

Rammeverk for framdriftsvurderinger knyttet til norsk støtte i Faryab-provinsen i Afghanistan

Alf Christian Hennum, Bård Eggereide, Frode Rutledal og Elin Marthinussen

Forsvarets forskningsinstitutt (FFI)

14. januar 2011

FFI-rapport 2010/02519

1122

P: ISBN 978-82-464-1884-1

E: ISBN 978-82-464-1885-8

Emneord

Framdriftsvurdering

Analysestøtte

Afghanistan

Godkjent av

Frode Rutledal

Prosjektleder

Espen Skjelland

Avdelingssjef

Sammendrag

Denne rapporten presenterer utviklingen av et rammeverk for å måle utviklingen i samfunn der det internasjonale samfunn intervensjoner. Arbeidet er rettet inn mot å studere Faryab i Afghanistan fordi det er her Norge har sitt største internasjonale bidrag, og også ansvar for å utvikle distriktet som leder av PRT-et (*Provincial Reconstruction Team*) i Maimana.

Arbeidet har tatt utgangspunkt i den norske Faryab-strategien som er gitt ut av Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet. Denne strategien fastslår at det er de afghanske behovene som skal være styrende for vår støtte til den afghanske regjering og at Norge vil sette inn sine ressurser for å hjelpe afghanerne med å nå sine mål som er beskrevet i *Afghan National Development Strategy* (ANDS).

Ved å studere og tolke disse to dokumentene har det blitt utviklet et rammeverk for å kunne måle utvikling i Faryab. Dette rammeverket beskriver et hierarki, der vi har benyttet / vært inspirert av OECD DACs begrepsapparat for å beskrive metodikken og nivåene. Det øverste nivået består av tre operasjonslinjer: Sikkerhet, styresett og utvikling (*security, governance and development*), noe som også benyttes av NATO og gjør det enklere å kommunisere resultater til det militære domenet. Under disse operasjonslinjene finner vi en rekke pilarer og sektorer som er videre delt inn i *outcomes*. Disse *outcomes* forsøkes målt ved én eller flere indikatorer.

Utformingen av *outcomes* og indikatorer ses også i sammenheng med datainnsamling og analyse. Det finnes mange potensielle datakilder som kan benyttes for å belyse utviklingen i Faryab, men mange potensielle *outcomes* og indikatorer har også blitt utelatt fra dette rammeverket på grunn av vanskeligheter med å skaffe relevante data.

En rekke av indikatorene kan måles ved å vite hva befolkningen mener. Meningsmålinger vil derfor være den primære datakilden for mange av indikatorene som presenteres i denne rapporten.

English summary

This report suggests a framework for assessments of progress in a society where the international community intervenes. The main emphasis is on the Faryab province in Afghanistan as Norway has a particular responsibility in this province being the lead nation for the Provincial Reconstruction Team located in the town of Maimana.

In order to identify main objectives our starting point has been the strategy developed on departmental level in Norway in order to guide the Norwegian effort. This strategy puts an emphasis on Afghan needs and points towards fulfillment of the Afghan's own goals as described in the Afghan National Development Strategy (ANDS).

Through analysis and interpretation of these two documents a framework for progress assessments in Faryab has been developed. This framework describes a hierarchy, where we have tried to follow terminology developed by OECD DAC in order to describe and present the levels in the hierarchy and associated methodological issues. The top level consists of three *lines of operation*: security, governance and development, which are also used by NATO and as such makes results easy to communicate also within the military domain. Below these lines of operation we find *pillars* and/or *sectors*, which are supported by different *outcomes*. A set of *indicators* is presented in order to provide measurements for the outcomes.

Several indicators are based on public perception. As such, opinion polls are the primary source of data for many of the indicators presented in this report.

Innhold

1	Innledning	7
2	Begrepsavklaringer og metodisk grunnlag	8
2.1	Hva er en framdriftsvurdering?	8
2.2	Prosess	9
2.3	Begrepsapparat	10
2.4	Modell av systemet	14
2.5	Datakilder	16
3	Strategisk grunnlag	17
3.1	Strategi for helhetlig norsk sivil og militære innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan	17
3.2	Afghanistan National Development Strategy (ANDS)	18
3.2.1	Provincial development plan (PDP)	19
3.3	Sammenlikning av målhierarkiet i ANDS og den norske Faryab-strategien	19
4	Rammeverk for fremdriftsvurderinger	20
4.1	Security	22
4.1.1	Safe and secure environment	24
4.2	Governance	26
4.2.1	Good governance and human rights	28
4.2.2	Justice and the rule of law	29
4.3	Development	30
4.3.1	Infrastructure	32
4.3.2	Social services and economic sector	33
5	Avslutning	35
	Referanseliste	36
	Forkortelser	37
	Appendix A Progress assessments in multinational operations – a Norwegian perspective	38

Forord

Denne rapporten er skrevet i regi av prosjektet ”Analysestøtte til militære operasjoner” (ANTILOPE), som har sitt utspring i operasjonsanalysemiljøet på avdeling Analyse ved Forsvarets forskningsinstitutt (FFI). Målet med operasjonsanalyse er å hjelpe beslutningstakere med å finne gode eller optimale løsninger på beslutningsproblemer, samt å vurdere konsekvensene av valgte løsninger. De siste ti–femten årene har det vært et kontinuerlig økende fokus på å integrere sivil operasjonsanalytisk kompetanse inn i militære staber og avdelinger, for slik å kunne yte denne typen støtte mer direkte til militære beslutningstakere. Dette har medført at en rekke nasjoner og NATO har kommet langt med å systematisere tilnæringer til dette.

FFI har siden 2001 hatt en aktivitet for å kunne yte denne typen støtte til norske avdelinger under planlegging og gjennomføring av militære operasjoner, men totalt sett har de norske erfaringene vært ad hoc pregede. Dette er bakgrunnen for at ANTILOPE ble startet opp i 2008. ANTILOPE har som formål å bygge opp personell med kompetanse for å bidra med analysestøtte til norske avdelinger under planlegging og gjennomføring av militære operasjoner og øvelser. FFI skal, som en del av prosjektet, være i stand til å deployere forskere til operasjoner og øvelser, både nasjonalt og internasjonalt.

Gjennom ANTILOPE har FFI siden desember 2008 hatt en operasjonsanalytiker i Afghanistan, tilknyttet det norskledede PRT-et (*Provincial Reconstruction Team*), som er lokalisert like utenfor provinshovedstaden Maimana i Faryab-provinsen nordvest i Afghanistan. PRT-et er en flernasjonalt sivil-militær enhet som inngår som ett av totalt 24 PRT-er i den internasjonale stabiliseringsstyrken ISAF (*International Stabilisation Assistance Force*).

Framdriftsvurderinger, det vil si vurderinger av måloppnåelse, har blitt det mest framtrepende området for operasjonsanalytisk støtte i forbindelse med militære operasjoner. Dette må ses i sammenheng med konseptuell og doktrinær utvikling knyttet til effekttenkning og en helhetlig tilnærming til operasjoner (*Comprehensive Approach*) der militære avdelinger må evne å se bruk av militære virkemidler i en større kontekst. Effekttenkning inngår også som en del av Forsvarets militærteoretiske og konseptuelle basis slik det er definert i Forsvarets felleoperative doktriner.

Framdriftsvurderinger har dermed også vært et sentralt arbeidsområde for operasjonsanalytikerne i PRT-et, men det har vært en del variasjoner i hvordan dette er gjort fra kontingent til kontingent. Vi har derfor sett et behov for å skape en mer felles forståelse gjennom å utvikle et utkast til et mer helhetlig og konsistent overordnet rammeverk. Denne rapporten dokumenterer arbeidet med å utvikle og etablere dette rammeverket for framdriftsvurderinger tilpasset den norske innsatsen i Faryab-provinsen.

1 Innledning

Framdriftsvurderinger benyttes for å vurdere måloppnåelse og nytten av de ressursene som settes inn i et innsatsområde, samt prioritere mellom ulike sektorer dersom ressursene ikke strekker til. I tillegg vil framdriftsvurderinger kunne skaffe bedre forståelse for sammenhenger i konflikten og kunne gi verdifull kunnskap som kan overføres til andre områder.

Denne rapporten dokumenterer erfaringer med utvikling og etablering av et helhetlig rammeverk for å kunne måle utviklingen i Faryab-provinsen i Afghanistan. Som deler av rammeverket beskrives den metodiske tilnærmingen, begrepsapparatet og et forslag til et måleparameterhierarki som skal benyttes som grunnlag for vurderinger knyttet til måloppnåelse. Resultater fra målingene vil bli dokumentert gjennom egne rapporter, se blant annet [1;2].

Det finnes en rekke ulike initiativer knyttet til helhetlige framdriftsvurderinger, ikke minst internasjonalt. Dette gir i seg selv en god indikasjon på at dette er noe mange både satser på og strever med å få til på en god måte. I NATO er det verdt å framheve arbeid i rammen av Multinational Experiment- serien (MNE), der man de siste 4–5 årene har sett på ulike utfordringer knyttet til framdriftsvurderinger.¹ I tråd med det økte fokuset på helhetlige² operasjoner har MNE hatt et stadig økende sivilt fokus. Dette har også resultert i at MNE har blitt en arena der både sivile og militære tilnærminger diskuteres (FN, EU, NATO etc.). Samtidig er det utfordringer knyttet til en felles terminologi- og begrepsbruk og ikke minst i forhold til en felles datasamling. Det er derfor et behov for å gjøre egne tilpasninger.

Vi mener det er en stor fordel å kunne distribuere resultatene fra analysene bredt, det vil si at de bør enkelt kunne tilgjengeliggjøres for både sivile og militære beslutningstakere. For å oppnå dette har vi så langt det lar seg gjøre forsøkt å benytte ugraderte kilder. Vi har i all hovedsak valgt å benytte engelsk når vi beskriver måleparameterhierarkiet. Dette må ses i sammenheng med at engelsk er ”arbeidsspråket” for den internasjonale innsatsen i Afghanistan, og vi vil derfor primært dokumentere konkrete resultater (egne rapporter) på engelsk. Engelsk er også original-språket for flere av de mest sentrale kildedokumentene.

Fordi vi i hovedsak ønsket å se på den norske støtten tok vi utgangspunkt i den norske strategien for innsatsen i Faryab, slik den er beskrevet av Utenriksdepartementet (UD), Forsvarsdepartementet (FD) og Justis- og politidepartementet (JD) [4]. I kapittel 3 studeres denne strategien, og den vurderes i lys av andre sentrale dokumenter for innsatsen i Afghanistan. Av særlig interesse er *Afghan National Development Strategy* (ANDS), som er afghanernes egen strategi for å nå FNs Tusenårsmål[5]. I kapittel 4 beskrives dekomponeringsprosessen og måleparameterhierarkiet som skal benyttes i framdriftsvurderingene. For å kunne diskutere

¹ Norge deltar i MNE-serien med en prosjektorgansiasjon med deltakere fra Forsvarets høyskole, Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) og FFI og har vært en pådriver for et økt fokus på sivile metoder og sivil kompetanse. Det er etablert en nasjonal nettside for denne aktiviteten der også produkter fra samarbeidet ligger, se <http://mne.oslo.mil.no:8080/Multinatio>. Et eksempel på et slikt produkt er en håndbok for det fellesoperative nivået¹: *Assessing progress in environments involving irregular adversaries* [3].

² Operasjoner der militær og sivil innsats skal ses i sammenheng, også med et langsiktig perspektiv.

strategidokumentene og utvikle indikatorer er det nødvendig å ha et begrepsapparat og metodisk grunnlag på plass. Dette presenteres i kapittel 2.

Det er utarbeidet en artikkel som beskriver deler av arbeidet som er dokumentert i denne rapporten. Denne artikkelen gir en del utdypende informasjon om operasjonen i Afghanistan og den norske innsatsen, og vi har derfor inkludert denne artikkelen i appendix A. I appendix B gis en oversikt over forkortelsene som er brukt i rapporten.

2 Begrepsavklaringer og metodisk grunnlag

I dette kapittelet forklarer vi hva vi legger i begrepet ”framdriftsvurdering” og beskriver en metodisk tilnærming til framdriftsvurderinger.

2.1 Hva er en framdriftsvurdering?

I militære operasjoner gjennomføres framdriftsvurderinger for å måle hvor godt operasjonen går eller hvor langt operasjonen har kommet i forhold til målene som er definert i den etablerte planen for operasjonen. Dette gjøres vanligvis ved å sette opp et målhierarki der det øverste målet er hva som ønskes oppnådd, mens det laveste nivået er konkrete, veldefinerte målbare parametere eller indikatorer. Deretter kan resultatene på laveste nivå aggregeres opp for å undersøke fremgang eller tilbakegang på høyere nivå. Framdriftsvurderinger, det vil si vurderinger av måloppnåelse, innebærer med dette kort fortalt:

- å identifisere målene som skal nås
- å etablere hensiktsmessige indikatorer/måleparametere for å kunne vurdere om målene nås
- å etablere en datasamlingsplan som klargjør hvilke data som skal samles inn for de ulike indikatorene, og roller og ansvar knyttet til innsamlingen av disse
- å samle og analysere de innhentede dataene i forhold til indikatorene, målene og norsk innsats

I avsnitt 2.2 illustreres og utdypes dette gjennom en enkel modell av prosessen.

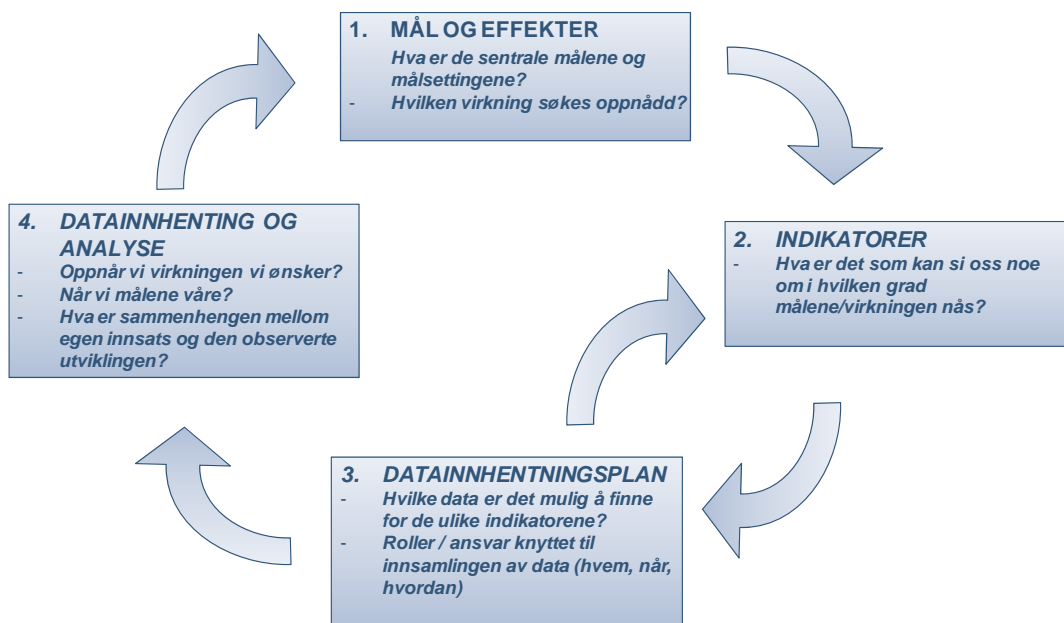
Med utgangspunkt i en slik liste er framdriftsvurderinger i prinsippet enkelt: Hva skal vi måle? Hvorfor skal vi måle det? Og hvordan skal vi måle det? I virkeligheten er det en rekke praktiske utfordringer som bidrar til å øke kompleksiteten betydelig. Dette gjør at det generelt ikke er trivielt å konkretisere gode mål og gode målbare indikatorer. Et annet viktig forhold er at den faktiske konteksten ofte i seg selv bidrar til å øke kompleksiteten. Når det gjelder den norske innsatsen i Faryab-provinsen kan dette relateres både til det operasjonsmiljøet norske avdelinger skal virke i og spesielle forhold som påvirker hvordan bidragene er organisert. Eksempel på førstnevnte kan være sosiale og kulturelle forhold som er ulike våre egne referanser, mens

nasjonale rammevilkår knyttet til vekselvirkning og samvirke mellom sivile og militære bidrag er sentralt for sistnevnte.

