



Utvärdering av MSB:s stöd till UNHCR i Jordanien 2012-2014

David Forsman och Johan Tejpar

FOI-R--4067--SE

MARS 2015



David Forsman och Johan Tejpar

Utvärdering av MSB:s stöd till UNHCR i Jordanien 2012- 2014

Omslagsbild: Josefin Barck, MSB

Titel	Utvärdering av MSB:s stöd till UNHCR i Jordanien 2012-2014
Title	Evaluation of MSB:s support to UNHCR in Jordan 2012-2014
Rapportnr/Report no	FOI-R--4067--SE
Månad/Month	Mars
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	59
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	MSB
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
Projektnr/Project no	E13453
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Sammanfattning

Konflikten i Syrien har lett till att en stor mängd människor ur den syriska befolkningen har flytt till angränsande länder. Från 2012 till 2015 har antalet syriska flyktingar i Jordanien ökat från några tusen till omkring 600 000.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har under perioden stött FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) i Jordanien med att snabbt bygga upp kapacitet för registrering och omhändertagande av flyktingar i syfte att möta det eskalerande behovet. Stödet har omfattat fem mer omfattande projekt inom boende och kontor samt totalt nio sekonderingar av personal till UNHCR.

I syfte att förbättra planerings- och inriktningsprocesser har MSB gett i uppdrag åt FOI att utvärdera ovanstående insatsers påverkan på UNHCR:s arbete med särskilt fokus på måluppfyllnad och relevans.

Utvärderingen har bedömt att samtliga projekt inom boende och kontor har haft stor påverkan på UNHCR:s arbete. Alla dessa projekt har nått sina respektive uppsatta mål och har varit relevanta, både utifrån den aktuella situationen på marken och utifrån UNHCR:s prioriteringar i Jordanien över tid.

Utvärderingen har bedömt att majoriteten av sekonderingarna har haft stor eller viss påverkan på UNHCR:s arbete. I dessa fall har sekonderingarna haft måluppfyllnad och relevans. Utvärderingen bedömer att två av sekonderingarna inte haft en påverkan på UNHCR:s arbete.

Slutligen ges ett antal rekommendationer, baserat på de observationer som gjorts, för MSB:s fortsatta arbete med att utveckla rutiner och beslutsunderlag för framtida insatser.

Nyckelord: MSB, UNHCR, Jordanien, humanitärt bistånd, flyktingar

Summary

The conflict in Syria has resulted in a large number of Syrian refugees seeking protection in neighboring countries. From 2012 to 2015 the number of Syrian refugees in Jordan has increased from a few thousand to approximately 600 000.

During this period, the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB) has supported UNHCR in Jordan to increase the capacity for registering, sheltering and supporting refugees. The support has consisted of five larger projects in the area of housing and offices as well as nine secondments of personnel to UNHCR.

In this report, an evaluation of MSB support to UNHCR is presented. It focuses on what effect the support has had on the work of UNHCR, paying special attention to what extent the support has reached the objectives and whether it has been of relevance for the UNHCR and refugees.

The evaluation shows that all projects in the area of housing and offices have had a significant effect on UNHCR's work. All of these projects have reached their objectives and have been relevant, both from the perspective of the actual problem at ground-level and from the perspective of UNHCR priorities over time.

The evaluation shows that the majority of secondments have had a large, or some, effect on UNHCR's work. It also concludes that two of the secondments haven't had an effect on the work of UNHCR in Jordan.

Finally, the evaluation presents a set of recommendations, based on these observations. The primary goal of the recommendations is to propose areas of improvement for MSB routines and decision processes for future support.

Keywords: MSB, UNHCR, Jordan, humanitarian aid

Innehållsförteckning

1	Inledning	7
1.1	Syfte och frågeställningar	8
1.2	Metod	8
1.3	Disposition	12
2	Resultat	13
2.1	MSB:s stöd inom boende och kontor	13
2.1.1	IHP Jordan Base Camp	13
2.1.2	Amman Registration Center	16
2.1.3	IHP Amman Re-location Project	18
2.1.4	IHP Office Support, Azraq	20
2.1.5	IHP Office Support, Mafrq	22
2.2	MSB:s enskilda sekonderingar	24
2.2.1	Expert Prefabricated Shelter	24
2.2.2	Architect/Civil Engineer	26
2.2.3	Mass Communication Officer	27
2.2.4	Logistics Officer	28
2.2.5	Construction Specialist	30
2.2.6	Governance Advisor	31
2.2.7	Supply Chain Officer	33
2.2.8	Environmental Expert	34
2.3	Relevans utifrån MSB:s mål och prioriteringar	37
2.4	Relevans utifrån UNHCR prioriterade mål	40
2.5	Samstämmighet med Sidas mål och prioriteringar	42
3	Slutsatser	44
3.1	Slutsatser kring Jämställdhets- och miljöintegration	50
3.2	Övriga observationer	50
3.3	Osäkerheter i underlag och slutsatser	52
3.4	Rekommendationer	52
	Referenser	55

1 Inledning

Konflikten i Syrien har pågått sedan 2011 då syriska medborgare började protestera mot Bashar Al-Assad-regimen. Från protester och demonstrationer eskalerade konflikten snabbt till fullt inbördeskrig mellan regimen och ett flertal väpnade grupper. Detta har resulterat i att antalet syriska flyktingar i regionen har växt från runt 10 000 i januari 2012 till drygt 3,2 miljoner i januari 2015. Av dessa befinner sig drygt 600 000 i Jordanien.¹

Under 2012 påbörjades byggnationen av det första flyktinglägret för syriska flyktingar i Zaatari i norra Jordanien, c:a 60 km nordöst om FN:s flyktingkommissions (UNHCR) jordanska huvudkontor i Amman. Flyktinglägret i Zaatari har beskrivits som unikt inom humanitärt arbete.² Det har kallats för ett "gör-det-själv-läger"³, i första hand på grund av drivkraften och initiativrikedomen hos lägrets invånare.

Lägret skapades som en temporär lösning utifrån en uppskattning om ett tiotusentals flyktingar till Jordanien. Istället bor nu runt 100 000 flyktingar bara i Zaatari. Den snabba eskaleringen och de planeringsantaganden som gjordes tidigt har lett till att flyktingarna i Zaatari har drivit utvecklingen av lägret medan jordanska myndigheter och hjälporganisationer har fått arbeta för att komma ikapp situationen.⁴

Zaatari byggdes dessutom ovanpå en av Jordaniens fossila grundvattenresurser, en mycket viktig resurs i Jordanien, ett av världens mest vattenfattiga länder. När antalet flyktingar ökade blev lägret en viktig fråga för det jordanska vattenministeriet.

I takt med att flyktingströmmarna från Syrien ökade intensifierades också UNHCR:s arbete i Jordanien och under 2013 påbörjades ytterligare ett större flyktingläger samt utbyggnad av ett antal registrerings- och stödcenter för flyktingar. Dessutom byggdes UNHCR:s kontorslokaler ut, först i Amman och senare på andra platser, för att ta emot en växande personalstyrka.⁵ I samband med detta vände sig UNHCR till partnerorganisationer som MSB med förfrågningar om olika typer av stöd avseende t.ex. kontorslösningar och sekonderingar inom t.ex. konstruktion och logistik.

¹ Officiell statistik från UNHCR, http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=1.155843003.1637507804.1418310097, citerad 2015-01-08.

² Fergusson (2014).

³ Fergusson (2014).

⁴ Intervju 19.

⁵ UNHCR (2012:1, 2012:2, 2012:3, 2012:4, 2012:5, 2012:6, 2013:1, 2013:2, 2014).

1.1 Syfte och frågeställningar

Syftet med föreliggande utvärdering är att förse MSB med lärdomar från de insatser som genomförts i Jordanien. Tänkt användare av utvärderingen är i första hand ledning och projektledare på MSB som fattar beslut om och under insatser. I andra hand ska utvärderingen vara användbar för andra intressenter som arbetar med MSB. Resultatet ska kunna användas som underlag för att förbättra beslutsfattande, planering och genomförande av framtida insatser.

Fokus för utvärderingen är MSB:s stöd till UNHCR. Den övergripande utvärderingsfrågan är:

I vilken utsträckning har UNHCR:s arbete påverkats av det stöd som MSB gett?

Frågan besvaras genom att utvärderingen bedömer måluppfyllnad och relevans av arbetet utifrån den aktuella situationen i Jordanien vid tiden för respektive insats, samt relevans utifrån UNHCR:s övergripande prioriteringar i Jordanien över tid.

Utöver den övergripande utvärderingsfrågan bedömer utvärderingen även måluppfyllnad utifrån aktuella avsnitt i MSB:s årsplan för humanitära insatser och katastrofriskreducering (för projekt inom kontors- och boendelösningar)⁶, MSB:s styrdokument för miljöintegrering⁷ och MSB:s styrdokument för integrering av jämställdhet och mångfald.⁸

Slutligen bedömer utvärderingen samstämmighet (till skillnad från relevans) av projekt med målsättningar i Sida:s strategi för humanitärt bistånd.⁹ Anledningen till att samstämmighet använts istället för relevans är att det är svårt att motivera vad som är relevant för generella policys på strategisk nivå utifrån praktisk verksamhet på en lokal nivå.

1.2 Metod

Utvärderingen utgår ifrån Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (*Organisation for Economic Co-operation and Development*, OECD) kriterier för utvärdering, d.v.s. effektivitet, kostnadseffektivitet, relevans, långsiktig påverkan samt bärkraft.¹⁰ Enligt uppdrag från MSB har de två främsta

⁶ MSB (2014) "Sveriges operativa humanitära bistånd genom MSB – humanitära insatser i krisområden och katastrofriskreducering".

⁷ MSB (2011:2) "Inriktning för arbetet med miljöintegrering i insatsverksamheten 2011-2015"

⁸ MSB (2011:1) "Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015".

⁹ Regeringskansliet (2011:2).

¹⁰ OECD/DAC (1991).

kriterierna för utvärderingen fastställts till effektivitet (måluppfyllnad) och relevans. Övriga kriterier beaktas i möjligaste mån.¹¹

Datainsamling för att besvara den övergripande utvärderingsfrågan samt frågor om måluppfyllnad och relevans har skett genom semi-strukturerade intervjuer med personal från MSB och UNHCR. Dessutom har data samlats in från tillgänglig dokumentation om UNHCR:s arbete i Jordanien.

Den övergripande utvärderingsfrågan har i första hand besvarats utifrån de utvärderingskriterier som tas upp nedan (måluppfyllnad och relevans) samt presenteras i viss utsträckning med hjälp av övrigt material som framkommit via intervjuer och dokument, då med fokus på positiva och negativa lärdomar. Svaret redovisas som delmängder utifrån en bedömning av respektive insats betydelse för UNHCR:s arbete i Jordanien.

Utvärderingen har använt sig av en ordinalskala för att besvara den övergripande utvärderingsfrågan där varje insats rankas enligt:

- *Ingen påverkan* på UNHCR:s arbete i Jordanien. Målen har inte uppnåtts alternativt har de ev. resultaten inte varit relevanta.
- *Viss påverkan* på UNHCR:s arbete i Jordanien. Målen har delvis uppnåtts och varit relevanta.
- *Stor påverkan* på UNHCR:s arbete i Jordanien. Målen har uppnåtts och varit relevanta.
- *Ej bedömt*. Mål och/eller relevans har inte kunnat bedömas för aktuell insats.

Måluppfyllnad

Måluppfyllnad bedöms i förhållande till de mål som satts upp för respektive insats, i den form som de framgår av hemställan till Sida om stöd med finansiering. För varje insats har dessa mål utgjort ett eget stycke i intervjun (som ett antal frågor i intervjuguiden) med berörd personal. Resultatet från intervjuer med insatspersonal från MSB har sedan kontrollerats, i möjligaste mån, med ansvarig personal från UNHCR. Utifrån detta har utvärderingen tagit ställning till om målen har nåtts, om de inte har nåtts eller om det inte går att avgöra huruvida de uppnåtts eller ej. Måluppfyllnad bedöms på en nominalskala som "Ja", "Delvis", "Nej" eller "Okänt" där "Ja" innebär att målen har uppnåtts, "Delvis" att målen delvis har uppnåtts, "Nej" att målen inte har uppnåtts och "Okänt" att måluppfyllnaden inte kan bedömas.

Utvärderingen har också bedömt i vilken utsträckning insatserna har integrerat miljö- och genusaspekter. I detta fall har utvärderingen dels utgått från MSB:s styrande dokument angående miljöintegrering och integrering av jämställdhet

¹¹ FOI (2014).

och mångfald¹² för att klargöra måluppfyllnad utifrån avsnittet om "Ambitionsnivåer", underrubriken "Alla insatser", och dels från det miljö- och genusarbete som respondenter (från MSB och UNHCR) själva har rapporterat.

Som en del av måluppfyllnad finns för samtliga sekonderingar en kort beskrivning av planen för utfasning (enligt hemställan till Sida) med och en bedömning om i vilken mån den har följts.

Till sist har utvärderingen undersökt måluppfyllnad för MSB:s projekt in om kontor och boende utifrån de målsättningar som finns angivna i MSB:s årsplan för humanitärt bistånd och katastrofriskreducering.¹³ Projekt i denna kategori har oftast skett inom ramen för det så kallade *International Humanitarian Partnership* (IHP)¹⁴ och har i så fall angivits i sin helhet, dvs. även om MSB har haft en avgränsad del av hela IHP-projektet så är måluppfyllnaden bedömd för IHP-projektet som helhet (inte för MSB:s enskilda ansvarsområden inom projektet).

MSB:s mål inom boende och kontor är:

- att bidra till en stark samordning under kriser och katastrofer genom insatser som möjliggör för flera olika organisationer (FN och NGO:er) att samlokaliseras på en gemensam plats,
- att säkerställa de tekniska förutsättningarna för datakommunikation,
- att möjliggöra hälsomässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid i otillgängliga områden,
- att möjliggöra de säkerhetsmässiga förutsättningarna för att ha personal på plats över tid i otillgängliga områden,
- och att skapa förutsättningar för FN, EU och andra internationella aktörer att snabbt stärka den humanitära närvaron och nå ut med stöd till en katastrofdrabbad befolkning.¹⁵

¹² MSB (2011:1) "Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015"; MSB (2011:2) "Inriktning för arbetet med miljöintegrering i insatsverksamheten 2011-2015".

¹³ MSB (2014) "Sveriges operativa humanitära bistånd genom MSB – humanitära insatser i krisområden och katastrofriskreducering".

