

Svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo

**Maria Broberg Wulff
Karin Ströberg**

**Enheten för humanitärt
bistånd och
konfliktförebyggande**

Svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo

**Maria Broberg Wulff
Karin Ströberg**

Sida Evaluation 01/10

**Enheten för humanitärt
bistånd och
konfliktförebyggande**

This report is part of *Sida Evaluation*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

Reports may be *ordered* from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 795 23 44
Telefax: (+46) (0)8 760 58 95
E-mail: info@sida.se,

Reports are also available to *download* at:

<http://www.sida.se/evaluation>

Authors: Maria Broberg Wulff, Karin Ströberg.

The views and interpretations expressed in this report are the authors and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 01/10
Commissioned by Sida, Enheten för humanitärt bistånd

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 2001-0672
Date of Final Report: April 2001
Printed in Stockholm, Sweden 2001
ISBN 91-586-8804-8
ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: S-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9
E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Sammanfattning

Den första svenska bataljonen kom till Kosovo i oktober 1999. Inom dess uppgifter har ingått att garantera säkerheten för de boende, men även att genomföra humanitära insatser som stöd till civilbefolkningen. Ett ramavtal på 1.5 miljoner kronor undertecknades mellan Sida och SWEDINT i februari 2000 som gav den svenska bataljonen bidrag för att genomföra småskaliga humanitära insatser. Det är dessa insatser som utvärderas här.

De intervjuade företrädarna från mottagarlandet (byrådsföreträdare, etc) säger sig vara mycket nöjda med bataljonens humanitära insatser. Samverkansorganen (UNMIK, Medicos del Mundo och Scandinavian House) är också nöjda med bataljonens insatser. Bataljonens kompetens och resurser bör således kunna utnyttjas för den här typen av insatser.

Rapporten innehåller rekommendationer på hur en förlängning av ramavtalet mellan Sida och Försvarsmakten kan utformas för att klargöra deras roller samt för att underlätta den administrativa hanteringen av bidraget.

Vidare väcker denna utvärdering frågor rörande utvecklingen av fortsatt civil-militär samverkan. Det är viktigt att Sida och FM skapar former för en kontinuerlig dialog. Ett viktigt steg i denna riktning vore utarbetande av ett gemensamt policydokument om hur de skall agera tillsammans vid utlandsinsatser.



Conclusion

The first Swedish battalion (SWEBAT) arrived in Kosovo in October 1999. Their main undertaking has been to guarantee the security for the local population, but also to provide them with humanitarian relief. Sida and SWEDINT signed a general agreement containing 1.5 million SEK in February 2000 – money that SWEBAT was to use when accomplishing small-scale humanitarian operations. This report is an evaluation of these small-scale operations.

Those interviewed from the receiver country (village representatives etc.) were all very satisfied with SWEBAT's humanitarian operations and so were the co-ordinating organisations, such as UNMIK, Médicos del Mundo and Scandinavian House. Our conclusion is that SWEBAT's competence and resources have been well used and suited to these kinds of operations. The battalion should therefore as we see it be used for similar operation in the future.

The report contains recommendations on how the general agreement between Sida and the military authorities could be continued in order to clarify their respective roles. In addition there are recommendations on how to make the administrative work of the funding easier.

Furthermore, this evaluation raises new questions concerning the further development of the civil-military co-operation (CIMIC – CMO) between the parties. It is important that Sida and the military authorities create a continuous dialogue. A step in this direction would be the preparation of a common policy document, on how to act together in operations abroad.

Förord

Sida har givit FOI i uppdrag att göra en utvärdering av de humanitära insatser den svenska bataljonen har genomfört med Sidamedel under år 2000. Studien ”Utvärdering av civila insatser i Kosovo – Svenska bataljonen” påbörjades februari 2001.

I studiearbetet har Maria Broberg Wulff (projektledare), Karin Ströberg och Jan Knoph deltagit.

Vi vill tacka följande personer för att de har ställt upp för intervjuer och lämnat värdefullt underlagsmaterial till vårt uppdrag: Kjell Anderssen (Scandinavian House); Maria Salazar (Médicos del Mundo – MDM Spain); Natacha Andonovska, Marco Donati och Karen Smith (UNMIK); Blagoje Filic, (Röda Korset lokalt Laplje Selo), Xhemajl Gerbeshe (Byrådsrepresentant Ajvalija), Novica Marcovic (Röda Korset lokalt Gracanica), Gligori Sojanovic (Rektor för Kralj-Milutin skola); Jovica Zivic (Byrepresentant Laplje Selo); major Jonas Alberoth (Enhetschef S5 KS01, numera UD-representant i Pristina); kapten Stig B. Ek (S5 KS02), överstelöjtnant Jörgen Forsberg (Stabschef KS03), major Johan Huovinen (Enhetschef S5 KS03), major Anders Johansson (OPL/J7) överstelöjtnant Jan Larsson (Bataljonschef KS03), kapten Alexander Reuter (S5 KS03), kommendörkapten Lennart Stenberg (Chef för OPL/J9) och kapten Thomas Wigström (S5 KS03); kapten Juha Hakala, (Ställföreträdande enhetschef S5 finländska bataljonen), Major McRoe (Kompanichef brittiska brigaden) och Frederik Frisell (Sida).

Stort tack även till major Tomas Abrahamsson för praktiskt stöd inför vår resa till Kosovo och till KS03 och i första hand till samverkanssektionen (S5) för trevligt motagande, hjälp med kontakter med byrepresentanter och olika organisationer, samt med transporter och tolkhjälp.

Pär Eriksson har varit projektets kvalitetssäkrare. Han har bidragit till att ge kompletterande synpunkter på våra texter och vidgat vårt perspektiv på problemet civil-militär samverkan. Anders Eriksson och Birgitta Lewerentz har pekat på behov av förklaringar. Jan Henningsson har lämnat synpunkter på faktadelen i rapporten och Petter Wulff har hjälpt att strama åt våra texter. Alla dessa FOI-ter tackas för sina bidrag.

Maria E. Broberg Wulff

Projektledare

Innehållsförteckning

1.	KFOR-insatsens bakgrund	1
1.1	Studiens syfte, arbetssätt och avgränsningar	1
2.	Sida-projektens utformning och genomförande	6
2.1	Hur identifierades behoven?	6
2.2	Bataljonens kapacitet och kompetens	7
2.3	Samarbete och koordinering av insatserna	8
2.4	Projektens direkta och indirekta nytta	10
3.	Synpunkter på ramavtalet, samt bataljonens och Sidas roll	11
4.	Andra militära enheters arbetssätt i Kosovo	13
5.	Rekommendationer	15
5.1	Fortsatt Kosovostöd	15
5.2	Civil-militär samverkan på sikt	16
5.3	Förslag på fortsatt studie	16
	Referenser	17
Bilaga 1	Genomförda intervjuer och fältbesök	18
Bilaga 2	Uppdragsbeskrivning för Utvärdering av Sidas stöd till svenska bataljonen i Kosovo 1999–2001	20

1. KFOR-insatsens bakgrund

Kosovo är statsrättsligt en del av den federala republiken Jugoslavien. Republiken omfattar idag bara en del av vad den var fram till 1990-talets början. Under 1990-talet har således Slovenien, Kroatien, Bosnien-Hercegovina och Makedonien bildat egna stater. Kvar inom Jugoslavien finns för närvarande bara delstaterna Serbien (där Kosovo ligger) och Montenegro.

Albanerna har varit den största befolkningsgruppen i Kosovo, där de utgjort ca 80% av befolkningen, med serberna som största minoritet. Ser man till Serbien eller Jugoslavien som helhet är däremot Kosovoalbanerna en minoritet.

När motsättningarna under 1990-talet stegrades i Kosovo engagerade sig omvärlden i att skapa en lösning vilken ledde fram till det s.k. Rambouillet-avtalet i början av 1999.¹ När den serbiska/jugoslaviska sidan vägrade att skriva under avtalet, så verkställde NATO sina hot och inledde flygbombningar mot landet. Bekämpningen riktade sig såväl mot Kosovo som andra delar av Jugoslavien. Efter mer än två månaders flyganfall accepterade den jugoslaviska presidenten Milosevic fredsvillkoren i juni 1999.

Det internationella samfundet hade tidigare engagerat sig i Bosnien där bl.a. en svensk bataljon stationerades under 1995–99. Två veckor efter krigsslutet i Kosovo fattade regeringen beslut om att Sverige skulle delta med trupp i den internationella styrkan Kfor (Kosovo Force) som, enligt beslut i FN:s säkerhetsråd, skulle övervaka områdets återgång till stabila fredsförhållanden. I oktober 1999 kunde den första svenska Kfor-bataljonen inleda sin verksamhet i Kosovo.²

Det har fram till april 2001 funnits tre svenska bataljoner i Kosovo (KS01, KS02 och KS03). Den fjärde bataljonen anlände i maj 2001. Bataljonens främsta uppgift har varit att garantera säkerheten för de boende, men har även inkluderat mer humanitära insatser, eller ”stöd till civilbefolkningen”.

