad som framkommit i tidigare kapitel.

### 6.1 Operationalisering och resultatmätning behöver utvecklas

Inledningsvis vill vi peka på vikten av att FBA:s uppdrag är väl operationaliserat. Detta kan bidra till en mer samordnad och koordinerad verksamhet internt, underlätta värdering och presentation av akademins resultat och indirekt tydliggöra FBA:s uppdrag och mandat gentemot andra myndigheter i den nationellt samordnande rollen.

Som framgått i denna rapport har också myndigheten börjat tillämpa en ny modell som innebär att de övergripande målen bryts ner i underliggande delmål. Enligt Statskontoret är detta en av de viktigaste åtgärderna för att det i framtiden ska bli tydligare vad myndigheten gör och vad den når för resultat. I samband med att målhierarkin (se avsnitt 3.3) ytterligare utvecklas, anser vi att myndigheten kan överväga att arbeta med målformulering och resultatmätning på ett eller flera av följande tre sätt:

- De lägre nivåerna i målhierarkin görs mer konkreta, mätbara och tidsmässigt specifika. Vi har förståelse för att inte hela FBA:s verksamhet kan brytas ned till en uppsättning kvantitativa mått som fullständigt och rättvist speglar verksamheten. Detta bör inte heller vara ambitionen. Däremot menar vi att framför allt målen på den lägsta nivån i flera fall borde kunna formuleras så att de mer direkt kan kopplas till ett givet mått. Vi menar också att i de fall kvantitativa mått inte kan spegla hela målet bör det finnas en dokumenterad diskussion om hur andra aspekter kan fångas kvalitativt.
- Den löpande uppföljningen och resultatmätningen mot de formuleringar som återfinns på de lägre målnivåerna kompletteras med en eller ett fåtal fördjupade utvärderingar per år, gärna utförda av en extern part. Dessa utvärderingar bör avse enskilda forskningsområden, utbildningen inom ett visst sakområde, viss typ av sam-

verkan eller dylikt. Denna typ av utvärderingar ger möjlighet att med större säkerhet uttala sig om verksamhetens resultat och kostnadseffektivitet även för de uppdrag eller uppgifter som av olika skäl inte kan konkretiseras särskilt långt på ett meningsfullt sätt.

- Vidare kan akademien överväga möjligheten att göra jämförelser, nationella och internationella, med sådan verksamhet som också bedrivs av andra, till exempel personalförsörjning. Jämförelserna kan framför allt rikta in sig på resurser och resultat.

## **6.2 Utformningen av instruktion och regleringsbrev kan behöva ses över**

I denna rapport har vi kunnat konstatera att det sätt på vilket akademiens uppdrag och uppgifter är formulerade till stor del påverkar möjligheterna att mäta resultat. Det är också därför FBA:s operationaliseringsarbete är mycket viktigt. Om regeringen bedömer att detta inte räcker för att det i framtiden ska bli lättare att värdera myndighetens resultat, bör också formuleringar i instruktion, regleringsbrev eller andra styrande dokument ses över. En åtgärd kan då vara att tydligare separera formuleringarna i instruktionen och regleringsbrevet. Detta skulle till exempel kunna åstadkommas genom en viss renodling av akademiens instruktion. De långsiktiga mål som akademien själv formulerat skulle kunna utgöra utgångspunkt för en sådan diskussion om hur nya formuleringar i instruktionen skulle kunna ut.

Vi noterar slutligen att även om förändringar av denna typ kan vara värdefulla, kan de samtidigt vara ganska svåra att åstadkomma. Det beror bland annat på att det finns många intressenter i det område inom vilket akademien har getts en samordnande roll. Vidare är vårt intryck att den miljö myndigheten verkar inom, kanske framför allt internationellt, ibland är starkt politiserad och präglad av kompromisser, nationella intressen med mera. Formuleringar av uppdrag, uppgifter och ambitionsnivåer kan därför i viss mån behöva få karaktären av det möjligas konst.



## 6.3 Konsolideringen måste fortsätta

I såväl dokument från FBA som i flera av våra intervjuer med representanter för akademien framhålls konsolidering i olika former som den viktigaste frågan under den närmaste framtiden. Det är tydligt att detta behov upplevs starkt. Myndigheten hävdar att expansionen skett plan enligt och i nära dialog med uppdragsgivaren. Det framgår dock också, vilket inte minst representanter för FBA själva lyfter fram, att det i viss utsträckning fortfarande saknas rutiner och etablerade processer, att det finns brister i stödsystem, att personalsituationen är ansträngd i flera funktioner med mera. Vi vill till detta också lägga att samverkan mellan enheter och delverksamheter inte är fullt så stor som den borde vara, enligt flera av våra intervjuer.