Omfanget av konseptuell og doktrinær utvikling knyttet til effekttenkning og en helhetlig tilnærming til operasjoner (*Comprehensive Approach*) – der militære avdelinger må evne å se bruk av militære virkemidler i en større kontekst – illustrerer betydningen av denne økte kompleksiteten. I dette ligger også grunnlaget for den gradvise overgangen det har vært fra tradisjonelt fiendeorienterte til mer befolkningsorienterte strategier. Gjennom dette har også framdriftsvurderinger fått en mer framtrædende rolle i militære operasjoner, noe som illustreres gjennom endrede prosesser og omorganiseringer i militære hovedkvarter. I NATO har framdriftsvurderinger gjerne vært omtalt under begrepet *Campaign Assessment* (eller bare *Assessment*), noe som også har vært tilfelle i Afghanistan der ISAF (*International Stabilisation and Assistance Force*) har utviklet et sett av effekter med tilhørende indikatorer. Disse effektene og tilhørende indikatorer diskuteres ikke i denne rapporten da de er gradert³, men i neste avsnitt diskuteres begrepene effekter og indikatorer og hvordan disse henger sammen med et mer sivilt framdriftsvurderingsregime.

2.2 Prosess

Å vurdere framdrift kan deles inn i fire deler. Dette er illustrert i figur 2.1.



Figur 2.1 En prosessmodell for framdriftsvurderinger

³ Militære indikatorer er ofte graderte fordi en motstander kan utnytte disse for å undergrave styrkenes troverdighet overfor sivilbefolkningen og andre. Dette er særlig nyttig for opprørere som har til hensikt å redusere befolkningens tillit til styresmaktene og deres støttespillere.

1. Ønskede mål og effekter

Først må de mål og effekter som ønskes oppnådd identifiseres. For å definere disse benyttes om nevnt innledningsvis ANDS og den norske Faryab-strategien (se også kapittel 3).

2. Indikatorer

Deretter må vi finne eller utvikle et sett med relevante indikatorer for hvert mål eller effekt for å kunne måle endringer over tid. Disse vil, dersom de er valgt riktig, beskrive tilstanden til samfunnet, og denne kan monitoreres over tid. Analyse av disse vil kunne avdekke trender eller mangel på slike.

3. Datainnhentingsplan

Etter at indikatorene er utviklet og kvalitetssikret må det utformes en datainnhentingsplan. Denne bør innholde tidsplan, ansvar for innhenting og hvor dataene kan finnes. Ofte vil innhentingsplanen avsløre at ikke alle indikatorene er mulig å måle, og det kan derfor være nødvendig å gå tilbake til steg to for å revidere indikatorene.

4. Datainnhenting og analyse

Det siste steget innebærer å samle inn dataene og analysere disse. Analysen skal gi status og avsløre mulig fremgang eller tilbakegang. I analysen vil man derfor også sammenlikne med tidligere innsamlede data dersom slike finnes.

I analysen er det også naturlig å vurdere eventuelle sammenhenger mellom egen innsats og eventuell fremgang eller tilbakegang. Dette er utfordrende når det er mange aktører med ulike målsetninger og stor kompleksitet i systemet.

2.3 Begrepsapparat

For å kunne utvikle måleparametere eller indikatorer er det nødvendig å utvikle et begrepsapparat som egner seg for oppgaven. Vi ønsker en terminologi som er:

- veldefinert
- ikke unødvendig kompleks
- kompatibel med eksisterende militær og sivil terminologi og andre tilnæringer til framdriftsvurderinger

Veldig mange av de prosessene som benyttes til å evaluere/framdriftsvurdere er basert på prinsipper fra det som kalles *Result Based Management (RBM)*⁴, men til tross for det finnes det ikke et alminnelig anerkjent definisjonssett som kan benyttes.⁵

⁴ OECD DACs: *Guidance on evaluating conflict prevention and peace building activities* beskriver RBM som: “an approach to management that integrates strategies, stakeholders, resources and measurements metrics to improve decision-making, transparency, and accountability. RBM essentially requires that planners and implementers carefully articulate performance and outcome indicators.” [6]

OECD DAC⁶ har forsøkt å redusere den begrepsmessige forvirringen ved å utvikle et sett med felles nøkkelbegreper i dokumentet *Guidance on evaluating conflict prevention and peace building activities* [6]. Denne terminologien er overførbart til en militær kontekst og kan utgjøre en basis, men begrepene som benyttes må kobles til militær terminologi for å tilfredsstille målsetningene vi har for vår metode. Terminologien og tilnærmingen som legges til grunn av OECD DAC, har også en rekke likheter med beskrivelser av hvordan mål- og resultatstyring skal gjennomføres i staten.⁷ I tillegg benytter ANDS (se avsnitt 3.2) elementer fra denne terminologien, noe som er en stor fordel når indikatorer for Faryab skal utvikles.

I den videre gjennomgangen blir en rekke sentrale definisjoner presentert og sammenlignet. Vi har valgt å beholde originalspråket (engelsk).

I begrepsjungelen kan det først være verdt å merke seg at OECD DACs retningslinjer er utviklet for monitorering og evaluering, mens vi hittil har snakket om framdriftsvurderinger og *assessment*. Tabell 2.1 gir en oversikt over OECD DACs definisjoner av monitorering og evaluering, samt NATOs relaterte definisjon for *Assessment* (NATO-definisjoner i dette kapittelet er hentet fra [10;11]).

OECD DAC definisjoner		Relatert NATO definisjon	
Monitoring	a continuing function that uses systematic collection of data on specified indicators to provide <u>management and the main stakeholders</u> of an intervention with information regarding the use of allocated funds, the extent of progress, the likely <u>achievement of objectives</u> and the obstacles that stand in the way of improved performance	the function that enables the <u>measurement of progress and results of operations</u> in a military context, and the subsequent development of conclusions and recommendations that support <u>decision making</u> .	Assessment
Evaluation	evaluation refers to the process of <u>determining merit, worth or value of an activity, policy or program</u> . It consists in the systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results		

Tabell 2.1 *Definisjoner av evaluering, monitorering og framdriftsvurdering (assessment)*

⁶ Organisation for Economic Cooperation and Development – The Development Assistance Committee.

⁷ Mål- og resultatstyring er det grunnleggende styringsprinsippet i statlige virksomheter. Det innebærer at overordnede, politisk fastsatte mål for den enkelte virksomhet må konkretiseres på en slik måte at resultatene kan måles, vurderes og følges opp gjennom nødvendige utviklings- og forbedringstiltak [9].

I retningslinjene fra OECD DAC poengteres følgende:

“it is important to differentiate between monitoring, which is an ongoing subjective internal process of collecting information in order to provide feedback on an activity’s progress, and evaluation, which is typically an external and independent review or assessment of an on-going or completed activity.”

Dette tilsier at skillet mellom monitorering og evaluering er viktigst for å differensiere mellom ulike prosesser; en intern subjektiv og en ekstern mer objektiv. Begrepet *assessment* er på sin side ment å ivareta aspekter knyttet til både evaluering og monitorering (selv om det i hovedsak er en intern prosess), og kongstanken er å kunne kombinere både subjektive og objektive målinger av både produktivitet og effektivitet (effekt) og gjøre samlede analyser av dette.

I militær sammenheng brukes begrepene *Measure of Performance* (MoP) for målinger av produktivitet eller ytelse og *Measure of Effectiveness* (MoE) for målinger av effektivitet. Målinger av produktivitet skal gi svar på ”gjør vi tingene riktig?”, mens effektivitetsmål skal gi svar på ”gjør vi de riktige tingene?”. OECD DAC benytter begrepet indikator om både MoP-er og MoE-er. Definisjonene er gitt i tabell 2.2 (se også appendix A).

OECD DAC-definisjon		Relaterte NATO-definisjoner	
Indikator	quantitative or qualitative factor or variable that provides a simple and reliable means to measure achievement, to reflect the changes connected to an intervention, or to help assess the performance of a development actor	A criterion used to evaluate how a systems’s behavior or capabilities have been affected by actions – “Are we doing the right things”	Measure of Effectiveness (MOE)
		A criterion used to evaluate accomplishment of (own) force actions – “Are we doing things right”	Measure of Performance (MOP)

Tabell 2.2 Definisjoner av indikator, MoE og MoP

Som antydnet gjennom sammenstillingen i tabellen, mener vi begrepet indikator er dekkende både for MoE-er og MoP-er, og i tråd med OECD DACs rammeverk har vi valgt primært å bruke dette videre. Unntaket er i første rekke i forbindelse med diskusjonen av systemmodellen som presenteres i avsnitt 2.4 der vi utdyper bruken av begrepene MoE og MoP noe. Forslagene til indikatorer som presenteres senere i rapporten, vil være på MoE-nivå.

Vi har nå tydeliggjort sammenhengene mellom sentrale metodebegreper i sivil evaluering og monitorering og militære framdriftsvurderinger.

Videre er det nødvendig å se nærmere på begreper knyttet til innsatsfaktorer, aktiviteter, resultater og målsettinger.

I tabell 2.3 har vi koblet en rekke sentrale definisjoner fra OECD DACs resultatkjede med assosierte NATO-definisjoner⁸.

	OECD DAC-definisjoner		Relaterte NATO-definisjoner	
Aim & Objectives	Goal	The higher order objective to which a development intervention is intended to contribute	The approved set of required conditions within the engagement space that defines an acceptable concluding situation to be attained at the end of a strategic engagement.	End state
	Objectives	<i>The intended physical, financial, institutional, social, environmental, or other results to which a project or programme is expected to contribute.</i>	A clearly defined and attainable goal to be achieved in order to establish conditions required to achieve a higher objective and/or the desired end state.	Objectives
			<i>A specified sustainable system state necessary for the successful achievement of an operational objective</i>	<i>Decisive Condition</i>
Results	Impact	Positive or negative, primary and secondary effects produced by an intervention, directly or indirectly, intended or unintended. Results that lie beyond immediate outcomes or sphere of an intervention and influence the intensity, shape or likelihood of a conflict.	<i>A change in the behavioural or physical state of a system (or system elements), that results from one or more actions, or other causes.</i>	Effect
	Outcome	The likely or achieved short-term and medium-term effects of an intervention's outputs.		
	Output	The products, capital goods and services which result from a conflict prevention and peace building intervention.		
Input & Activity	Activity	Actions taken or work performed through which inputs, such as funds, technical assistance and other types of resources are mobilised to produce specific outputs.	The process of engaging any instrument at each level in the in the engagement space in order to create (a) specific effect(s) in support of an objective.	Action
	Input	The financial, human, and material resources used for the development intervention.	The available resources	Resources

Tabell 2.3 Sammenlikning av begreper fra OECD DAC og det militære domenet

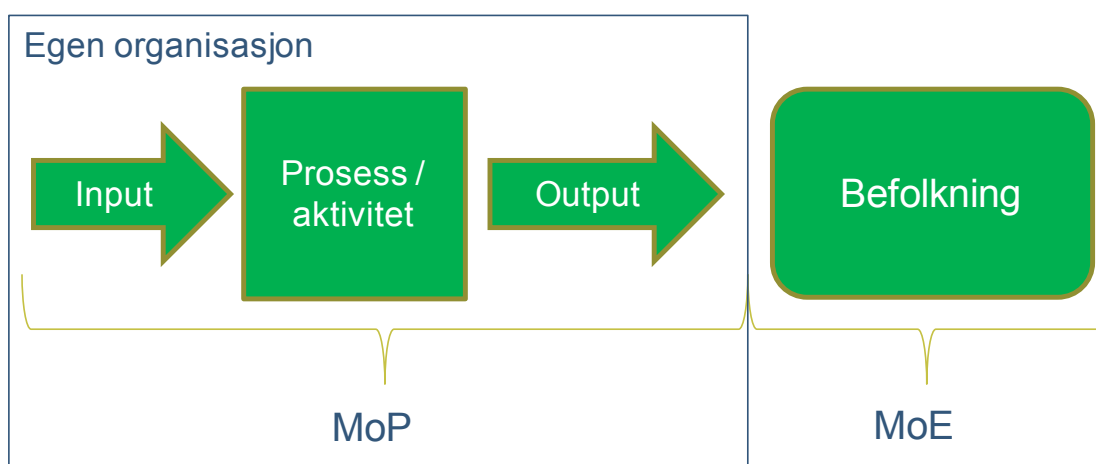
⁸ Flere av NATO-definisjonene er ikke ”godkjent” og må ses på som under arbeid. Begrepet *Decisive Condition*, som har sitt opphav i den britiske tilnærmingen, vil for eksempel etter alt å dømme falle bort i prosessen fram mot konsensus.

Definisjonene er gruppert i tre kategorier: *Input & Activity*, *Results* og *Aim & Objectives*. Kursiv i tabellen betyr at begrepet ikke har en formalisert rolle i prosessen. Det er for eksempel på militær side en del uklare knyttet til implementering og bruk av effektstenkingen. Slik begrepet effekt ofte benyttes i militær planlegging og framdriftsvurdering kan det, som illustrert i tabellen, argumenteres for at det omfatter hele resultat-delen (*Output, Outcome, Impact*) under OECD DACs rammeverk.⁹ Vi har valgt å benytte oss av terminologien fra OECD DAC, men for vårt formål er det nødvendig å forstå alle definisjonene presentert i kapittelet på en konsistent måte. I så måte er koblingen mot OECD DAC nyttig, ikke minst fordi det gir en bedre oppløsning innenfor resultatdimensjonen.