¹⁴ International Humanitarian Partnership (IHP) är en samarbetsorganisation för krisberedskapsmyndigheter (som MSB) i flera europeiska länder. Organisationens syfte är att fungera som en plattform för operativt samarbete mellan dessa myndigheter så att stöd till organisationer som UNHCR, från flera olika länder, kan samordnas på ett effektivt sätt.

¹⁵ MSB (2014) "Sveriges operativa humanitära bistånd genom MSB – humanitära insatser i krisområden och katastrofriskreducering", s. 12.

Relevans

Bedömning av relevans har utgått ifrån två olika aspekter av varje insats: i första hand har relevans bedömts utifrån det faktiska behov/problem som framställs i förfrågan till MSB och i andra hand de övergripande prioriteringar som UNHCR har haft i Jordanien över tid. Eftersom en förfrågan inte nödvändigtvis måste motsvara övergripande prioriteringar har dessa redovisats separat.

I första hand har intervjuer med UNHCR-personal legat till grund för bedömning av respektive insats relevans och i andra hand intervjuer med MSB-personal som varit i insatsen. I tredje hand har utvärderingen använt lägesrapporter och annan tillgänglig dokumentation (främst från UNHCR) som underlag för att bedöma relevans.

Samstämmighet

Utvärderingen har slutligen bedömt om MSB:s insatser stämmer överens med Sidas strategi för humanitärt bistånd.¹⁶

I utvärderingen har begreppet samstämmighet valts istället för relevans vid jämförelsen med Sidas strategi för humanitärt bistånd. Relevans implicerar *betydelse* (eller vikt) av en sak för en annan. Det har i utvärderingen inte gått att avgöra vilken betydelse t.ex. ett lokalt placerat kontor har för Sida:s övergripande strategi för humanitärt bistånd. Av denna anledning används samstämmighet *istället* för relevans för att beskriva om det går att se en korrelation mellan ett lokalt projekt och Sida:s strategi (dock inte betydelsen av denna korrelation).

Varje insats i Jordanien har varit ett arbete utifrån ett specifikt lokalt problem, definierat av UNHCR, i en lokal kontext medan Sidas strategi är en generell inriktning framtagen utifrån svenska politiska ställningstaganden. Detta innebär att bedömningar av relevans av insatser mot denna strategi i huvudsak blir en induktiv bedömning baserat på argumentation i flera led, vilket inte ryms inom ramen för denna utvärdering.

Utvärderingsarbetets begränsningar

Utvärderingen är i första hand en skrivbordsstudie och en fältresa till insatsområdet har inte genomförts. Då resultaten grundas på intervjuer med insatspersonal och personal inom UNHCR beaktar inte utvärderingen hur MSB:s bidrag påverkar flyktingarna utifrån flyktingarnas perspektiv.

¹⁶ Regeringskansliet (2011:1).

Därutöver har antalet UNHCR-personal som intervjuats varit begränsat, även om de som har intervjuats innehar (eller har innehaft) nyckelpositioner för de insatser som denna utvärdering undersöker. I första hand beror detta på att tiden för utvärderingsuppdraget har varit begränsad. Av samma skäl finns det begränsningar i det material som finns tillgängligt för utvärderarna samt att det inte funnits tid att gå igenom allt befintligt material såsom veckorapporter från insatspersonal.

Begränsningarna medför en lägre reliabilitet i utvärderingens resultat och slutsatser. För att hantera denna svaghet har utvärderarna för samtliga insatser eftersträvat att få information från flera källor och inga resultat eller slutsatser grundar sig på endast en källa.

1.3 Disposition

I efterföljande kapitel redovisas utvärderingens resultat. Resultaten berör måluppfyllnad och relevans i de insatser som har utvärderats, i första hand utefter de mål som specificerats i hemställan till Sida samt utefter faktiska behov hos UNHCR i Jordanien. Därefter görs en genomgång av relevans utefter MSB:s respektive UNHCR:s prioriteringar och mål samt slutligen huruvida insatserna överensstämmer med Sidas mål och prioriteringar. I kapitel 3 görs en analys och utvärderingens slutsatser presenteras, både generella och de som specifikt berör genus- och jämställdhets- samt miljöintegrering. Utvärderingen har också haft i uppdrag att dokumentera goda och dåliga exempel i MSB:s verksamhet vilket också görs i kapitel 3 samt ges slutligen ett antal rekommendationer till MSB.

2 Resultat

Antalet flyktingar som har kommit till Jordanien från Syrien och till viss del Irak ökade, såsom beskrevs i kapitel 1, explosionsartat under 2012-2014. Då UNHCR behövde ökad kapacitet i en rad områden har MSB stöttat med finansiering och experter i ett antal konstruktionsprojekt, oftast inom ramen för IHP. MSB har också stöttat UNHCR genom att sekondera specialister inom olika verksamhetsområden.

I detta kapitel presenteras utvärderingens resultat. Kapitlet är uppdelat i fem avsnitt som analyserar MSB:s olika insatser utifrån utvärderingskriterierna måluppfyllnad och relevans. I redovisningen av resultat ges först en kortare bakgrundsbeskrivning till insatsen inklusive vilka mål insatsen hade, varefter bedömning av måluppfyllnad och relevans görs. De två första avsnitten fokuserar på MSB:s insatser och de efterföljande tre avsnitten behandlar MSB:s, Sidas och UNHCR:s mål och prioriteringar.

I första avsnittet (2.1) redovisas de fem projekten inom kontor och boende med måluppfyllnad utifrån hemställan, måluppfyllnad utifrån MSB:s årsplan för humanitärt bistånd och katastrofriskreduceringar (mål inom kontor-boendelösningar) och relevans utifrån det aktuella problem/behov som projektet syftat till att lösa. I andra avsnittet (2.2) redovisas på ett liknande sätt de sekonderingar som MSB haft i Jordanien under perioden. Här redovisas dock endast måluppfyllnad utifrån respektive hemställan.

I tredje avsnittet (2.3) redovisas miljö- och jämställdhetsintegrering samlat för samtliga insatser. Dels redovisas resultatet utifrån MSB:s styrdokument för miljö- och jämställdhetsintegrering och dels redovisas de generella observationer som framkommit under intervjuer. I fjärde avsnittet (2.4) redovisas relevans av projekten utifrån UNHCR:s övergripande prioriteringar i Jordanien i aktuell tid (2012-2014) för respektive insats. I femte avsnittet (2.5) redovisas bedömning av sammstämmighet av insatser med Sida:s målsättningar inom humanitärt bistånd.

2.1 MSB:s stöd inom boende och kontor

Rubrikerna anger respektive insats efter de engelska arbetsnamn som UNHCR och MSB har använt.

2.1.1 IHP Jordan Base Camp

Den 17 augusti 2012 fick MSB förfrågan om att tillsammans med andra IHP-partners stödjade UNHCR med uppbyggnaden av 80 kontorsplatser samt mötesrum i flyktinglägret i Zaatari. Av hemställan till Sida framgår att stödet även omfattade uppförandet av toaletter och duschar, säkerhetslösningar, elektricitet

och kommunikationslösningar. Ursprunglig förfrågan angav ingen deadline utan endast att stödet var brådskande.

MSB genomförde en rekognoseringsresa för att undersöka situationen på plats innan hemställan om finansiering skickades till Sida. Personal på plats bedömde att det fanns ett brådskande behov av stöd.¹⁷

Arbetet genomfördes bl.a. med stöd från tyska Technisches Hilfswerk (THW)¹⁸ (Tyskland) och påbörjades den 31:a augusti 2012. Det svenska bidraget omfattade 3 000 000 SEK och tre individer från MSB. Insatsen avslutades den 10 november 2012 efter ett förlängningsbeslut som krävdes då oroligheter i Zaatari hade försenat arbetet.¹⁹

Mål enligt hemställan:

Att anskaffa och installera kontorsplatser för upp till 80 personer samt öka säkerheten för internationell personal i området.²⁰

Måluppfyllnad (hemställan):

Utvärderingen bedömer att målen med insatsen har uppnåtts.

Uppdragsbeskrivningen och målbilden var tydlig för team-leadern men på plats visade det sig att planeringen av de båda projekten inte var fullgod i termer av hur prefabricerade containrar skulle placeras samt att dessa inte alltid var av bra kvalitet (containrarna var lokalt upphandlade och uppställningsplanen ägdes av UNHCR). Detta resulterade i att planen fick ritas om, vilket försenade projektet, samt att själva uppförandet av containrar drog ut på tiden då de krävde omfattande reparationer. Avseende uppförandet sköttes detta av lokala entreprenörer med liten vana av prefabricerade containrar, vilket gjorde att monteringen vid några tillfällen fick göras om. Dessutom så hade THW gjort vissa misstag i sin upphandling såsom att inte specificera behovet av att jorda elektriska kablar och kontakter. Arbetet fick därför göras om, vilket var tidskrävande.²¹

Trots vissa motgångar kunde kontorslokalerna och registreringscentret färdigställas i enlighet med de önskemål som ställts från UNHCR och som framfördes i hemställan till Sida.²² MSB:s personella och materiella bidrag till

¹⁷ Intervju 15.

¹⁸ Tysk katastrof- och räddningsmyndighet.

¹⁹ MSB (2012-10-31) dnr 2012-4172.

²⁰ MSB (2012-08-23) dnr 2012-4172.

²¹ Intervju 15.

²² MSB (2012-08-23) dnr 2012-4172.

insatsen resulterade i att processen snabbades på och att slutresultatet höll högre kvalitet.²³ Både kontorsbyggnationerna och registreringscentret godkändes av och överlämnades till UNHCR som tog över driften av dessa.

Måluppfyllnad (MSB årsplan för humanitärt bistånd och katastrofriskreducering):

Utvärderingen bedömer att samtliga mål har uppnåtts (se tabell 2.1.1).²⁴ Kontoren var avsedda för flera olika organisationer som arbetade på lägret och i projektet ingick upphandling och montering av IT-utrustning. Utöver kontor ingick också sanitära faciliteter som toalett samt att lösa säkerheten genom perimeterskydd och övervakningskameror. Till sist bedömer utvärderingen att arbetet, givet omständigheterna, har genomförts snabbt på ett sätt som gjort det möjligt för UNHCR och andra aktörer att inom kort tid från uppkommet behov använda lokalerna för sin verksamhet.

Tabell 2.1.1

Har projektet inneburit möjlighet att samlokalisera flera olika organisationer?	Ja
Har projektet säkerställt de tekniska förutsättningarna för datakommunikation?	Ja
Har projektet skapat hälsomässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja
Har projektet skapat säkerhetsmässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja
Har möjliggjort för UNHCR/andra aktörer att snabbt stärka den humanitära närvaron?	Ja

Relevans:

Ur ett behovsperspektiv var uppförandet av kontor och registreringscentrum relevant för att bättre kunna arbeta med det snabbt växande flyktinglägret Zaatari. Antalet flyktingar som ankom till Zaatari var stort och behovet av förbättrade arbetsmöjligheter för såväl FN-personal som personal från icke-statliga organisationer (NGO) på plats samt ökad registreringskapacitet var stort. Därutöver underlättade kontorsbyggnaderna samordning mellan alla de organ

²³ Intervju 1.

²⁴ MSB (2014-02-06) dnr 2012-4172, intervjuer 1 och 19.

som är verksamma i ett flyktingläger av Zaataris storlek, vilket är ett av UNHCR:s huvuduppgifter. Alla lokaler användes i slutet av 2014.²⁵

2.1.2 Amman Registration Center

Den 6 juni 2013 fick MSB förfrågan om att stödja UNHCR med uppbyggnad av ett nytt registreringscenter för flyktingar i Amman. Det gamla registreringscentret var för litet för att möta antalet flyktingar och låg olämpligt mitt i ett jordanskt bostadsområde utan väntplatser för flyktingar, vilket ledde till friktion mellan flyktingar som väntade på gatan, UNHCR, lokala boende och myndigheter. Vid tiden för förfrågan var det nya registreringscentret färdigplanerat, delvis med hjälp av en av MSB:s sekonderingar.²⁶ I handläggningen av ärendet hade MSB, via denna sekondering, även god information om projektets förutsättningar.

I förfrågan beräknades arbetet vara avslutat den 7 juli 2013 (fyra veckor efter förfrågan).²⁷ Arbetet genomfördes av MSB-personal i samarbete med UNHCR-personal med en budget på SEK 2 080 000 och avslutades den 19 juli 2013 (fyra veckor efter MSB:s startdatum).

Mål enligt hemställan:

Insatsen skulle öka UNHCR:s kapacitet att registrera flyktingar. Arbetet omfattade bl.a. renovering och ombyggnation av en för ändamålet inhyrd sedan tidigare nedlagd skolgård, renovering och ombyggnation av toaletter, renovering av cafeteria till matsal och mötesrum samt säkerhetslösningar. Ett av de viktigaste målen med insatsen var att få upp antalet "kiosker" för registrering av flyktingar från nio till 48 stycken.²⁸

Måloppfyllnad (hemställan):

Utvärderingen bedömer att insatsens mål, så som de är beskrivna ovan, har uppfyllts.

Registreringscentret har av både MSB- och UNHCR-personal lyfts fram som ett lyckat projekt.²⁹ Kvaliteten på arbetet anses vara hög, arbetet genomfördes på kort tid efter korta ledtider på MSB och erfarenheter från det tidigare

²⁵ Intervju 19.

²⁶ Intervjuer 3 och 14.

²⁷ MSB (2013-06-18) dnr 2013-2936.

²⁸ MSB (2013-06-18) dnr 2013-2936.

²⁹ Intervju 3 och 17.

registreringscentret togs med i planering vilket resulterade i en tryggare miljö för flyktingar. Registreringscentret godkändes av och överlämnades till UNHCR.

Måluppfyllnad (MSB årsplan för humanitärt bistånd och katastrofriskreducering):

Utvärderingen bedömer att fyra av fem mål har uppnåtts (se tabell 2.1.2).³⁰

Det första målet, om samlokalisering av olika organisationer, har inte kunnat bedömas. Enligt uppgift kan FN:s barnfond (UNICEF) ha disponerat över delar av registreringscentret. Dessutom ska det ha förts diskussioner om att vid en ev. nedtrappning av situationen ha samgrupperat FN-organisationer på området.³¹ Utvärderingen har dock inte kunnat bekräfta informationen.

I projektet ingick dock upphandling och montering av IT-utrustning. Utöver kontor ingick också sanitära faciliteter som toalett och matsal för personal samt att lösa säkerheten genom perimeterskydd och övervakningskameror.

