

04.07.06

Tsunami Evaluation Coalition (TEC)

Evaluering av koordinering av internasjonal humanitær bistand i tsunamirammede land. Sammendrag¹

1. Når koordineringen av tsunamibistanden evalueres gir det anledning til å reflektere over resultater når det – uvanlig nok – ikke står på pengene. Evalueringen knyttes opp mot pågående policy diskusjoner innen humanitær bistand, inklusiv den globale gjennomgangen ”*Humanitarian Response Review*”, som nylig ble iverksatt, og det internasjonale initiativet ”*Good Humanitarian Donorship Initiative*”, som begge gir et nyttig bakteppe for evalueringen.
2. Evalueringen omfatter fire land – Indonesia, Sri Lanka og Maldivene – med enkelte ekstra observasjoner fra Thailand. Kjerneteamet på fire personer, pluss én nasjonal konsulent (Sri Lanka) besøkte hvert land i perioden september-november 2005. I tillegg ble det gjennomført seminarer med interessenter og intervjuer på hovedkontorene, og til sammen er over 350 personer blitt konsultert i forbindelse med evalueringen. I den grad det er relevant trekker evalueringen inn funn fra en parallell evaluering av virkninger av tsunamibistand på lokale og nasjonale kapasiteter, også utført i regi av TEC (se TECs hjemmeside for mer informasjon om denne og øvrige tematiske tsunami-evalueringer).
3. Evalueringen vurderer kostnadseffektivitet, måloppnåelse, sammenheng og hensiktsmessighet ved koordineringen av den internasjonale tsunamibistanden og hvordan dette forholdt seg til sentrale myndigheter og sivilsamfunnsorganisasjoner i det enkelte land. Ut fra en arbeidsdefinisjon av koordinering fokuserer analysen på åtte temaer:
 - lederskap og styring av representative organer,
 - forhandling om og opprettholdelse av tjenlige rammer i forhold til politiske myndigheter i vertslandet,
 - fremming av en funksjonell arbeidsdeling (herunder sivil/militær),
 - strategisk planlegging,
 - mobilisering av ressurser til integrerte programmer,
 - datainnsamling og informasjonsstyring,
 - ansvarlighet (herunder ansvarlighet overfor berørte i mottakerland),
 - felles talsmannsvirksomhet.
4. Selv om responsen i kjølvannet av tsunamien ble et enormt internasjonalt humanitært prosjekt, ble den kjennetegnet av det som var spesielt for hvert av landene som ble rammet. Det er få som betviler at tsunamien framskyndet fredsprosessen i Indonesia. Dessverre skjedde ikke det samme på Sri Lanka, hvor krigen fortsetter til tross for at de

¹ Evalueringen er ledet av evalueringsenheten i OCHA (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) og er delfinansiert av bl.a. Norad. Evalueringen er gjennomført av et eksternt evalueringsteam og rapportens innhold står for konsulentens regning. Oversettelsen av sammendraget til norsk er Norads egen oversettelse. For selve rapporten og mer informasjon om TEC, se www.tsunami-evaluation.org

stridende parter tidlig lovet å samarbeide og til tross for forslaget om rettferdig fordeling under P-TOMS-initiativet².

5. Koordineringen på Maldivene dro nytte av at det var et relativt lite antall organisasjoner til stede med kontorer i nærheten av hverandre, mens bistanden i Indonesia og på Sri Lanka ble fragmentert på grunn av den geografiske spredningen og det store antallet – hundrevis – organisasjoner som satte i gang hjelpearbeidet allerede i løpet av den første måneden.