2.4 Modell av systemet

I dette kapittelet beskrives hvordan ulike indikatorer (MoP-er og MoE-er) kan ses på i et mer abstrakt matematisk lys. Det vi ønsker er å måle hva slags effekt norsk tilstedeværelse og støtte har på samfunnet i Faryab. Som nevnt over måler MoP-er vår egen evne til å gjennomføre tiltak og egen ytelse. I RBM-terminologi blir det da: Hvor godt klarer organisasjonen å utnytte *inputs* til å lage *outputs*? Dette er illustrert i figur 2.2. Imidlertid blir ofte *input*-delen ”glemt” når MoP-er måles. I stedet måles MoP-ene ofte mot en gitt standard eller hva som var planen. Dersom det viser seg at MoP-målingene angir lav ytelse, tyder dette gjerne på problemer i omsetning av ressurser, ofte trening, organisering eller kompetanse, men kan også skyldes vanskelige rammebetingelser.

Vår egen produktivitet / ytelse er opplagt viktig å studere, men dette handler om hvor godt vi gjør det vi velger å gjøre. I denne rapporten er vi som nevnt over interessert i hvordan samfunnet utvikler seg, med andre ord, hvordan effekt kan måles. Som illustrert i figur 2.2, måles dette gjennom effektivitetsmål (MOE-er).



Figur 2.2 Systemmodell som grunnlag for framdriftsvurderinger

⁹ I enkelte sammenhenger snakkes det for eksempel om 1. ordens og 2. ordens effekter. I Forsvarets fellesoperative doktriner introduseres også effektekjeden resultat – effekt – virkning [12]. Dette er også delvis forvirrende all den tid begrepet virkning tradisjonelt er knyttet til årsak – virkning sammenhenger, som jo strengt tatt bare er en oversettelse av det engelske *cause – effect*.

For å kunne studere hvordan det norske bidraget påvirker samfunnet er det viktig å forstå samfunnets tilstand. Vi definerer det vi kaller samfunnets tilstandsvektor T ved tiden t : T_t . T er en vektor i et mangedimensjonalt rom. I en internasjonal intervensjon som f.eks. Afghanistan, vil det internasjonale samfunnet ha et en rekke målsettinger som det jobbes for å nå. Disse målsettingene vil realiseres ved at samfunnet har gått fra tilstanden T_t til den ønskede tilstanden T_{optimal} . De effektene vi er ute etter å oppnå (*desired effects*) (Δ_{desired}) vil da være forskjellen mellom T_t og T_{optimal} :

$$\Delta_{\text{desired}} = T_{\text{optimal}} - T_t$$

I dette rammeverket kan vi enkelt måle fremgang fra tid $t-1$ til tid t ved å benytte samme metode:

$$\Delta_t = T_t - T_{t-1}$$

I samme rammeverk må man også definere en såkalt basislinje som sier hvor samfunnet er ved tid 0: T_{basis} . En oppsummering av tilstandsvektorene det er behov for å måle finner vi i tabell 2.4.

Sammenligner vi med NATO-definisjonen for MoE-er i tabell 2.2 vil Δ_t i prinsippet utgjøre settet som ønskes målt.

Tilstandsvektor	Beskrivelse
T_{optimal}	Den ønskede tilstanden vi ønsker at samfunnet skal kunne være i eller det som ofte kalles ønsket slutttilstand
T_t	Tilstanden til samfunnet ved tiden t
T_{basis}	Basistilstanden eller tilstanden ved $t = 0$

Tabell 2.4 Tilstandsvektorer

For at vi skal kunne si noe vesentlig om samfunnet må to viktige spørsmål besvares:

- Hvilke deler av samfunnet ønsker man å måle?
- Hvor mange elementer må tilstandsvektoren ha?

Det er fristende å velge en pragmatisk løsning og benytte måleindikatorer som elementer i tilstandsvektoren. Fordelen med dette er at indikatorene er definert og målbare. I praksis er imidlertid indikatorene som benyttes indirekte. I det ligger det at indikatorene ikke måler en tilstand, fordi det er umulig, men noe annet som logisk kan utledes fra tilstanden vi er ute etter å beskrive.

Hvis vi tar utgangspunkt i ANDS (se avsnitt 3.2), ser vi at den inneholder 117 *outcomes* som forsøkes målt ved bruk av ca. 270 indikatorer. Disse er også designet for å kunne måles og er derfor hensiktsmessig å benytte som tilstandsvektor. Presentasjonsmessig er de derimot dårlig egnet og ofte aggregeres de opp, først til pilarer og deretter til *Lines of Operations* (LoO).

Med denne formuleringen av effekter i forhold til tilstand har vi ikke antatt noe om sammenhengen (kausaliteten) mellom egne outputs og de effekter som vi kan observere i samfunnet. Men det vil være nyttig å vite noe om kausaliteten i det systemet som vi forsøker å påvirke med vår innsats i Faryab. Det er disse sammenhengene samfunnsfagene prøver å beskrive og kategorisere. Nyhamar et. al. [13] har diskutert overordnede målsetninger hos ulike aktører i stabiliseringsoperasjoner. De påpeker, som mange andre, at for å lykkes i å stabilisere et samfunn må en helhetlig tilnærming benyttes. Dette gjelder også norske bidrag i Faryab.

2.5 Datakilder

Det finnes en rekke mer eller mindre standardiserte datakilder i et moderne samfunn. I Afghanistan mangler veldig mange av disse dataene fordi det ikke finnes et system for å innhente eller analysere disse. Disse dataene kalles i denne sammenhengen *kvantitative data*. De kvantitative data som finnes for Afghanistan er ofte på nasjonalt nivå og egner seg derfor dårlig for framdriftsvurderinger for en enkelt provins som Faryab.

En annen mye benyttet datakilde er det vi kaller *ekspertuttalelser*. Her benyttes eksperter innenfor et felt til å gi sin (subjektive) vurdering av en indikator. Ved bruk av slike datakilder er det derfor svært viktig å nedtegne hvorfor et indikator er vurdert slik den er vurdert, og dersom det er mulig er det en fordel om eksperten selv klarer å definere hva som kan betegnes som bra og dårlig slik at indikatoren kan følges over tid.

I tillegg til ekspertuttalelser ønsker vi å vite hva *afghaneren* selv mener om ulike samfunnssektorer. Det er derfor formålstjenlig å gjennomføre spørreundersøkelser der data for indikatorer kan samles inn. Dette kan gi unik innsikt i hva befolkningen mener om ulike temaer og er slik en viktig kilde for informasjon. Spørreundersøkelser vil være den primære datakilden for mange av indikatorene som presenteres i denne rapporten.¹⁰

En siste mulig datakilde er såkalt *tekstanalyse* av medias publikasjoner. Her letes det etter data ved å analysere hvordan media uttrykker seg om et emne for å kunne etablere indikatorer. Dersom dette skulle vært gjort på provinsnivå, er det nødvendig å benytte seg av provinsens medier. Dette er ikke funnet hensiktsmessig for denne studien da det er tvil om media i regionen produserer nok informasjon til at valide trender kan identifiseres. I tillegg er dette en svært ressurskrevende prosess som det ikke er rom for innenfor prosjektets rammer.

¹⁰ Det gjennomføres en rekke nasjonale spørreundersøkelser i Afghanistan, typisk med fra 1500 til 12000 respondenter. Dette gir ca 230 respondenter i Faryab for de største undersøkelsene. For å utvide antallet respondenter i Faryab og slik ha et visst grunnlag på provins- og distriktsnivå har FFI inngått en avtale om egne spørreundersøkelser i Faryab med i overkant av 1000 respondenter. Den første av disse undersøkelsene ble gjennomført i april 2010. Resultatene fra disse undersøkelsene presenteres i egne rapporter [1;2].

3 Strategisk grunnlag

I dette kapittelet går vi gjennom de dokumentene som danner grunnlaget for framdrifts-vurderingen av samfunnet i Faryab.

3.1 Strategi for helhetlig norsk sivil og militære innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan

Tittelen over er tittelen på det som gjerne omtales som den norske Faryab-strategien [4]. Denne er som nevnt innledningsvis utgitt som et samarbeidsprodukt mellom UD, FD og JD og representerer slik på den ene siden produktet av en helhetlig satsning fra regjeringen og på den andre siden et minste felles multiplum for de respektive departementene.

En strategi er en fremgangsmåte for å nå et definert mål. Vi har analysert den norske strategien for å finne norske målsettinger og en norsk handlemåte for å nå disse målene. Vi er i hovedsak interessert i målene for å kunne etablere et målhierarki med tilhørende indikatorer i et framdrifts-rammeverk. Fra vårt synspunkt er det kun hovedmålet som kommer tydelig frem da dokumentet åpner med:

”Hovedmålet for det norske engasjementet i Afghanistan er å bistå afghanske myndigheter i deres ansvar for å sikre stabilitet, sikkerhet og utvikling.”

Implisitt ligger det i dette at Norge ønsker stabilitet, sikkerhet og utvikling i Afghanistan. Under disse hovedmålene finner vi svært få eksplisitte delmål, men dersom man legger noe tolkning til kan man dedusere et sett med delmål (*impacts/outcomes*). Vi har gjort dette ved å analysere hvilke setninger i strategien som inneholder målformuleringer og har på denne måten kommet frem til ca. 30 ulike delmål. I tillegg finner man i strategien enkelte sentrale prinsipper/retningslinjer som legges til grunn for den norske innsatsen:

- Norge stiller seg bak den afghanske utviklingsplanen (ANDS) og tilhørende provinsutviklingsplaner (Provincial Development Plan – PDP) for Faryab.¹¹
- Norge ønsker å styrke FNs rolle i Afghanistan.
- Den norske militære innsatsen er del av den NATO-ledede ISAF-styrken.
- Rollene til de norske sivile og militære aktørene skal være tydelig atskilt, men samtidig være koordinert og helhetlig.¹²

¹¹ Tilslutningen til ANDS ligger til grunn for den samlede internasjonale innsatsen i Afghanistan, men den direkte koblingen kommer ikke alltid like tydelig fram for eksempel i militære planer på lavere nivå. Slik kan det også være til dels store variasjoner i hvor god kjennskapen til ANDS er.

¹² Prinsippet om adskillelse kan hevdes å gi en del praktiske utfordringer i forhold til tilnærmingen til en helhetlig innsats på det mer utøvende nivået. Den norske tilnærmingen til helhetlig innsats er blant annet drøftet i NUPI-rapporten *Norway's Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan* [14].

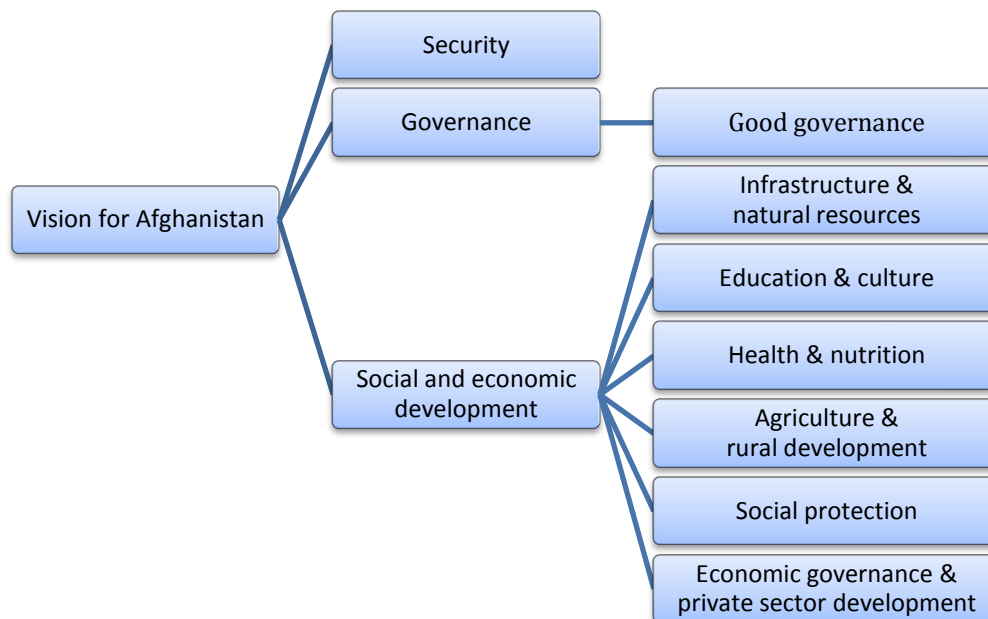
I avsnitt 3.3 går vi noe mer i detalj på ulike delmål i den norske Faryab-strategien.

3.2 Afghanistan National Development Strategy (ANDS)

Den afghanske strategien er som nevnt innledningsvis beskrevet i ANDS. Dette er afghanernes egen plan for å nå FN's tusenårs mål¹³ og er et stort og omfattende arbeid som dekker hele samfunnet. Dokumentet er hierarkisk bygget opp som vist figur 3.1, og er laget for at det skal være mulig å måle utvikling. ANDS er således et bedre utgangspunkt for en vurdering av framdrift enn den norske Faryab-strategien. I utviklingen av ANDS har det blitt benyttet et begrepsapparat som ligger svært nær OECD DACs (se avsnitt 2.3). Dette er som nevnt en stor fordel når et rammeverk for framdriftsvurdering for Faryab skal utvikles.

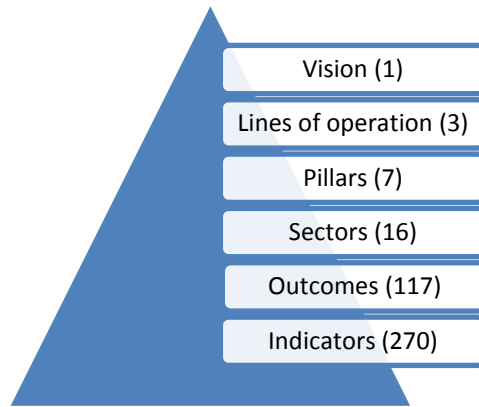
I ANDS er det langsiktige målet uttrykt som en visjon, mens planen videre er delt inn i tre overordnede områder som tilsvarer de som ligger til grunn blant annet i en rekke militære planer (operasjonslinjer). Der militære planer naturlig nok er mest detaljert innenfor sikkerhetsdimensjonen har ANDS en høyere oppløsning innen utvikling (*Social and economic Development*).

Nivå tre i figur 3.1 er da det som omtales som pilarer (Pillars). Det kan nevnes at pilarer og sektorer til en viss grad er overlappende. Det har ingen praktisk betydning, men gjør at vi har forholdt oss til dem som om de er på samme nivå. Figur 3.2 illustrerer det komplette hierarkiet i ANDS ned til indikatornivået og angir også antall elementer på hvert nivå.



Figur 3.1 Overordnet struktur i ANDS; visjon, operasjonslinjer og sektorer.

¹³ The Millennium Goals er FN's mål for å redusere fattigdom og fremme utvikling i fattige land. Se for eksempel <http://www.un.org/millenniumgoals/>



Figur 3.2 Tallene i parentes viser antallet elementer på det enkelte nivået i ANDS, det vil si en visjon, tre operasjonslinjer, sju pilarer og så videre.