Till sist bedömer utvärderingen att arbetet, givet omständigheterna, har genomförts snabbt på ett sätt som gjort det möjligt för UNHCR att inom kort tid från utkommet behov använda lokalerna för att utöka sin verksamhet.

Tabell 2.1.2

Har projektet inneburit möjlighet att samlokalisera flera olika organisationer?	Okänt
Har projektet säkerställt de tekniska förutsättningarna för datakommunikation?	Ja
Har projektet skapat hälsomässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja
Har projektet skapat säkerhetsmässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja
Har möjliggjort för UNHCR/andra aktörer att snabbt stärka den humanitära närvaron?	Ja

Relevans:

Utvärderingen bedömer att insatsens resultat har varit och fortfarande är relevanta.

³⁰ MSB (2014-12-02) dnr 2013-2936.

³¹ Intervju 3.

Situationen i de kontorslokaler och registreringscentrum som fanns var ohållbar och efter uppförandet av det nya registreringscentret kunde problemet med c:a 80 000 flyktingar som inte tidigare kunnat registreras p.g.a. kapacitetsbrist, åtgärdas på ett par månader.³² Utöver detta innebar det nya registreringscentret en förbättrad säkerhetssituation och att UNHCR kunde undvika ytterligare friktion med det jordanska lokalsamhället.³³

2.1.3 IHP Amman Re-location Project

I takt med att antalet syriska flyktingar ökade explosionsartat växte också UNHCR:s personalstyrka i Jordanien och det gamla huvudkontoret med plats för c:a 100 personer var redan under första halvåret 2013 för litet. Under en period innan de nya lokalerna färdigställdes arbetade kontorspersonal på balkonger och i städskrubbar p.g.a. platsbrist.³⁴

Den 16 juli 2013 fick MSB förfrågan om att stödja UNHCR med en flytt av UNHCR:s huvudkontor till det nya registreringscentret i Amman (den skolbyggnad som låg på samma skolgård som använts för registreringscentret).³⁵

I praktiken var projektledare från MSB och UNHCR samma som för uppbyggnaden av det nya registreringscentret vilket förefaller ha påverkat projektet positivt, inte minst tack vare en redan etablerad arbetsrelation. Vid initiala diskussioner mellan UNHCR och MSB fanns representanter från MSB i Stockholm på plats i Amman vilket underlättade beslutsprocessen om stöd kunde ges.³⁶

Arbetet genomfördes av IHP- och UNHCR-personal med en budget (från Sida) på 6 720 000 SEK.³⁷

Mål enligt hemställan:

Insatsen skulle inom ramen för IHP anskaffa och installera kommunikationsutrustning, bygga upp ett nytt callcenter för flyktingar (för att öka kapaciteten från 700 samtal per dag till 3000), bygga upp och utrusta ett krisledningsrum, anskaffa och installera säkerhetslösningar. MSB skulle också bistå med en projektledare över sex månader.³⁸

³² Intervjuer 3 och 18.

³³ Intervjuer 17 och 18.

³⁴ Intervjuer 2, 3, 13, 17 och 18.

³⁵ MSB (2013-07-18) dnr 2013-2718.

³⁶ Intervju 18.

³⁷ MSB (2013-07-18) dnr 2013-2718.

³⁸ Ibid.

Måloppfyllnad:

Utvärderingen bedömer att insatsens mål, så som de är beskrivna ovan, har uppfyllts.

Kontorsprojektet i Amman har av personal från både MSB och UNHCR lyfts fram som särskilt lyckat. UNHCR har framförallt varit nöjda över kvalitén i arbetet och den snabba handläggningstiden hos MSB. Den senare kan eventuellt relateras till närvaron av MSB-personal från Stockholm i Jordanien i samband med att UNHCR gick ut med förfrågan.³⁹ Kontorsbyggnationerna godkändes och överlämnades till UNHCR.

Måloppfyllnad (MSB årsplan för humanitärt bistånd och katastrofriskreducering):

Utvärderingen bedömer att fyra av fem mål har uppnåtts (se tabell 2.1.3).⁴⁰

Det första målet, om samlokalisering av olika organisationer, har inte kunnat bedömas. Det fanns planer eller diskussioner på att andra organisationer skulle kunna samlokaliseras i delar av kontoren.⁴¹ Dessa uppgifter har inte kunnat bekräftas.

I projektet ingick upphandling och montering av IT-utrustning (för kontorsplatser, ett callcenter och ett krisledningsrum). Utöver kontor ingick också sanitära faciliteter som toalett samt att lösa säkerheten genom perimeterskydd och övervakningskameror.

Till sist bedömer utvärderingen att arbetet, givet omständigheterna, har genomförts snabbt på ett sätt som gjort det möjligt för UNHCR att inom kort tid från uppkommet behov använda lokalerna för sin att utöka verksamhet.

Tabell 2.1.3

Har projektet inneburit möjlighet att samlokalisera flera olika organisationer?	Okänt
Har projektet säkerställt de tekniska förutsättningarna för datakommunikation?	Ja
Har projektet skapat hälsomässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja

³⁹ Intervjuer 17 och 18.

⁴⁰ MSB (2014-12-02) dnr 2013-3645.

⁴¹ Intervju 3.

Har projektet skapat säkerhetsmässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja
Har möjliggjort för UNHCR/andra aktörer att snabbt stärka den humanitära närvaron?	Ja

Relevans:

Utvärderingen bedömer att projektet var (och fortfarande är) relevant.

UNHCR:s personalstyrka hade växt ur de gamla lokalerna och det fanns en uppenbar fördel med att samgruppera kontor med den verksamhet som skedde i det nybyggda registreringscentret.

Det finns vissa oklarheter kring det faktiska behovet av ett krisledningsrum (som används för ledning i katastrofsituationer) och det har visat sig att rummet snarare används som ett vanligt mötesrum. Efter samråd med MSB ökade budgeten för detta rum från 50000 kronor till 200 000 kronor, främst p.g.a. teknisk utrustning för krisledning, men det har inte i någon intervju framgått vilket operationellt mervärde denna förändring har bidragit till.⁴²

2.1.4 IHP Office Support, Azraq

Flyktinglägret i Zaatari växte snabbt och under första halvåret 2013 började UNHCR och jordanska myndigheter planera för ett nytt stort flyktingläger i Azraq. Exakt hur planering och diskussioner mellan UNHCR och jordanska myndigheter såg ut är otydligt i underlaget för den här utvärderingen men det finns tecken på att inrikespolitiska krafter var en bidragande faktor som verkade både *för* ett nytt flyktingläger för att minska trycket i Zaatari⁴³ och *mot* att öppna flyktinglägret i Azraq.⁴⁴ Den komplexa politiska situationen kan ha bidragit till att det tidigt 2013 fanns planer på ett flyktingläger i Azraq men att detta inte färdigställdes förrän årsskiftet 2013/2014 och att det dröjde till sommaren 2014 innan lägret öppnades, efter att Jordanien stängt sina gränser för flyktingar i cirka sex månader.

Mål enligt hemställen:

Insatsen, som skedde inom ramen för IHP, hade som mål att upprätta 21 prefabricerade moduler för kontor (6 för UNHCRs personal, resterande för övriga organisationer och samarbetspartners), generatorer, två mötesrum,

⁴² Intervju 18.

⁴³ Intervju 18.

⁴⁴ Blair och Watt (2013).

toaletter och möblemanng för dessa containrar. MSB bidrog även med team-leader och personal för montering och installation av de prefabricerade modulerna.⁴⁵

Måluppfyllnad:

Utvärderingen bedömer att insatsens mål, så som de är beskrivna ovan, har uppfyllts.

Arbetet i Azraq drog visserligen ut på tiden jämfört med vad som angavs i den första hemställan till Sida.⁴⁶ Initialt skulle ett helt arbetslag från IHP ha rest ned och arbetat med kontoren men den första personen som MSB skickade ut stoppade övrig IHP-personal från nedresa redan sin andra dag eftersom det inte fanns materiel för dem att arbeta med.

Under projektets gång har fyra olika projektledare haft ansvar för det praktiska arbetet på plats. De frekventa rotationerna har inneburit extra tid och arbete för varje person i att sätta sig in i situationen. I slutändan förefaller dock detta ha haft en begränsad påverkan på projektet som helhet.⁴⁷ Efter färdigställande lämnades kontorsbyggnationerna över till UNHCR.

Utvärderingen kan inte se att MSB i praktiken skulle ha agerat annorlunda under projektet men det förefaller ha funnits goda möjligheter att skaffa sig en bättre lägesbild genom att använda sina sekonderingar på plats vid den tidpunkten.⁴⁸

Måluppfyllnad (MSB årsplan för humanitärt bistånd och katastrofriskreducering):

Utvärderingen bedömer att samtliga mål har uppnåtts (se tabell 2.1.4.).

Kontoren var avsedda för flera olika organisationer som arbetade på lägret och i projektet ingick upphandling och montering av IT-utrustning. Utöver kontor ingick också sanitära faciliteter som toalett samt att lösa säkerheten genom perimeterskydd och övervakningskameror.

Till sist bedömer utvärderingen att arbetet, givet omständigheterna, har genomförts snabbt på ett sätt som gjort det möjligt för UNHCR och andra aktörer att inom kort tid från uppkommet behov använda lokalerna för sin verksamhet.

⁴⁵ MSB (2013-05-08), dnr 2013-2307.

⁴⁶ MSB (2013-05-08), dnr 2013-2307.

⁴⁷ Intervjuer 1, 4, 5 och 6

⁴⁸ Intervju 10

Tabell 2.1.4

Har projektet inneburit möjlighet att samlokalisera flera olika organisationer?	Ja
Har projektet säkerställt de tekniska förutsättningarna för datakommunikation?	Ja
Har projektet skapat hälsomässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja
Har projektet skapat säkerhetsmässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja
Har möjliggjort för UNHCR/andra aktörer att snabbt stärka den humanitära närvaron?	Ja

Relevans:

Utvärderingen bedömer att insatsen har varit och fortfarande är relevant.

Att öppnandet av flyktinglägret drog ut på tiden kan inte anses ha minskat relevansen av projektet, särskilt som utvärderingens underlag tyder på att kontorslokalerna togs i bruk omedelbart efter att de färdigställts p.g.a. den allmänna platsbrist som rådde för humanitära organisationer i Jordanien.⁴⁹

Vidare var insatsen relevant ur politisk synvinkel. Enligt respondenter från UNHCR var uppförandet av Azraq nödvändigt för att inte Jordanien skulle stänga sina gränser mot Syrien under en ännu längre tid än som skedde.⁵⁰

2.1.5 IHP Office Support, Mafrq

Under andra halvåret av 2013 bytte UNHCR strategi i Jordanien med hänsyn till ledning och samordning.⁵¹ Från att tidigare ha haft ett samgrupperat huvudkontor i Amman där många av de ansvariga cheferna, administration och logistik var lokaliserade stationerades mer personal närmare flyktingläger, registreringscenter och annan relaterad verksamhet på fältet.

Den 21 oktober 2013 fick MSB förfrågan om stöd till UNHCR:s decentralisering av kontor genom uppförandet av nya lokaler i Mafrq.⁵² Stödet skulle vara en del av ett IHP-projekt där THW (Tyskland) hade en betydelsefull roll. I slutändan

⁴⁹ Intervju 6

⁵⁰ Intervju 17

⁵¹ Intervju 17

⁵² MSB (2013-11-08), dnr 2013-2307

hade dock förfrågan gått ut för sent till THW vilket innebar att UNHCR fick bära en stor del av projektkostnaden.

Mål enligt hemställan:

Målet var att i första hand stödja med projektledare över tre månader samt med budget för inhandling av materiel, främst säkerhetslösningar.⁵³

Måluppfyllnad (hemställan):

Utvärderingen bedömer att insatsens mål, så som de är beskrivna ovan, har uppfyllts. Vidare bedömer utvärderingen att MSB-personal på ett positivt sätt har bidragit till att andra organisationer har kunnat uppfylla sina delar i projektet.

Det ansvar MSB hade var från början endast säkerhetslösningar men den sekonderade har haft stor betydelse för att färdigställa hela projektet. Lokalerna godkändes och lämnades över till UNHCR efter att de hade färdigställts.

Måluppfyllnad (MSB årsplan för humanitärt bistånd och katastrofriskreducering):

Utvärderingen bedömer att fyra av fem mål har uppnåtts (se tabell 2.1.5.). Kontorslösningen var enligt förfrågan från UNHCR endast avsedd för UNHCR-personal i Mafrag.⁵⁴

I projektet ingick upphandling och montering av IT-utrustning. Utöver kontor ingick också sanitära faciliteter som toalett samt att lösa säkerheten genom perimeterskydd och övervakningskameror.

Till sist bedömer utvärderingen att arbetet, givet omständigheterna, har genomförts snabbt på ett sätt som gjort det möjligt för UNHCR och andra aktörer att inom kort tid från uppkommet behov använda lokalerna för sin verksamhet. På just denna punkt bedömer utvärderingen att MBS har haft en positiv påverkan på projektet som helhet. Dvs. MSB:s bidrag har inneburit att arbetet (även det som varit andra aktörers ansvar) har kunnat avslutas snabbare än vad som annars hade varit fallet.

⁵³ MSB (2013-11-08), dnr 2013-2307

⁵⁴ Brev från Andrew Harper (UNHCR Representation Amman) till MSB den 21 oktober 2013

Tabell 2.1.5

Har projektet inneburit möjlighet att samlokalisera flera olika organisationer?	Nej
Har projektet säkerställt de tekniska förutsättningarna för datakommunikation?	Ja
Har projektet skapat hälsomässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja
Har projektet skapat säkerhetsmässiga förutsättningar för att ha personal på plats över tid?	Ja
Har möjliggjort för UNHCR/andra aktörer att snabbt stärka den humanitära närvaron?	Ja

Relevans:

Utvärderingen bedömer insatsen som relevant. Avståndet till beslutsfattare har nämnts som ett problem⁵⁵ och decentraliseringen av UNHCR-kontor var ett led i att försöka komma till rätta med detta problem.

2.2 MSB:s enskilda sekonderingar

Rubrikerna anger respektive insats efter de engelska arbetsnamn som UNHCR och MSB har använt.