Lederskap og representasjon

6. FNs spesialkoordinator og (like etter) FNs spesialutsending var svært viktige som katalysatorer, talspersoner og kontaktpunkter i arbeidet for å samle de berørte lands myndigheter og bistandssamfunnet under ett tak. Imidlertid påviste evalueringen et behov for større samsvar når det gjaldt rapporterings- og beslutningsansvaret på de ulike koordinasjonsnivåene for å unngå tidkrevende detaljstyring og de store informasjonsmengdene som skulle sendes til New York og Genève, noe særlig FNs representanter i felten hyppig bemerket under evalueringsprosessen.
7. Erfaringene i kjølvannet av den internasjonale tsunami responsen understreket igjen nødvendigheten av å få på plass en mer forutsigbar og sentralisert koordineringsstruktur på feltnivå under ledelse av FNs samordningsorgan for humanitær bistand (Inter-Agency Standing Committee – IASC), noe som må ses i sammenheng med pågående drøftinger innenfor rammen av gjennomgangen referert til som *Humanitarian Response Review*. I evalueringen kom det fram at selv om IASC ble reflektert på feltnivå, tok den ikke i tilstrekkelig grad hensyn til og talte heller ikke på vegne av det store mangfoldet av sivilsamfunnsorganisasjoner (Non-Governmental Organisations – NGOs), inkludert de nasjonale organisasjonene. Paraplyorganisasjonene i IASC på internasjonalt nivå er uten operative kontorer i felten. De blir representert – hvis de i det hele tatt blir det – av en medlemsorganisasjon som velges ad hoc. En tilbakevendende klage fra seniorkoordinatorerne var at de internasjonale sivilsamfunnsorganisasjonene (International Non-Governmental Organisations – INGOs) ikke klarte å komme til enighet i viktige saker, hovedsakelig fordi de ikke klarte å bli enige seg imellom om hvem som hadde retten til å tale på deres vegne.
8. I den første, akutte nødhjelpsfasen fantes det ikke noe *felles* apparat for *felles* vurderinger av situasjonen. I alle land burde den relative betydningen av vurderings- og koordineringsrollen til f.eks. FNs team for katastrofevurdering og koordinering (United Nations Disaster Assessment and Coordination – UNDAC) vært gjort mye klarere. Umiddelbart i etterkant av tsunamien var det kanskje mindre viktig å gjennomføre vurderingene enn å etablere en informasjonssentral (Information Clearing House – IIC) og en felles plattform for koordinering av innsatsen på tvers av sektorer.
9. Ifølge evalueringen ble det gjort for lite for å spre informasjon og forklare formålet med FNs fellestjenester, hvordan disse kan knyttes opp mot eksisterende kapasiteter og hvordan de lettere kan respondere på behov i organisasjonene. Operative partnere kunne

² Operasjonsledersystemet etter tsunamien (Tsunami Operational Management Structure – P-TOMS) er en avtale om deling av bistanden etter tsunamien undertegnet 24. juni 2005 av LTTE, men ikke gjennomført pga. politisk motstand.

f.eks. hatt fordeler av fellesavtaler om innkjøp, innleie av personell, husleie osv. i tillegg til allerede tilgjengelige tjenester.

10. Evalueringsteamet påviste en utbredt misnøye med kvaliteten på koordineringsmøtene, særlig i de første seks månedene av bistandsarbeidet. Deltakernes roller, ansvar og beslutningsmyndighet var ofte ikke klarlagt, noe som kunne føre til en lite produktiv blanding av informasjonsutveksling og beslutningstaking. Møtene ble sjelden gjort gjenstand for en kritisk vurdering/evaluering. De omfattende kostnadene som var forbundet med møtevirksomheten, særlig for de mindre organisasjonene, oppveide fordelene, særlig når saker og beslutninger ble tatt opp flere ganger.
11. Den vedvarende strømmen av besøkende var en belastning for lokale myndigheter, militære styrker og organisasjonenes personell. Besøk av høyprofilerte gjester førte til at ledelse og logistikkpersonell ble bundet opp, noen ganger for så lenge som to uker, og logistikken måtte omprioriteres for å ta hensyn til gjestene. Evalueringen peker på at felles rapportering og fellesreiser langt på vei bidra til å løse dette store problemet.
12. Den store gjennomtrekken av humanitært personell – særlig på distriktsnivå –, utilstrekkelige ressurser, mangelfull erfaring, og svakheter i kompetanse var med på å undergrave tilliten. I tillegg viste enkelte NGOer komparative fortrinn i koordinering på sektornivå, noe som resulterte i at det på noen områder kunne stilles spørsmålstegn ved FNs koordineringsrolle.