Under december 1999 lämnade den dåvarande bataljonen i Kosovo en ansökan till Sida om medel för humanitära insatser. Ett ramavtal på 1.5 miljoner SEK utformades i februari 2000 och undertecknades av Sida och SWEDINT, som ursprungligen kom att gälla under perioden 15 februari – 15 juni 2000 men som har förlängts vid två tillfällen.³ Den senaste gången förlängdes det fram till 31 december 2000.

1.1 Studiens syfte, arbetssätt och avgränsningar

FOI fick i mars 2001 i uppdrag att göra en utvärdering av hur SWEBAT har utfört och koordinerat de Sida-finansierade insatserna. Utvärderingen innehåller följande moment:

1. Beskriva resultaten av ramavtalets projekt.
2. Undersöka hur mottagarna bedömt projekten.
3. Belysa bataljonens Sida-finansierade insatser i relation till övriga humanitära insatser bataljonen genomför (ej Sida-finansierade).
4. Belysa hur bataljonen har koordinerat sina insatser med andra aktörers/myndigheters humanitära insatser.

¹ Magnusson (1999) har på svenska behandlat ”avtalet” och processen kring det.

² Granholm (2000) har kritiskt granskat den svenska beslutsprocessen under perioden juni–oktober 1999

³ Avtalstexten finns i Sida ref: 1999–005531

5. Ta fram preliminära rekommendationer för om Sida bör fortsätta finansiera humanitära insatser via svenska militära förband och om en fortsättning i Kosovo bedöms vara lämplig.
6. Ta fram rekommendationer för hur samarbetet i så fall bör utvecklas.
7. Belysa hur andra militära förband, som verkar inom svenska bataljonens område, arbetar med humanitära insatser.
8. Att belysa bataljonens Sida-finansierade insatser i relation till den övergripande humanitära situationen i Kosovo.

Sidas önskemål att få bataljonens Sida-finansierade insatser ställda i relation till den övergripande humanitära situationen i Kosovo (punkt 8 ovan) har bara kunnat beaktas marginellt. Anledningen till detta är att en geografisk uppdelning av ansvarområden av effektivitetsskäl har skett mellan de militära styrkorna från de olika länder som verkat inom provinsen. Bataljonen har således inte kunnat välja inom vilket område den skulle genomföra humanitära insatser.

Utvärderingen har baserats på platsbesök i Kosovo och samtal med företrädare från de tre Kosovo-bataljonerna i Sverige (KS02) och i Kosovo (KS01 och KS03) samt från Operativa Insatsledningen (OPIL). Vidare har intervjuer genomförts i Kosovo med företrädare från byar som berörts av Sida-projekten; med företrädare från Médicos del Mundo (MDM Spain)⁴, Scandinavian House (i Pristina) och United Nations Interim Administration in Kosovo (UNMIK). Även företrädare från samverkanssektionen i FINBAT⁵ och företrädare från det brittiska kompaniet i den svenska bataljonens område har intervjuats. Slutligen har företrädare från Sida intervjuats i Sverige. En sammanställning av intervjupersoner och besöken finns i bilaga 1.

Samtalen har förts i form av djupintervjuer, som har pågått i en till två timmar. Vanligen har två projektmedarbetare intervjuat en organisationsrepresentant.

Vi har delat in de intervjuade personerna i fem kategorier: a) mottagare av insatserna, b) samverkansorgan, c) uppdragsgivare, d) verkställare och e) andra bataljoner (verkställare).

- a) I kategorin mottagare av insatsen ingår företrädare från byarna:
Ajvalija och Laplje Selo (5 personer).
- b) I kategorin samverkansorgan ingår företrädare från:
MDM Spain (1 person)
Scandinavian House⁶ (1 person)
UNMIK (3 personer)
- c) I kategorin uppdragsgivare ingår företrädare från
Sida (1 person)
- d) I kategorin verkställare ingår företrädare från:
KS01, KS02 och KS03 (7 personer)
OPIL (2 personer)

⁴ "Doctors of the World", inte att förväxla med "Läkare utan gränser". <http://www.dowusa.org/Projects/Kosovo.html>

⁵ Denna sektion ansvarar för civil-militär samverkan hos den finländska bataljonen.

⁶ Godkänd av UNMIK som en NGO i juni 2000. Organisationen är registrerad med namn och förkortas till Scandinavian House. Organisationen mål är att ha öppna forum för alla etniska grupper som finns i Kosovo.

- e) I kategorin andra bataljoner ingår företrädare från:
Finländska bataljonen FINBAT (1 person)
Brittiska kompaniet (1 person)

Utvärderingen har också baserats på skriftlig dokumentation avseende: underlag för beslut om insatser, ramavtal, slutrapporter från utförare m. m. Utkast till rapporten har sedan skickats för synpunkter till intervjuade personer inom kategorin uppdragsgivare och verkställare.

Innan granskningen av Sidaprojekten presenteras kan det vara lämpligt att notera några organisatoriska förutsättningar för den svenska bataljonens humanitära insatser i Kosovo:

- Försvarsmakten (FM) har sedan 90-talets början genomfört ett antal omorganiseringar. Den senaste omorganiseringen genomfördes under den period som ramavtalet mellan Sida och FM/SWEDINT gällde, d v s mellan februari och december 2000. SWEDINT:s roll i internationella insatser förändrades då genom tillkomsten av den Operativa Insatsledningen (OPIL). Detta har påverkat rollfördelningen i det kontrakt som skrevs. Exempelvis har det saknats tydlighet vad gäller var Sidas dialogpart/kontaktperson inom FM finns. Detta har enligt intervjuade från både SWEBAT och Sida lett till oklarheter som bl.a. resulterat i att förlängning av avtalet inte söktes i tid.
- En annan organisatorisk förutsättning som kan noteras är Sidas ”Riktlinjer för rambidrag till svenska enskilda organisationer för smärre humanitära insatser”⁷. Där talas det om enklare uppbyggnadsarbete, vilket motsvarar det som svenska bataljonen gjort i Kosovo. Men i riktlinjedokumentet kopplas uppbyggnadsarbete till naturkatastrofer. Formuleringarna täcker därför inte riktigt situationen i Kosovo.
- Sida har ett lokalkontor i Pristina med personal som handlägger bistånd som ges till Kosovo; dock inte FM:s insatser.

De förutsättningar som har gällt för verkställarorganisationen, d v s SWEBAT i Kosovo är följande:

- Kosovo är indelat i fem geografiska områden och inom var och en av dessa finns en brigad som ansvarar för befolkningens säkerhet enligt följande:

MNB (C) = Storbritannien

MNB (N) = Frankrike

MNB (W) = Italien

MNB (E) = USA

MNB (S) = Tyskland.

Den svenska bataljonen ansvarar för ett område inom det som kallas Multinational Brigade Central MNB (C), där Storbritanniens brigad finns (se figur 1)⁸. Inom detta brigadområde opererar också de norska och finländska bataljonerna (NORBAT respektive FINBAT).

⁷ Diariennr. 1999-005614.

⁸ Geografisk ansvarsuppdelening har också använts för de civila organisationer (offentliga och NGO:s) som arbetat i Kosovo.

Figur 1. Svenska bataljonens ansvarsområde. (Kartan är hämtad från SWEDINT:s Kosovo information på www.swedint.mil.se).



- Var och en av de svenska bataljoner som fram till april 2001 deltagit (KS01, KS02, KS03) har omfattats av ca 750 personer. En del av personalen har civil yrkesbakgrund (t ex lärare och förare av tyngre fordon).
- Inom bataljonerna finns vidare en sektion för civil-militär samverkan (CIMIC⁹) kallad för S5. I S5 har det ingått 5–6 personer både med civilyrkesbakgrund (reservofficerare) och yrkesmilitärer. Man har vid valet av personer som skall ingå i S5 tagit hänsyn till yrkesbakgrund och ålder. Medlemmarna i S5 har också fått särskild utbildning (1 vecka teoretisk utbildning med bl. a. Sidas medverkan samt övningar). Inom bataljonens fyra kompanier finns dessutom två s.k. samverkansofficerare utsedda som ansvarar för koordineringen av CIMIC-uppgifter mellan kompaniet och S5. Sammanlagt har det inom KS03 funnits 14 personer som arbetat med CIMIC-uppgifter.
- De svenska bataljonerna har varit i Kosovo under vardera sex månaders tid.
- I sin kontakt med civilbefolkningen använder den svenska bataljonen sig av egna militära tolkar, men man har också anlitat lokala civila tolkar.¹⁰

Förutsättningar för Kfor och UNMIK:s insatser:

- Uppdraget i Kosovo liknar inte något tidigare FN-uppdrag. Vid inledningen av missionen fanns inga fungerande samhällsfunktioner i området, men i och med FN:s ingripande har Kosovo enligt bedömare gjorts till ett internationellt protektorat¹¹ där Kfor ansvarar för befolkningens säkerhet

⁹ CIMIC är en förkortning av Civil Military Co-ordination, dvs. samverkan mellan det civila och det militära i operationer. Ibland används även termen Civil Military Operations (CMO).