2.2.1 Expert Prefabricated Shelter

Inom ramen för IHP åkte en svensk och en finsk expert inom prefabricerade containerlösningar för bostäder (kostnadsdelning mellan MSB och CMC Finland) till Jordanien i maj 2014 i syfte att framställa riktlinjer/Standard Operating Procedures (SOP) för leverans, montering, användande och nedmontering (hela livscykeln) av prefabricerade containrar. MSB:s budget var 140 000 SEK och innefattade två veckor i fält samt en vecka för att färdigställa riktlinjerna.⁵⁶

Det är för utvärderingen oklart exakt var och när behovet som låg till grund för förfrågan uppstod. Det är emellertid klarlagt att vid nedkomst hade UNHCR fattat beslut om att använda prefabricerade containrar-lösningen och upphandlat

⁵⁵ Intervjuer 2 och 19

⁵⁶ MSB (2013-06-18) dnr 2013-2936.

containrar för både flyktinglägret i Zaatari och flyktinglägret i Azraq. En stor del av flyktinglägret i Zaatari var redan monterat och klart.⁵⁷

Det förefaller som om lösningen med prefabricerade containrar var kontroversiell, både för personal inom UNHCR och jordanska myndigheter, eftersom det ansågs att en sådan lösning riskerade att bli mer permanent. Av denna anledning var inte alla helt samarbetsvilliga vad gällde insatsen.⁵⁸ Detta gällde framförallt ansvarig UNHCR-personal på flyktinglägret.

Pga. de förutsättningar som redovisats ovan samt omfattningen på arbetet fick projektet i slutändan förlängas med två veckor för att kunna hinna färdigt.⁵⁹

Målsättning enligt hemställen:

Att analysera och utvärdera prefab-lösningarna i Jordanien (flyktingboende) för att ta fram *Standard Operating Procedures* (SOP) med tekniska rekommendationer och specifikationer för beställning, leverans, montering, användande och nedmontering av prefabs.⁶⁰

Måluppfyllnad:

Utvärderingen bedömer att sekonderingen har levererat i enlighet med målsättningarna i hemställan om finansiering till Sida.

Insatsen är enligt hemställan om finansiering till Sida tänkt som ett tillfälligt stöd. Resultatet skulle överlämnas till UNHCR som sedan ansvarade för att implementera de delar man fann lämpliga. En sådan överlämning har skett.⁶¹ Experterna slutförde uppdraget och framställde riktlinjer som innehöll alla de beståndsdelar som stod i uppdragsbeskrivningen.

Relevans:

Utvärderingen bedömer att insatsen inte har varit relevant.

Utvärderingen har funnit att resultatet av sekonderingen (i form av slutsatser och riktlinjer) varken har tillvaratagits i flyktinglägret i Zaatari eller flyktinglägret i Azraq.⁶² Dock har både UNHCR-personal och MSB-personal beskrivit slutsatserna i insatsens slutgiltiga rapport som viktiga givet situationen i

⁵⁷ Intervju 8.

⁵⁸ Intervju 19.

⁵⁹ Intervju 8 och MSB (2014-10-21) dnr 2013-19-37.

⁶⁰ MSB (2013-06-18) dnr 2013-2936.

⁶¹ Intervju 8.

⁶² Intervjuer 19 och 20.

Jordanien.⁶³ Bl.a. har man lyft fram de problem som uppstod när flyktingar själva började bygga om containrar efter egna behov, något som togs upp i rapporten.

Det har också varit svårt att avgöra exakt varifrån den ursprungliga förfrågan kom eftersom lösningen med prefabricerade containrar var redan beslutad och upphandlad.

2.2.2 Architect/Civil Engineer

För att få stöd i uppförandet av ett nytt registreringscenter och intilliggande kontorsplatser i Amman (Amman 1 och 2) efterfrågade UNHCR expertis för att revidera och ge tekniskt stöd i denna process inklusive i anbud relaterade till dessa projekt.⁶⁴ MSB sekonderade en arkitekt i fem månader med start maj 2013. Under sekonderingen uppkom ett behov av att inrätta ytterligare ett mindre registreringscenter i Raba Sarhan och för att påskynda processen omprioriterades MSB:s expertstöd efter en tid till detta center.⁶⁵

Målsättning enligt hemställan:

Sekonderingen skulle granska och övervaka att anbud, renoveringar och konstruktioner höll UNHCR-standard, samordna andra inblandade i projektet och ge teknisk vägledning samt försa UNHCR med tekniska uppdateringar om projektets status.⁶⁶

Målpuppfyllnad:

Utvärderingen bedömer att sekonderingen har levererat i enlighet med målsättningarna i hemställan till Sida.

Den sekonderade experten var kunnig på sitt område och har genom att ge relevant teknisk expertis avseende både byggnadsplaner och konstruktion inuti de lokaler som byggdes bidragit till att de projekt denne var involverad i kunde färdigställas med hög kvalitet.⁶⁷

⁶³ Intervjuer 8, 12 och 19.

⁶⁴ MSB (2013-04-22) dnr 2013-1612.

⁶⁵ MSB (2014-12-02) dnr 2013-1612.

⁶⁶ MSB (2013-04-22), dnr 2013-1612.

⁶⁷ Intervjuer 17 och 18.

Sekonderingen var enligt hemställan tänkt som ett tillfälligt stöd men med möjligheter att fortsätta stödja UNHCR med upplärning av teknisk personal för drift och underhåll.⁶⁸

Relevans:

Utvärderingen bedömer att sekonderingen har varit relevant.

Den expertis som den sekonderade bidrog med var relevant och behövdes. Det finns exempel på när expertens råd inte inkorporerades i UNHCR:s plan med negativa konsekvenser för byggnationens hållbarhet.⁶⁹

2.2.3 Mass Communication Officer

Bakgrund:

Storleken på flyktinglägren i Zaatari och Azraq har inneburit omfattande behov av kommunikation och information. Under 2014 beslöt UNHCR sig för att be om hjälp med kompetens som kunde arbeta med dessa frågor mer övergripande både på en strategisk nivå men även genom att utbilda personal, stödja partners i deras kommunikationsarbete och utarbeta huvudbudskap. MSB sekonderade personal (en expert inom masskommunikation) med start i maj 2014. Insatsen har förlängts i två omgångar, först genom rotation av personal i augusti 2014 och senare genom förlängning av personal i insats fram till januari 2015.⁷⁰

Målsättning enligt hemställan:

Sekonderingen skulle bidra till att stärka UNHCR:s förmåga att ta fram en strategi och metoder för kommunikation med flyktinglägret i Azraqs förväntade invånare.⁷¹

Måluppfyllnad:

Utvärderingen bedömer att sekonderingen har levererat i enlighet med de målsättningar som framgår av hemställan.

Det har framkommit att för att kunna vara mer effektiv är denna typ av sekondering beroende av vissa förutsättningar på ett sätt som skiljer sig från många av de andra sekonderingarna. För att möjliggöra för den sekonderade att skapa strategier för information och kommunikation och få ett helhetsgrepp om

⁶⁸ MSB (2013-04-22), dnr 2013-1612.

⁶⁹ Intervjuer 3 och 14.

⁷⁰ MSB (2014-11-04) dnr 2014-1865.

⁷¹ MSB (2014-11-04) dnr 2014-1865.

denna typ av verksamhet inom en organisation (vilket var specifika målsättningar enligt hemställan) behöver den sekonderade ha möjlighet att påverka verksamhetsplaner, framförallt då tjänstens mål är kopplad till uppgifter som kräver finansiella medel.⁷²

En målsättning var (initialt) att denna sekondering till flyktinglägret i Azraq skulle ske parallellt med att UNHCR anställde en lokal handläggare. Detta hade ännu inte skett i slutet av 2014. Istället förlängdes sekonderingen ytterligare några månader för att, enligt beslutsunderlaget, UNHCR skulle kunna rekrytera och få arbetet överlämnat till en efterträdare, något som ännu inte skett.⁷³

Relevans:

Utvärderingen bedömer att sekonderingen är relevant.

Sekonderingen har bidragit till att UNHCR kan arbeta på ett strategiskt sätt med information.

Relevansen i sekonderingen har på detta sätt mer att göra med *arbetsformen* för informationsverksamhet snarare än att *möjliggöra* informationsverksamhet. Utan sekonderingen hade UNHCR arbetat med information till flyktingar ändå utifrån erfarenheter från tidigare katastrofer.⁷⁴

I praktiken arbetar sekonderingen som samordningsansvarig för information för UNHCR och andra organisationer inom flyktinglägret i Azraq, en förmåga som utan sekonderingen sannolikt hade saknats.

2.2.4 Logistics Officer

Vissa omständigheter kring förfrågan för den här sekonderingen (en expert inom logistik) är för utvärderingen inte helt klarlagda. Sekonderingen var tänkt att arbeta med lagerhållning och distribution av förnödenheter till flyktinglägren, främst det nya som skulle byggas i Azraq.⁷⁵ Dock kom förfrågan långt innan arbetet med flyktinglägret egentligen hade påbörjats.

Som följd av en tidig förfrågan från UNHCR och en snabb handläggning på MSB var den första personen (av totalt två) nere i Jordanien redan i februari 2013. Vid denna tidpunkt var flyktinglägret i Azraq bara i planeringsstadiet. I

⁷² Intervju 9.

⁷³ MSB (2014-11-04) dnr 2014-1865.

⁷⁴ Intervju 9.

⁷⁵ MSB (2013-02-01) dnr 2013-485 och MSB (2013-05-14) dnr 2013-485.

praktiken innebar detta att personen istället fick arbeta brett med logistikfrågor, främst inom upphandling.⁷⁶

När den andra personen kom på plats i oktober 2013 hade Azraq fortfarande inte öppnat och det fanns inget direkt behov av logistiktjänster just där. Istället tog denna person över arbetsuppgifterna för en av MSB:s tidigare sekonderingar (se 2.2.7 *Supply Chain Officer*).⁷⁷

Målsättning enligt hemställen:

Sekonderingen skulle bidra till att utveckla logistiken i flyktinglägren genom att se över materialkedjan, stödja centrala lagerhållningsfunktioner, stödja alla UNHCR:s funktioner med råd kring inköp och logistik, säkerställa adekvat brandsäkerhetsutrustning i satellitlager, följa upp distribution av förnödenheter och annan verksamhet som drevs av genomförandeparter samt ansvara för lagerbokföring i satellitlager (att detta var korrekt, att register upprättats, att kvittoförfaranden var korrekta och att skaderapporter kom in i tid).⁷⁸

Måluppfyllnad:

Utvärderingen bedömer att sekonderingen delvis har levererat enligt målsättningar i hemställen.

Anledningen till att måluppfyllnaden kan ifrågasättas är att det inte fanns ett direkt behov av alla de tjänster som redogjordes i uppdragsbeskrivningen och hemställen till Sida.⁷⁹

Relevans:

Utvärderingen bedömer att sekonderingen var relevant.

Relevansen för de uppdrag som formellt efterfrågades var låg då byggandet och öppnandet av Azraq drog ut på tiden. Däremot var behoven inom logistikrelaterade tjänster stort och därmed bedöms det arbete som faktiskt genomfördes som relevant, trots att de inte exakt motsvarade de målsättningar som framgår av hemställen om finansiering.

⁷⁶ Intervju 10.

⁷⁷ Intervju 11.

⁷⁸ MSB (2013-02-01) dnr 2013-485.

⁷⁹ MSB (2013-02-01) dnr 2013-485.

2.2.5 Construction Specialist

Den 12 september 2012 fattade MSB beslut om att skicka en *Construction Specialist* (specialist inom byggteknik och konstruktioner) som enskild sekondering till UNHCR:s flyktingläger i Zaatari. Ursprungligen skulle sekonderingen sträcka sig över sex månader men förlängdes och avslutades drygt ett år efter start.⁸⁰

Sekonderingen ingick som en del i det tekniska teamet i Zaatari och, i enlighet med hemställan till Sida,⁸¹ arbetade brett med tekniska lösningar, bl.a. säkerhet, elektricitet och boende. Detta skedde under en period när flyktinglägret i Zaatari växte från några tusen flyktingar till runt 100 000 på ungefär ett år.

Målsättning enligt hemställan:

Sekonderingen skulle stödja UNHCR:s förmåga att möta flyktingars behov genom att säkerställa att strategier för byggande (av t.ex. boende för flyktingar) var genomförbara, stödja i upphandlingar, övervaka att byggverksamheten i Zaatari höll den tekniska standarden samt övervaka, samordna och stödja byggverksamheten med teknisk expertis.⁸²

Måluppfyllnad:

Intervjuerna⁸³ som genomförts inom ramen för utvärderingen tyder på att sekonderingen har arbetat och levererat i enlighet med och utöver de målsättningar som framgår av hemställan.⁸⁴ Sekonderingen fick en mycket stor betydelse i lägret och var vid vissa tillfällen under perioden i princip den enda internationella tekniska kompetens UNHCR hade på plats.

Sekonderingen har i verkligheten gjort mer än vad som ursprungligen framgick i arbetsbeskrivningen (*Terms of Reference*). Ansvarig UNHCR-personal har framfört att detta inte bara var positivt utan direkt nödvändigt för UNHCR:s arbete på plats.⁸⁵ Initialt var utfasningsplanen något otydlig men i hemställan om förlängning den 20 mars 2013 anges att UNHCR skall rekrytera en ersättare.⁸⁶ Sekonderingen ersattes av personal från Australien och har även utbildat personal ur de lokala företag som skötte drift och underhåll i flyktinglägret.⁸⁷

⁸⁰ MSB (2012-09-12) dnr 2012-4394 och MSB (2013-03-22) dnr 2012-4394.

⁸¹ Ibid.

⁸² MSB (2012-09-12) dnr 2012-4394.

⁸³ Intervjuer 2 och 19.

⁸⁴ MSB (2012-09-12) dnr 2012-4394.

⁸⁵ Intervju 19.

⁸⁶ MSB (2012-09-12) dnr 2012-4394.

⁸⁷ Intervju 2.

Relevans:

Utvärderingen bedömer sekonderingen som relevant.

Den tekniska kompetens som sekonderingen bidrog med skedde under en kritisk fas karakteriserad av dels en mycket kraftig utbyggnad av flyktinglägret i Zaatari och dels en akut brist på teknisk kompetens hos UNHCR.⁸⁸

2.2.6 Governance Advisor

Det saknades ursprungligen en långsiktig plan för hur flyktinglägret i Zaatari skulle byggas och utvecklas. I praktiken verkar ett ganska stort antal flyktingar ha bosatt sig innan UNHCR, andra organisationer och jordanska myndigheter hade bestämt sig för hur man ville att lägret skulle organiseras.