Politiske myndigheter i vertslandet

13. Nødhjelpsarbeidet ble hjulpet av at landene hadde sterke sentrale myndigheter med godt utbygde nasjonale institusjoner og en fungerende lovgivning. Imidlertid kan en sterk sentral myndighet ikke kompensere for svakt utbygde ordninger for koordinering mellom lokale myndigheter. Ifølge evalueringen var myndighetenes evne til effektiv koordinering begrenset av utilstrekkelige kapasitet og tilgang til informasjon. Det at de midlertidige koordineringsstrukturene ble stengt allerede i den akutte nødhjelpsfasen (som tilfellet f.eks. var for Centre for National Operations på Sri Lanka) og regulært linjeansvar ble gjeninnført i departementene, gikk også ut over effektiviteten ved koordineringsarbeidet. Her viste imidlertid BRR (Agency for Rehabilitation and Reconstruction of Aceh and Nias) i Indonesia seg meget effektiv.
14. FN og de internasjonale NGOene nådde optimal operativ kapasitet på et tidspunkt da offentlige etater hadde størst behov for styrking av kompetanse og kapasitet for å koordinere rehabiliteringsarbeidet, men det var ikke noen sammenheng mellom antall bistandspersonell i felt og innsats for å styrke myndighetene i så måte.
15. FNs kontor for samordning av humanitære spørsmål (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs – OCHA), som skal ha en viktig rolle i å bidra til helhetlig innsats og sikre samordning mellom internasjonale partnere og myndighetene på distrikts- og kommunenivå, led under den kortsiktige ad hoc-finansieringen av stillingene. På Sri Lanka ble denne vesentlige funksjonen kompromittert av mangelen på støtte fra FNs stedlige team i hovedstaden (selv om dette senere forandret seg). Funksjonen ble også svekket av at det ble sendt ut juniormedarbeidere i felten, som i tillegg ble sendt ut for sent, samt av knappe lokale ressurser.

En funksjonell arbeidsdeling

16. Evalueringen fant at den hyppige utskiftingen blant FNs seniorkoordinatorer undergravde den kontinuiteten og tilliten som er vesentlig for effektivt lederskap og koordineringsarbeid. Videre var det store variasjoner i kompetanse blant FN-personell på dette nivået, noe som understreker behovet for bedre opplæring, med større vekt på kompetanse innen "outreach skills" enn det som ligger i den rådende FN-sentrerte tilnærmingen til koordinering.
17. Få respondenter stilte spørsmål ved nødvendigheten av at FNs seniorpersonell skulle inneha det strategiske lederskapet, eller ved den representasjonsrollen dette medførte. Men etter hvert som myndighetene overtok mer og mer av eierskapet til rehabiliteringsprosessen på nasjonalt plan og provinsplan, burde FNs kapasiteter heller vært brukt til strategisk planlegging, policy-arbeid og koordinering enn til prosjektgjennomføring.
18. Noen sentrale INGOene ga uttrykk for skuffelse over måten FN ledet arbeidet på, og hvordan dette hadde gitt seg utslag i manglende fleksibilitet med hensyn til metoder og praksis. Det er ikke innlysende at FNs organer skal lede det humanitære koordineringsarbeidet på sektornivå. Komparative fortrinn bør være avgjørende for vurdering av hvor ansvaret for sektorkoordinering bør legges.
19. Tilstrømmingen av INGOer etter katastrofen skapte kork i bistandssystemet. Med mer enn nok penger å bruke, foretrakk en del av dem å sitte på informasjonen, utnytte den til å få eksklusiv tilgang til en klientpopulasjon og bruke koordineringsmøtene til å kringkaste sin "eksklusivitet". Mange utvidet sine mandater ut over sine tradisjonelle kompetanseområder og framsatte løfter som de i løpet av de påfølgende månedene måtte gå fra.
20. Den plutselige overgangen fra en beskjeden til en omfattende internasjonal tilstedeværelse av Røde Kors-bevegelsen i hvert land medførte uforutsette koordineringsproblemer. Hvilke varer og tjenester besøkende nasjonale Røde Kors-foreninger donerte, ble ofte bestemt ut fra egne, nasjonale antakelser om behov med lite tanke for å søke råd hos mottakerlandets forening. Dette er imidlertid ikke til forkleinelse for Røde Kors-bevegelsens medlemmers vesentlige rolle i nødhjelps- og rehabiliteringsarbeidet i disse landene. Koordineringsproblemene har til en viss grad blitt løst gjennom bevegelsens regler for koordinering, Movement Coordination Framework, som ble utarbeidet i januar-februar og gjennomført i mars 2005.
21. Det foregikk mye "vertikal" rapportering til givere/hovedkontorer på bekostning av "lateral" koordinering med sikte på effektiv ressursutnyttelse og felles strategisk planlegging innenfor den enkelte sektor og på tvers av sektorer. Mange organisasjoner følte seg "presset" av mediene og sine respektive giversamfunn til å levere raske, synlige resultater, men evalueringen fant at dette var mer basert på inntrykk enn på fakta.
22. Koordineringen mellom sivilsamfunnsorganisasjonene varierte. I Aceh-provinsen i Indonesia var det vel bare 6-7 av de største organisasjonene som møtte på de faste fellesmøtene for alle internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner, men til sammen representerte disse kanskje hele 65 % av ressursene og prosjektene i felten. Ansvaret for den dårlige koordineringen mellom organisasjonene – som framfor alt medførte