¹⁰ Enligt två intervjuade från två samverkansorganisationer är tillgång till tolk för lokala kontakter ingen självklarhet i dessa sammanhang.

¹¹ *Att verka för Fred*, SOU 2000:74, bilaga 5, "Närbilder från en fredfrämjande insats – Samverkan och civil-militärt samarbete i Kosovo"

och UNMIK för uppbyggandet av en civil administrativ struktur. UNMIK har bl a ansvarat för att val har hållits och för att utbildning av poliser samt att inrättandet av ett rättsväsen genomförts.¹²

- Slutligen bör det noteras att UNMIK:s personal kom till Kosovo efter att Kfor-styrkorna anlät. UNMIK hade exempelvis inget lokalkontor i Gracanica (en del av SWEBAT:s område) förrän sommaren 2000.¹³ Detta var ca. åtta månader efter det att KS01 (första svenska bataljonen) kommit till Kosovo, vilket kan förklara varför UNMIK oftast får förlita sig till SWEBAT:s information om lokalbefolkningens behov.

Sju småskaliga humanitära projekt har godkänts av Sida under ramavtalet och fem av dessa har genomförts med Sida-medel (se tabell 1.1.).

Tabell 1.1 Småskaliga humanitära projekt som Sida beslutade att finansiera under år 2000.

Projekt	Beslut	Genomförd
Vårdcentral Mramor	Mars 2000	Genomförd utan Sida-medel
Vårdcentral Marevc-Vitija	Maj 2000	25 juli 2000/16 okt.
Skola Kralj Milutin (renov.)	Juni 2000	20 juli 2000
Skola Kralj Milutin (vatten)	Juni 2000	8 sep. 2000
Vårdcentral Kecekoll	Juni-2000	28 juli 2000
Ved till minoriteter	Sept. 2000	13 december 2000
Fotbollsplan Kisnica	Sept. 2000	Ej genomförd

Vattenpumpen till vårdcentralen i Mramor ingick i ett större renoveringsprojekt som MDM ansvarade för. I samband med den ekonomiska revisionen vid projektets avslutning konstaterades att det inom projektet fanns tillräcklig med pengar/reservmedel för inköp av vattenpumpen¹⁴. Pumpen betalades således inte med Sida-medel.

Den planerade fotbollsplanen i Kisnica har inte iordningställts. Projektförslaget initierades av Childrens Aid Direct (CAD), men genomfördes aldrig då man gjorde bedömningen att förutsättningar för att planen skulle kunna användas "multietniskt" för tillfället inte fanns, vilket var ett grundkrav för att pengarna skulle erhållas. Detta är den bedömning som den ansvariga för uppdraget inom SWEBAT framförde vid en intervju.¹⁵ Sida-medel som godkändes för renoveringen av omklädningsrummen vid fotbollsplanen har således inte använts.

I fortsättningen kommer fokus i beskrivningarna att ligga på de fem genomförda projekten.

¹² Två komponenter i FN:s resolution 1244

¹³ Under de första månader under år 2001 fanns det 20 anställda på UNMIK:s kontor i Gracanica, enligt en intervjuad.

¹⁴ Uppgifterna framfördes vid två intervjuer: dels med intervjuade från MDM (ansvarig organisation för utbyggnad av vårdcentralen) dels med den ansvariga för Sida-projekten hos SWEBAT under KS02.

¹⁵ Albanernas invändningar för att låta serber använda planen och vice versa var bl. a. rädsla för att den andra parten skulle minera fotbollsplanen då de visste att motparten skulle träna eller spela match. Under resan till Kosovo som vi i studiegruppen genomförde besökte vi området. Fotbollsplanen var inhägnad och dörren till ingången var låst medan en albansk vakt bevakade området.

2. Sida-projektens utformning och genomförande

I detta kapitel redovisas översiktligt vilka projekt som bataljonen genomfört för Sidas räkning.

Den svenska bataljonen fick som nämnts en viss del av Kosovo att verka inom. Där genomfördes projekten som beskrivs i tabell 2.1 nedan.

Tabell 2.1 De småskaliga humanitära insatser som finansierats av Sida

Projekt Sida stöd	Projektbeskrivning bataljonen	Uppgift för Kostnad	Omfattning/
Vårdcentral Marevc-Vitija	Nya rör, ihopkoppling vattenförsörjning.	Genomf/Grävning och dragning av rör	3 050 DM
Vårdcentral Kecekoll	Renovering, installation av vattenpump, mm.	Beställa/bygg-entreprenör (Mabetex)	15 630 DM
Skola Kralj Milutin (restaurering)	Restaurering av klassrum (golv, väggar, mm.)	Beställa/lokal entrepr. (Milija Popovic)	74 640 DM
Skola Kralj Milutin (vatten)	Dragning av rör och vattenförsörjning till toaletter.	Beställa/lokal entrepr. (Milija Popovic)	9 640 DM
Ved till minoriteter	Inköp (och distribution) av ved ¹⁶	Beställa+genomföra transportstöd	180 000 DM

2.1 Hur identifierades behoven?

Behov av respektive projekt har identifierats enligt följande:

Vårdcentral Marevc-Vitija

Via informella kontakter med NGO:s presenteras av och till önskemål om bataljonens medverkan vid olika projekt. Médicos del Mundo (MDM), Scandinavian House, Childrens Aid Direct och Moder Teresa var alla aktiva inom bataljonens område. I detta fall bad MDM om bataljonens stöd för att få i ordning vårdcentralen. MDM har ansvarat för återuppbyggnaden av vårdcentraler i svenska bataljonens område.

Vårdcentral Kecekoll

Renoveringen av vårdcentralen i Kecekoll tilldelades bataljonen i samband med de veckomöten som bataljonen haft med civila aktörer inom området (företrädare för UNMIK, byrå och NGO:s).¹⁷

Skola Kralj Milutin

Brigadstaben pekade ut skolan, som ligger i svenska bataljonens område, som ett viktigt objekt som behövde renoveras. Efter samordningsdiskussioner med UNICEF¹⁸ tog bataljonen på sig ansvaret för renoveringen av klassrum och inrättandet av toaletterum.

¹⁶ Bataljonen har själva bekostat distributionen, d v s transportkostnader, planering och arbetskraft.

¹⁷ Mötena har fått en annan karaktär nu när UNMIK:s företrädare finns på plats i Gracanica.

¹⁸ Ansvarig organisation för att renovera skolorna i Kosovo.

Ved till minoriteter

Befolkningens behov av ved för att klara vintern var väl känt bland de civila aktörerna inom området, enligt Intervjuade från samverkansorgan, samt andra bataljoner. Scandinavian House arbetade sedan tillsammans med Finska kyrkan, lokala Röda Korset, FINBAT och NORBAT för att närmare identifiera befolkningens behov av ved, samt klara av vedinköp och distributionen av detsamma.

De svenska bataljonerna har således via formella och informella kontakter med civila aktörer inom området identifierat insatser, samtidigt som man också utbytt information om de humanitära behoven med andra militära förband. Prioritering av insatser har framför allt skett i de veckomöten som har ägt rum mellan bataljonen och civila aktörer.

Intervjuade företrädare från samverkansorganisationer har påpekat att bataljonen är den som har den bästa kunskapen om behoven inom området dels för att den var först på plats och dels för att den i sina uppgifter (patrullering, personkontakter, briefing mm.) arbetar väldigt befolkningsnära.

2.2 Bataljonens kapacitet och kompetens

Ett av de önskemål Sida haft, är att ta reda på hur man vid utformningen av projektet tagit hänsyn till bataljonens kapacitet och kompetens att genomföra humanitära insatser.