I frånvaron av en befintlig organisation skapade olika grupperingar inom skaran av syriska flyktingar egna maktstrukturer, vilket försvårade senare försök att organisera lägret. Den informella maktstruktur som tidigt växte fram i lägret har beskrivits som maffia-liknande⁸⁹ och anses vara ett av skälen till många av de oroligheter som präglade lägret under 2012 och 2013.

Lägerchefen i Zaatari gjorde en plan för hur lägret skulle kunna omorganiseras med fokus på att samordna olika syriska grupper, jordanska myndigheters och olika humanitära organisationers deltagande i beslutsprocesser. Målet var bl.a. att försöka komma tillrätta med de våldsamheter som hade präglat lägret under en längre tid.

Efter att utan framgång ha undersökt möjligheterna att få sekonderad personal med relevanta kunskaper (en expert för rådgivning kring beslutsprocesser, organisering och samhällsstyrning) hos ett antal partnerländer, identifierade han själv en person från Sverige som slutligen kunde finansieras genom MSB.⁹⁰

Hemställan godkändes av Sida den 9 augusti 2013⁹¹ med finansiering för sex månader (730 000 SEK). Efter avslutad insats förlängdes personalen med ytterligare sex månader men finansierades då av UNHCR. Sekonderingen förlängdes dock inte även om MSB garanterade löneutbetalningar mot ersättning från UNHCR.

Målsättning enligt hemställan:

⁸⁸ Intervju 19.

⁸⁹ Fergusson (2014).

⁹⁰ Intervju 19.

⁹¹ MSB (2013-08-08) dnr 2013-3706.

Sekonderingen skulle bidra till UNHCR:s förmåga att förstärka samarbetet mellan olika existerande politiska strukturer och lokala aktörer i området.⁹²

Måluppfyllnad:

Intervjuerna som genomförts inom ramen för utvärderingen tyder på att sekonderingen har arbetat och levererat i enlighet med och utöver de målsättningar som framgår av hemställan.⁹³ Ansvarig UNHCR-personal har framfört att detta arbete inte bara var positivt utan direkt nödvändigt för UNHCR:s arbete på plats, inte minst avseende att hantera de ständigt eskalerande våldsamheterna i flyktinglägret.⁹⁴

Den ursprungliga målsättningen (som inte finns med i hemställan) att implementera en befintlig plan gick dock aldrig att genomföra, bl.a. för att de jordanska myndigheterna inte accepterade att skapa en medbestämmandestruktur i lägret enligt demokratiska principer, vilket var en av de främsta målsättningarna i planen.⁹⁵

Sekonderingen är speciell på många sätt. Dels verkar den här typen av sekondering vara ovanlig och dels har tillvägagångssättet i rekrytering skiljt sig något från andra typer av sekonderingar. I detta fall har lägerchefen på UNHCR i Zaatari personligen rekryterat individen som sekonderades, även om MSB har finansierat den. Av hemställan framgår att det aldrig fanns någon tydlig utfasningsplan.⁹⁶ MSB förlängde personal i insats mot ersättning av UNHCR (detta innebar att sekonderingen avslutades även om personalen var kvar).⁹⁷

Relevans:

Utvärderingen bedömer sekonderingen som relevant.

Flyktinglägret i Zaatari präglades under lång tid av *ad hoc*-lösningar och försök att komma tillrätta med tidigare misstag avseende planering och organisering. Sekonderingen spelade en betydelsefull roll i detta arbete, främst vad gällde att få olika parter i lägret att komma överens och få till stånd fungerande beslutsprocesser.⁹⁸

⁹² MSB (2013-08-08) dnr 2013-3706.

⁹³ Intervjuer 12 och 19.

⁹⁴ Intervju 19

⁹⁵ Intervjuer 12 och 19.

⁹⁶ MSB (2013-08-08) dnr 2013-3706.

⁹⁷ Intervju 12.

⁹⁸ Intervju 19.

2.2.7 Supply Chain Officer

Logistikbehovet i regionen ökade i takt med antalet flyktingar och förutom teknisk kompetens saknade UNHCR personal med kompetens inom logistik. Behovet gällde allt från planering av logistik kopplat till uppbyggnaden av flyktingläger till kompetens inom upphandling. Den 24 september 2012 skickade MSB en hemställan till Sida om att sekondera en *Supply Chain Officer* (logistiker med specialistkunskaper om logistikkedjor och flöden).⁹⁹ Ursprungligen skulle sekonderingen arbeta med logistik i Libanon och Turkiet men i ett förlängningsbeslut¹⁰⁰ klargörs att den kaotiska situationen nödvändiggjort flexibilitet inom logistikbemanningen och att sekonderingen arbetat, och skulle arbeta med, logistik kopplat till flyktingsituationen i Jordanien med placering vid UNHCR:s huvudkontor i Amman. Sekonderingen påbörjades i oktober 2012 och avslutades formellt i oktober 2013.

Av de intervjuer som utvärderingen gjort framgår dock att sekonderingen i praktiken fortsatte genom att sekonderad personal från MSB på en annan befattning tog över arbetsuppgifterna eftersom denna sekondering (också inom logistik) saknade formella arbetsuppgifter (detta finns beskrivet under avsnitt "2.2.4 Logistics Officer").

Målsättningar enligt hemställan:

Sekonderingens uppgifter var att stödja UNHCR med koordinering av leveranser och distribution, organisera lager och utbilda UNHCR-personal i logistiska datorprogram.¹⁰¹

Måluppfyllnad:

Utvärderingen saknar information från den personal som ursprungligen bemannade sekonderingen men bedömer baserat på intervju med senare personal¹⁰² och övrigt underlag¹⁰³ att sekonderingen har levererat i enlighet med de målsättningar som framgår av hemställan (om förlängning).¹⁰⁴

Sekonderingen var ursprungligen tänkt som en tillfällig förstärkning¹⁰⁵ men vid förlängningen¹⁰⁶ angavs att UNHCR skulle rekrytera en ersättare p.g.a. det

⁹⁹ MSB (2012-09-24) dnr 2012-4724.

¹⁰⁰ MSB (2013-03-22) dnr 2012-4724.

¹⁰¹ MSB (2012-09-24) dnr 2012-4724.

¹⁰² Intervju 11.

¹⁰³ MSB (2014-02-13) dnr 2012-4724.

¹⁰⁴ MSB (2013-03-22) dnr 2012-4724.

¹⁰⁵ MSB (2012-09-24) dnr 2012-4724.

¹⁰⁶ MSB (2013-03-22) dnr 2012-4724.

växande behovet av logistik. I slutändan överlämnade ursprunglig personal till annan MSB-personal som innehade en annan sekondering. Denna person utbildade sedan en ersättare, som anställdes av UNHCR.¹⁰⁷

Relevans:

Utvärderingen bedömer att sekonderingen har varit relevant.

Det fanns ett stort behov av logistiklösningar i takt med att antalet flyktingar i lägren växte dramatiskt.

2.2.8 Environmental Expert

Jordanien är ett av de länder i världen med lägst tillgång till färskvatten¹⁰⁸ och vattenfrågor är en mycket viktig del av landets inrikespolitik. Av för utvärderingen okänd anledning så planerades både flyktinglägret i Zaatari och flyktinglägret i Azraq nära viktiga sötvattenresurser trots deras betydelse i jordansk politik. Dessutom ligger framförallt Zaatari i ett geografiskt område som inledningsvis saknade realistiska förutsättningar för att koppla ihop lägret med befintlig infrastruktur för avfallshantering och hantering av avloppsvatten. Under i princip hela perioden för utvärdering (2012-2014) har vattenförsörjning och avloppsvatten i flyktinglägren hanterats genom tankbilstransporter.

När flyktinglägret i Zaatari började expandera blev avfalls- och avloppsproblematiken en avgörande fråga för jordanska myndigheters och politikers godkännande av den fortsatta expansionen av lägret.

Arbetet med sekonderingen påbörjades redan 2012 och var då en sekondering (en miljöexpert) av två som MSB övervägde att skicka till Jordanien. Medan miljöexperten var tänkt att arbeta med miljö mer generellt så skulle den andra sekonderingen (till UNICEF) arbeta mer specifikt med vatten och avlopp.¹⁰⁹

Även UNHCR:s kontor i Jordanien var medvetna om miljöproblematiken och skickade därför en förfrågan om en miljöexpert till UNHCR:s huvudkontor i Genève någon gång under 2012.¹¹⁰ Det dröjde dock till första halvåret 2013 innan en Terms of Reference (ToR) gick ut från UNHCR i Genève och sedan ytterligare tre till fyra månader innan en hemställan från MSB godkändes av Sida.¹¹¹

¹⁰⁷ Intervju 11.

¹⁰⁸ World Resources Institute (2013).

¹⁰⁹ Intervju 21

¹¹⁰ Intervju 17

¹¹¹ MSB (2013-07-12) dnr 2013-2718

Miljöexpertens uppgifter enligt den ToR som gick ut var mycket omfattande. Dels skulle miljöexperten göra en miljökonsekvensbedömning för det nya lägret i Azraq, dels skapa samordnings-, uppföljnings- och utvärderingsmekanismer som involverade alla organisationer (internationella, statliga och icke-statliga) som arbetade vid lägren i Azraq och Zaatari, dels utveckla och implementera tekniska lösningar för olika miljöproblem (främst kopplat till vatten och avlopp) och till sist arbeta för att implementera ett miljöperspektiv i ledning, planering och verksamhet inom lägren i alla avseenden. Tiden för detta var sex månader.¹¹²

Det är inte helt klarlagt för utvärderingen exakt hur diskussionerna kring miljöexpert-sekonderingen har sett ut. Det finns i det (ungefär) ettåriga förlopp som till slut resulterade i sekonderingen ett antal frågetecken som utvärderingen inte kunnat reda ut. Det är inte helt klarlagt var i diskussionerna mellan MSB och UNHCR som behovet av en generell miljöexpert har uppstått. Till viss del verkar just detta behov vara något som MSB själva identifierat och sedan diskuterat med UNHCR.¹¹³ Det förefaller däremot som om MSB och UNHCR i slutändan har haft något skilda uppfattningar om vad syftet med sekonderingen var och hur det syftet skulle uppnås. Medan MSB verkar ha avsett miljö mer generellt verkar personal från UNHCR i första hand ha fokuserat på vatten, avlopp och avfall samt praktiska problem relaterat till detta. T.ex. vilka lösningar som krävs för att jordanska myndigheter skall godkänna bevattning av egna odlingar i lägren.¹¹⁴

Målsättningar enligt hemställan:

Sekonderingen skulle bidra till UNHCR:s möjligheter att upprätta en omfattande miljökonsekvensbedömning, med åtgärdsplan (för det nya lägret i Azraq) för att minska de totala miljöeffekterna och bidra till att skapa en bättre levnadssituation för flyktingar.

Detta skulle konkret innebära (för det nya lägret i Azraq) att samordna och genomföra en omfattande miljökonsekvensbedömning, utarbeta riktlinjer, rekommendationer och handlingsplan för en hållbar vattenförsörjning (och hantering av avloppsvatten), etablerandet av en effektiv samordning för övervakning med berörda intressenter, inrätta en samordningsmekanism med alla relevanta statliga enheter, initiera nödvändiga åtgärder och se till att miljöaspekter integrerades i alla verksamhetsområden.

För befintliga läger skulle sekonderingen i samarbete med berörda ministerier utvärdera den befintliga vattentillgången, avloppshantering, markparametrar m.m., föreslå riskreducerande åtgärder och tekniska lösningar för vatten och avlopp, föreslå möjliga lösningar för återanvändning av regnvatten samt se över,

¹¹² MSB (2013-07-12) dnr 2013-2718

¹¹³ MSB (2012)

¹¹⁴ Intervju 19.

uppdatera och säkerställa spridningen av internationellt och nationellt accepterade standarder och riktlinjer för miljöhantering.¹¹⁵

Målpuppfyllnad:

Utvärderingen bedömer att sekonderingen delvis har uppfyllt målen enligt hemställan.

Experten har gjort miljökonsekvensbedömning, handlingsplan och strategier för både lägret i Zaatari och lägret i Azraq. Däremot har samordningsmekanismer endast kommit att omfatta NGOs.

Vad gäller flyktinglägret i Zaatari så har sekonderingen inte bidragit till implementering av tekniska lösningar, handlingsplaner eller miljöstrategier.¹¹⁶ Detta beror sannolikt till stor del på att lägret i princip var färdigbyggt.

Vad gäller flyktinglägret i Azraq så har sekonderingen bidragit till att skapa handlingsplaner och miljöstrategier som fortfarande förmedlas och används av ansvariga på lägret.¹¹⁷ Till skillnad mot Zaatari kunde sekonderingen i fallet med Azraq involveras redan i planeringsstadiet av flyktinglägret. Uppgifter som framkommit under utvärderingen tyder dock på att det kvarstår delar av implementeringen av dessa handlingsplaner och strategier.¹¹⁸

Relevans:

Utvärderingen bedömer sekonderingen som i huvudsak ej relevant.

Anledningen till att sekonderingen tillkom, vattenproblematiken i Jordanien, verkar inte ha påverkats i någon stor utsträckning av sekonderingen. Dels för att sekonderingen kom för sent och dels för att detta arbete i huvudsak skedde genom samordning mellan UNICEF och jordanska myndigheter. Utöver detta så har de handlingsplaner som sekonderingen producerat inte implementerats alls eller endast implementerats i begränsad omfattning.

Utvärderingen bedömer utöver ovanstående att det finns en felmatchning mellan den sekondering som slutligen skickades ner och det problem som behovet uppstod ur (enligt *Terms of Reference*). I denna punkt utgår utvärderingen från ToR och övrig information från UNHCR.

¹¹⁵ MSB (2013-07-12) dnr 2013-2718

¹¹⁶ Intervju 19

¹¹⁷ Intervju 20

¹¹⁸ Intervju 20

Av ovanstående anledning borde den efterfrågade sekonderingen ha haft en tydligare profil mot tekniskt arbete med t.ex. erfarenhet av arbete med omfattande vatten- och avloppsfrågor eller eventuellt avfallshantering. I slutändan kom istället sekonderingen att handla om miljö mer generellt. Utvärderingen bedömer att detta har varit en bidragande orsak till den begränsade måluppfyllnaden och relevansen.