mangelfull representasjon, informasjonsutveksling og etterlevelse av felles standarder – ligger nok mer hos de resterende 35 %.

23. I noen tilfeller ble direkte implementering foretrukket framfor den mer tidkrevende tilnærmingen som ville innebære å utvikle partnerskap og kompetanseutveksling med NGOer og lokale grupperinger (Community-Based Organisations – CBO). Det anføres i evalueringen at én konsekvens av at de store internasjonale organisasjonene ”oversvømte” den lokale kapasiteten i Aceh og på Sri Lanka, var at lokale NGOer/CBOer fikk en svak representasjon på koordineringsmøtene, og at det foregikk lite samråd med dem. Dette kan ha ført til tilsidesetting av lokal nødhjelpskapasitet (utførlig behandlet i TECs kapasitetsevaluering, ref. para. 2 over) .
24. Evalueringen fant en viss dokumentasjon på at internasjonale organisasjoner ”tappet” personell fra lokale sivilsamfunnsorganisasjoner, særlig i den akutte nødhjelpsfasen. Samtidig er det slik at når koordineringsmøtene domineres av internasjonale organisasjoner og engelsk blir språket man kommuniserer med, kan dette virke hemmende på relativt marginaliserte lokale deltakerne, enten de er uavhengige sivilsamfunnsorganisasjoner, offentlige tjenestemenn eller endog internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoners lokale personell.
25. Ansvarlighet overfor den berørt befolkning er en hjørnestein i god koordineringspraksis. Effektiv kommunikasjon og konsultasjon med berørt befolkningsgruppe, inkludert en klageordning og regelmessig oppdatering om rehabiliteringsprosessen, ble ikke prioritert i de innledende fasene. Resultatet ble frustrasjon og feilinformasjon. Kommunikasjon og samråd mellom det internasjonale samfunnet og berørt befolkning var sporadisk, ukoordinert og tilfeldig.
26. Evalueringsteamet har foretatt en nærmere undersøkelse av forholdet mellom det sivile samfunnet og det militære. Militær logistikk var uvurderlig i den akutte nødhjelpsfasen, men ikke alle militære styrker som var utplassert og oppgavene de påtok seg, var avgjørende for nødhjelpsinnsetningen. Ingen humanitære bistandsorganisasjoner påtok seg å framskaffe fullstendig oversikt over behovene i alle land som var berørt slik at det militære kunne basere seg på bedre informasjon og sikre best mulig disponering av ressurser.
27. FNs samordningsorgan for humanitær bistand (IASC) har utarbeidet de såkalte ”Oslo-retningslinjene” for bruk av militære og sivile forsvarsressurser i katastrofesituasjoner. Ifølge evalueringen var disse lite kjent og brukt av nasjonale departementer med ansvar for katastrofehjelp, og heller ikke av det humanitære bistandssamfunnet eller av militære styrker.

Strategisk planlegging av rehabiliteringsfasen

28. I løpet av det første året etter tsunamien ble koordineringsarbeidet for det meste begrenset til å få en viss retning på aktivitetene, snarere enn å sikre enighet om å foreta en strategisk prioritering mht måloppnåelse. Evalueringen fant at det ble lagt stor vekt på å erstatte eiendeler og relativt liten vekt på å sikre befolkningen et bærekraftig utkomme. Knapphet på opplysninger brutt ned på et mer informativt og detaljert nivå, blant annet knyttet til kjønnsdimensjon, gjorde det vanskelig å få til en effektiv tilnærming overfor sårbare grupper, noe som forsterket forskjellsbehandling.