Det avtal som undertecknades mellan Sida och Försvarsmakten har karaktären av ett pilotprojekt. I avtalskonstruktionen har man således tagit hänsyn till att bataljonen skall få "växa in i uppgiften". Stöd och överblick har skapats genom en lokal förankring. Det skall en lokal UNHCR-företrädare godkänna förslagen till insatser innan Sida-handläggaren tar ställning. Detta förfaringssätt sågs positivt av en intervjuad från bataljonen. Enligt honom *"kändes det bra att det fanns flera som stod för besluten"*.¹⁹

Fyra av de fem genomförda projekten slutfördes inom ett par månader. Vedansaffning och -distribution av veden tog något längre tid men avklarades innan vintern. Det har således funnits kapacitet att genomföra insatserna i tid.

Bataljonen har haft tillgång till vägmaskiner, transportfordon och sambandsutrustning. I två av de fem insatserna (grävning av rör till vattenförsörjning i vårdcentralen i Marevc-Vitija och vid transport av ved till minoriteter) har bataljonen aktivt deltagit vid genomförandet. I de övriga tre insatserna (samt delvis i vedprojektet) har bataljonen beställt insatser av andra, dvs lagt ut uppdragen på lokala entreprenörer (se tabell 2.1).

Då expertis har saknats inom bataljonen har man anlitat sådan. Exempelvis anlidades en vvs-expert från UNICEF för att klara av installationen av vattenledningen till vårdcentralen i Kecekoll.

Vid våra besök hos vårdcentralerna i Marevc-Vitija och i Kecekoll samt hos Kralj Milutin-skolan kunde vi konstatera att det pågick normal verksamhet i lokalerna. Vatten-installationerna fungerade och lokalerna såg fräscha ut. Intervjuade från berörda organisationer (representant från MDM och rektorn från skolan) var mycket nöjda med insatserna. Vid vedprojektet kunde man, enligt en intervjuad representant från ett samordningsorgan, kanske ha anlitat en annan samverkanspartner, men med tanke på säkerhetsaspekterna kring vedtransporterna, så var det den bästa möjliga lösningen under rådande omständigheter.²⁰ Ingen annan organisation än Kfor tycks heller ha haft kapaciteten och

¹⁹ Den intervjuade CIMIC-företrädaren från FINBAT var också positiv till att den finländska UD-representanten i Pristina granskade deras ansökningar om medel till humanitära projekt innan medlen kunde användas.

²⁰ Ved som kan köpas (och som är godkänd att användas) finns i de norra delarna av Kosovo. Inköp kräver således att man har goda kunskaper om marknaden. Att transportera veden vidare till bataljonens område kräver speciella transporter för att hindra att veden stjäls.

viljan att genomföra vedprojektet som gjorts i samarbete med NORBAT och FINBAT. Var och en av bataljonerna har stått för kostnaderna för inköp och distribution inom det egna området. Det har beskrivits som en ”mardröm” av intervjuade, eftersom involverade parter har mött både missnöje och spända situationer bland befolkningen trots att man försökt hjälpa till.

Problemen har främst handlat om fördelningen av veden. Vissa hävdar att det skulle ha varit bättre om man från början hade avgjort vilka familjer som var i mer behov än andra. Dock insåg man ganska snart att det skulle uppstå motsättningar om exempelvis ved endast skulle skänkas till den serbiska befolkningen inom ett område, eftersom behovet av ved ansågs vara stort oavsett om man var alban, serb eller rom. Vidare skulle en sådan utvärdering av behov ta lång tid och man skulle riskera att den eller de personer i byn som avgjorde behoven skulle lockas till s.k. ”svågerpolitik”, dvs. ge mer ved till släkt och vänner, samt till personer med samma etniska bakgrund, snarare än att se till de verkliga behoven. Bataljonen valde att distribuera samma mängd ved, om än lite mindre per person, till samtliga familjer inom behovsområdet.

En intervjuad från ett samverkansorgan beskriver sin syn på bataljonens kompetens enligt följande. *”Under de här månaderna har vi konstaterat de goda förberedelser som de professionella från SWEBAT har gjort för ett humanitärt uppdrag av den här typen”.*

Flera intervjuade från mottagarna och samordningsorganen påpekade också SWEBAT:s breda professionella bakgrund och nyttan man hade av detta i kontakten med lokalbefolkningen. Deras yrkeskunskaper inom många områden (exempelvis som lärare, egna företagare, ingenjörer etc.) kommer därmed ofta till praktisk nytta. Man uppskattar också deras goda språkkunskaper i engelska och goda tillgång till tolkar. Den sistnämnda aspekten underlättar kommunikationen med lokalbefolkningen som för det mesta inte kan engelska. Vidare kan man tydligt se en etablerad kontakt och god kommunikation med lokalbefolkningen och dess företrädare. En intervjuad ger beröm åt bataljonens *”goda kapacitet/förmåga att lyssna och förstå människor som befinner sig i svåra förhållanden”.*

Både samordningsorganisationer och representanter för mottagare av stöd poängterar SWEBAT:s effektivitet – att de är resultatutriktade och får saker gjorda. Den skolrektor som vi talade med sa t ex att *”engelsmän gör det de ska, medan svenskarna arbetar hårt och gör mer än de skulle”.* Andemeningen i hans kommentar handlade om att bataljonspersonalen ofta arbetade och engagerade sig utöver själva grunduppgiften, vilket han verkade vara mycket tacksam för. En intervjuad från en samverkansorgan menade att *”SWEBAT är väldigt handlingsinriktade /.../kanske rör sig lite för fort ibland”.* Dessa egenskaper var bra att ha i det akuta skedet men kan, enligt denne, medföra vissa problem för bataljonens engagemang i återuppbyggnadsprojekt som kan behöva genomföras framöver. Det finns således olika tidsperspektiv på civila och militära insatser.²¹

Kompetens för att genomföra Sidas småskaliga humanitära projekt har således funnits hos bataljonen. När så inte varit fallet har man införskaffat den.

2.3 Samarbete och koordinering av insatserna

Med samarbete menas här att bataljonen arbetat tillsammans med eller haft en närmare dialog med andra vid insatsens genomförande. Med koordinering menas att man informerat berörda parter och förankrat idén bland dessa om att göra en insats.

²¹ Eriksson (1998) har närmare studerat skillnader mellan civila och militära humanitära insatser.

Generellt konstateras att såväl administrativt (med UNMIK och UNHCR) som vid det praktiska genomförandet (tillsammans med NGO:s) har bataljonen koordinerat delprojekten. Vad det gäller insatserna med vedanskaffning och veddistribution, samt skolombyggnaden har man från bataljonens sida även samtalat med målgruppernas företrädare. Vid vedanskaffningen har byföreträdare identifierat och upprättat listor med behövande familjer. Listorna har använts som utgångspunkt för distributionen.

Tabell 2.2 *Samarbete och koordinering av projekten*

Projekt	Samarbete	Koordinering
Vårdcentral Marevc-Vitija	Medicos del Mundo	UNHCR, byrådet
Vårdcentral Kecekoll	Medicos del Mundo	UNMIK health i Pristina kommun, UNHCR
Skola Kralj Milutin (renov.)	Skolans rektor	UNMIK, UNHCR
Skola Kralj Milutin (vatten)	Skolans rektor	UNHCR, UNICEF
Ved till minoriteter	FINBAT, NORBAT, Röda Korset (lokala), Finska kyrkan, Scandinavian House	UNMIK

Det har förekommit veckovisa möten där de olika aktörerna inom bataljonens område deltagit. Syftet med dessa har varit att utbyta information, förmedla kontakter och planera gemensamma insatser.²²

Samtliga av de intervjuade mottagarrepresentanterna anser att samarbetet med SWEBAT och andra biståndsorgan har fungerat bra. En mottagare säger bl.a. att *”Det har varit ett nöje att samarbeta med SWEBAT. De är ärliga på högsta nivå.”* En intervjuad från en samverkansorganisation instämmer och menar att *”de är professionella och att de lovar inget de inte vet att de kan genomföra”*. Denne person menar vidare att det annars är vanligt med det motsatta, dvs. att man lovar saker som man sedan kanske inte genomför, vilket skapar frustrationer hos befolkningen.

Två intervjuade företrädare från samverkansorganen har framfört synpunkter på hur anskaffning och distribution av ved har genomförts. Enligt dem borde den ha varit *”bättre anpassad till målgruppens behov”*. Bataljonen valde att fördela lika mycket till dem som bodde i området eftersom de hade svårt att avgöra vilka skillnader som fanns i behoven och var rädda för att svågerpolitik kunde användas. Andra intervjuade från olika samverkansorgan menar att bataljonen gjorde så gott det gick. (Se avsnitt 2.2).