2.3 Relevans utifrån MSB:s mål och prioriteringar

MSB har en uttalad målsättning att verka för integrering av miljö och genus/jämställdhetsfrågor. I detta syfte har myndigheten tagit fram inriktningsdokument inom dessa områden. Följande ambitionsnivå gäller för genus- och jämställdhetsintegrering i alla insatser:¹¹⁹

1. Insatspersonal ska genomgå grundutbildning i hur man arbetar med jämställdhet, genusperspektiv, Resolution 1325 och mångfald för att förbättra insatsers kvalitet och effektivitet innan uppdrag.
2. Insatspersonal ska få insatsspecifika briefings med fokus på praktiska råd kopplat till genus och mångfald utifrån geografisk kontext, uppdraget och samarbetsorganisationen.
3. All relevant personal ska aktivt använda MSB:s handbok i jämställdhet som en resurs i arbetet med att beakta kvinnors, mäns, flickors och pojkars olika situation och behov och främja kvinnors aktiva deltagande inom ramen för uppdraget och insatsen.
4. Insatspersonalen ska rapportera det konkreta arbetet med genusperspektiv och mångfald under insats.
5. Insatspersonal ska följa MSB:s uppförandekod och vara goda förebilder under insats.

För miljöintegreringsfrågor gäller följande ambitionsnivåer:¹²⁰

1. En enkel miljöbedömning ska göras vid uppstart av en insats för att avgöra om insatsen kommer ha betydande eller begränsad miljöpåverkan.
2. Insatspersonal ska genomgå grundutbildning i hur man arbetar med miljö för att förbättra insatsers kvalitet och effektivitet innan uppdrag.

¹¹⁹ MSB (2011:1)

¹²⁰ MSB (2011:2)

3. Insatspersonal ska få insatsspecifika miljöbriefings med fokus på praktiska råd kopplat till geografisk kontext, uppdraget och samarbetsorganisationen.
4. Insatspersonal, projektledare och utvecklare ska aktivt använda MSB's miljöhandbok som en resurs i arbetet med att beakta miljö inom ramen för uppdraget och insatsen.
5. Insatspersonalen ska rapportera det konkreta arbetet med miljöperspektiv under insats.
6. Insatspersonal ska följa MSB's uppförandekod och vara goda förebilder under insats.

Resultatet från intervjuer och slutrapporter är sammanställda i nedanstående tabell och uppdelade på insatser inom boende och kontorslösningar samt enskilda sekonderingar. Tabellen visar hur många av de sekonderade som har intervjuats som uppfyller eller anser att de uppfyller de ambitionsnivåer som finns specificerade i MSB:s inriktningsdokument.

GENUS-JÄMSTÄLLDHETS-INTEGRERING OCH	Boende och kontor	Enskilda sekonderingar	KOMMENTARER
Grundutbildning	6/6	8/8	
Insatsspecifik briefing	0/6	1/8	
Aktivt använda MSB:s handbok i jämställdhet	2/6	2/8	Nästan alla hade den med sig och tyckte att informationen var relevant.
Rapportera det konkreta arbetet med genusperspektiv och mångfald	4/6	7/8	Framförallt i den regelbundna rapporteringen till MSB.
MILJÖINTEGRERING			
Enkel miljöbedömning	3/6	2/8	Inte alltid relevant då vissa av de intervjuade fortsatte påbörjat arbete. Relativt stor osäkerhet bland de enskilt sekonderade vad som förväntades av dem i detta område.
Grundutbildning	6/6	8/8	

Insatsspecifika miljöbriefings	0/6	1/8	
Rapportera det konkreta arbetet med miljöperspektiv under insats.	4/6	3/8	Här har det efterfrågats stöd men utan respons från MSB.

Utöver MSB:s inriktningsdokument har alla intervjuade besvarat frågor om vad de faktiskt gjorde inom dessa områden. Det visade sig att majoriteten har arbetat aktivt med både jämställdhets- och miljöfrågor. Bland konkreta exempel på vad som gjorts finns arbeten med säkerhet för kvinnor i flyktinglägren (nattetid), att skapa infrastruktur för kvinnor och barn vid väntplatser (t.ex. amningsrum), att (försöka) ställa krav på underleverantörer att även anställa kvinnor, att återvinna byggmaterial vid renoveringar och att försöka implementera miljövänlig energialternativ i flyktinglägren (solkraft).

Denna bild bekräftas av de personer från UNHCR som har intervjuats. De har varit nöjda med svensk personals kunskap och förmåga att arbeta med dessa frågor. UNHCR-personal som utvärderingen talat med menar snarare att ibland kan utsänd MSB-personal komma in med orealistiska ambitioner.

En större utmaning är, enligt flera intervjuade, att det finns viss otydlighet från MSB vad som faktiskt förväntas av den utsände inom dessa områden.¹²¹ Denna otydlighet upplevs som större bland de enskilt sekonderade medan de som varit verksamma inom kontors- och boendestöd menar att de har erfarenhet av liknande uppdrag och vet vad de ska göra. Till exempel är det en självklarhet att anpassa sanitära faciliteter till män, kvinnor och handikappades olika behov.

I arbeten med kontors- eller registreringsanläggningar (och även tekniskt arbete på flyktinglägren generellt) har man implementerat säkerhetslösningar och skydd baserat på syriska kvinnors behov.

Även avseende miljöintegrering har hänsyn tagits till de krav som ställts, framförallt avseende vatten och avloppshantering.

Överlag är de utsända nöjda med det stöd de får av MSB, både vad gäller jämställdhets- och miljöintegreringsfrågor såväl som i största allmänhet. Projektledarna har nästan alltid varit tillgängliga och kunnat återkoppla inom en rimlig tid när de utsända har behövt stöd.

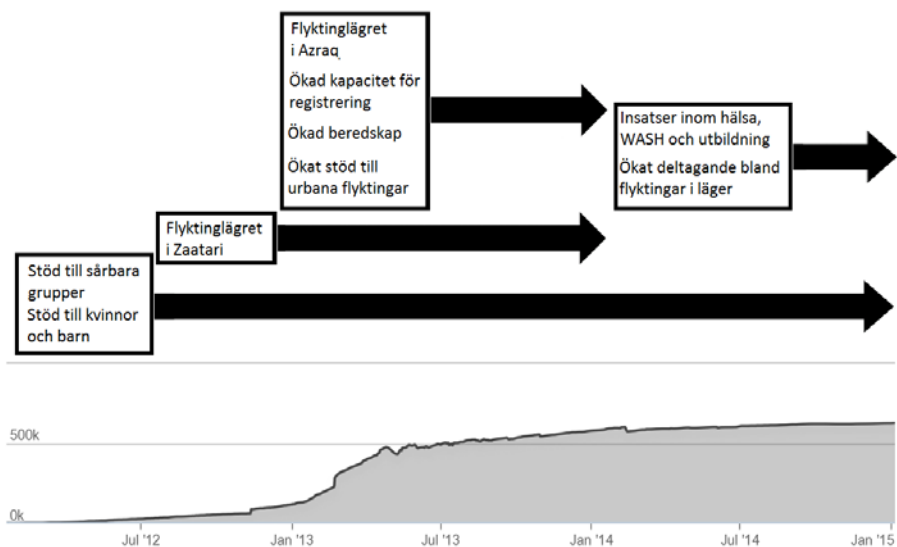
¹²¹ Ungefär hälften av de utskickade har under intervjuer svarat att det var ganska otydligt vad som förväntades av dem inom genus och miljö.

2.4 Relevans utifrån UNHCR prioriterade mål

UNHCR har haft olika övergripande prioriteringar i Jordanien från 2012-2014. Tidigt i perioden låg ett tydligt fokus på flyktinglägret i Zaatari. I takt med att situationen stabiliserades avseende det flyktinglägret skiftades prioriteringarna mot ett ökat stöd till flyktingar mer generellt.

Nedanstående figur redovisar prioriterad verksamhet för UNHCR i Jordanien sekventiellt med ungefärlig tidsangivelse utifrån de offentliga planer som UNHCR publicerat under perioden.

Figur 2.4.1 Överst i figuren: UNHCR prioriteringar över tid utifrån UNHCR Regional Response Plans¹²². Nederst i figuren: antalet registrerade flyktingar över tid (källa: UNHCR). WASH avser insatser/arbete som rör vatten, sanitet och hygien.



I tabell 2.4.1 redovisas hur utvärderingen bedömt relevansen av respektive insats utifrån UNHCR:s prioriteringar vid aktuell tidpunkt.

¹²² UNHCR (2012:1, 2012:2, 2012:3, 2012:4, 2012:5, 2012:6, 2013:1, 2013:2, 2014)

Tabell 2.4.1 Relevans av respektive insats för UNHCR övergripande prioriteringar.

INSATS	RELEVANS	KOMMENTAR
IHP Jordan Base Camp	Ja	Stöd för att färdigställa flyktinglägret i Zaatari.
Construction Specialist	Ja	Stöd för att färdigställa flyktinglägret i Zaatari.
Supply Officer Chain	Går ej att bedöma	Information saknas.
Amman Registration Center	Ja	Stöd för ökad beredskap och ökad kapacitet för registrering.
IHP Office Relocation, Amman	Ja	Stöd för ökad beredskap och ökat stöd till (främst) urbana flyktingar.
IHP Office Support Azraq	Ja	Stöd till nytt flyktingläger i Azraq.
Architect/Civil Engineer	Ja	Stöd för ökat stöd till urbana flyktingar och ökad kapacitet för registrering.
Logistics Officer	Ja	Stöd till nytt flyktingläger i Azraq.
Logistics Consultant Procurement	Går ej att bedöma.	Information saknas.
Environmental Expert	Nej.	Resultatet har inte implementerats.
Expert Prefabricated Shelter	Nej.	Resultatet har inte implementerats.
Governance Advisor	Ja	Stöd till färdigställande av flyktinglägret i Zaatari.
IHP Office Support Mafraq	Ja	Enligt prioriteringar för 2013, stöd till urbana flyktingar.
Mass Communication Officer	Ja	Stöd för ökat deltagande bland flyktingar, stöd för insatser inom bl.a. hälsa och utbildning.

2.5 Samstämmighet med Sidas mål och prioriteringar

Det övergripande målet för Sveriges humanitära bistånd är att rädda liv, lindra nöd och upprätthålla mänsklig värdighet, till förmån för nödlidande människor som har utsatts för, eller står under hot för att utsättas för, väpnade konflikter, naturkatastrofer eller andra katastrofliknande förhållanden.¹²³ Sida har brutit ner denna policy till tre verksamhetsområden:¹²⁴ (1) Behovsbaserad, principiell och samordnad humanitär respons, (2) partnerskap, professionalisering och flexibel finansiering, och (3) ansvarsutkrävande, lärande, kvalitet och innovation. Sida definierar åtta övergripande mål för sitt stöd till humanitär verksamhet:¹²⁵

1. Stärkt förmåga att planera och allokera resurser utifrån humanitära behov
2. Stärkt respekt för internationell humanitär rätt och humanitära principer
3. Stärkt humanitär samordning och humanitärt ledarskap i fält
4. Stärkt professionalisering av humanitära aktörer
5. Förutsägbar, snabb och flexibel finansiering av partnerorganisationernas humanitära arbete
6. Stärkt nationell och lokal kapacitet att möta humanitära behov
7. Ökat deltagande av den drabbade befolkningen
8. Ökad kvalitet, lärande och innovation i det humanitära biståndet

Därutöver ska ett katastrofförebyggande samt återuppbyggnadsperspektiv integreras i det humanitära biståndet.¹²⁶ Avseende MSB:s verksamhet specificeras att Sida i första hand finansierar insatser som efterfrågas av FN:s humanitära organ och att stödet ska baseras på ”bedömda humanitära behov, efterfrågan, samt MSB:s komparativa fördelar, kompetens och kapacitet”.¹²⁷

Utifrån intervjuer och de rapporter utvärderingen har tagit del av bedöms att de insatser Sida har finansierat och MSB genomfört överensstämmer med de kriterier och mål som beskrivs ovan. Inom boende och kontorsstöd kan särskild tyngd läggas vid behovsbaserat humanitärt stöd, partnerskap, flexibel finansiering och kvalitet. Det framgår av utvärderingen att de insatser MSB har gjort på detta område var nödvändiga och har medfört signifikanta förbättringar för UNHCR-personal samt ökat skydd och stöd för flyktningarna.

¹²³ Regeringskansliet (2011:1)

¹²⁴ Regeringskansliet (2011:2)

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Ibid.

¹²⁷ Ibid. s. 12.

Avseende de enskilda sekonderingarna har MSB kunnat bidra med expertis inom områden där UNHCR inte själva har haft förmåga att rekrytera eller har haft ett särskilt stort behov av stöd när krisen var som mest dynamisk. Sida och MSB har även här uppfyllt svenska övergripande mål genom att ha uppvisat flexibla finansieringsmekanismer som är behovsbaserade och till viss del varit innovativa då vissa sekonderingar har fyllt nya roller inom UNHCR. De enskilda sekonderingarna har bemannats av kunnig personal som har bidragit till ökad professionalisering av UNHCR.

Intervjumaterialet visar på att MSB:s bidrag har verkat för mål såsom ökat deltagande från den drabbade befolkningen, t.ex. genom sekonderingarna av experter inom samhällsstyrning och masskommunikation såväl som ökad koordinering genom att bidra till mötesrum och samlokaliseringssmöjligheter i kontorsutrymmen. Det är viktigt att här också lyfta fram hur MSB:s värden och målsättningar lyser igenom och att individer sekonderade av MSB aktivt har verkat för effektivare samordning, deltagande, innovation i t.ex. elförsörjning (solpaneler etc.) och slutligen stärkt professionaliseringen av UNHCR i Jordanien.

3 Slutsatser

Nedan presenteras utvärderingens övergripande slutsatser (uppdelade på boende och kontorsinsatser samt insatser som är enskilda sekonderingar) och specifika slutsatser inom genus- och jämställdhets- samt miljöintegrering. Därutöver diskuteras ett antal goda och mindre goda exempel som har observerats under utvärderingens gång. I samband med slutsatsdiskussionen förs en kortare diskussion om resultatens och därmed slutsatsernas osäkerhet, givet utvärderingsprocessen, och slutligen presenteras ett antal rekommendationer till MSB.

Insatser inom boende och kontor (se tabell 3.1)

Utvärdering bedömer att samtliga av MSB:s projekt inom boende- och kontorsstöd har haft en stor påverkan på UNHCR:s arbete i Jordanien. Alla dessa projekt präglas av god måluppfyllnad och har varit relevanta. Slutresultaten håller hög standard och har, givet de förutsättningar som funnits, färdigställts på en rimlig tid. I tabell 3.1 och 3.2 ges en översikt över hur utvärderingen bedömer måluppfyllnad och relevans för de insatser som har varit föremål för denna studie.