29. Ifølge evalueringen var det – særlig i Indonesia – en generell mangel på framsyn og strategisk tenking i det internasjonale samfunnet når det gjaldt å skaffe husly til befolkningen som var rammet av katastrofen. Dette førte til store forsinkelser før en midlertidig løsning endelig var på plass. Ettersom det ble lagt uforholdsmessig stor vekt på permanente boliger, ble det udekkede behovet for bistand til dem som bare hadde provisoriske boliger, satt på vent til ”krisen” faktisk var der.
30. I de første månedene fantes det lite styring eller ledelse hva gjaldt mer tverrsektoriell og helhetlig ressursfordelingen. Man burde kanskje ha lagt opp til både en geografisk og en sektorvis fordeling av arbeidet, der en lederorganisasjon ble utpekt som ansvarlig for en multisektoriell tilnærming innenfor ett område, kombinert med sektorspesifikke lederorganisasjoner. Dette prinsippet ble faktisk kunngjort av FNs stedlige/humanitære koordinator (RC/HC) i Djakarta, men ble aldri gjennomført. En av følgene ble en skjev geografisk fordeling og dekning.
31. Tsunamibistanden ble ikke godt nok underbygget med klare, samordnede analyser av kjønnsdimensjoner, en unnlattelse som har resultert i en del alvorlige tilfeller av manglende beskyttelse og i at mannsdominerte beslutningsstrukturer stort sett har fått leve uutfordret videre. Særlig skortet det på data fordelt på kjønn som kunne brukes som utgangspunkt for målrettede programmer både i nødhjelps- og rehabiliteringsfasen.
32. Etter hvert som myndighetene la press for å få økt oppmerksomhet og flere ressurser til koordinering av den internasjonale bistanden, og etter hvert som det store antallet INGOer som hadde kommet til med kortsiktige, enkeltstående prosjekter forlot regionen, fungerte koordineringen bedre, dvs. utover i annen halvdel av 2005. De internasjonale organisasjonene regulariserte forholdet til sine ansatte og ga dem lengre kontrakter. Nye metoder for sporing av bruken av bistandsmidlene (Development Assistance Database – DAD) samt konsolidering av eksisterende ordninger (Fund Tracking System – FTS) medførte at forskjellene i bistanden framsto klarere, selv om ingen av disse verktøyene ga noen komplett oversikt. I Indonesia og på Maldivene falt dette sammen med at regjeringene påtok seg økte budsjettforpliktelser.
33. De første økonomiske analysene som de internasjonale finansinstitusjoner gjorde av tsunamisens herjinger, og den påfølgende innføringen av fondsordninger, førte til bedre giverkoordinering i rehabiliteringsfasen, selv om prosjektf finansieringen gjennom flergiverfondet (Multi Donor Trust Fund – MDTF) i Indonesia var relativt begrenset.

Mobilisering av ressurser til integrerte programmer

34. ”Flash Appeal”, en internasjonal appell fra FN-systemet om å yte humanitær bistand, var opprinnelig planlagt å vare i seks måneder. Denne tidshorisonten var urealistisk³. Akkurat som i en del tidligere katastrofer burde man forutsett at gjenoppbyggingen og rehabiliteringen kom til å ta mye lengre tid. Mange organisasjoner omfordelte midlene i etterkant og prioriterte mer langsiktige rehabiliteringsprogrammer uten at dette var gjenstand for diskusjon. Men det var unntak: Det internasjonale forbundet av Røde Kors-

³ ”Flash Appeal”, som opprinnelig hadde en varighet på seks måneder, ble deretter forlenget, først til desember 2005, deretter til juni 2006.

og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC) la f.eks. allerede den første måneden fram et foreløpig femårsprogram for rehabilitering, og både på Sri Lanka og i Aceh-provinsen ble en overgangsstrategi utarbeidet av FN et foreløpig utgangspunkt for koordineringen av de organisasjonene som svarte på ”Flash Appeal”. Denne appellen ble imidlertid ikke fulgt konsekvent opp.