Företrädare från samverkansorganen menar att graden av samarbete mellan UNMIK och bataljonen har varierat mellan de olika bataljonerna (KS01, KS02 och KS03). Under KS01 fanns det inte några UNMIK-företrädare på plats och bataljonen samarbetade mest med företrädare från de NGO:s som arbetade inom bataljonens område. Vidare har företrädare från samverkansorganen och från mottagare konstaterat att UNMIK och Kfor arbetar utifrån olika förutsättningar och perspektiv, samt på olika nivåer. Å ena sidan finns UNMIK med en mer administrativ kultur som måste koordinera projekten centralt samt stå för uppföljningen av projekten efter det att de slutförts. Å andra sidan finns de mer praktiska utförarna, i det här fallet SWEBAT, som vill få projekten genomförda i ett snabbare tempo. Därutöver finns det en markant skillnad mellan bataljonens goda tillgång på personal, fordon och maskiner, och de bristande resurserna hos UNMIK:s lokala representant i Gracanica. Vidare har invanda rollfördelningar mellan det civila och det militära från exempelvis tidigare internationella fredsoperationer haft stor inverkan på hur parterna hanterat situationen i Kosovo.

²² Att verka för fred, SOU 2000:74, bilaga 5, ”Närbilder från en fredfrämjande insats – Samverkan och civil-militärt samarbete i Kosovo”

Flera företrädare från de intervjuade kategorierna kommenterade att UNMIK:s struktur är väl byråkratisk, vilket kan ha lett till den institutionella trögheten som upplevs av många. Personalen hos UNMIK, enligt en annan företrädare inom samma organisation, upplevs inte alltid heller som helt professionell eftersom anställningar till uppdrag ofta sker utan hänsyn till erfarenhet av liknande arbetsuppgifter. Ofta kan tjänster, enligt densamme, tillsättas mer utifrån kvoteringskrav än utifrån tillbörlig kunskap.

Intervjuade från mottagare och samverkansorganisationer är också eniga om att de Sidafinansierade projekten har fyllt s.k. ”gap” som inte kunnat fyllas av andra parter. Medel för insatserna har i första hand sökts från andra bidragsgivare innan man sökt hos Sida.

Således kan vi sammanfattningsvis konstatera att bataljonen har koordinerat sina insatser och samarbetat väl inom ramen för de genomförda projekten. Vissa problem har dock funnits med att finna former för samordning med ett inte helt fungerande UNMIK.

2.4 Projektens direkta och indirekta nytta

Vi har besökt samtliga Sidafinansierade projekt inom bataljonens område. Det vi kan konstatera är att skola och vårdcentraler används och fungerar. Över 1 100 serbiska elever får genom de svenska insatserna möjlighet att gå till en skola med fräscha klassrum och fungerande toaletter. Människor i mindre byar har fått tillgång till medicinsk vård. Vi har också förstått att distributionen och inköpen av ved har fungerat, samt att det har kommit befolkningen till stor nytta. Många intervjuade företrädare från mottagare och samverkansorgan har dessutom poängterat värdet av samtliga projekt.

Man kan också ana vissa bonuseffekter som uppkommit i samband med delprojektens genomförande. Främst kan man notera att även små humanitära insatser kan ha avgörande inverkan på stabiliteten och framtidstron i ett område, då även de små effekterna sprider sig vidare som ringar på vattnet. I exempelvis skolor kan fungerande undervisning bidra till att barn och ungdomar helt enkelt får något annat att tänka på, samtidigt som deras utvecklingsmöjligheter och framtidsutsikter förbättras.

Vidare när det kommer till vårdcentralernas, är det viktigt att peka på att det är många som inte ens har möjlighet (pga. brist på transportmedel, pengar eller farbara vägar) att ta sig in till Pristina för sjukvård. Dessa vårdcentraler underlättar således deras vardagliga liv betydligt. Vidare innebär upprustningen av landsbygden en viktig avlastning på inflyttningen till Pristina.²³ Om förutsättningarna för det vardagliga livet förbättras i de behövande områdena, så förmodas möjligheterna öka för återflyttningsinitiativ och därmed kan man dra slutsatsen att stabiliteten och framtidstron stimuleras inom regionen.

När det gäller distributionen av ved har det konkret inneburit att människor har kunnat tillreda mat, samt att inte en enda människa i bataljonens ansvarsområde har frusit ihjäl. En positiv sideeffekt är också att inköpen och distributionen av ved har mildrat den svarta handeln med ved, vilket bör ge avlastning på områden där illegal avverkning försiggått. Då framförallt den serbiska minoriteten dessutom sluppit ge sig ut i osäkra områden för att finna ved har de inte i samma grad riskerat att bli attackerade av albaner.

Vidare har de genomförda insatserna skapat ”good will” för Sverige och bataljonen, enligt intervjuade från verkställaren.

²³ Pristina har efter NATO-bombningarna fördubblats sitt invånarantal från 200 000 till runt 400 000.

3. Synpunkter på ramavtalet, samt bataljonens och Sidas roll

Följande synpunkter och önskemål vad gäller beslutsprocessen har framförts vid intervjuerna.

1. Ramavtalets omfattning (giltighetstid och ekonomiska ram)

Ramavtalet gällde i fyra månader (15 februari – 15 juni 2000) och bidraget uppgick till 1 500 000 SEK.

Intervjuade från verkställaren anser att ramavtalets giltighetstid bör ökas till ett år, eftersom det administrativa rutinerna därmed skulle underlättas. Däremot är man nöjd med bidragets storlek, som enligt dem täcker de behov som bataljonen för närvarande klarar av att hantera, vilket också är anpassat till den rotation av personal som sker var sjätte månad på bataljonen. Företrädaren för uppdragsgivaren instämmer i detta.

En intervjuad uttryckte ett av önskemålen så här *”samma volym men med enklare administrativa rutiner skulle vara önskvärt och underlätta vårt arbete”*. Detta kommenteras vidare i följande punkter.

Den svenska bataljonen är inte intresserad av att ansvara för omfattande renoveringar enligt flera intervjuade från verkställaren. En intervjuad uttalade *”för den typen av insatser behövs utbildning, kunskap om de processer som är förknippade med stora projekt (projektering, skaffa tillstånd, igångsättning, koordinering mm.)”*. Den typen av insatser kräver helt andra resurser än vad bataljonen har att tillgå. Bataljonen kan hantera akuta behov.

Det största humanitära insatsen man gör är, enligt flera företrädare, att man påtalar problem för andra som UNHCR och UNMIK.

2. Hantering av projektförslagen:

Som nämnts tidigare har bataljonen efter godkännande av lokala UNHCR-företrädare skickat delprojektförslagen till Sidas handläggare i Stockholm. Enligt flera intervjuade från bataljonen har detta förfaringssättet varit en aning invecklat även om de är mycket nöjda med den handläggare som Sida haft i Stockholm som, enligt dem, har sett till att samarbetet mellan Sida och FM har fungerat. Men med tanke på att Sida har personal på betydligt närmare håll föreslår intervjuade att projektförslagen i första hand godkänns på plats av Sidas handläggare i Pristina.

Några intervjuade har också nämnt möjligheten att ha en Sida-handläggare placerad hos bataljonens S5-sektion. Alla intervjuade från samverkansorganen, verkställaren och uppdragsgivaren anser att projekten bör koordineras med UNMIK:s lokala kontor i Gracanica och inte med UNHCR, eftersom UNHCR inte har någon lokal företrädare i Gracanica.

3. Administration och roller centralt:

Sida har under projekttiden haft en och samma person som ansvarig handläggare för projektet. Hos SWEDINT däremot har man haft problem med att utse en ansvarig kontaktman eftersom, vilket har nämnts tidigare, SWEDINT:s roll i internationella insatser har förändrats sedan kontraktet skrevs mellan Sida och SWEDINT.²⁴

Intervjuade från verkställaren anser att ett nytt kontrakt mellan Sida och FM bör skrivas och att OPIL skall vara FM:s representant. Detta är i överensstämmelse med FM:s nya organisation där chefen för OPL/J9 (samverkansavdelningen) är utsedd som ansvarig för de övergripande kontakterna med Sida.

²⁴ En annan faktor som påverkat förfarandet är den vanliga personalrotationen som görs hos FM, vilken har försvårat kommenderingen av en speciellt ansvarig.

En ytterligare kontaktperson ansvarar bl.a. för samordning av insatserna med Sida och för avrapporteringen av dessa inom OPL/J9.

4. Administration och roller på fältet:

De svenska bataljonerna har varit i Kosovo under vardera sex månaders tid. Vid de intervjuer som vi har genomfört har vi frågat samtliga intervjuade om synpunkter på hur detta har påverkat bataljonens genomförande av humanitära insatser. Några intervjuade har beskrivit detta som ett kontinuitetsproblem där förtroenden och kontakter ånyo måste byggas upp vid personalbyten (även om viss överlappning sker när det gäller överlämning och briefing av tillgänglig information). Det har också nämnts att SWEBAT måste se över sin organisation för att bättre hantera kontinuitetsproblemet i syfte att skapa bättre förutsättningar för en kvalitetssäkring av verksamheten.