Vår tolkning är att denna brist på konsolidering är en följd av akademins snabba tillväxt under senare år. Tillväxten är i grunden till stor del driven av omvärldsutvecklingen, men akademien har också själv bidragit till den genom att aktivt söka ytterligare ansvarsområden och genom att vara lyhörd gentemot uppdragsgivaren. Utan att lägga någon värdering i det bedömer vi att myndigheten trots allt prioriterat utveckling och expansion i kärnverksamheten på bekostnad av stabilitet och förmåga i stödverksamheten.

Vi välkomnar därför den långsammare expansionstakt som nu aktuella prognoser för innevarande år pekar på. Det finns all anledning att tro att akademien verkligen behöver arbeta med sina interna processer och rutiner, stödsystem med mera. Detta kan hjälpa akademien att etablera så kostnadseffektiva arbetssätt som möjligt.

## 6.4 Insynsrådets funktion bör säkerställas

Vi har i rapporten konstaterat att FBA har ett insynsråd samt att rådets ledamöter endast i liten utsträckning deltagit i de möten som hållits. Vi menar att om regeringen fortsatt anser att FBA ska ha ett insynsråd är det viktigt att ordinarie ledamöter deltar i högre utsträckning. Insynsrådet har en särskild funktion och det kräver en viss kontinuitet, långsiktighet och ledamöter som är insatta i myndighetens frågor på ett sätt som mer eller mindre tillfälliga ersättare inte kan förväntas vara. Om

deltagandet förväntas vara fortsatt lågt bör regeringen överväga att förändra rådets sammansättning.

## **6.5 Pågående processer måste fullföljas med lyckat resultat**

Det pågår inom myndigheten flera processer, översyner och liknande som vi bedömer som viktiga för dess möjligheter att nå sina mål i framtiden. Några av dessa berör områden som vi pekat på tidigare i detta kapitel, till exempel den pågående utvecklingen av mål- och resultatstyrningen eller arbetet med att förbättra återkopplingen från insatsverksamheten till forskning och utbildning. Andra viktiga processer är den fortsatta etableringen av staben (inte minst för att denna enhet har en viktig roll att spela i konsolideringen) och förändringen av insynsrådets arbetssätt.

Slutligen vill vi också framhålla den översyn av samtliga nationella samverkansgrupper som FBA enligt egen uppgift inlett. Dessa grupper är en viktig del av akademins nationellt samordnande roll och denna är som framgått i vissa avseenden omdiskuterad. En renodling med ökad tydlighet och mer samordning mellan de olika grupperna kan förhoppningsvis bidra till att öka det mervärde andra aktörer uppfattar att FBA tillför.

Vi bedömer det som viktigt att FBA lyckas i dessa processer, även om det är svårt att kvantifiera en sådan bedömning. Framgångar i dessa processer har dock enligt vår mening stor betydelse för akademins möjligheter att i framtiden på ett kostnadseffektivt sätt nå sin fulla potential.

# Referenser

## Muntliga

Personer	Organisation	Datum
Henrik Landerholm, Jonas Alberoth	FBA	22 mars
Stig Elvemar, Peter Ericson, Jakob Hallgren, Henrik Nilsson, Lena Sundh, Peter Svensson, Carola Tham	Utrikesdep.	24 mars
Inger Näslund	FBA	25 mars
Birgitta Ekelund	Justitiedep.	30 mars
Tiina Heino	FBA	31 mars
Claes Nilsson	FOI	5 april
Peter Svensson	Utrikesdep.	6 april
Henrik Nilsson	Utrikesdep.	8 april
Stig Elvemar	Utrikesdep.	13 april
Ann Bernes	FBA	14 april
Åsa Ekwall, Victoria Wickman	FBA	19 april
Charlotte Svensson, Pia Övelius	Försvarsdep.	20 april
Lena Larsson	FBA	27 april
Matilda Hultgren, Emma Öståker	Riksrevisionen	2 maj
Peter Sjögren, Leo Lindquist (telefon), Lisa Löfkvist, Björn Karlsson	Polisen (RKP)	5 maj
Lina Eliasson, Björn Johansson (telefon)	MSB	10 maj
Henrik Landerholm, Jonas Alberoth	FBA	11 maj
Tommy Sjärdén	Försvarsmakten	13 maj
Henrik Hammargren	Sida	31 maj
Jonas Alberoth, Victoria Wickman, Åsa Ekwall (del av tid)	FBA	7 juni