35. Ved å fremme bruken av fond har de internasjonale finansinstitusjonene bedret givervekoordineringen samtidig som ressursene ble samlet og bevilgningene til gjenoppbygging avpasset etter nasjonale, planlagte budsjettprioriteringer. Av enda større betydning er det at fondene ansporer til en strategisk policy-dialog mellom viktige givere og regjeringene. Giverkonsortiet som bidrar til flergiverfondet i Indonesia, dro f.eks. nytte av Verdensbankens etablerte relasjoner med regjeringen og den påvirkningskraften som lå i disse relasjonene i forbindelse med dialogen rundt godt styresett og åpenhet, som ble en av grunnpilarene for BRR. Treghet i utbetalingene har imidlertid redusert måloppnåelsen.
36. Giverne er fremdeles opptatt av å framheve sine egne bidrag, og mange operative organisasjoner bruker uforholdsmessig mye tid på å utarbeide egne rapporter for givere om individuell bistand som er gitt. Evalueringen understreker betydningen av ikke-øremerkede bidrag, kombinert med samordnet rapportering og tildeling av midler på grunnlag av den enkelte organisasjons kvalifikasjoner og i forhold til totale bistandsmidlene som kommer inn.

Informasjonsstyring

37. Mobiltelefoner og satellittbilder viste seg å være viktige kommunikasjons- og koordineringsverktøy i de tidligste fasene av hjelpearbeidet. Ettersom mye av denne teknologien er på private hender, kreves en større innsats for å utvikle partnerskap mellom lokale og internasjonale grupper for å bedre kvaliteten på informasjonen og få den raskere fram. For eksempel er et integrert tidligvarslingsystem – som benytter ny teknologi og omfatter systemer basert i lokalsamfunnene – fremdeles ikke tatt i bruk i særlig grad.
38. Spørsmål knyttet til dataanalyse – hvordan skape merverdi i enorme mengder data som ofte er motstridende – skapte hodebry for informasjonssentralene (HIC) allerede fra starten av. Informasjonssentralene skapte sin egen etterspørsel, mens tilgangen på kvalifisert personell og verktøy/modeller som kunne utplasseres på kort varsel, var begrenset. Mange viktige organisasjoner benyttet seg ikke av tjenesten i det hele tatt i løpet av de to første månedene og betraktet sine egne formelle og uformelle informasjonskilder som bedre.
39. I evalueringen kom det fram at informasjonssentralene som verktøy ikke var fullt ut tilgjengelige for myndighetene. For en eventuell overføring av disse til myndighetene bør ”exit” strategien i hvert land omfatte en tilknytning til ”Development Assistance Database” (DAD) og andre informasjonsstyringsprogrammer samlet under én paraply, f.eks. i kombinasjon med UNDPs programmer for kapasitetsbygging.
40. Kapasitetskartlegging og organisasjonsmatriser har en viss nytteverdi, men gir likevel begrensede resultater og har en innebygd overflødighet i det at de prøver å fange opp all

virksomhet i hele bistandssamfunnet. De 10-15 største organisasjonene står vanligvis for rundt 80 % av aktiviteten og midlene, og det er disse som må gjenspeiles i detalj i et kartleggingsarbeid.

Sikring av ansvarlighet

41. Rapportering om korrupsjon inngikk ikke i evalueringens mandat. Evalueringsgruppen merket seg likevel økt bevissthet og kapasitet hos internasjonale og nasjonale organer og organisasjoner (herunder sivilsamfunns-) til å føre kontroll med transaksjoner i etterkant av tsunamien. I Indonesia var det oppmuntrende at BRR prioriterte åpenhet høyt i så henseende.
42. Korrupsjonsrisikoen ble forverret av svakheter i de berørte landenes eksisterende finansielle og administrative systemer. Nylig innførte sporingssystemer, særlig Development Assistance Database (DAD), gjør det lettere for regjeringer og giverland å kontrollere hvorvidt midlene blir brukt som forventet.
43. Til tross for at ikke alle DAD-data var kommet inn, kom det fram i evalueringen at det var en viss fremdrift å spore, både hva angår regjeringenes krav om samarbeid fra bidragsytende organisasjoner og hva angår organisasjonenes egeninteresse av å framstå som ansvarlige.