Andra intervjuade har påpekat att de inte upplever några sådana problem och att personalombyten tvärtom kan vara en fördel då ny personal anländer fulla av entusiasm och vilja att uträtta saker. En intervjuad från S5 menar t ex att systemet med att ha sex månaders kontraktsanställning på SWEBAT kan ses som något positivt i det att det vid bytena kommer ned personal *”med laddade batterier och en hög vilja att arbeta för förbättring”*.

Samtliga intervjuade från samordningsorgan, mottagare och verkställare var dock överens om att ombyten av personal inte har påverkat genomförandet av bataljonens Sida-finansierade humanitära insatser.

5. Övriga synpunkter som har lagts fram är:

För närvarande är det många NGO:s som håller på att lämna regionen, trots att behoven av insatser fortfarande kvarstår. Dessutom kommer UNMIK:s resurser att skäras ner. Det är kanske inte heller, som några påpekar, de mest kompetenta personerna som kommer att finnas kvar. Detta medför, enligt dessa, att bataljonens möjligheter att genomföra humanitära insatser blir ännu viktigare eftersom den svenska bataljonen har resurser att få fram nödhjälp snabbt. Situationen i Kosovo är sådan att motsättningarna mellan de olika etniska grupperna finns kvar och stabiliteten beräknas därför vara ett fortsatt problem.

Det har påpekats av intervjuade från samverkansorgan (och verkställare/FM-representanter), att bataljonen kan genomföra humanitära insatser som kan bidra till att öka den totala säkerheten när civila organisationer ännu inte har etablerats eller när de har lämnat området.

Det har också framhållits, av en intervjuad från verkställaren, att Sidas val att anlita SWEBAT som verkställande partner är att betrakta som mycket klokt då samarbetet mellan Sida och FM anses innebära ett bättre utnyttjande av skattemedel. Bland verkställarna finns det därtill önskemål om tätare kontakter med Sida. Sida bör, enligt dessa, fortsätta att engageras i utbildningen av SWEBAT:s personal för att bl.a. ha möjlighet och tydliggöra och förklara sin roll i samarbetet.

4. Andra militära enheters arbetssätt i Kosovo

Under vår resa i Kosovo fick vi även tillfälle att träffa representanter från motsvarande SWEBAT:s S5 från FINBAT och även från det Brittiska kompaniet som verkar inom den svenska bataljonens område. Vårt primära intresse var att ta reda på hur deras finansiella och beslutsfattande processer fungerat gällande de humanitära insatserna.

Syfte och utformning:

Intervjuade representanter från FINBAT:s²⁵ CIMIC-sektion samt från det brittiska kompaniet berättade att syftet med deras stöd till civilbefolkningen först och främst är s.k. *”force protection”*, d v s att ”skapa goda relationer med lokalbefolkningen är ett medel, medan målet är att förbättra förbandets säkerhet”²⁶. Detta upplevdes vara helt i sin ordning av den intervjuade från det brittiska kompaniet bl.a. eftersom man då inte behöver fundera lika mycket på framtida negativa konsekvenser av de insatser man genomför (t ex att de kan skapa ett slags bidragsberoende)²⁷. Alternativet vore att göra samma slags avvägningar som NGO:s får göra vilket man, enligt den intervjuade från brittiska kompaniet, dels inte anser sig redo att göra och dels inte har intresse av att göra då man främst vill uppfattas som en militär enhet. Kontakten med civilbefolkningen blir, med det val man gjort, inte särskilt djupgående vilket britten medgav.

Den finländska bataljonen har liksom den svenska en S5-enhet bestående av 5 till 6 personer, samt en ansvarig samverkansofficer för varje kompani. I det brittiska kompaniet finns det två utsedda CIMIC-ansvariga, en för serber och en för albaner. Britter saknar dock utbildning för denna typ av arbetsuppgifter, eftersom man, enligt den intervjuade kompaniföreträdaren, i Storbritannien *”har haft svårt att se den civila sidan av fredsoperationer”*. Personalen i det brittiska kompaniet har således inte heller några erfarenheter av humanitär hjälp. Den intervjuade från kompaniet har dock deltagit i andra uppdrag där man *”på bataljonsnivå bedrivit välgörenhet”*, som han uttryckte det. I Kosovo krävs mer integration mellan berörda civila och militära aktörer, än på Cypern, där han deltagit tidigare. Han påpekade att det som svenska S5 gör är *”viktiga uppgifter”*.

Det kan vara viktigt att påpeka att man får en helt annan bild om man ser till de erfarenheter av att genomföra civila insatser som finns hos de högre brittiska militära nivåerna. Brittiska högre förband tycks ha väl etablerade former för samverkan med biståndsorganet DFID.²⁸

Arbetsuppgifter:

Uppgifterna för FINBAT:s S5-enhet har varit att samla information om det civila läget i syfte att vidareförmedla den till internationella organ. Man bygger även upp kontakter med civilbefolkningen för att bättre kunna hantera de etniska spänningarna. Därutöver koordineras möten med civila företrädare som verkar inom området, samt erbjuds emellanåt mer akut humanitär hjälp.

Den finländska bataljonen har, med de medel som anslås från finländska UD, genomfört projekt som distribution av ved (tillsammans med den svenska och norska bataljonen), stöd till skolor och till olika typer av idrotts- och vägprojekt. Den intervjuade från den finländska bataljonen anser att det *”är bra att*

²⁵ FINBAT arbetar inom brittiska brigadens område liksom det svenska bataljonen.

²⁶ Se vidare beskrivning av militära förbands motiv för civila projekt eller civil-militär samverkan, Eriksson 1998.

²⁷ Läs vidare i Eriksson, 1998

²⁸ Läs vidare i Eriksson, 1998

få pengar för den här typen av stöd som skapar goda förutsättningar för samarbete med lokalbefolkningen”. Han tillägger att ”det här är en fredbevarande operation – inte krig”. Man får enligt honom ”inte ha fel approach”.

Det brittiska kompaniets roll är att identifiera problem på fältet via befolkningen på plats och sedan vidarebefordra detta till berörda parter. Den intervjuade företrädaren deltar exempelvis vid den svenska bataljonens veckomöten med civila organisationer och aktörer.

Finansiering och beslutsfattande:

Den finländska bataljonen har erhållit 300 000 DM (ca 1 400 000 SEK) per år för stöd till civilbefolkningen, eller s.k. *force protection* från sitt utrikesdepartement. Finländska UD:s representant i Pristina är den som granskar och godkänner projektförslagen, vilket underlättar hanteringen och förkortar handläggningstiderna betydligt. Den intervjuade från FINBAT menar att *”det är bra att någon annan part godkänner projekten innan de genomförs”*. Han är också nöjd med att administrationen hanteras enligt *”praktiska och enkla rutiner”* och anser vidare att de har ett brett mandat att använda resurserna enligt överenskommelse.

Hos det brittiska kompaniet finns det en ”handkassa” på 12 000 DM (ca 55 000 SEK), vilket betalas ut av *the Ministry of Defence* (MoD). Pengarna är avsedda som stöd för återvändande av flyktingar. Enligt den brittiska representanten har ett brett mandat givits till ansvariga att handla utifrån egna bedömningar så länge det används till sådant det är avsett för. Pengarna som erhöles i april 2000 har ännu inte helt förbrukats. Den ekonomiska redovisningen är ett informellt administrativt arrangemang där kompanichefen skickar in kvitton när pengarna använts.

Kort jämförelse med de svenska insatserna

Bataljonspersonalen från de nordiska länderna kan ge bättre humanitär hjälp. Den brittiska bataljon är mera fokuserad på sina militära uppgifter.

Där man hos andra talat om *”force protection”* har svenska representanter talat om *”att ge Sverige och den svenska bataljonen ’good will’”*. Sverige vill genom humanitära insatser skapa goda förutsättningar för en stabil utveckling i området. Svenska militärer får, enligt flera militära representanter, se mycket elände och skall kunna göra en insats som förbättrar de *”humana förutsättningarna”*.²⁹

²⁹ Ytterligare argument för militärens motiv för att göra humanitära insatser finns i Eriksson 98.

5. Rekommendationer

Både enligt alla berörda som intervjuats och vad vi själva kunnat observera, så har bataljonen löst sin uppgift på ett bra sätt. Vi tror att det är bra att utnyttja bataljonens kompetens och resurser för civila projekt. Bataljonen har haft ambitionen att leva upp till de höga krav på samarbete som de internationella insatserna ställer. Det ger goda förutsättningar för ett utvecklat samarbete mellan Sida och FM. Ett erfarenhetsutbyte borde vara till gagn för båda organisationerna. Ett sådant samarbete skulle vidare kunna gynna Sveriges internationella arbete.