## Skriftliga

*Lagar, förordningar, och regleringsbrev är inte angivna i listan.*

Askelin, J-I. (2003), *Liten myndighet med stor uppgift*, Framsyn, nr 4-2003, läst 2011-03-01 på [www.foi.se](http://www.foi.se)

Ekonomistyrningsverket (2008), *Riksrevisionens OH-kostnader*, ESV 2008:35

- Ekonomistyrningsverket (2005), *Nyckeltal för OH-kostnader*, ESV 2005:3.
- Elvemar, S. (2007), *Utvärdering av Folke Bernadotteakademin*, opublicerad
- Folke Bernadotteakademin (2011a) *Årsredovisning 2010*, Dnr 011-11-00138-3
- Folke Bernadotteakademin (2011b), *Budgetunderlag för Folke Bernadotteakademin avseende åren 2012-2014*, dnr 011-11-00173
- Folke Bernadotteakademin (2011c) *Verksamhetsplan 2011*, internt dokument daterat "Final 2011-01-31".
- Folke Bernadotteakademin (2011d), *Verksamhetsplan 2011, ETE*, internt dokument daterat 2011-02-02
- Folke Bernadotteakademin (2010a) *Årsredovisning 2009*, Dnr 011-191-2010
- Folke Bernadotteakademin (2010b), *Budgetunderlag för Folke Bernadotteakademin avseende åren 2011-2013*, dnr 011-209-2009
- Folke Bernadotteakademin (2010c), *Verksamhetsplanering 2011, arbetsprocess*, internt dokument daterat 2010-09-27
- Folke Bernadotteakademin (2010d), *Verksamhetsplan 2011, Administrativa enheten*, internt dokument daterat 2010-12-12
- Folke Bernadotteakademin (2010e), *Verksamhetsplan 2011, Staben*, internt dokument daterat "Final 2010-12-15"
- Folke Bernadotteakademin (2010f), *Verksamhetsplan 2011, PFF*, internt dokument daterat 2010-12-15
- Folke Bernadotteakademin (2010g), *Verksamhetsplan 2011, PRD*, internt dokument daterat 2010-12-16
- Folke Bernadotteakademin (2010h), *Arbets- och kvalitetssäkringsprocess för upprättande av Folke Bernadotteakademin årsredovisning*, Dnr 011-10-01171-1
- Folke Bernadotteakademin (2010i), *Arbetsordning för Folke Bernadotteakademin*, Dnr 011-461-2010

Folke Bernadotteakademien (2010j), *Protokoll fört vid sammanträde med Folke Bernadotteakademins Program- och verksamhetsråd 2010-12-08*, Dnr 017-10-01142, 4

Folke Bernadotteakademien (2010k), *Protokoll fört vid sammanträde med Folke Bernadotteakademins Program- och verksamhetsråd 2010-06-09*, Dnr 017-613-2010, 2

Folke Bernadotteakademien (2010l), *Beslut avseende inrättande av stabsfunktion*, Dnr 011-451-2010

Folke Bernadotteakademien (2010m), *Information avseende revisionspromemoria rörande Folke Bernadotteakademins årsredovisning 2009 samt bidragshantering och personalkostnader*, Dnr 011-191-2010,7

Folke Bernadotteakademien (2010n), *Information avseende Riksrevisionens revisionsrapport rörande Folke Bernadotteakademins årsredovisning 2009*, Dnr 011-191-2010,6

Folke Bernadotteakademien (2010o), *Folke Bernadotte Academy Courses 2011*, informationsmaterial

Folke Bernadotteakademien (2009) *Årsredovisning 2008*, Dnr 011-227-2009

Folke Bernadotteakademien (2009a), *Budgetunderlag för Folke Bernadotteakademien avseende åren 2010-2012*, dnr 011-269-2009

Folke Bernadotteakademien (2009b), *Beslut avseende ny organisationsstruktur vid FBA*, Dnr 011-194-2009