3.2.1 Provincial development plan (PDP)

Som for Afghanistan som nasjon har det også blitt utviklet en utviklingsplan for Faryab-provinsen (Faryab PDP). Planen angir status for Faryab-provinsen og beskriver en rekke prosjekter som ønskes gjennomført på provins- og distriktsnivå. Den siste PDP-en ble utgitt/utviklet 29. juli–2. august 2007 [15].

Det er et grunnleggende prinsipp at den norske støtten forsøker å følge intensjonene i PDP, som dermed vil kunne påvirke beslutninger om blant annet hvilke nye sivile prosjekter som skal iverksettes. Imidlertid er dokumentet av en slik art det i liten grad i praksis kan oppfattes som direkte styrende for norske utviklingsprosjekter. Vi har derfor ikke funnet det formålstjenelig å analysere dette dokumentet i dybden.

3.3 Sammenlikning av målhierarkiet i ANDS og den norske Faryab-strategien

Selv om delmålene i den norske Faryab-strategien er noe vagt definert og det kreves noe tolkning og analyse for å konkretisere disse, er det relativt lett å se at strategien ikke gir et like komplett målhierarki som ANDS eller målhierarkier som benyttes for eksempel i amerikanske rapporter (se for eksempel [16]). Dette manifesterer seg ved at enkelte områder ikke er omtalt i det hele tatt i Faryab-strategien, mens andre områder omtales relativt hyppig.

Tabell 3.1 viser en enkel sammenlikning av dekningsgraden til den norske Faryab-strategien og ANDS. Her har vi som tidligere nevnt analysert den norske strategien og kategorisert delmålene i forhold til pilarene i ANDS.¹⁴

¹⁴ Security har ingen egne pilarer i ANDS og er derfor tatt med som en egen kategori selv om den ligger på nivået over i hierarkiet.

Pillar (ANDS)	Antall delmål i Faryab-strategien
Infrastructure	0
Education and culture	5
Security	9
Good governance	5
Social protection and refugees	5
Economic governance and private sector development	2
Health and nutrition	1
Agriculture and rural development	1

Tabell 3.1 Dekningsgraden til den norske Faryab-strategien i forhold til de sju pilarene og security i ANDS

Tabellen viser at Faryab-strategien dekker alle pilarene i ANDS unntatt *Infrastructure*. Samtidig er det områder som omtales langt mer hyppig enn andre. Dette kan tolkes som om strategien gir konkrete prioriteringer for den norske innsatsen, men er nok også en konsekvens av det i strategien er satt fokus på de områdene der den norske innsatsen har vært større. Det er for eksempel liten tvil om at satsningen på utdanningsinstitusjoner anses som viktig fra et norsk perspektiv, og at utviklingsprosjekter har blitt styrt i retning av skolesektoren. Samtidig tror vi ikke at manglende omtale av sentrale sivile infrastrukturer som for eksempel kraftforsyning, er ment å indikere at behovene på dette området er mindre viktige. Vi har derfor valgt å forholde oss til ANDS som helhet i etableringen av vårt målhierarki, og ikke prioritert bort områder med bakgrunn i manglende omtale i Faryab-strategien.

4 Rammeverk for fremdriftsvurderinger

For å få et helhetlig grunnlag for en systematisk og regelmessig datasamling er det nødvendig å etablere et målhierarki som synliggjør hvordan vi ser for oss å kunne mene noe om utviklingen i Faryab-provinsen. Dette innebærer å synliggjøre hvilke områder det er ønskelig å vurdere framdriften innen, samt hvordan vi ser for oss å kunne hente inn data for å underbygge slike vurderinger. I denne sammenheng er vi altså primært interessert i hvordan samfunnet utvikler seg – ikke i den norske innsatsen i seg selv. Mulige sammenhenger mellom den observerte utviklingen og den norske og internasjonale støtten vil imidlertid være et hovedtema for videre analyser.

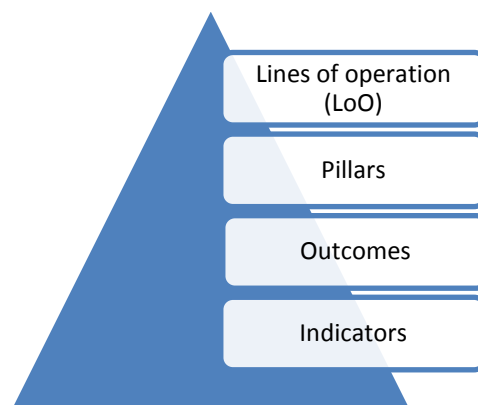
For å beskrive målhierarkiet bruker vi begrepsapparatet fra OECD DAC som ble presentert i avsnitt 2.3, samtidig som diskusjonen i kapittel 3 understreker at ANDS er et naturlig utgangspunkt for selve hierarkiet. I ANDS presenteres et komplett målhierarki med indikatorer. Dette er i seg selv for omfattende for denne studien, og siden dette er utviklet for Afghanistan som helhet er det også til dels store variasjoner i hvor relevante ulike elementer er for oss. For en rekke av indikatorene er det for eksempel lite realistisk å greie å samle data på provinsnivå (eller nasjons-

nivå for den del). Det er derfor et behov for å gjøre tilpasninger og forenklinger. Dette har blitt gjort gjennom en gruppeprosess der vi har utnyttet generell kunnskap innen operasjonsanalyse og operasjonsspesifikk kompetanse hos medarbeidere som har arbeidet som operasjonsanalytikere i det norske PRT-et. Ved å analysere målhierarkiet i ANDS i lys av den norske Faryab-strategien, kunnskap om den norske innsatsen og militære framdriftsvurderinger har vi redusert hierarkiet betydelig og etablert et mer tilpasset indikatorsett. Erfaringene fra dette arbeidet viser at prosessen med å finne egnede indikatorer er utfordrende og krever en iterativ tilnærming.

I tråd med ANDS følger vi en overordnet inndeling i tre operasjonslinjer¹⁵:

- sikkerhet
- styresett
- utvikling

Under disse har vi definert et mindre sett av pilarer som det gjøres i ANDS. Disse er kun et hjelpenivå og har ingen praktisk betydning, men gjør at hierarkiet blir mer håndterbart. Under hver pilar har vi definert et sett med *outcomes*¹⁶ (effekter) vi prøver å måle utviklingen innen. Dette betyr at vi trenger en eller flere indikatorer som måler hver *outcome*. I forhold til ANDS har vi forkastet sektor-nivået fordi dette kun innfører unødvendig kompleksitet. Dette gir et hierarki som illustrert i figur 4.1.



Figur 4.1 Hierarki benyttet i framdriftsvurderingene

Alle våre *outcomes* er positive, dvs. er noe som ønskes oppnådd (for eksempel *Safe and secure environment*). Det samme gjelder ikke for indikatorene der høy verdi kan både være positivt og negativt. Dette diskuteres i resultatrapportene [1;2].

¹⁵ På engelsk: *Security, governance, and development*. Tilsvarende er også benyttet av ISAF.

¹⁶ Det blir ikke skilt mellom *impacts* og *outcomes* slik OECD DAC definerer det. Dette kan ses på som synonymt med effekt slik det benyttes i militære sammenhenger.

Vi benytter i flere tilfeller en indikator vi kaller *Perception index*. Med denne indikatoren forsøker vi å måle befolkningens oppfatning av et system eller organisasjon. Under denne indikatoren ligger det som oftest spørsmål fra spørreundersøkelser som er gjennomført i provinsen, både om kapabilitet/evne, dvs. hvor god organisasjonen oppfattes å være, og hvor stor troverdighet organisasjonen har i befolkningen. Troverdigheten kan for eksempel måles ved å se på hvor stor andel som vil gå til politiet for å rapportere en forbrytelse. Dersom politiet ikke har noen troverdighet, antas det at færre vil gå til politiet. Disse spørsmålene vil bli diskutert i en kommende resultatrapport [17]. Samtidig er det viktig å huske at selv om det ofte vil være sammenheng mellom troverdigheten til et system og systemets evne til å levere det den er ment å levere, gjelder ikke dette alltid. Det er derfor ønskelig å supplere slike målinger med data fra andre kilder for å få en helhetlig vurdering av måloppnåelsen.

I avsnitt 4.1 til 4.3 vil vi gå gjennom de tre operasjonslinjene og vise hvordan disse er dekomponert i *outcomes* og indikatorer.

4.1 Security

Under *Security* (sikkerhet) finner vi kun definert én pilar: *Safe and secure environment*. Under denne har vi identifisert åtte *outcomes* med tilhørende indikatorer. Dette er inspirert av ANDS, men vi har som nevnt innledningsvis i kapitlet, også forsøkt å ta hensyn til norske interesser med utgangspunkt i den norske Faryab-strategien. I avsnitt 4.1.1 gis en kort forklaring av hvert *outcome* under pilaren *Safe and secure environment*, samt en konkretisering av hvordan vi ser for oss å samle data for de ulike indikatorene (dvs. datakilden). Figur 4.2 gir en oversikt over måleparameterhierarkiet for sikkerhet.



Figur 4.2 Måleparameterhierarki for Security (LoO – Pillar – Outcome – Indicator)

4.1.1 Safe and secure environment

Under pilaren *Safe and secure environment* er følgende *outcomes* identifisert:

- *Afghan Border Police capable and trusted*
- *Afghan National Army capable and trusted*
- *Afghan National Police capable and trusted*
- *Eventual eradication of Poppy Production and crack down on drug trafficking*
- *Reduced level of deaths and casualties caused by UXOs*
- *Improvement in perceived security*
- *Travel safety and freedom of movement*
- *Trust of international military forces*

Afghan Border Police capable and trusted

Det afghanske grensepolitiet (ABP) er en viktig organisasjon for å kunne kontrollere grensene. God grensekontroll hindrer smugling av narkotika, våpen o.l. og er en del av sikkerhetssystemet. I tillegg er det viktig å ha operative grensestasjoner. Antallet operative grensestasjoner er en indikator for regjeringens evne til å beskytte og kontrollere grensene mot naboland.

Indicator	Denominator	Source
Index for ABP capability	Index	PMT and EUPOL
ABP perception index	Index	Survey
Index on equipping the border posts	Index	ANDS monitoring system, UNAMA

Afghan National Army capable and trusted

Den afghanske hæren (ANA) er sammen med politiet regjeringens viktigste maktmiddel og benyttes i hovedsak til å bekjempe opprørere. ANA støttes av norske styrker, særlig gjennom OMLT-bidraget (*Operational Mentoring and Liaison Teams*). Det er derfor vesentlig å kunne måle ANAs fremgang. Imidlertid flyttes afghanske styrker inn og ut av Faryab, noe som vanskeliggjør sammenlikning over tid fordi ulike afghanske enheter måles. For å måle ANAs evner benyttes tre indikatorer basert på vurderinger av OMLT og norsk etterretning¹⁷. I tillegg ønsker vi å måle hvordan befolkningen ser på ANAs bidrag til sikkerheten.

Indicator	Denominator	Source
ANA non operational area	Km2	PRT
Index for ANA capability	Index	OMLT/ISAF
Index for ANA planning and conduct of own operations	Index	OMLT, PRT
ANA perception index	Index	Survey

¹⁷ Det uklart om denne informasjonen kan gjøres ugradert. Det vil derfor bli vurdert hvordan denne informasjonen kan inkluderes i analysene, alternativt om deler av analysene må gis en gradering.

Afghan National Police capable and trusted

Det afghanske politiet (ANP) er det viktigste og mest synlige organet for indre sikkerhet. Store ressurser settes inn for å videreutvikle politiets organisasjon. For å måle kapabiliteten til ANP søkes vurderinger fra norske *Police Mentoring Team* (PMT) og evt. amerikanske mentorer fra PMT. I tillegg måles befolkningens tillit ved hjelp av spørreundersøkelser.

Indicator	Denominator	Source
Index for ANP capability	Index	PMT, EUPOL
ANP perception index	Index	Survey

Eventual eradication of Poppy Production and crack down on drug trafficking

Afghanistan står for majoriteten av verdens opiumsproduksjon. Det internasjonale samfunnet har derfor identifisert narkotikaproduksjon som en svært sentral utfordring i Afghanistan, og FN poengterer i sine studier at man siden 2007 har sett en klar sammenheng mellom opiumsproduksjon og manglende sikkerhet.¹⁸ Narkotikaproduksjonen ses både i sammenheng med opprørsaktivitet og kriminell aktivitet og bekjempelse av produksjon av narkotika og smugling er derfor viktig for å bedre sikkerheten. Vi har derfor valgt å ta med dette som en egen *outcome* i måleparameterhierarkiet til tross for at FN omtaler Faryab-provinsen som fri for opiumsproduksjon. For å måle dette benyttes FNs system for måling av antall hektar med narkotika.

Indicator	Denominator	Source
# ha of poppy cultivated land area	hectare	ANDS monitoring system, UNAMA

Reduced level of deaths and casualties caused by UXOs

Etter flere tiår med konflikt har omfanget av landminer og blindgjengere (UXO) blitt en viktig trussel mot den generelle sikkerheten til folk flest. Det er derfor viktig å redusere denne trusselen. Endringer i antall kvadratkilometer som er ryddet for UXO er en indikator for fremgang.

Indicator	Denominator	Source
# square meters cleared of UXOs	km ²	UNAMA

Improvement in perceived security

For å få innsikt i hvordan den generelle sikkerhetssituasjonen oppfattes har vi valgt å inkludere andre sikkerhetsmålinger. Disse indikatorene er på mange måter mer direkte knyttet til den overordnede utfordringen *Safe and Secure Environment*, og vurderinger knyttet til dette vil i stor grad også kunne bli påvirket av andre indikatorer. Vi forsøker å inkludere åpne kilder, PRT-ets vurdering, FNs vurderinger og hva befolkningen mener.

¹⁸ I 2007 hadde Afghanistan over 90 % av produksjonen på verdensmarkedet. Spesielt i 2009 og 2010 har produksjonen i Afghanistan gått ned. Dette er til dels på grunn av feilslåtte avlinger, og det er samtidig observert en prisstigning som har kompensert for deler av reduksjonen for produsentene. FN gir ut årlige rapporter om opiumproduksjonen i Afghanistan, se <http://www.unodc.org/unodc/en/drugs/afghan-opium-survey-2010.html>

Indicator	Denominator	Source
Index for security based on open sources	Index	Terrorist researchers assessment, open sources
Index for security assessed by PRT	Index	PRT COM (commander) assessment
UNAMA threat index	Index	UNAMA
Index for perceived security among the population	Index	Survey

Travel safety and freedom of movement

Det er viktig for mennesker i et samfunn å kunne bevege seg fritt uten å frykte for egen sikkerhet. En rekke indikatorer er utviklet for å måle dette.

Indicator	Denominator	Source
# of incidents	#	ANDS monitoring system, UNAMA, PRT
% fearing for own personal safety	%	Survey
% limited by threat UXOs and similar	%	Survey
% limited by threat warning	%	Survey
Anti Afghan Forces freedom of movement	km2	PRT
National and international security forces freedom of movement	km2	PRT
Ratio between number of villages not visited due to security issues and total number of villages in the survey	%	Survey

Trust of international military forces

Tilliten til internasjonale styrker i området er i utgangspunktet mindre interessant for sikkerhets-situasjonen i Faryab, men er svært relevant for norske og utenlandske styrker som opererer i området. Tillit er også viktig for å kunne støtte ANA og ANP. Det kan også være en sammenheng mellom tilliten til afghanske myndigheter (GIROA¹⁹) og deres støttespillere.

