



Riksrevisjonen

Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand

Dokument nr. 3:2 (2008–2009)



5 664 -577 -7 285 18 4 588 315 6 554 735 394 216 2 577 634 492

23 257 -3 918 240 1 255 712 474 320 120 3 924 22 781 3

Denne publikasjonen finnes på Internett:
www.riksrevisjonen.no

Offentlige etater kan bestille publikasjonen fra
Departementenes servicesenter
Telefon: 22 24 20 00/1
Telefaks: 22 24 27 86
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no

Andre kan bestille fra Akademika
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 8134 Dep, 0033 Oslo
Telefon: 800 80 960
E-post: offpubl@akademika.no

ISBN 978-82-8229-009-8

Foto: Eli Skartlien, Kjell Kristian Dørum og Aleksander Åsheim. Forsideillustrasjon: Lobo Media AS

Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand

Dokument nr. 3:2 (2008–2009)

Til Stortinget

Riksrevisjonen legger med dette fram Dokument nr. 3:2 (2008–2009)
Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand.

Riksrevisjonen, 4. november 2008

For riksrevisorkollegiet

Jørgen Kosmo
riksrevisor

Innhold

1	Innledning	7
2	Oppsummering av undersøkelsen	7
2.1	Utenriksdepartementets tildeling av humanitære midler	8
2.2	I hvilken grad er den humanitære bistanden rask, effektiv og av god kvalitet?	9
2.3	Utenriksdepartementets oppfølging av den humanitære bistanden	12
3	Riksrevisjonens bemerkninger	14
4	Utenriksdepartementets svar	16
5	Riksrevisjonens uttalelse	17

Vedlegg: Rapport

1	Innledning	23
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	27
3	Revisjonskriterier	31
4	Utenriksdepartementets fordeling og tildeling av humanitære midler	37
5	I hvilken grad er den humanitære bistanden rask, effektiv og av god kvalitet?	57
6	Utenriksdepartementets oppfølging av den humanitære bistanden	101
7	Samlet vurdering	115
	Forkortelser	118
	Litteraturliste	119

Utenriksdepartementet

Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand

1 Innledning

Den norske humanitære bistanden beløp seg i 2008 til om lag 2,6 mrd. kroner. Bistanden skal være rask, effektiv og av god kvalitet, jf. St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2001–2007. Humanitær bistand omfatter blant annet beskyttelse, forsyninger av mat, vann- og sanitærutstyr, helsetjenester og andre former for hjelp til flyktninger, internt fordrevne personer og andre som er rammet av nødsituasjoner som følge av krig, konflikter og naturkatastrofer.

Ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap skal det bevilges midler ut fra behovene og basert på behovsvurderinger. Den humanitære innsatsen skal baseres på de humanitære prinsippene som er nedfelt i internasjonal humanitær rett, og som er stadfestet av FN's generalforsamling ved flere anledninger: humanitet, upartiskhet, uavhengighet og nøytralitet.

Den norske humanitære bistanden forvaltes i sin helhet av Utenriksdepartementet, men utføres for en stor del av frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner. Departementet har det overordnede ansvaret for at den humanitære bistanden er i samsvar med de mål som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger. Det vil blant annet si at mål og resultatkrav skal oppnås, at ressursbruken skal være effektiv, og at det skal sikres tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. I tillegg til å gi tilskudd til gjennomførende organisasjoner ved humanitære kriser, arbeider departementet med humanitærpolitiske spørsmål og tematiske satsninger nasjonalt og internasjonalt.

Utenrikskomiteen sluttet seg i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2006–2007) til at humanitær bistand må være en integrert del av norsk utviklings- og utenrikspolitikk. Utenrikskomiteen har også påpekt at det er viktig at det arbeides for størst mulig grad av effektivitet og måloppnåelse i nødhjelps- og bistandsarbeid. Komiteen mener derfor det er viktig at arbeidsdelingen mellom FN og andre bistands- og nødhjelpsaktører gjøres på en slik måte at man oppnår størst effekt og dermed et best mulig resultat, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 for 2002–2003 og 2003–2004.

Humanitær bistand gis ofte under tidspress, i en ustabil og uoversiktlig situasjon og til land med svake eller manglende institusjoner og til dels dårlig utbygd infrastruktur. I St.prp. 1 (2006–2007) understrekes det at den grunnleggende risikoen ved humanitær bistand, gjør at departementet må sikre et mest mulig robust system i forvaltningen.

Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere effektiviteten i norsk humanitær bistand. Undersøkelsen omfatter Utenriksdepartementets forvaltning av den samlede humanitære bistanden over kapittel 163 *Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter* og belyser følgende problemstillinger:

- I hvilken grad bidrar Utenriksdepartementets forvaltning til en effektiv humanitær bistand?
- I hvilken grad er den humanitære bistanden rask, effektiv og av god kvalitet?

Riksrevisjonens rapport fra undersøkelsen følger som trykt vedlegg. Et utkast til rapport ble forelagt Utenriksdepartementet i brev av 13. juni 2008. Departementet har i brev av 8. august 2008 avgitt uttalelse til rapporten. Kommentarene er innarbeidet i rapporten og i dette dokumentet.

2 Oppsummering av undersøkelsen

Revisjonskriteriene som legges til grunn for undersøkelsen, er utledet fra stortingsproposisjoner og -meldinger og Stortingets behandling av disse, og fra bevilgningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten. Sentrale internasjonale standarder og prinsipper er også kilder til revisjonskriteriene, der disse er i tråd med og presiserer målene for norsk humanitær bistand fastsatt av Stortinget.