Folke Bernadotteakademien (2009c), *Underlag för förhandling jml. Medbestämmandelagen gällande Folke Bernadotteakademins framtida organisation*, bilaga till Dnr 011-194-2009

Folke Bernadotteakademien (2009d), *Protokoll fört vid sammanträde med Folke Bernadotteakademins Program- och verksamhetsråd 2009-11-25*, Dnr 017-1442-2009, 4

Folke Bernadotteakademien (2009e), *Protokoll fört vid sammanträde med Folke Bernadotteakademins Program- och verksamhetsråd 2009-05-19*, Dnr 017-526-2009, 4

Folke Bernadotteakademien (2009f), *Protokoll fört vid sammanträde med Program- och verksamhetsrådet 2009-01-13*, Dnr 017-1-2009, 2

- Regeringen (2009), *Regeringens handlingsplan för perioden 2009-2012 för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet*, daterad 2009-02-10
- Regeringen (2008), *Sveriges politik för global utveckling*, Regeringens skrivelse Skr. 2007/08:89
- Regeringskansliet (2010), *Bidrag till Folke Bernadotteakademins för 2010 för Challenges Fourm, Rule of Law, SSR, DDR samt forskararbetsgrupper*, UF2010/32563/SP
- Regeringskansliet (2008), *Plan för genomförande av Regeringskansliets uppdrag att upprätta en nationell kontaktgrupp för verksamhet inom området säkerhetssektorreform (SSR)*, dokument daterat 2008-10-01
- Regeringskansliet (2008), *Ledamot av insynsråd*, informationsmaterial daterat januari 2008
- Regeringskansliet (2007), *Svensk inriktning avseende säkerhetssektorreform*, daterad 5 december 2007
- Riksrevisionen (2011), *Svenska bidrag till internationella insatser*, RiR 2011:14
- Riksrevisionen (2010), *Folke Bernadotteakademins årsredovisning 2009*, Revisionsrapport, Dnr 32-2009-0567
- SADEV (2011), *Projekt FN Resolution 1325 – Utvärdering av Folke Bernadotteakademins kursverksamhet för jämställdhet*, SADEV Report 2010:8
- Sann & Partners (2009a), *Visioner och mål för Folke Bernadotteakademins – dokumentation från ws*, ppt-presentation daterad 22 september 2009
- Sann & Partners (2009b), *Måldokument – Dokumentation av workshop Folke Bernadotteakademins Sandö 19-20 oktober*, ppt-presentation daterad 30 oktober 2009.
- SOU 2009:76, *Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.*, betänkande från Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag

- SOU 2008:91, *En svensk veteranpolitik, del 2*, slutbetänkande från Veteransoldatutredningen
- SOU 2007:107, *Opinionsbildande verksamhet och små myndigheter*, Delbetänkande från 2006 års förvaltningskommitté
- SOU 2001:104, *Samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser*, betänkande från Utredningen om ett samverkanscenter i Kramfors för katastrof- och fredsinsatser
- SOU 2000:74, *Att verka för fred – ett gemensamt fredscentrum i Sverige*, betänkande från Rekryteringsutredningen
- SOU 1999:29, *Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans*, betänkande från Samordnaren av utbildning för internationella insatser
- Statskontoret (2008), *Modell för myndighetsanalyser*, Statskontoret 2008:17
- Utrikesdepartementet (2010), *Fred och säkerhet för utveckling – Policy för säkerhet och utveckling i svenskt utvecklingssamarbete*, informationsmaterial
- Utrikesdepartementet (2002), *SOU 2001:104 Samverkanscenter i Kramfors – Sammanställning hearing samt remissyttranden*, UD 2002/116/GS
- Winai, P. (2001), *Samverkanscentrum för fredsfrämjande insatser: Ådalens Fredscenter*, Dnr N2001/4054/RP





## Bilaga 1

### Exempel på månadssammanställning

Tabellen nedan är ett exempel på delar av den månadssammanställning över Sveriges samlade civila bidrag till internationella insatser som FBA sammanställer och levererar till Regeringskansliet. Exemplet avser 1 april 2011. Förutom vissa layoutmässiga förändringar återges tabellen precis som den ser ut i det ursprungliga Excel-dokument som FBA lämnat till Statskontoret.