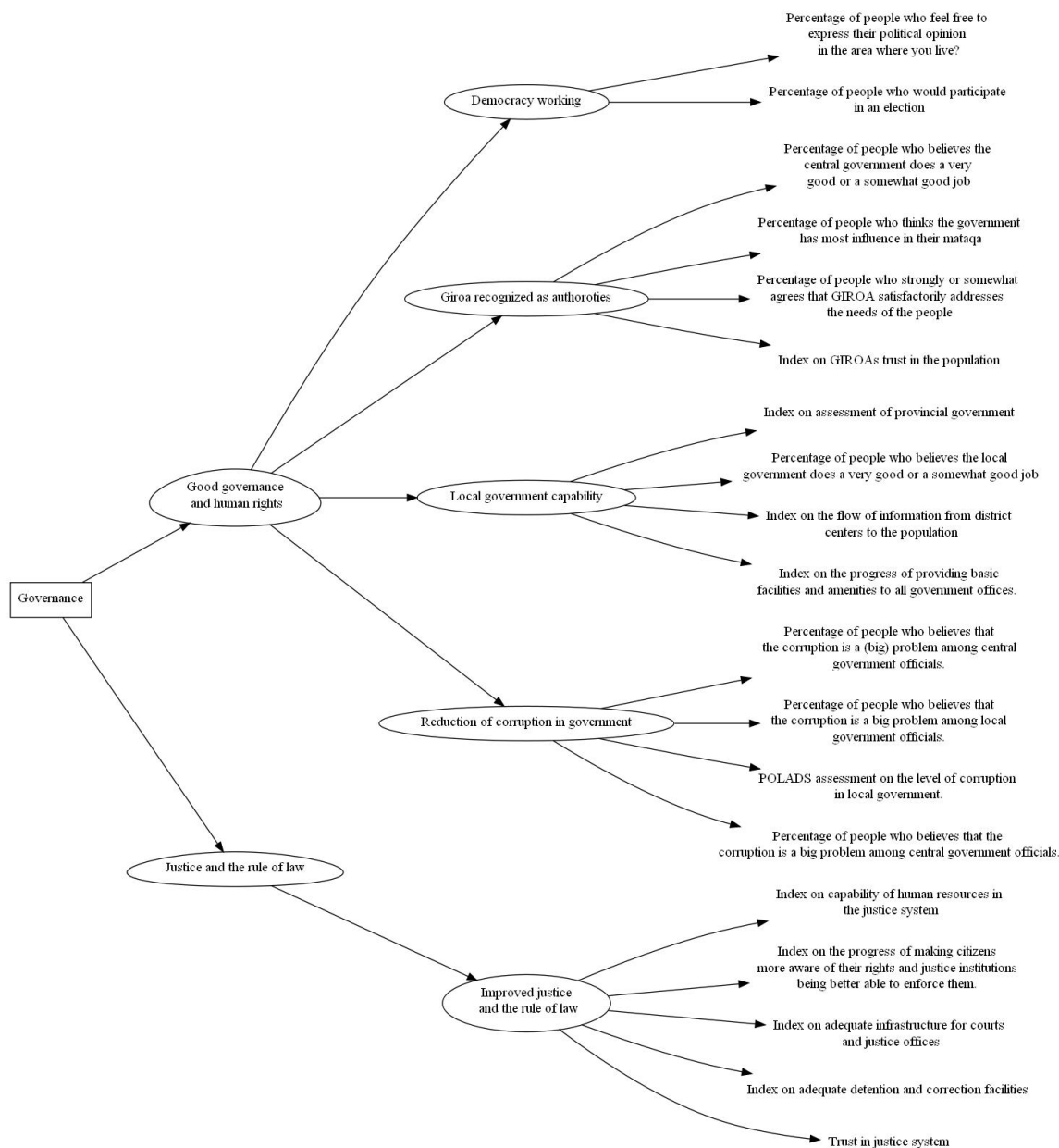
Indicator	Denominator	Source
Trust index on pro-GIROA foreign military forces	Index	Survey

4.2 Governance

Figur 4.3 gir en oversikt over det foreslåtte måleparameterhierarkiet innen operasjonslinjen *Governance* (styresett). Med utgangspunkt i ANDS har vi valgt å dele denne inn i de to kategoriene *Good governance and human rights* og *Justice and the rule of law*, med henholdsvis fire og en tilknyttet *outcome*. Innenfor *Good governance and human rights* er detaljeringsgraden i ANDS for stor for vårt formål, samtidig som en rekke elementer har mindre relevans på provinsnivå. Vi har derfor valgt å utvikle egne *outcomes* på dette området. I denne sammenheng er det viktig å merke seg at ANDS under *Good governance and human rights* har egne *outcomes* med fokus på religion og kvinners rettigheter. Siden vi ikke fant gode målbare indikatorer innenfor disse områdene har vi valgt ikke å inkludere dette i vårt måleparameterhierarki, men vil i stedet gjøre

¹⁹ Government of the Islamic Republic of Afghanistan.

egne analyser med fokus på situasjonen til kvinner med utgangspunkt i resultater fra spørreundersøkelser i Faryab.



Figur 4.3 Måleparameterhierarki for Governance (LoO – Pillar – Outcome – Indicator)

I de videre underavsnittene gis en kort forklaring av hver *outcome*, samt en konkretisering av hvordan vi ser for oss å samle data for de ulike indikatorene.

4.2.1 Good governance and human rights

Under pilaren *Good governance and human rights* er følgende *outcomes* identifisert:

- *GIRoA recognized as authorities*
- *Local government capability*
- *Reduction of corruption in government*
- *Democracy working*

GIRoA recognized as authorities

En sentral del av statsbyggingen er å få befolkningen til å anerkjenne regjeringen i Kabul som høyeste autoritet og dermed hindre skyggestrukturer. Både dekning av behov, innflytelse og følelsen av at regjeringen gjør en god jobb er viktige parametere for å skape tillit til GIROA.

Indicator	Denominator	Source
Percentage of people who believes the central government does a very good or a somewhat good job	%	Survey
Percentage of people who thinks the government has most influence in their mantaga	%	Survey
Percentage of people who strongly or somewhat agrees that GIRoA satisfactorily addresses the needs of the people	%	Survey
Index on GIRoAs trust in the population	Index	POLAD/DEVAD/COM PRT assessment

Local government capability

Som for regjeringsnivået er det viktig at de lovlige, lokale myndigheter fungerer og har tillit. Fremgang på dette området vil være viktig for skape et legitimt lokalt selvstyre. Robuste strukturer kan også hjelpe nasjonale myndigheter med å gjennomføre sin politikk.

Indicator	Denominator	Source
Index on assessment of provincial government	Index	POLAD/DEVAD/COM PRT assessment
Percentage of people who believes the local government does a very good or a somewhat good job	%	Survey
Index on the flow of information from district centers to the population	Index	POLAD/DEVAD/COM PRT assessment
Index on the progress of providing basic facilities and amenities to all government offices	Index	UNAMAs/Nor Civ coordinator assessment

Reduction of corruption in government

Afghanistan regnes som et av de landene i verden som har størst utfordringer med korrupsjon.²⁰ Det internasjonale samfunnet stiller derfor en rekke krav til Afghanske myndigheter som er

²⁰ Afghanistan ligger på delt nest siste plass av de 178 landene Transparency International har vurdert i sin "Corruption Perception Index 2010". Rapporten kan lastes ned på www.transparency.org.

knyttet til å bekjempe korrupsjon. Å redusere korrupsjonen på alle nivåer er viktig både for å skape tillit til systemet og for å redusere urettferdighet og forskjellsbehandling. Reduksjon i korrupsjon fører også til bedre utnyttelse av offentlige midler.

Indicator	Denominator	Source
Percentage of people who believes that the corruption is a (big) problem among central government officials	%	Survey
Percentage of people who believes that the corruption is a (big) problem among local government officials	%	Survey
POLADS assessment on the level of corruption in local government	Index	POLAD
Percentage of people who believes that the corruption is a (big) problem among police officers	%	Survey

Democracy working

Et velfungerende demokrati er en sentral del av statsbyggingen og en forutsetning for at befolkningen skal føle at de har innflytelse. Indikatorene hentes primært fra spørreundersøkelser.

Indicator	Denominator	Source
Percentage of people who feel free to express their political opinion in the area where you live?	%	Survey
Percentage of people who would participate in an election	%	Survey, turnout at elections

4.2.2 Justice and the rule of law

Under pilaren *Justice and the rule of law* er kun én *outcome* identifisert:

- *Improved justice and the rule of law*

Improved justice and the rule of law

Et fungerende rettssystem er like viktig som å ha et fungerende politi. Dette omfatter lovverk, domstoler og fengselsvesen, samt at befolkningen kjenner til egne rettigheter.

Indicator	Denominator	Source
Index on capability of human resources in the justice system	Index	PRT Civ
Index on the progress of making citizens more aware of their rights and justice institutions being better able to enforce them.	Index	PRT Civ/NOR prison advisors/PMT
Index on adequate infrastructure for courts and justice offices	Index	PRT Civ
Index on adequate detention and correction facilities	Index	NOR prison advisors
Trust in justice system	%	Survey

4.3 Development

Operasjonslinjen *Development*²¹ er den største og mest utfordrende, og det er på en del områder her vi ser størst problemer med å hente inn gode data. ANDS er svært fyldig på *Development*, noe som gjør det vanskelig å benytte denne inndelingen for denne studien pga. begrensede ressurser. Vi har benyttet følgende pilarer:

- *Social services and economic sector*
- *Infrastructure*

Under disse har vi laget et sett med *outcomes* som er ment å gjenspeile pilarene i ANDS. Dette er vist i måleparameterhierarkiet for *Development* i figur 4.4.

I de etterfølgende underavsnittene gis en kort forklaring av hvert *outcome*, samt en konkretisering av hvordan vi ser for oss å samle data for de ulike indikatorene.

²¹ Enkelte benytter ofte *Economic Development* på denne operasjonslinjen, men vi velger å følge ANDS.



Figur 4.4 Måleparameterhierarki for Development (LoO – Pillar – Outcome – Indicator)

4.3.1 Infrastructure

Under pilaren *Infrastructure* er to *outcomes* identifisert:

- *Improved infrastructure*
- *Improved agriculture and rural development*

Improved infrastructure

Infrastruktur omfatter veier, strøm, vann og informasjonssystemer. Alle disse elementene er nødvendige i et moderne samfunn. Sammenlikner man det forholdsvis lille utvalget av indikatorer i dette arbeidet med sektorene i ANDS finner vi at elementer fra de fleste sektorene er med, bortsett fra informasjon om utnyttelse av mineraler og andre naturressurser. På et senere tidspunkt vil det være ønskelig å studere infrastrukturutviklingen mer i detalj og eventuelt utvide indikatorliste under.

Indicator	Denominator	Source
Households electrified in urban areas	%	Survey, power grid expansions data
Households electrified in rural areas.	%	Survey, power grid expansions data
Provincial government offices having official web presence	#	FFI
Population access to mobile phones	%	Survey
Index of Post Offices connected to a well functioning communication network and equipped	Index	POLAD
Access to safe drinking water	%	Survey
Km of all weather roads	km	PRT, road expansions data
Level of socioeconomic status (SES-level)	Index	Survey

Den siste indikatoren omhandler det vi kaller sosioøkonomisk status (SES). Dette er en parameter som beskriver det generelle infrastrukturnivået til en husholdning. Infrastrukturen måles fra 1 til 5 der:

- 1 tilsvarer høy kvalitet på veiforbindelsen, tilgang til vann og elektrisitet mer enn 6 dager i uken
- 2 tilsvarer høy kvalitet på veiforbindelsen, tilgang til vann og elektrisitet 4–5 dager i uken
- 3 tilsvarer tilfredsstillende veiforbindelse, tilgang til vann og elektrisitet 1–3 dager i uken
- 4 tilsvarer dårlig vei, tilgang til vann og elektrisitet 1 dag i uken
- 5 tilsvarer dårlig/ingen vei, ingen eller sjelden tilgang til vann og ingen eller sjelden tilgang til elektrisitet

Improved agriculture and rural development

En stor andel av befolkningen i Faryab bor på landsbygda og livnærer seg av landbruk. Utvikling i dette området er derfor viktig for å heve levestandarden. Indikatorene våre omfatter vanning og veisystem. Produksjonsutvikling er et område som ikke er tilstrekkelig godt representert for dette *outcome*-et. Vi vil arbeide videre med å finne egnede indikatorer for dette.

Indicator	Denominator	Source
People having access to irrigation water	%	Survey
Rural roads constructed and rehabilitated	Index	PRT
Villages connected by road to the district centers or major service centers.	Index	PRT/UNAMA
Irrigated areas (agricultural)	Index	PRT/UNAMA
Poppy cultivation ²²	HA	UNODC annual report

4.3.2 Social services and economic sector

Under pilaren *Social services and economic sector* er følgende *outcomes* identifisert (se figur 4.4):

- *Improved education system*
- *Improved health sector*
- *Improved system for handling social protection and refugees*
- *Improved economic governance and private sector development*

Improved education system

Store ressurser er satt inn fra norsk side for å utvikle skole- og utdanningssystemet i Faryab og er derfor særlig viktig for norske myndigheter. Vi har derfor valgt å ha mange indikatorer innenfor dette området. Data på noen av indikatorene under kan hentes fra spørreundersøkelser, men vi er også avhengig av samarbeid med den sivile delen av det norske PRT-et for å innhente vurderinger og offisielle tall.

Indicator	Denominator	Source
Percentage of children having access to schools	%	Survey
Total number of learning spaces (formal/informal)	#	PRT Civ/DEVAD
Ratio of boys and girls enrolled	%	PRT Civ/DEVAD
Ratio of boys and girls in school	%	Survey
No. of (new) school buildings constructed with basic amenities for both male and female	#	PRT Civ/DEVAD
No. of competent teachers (male and female).	#	PRT Civ/DEVAD
No. of competent principals (male and female)	#	PRT Civ/DEVAD
Primary Student/Teacher ratio	#	PRT Civ/DEVAD
Adult Literacy rate	%	Survey

²² Se for øvrig også under Security. Dette er i utgangspunktet mindre relevant i Faryab som regnes for å være en provins uten valmuedyrking i FN's rapporter.

Improved health sector

Helsevesenet er viktig for levestandarden og mye gjøres for å bedre denne sektoren. Vi fokuserer på barnedødelighet og tilgang til og kvalitet på helsetjenester

Index	Denominator	Source
Under 5 mortality rate in Faryab	%	PRT Civ/DEVAD
Quality index on health care services	Index	PRT Civ/DEVAD
Access of health care services and medicines	%	Survey

Improved system for handling social protection and refugees

Fokus er her først og fremst på beskyttelse av befolkningen, noe som omfatter både sikring mot ulykker og kriser og økt velstand og utvikling. Interne flyktninger (*Internally Displaced Persons* – IDP) er et element i dette, men er vanskelig å måle dersom det ikke finnes leire eller liknende. IDP-er er viktigere for Afghanistan som en helhet, og det er derfor ikke noe vi har fokusert på.