Ett par av projekten (främst registreringscentret i Amman och omlokaliseringen av UNHCR:s kontor i Jordanien) har beskrivits som särskilt lyckade, både vad gäller kvalitet och tidsaspekten. De två främsta orsakerna till detta verkar ha varit:

1. Snabb handläggning hos MSB.
2. Kompetent insatspersonal från MSB.

Intressant nog är detta inte tillräckligt för att förklara varför just dessa projekt sticker ut i förhållande till andra. Samtliga insatser inom boende och kontor har skett inom förhållandevis korta tider och med kompetent personal.

Utvärderingens underlag tyder på att de små skillnader mellan projekten som framkommit till viss del verkar bero på MSB:s tillgång till information i början av respektive projekt.

T.ex. är den enda tydliga skillnaden som utvärderingen hittat mellan projekten i Zaatari och Amman jämfört med projektet i Azraq att MSB i det senare fallet varken har genomfört rekognoseringsresa eller haft sekonderad personal med insikt i ritningar/planering av lägret.

Detta innebär inte nödvändigtvis att informationen har varit avgörande, andra kontextuella faktorer på plats har också påverkat hur de olika projekten fortlöpt. Av dessa är förmodligen den viktigaste faktorn den politiska situationen,

framförallt jordanska myndigheters reservationer mot flyktingverksamheten (både generellt och kopplat till vattenproblematiken).

Vidare har målet (inom boende och kontor) om att möjliggöra samlokalisering av olika organisationer endast uppfyllts (med säkerhet) i två av fem projekt. Detta har dock varken påverkat relevans eller MSB-/UNHCR-personals beskrivning av projekten som lyckade och nödvändiga. Utvärderingen är inte helt säker på hur detta mål styr MSB:s praktiska arbete men ser, utifrån ovanstående observationer, en anledning för MSB att se över hur detta mål styr och bör styra beslut om vilken humanitär verksamhet MSB deltar i.

Till sist, inom boende- och kontorsprojekten, förefaller det enda frågetecknet vara mervärdet av ett avancerat krisledningsrum på UNHCR:s landskontor i Amman. Dels kan relevansen utifrån den faktiska användningen ifrågasättas. Dels kan värdet av avancerade tekniska lösningar för krisledning inom ett begränsat geografiskt område där övriga delar av verksamheten saknar personella och materiella resurser förmodligen också ifrågasättas.

Enskilda sekonderingar (se tabell 3.2)

Utvärderingen bedömer att:

- Fem av sekonderingarna har haft en *stor påverkan* på UNHCR:s arbete i Jordanien som följd av hög måluppfyllnad och relevans. I samtliga av dessa sekonderingar tyder information som utvärderingen haft tillgång till på att enskild insatspersonals kompetens, motivation och i flera fall flexibilitet har varit den avgörande faktorn för det slutgiltiga resultatet.
- En av sekonderingarna har haft en *viss påverkan* på UNHCR:s arbete i Jordanien. Denna bedömning bygger i huvudsak på att målsättningarna i hemställan om finansiering till Sida aldrig gick att realisera p.g.a. förutsättningarna på plats i Jordanien. Sekonderingen har trots detta varit relevant och fyllt ett behov hos UNHCR.
- Två av sekonderingarna har haft *ingen påverkan* på UNHCR:s arbete i Jordanien. Den främsta anledningen till denna bedömning är att resultaten av dessa två sekonderingar inte har implementerats. Eftersom båda sekonderingarna har resulterat i rapporter där resultaten kan förväntas vara något så när aktuella över tid ser utvärderingen ett behov av fortsatt uppföljning av dessa två sekonderingar från MSB:s sida.
- En av sekonderingarna (Logistics Consultant Procurement) har inte utvärderats.

Utvärderingen har också strävat efter att beskriva den kontext inom vilka insatserna har genomförts. Det som framförallt har präglat kontexten är en snabbt

eskalerande situation och vad som förefaller vara en alltför dålig lägesbild hos UNHCR.

Det är sannolikt att UNHCR:s brister när det gäller att ge rätt information i tid till samarbetspartners har varit en delorsak till varför MSB har haft två insatser i Jordanien som inte bedömts ha haft någon påverkan. Konkret har man uppgett ett brådskande behov av kompetens för arbete som det sedan saknats förutsättningar att implementera.

Det är dock svårt att generalisera dessa observationer till konkreta slutsatser p.g.a. den begränsade omfattningen på utvärderingen. I samband med att MSB får tillgång till mer information om avslutade sekonderingar i fler insatsområden kan det dock finnas ett behov för MSB att se över olika typer av sekonderingar och hur känsliga de är för avsaknad av information vid tidpunkten för beslut om insats.

Flexibiliteten hos personal i sekonderingarna Construction Specialist, Governance Advisor och Logistics Officer har lyfts fram som nödvändig. Till viss del får detta förstås mot svårigheterna i att, vid ett givet tillfälle i en katastrofsituation, prognostisera exakta behov av arbetsuppgifter vid ett senare tillfälle.

Vad gäller tid tills dess dessa sekonderingar kan påbörja arbetet verkar tumregeln vara: ju snabbare desto bättre. I samtliga fall kan behoven (generellt) som föranlett UNHCR:s ursprungliga förfrågningar beskrivas som akuta.

Vad gäller Expert Prefab, Enviromental Expert, Mass Communication Officer och till viss del även Architect verkar den avgörande tidsaspekten framförallt ha handlat om att komma in rätt i någon av UNHCR:s planeringsfaser. Dessa sekonderingar handlar i större utsträckning om att lägga grunder för fortsatt verksamhet och implementering vilket innebär att när implementeringen redan påbörjats blir det svårt för dessa sekonderingar att påverka UNHCR (av olika anledningar).

Detta är mest tydligt i fallet med Enviromental Expert som kommer på plats efter att ett av lägren i praktiken redan är färdigbyggt. Något mindre tydlig, men likväl viktig, är situationen för Mass Communication Officer som behöver vara delaktig i att fastställa verksamhetsplaner..

Det verkar alltså finnas en skillnad mellan sekonderingar beroende på om de är kopplade mot en planeringsfas (av något som skall implementeras senare) eller en genomförandefas (där arbetsuppgifterna i första hand handlar om direkt implementering av lösningar). Främst innebär denna skillnad att sekonderingarna blir tidskritiska på olika sätt. I andra hand innebär de ev. att sekonderingar i genomförandefas gynnas av en viss flexibilitet i arbetsbeskrivningen medan sekonderingar i en planeringsfas i högre grad behöver klarlägga specifika förutsättningar.

Det är inte klarlagt exakt hur handläggningen av respektive sekondering gått till på MSB men det förefaller finnas utrymme att skapa varierade rutiner beroende på typ av sekondering.

Tabell 3.1 – Sammanställning av insatser inom boende och kontor

Insats	Påverkan på UNHCR:s arbete	Måluppfyllnad enligt hemställan ¹²⁸	Måluppfyllnad enligt boende och kontor ¹²⁹	Relevans utifrån förfrågan/ToR från UNHCR	Relevans utifrån UNHCR prioriteringar
IHP Jordan Base Camp	Stor påverkan	Ja	5/5 mål uppfyllda	Ja	Ja
Registration Center Amman	Stor påverkan	Ja	4/5 mål uppfyllda*	Ja	Ja
IHP Re-location Project Amman	Stor påverkan	Ja	4/5 mål uppfyllda*	Ja	Ja
IHP Office Support Azraq	Stor påverkan	Ja	5/5 mål uppfyllda	Ja	Ja
IHP Office Support Mafrq	Stor påverkan	Ja	4/5 mål uppfyllda	Ja	Ja

* Utvärderingen har inte kunnat bedöma huruvida dessa projekt inneburit en möjlighet till samlokalisering av flera olika organisationer.

¹²⁸ Hemställan om finansiering från MSB till Sida för respektive insats

¹²⁹ MSB (2014) "Sveriges operativa humanitära bistånd genom MSB – humanitära insatser i krisområden och katastrofriskreducering"

Tabell 3.2 – Sammanställning av sekonderingar

Insats	Påverkan på UNHCR:s arbete	Måluppfyllnad enligt hemställan ¹³⁰	Måluppfyllnad enligt boende och kontor	Relevans utifrån förfrågan/ToR från UNHCR	Relevans utifrån UNHCR prioriteringar
Construction Specialist	Stor påverkan	Ja	-	Ja	Ja
Supply Chain Officer	Stor påverkan	Ja	-	Ja	Ja
Logistics Officer	Viss påverkan	Delvis	-	Ja	Ja
Architect/Civil Engineer	Stor påverkan	Ja	-	Ja	Ja
Governance Advisor	Stor påverkan	Ja	-	Ja	Ja
Mass Communication Officer	Stor påverkan	Ja	-	Ja	Ja
Expert Prefabricated Shelter	Ingen påverkan	Ja	-	Nej	Nej
Environmental Expert	Ingen påverkan	Delvis	-	Nej	Nej
Logistics Consultant Procurement	Ej bedömd	-	-	-	-

¹³⁰ Hemställan om finansiering från MSB till Sida för respektive insats

3.1 Slutsatser kring Jämställdhets- och miljöintegration

Vad gäller genus och miljö är måluppfyllnad enligt MSB:s styrdokument för miljö- och jämställdhetsintegrering ganska låg. Detta upplevs emellertid inte som ett problem, vare sig av utskickad MSB-personal eller av UNHCR-personal.

Det framkommer i majoriteten av intervjuer att den personal som skickas ut av MSB har fått grundutbildning i genus och jämställdhetsfrågor samt miljöfrågor. Alla känner till MSB:s handböcker på dessa områden men dessa används sparsamt och i de fall som de används är det mest som en påminnelse att dessa frågor är viktiga snarare än vad som behöver göras. MSB har även som ambition som ambition att all personal som åker ut för dem ska få en insatsspecifik briefing men nästan ingen av de utsända har fått en sådan.

Det förefaller finnas ett glapp mellan ambition och praktisk handling, eller åtminstone en brist på tydliga instruktioner om vad som förväntas av den personal som åker till fält. Det faktum att mål är generellt formulerade, veckorapporter ställer öppna frågor om vad den de utsända har gjort för konkret arbete samt att det inte ställs tydliga krav på vad MSB vill att insatspersonal ska uppnå eller rapportera om kan alla vara bidragande orsaker till att t.ex. relevanta handböcker inte används och att alla inte rapporterar om de aktiviteter som faktiskt genomförs.

Det finns inga insatsspecifika mål uppsatta inom genus- och jämställdhetsintegrering samt miljöintegrering vilket kan bidra till att behovet av en insatsspecifik briefing inte prioriteras. Insatspersonal arbetar enligt tidigare erfarenheter eller rättar sig efter mottagarorganisationens mål och prioriteringar inom dessa områden. För att MSB:s mål med insatsspecifik briefing ska bli mer relevant behövs insatsspecifika mål och kriterier som också återkommer i vecko- och slutrapportering. Detta skulle öka tydligheten för insatspersonalen samt underlätta för uppföljning och utvärdering och därmed vidareutveckling av MSB:s ambitioner inom dessa områden.

3.2 Övriga observationer

Utvärderingsuppdraget innehöll även uppgiften att försöka identifiera positiva och negativa exempel från de insatser som har studerats. Detta avsnitt syftar till att lyfta fram sådana exempel. Dessa observationer kan grovt indelas i två kategorier där den ena rör MSB:s interna processer och den andra handlar om relationen med UNHCR. Det bör understrykas att dessa exempel kan vara mer eller mindre allmängiltiga men bedöms ändå vara relevanta för MSB-personal som beslutar om eller handlägger insatser.

Avseende de rutiner och stöd som finns mellan MSB:s projektledare i Sverige och utsänd personal var majoriteten av insatspersonalen nöjd med det stöd de fick. Det finns undantag och dessa kan många gånger bero på att den utsände har haft flertalet olika projektledare vilket har både försämrat kontakten och förståelsen för varandras utmaningar och behov. Insatspersonalen har vanligtvis haft knapp tid att förbereda sig inför insats men detta verkar över lag inte ha påverkat resultatet, mycket tack vare att personalen är kunnig och har relevant erfarenhet från tidigare insatser. Det som dock har framkommit är att väldigt få personer har kunskap om hur deras insatser kommer till nytta efter avslutad insatsperiod och har uttryckt ett önskemål är att få mer återkoppling.

Från både MSB-personal och personer inom UNHCR har det uttryckts att det finns utrymme för MSB att ställa högre krav på UNHCR. Detta kan gälla arbetsförhållanden för sekonderad personal såväl som att tydliggöra och säkerställa relevansen i insatser.

En fråga som har lyfts i vissa intervjuer rör vilket ansvar MSB som arbetsgivare har vis-à-vis UNHCR som mottagarorganisation när det gäller insatspersonalens hälsa och välmående. Det har förekommit att UNHCR har överutnyttjat sekonderad personal och den här utvärderingen har inte kunnat identifiera fastställda rutiner för hur detta ska hanteras från MSB:s sida.

Utvärderingen bedömer förmågan till en korrekt lägesbild som central för att ta relevanta insatsbeslut, rekrytera lämplig personal samt förbereda denna innan utresa. När MSB:s beslutsfattare och handläggare har kunnat åka till insatsområdet eller har haft personal på plats har information och underlag för beslut varit som allra bäst. Även om man har använt insatspersonal för att få en lägesuppdatering har det i vissa intervjuer uttryckts att MSB-personal skulle kunna mer-utnyttjas av MSB:s projektledare i Sverige, inte minst för att ge en bättre lägesbild.

En ytterligare möjlighet är att via MSB:s centrala omvärldsbevakningsfunktioner sammanställa ett översiktligt dokument med uppdaterad och relevant information som kan hållas något så när aktuellt över tid.¹³¹ Detta kan sedan delas med de som genomför insats utan någon direkt förberedelsetid. I kombination med återkommande utbildning som inte nödvändigtvis är specifikt kopplat till insatsen förefaller detta eventuellt vara mer genomförbart än ambitionen att ha insatsspecifika briefingars för alla som skickas ut.

¹³¹ I fallet med UNHCR och Jordanien skulle sådan information kunna röra både insatsspecifika utmaningar såsom vattenproblematiken, en grundläggande analys av risker med våld mellan flyktinggrupper samt information om UNHCR:s styrkor och svagheter.