### Sammanställning sorterad efter myndighet och insats

Uppdaterad: 1 april 2011

Aktuella missioner	DV	FBA	KV	MSB	RKP	TV	ÅM	Totalt antal utsända
<i>Europa</i>								
CBSS		1						1
EULEX, Kos, Bryssel		1						1
EUMM Georgien, Bryssel		1						1
EUSR for the Crisis in Georgia		1						1
Rådssekretariat CPCC					1			1
EUPOL, AFG, Bryssel		1						1
WCO, Bryssel						1		1
EEAS		1						1
EUROPOL, Haag						2		2
EUBAM Moldavien		1						1
OSSE Moldavien		1						1
OSSE Wien (HQ)		3			1			4
OSSE ODHIR		1						1

Aktuella missioner	DV	FBA	KV	MSB	RKP	TV	ÅM	Totalt antal utsända
<i>Balkan</i>								
EULEX Kosovo	2	7	4	16	40			69
EUSR Kosovo		1						
OSSE Kosovo		4						4
PAMECA Albanien						1		1
EUPM Follow on Bosnia					4			4
OSSE Bosnien & Herz.		1						1
OSSE Serbien					2			2
OSSE Montenegro					1			
<i>Kaukasien</i>								
EUSR for the Crisis in Georgia		1						1
EUMM Georgien		15		5	4			24
EUPOL Afghanistan		3		3	10			16
EUSR Afghanistan		1						1
PRT Afghanistan		3			1			4
NATO/SCR Office		1						
OSSE Kirgizistan		1			2			3
OSSE Azerbajdzjan		1						1
OSSE Tadjikistan		1						1
<i>Mellanöstern</i>								
EUJUST LEX Irak		2						2
EUPOL COPPS OPT		1		1	2			4
TIPH OPT		12						12
UNIIC Libanon					1			1

Aktuella missioner	DV	FBA	KV	MSB	RKP	TV	ÅM	Totalt antal utsända
<i>Amerika</i>								
FN Sveriges ständiga rep.					1			1
CICIG Guatemala					2			2
MINUSTAH Haiti			2		3			5
<i>Afrika</i>								
EUPOL DRC		2		1	2			5
EUSEC DRC				1				1
MONUSCO DRC		10	2		5			17
NKSSR		1						1
UNMIL Liberia			3		11			14
UNMIS Sudan					12			12
UNAMID Sudan					2			2
<b>TOTALT</b>	2	80	11	27	107	4	0	<b>231</b>

#### Förkortningar för Utsändande myndigheter

DV - Domstolsverket

FBA - Folke Bernadotteakademin

KV - Kriminalvården

MSB - Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

RKP - Rikspolisstyrelsen

TV - Tullverket

ÅM - Åklagarmyndigheten



### FBA:s målstruktur för år 2011

För var och ett av de fyra långsiktiga verksamhetsmålen (2013) har två eller tre kortsiktiga verksamhetsmål (2011) tagits fram. För respektive av dessa kortsiktiga verksamhetsmål har FBA:s olika enheter tagit fram egna delmål och aktiviteter. I det följande redovisas enheternas delmål (under tillhörande kort- och långsiktigt verksamhetsmål).

#### **1. Öka samverkan och samordning mellan berörda aktörer (2013)**

##### 1.1 Akademin ska genomföra samverkan och samordning inför, under och efter insats (2011)

- PRD ska skapa, leda, och bidra till, nätverk inom enhetens kompetensområden
- ETE ska skapa, leda och bidra till nätverk inom enhetens kompetensområden.
- PFF ska samordna det svenska insatsbidraget
- Staben ska bidra till effektiv samverkan utåt och inåt
- Adm: Inget mål

##### 1.2 Akademin ska upprätthålla överblick över Sveriges samlade civila kapacitet (2011)

- PRD: Inget mål
- ETE: Inget mål
- PFF ska upprätta en sammanhållen överblick över Sveriges civila kapacitet
- Staben: Inget mål
- Adm: Inget mål

##### 1.3 Akademin ska öka kännedomen om sin verksamhet hos relevanta målgrupper (2011)

- PRD ska sprida information och bidra till genomförandet av FBA:s kommunikationsplan inom sina kompetensområden
- ETE ska bidra till genomförande av kommunikationsplanen inom sina kompetensområden
- PFF ska bidra till genomförande av kommunikationsplanen inom sina kompetensområden
- Staben (informationstjänsten) ska verka för en målinriktad informationstjänst som tydligt stödjer verksamhetsmålet
- Administrationen ska bidra till effektiv samverkan utåt och inåt