Indicator	Denominator	Source
People opinion on development (aid-projects benefitted the community) the last 12 months	%	Survey
Index on system for disaster preparedness and response	Index	PRT Civ/UNAMA
Prosperity index for the region	%	Survey
Expert assessment on prosperity in the province	Index	PRT Civ/UNAMA

Improved economic governance and private sector development

Like viktig som økt velstand er økonomisk styring og utvikling av privat sektor. Økonomisk styring og en mer velutviklet privat sektor vil kunne gi redusert arbeidsledighet og dermed større velstand. Vi forsøker å måle størrelsen på denne pilaren ved å se på antall mennesker som er ansatt i privat firma, og skatteinntekter fra etablerte og registrerte bedrifter.

Indicator	Denominator	Source
Index on the availability of jobs	Index	Survey
% increase in tax revenue from the increased number of formalized firms	Index	PRT Civ

5 Avslutning

Vi har presentert et begrepsapparat og et rammeverk for å kunne vurdere hvordan samfunnet utvikler seg i Faryab, basert på den norske Faryab-strategien og ANDS. Vi har hatt fokus på Faryab, men hierarkiet og indikatorene har i utgangspunktet generell gyldighet også for andre provinser i Afghanistan. Det direkte fokuset på Faryab kommer imidlertid tydelig til uttrykk gjennom datainnsamlingen som i hovedsak vil være avgrenset til provinsen. Unntaket i så måte vil være avgrenset datasamling som grunnlag for komparative analyser og verifikasjon.

Til sammen har det blitt beskrevet 18 *outcomes* målt av 72 indikatorer. Vi tror ikke at dette settet vil gi et komplett bilde av hvordan Faryab utvikler seg. Men vi mener at dette rammeverket sammen med en strukturert prosess som kan følges over tid, vil kunne utgjøre et viktig beslutningsgrunnlag, både på bakken i Afghanistan og på høyere nivåer i Norge. Vi håper også at resultatene fra slike framdriftsvurderinger kan bidra til å skape en opplyst debatt om en viktig utfordring for Forsvaret og norske myndigheter.

Referanseliste

- [1] Mathinussen Elin, Rutledal Frode, Eggereide Bård og Hennem Alf Christian, *Faryab survey, Wave 1*, FFI-rapport 2010/02511, 2010.
- [2] Mathinussen Elin, Rutledal Frode, Eggereide Bård og Hennem Alf Christian, *Faryab survey, Wave 2*, FFI-rapport 2010/02530, 2010.
- [3] MNE 6, *Handbook for Joint Force Commanders: Assessing progress in environments involving irregular adversaries*, 2010.
- [4] Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet, *Strategi for helhetlig norsk sivil og militær innsats i Faryab-provinsen i Afghanistan*, 2009.
- [5] Afghan National Development Strategy (ANDS), 2006.
- [6] OECD Development Assistance Committee, *Guidance on evaluating conflict prevention and peacebuilding activities*, 2008.
- [7] Kristin M.Haugevik og Benjamin de Carvalho, *Civil-Military Cooperation in Multinational and Interagency Operations*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI), 2007.
- [8] Trevor Howard og Nichola Picken, *Code of Best Practice for the Use of Measures of Effectiveness (MoE) to Support Campaign Assessment*, DSTL/CR14304 V2.1, 2008.
- [9] Senter for statlig økonomistyring, Mål- og resultatstyring i staten: En veileder i resultatmåling, 2010.
- [10] NATO, AAP-6, NATO Glossary of terms and definitions.
- [11] NATO, Comprehensive Operations Planning Directive (trial version), 2010.
- [12] Forsvarsstaben, *Forsvarets fellesoperative doktrine*, 2007.
- [13] Tore Nyhamar (Editor), *Utfordringer og strategi i freds- og stabiliseringsoperasjoner*, 1 ed. 2010.
- [14] Cedric de Coning, Helge Lurås, Niels Nagelhus Schia og Ståle Ulriksen, *Norway's Whole-of-Government Approach and its Engagement with Afghanistan*, Security in Practice 8, 2009.
- [15] Faryab Province, Provincial development plan, 2007.
- [16] Report to Congress, *Report on Progress Toward Security and Stability in Afghansitan*, 2008.
- [17] Elin Marthinussen, Bård Eggereide, Frode Rutledal og Alf Christian Hennem, *Progress Assessment in a Multinational Operation – a Norwegian Perspective*, 2010.

Forkortelser

ABP	Afghan Border Police
ANA	Afghan National Army
ANDS	Afghan National Development Strategy
ANP	Afghan National Police
ANTILOPE	Analystøtte til militære operasjoner (FFI-prosjekt 1122)
Civ	Civilian
COM	Commander
DEVAD	Development Advisor
EUPOL	European Union Police Mission (in Afghanistan)
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FFOD	Forsvarets fellesoperative doktrine
FN	Forente nasjoner
GIRoA	Government of the Islamic Republic of Afghanistan
HA	Hectar
IDP	Internally Displaced Person
ISAF	International Stabilisation Assistance Force
JD	Justis- og politidepartementet
LoO	Lines of Operation
MNE	Multinational Experiment
MoE	Measure of Effectiveness
MoP	Measure of Performance
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NOR	Norge
NUPI	Norsk utenrikspolitisk institutt
OECD	The Organisation for Economic Co-operation and Development
OEDC DAC	OECD Development Assistance Committee
OMLT	Operational Mentor and Liaison Team
PDP	Provincial Development Plan
PMT	Police Mentoring Team
POLAD	Political Advisor
POLO	Police Officer
PRT	Provincial Reconstruction Team
PSD	Private Sector Development
RBM	Results Based Management
SES	Socioeconomic status
TIC	Troops in contact
UD	Utenriksdepartementet
UNAMA	United Nations Assistance Mission in Afghanistan
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UXO	Unexploded ordnance

Appendix A

Progress assessments in multinational operations – a Norwegian perspective

Progress Assessment in a Multinational Operation – a Norwegian Perspective –

Elin Marthinussen, Bård Eggereide, Frode Rutledal and Alf Christian Hennem
Analysis Division, Norwegian Defence Research Establishment (FFI)

Abstract

This paper presents the development of a framework and methodology for progress assessments in the Faryab province in Afghanistan. The framework includes definitions and terminology, a system model, processes, tools and resources. To provide an understanding of the context, a short description of the international community's commitment in Afghanistan and the Norwegian contribution in Faryab is included in the paper.

Following the events of September 11, 2001, the International Security Assistance Force (ISAF) was created in accordance with the Bonn Conference in December the same year. As part of this commitment Norway has since 2005 been lead nation for the Provincial Reconstruction Team (PRT) in the Faryab province in north-western Afghanistan. The PRT is part of the UN-mandated ISAF operation and is a civilian-military, multinational unit. The Norwegian Defence Research Establishment (FFI) has deployed operational analysts to the PRT since 2008.

A strategy for the Norwegian contribution in the Faryab province was established in 2009 by the Norwegian government, and sets out guidelines for both the civilian and military Norwegian efforts in this area. Based on the Norwegian Faryab strategy and the Afghan National Development Strategy (ANDS) progress assessments related to both civilian and military objectives can be carried out. The assessments can provide a more shared situational understanding and may lead to adjustments of the Norwegian effort. In order to do this, there is a need to establish an assessment framework adapted to the national requirements.

1. Introduction

A strategy for the Norwegian contribution in the Faryab province, Afghanistan, was established in 2009 by the Norwegian government, and sets out guidelines for both the civilian and military Norwegian efforts in this area. In order to track the progress in Faryab, there is a need to establish an assessment framework and methodology adapted to the national requirements.

This paper presents the development of such a framework and methodology for progress assessments in the Faryab province. The framework of the assessment includes:

- 1) Terminology and definitions
- 2) Conceptual model of the system
- 3) Description of the assessment process and tools
- 4) Organisation

It is recognised that the assessment methodology described by the framework might change as the process matures. In order to provide an understanding of the context, a short description of the international community's commitment in Afghanistan and the Norwegian contribution in Faryab is included in the paper.

This work is done within a project at the Norwegian Defence Research Establishment (FFI) which provides analytical support to military operations.¹ The purpose of the project is to improve the ability and pace in the decision making-process during planning and execution of military operations. As part of this project, FFI has deployed operational analysts with Norwegian troops to Afghanistan since late 2008. One of the main tasks for the analysts is to assess the campaign and progress in the area of responsibility.

2. Background

Following the events of September 11, 2001, the International Security Assistance Force (ISAF) was created in accordance with the Bonn Conference in December the same year.² This is an UN-mandated force which supports the Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA) in order to provide a secure environment for sustainable stability. ISAF has been under NATO command since 2003 and is today part of a three-way partnership with GIROA and the United Nations Assistance Mission in Afghanistan (UNAMA)³.

As part of ISAF's effort, joint military-civilian Provincial Reconstruction Teams (PRTs) are set up at provincial level in Afghanistan. The PRTs' goal is to pave the way for a gradual transition from an environment where international military forces are necessary to an environment in which Afghan national and sub-national government institutions are soundly established and fully functioning, with PRTs in turn becoming unnecessary.⁴

The PRT concept is *a joint, integrated military-civilian organisation, staffed and supported by ISAF member countries, operating at the provincial level within Afghanistan*.⁵ The military elements of PRTs are national contributions to ISAF and fall under ISAF's command. The civilian elements of PRTs are generally drawn from national government ministries and international organisations and remain under national direction.

¹ FFI project 1122, Analysis support to military operations (ANTILOPE).

² In the Bonn Agreement of December 2001, the international community agreed to support a transitional Afghan government in the development of Afghanistan towards the Millennium Development Goals. This political agreement was renewed and updated in the Afghanistan Compact in 2006. The Afghan National Development Strategy (ANDS) sets the strategic priorities and mechanisms to reach the Millennium Development Goals.

³ UNAMA is mandated to *...manage all UN humanitarian relief, recovery, reconstruction and development activities in coordination with the International community*.

⁴ From the Charter of the Provincial Reconstruction Team (PRT), Executive Steering Committee, 02 December 2004 (Revised 3 August 06 / December 08). The PRT Executive Steering Committee is an ambassadorial level committee chaired by the Afghan Interior Ministry with representation from all PRT contributing nations and ISAF.

⁵ The concept was launched in connection with the expansion of ISAF's mandate to cover the whole of Afghanistan in contrast to in and around Kabul as originally stated. ISAF PRT Handbook, Edition 4, www.unamagroups.org/PRTHandbookEdition4.doc.

There are 27 PRTs in Afghanistan, with 14 different lead nations.⁶ This has resulted in a variety of organisations in terms of the functions and resources available, where each PRT has its own recognisable national features.⁷

3. A small nation in a multinational operation

As part of NATO's commitment in Afghanistan, Norway has since 2005 been lead nation for a PRT in the Faryab province.⁸ Small nations, such as Norway, usually act as contributors within multinational units with larger nations in lead. Thus, Norway has had little experience of being the lead nation of a unit such as PRT Meymaneh.

The Norwegian led PRT (PRT Meymaneh) is a multinational unit and consists of a small civilian component and a relatively large military component – about 400 personnel all in all. Its mission statement reads as follows:

*As directed by Regional Command North and co-ordinated with national authorities, PRT Meymaneh will assist Government of Afghanistan in Faryab province in building security, governance and promote development in order to establish a safe and well governed Afghanistan.*⁹

Although the statement includes both military and civilian objectives there is a strong emphasis on making clear and distinct boundaries between the civilian and military contributions. In general, the security is handled by the military component, the civilian component is responsible for development and reconstruction, while both components contribute in building the official Afghan structures.

Figure 1 gives an illustration of relevant command relations in PRT Meymaneh, as well as important coordination processes. The large rectangle illustrates the key players in theatre (Afghanistan), and within this the ISAF chain of command is emphasised. The Norwegian government coordinates the effort in Afghanistan through the “Afghanistan forum”, where the Secretaries of State from involved ministries meet regularly.

Figure 1 illustrates the formal distinction between the military and civilian components of the PRT, with the civilian component being outside the ISAF chain of command. The civilian component has a direct command relation to Norway (Ministry of Foreign Affairs – MFA) via the embassy in Kabul. In the national military chain of command, there is a national contingent commander (NCC) with a coordinating responsibility for Norwegian military resources in theatre. This figure is only a sketch intended to illustrate the different actors and main principles.

⁶ As of 16 April 2010.

⁷ For a discussion, see e.g. Oskari Eronen, “PRT Models in Afghanistan, Approaches to Civil-Military Integration”, in CMC Finland Civilian Crisis Management Studies 1: 5/2008.

⁸ The Faryab province has an estimated population of almost 1 million inhabitants, is in excess of 20 000 km² (almost the size of Israel) and is considered as one of the poorest provinces in Afghanistan.

⁹ Royal Norwegian Embassy in Kabul, http://www.norway.org.af/News_and_events/prt/faryab1/.

There is no easy solution to assess the situation and progress in a non-conventional conflict, not least in the context of multinational and interagency operations with an emphasis on civil-military cooperation. Various assessments have been carried out in Afghanistan by different organisations, with different methods and objectives, and with varying continuity.

ISAF is probably one of the organisations that puts most effort into this type of assessments. Assessing the campaign and progress in the Afghan society has been, and still is, an important task at the ISAF HQ level. Two challenges of these assessments are the continuity of the analyses due to personnel rotations (contingents) and information sharing with civilian partners, national and international, due to the classification of the assessments.

PRTs throughout Afghanistan play an important role in the data collection for the ISAF HQ assessment. Even though this information is relevant on the provincial level, PRT Meymaneh has not utilised it for systematic and comprehensive progress assessment. One of the reasons for this is the lack of an assessment function in the PRT. In addition, some of the requests for data from the operational level are found to be uncollectible and/or of limited value at the tactical level.

Progress assessments have not been practised on a regular basis in the Norwegian Defence. However, in December 2008 Norway deployed the first operational analyst to join PRT Meymaneh HQ.¹¹ One of the main tasks for the operational analyst is to carry out comprehensive progress assessments in Faryab province. Taking into account the desired effects and goals on both the civilian and the military side, the assessments can provide a more shared situational understanding. This awareness may lead to adjustments of the Norwegian effort.

With an operational analyst integrated in PRT Meymaneh HQ and the Norwegian Faryab strategy in place, there is now an opportunity to improve synergies between analysis on a tactical level in Afghanistan and on the national operational/strategic level in Norway. In order to do this, there is a need to establish an assessment framework adapted to national requirements.