Felles pådrivervirksomhet

44. Evalueringen konstaterte at de fleste organisasjonene, ihvertfall det første halvåret, ikke la stor nok vekt på å utvikle en dialog med myndighetene (og lokalsamfunnene) om de ulike befolkningsgruppene (enten de er rammet av krig eller ikke) og om spørsmål knyttet til beskyttelse i den forbindelse (Indonesia), om programmet for konsolidering av befolkningen (Maldivene) og om fordrevne grupper (før eller etter tsunamien) (Sri Lanka).
45. Effektiv, samordnet kommunikasjon med berørt befolkning var ikke en tidlig prioritet, noe som ledet til frustrasjon og misnøye. Enkelte respondenter antydte at den begrensede dialogen delvis skyldtes selvpålagte restriksjoner i organisasjoner som i flere tilfeller allerede hadde bundet opp prosjektmidlene.
46. Evalueringsteamet medgir at det f.eks. i Aceh var riktig å gi høy prioritet til oppbyggingen av et tillitsforhold til regjeringen, og regjeringen brakte da selv opp muligheten for å åpne for internasjonal bistand også utover den tsunamirammede befolkningen. De medgir også at det må utvises forsiktighet ved inngåelse av partnerskap med enkelte menneskerettighetsorganisasjoner som søker finansiering for bistandsprosjekter som ligger utenfor deres kompetanse. Den økonomiske interessen som ligger i prosjektmidler som er bevilget til nødhjelp og rehabilitering, kan imidlertid ha virket hemmende på viljen til å engasjere seg i pådrivervirksomhet. Et felles, koordinert policy-rammeverk for menneskerettigheter manglet, og det fantes heller ingen felles plattform for beskyttelse av minoritetsgrupper og relativt maktsvake og ”stemmeløse” grupper, som marginaliserte kvinner.
47. Flere respondenter påpekte at ansvarsfordelingen mellom FNs stedlige koordinator (RC) og FNs humanitære koordinator (HC) ikke alltid var klar, noe som fikk implikasjoner for

evnen til a) å representere bistandssamfunnet i sin helhet, og b) å være i fremste linje med henblikk på pådrivervirksomhet i vanskelige, ofte politiske, saker.

Anbefalinger

1. Det bør foretas en internasjonal gjennomgang og konsultasjon med INGOer og lokale NGOer for å utvikle nye tilnærminger med sikte på å a) oppnå en hensiktsmessig representasjon innenfor koordineringsstrukturene på alle nivåer, b) bidra til enighet som kan omsettes til felles standpunkter og en viss forutsigbarhet i viktige spørsmål, og c) vurdere i hvilken grad sertifisering vil være et nyttig verktøy når myndigheter og givere skal velge samarbeidspartnere blant sivilsamfunnsorganisasjonene.

(Tiltak: Inter-Agency Standing Committee - IASC/NGO-konsortier/givere)

2. Både under naturkatastrofer og i mer komplekse nødssituasjoner bør RC/HC, i henhold til et felles standpunkt fra sivilsamfunnsorganisasjonene og Røde Kors, inneha en ledende rolle i arbeidet for å fremme felles påvirkning (advocacy) i "vanskelige" spørsmål som disposisjons-/eiendomsrett til land, berørte/ikke-berørte befolkninger, tilgang til krigsrammede befolkninger og forbedring av styresett.

(Tiltak: IASC og alle organisasjoner//Resident Coordinator-RC / Humanitarian Coordinator- HC)

3. Det internasjonale samfunnet bør sikre at styrking av både lokale og nasjonale myndigheters koordineringskapasitet prioriteres i tilstrekkelig grad. For eksempel vil dette innebære at seniorpersonell utplasseres til andre områder enn hovedstedene, og at det ytes hjelp til å bygge opp lokale myndigheters kapasitet til å bruke humanitære informasjonssystemer (som Humanitarian Information Centres). Når det ventes aktiviteter av et stort antall INGOer bør det vurderes å utplassere en overordnet NGO-kontakt, som kan fungere som forbindelsesledd mellom sivilsamfunnsorganisasjonene.

(Tiltak: OCHA/alle organisasjoner)

4. Effektiv, konsekvent og koordinert kommunikasjon med berørt befolkning bør prioriteres på alle stadier i bistandsarbeidet, og med en samordnet innsats for å inkludere kvinner i dialogen. Dette bør innebære øremerking av personellressurser og hjelpemidler og at det arbeides for å få i stand en kommunikasjonsprotokoll med vertsmyndighetene. Det bør også utarbeides en felles kommunikasjonsstrategi, bl.a. for offentlige møter, media, nyhetsbrev, plakater osv.

(Tiltak: alle organisasjoner/OCHA)

5. Opprettelse og bruk av en felles database, med opplysninger om målgrupper som skaffes til veie og godkjennes av et statlig organ, bør prioriteres tidlig i den akutte nødhjelpsfasen.