## **2. Bidra till ökad fältkapacitet och insatsförmåga (2013)**

2.1 Akademin ska utveckla och leverera efterfrågad och relevant utbildning och övningsstöd (2011).

- PRD ska utveckla och genomföra högkvalitativa kurser/moduler till relevanta grupper
- ETE ska stärka den civila dimensionen i FM:s övningsverksamhet för internationella insatser.
- PFF ska bidra till att utveckla och genomföra missionsförberedande utbildning och utbildningsinsatser för Poolen och utsända
- Stab: Inget mål
- Adm: Inget mål

2.2 Akademin ska bidra med utbildad och kvalitetssäkrad personal till insatser (2011)

- PRD ska bidra med sakkunskap i relevanta rekryteringar och fältkurser
- ETE ska bidra med sakkunskap i relevanta rekryteringar och fältkurser.
- PFF ska vidareutveckla den internationella resurspoolen.
- Stab: Inget mål
- Adm: Inget mål

2.3 Akademin ska bidra till stärkt forskning, erfarenhetshantering samt doktrin-, metod- och policyutveckling (2011)

- PRD ska bidra till stärkt forskning, erfarenhetshantering, samt doktrin-, metod- och policyområdet inom sina sakområden
- ETE: Inget mål
- PFF ska bidra med erfarenhetsåterföring från insatserna
- Stab: Inget mål
- Adm: Inget mål

## **3. Genomföra och stödja fredsbyggande och fredsfrämjande projekt (2013)**

3.1 Akademin ska utveckla och genomföra efterfrågade och relevanta projekt och insatser i fält (2011)

- PRD ska utforma och driva projekt och insatser i fält, i enlighet med de målsättningar som sätts för respektive insats
- ETE ska utforma och driva projekt och insatser i fält i enlighet med de målsättningar som sätts för respektive insats.
- PFF ska bidra med stöd i genomförandet av FBA-insatser
- Stab: Inget mål
- Adm: Inget mål

### 3.2 Akademin ska stödja det civila samhällets engagemang för säkerhetspolitiska frågor (2011)

- PRD ska bidra till att fördjupa FBA:s samarbete med det civila samhället
- ETE ska bidra till att fördjupa FBA:s samarbete med det civila samhället.
- PFF: Inget mål
- Stab: Inget mål
- Adm: Inget mål

### 3.3 Akademin ska kunna stödja konfliktlösning (2011)

- PRD ska kunna bidra till dialog, medling och konfliktlösning
- ETE: Inget mål
- PFF: Inget mål
- Stab: Inget mål
- Adm: Inget mål

## **4. Utveckla resurseffektiv verksamhet i en professionell, stabil och stimulerande organisation (2013)**

### 4.1 Akademin ska sträva efter kontinuerlig och relevant kompetensförsörjning (2011)

- PRD: Inget "eget" mål, däremot aktiviteter för att bidra till att årsmålet 4.1 uppnås.
- ETE ska bidra till stärkt kompetens både inom och utanför enheten
- PFF: Kul på jobbet!
- Staben ska tillse att rekryteringsprocessen blir kvalitetssäkrad och standardiserad
- Administrationen ska bidra till kompetensutveckling inom befintliga system

### 4.2 Akademin ska vidareutveckla sin förvaltning och administration så att system och funktioner blir behovsanpassade, användarvänliga och effektiva (2011)

- PRD: Inget "eget" mål, däremot aktiviteter för att bidra till att årsmålet 4.1 uppnås.
- ETE ska utveckla och förvalta kursadministrationen
- PFF ska ha kvalitetssäkrat säkerhetsarbete relaterat till insatserna
- Staben ska skapa hållbara rutiner och utveckla verkningsfulla kontaktytor inom staben, mellan staben och ledningen, samt mellan staben verksamhetsenheterna och administrativa enheten

- Administrationen ska:
  - ✓ vidareutveckla FBA:s säkerhetstjänst i samverkan med staben och PFF
  - ✓ vidareutveckla FBA:s interna styr- och uppföljningsinstrument
  - ✓ bidra till att användningen av gemensamma kommunikationskanaler ökar
  - ✓ effektivisera arbetsrutiner löpande