5. Terminology and definitions

For our purpose it is important that the assessment itself and the results can be utilised in support of both military and civilian decision making processes. The terminology, therefore, needs to be:

- clearly defined,
- not more complex than necessary, and
- compatible with both military and civilian existing terminology and approaches to assessment in a conflict environment

Being a defence organisation in a small nation we would generally aim at using agreed standardised NATO terminology and approaches as a starting point for assessment. However, on this topic no accepted and endorsed set of definitions has been produced by NATO and it can be argued that there still exist inconsistencies/ambiguities in the proposed terminology used in NATO. This necessarily implies that it is not ideally suited for use in a civil-military

¹¹ The position is adopted by the Norwegian Defence Research Establishment (FFI) and is filled by one scientist at a time for 6 months rotations (same rotation as the PRT). The operational analyst is part of the military staff.

context. As a consequence, we have investigated an opposite approach, i.e. is there civilian terminology that is more appropriate to use as a theoretical basis, and then relate military approaches to this.

Generally, it is found that much of the activities/processes/terms related to evaluation and assessment (both military and civilian) are based on (or related to) principles from Results Based Management (RBM).¹² However, while there are a number of terms in use, there are no commonly accepted definitions. This promotes confusion when working across multi-disciplinary groups and when presenting results.¹³

The OECD DAC (The Development Assistance Committee)¹⁴ has tried to address the variations in use of terminology through the development of a common “Glossary of key terms in evaluation and Results Based Management”,¹⁵ which is further developed and applied through the OECD DAC “Guidance on evaluating conflict prevention and peace building activities”. This terminology and these principles are transferable also to the military context, and as such provides a useful basis although it needs to be coupled with key terminology used by the military. It is also useful that the OECD DAC terminology is generally more consistent with the terminology used in ANDS as the effort in Afghanistan needs to be in line with the implementation of this strategy (see Chapter 3).

When discussing the terminology, it is important to recognise the nuances between the terms evaluation and monitoring (as frequently used by civilian agencies) and the term assessment (frequently used by the military).

In the table below, the OECD definitions for monitoring and evaluation are coupled with the NATO working definition for assessment (the term evaluation is not defined in this context).¹⁶

¹² OECD DAC “Guidance on evaluating conflict prevention and peace building activities” describes *Results-based management (RBM) as an approach to management that integrates strategies, stakeholders, resources and measurements metrics to improve decision-making, transparency, and accountability. RBM essentially requires that planners and implementers carefully articulate performance and outcome indicators.*

¹³ A comparison and discussion on the variations in terminology and operational terms between various organisations (and also within them) can be found in “*Civil-Military Cooperation in Multinational and Interagency Operations.*”, Haugevik and de Carvalho, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) 2007. See also “*Code of Best Practice for the Use of Measures of Effectiveness (MoE) to Support Campaign Assessment*”, Trevor Howard, Nichola Picken, Dstl/CR14304 V2.1, 2008.

¹⁴ The Development Assistance Committee (DAC) is the principal body through which the OECD deals with issues related to co-operation with developing countries, www.oecd.org/dac.

¹⁵ OECD DAC 2002.

¹⁶ Traditionally the term assessment and evaluation has been related to the process of approving and certifying that a military capability meets the defined standard (in order to be operational, combat ready or similar). In the context of military forces, the hierarchical relationship in logical sequence is: assessment, analysis, evaluation, validation, and certification (AAP-6, NATO Glossary of terms and definitions).

- Evaluation: the structured process of examining activities, capabilities and performance against defined standards or criteria
- Assessment: The process of estimating the capabilities and performance of organizations, individuals, materiel or systems.

Table 1: A comparison of assessment terminology.

OECD DAC definitions		Associated NATO (working) definitions	
Monitoring	A continuing function that uses systematic collection of data on specified indicators to provide management and the main stakeholders of an intervention with information regarding the use of allocated funds, the extent of progress, the likely achievement of objectives and the obstacles that stand in the way of improved performance.	The function that enables the measurement of progress and results of operations in a military context, and the subsequent development of conclusions and recommendations that support decision making.	Assessment
Evaluation	Evaluation refers to the process of determining merit, worth or value of an activity, policy or program. It consists in the systematic and objective assessment of an on-going or completed project, programme or policy, its design, implementation and results.		
Indicator	Quantitative or qualitative factor or variable that provides a simple and reliable means to measure achievement, to reflect the changes connected to an intervention, or to help assess the performance of a development actor.	A criterion used to evaluate how a systems's behavior or capabilities have been affected by actions – "Are we doing the right things".	Measure of Effectiveness (MOE)
		A criterion used to evaluate accomplishment of (own) force actions – "Are we doing things right".	Measure of Performance (MOP)

The key take away from this is that the current definition of assessment is probably more comparable with the definition of monitoring. Although it can easily be argued that the term assessment is meant to cover aspects of both monitoring *and* evaluation, not least as an assessment is meant to incorporate both objective and subjective measurements through a combined analysis of MOEs and MOPs. When reaching this conclusion, it is important to notice that the OECD DAC guidelines emphasises that *it is important to differentiate between monitoring, which is an ongoing subjective internal process of collecting information in order to provide feedback on an activity's progress, and evaluation, which is typically an external and independent review or assessment of an on-going or completed activity.*

However, we find that the principles in the OECD DAC evaluation framework are generally applicable also for monitoring and assessment. For our purpose, an assessment can include both monitoring and evaluation, but is generally done as an internal process, emphasising a mixed method approach for data collection. For metrics,¹⁷ we use the term indicators, while recognising that this can be split into MOEs and MOPs as required.

¹⁷ Metric(s) is the terminology adopted to describe any measure(s) relating to the determining, assessment and analysis of factors that may be used, in conjunction with other information, to provide advice on the overall level

In order to understand differences in terminology, it is also worth noticing that where the OECD DAC guidelines is developed for evaluation purposes, the military terminology to a larger extent has been developed for planning purposes. This is important because the two approaches have different characteristics:

- (Military) planning is a top-down approach. It is *objective oriented*, i.e. based on hierarchical decomposition of aims and objectives, deductions of actions and tasks, and assigning troops to tasks/actions.
- An evaluation is more of a bottom-up approach.¹⁸ A main characteristic is that it is *result oriented*, with establishment of logical result chains for causal sequences in an intervention that begins with inputs and activities, moving through processes/activities, outputs, outcomes and impacts that may be expected to occur over a period of time. Use of result chains is illustrated in Table 2, which depicts a sample flow chart for work in security system reform. This example is also useful to get a better understanding of the terms utilised.

Table 2: Illustration of result chain for security system reform.¹⁹

Inputs →	Processes/Activities →	Outputs →	Outcomes →	→ Impacts
Measure the resources a programme uses: • Personnel • Equipment • Funds	Measure the activities a programme undertakes: • Public education • Training programmes • Institutional dialogue	Measure the result of the activities: • Police trained • Paralegal support established • Court user committees established	Measure the consequences of the programme: • Improved police performance • Available legal advice • Reduced prison overcrowding	The ultimate achievement for the wider community: • More effective and responsive security system that delivers justice and safety to local people

In Table 3, we have coupled the central definitions in the OECD DAC results chain with the most relevant (to some extent working) definitions used by NATO. This comparison and coupling of definitions is an important part of our terminology as we need to be able to use all the mentioned definitions.

In this table, the definitions are grouped in three categories; Input & Activity, Results and Aim & Objectives. It should be noticed that the text in italic refers to terms that don't have a formalised role in the respective processes. On the OECD DAC side this refers to the actual use of the term *Objectives* as part of the result chain. This is presumably only a practical consequence of the fact that the emphasis is on the results, and relating this to objectives will be done as part of the actual analysis. On the military planning side, there is still quite a bit of confusion regarding the practical implementation of effects-thinking (the term Effect). Our understanding is that the term Effect in military planning and assessment in principle is meant to cover the entire Result-part (Output, Outcome, Impact) in the OECD DAC framework, as illustrated in Table 3. As such, the granularity provided by the OECD DAC framework provides is useful.

of mission success. Trevor Howard, Nichola Picken, "Code of Best Practice for the Use of Measures of Effectiveness (MoE) to Support Campaign Assessment", Dstl/CR14304 V2.1, 2008.

¹⁸ An evaluation is in itself a top-down driven process, i.e. it is initiated from decision makers.

¹⁹ OECD DAC "Guidance on evaluating conflict prevention and peace building activities".

Table 3: A comparison of relevant definitions for assessment

	OECD DAC definitions		Associated NATO working definitions	
Aim & Objectives	Goal	The higher order objective to which a development intervention is intended to contribute	The approved set of required conditions within the engagement space that defines an acceptable concluding situation to be attained at the end of a strategic engagement.	End state
	Objectives	<i>The intended physical, financial, institutional, social, environmental, or other results to which a project or programme is expected to contribute.</i>	A clearly defined and attainable goal to be achieved in order to establish conditions required to achieve a higher objective and/or the desired end state.	Objectives
			A specified sustainable system state necessary for the successful achievement of an operational objective	Decisive Condition
Results	Impact	Positive or negative, primary and secondary effects produced by an intervention, directly or indirectly, intended or unintended. Results that lie beyond immediate outcomes or sphere of an intervention and influence the intensity, shape or likelihood of a conflict.	<i>A change in the behavioural or physical state of a system (or system elements), that results from one or more actions, or other causes.</i>	Effect
	Outcome	The likely or achieved short-term and medium-term effects of an intervention's outputs.		
	Output	The products, capital goods and services which result from a conflict prevention and peace building intervention.		
Input & Activity	Activity	Actions taken or work performed through which inputs, such as funds, technical assistance and other types of resources are mobilised to produce specific outputs.	The process of engaging any instrument at each level in the in the engagement space in order to create (a) specific effect(s) in support of an objective.	Action
	Input	The financial, human, and material resources used for the development intervention.	The available resources	Resources

6. Conceptual model of the system

Progress assessments look at how the society (system) develops over time and if possible, how the intervention contributes to and affects this development. Figure 2 shows a simple representation of an intervention and its influence on the society. The complexity of non-conventional conflicts, involving a large number of actors affecting or being affected, makes it hard to identify the relation between the input/output and change of state in the society. In our case, it is of special interest to find the causal relation between the Norwegian effort in Faryab and the change of state in this province.

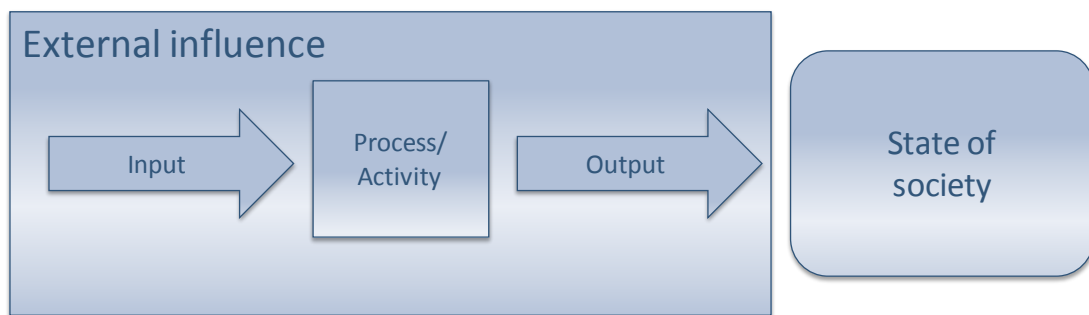


Figure 2: Intervention and its influence on the state of society.

To be able to assess the state of the society, a set of indicators, i , have to be established. In our case, these are called a state vector, S_t measured at time t :

$$S_t = [i_{1,t}, i_{2,t}, i_{3,t}, \dots, i_{n,t}]$$

It is not feasible to include and measure all the dimensions of a society. The indicator set is therefore limited to the most relevant aspects.

The indicators are weighted in accordance to their relevance and importance in the achievement of the objectives and goals in the society. The weights can be described as a weight matrix, W , with a row for each of the lines of operation; security, governance and development:

$$W = \begin{bmatrix} W_{sec,1} & W_{sec,2} & \dots & W_{sec,n} \\ W_{gov,1} & W_{gov,2} & \dots & W_{gov,n} \\ W_{dev,1} & W_{dev,2} & \dots & W_{dev,n} \end{bmatrix}$$

By weighting the indicators, the main effort of the intervention can easily be prioritised in agreement with the weights. In addition, W can be used in an aggregation of the indicators for a higher level assessment. This will give the decision maker an overview of the situation without going into all indicators. An example of this is given in Figure 3, where the state of the society at time t , S_t , is weighted by matrix W . The example gives an aggregated state for security, governance and development.

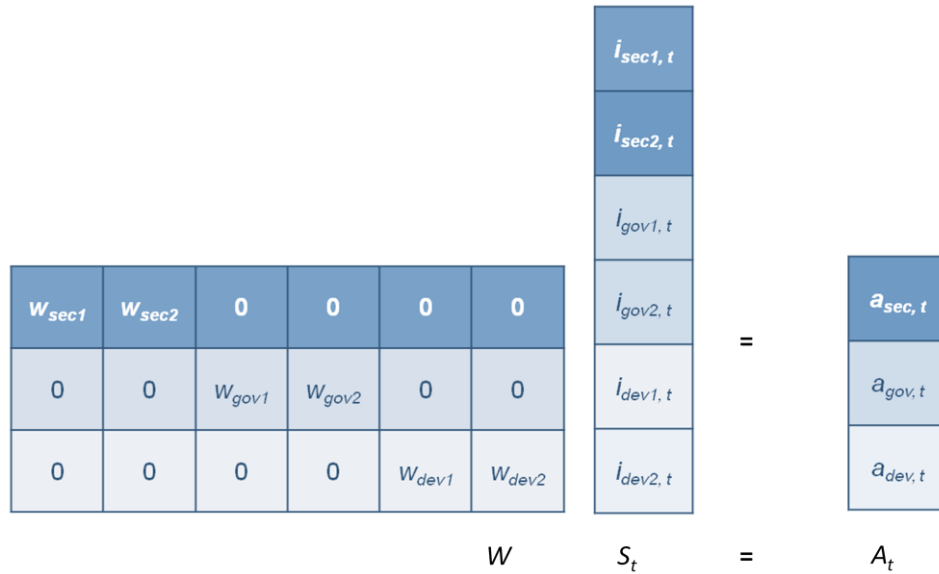


Figure 3: The weight matrix (W) multiplied with the state vector (S_t) gives an aggregated state at time t (A_t).

It is necessary to define a state vector that describes the believed desired state of the society. That is, the state of the society when the objectives and goals are achieved. This vector is called: $S_{desired}$. In military terms, the desired state corresponds to the End State (see Chapter 5). The End State can be presented as a state, but is often broken down into a set of objectives and/or decisive conditions.

The change in the society needed to reach the desired End State, $\Delta_{desired}$, can be described with the state vectors as:

$$\Delta_{desired} = S_{desired} - S_t$$

This desired change is described by the desired outcomes/impacts inflicted by the intervention amongst others. This is shown in Figure 4.