3.3 Osäkerheter i underlag och slutsatser

Då informationen som ligger till grund för denna utvärdering inte är fullständig finns vissa osäkerheter i underlaget som utvärderingen grundar sina bedömningar på. Utvärderingen bedömer att den information som framkommit i intervjuer och annat underlag är tillförlitlig. Intervjuszvaren från personal i insats har kontrollerats både mot UNHCR-personal samt i vissa fall projektledare och handläggare på MSB. Det har i allmänhet funnits en hög överensstämmelse mellan olika svar.

Det går dock inte att utifrån detta underlag avgöra i vilken utsträckning det finns information som eventuellt inte har framkommit och om sådan information i så fall skulle ha påverkat bedömningar och slutsatser.

Vidare har utvärderingen utifrån uppdrag och underlag från MSB endast tagit del av information rörande de insatser som MSB beslutat om att *genomföra* (och som godkänts av Sida). Relaterat till vissa av slutsatserna och rekommendationerna (framförallt relaterat till tillgänglig information om insatserna) förefaller det finnas ett potentiellt mervärde i att i framtida utvärderingar även inkludera underlag för insatser som MSB beslutat att *inte genomföra*. Framförallt i syfte att skapa en bättre bild av planerings- och beslutsprocesserna på MSB.

Till sist har den korta tiden inneburit begränsningar i arbetet. Kvaliteten hade gynnats av att ha ett större avstånd mellan start och slut för utvärderingen. Detta hade underlättat, inte minst när det gäller att få tag på UNHCR-personal som ofta befinner sig i insats i utvecklingsländer med begränsningar i möjligheter till kommunikation.

3.4 Rekommendationer

MSB:s stöd har värderats högt av UNHCR i Jordanien och med få undantag har insatserna både haft måluppfyllnad och relevans. Rekommendationerna nedan är förslag på hur MSB:s insatsverksamhet kan göras ännu effektivare.

Rekommendationerna ska dock ses i sin kontext och de behöver därför inte vara relevanta för alla insatsområden.

Projekt inom kontor- och boende:

- Givet de goda resultat som redovisas bör MSB i stort fortsätta arbeta enligt de rutiner som redan finns vad gäller boende- och kontorsinsatser.
- MSB bör sträva efter att fortsätta med, och utveckla, förmågan att följa upp större projekt på plats. Särskilt initialt för att säkerställa korrekt information direkt på plats. Antingen genom rekognoseringsresor eller genom att utnyttja MSB-personal som finns på plats.

- MSB bör se över (alternativt förtydliga) hur målet om samlokalisering av organisationer i MSB:s årsplan för humanitärt bistånd och katastrofriskreducering styr, och bör styra, utformningen av MSB:s insatser. Utvärderingen har funnit att detta mål i sig inte är avgörande för om insatserna är relevanta eller inte. Det förefaller också som om målet inte varit avgörande för beslut om insats.
- Det är positivt att MSB eftersträvar flexibilitet i sina uppdrag och löser (för MSB nya) problem enligt mottagarens upplevda behov. Dock bör nya problem och deras lösningar följas upp för att möjliggöra lärandeprocesser på MSB. MSB bör därför följa upp byggnationen av ett Emergency Operations Room i Amman (och följa upp liknande lösningar i andra insatser). Detta kan göras enkelt och behöver inte ske inom ramen för en mer omfattande utvärdering.

Sekonderingar:

- MSB bör se över om vissa typer av sekonderingar är mer känsliga för korrekt information vid tillfället för beslut om insats än andra samt, om så är fallet, vad det finns för möjligheter att förbättra beslutsunderlag för sådana typer av sekonderingar. Denna punkt bör eventuellt göras i samarbete med organisationer som UNHCR. Detta bör göras utifrån ett större underlag än bara denna utvärdering för att säkerställa kvalitet i rutinerna vid MSB.
- MSB bör, i samband med föregående punkt, se över om olika typer av tidsaspekter är lika viktiga för alla typer av sekonderingar för att förbättra beslutsunderlag för framtida insatser. Utvärderingen ser ett mönster där innebörden av *tidskritisk* varierar lite beroende på typ av sekondering. Vissa insatser verkar behöva genomföras snabbt medan andra förefaller behöva genomföras så att de hamnar rätt i tid i någon form av verksamhetsprocess. Över tid och fler insatser vore det lämpligt att se om ett sådant mönster består och hur det ev. bör påverka rutiner vid MSB.
- MSB bör se över när och i vilken utsträckning fokus på flexibilitet i sekonderingar är gynnsam för att möta allmänna behov snarare än specifika behov. I de fall då det finns ett överhängande behov av stöd inom ett större verksamhetsområde, såsom logistik eller konstruktion, kan det vara fördelaktigt att ha bredare arbetsbeskrivningar för att uppnå maximalt utnyttjande av den sekonderande. Detta är särskilt relevant i kriser och katastrofer som präglas av snabba förändringar och mycket osäkerhet. Ett sådant arbete bör ske i nära dialog med samarbetspartners som är ytterst ansvariga för arbetsbeskrivningar.

- I syfte att säkerställa hög relevans och måluppfyllnad bör MSB se över när och i vilken utsträckning det är nödvändigt att säkerställa förutsättningar för sekonderingar för att skapa möjlighet för relevans och måluppfyllnad; t.ex. om måluppfyllnad är avhängig ekonomiska medel och om i så fall det finns möjlighet för den sekonderade att påverka verksamhetsplanering och tillhörande budget. Alternativt om det finns förutsättningar för mottagarorganisationen att omhänderta det förväntade resultatet.

Miljö- och jämställdhetsintegrering:

- MSB bör utveckla sina rutiner för miljö- och jämställdhetsintegrering i insatser, dels avseende om målet med insatsspecifik briefing är realistiskt givet de tidsförhållanden som oftast gäller, dels avseende möjligheterna att specificera mål och förväntningar för respektive insats. I dagsläget verkar de mål om insatsspecifik utbildning och briefing som finns angående miljö- och jämställdhetsintegrering inte implementeras i verksamheten, framförallt för att förbereda personal inför insats.
- MSB bör se över möjligheten att genomföra kontinuerlig utbildning inom miljö och jämställdhet med insatspersonal istället för att genomföra insatsspecifik utbildning. Det verkar i första hand vara erfarenheter och kunskap som insatspersonal tidigare erhållit som är avgörande för hur man arbetar med miljö- och jämställdhetsintegrering i praktiken.

Framtida utvärderingar:

- MSB bör, i framtida utvärderingar, överväga att inkludera även insatser som av olika anledningar *inte* genomförts för att få en mer komplett bild av planerings- och beslutsprocesser på MSB.

Referenser

Blair, D. och Watt, H. (2013) "Tens of thousands of Syrian Refugees Stranded on Jordanian border", *The Telegraph*, 3 september

Brev från Andrew Harper (UNHCR Representation Amman) till MSB den 21 oktober 2013

Fergusson, A. (2014) "Refugee Camp for Syrians in Jordan Evolves as a Do-It-Yourself City", *The New York Times*, 4 juli, citerad 2015-01-08

FOI (2014), *Utvärdering av MSB:s stöd till UNHCR i Jordanien 2012-2014*, Särskild överenskommelse, dnr FOI-2014-1889

MSB (2011:1), *Inriktning för arbetet med jämställdhet och mångfald för ökad kvalitet och effektivitet i insatsverksamheten 2011-2015*, dnr 2011-4612

MSB (2011:2), *Inriktning för arbetet med miljöintegrering i insatsverksamheten 2011-2015*, dnr 2012-1886

MSB (2014), *Sveriges operativa humanitära bistånd genom MSB – humanitära insatser i krisområden och katastrofriskreducering*, dnr 2014-941

OECD/DAC (1991) *Principles for Evaluation of Development Assistance*

Regeringskansliet (2011:1), *Rädda liv och lindra nöd. Sveriges policy för humanitärt bistånd genom Styrelsen för Internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2016*.

Regeringskansliet (2011:2), *Strategin för humanitärt bistånd genom Styrelsen för Internationellt utvecklingssamarbete (Sida) 2011-2014*, UF2011/19399/UD/SP

UNHCR (2012:1), *Syria Regional Response Plan (RRP1)*, 1 mars, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=4346>

UNHCR (2012:2), *Syria Regional Response Plan*, 31 mars, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=393>

UNHCR (2012:3), *Syria Regional Response Plan (RRP2)*, 1 juni, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=4347>

UNHCR (2012:4), *Revised Syria Response Plan – June 2012*, 28 juni, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=391>

UNHCR (2012:5), *Syria Regional Response Plan (RRP3)*, 1 september, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=4348>

UNHCR (2012:6), *Syria Regional Response Plan: January to June 2013*, <http://www.unhcr.org/50d192fd9.pdf>

UNHCR (2013:1) *Country Response Plans Jordan*

UNHCR (2013:2), *2013 Syria Regional Response Plan: January to December 2013*, <http://unhcr.org/51b0a56d6.html>

UNHCR (2014) *2014 Syria Regional Response Plan*, <http://www.unhcr.org/syriarrp6/docs/syria-rrp6-jordan-response-plan.pdf>

UNHCR:s officiella statistik över antalet flyktingar i Jordanien, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107>, citerad 2015-01-08

World Resources Institute (2013), *World's 36 Most Water-Stressed Countries*, <http://www.wri.org/blog/2013/12/world%E2%80%99s-36-most-water-stressed-countries>, citerad 2015-01-08

MSB-dokument för specifika insatser

IHP Jordan Base Camp

MSB (2012-08-23), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2012-4172

MSB (2012-10-31), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2012-4172

MSB (2014-02-06), *Slutrapport IHP Base Camp till UNHCR, Jordanien*, dnr 2012-4172

Supply Chain Coordinator

MSB (2012-09-24), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2012-4724

MSB (2013-03-22), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2012-4724

MSB (2014-02-13), *Slutrapport: Jordanien, Supply Coordinator, UNHCR*, dnr 2012-4724

Construction Specialist

MSB (2012-09-12), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2012-4394

MSB (2013-03-20), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2012-4394

MSB (2014-10-13), *Slutrapport: Jordanien, Construction Specialist, UNHCR*, dnr 2012-4394

Logistics Officer

MSB (2013-02-01), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-485

MSB (2013-05-14), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-485

MSB (2014-10-24), *Slutrapport: Jordanien, Camp Logistics Officer, UNHCR*, dnr 2012-485

Architect/Civil Engineer

MSB (2013-04-22), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-1612

MSB (2013-08-09), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-1612

MSB (2014-12-02), *Slutrapport: Arkitekt/Civilingenjör UNHCR Jordanien*, dnr 2013-1612

Expert Prefabricated Shelter

MSB (2013-04-19), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-1937

MSB (2014-10-21), *Slutrapport: Expert prefabricated Shelter, Zaatari Jordanien*, dnr 2013-1937

IHP Office Support Azraq

MSB (2013-05-08), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-2307,

IHP Office Support Mafrag

MSB (2013-11-08), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-2307

Registration Center Amman

MSB (2013-06-18), *MSB:s beslut om stöd till UNHCR i Jordanien med upprättande av ett nytt Reception center i Amman under perioden juni – juli 2013*, dnr 2013-2936

MSB (2013-06-10), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-2936

MSB 2014-12-02, *Slutrapport: UNHCR Registration Center, Amman Jordanien*, dnr 2013-2936

Environmental Expert

MSB (2013-07-12), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-2718,

MSB (2014-05-18), *Slutrapport: Jordanien, Environmental specialist, UNHCR*, dnr 2013-2718

IHP Office Support Amman

MSB (2013-07-18), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-3645

MSB (2014-12-02), *Slutrapport: UNHCR Relocation project Khaldia (fas 2), Amman Jordanien*, dnr 2013-3645

Governance Advisor

MSB (2013-08-08), *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*, dnr 2013-3706

MSB (2014-10-28), *Slutrapport: Governance Advisor Jordanien UNHCR*, dnr 2013-3706

Mass Communication Officer

MSB (2014), *Slutrapport: Mass Communication Officer Jordan UNHCR (Utkast)*, utkast till slutrapport/delrapport

MSB, dnr 2014-1865, 2014-11-04, *Ansökan om bidrag ur "Finansiell ram för humanitära insatser"*

Intervjuer

Intervju 1, MSB-personal
Intervju 2, MSB-personal
Intervju 3, MSB-personal
Intervju 4, MSB-personal
Intervju 5, MSB-personal
Intervju 6, MSB-personal
Intervju 7, MSB-personal
Intervju 8, MSB-personal
Intervju 9, MSB-personal
Intervju 10, MSB-personal
Intervju 11, MSB-personal
Intervju 12, MSB-personal
Intervju 13, MSB-personal
Intervju 14, MSB-personal
Intervju 15, MSB-personal
Intervju 16, MSB-personal
Intervju 17, UNHCR-personal
Intervju 18, UNHCR-personal
Intervju 19, UNHCR-personal
Intervju 20, UNHCR-personal
Intervju 21, MSB-personal

Konflikten i Syrien har lett till att en stor mängd människor ur den syriska befolkningen har flytt till angränsande länder. Från 2012 till 2015 har antalet syriska flyktingar i Jordanien ökat från några tusen till omkring 600 000.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har under perioden stött FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) i Jordanien med att snabbt bygga upp kapacitet för registrering och omhändertagande av flyktingar i syfte att möta det eskalerande behovet. Stödet har omfattat fem mer omfattande projekt inom boende och kontor samt totalt nio sekonderingar av personal till UNHCR.

I syfte att förbättra planerings- och inriktningsprocesser har MSB gett i uppdrag åt FOI att utvärdera ovanstående insatsers påverkan på UNHCR:s arbete med särskilt fokus på måluppfyllnad och relevans.

Utvärderingen har bedömt att samtliga projekt inom boende och kontor har haft stor påverkan på UNHCR:s arbete. Alla dessa projekt har nått sina respektive uppsatta mål och har varit relevanta, både utifrån den aktuella situationen på marken och utifrån UNHCR:s prioriteringar i Jordanien över tid.

Utvärderingen har bedömt att majoriteten av sekonderingarna har haft stor eller viss påverkan på UNHCR:s arbete. I dessa fall har sekonderingarna haft måluppfyllnad och relevans. Utvärderingen bedömer att två av sekonderingarna inte haft en påverkan på UNHCR:s arbete.

Slutligen ges ett antal rekommendationer, baserat på de observationer som gjorts, för MSB:s fortsatta arbete med att utveckla rutiner och beslutsunderlag för framtida insatser.