För närvarande är det många NGO:s som håller på att lämna provinsen, trots att behoven av insatser fortfarande kvarstår. Dessutom kommer UNMIK:s resurser att skäras ner. Detta trots att motsättningar mellan de olika etniska grupperna finns kvar och stabilitet i provinsen inte uppnåtts.

Vi anser mot bakgrund av detta att bataljonen bör få fortsätta bidra för att göra småskaliga humanitära insatser i Kosovo. Det är viktigt att finansieringen inte hamnar ”mellan två stolar” i eventuella diskussioner mellan FM och UD om vem som ska vara finansiellt ansvarig.

Intervjuade från mottagare och samverkansorgan påpekar vid intervjuerna att insatserna är viktiga för att få igång vanligt samhällsliv.

5.1 Fortsatt Kosovostöd

Med utgångspunkt från det tidigare ramavtalet mellan Sida och FM rörande småskaliga humanitära insatser i Kosovo, skulle en fortsatt verksamhet kunna utformas enligt följande:

- Ett nytt avtal upprättas mellan Sida och OPIL för ett år.
- Omfattning föreslås motsvara det tidigare avtalets, d v s ca 1,5 miljoner SEK.
- För att underlätta projektarbetet bör det utses en ansvarig kontaktperson på OPIL. Den personen bör ha ansvaret för ekonomisk redovisning, uppföljning och slutrapportering. Den administrativa delen av samarbetet förenklas därmed.
- Sida bör upprätta en enkel och tydlig mall som underlättar projektredovisningar. På detta vis torde Sida kunna erhålla de uppgifter och den information man behöver för vidare handläggning inom myndigheten. Speciellt bör Sida utforma en mall för slutrapportering av projekt.
- Sida bör överväga att ge den personalen man har i Pristina kontaktrollen gentemot bataljonen.

Önskemål har framförts från bataljonens sida att dela bidraget i två olika kassor. Den ena kassan skulle då kunna beslutas lokalt och vara till för akuta små behov (exempelvis inköp av fönsterrutor, ordnandet med transporter och enskilda fall av inköp av medicinering etc.). Vi föreslår att ett försök görs med att några procent av totalbeloppet tillåts disponeras som en sådan kassa med löpande redovisning av syfte och uppnådd effekt.

Huvudkassan skulle hanteras enligt tidigare etablerade rutiner dock med Sidas roll i Pristina tydligare markerad enligt ovan.

Två projekt som nämnts vid intervjuer, där FM och Sida skulle kunna samarbeta tillsammans med UNMIK, är vedanskaffning och renovering av skolor. Ved kommer att behövas även kommande vintrar. Det finns inte någon skog för avverkning annat än i norra Kosovo vilket ställer krav på en

distributionsapparat. Det finns stora problem med illegal hantering, olaglig avverkning och en svart marknad för ved. Många invånare har inte möjlighet att ta sig till de norra delarna pga. brist på transportmedel eller farbara vägar och den serbiska befolkningen riskerar dessutom att bli lynchade om de beger sig utanför de serbiska enklaverna.

Fler skolor i området behöver renoveras. Barn har exempelvis ibland inte haft möjlighet att vara i skolan p g a att det varit för kallt.

5.2 Civil-militär samverkan på sikt

På ett övergripande plan väcker denna studie ett antal frågor. Vi tror mot den bakgrunden att Sida och FM bör utarbeta ett policydokument om hur de skall agera tillsammans i olika länder.

Sida och FM bör också skapa former för en kontinuerlig dialog och utvecklade kontakter. Vi tror att det är viktigt att regelbundna möten hålls. Sida bör vidare komma in tidigare än nu vid utbildning av förband som skickas utomlands.

5.3 Förslag på fortsatt studie

Ett närmare samarbete mellan militära enheter och biståndsorganet tillämpas t ex i Storbritannien. Ett intressant projekt torde vara att studera detta närmare.

Referenser

Att verka för fred, SOU 2000:74, bilaga 5, "Närbilder från en fredsfrämjande insats – Samverkan och civil-militärt samarbete i Kosovo"

Eriksson, Pär "Civil-militär samverkan på taktisk nivå i fredsfrämjande operationer – motiv, metoder och förutsättningar" LOPETAN IV, FOA- R—98-00968-170—SE

Granholm, Niklas. "Tar vi internationella insatser på tillräckligt allvar?", s 75–85 i Ljung m. fl. *Aspekter på Kosovo Operationen*, FOI 2000

Judah, Tim, *War and Revenge*, 2000

Magnusson, Kjell, *Rambouillet-Avtalet*, Texten, förhandlingarna, bakgrunden, 1999

The Kosovo Report, The Independent International Commission on Kosovo, 2000

Bilaga 1

Genomförda intervjuer och fältbesök

Intervjuer i Kosovo

Samverkansorgan

Medicos del Mundo – Maria Salazar	3/4 kl. 15–16.30
Scandinavian House – Kjell Anderssen	3/4 kl. 20.30–22
UNMIK – Karen Smith	4/4 kl. 22–23
UNMIK – Natacha Andonovska & Marco Donati	5/4 kl. 16–17.15

Mottagare av insatser

Rektor för Kralj-Milutin School – Gligori Sojanovic	3/4 kl. 17–18.15
Byrepresentant Ajvalija – Xhemajl Gerbeshe	4/4 kl. 10.15–11.15
Byrepresentant Laplje Selo – Jovica Zivic	4/4 kl. 15–16
Röda korset (lokalt) Laplje Selo – Blagoje Filic	4/4 kl. 15–16
Röda Korset (lokalt) Gracanica – Novica Marcovic	4/4 kl. 16.30–17.30

Verkställare

KS03 S5 – kapten Alexander Reuter	4/4 kl. 8.45–9.45
KS01 enhetschef S5 – major Jonas Alberoth	4/4 kl. 21–22
KS03 S5 – kapten Thomas Wigström	Under hela vistelsen
KS03 chef sektion S5 – major Johan Huovinen	7/4 kl. 18–
KS03 bataljonschef – överstelöjtnant Jan Larsson	7/4 kl. 18–
KS03 Stabschef – överstelöjtnant Jörgen	7/4 kl. 18–

Andra verkställare

Brittiska kompanichefen – major McRoe	5/4 kl. 8.15-9
FINBAT Ställföreträdande chef sektion S5 – kapten Juha Hakala	6/4 kl. 13–14

Fältbesök

Kralj Milutin School	3/4 kl. 17
Fotbollsplan Kisnica	4/4 kl. 13.30
Ambulanta Marevec Vitija	5/4 kl. 10
Ambulanta Kecekoll	5/4 kl. 13
Rundresa i samtliga bataljonens områden	5/4 hela dagen
Sammankomst med IRCO i Pristina	5/4 kl. 21–23

Intervjuer i Sverige

Verkställare

KS02 S5 – kapten Stig B. Ek

6/3 kl. 10–16.00

OPL/J9 – Chef OPL/J9 kommendörkapten

18/4 kl. 8.30–11.00

Lennart Stenberg

OPL/J7 – major Anders Johansson

18/4 kl. 9.30–10.30

Uppdragsgivare

Sida – Frederik Frisell

22/2 kl. 10–11.30

Bilaga 2

Uppdragsbeskrivning för Utvärdering av Sidas stöd till svenska bataljonen i Kosovo 1999–2001

1. Bakgrund

Sida mottog i december 1999 en ansökan från Svenska Bataljonen i Kosovo¹, för att genomföra humanitära insatser. Ansökan beviljades med 1.500.000 SEK². Syftet med projektet var att utföra begränsade humanitära insatser för att täcka behov som ej erhåller täckning från andra organisationer eller UNMIK. Stödet till Swebat är att betrakta som ett pilotprojekt som syftar till att undersöka/finna former för samarbete mellan Sida och en militär utlandsstyrka.

Den svenska bataljonen i Kosovo är den första svenska militära enhet placerad utomlands som förutom att skydda, också har till uppgift att bistå den civila befolkningen med humanitära insatser. Bataljonen har därför en speciell enhet för hantering av civilmilitär samverkan (CIMIC), bemannad med personal med viss biståndserfarenhet. Bataljonen saknar dock egna medel för att genomföra humanitära insatser, därav ansökan till Sida.

Projektet är utformat som ett ramavtal, där en förenklad ansökan sänds till Sida för godkännande, inför varje enskilt delprojekt. Till dags datum har sju delprojekt godkänts, varav sex är slutförda. Ett projekt är pågående. Avtalet mellan Sida och Swedint har förlängts vid två tillfällen för att innefatta även 2:a och 3:e bataljonen i Kosovo.