(Tiltak: alle organisasjoner, sammen med vertsmyndighetene)

6. Når det gjelder den konstante strømmen av besøkende organisasjoner og givere, bør IASC snarest innføre retningslinjer som forutsetter at alle organisasjoner og givere innrapporterer antall personer hver delegasjon består av, samt kostnadene dette representerer. Felles rapportering i henhold til f.eks. "Good Humanitarian Donorship Initiative" bør benyttes.

(Tiltak: alle organisasjoner/IASC)

7. Ledelses- og koordineringskompetanse bør også omfatte grunnleggende kunnskap i hvordan få størst mulig utbytte av møter. Alle organisasjoner bør fremme slike ferdigheter og vektlegge dem i opplæringen av sitt operative personell, sammen med standard driftsrutiner.

(Tiltak: alle organisasjoner/OCHA)

8. Det bør utvikles koordineringsindikatorer (kjønnsspesifikke) og et enkelt system for å overvåke og gi tilbakemeldinger på kvaliteten på koordineringsmøtene.

(Tiltak: OCHA/alle organisasjoner)

9. I katastrofer av dette omfanget bør RC/HC-kontoret allerede i en tidlig fase styrkes med en heltidsansatt person med ansvar for kjønnsspørsmål, som bør være der i minst ett år som ressursperson for humanitære aktører, og bidra til at kjønnsproblematikken blir integrert i alle programsektorer.

(Tiltak: RC/HC og alle organisasjoner)

10. I tråd med FNs nye retningslinjer for å ta imot pro bono-tilbud (vedtatt mai 2006) bør OCHA lede bistandssamfunnets arbeid med å videreutvikle retningslinjene for gaver fra privat sektor. I utgangspunktet bør det være felles, interne retningslinjer for alt personell som sorterer under OCHA, som bl.a. omfatter MOU-maler for eventuelle pro bono-tilbud. OCHA bør også sikre at det for alle større katastrofer utpekes et eget kontaktpunkt som all kontakt med selskaper i privat sektor skal gå gjennom (ideelt sett både i vertslandet og på OCHAs hovedkontor).

(Tiltak: OCHA og IASC)

11. For å unngå for stor gjennomtrekk av personell bør personalavdelingene satse på snarest mulig å sette inn personell som kan være ute i lengre tid, dvs. minst ett år. Det bør også snarest settes fokus på å øke hastigheten på rekrutteringsprosessen og på å utvide registeret over kvalifisert beredskapspersonell.

(Tiltak: alle organisasjoner)

12. Koordineringen mellom det sivile og det militære bør forbedres gjennom økt vektlegging av retningslinjer, prinsipper og prosedyrer. Styrket intern og ekstern opplæring og pådrivervirksomhet, i tillegg til felles øvelser mellom bistandsorganisasjonene og det militære, vil bedre forholdet mellom det sivile og det militære og mellom ulike militære miljøer. Overordnede aktører i bistandssamfunnet – særlig RC/HC-kontoret – bør få mer klarhet i hvilke sivile og militære ressurser de disponerer over, og hva disse kan bidra med for å dekke akutte behov i en nødsituasjon, inkludert rask utplassering av sivile/militære eksperter.

(Tiltak: Emergency Relief Coordinator - ERC/IASC/alle organisasjoner)

13. RC/HC bør fremme og spre informasjon om de fellestjenestene som er tilgjengelig for alle aktører, hvordan organisasjoner utenfor FN-systemet kan supplere kapasitetene, og hva som er formålet med den såkalte "*Humanitarian Common Services matrixen*".

(Tiltak: RC/HC)

14. Det bør sikres tilstrekkelige ressurser til koordinering i alle fasene av nødhjelpsarbeidet, både i den akutte nødhjelpsfasen, i overgangsfasen og i

rehabiliteringsfasen. Ressursene bør også omfatte støtte til fellestjenester fra sivilsamfunnsorganisasjoner og Røde Kors-bevegelsen. Støtte til RC/HC bør særlig vektlegges i overgangsfasen, uten hensyn til institusjonell tilhørighet og restriktiv fortolkning av mandater når det gjelder nødhjelp, rehabilitering og utvikling.
(Tiltak: alle organisasjoner/ERC/IASC)