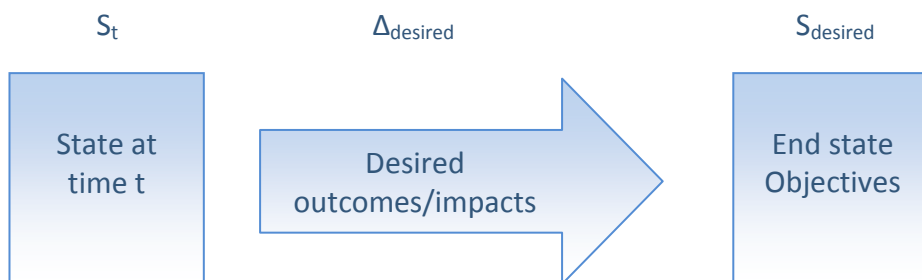


Figure 4: Desired change of state in a society.

We also need to define a baseline. This will be the benchmark to measure the change of state. Usually, the first assessment at $t = 0$ is used as the baseline state vector; S_0 .

The advantage of defining a system model in this manner, is that the complexity of the system (society) does not have to be included. The assessment does not have to make assumptions on

causalities in the system. On the other hand, this is also a disadvantage: Since the model does not provide information on the causalities in the system, it is difficult, without any additional analyses, to detect the causality of the changes of state and thereby make adaptations of the efforts in accordance to these society changes.

7. Description of the assessment process and tools

The process of assessing the Norwegian effort and the progress in the Faryab province is described beneath in four main steps (Figure 5). In short, the method is to break down the desired goals and objectives into a goal achievement hierarchy with associated indicators that can state the degree of achievement.

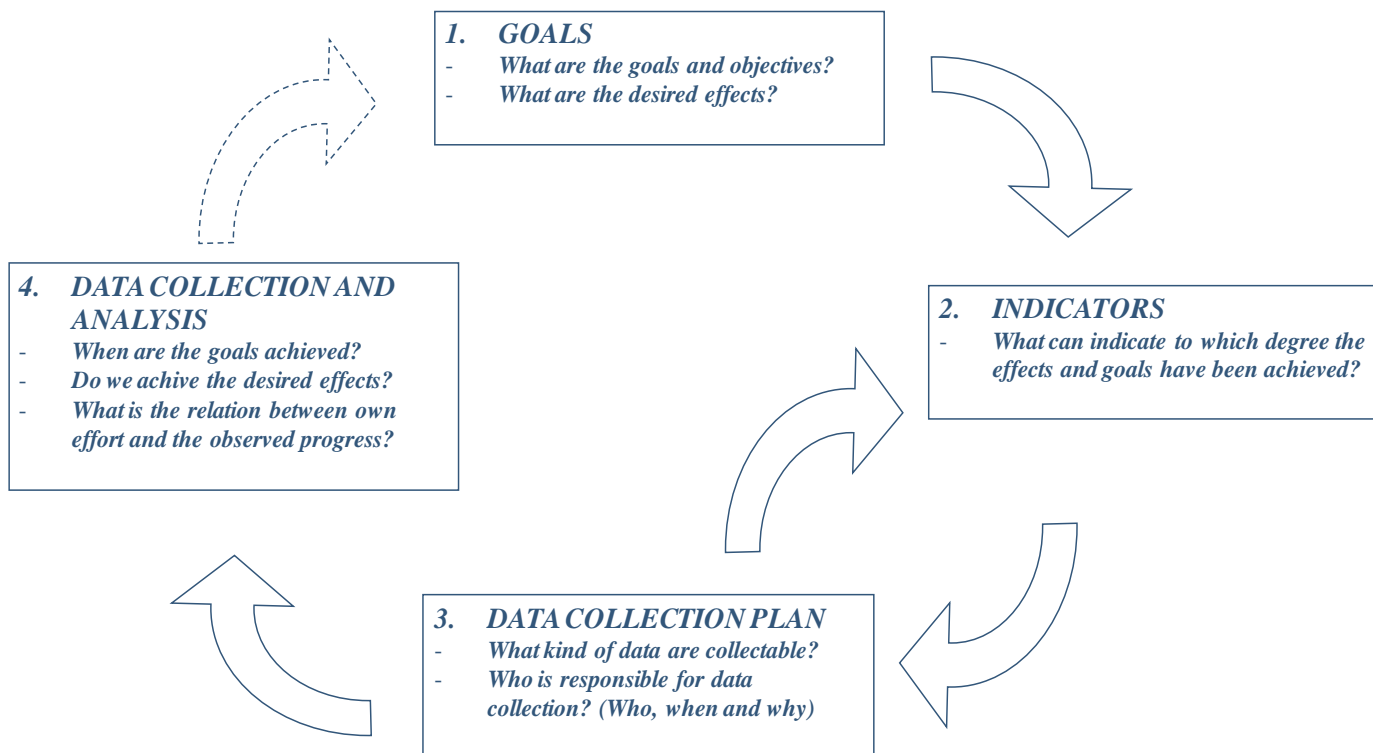


Figure 5: Four steps in the assessment process.

1. Desired effects and goals

First of all, we need to identify the desired effects and goals to be achieved in Faryab. These are found in the Norwegian Faryab strategy and in the Afghan's own strategy ANDS.

2. Indicators

After the deduction of desired effects and goals, we have to establish relevant indicators for each effect and goal (in order to assess the achievement of these). The indicators will ultimately reveal a status of the situation and/or a trend (or lack of one).

The indicators have to be well defined and observable. They may be quantitatively and/or qualitatively measured.

3. Data collection plan

When the indicators are established, a data collection plan is needed in order to get the appropriate data. In addition, the responsibility for the collection must be assigned.

The collection plan has a feedback to step 2 – establishing the indicators. If there is no possibility for collecting the needed information on one or more indicators, they have to be reviewed and changed to fit the information accessibility.

4. Data collection and analysis

The final step is to collect and analyse the data. The analysis has the purpose to give the status and to unveil if the progress is in accordance to the plan. Do we achieve the desired effects? When are the goals achieved? What is the relation between the effort and the observed progress?

In a military (operational analysis) context, doing an assessment basically implies assessing two things:

1. How well are we doing the things (tasks, activities, actions etc) we are supposed to do?
2. How is the situation developing, i.e. to what extent are we making progress?

Ideally, it will be preferable to establish some level of causality (cause and effect) between the two, not least if a significant trend has been recorded. This requires a mixed method approach, utilising a combination of qualitative and quantitative techniques.

The Faryab strategy has been analysed to identify the goals and objectives the Norwegian Government wants to achieve with its contribution in the province. The main goal of the Norwegian engagement “is to support the Afghan authorities in their responsibility to ensure stability, security and development”. These main objectives (stability, security and development) are superior and hard to assess without breaking them down into more defined sub effects and objectives. Such elements need to be deduced from the strategy, but this is not a trivial process. Therefore, several other strategies have been analysed and compared to the Norwegian Faryab strategy.

The ANDS is a comprehensive strategy developed by the Afghans as a tool to reach the Millennium Development Goals defined by the Millennium Summit September 2000.²⁰ An advantage with the ANDS is that it provides a clear, well defined goal hierarchy with defined indicators for Afghanistan. It is structured into Lines of operation (LoP), pillars and sectors. And each Line of operation has been defined with goals, challenges, targets and priorities (see Figure 6). ANDS is therefore a good starting point for assessment of the progress. On the other hand, the indicators are developed for a national level and are not easily transferable to the provincial level in Faryab.

²⁰ Afghanistan did not participate at the Millennium Summit September 2000 but endorsed the Millennium Development Goals in 2004. The Afghans identified their biggest problem as lack of security and therefore added an 8th goal: Enhance Security.

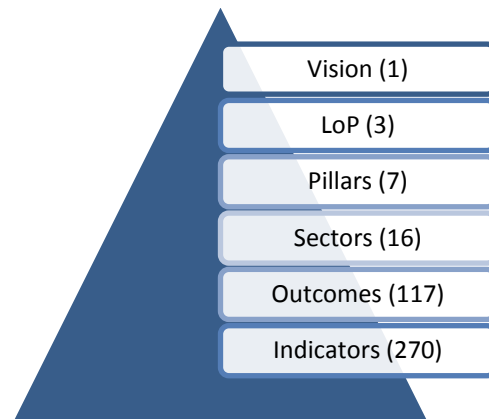


Figure 6: Afghanistan National Development Strategy (ANDS) structure

In our study, the decomposition of the desired goals follows ISAF's three lines of operation:

- Security
- Governance
- Development

This is also in line with ANDS which has *Security*, *Governance* and *Social and economic development* as its lines of operation, see Figure 7.

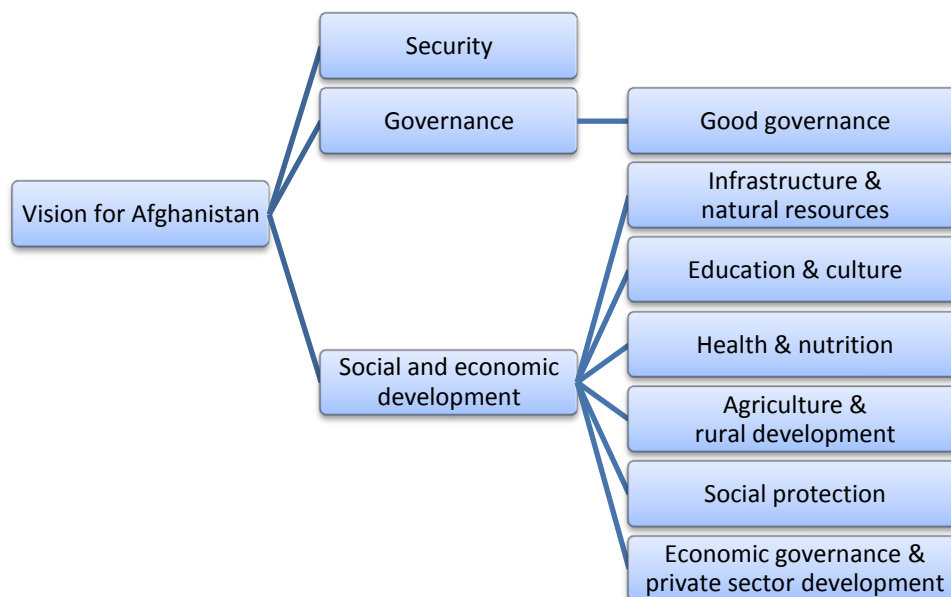


Figure 7: Afghanistan National Development Strategy (ANDS) decomposition

The tools that will be used in this study are first and foremost data management systems. Such systems will for instance store the pillars, sectors, outcomes and indicators in a hierarchical structure. This way, keeping track of the information needed and the data sources is much easier. In addition, databases are useful tools for storing the data collected and to start carrying out the analysis.

Based on the decomposition of the desired goals, the indicators and the data collection plan are developed. The information required to do the analysis are collected from several different

sources, and a good management system for data is essential to carry out the analysis. In order to facilitate data collection and sharing of data a database is developed. The objectives with the development of this database is, amongst others, to store all information in the same place, help facilitate information sharing, and formalise the roles and responsibilities relating to data collection. It is also arranged for interaction with geographic information systems to visualise the data. The database can easily be expanded to incorporate data from external sources.

8. Organisation

Executing assessments will require different types of expertise. To utilise the knowledge in theatre and the situational awareness in field, it is important to have analysts deployed with the troops and at headquarters. Norway has, since December 2008, had one operational analyst deployed with the PRT Meymaneh HQ.

In support of the operational analyst in field, the Norwegian Defence Research Establishment (FFI) provides reach back. This is carried out through a reach back team sited at FFI via weekly phone conferences and e-mail. In this manner, the analyst has access to all the fields of research at the institute, e.g. anthropology and security policy. The lack of situational awareness is the biggest challenge regarding reach back.

The information required for the assessments are collected through the operational analyst in Meymaneh and other products/information available. The data collected through PRT Meymaneh includes data from both the civilian and military component, while open sources like UN, Asia Foundation and BBC provide for instance results from surveys conducted in Afghanistan. Since our aim is to keep the analysis unclassified, the information and products collected need to be so too. An advantage in dealing with unclassified data is that information sharing becomes easier.

9. Concluding remarks / The way ahead

Assessments on the effort and progress in a society are needed in order to track the progress and value of an intervention. The purpose is to build an understanding of the situation in order to act and to do the right things.

Progress assessments have not been practised on a regular basis in the Norwegian Defence. With an operational analyst integrated in PRT Meymaneh HQ and the Norwegian Faryab strategy in place, there is now an opportunity to improve synergies between analysis on a tactical level in Afghanistan and on the national operational/strategic level in Norway. In order to do this, there is a need to establish an assessment framework adapted to national requirements. The framework includes definitions and terminology, a system model, processes, tools and resources.

The terminology, used in the assessment, needs to be transferable to both a military and a civilian context. We have chosen to use a combination of the OECD DAC terminology and the military planning terminology. This coupling of the terminology is important as we need to be able to use all the definitions. The advantage is that it is consistent with the terminology used in ANDS and civilian agencies, and can also easily be recognised by the military.

We have chosen to model the system (society) without taking the causality of input and impact into account. The advantage of this is the simplicity of the model, but on the other hand, this is also a disadvantage: It is difficult, without any additional analyses, to detect the cause of the state change and thereby make adaptations of the efforts in accordance to these changes in the society.

So far, we have identified the goals and broken them down into indicators (step 1 and 2 in the four step process, Chapter 7). The collection planning process is ongoing, and the way ahead is to collect data and carry out analyses.

There is already a vast amount of available information and ongoing research on Afghanistan, including Faryab. Data for assessment is, however, largely collected from a national perspective and/or with very limited continuity. Therefore, FFI, together with PRT Meymaneh, is developing a comprehensive survey to be carried out twice a year throughout the Faryab province. This will provide a continuous and long term data collection.

The survey includes a mix of questions from different other surveys conducted in Afghanistan on a national level and own developed questions adjusted to the progress assessment information requirements in Faryab. The first results from the survey are expected in May 2010.

References

Eronen, O (2008), “PRT Models in Afghanistan, Approaches to Civil-Military Integration”, in CMC Finland Civilian Crisis Management Studies, Volume 1: Number 5/2008.

Government of Afghanistan (2008), “Afghanistan National Development Strategy”.

Government of Afghanistan and the international community, “The Afghanistan Compact”, agreed upon at the London Conference 31 January – 1 February 2006.

Haugevik, K. and B. de Carvalho (2007), “Civil-Military Cooperation in Multinational and Interagency Operations”, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) 2007.

Howard, T. and N. Picken, “Code of Best Practice for the Use of Measures of Effectiveness (MoE) to Support Campaign Assessment”, Dstl/CR14304 V2.1, 2008.

International Security Assistance Force (2009), “ISAF PRT Handbook, Edition 4”.

Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defence and Ministry of Justice and the Police (2009), “A Strategy for Comprehensive Norwegian Civilian and Military Efforts in Faryab, Afghanistan”, May 2009.

NATO, “AAP-6, NATO Glossary of terms and definitions”

OECD DAC Working party on Aid Evaluation (2002), “Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management”.

OECD DAC (2008), “Guidance on evaluating conflict prevention and peace building activities”.

PRT Executive Steering Committee (2008), “Charter of the Provincial Reconstruction Team (PRT), Executive Steering Committee”, 02 December 2004 (Revised 3 August 06 / December 08).