2. Syfte med utvärderingen

Mot bakgrund av detta är det viktigt att genomföra en utvärdering som kan ligga till grund inför diskussioner kring framtida samarbetsformer mellan Sida och Försvarsmakten och utformningen av eventuella fortsatta Sida-finansierade humanitära insatser i militär regi i Kosovo.

Utvärderingen har följande syften;

1. att kartlägga och analysera hur Swebat har *samarbetat och koordinerat* de genomförda Sida-finansierade insatserna med andra humanitära aktörers/myndigheters verksamhet
2. att utvärdera *resultaten* av delprojekten
3. att belysa bataljonens Sida-finansierade insatser *i relation till* den övergripande humanitära situationen i Kosovo
4. att belysa bataljonens Sida-finansierade insatser *i relation till* övriga humanitära insatser bataljonen genomför (ej Sida-finansierade)

¹ Förkortas vidare i texten "Swebat"

² Se avtal mellan Sida och Swedint, Diariennr. 1999-005531

5. att ta fram preliminära rekommendationer för om Sida bör fortsätta finansiera humanitära insatser via svenska militära förband och om en fortsättning bedöms vara lämplig, rekommendationer för hur samarbetet bör utvecklas

3. Omfattning av utvärderingen

Följande fyra delar skall ingå i studien:

3.1 Projektets³ utformning

Med projektets utformning menas de sätt på vilket projektet var planerat att genomföras. Studien skall belysa:

- Hur har verkliga humanitära behov/situationen i fält legat till grund för utformning av projektet?
- Hur har man vid utformning av projektet tagit hänsyn till bataljonens kapacitet att genomföra humanitära insatser?

3.2 Projektets genomförande

Med genomförande menas det sätt på vilket insatserna realiserats, både administrativt såväl som praktiskt. Studien skall belysa:

- Relevans av aktiviteterna i förhållande till målgruppens behov och till humanitära behov i provinsen som helhet. I vilken utsträckning har identifierade behov varit ”gap” som inte kunnat täckas av andra organisationer?
- Swebats samarbete/koordinering med andra aktörer samt med målgruppen.
- Rollfördelning och beslutsprocess inom Swebat samt mellan Sida/Swebat/Försvarsmakten. (Här bör även avtalets ”ramkonstruktion” behandlas).
- Swebats kapacitet/effektivitet vad gäller att genomföra humanitära insatser

3.3 Projektets resultat

Studien skall belysa:

- Påvisbara resultat och deras nytta för målgrupperna
- Andra resultat/bieffekter som uppkommit i samband med delprojektens genomförande (exempelvis ökad ”goodwill” för svenska soldater)

3.4 Andra militära enheters arbetssätt i Kosovo

Studien skall även belysa hur andra (minst två) utvalda militära enheter arbetat med humanitära insatser i Kosovo (förslagsvis de brittiska och norska styrkorna). I första hand skall finansiering, arbetssätt samt styrning belysas.

4. Genomförande

Utvärderingen skall genomföras av en av Sida utsedd konsult. I studien skall ingå besök i Kosovo samt intervjuer med relevanta personer i Kosovo och Sverige.

³ Med projektet avses hela den verksamhet som Sida finansierar. Med delprojekt avses en enskild insats inom ramen för projektet.

Sida förbehåller sig rätten att delta med personal från Sida under utvärderingen. Syftet med eventuellt deltagande är att ge ökad kompetensutveckling för Sidas personal. Eventuella deltagare från Sida skall delta enbart i egenskap av observatörer och skall inte aktivt delta i utvärdering eller rapportering. Om Sida beslutar att delta med personal, skall Sida klargöra denne deltagares roll, för de inblandade i utvärderingen.

5. Tidplan/Budget

Studien skall genomföras under februari – mars 2001. Se vidare bifogad tidplan.

Kostnader för studien skall specificeras i överenskommelse med konsult. Se vidare bifogad budget.

6. Rapportering

Rapportering skall omfatta de områden som identifierats under punkt 3 med tonvikt på;

att kartlägga och analysera hur bataljonen har samarbetat och koordinerat de genomförda Sida-finansierade insatserna med andra humanitära aktörers verksamhet

Vidare bör rapporteringen innehålla en framåtblickande del som behandlar följande punkter:

- Rekommendation om insatsen fortsatt bör finansieras av Sida.
- Rekommendationer för en fortsättning av insatsen i Kosovo (om en fortsättning bedöms lämplig av utvärderingsgruppen).
- Preliminära rekommendationer för hur Sida kan samarbeta med militära förband som genomför humanitära insatser (om ett samarbete bedöms lämpligt av utvärderingsgruppen).
- Roller, ansvarsfördelning och beslutsprocess mellan Sida/Förband/Försvarsmakten vid eventuella framtida insatser.

Slutrapport skall inkomma till Sida senast 17:e april 2001. I samband med att slutrapportering inlämnas, skall även en muntlig redovisning genomföras vid Sida. Konsulten skall vidare på begäran från Sida eller SWEBAT stå till förfogande för diskussion/seminarium om rekommendationer och slutsatser.

Uppdraget skall redovisas i en skriftlig rapport och överlämnas till Sida i form av en diskett (innehållande endast en fil) i Word 6 alt. Word 7 för att underlätta korrigering och tryckning. Rapporten skall i huvudsak disponeras i överensstämmelse med uppdragsbeskrivningen. Rapporten skall skrivas på svenska.

Ett utkast till rapporten skall inkomma till Sida senast 7 dagar innan angivet datum för slutrapport. Detta för att ge Sida en möjlighet att inkomma till konsulten med eventuella synpunkter på rapportens fokus och omfattning.

Recent Sida Evaluations

- 00/39 Programa de Capacitación en Economía para Funcionarios de la República de Cuba.**
José Antonio Cuba.
Department for Latin America
- 00/40 Swedish Initiative for Support of Sustainable Management of Water Resources in Southern Africa.** Len Abrams, Lennart Peck, Klas Sandström.
Department for Natural Resources and the Environment
- 00/41 Water and Environment Project in Estonia, Latvia and Lithuania.** Bastiaan de Laat, Erik Arnold, Philip Sowden.
Department for Eastern and Central Europe
- 01/01 Rural Development and Democratisation in Russia and Estonia. An Evaluation of Sida's Support to the Three Projects in Russia and Estonia.** Paul Dixelius, Camilla Gramner, Dan Hjalmarsson.
Department for Eastern and Central Europe
- 01/02 Project for Development of Social Work in St Petersburg 1998–2000.** Nils Öström, Dmitri Gavra.
Department for Eastern and Central Europe
- 01/03 Tackling Turmoil of Transition. An Evaluation of Lessons from Vietnam-Sweden Health Cooperation 1994 to 2000.** Alf Morten Jerve, Gunilla Krantz, Pham Bich San, Paul Spivey, Tran Tuan, Claes Örtendahl.
Department for Democracy and Social Development
- 01/04 Learning from Experience. Evaluation of UNICEF's Water and Environmental Sanitation Programme in India, 1996–1998.** Pete Kolsky, Erich Bauman, Ramesh Bhatia, John Chilton, Christine van Wijk.
Department for Natural Resources and the Environment
- 01/04:1 Learning from Experience. Evaluation of UNICEF's Water and Environmental Sanitation Programme in India, 1996–1998. Annexes.** Pete Kolsky, Erich Bauman, Ramesh Bhatia, John Chilton, Christine van Wijk.
Department for Natural Resources and the Environment
- 01/05 Resource Centre for Panchayat Training and Democratic Processes.** Nirmala Buch, Rukmini Rao.
Asia Department
- 01/06 Sida's Contribution to Humanitarian Mine Action. Final report.** Göran Andersson, Kristian Berg Harpviken, Ananda S. Millard, Kjell Erling Kjellman, Arne Strand
Division for Humanitarian Assistance and Conflict Management
- 01/07 Assumptions and Partnerships in the Making of a Country Strategy. An evaluation of the Swedish-Mozambican Experience.** Marc Wuyts, Helena Dolny, Bridget O'Laughlin
Department for Africa, Department for Evaluation and Internal Audit
- 01/08 NGO Cooperation with Belarus. Evaluation of programme implemented by Forum Syd.**
Peter Winai.
Department for Central and Eastern Europe
- 01/09 Active Labour Market Policy in Russia? An evaluation of Swedish technical assistance to the Russian Employment Services 1997–2000.** Henrik Huitfeldt.
Department for Central and Eastern Europe

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 690 93 80
Fax: +46 (0) 8 690 92 66
info@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

E-mail: info@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>