Undersøkelsen er ikke en gjennomgang av bistanden til enkelte land, organisasjoner eller prosjekter, men omfatter den samlede norske humanitære bistanden. Det er derfor valgt en helhetlig metodisk tilnærming med stor bredde i de humanitære krisene som inngår i utvalget, aktørene som har blitt intervjuet, og prosjektene som har vært besøkt. Det er lagt vekt på å identifisere tendenser i datamaterialet på tvers av landene og

prosjektene for å besvare undersøkelsens problemstillinger.

Undersøkelsen er basert på om lag 100 intervjuer med nasjonale og internasjonale humanitære aktører på ulike nivåer: Utenriksdepartementet, norske utenriksstasjoner, norske frivillige organisasjoner, FN-organisasjoner og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC). Intervjuene er gjennomført i Oslo, Stockholm, Genève, New York, Det palestinske området, Uganda og Sudan. I Sudan, Uganda og Det palestinske området er det gjennomført besøk ved en rekke prosjekter som har fått støtte over kapittel 163. Problemstillingene er også belyst gjennom dokumentanalyse av blant annet stortingsdokumenter, virksomhetsplaner, avdelingsplaner, retningslinjer, strategier og andre dokumenter knyttet til departementets forvaltning. Videre er det gjennomført en analyse av saksmapper for om lag 250 tilskudd. Samlet besvarer datagrunnlaget undersøkelsens hovedproblemstillinger. Undersøkellesperioden er 2004–2008, og datainnsamlingen ble avsluttet i april 2008.

2.1 Utenriksdepartementets tildeling av humanitære midler

De humanitære tilskuddene under kapittel 163 gis vesentlig som støtte til konkrete prosjekter og programmer basert på søknader fra FN-organisasjoner, Røde Kors-systemet og frivillige organisasjoner. Bevilgningene til humanitær bistand har økt fra om lag 1,3 mrd. kroner i 2003 til nær 2,6 mrd. i 2008. I 2007 ga Norge humanitær bistand til 60 land og 186 mottakere, og det totale antallet tilskudd/avtaler var 736. Tilskuddene er engangsbidrag og gis for 12 måneder fra tilskuddsdato. Tildelingen av midler skjer løpende gjennom året.

Prioriteringer

Det forelå i undersøkelsesperioden ikke en helhetlig og overordnet strategi for norsk humanitær bistand som var samlet i ett dokument. En rekke styringsdokumenter på ulike nivåer utgjorde til sammen grunnlaget for departementets prioriteringer, satsningsområder og beslutninger. OECDs utviklingskomité (Development Assistance Committee – DAC) sin fagfellevurdering av norsk bistand fra 2005 slår fast at fraværet av en overordnet strategi gjør det vanskeligere å vurdere hvordan Norge prioriterer og sikrer at den humanitære bistanden følger de humanitære prinsippene. Departementet har imidlertid sett behovet for, og i undersøkelsesperioden startet arbeidet

med, å utarbeide en humanitær strategi. Denne ble lagt fram høsten 2008.

Undersøkelsen viser at flere norske frivillige organisasjoner opplever at prioriteringene som ligger til grunn for den humanitære bistanden skifter, og at departementet ikke alltid tydelig nok formidler prioriteringene overfor organisasjonene. Dette kan innebære uforutsigbarhet for organisasjonene og for utenriksforvaltningens eget arbeid. Det framkommer videre eksempler på at det kan være uklart hva som er de strategiske prioriteringene i den norske humanitære innsatsen i landene som mottar bistand, og hvilken rolle norske organisasjoner skal ha.

Utenriksdepartementet framholder på sin side at de overordnede prioriteringene i den humanitære bistanden i all hovedsak har ligget fast i undersøkelsesperioden, men at prioriteringene mellom land og innenfor aktuelle land er gjenstand for betydelig endring som følge av utviklingen i det enkelte land. Ifølge departementet informerer det om disse endringene i fellesmøter med organisasjonene ved årsskiftet. Departementet opplyser at prioriteringene på landnivå i høy grad er bestemt av situasjonen i det aktuelle landet.

Det kan være vanskelig for organisasjonene å omsette de overordnede politiske målene i konkrete tiltak, for eksempel gjelder dette integrering av kjønnsperspektivet, som er en hovedsatsning innen norsk humanitær bistand. Utenriksdepartementet opplyser i sitt svarbrev at den norske innsatsen for integrering av kjønnsperspektivet har hatt betydelig gjennomslagskraft hos organisasjonene, men understreker samtidig at det er opp til organisasjonene å gjennomføre dette i praksis.

Norge blir for øvrig vurdert av ulike humanitære aktører som en god humanitær giver sammenliknet med andre land. Undersøkelsen viser videre at Norge nasjonalt og internasjonalt får anerkjennelse for å stå fast ved de humanitære prinsippene, for innsatsen i arbeidet med FN-reformen, for innsatsen mot miner og klaseammunisjon, for sivil-militær koordinering og for integrering av kjønnsperspektivet. De internasjonale organisasjonene viser til at Norge spiller en aktiv rolle innenfor det internasjonale humanitære systemet.

Utenriksdepartementets behandling ved tildeling av tilskudd til humanitære kriser

Ved tilskudd til bistandsprosjekter har Norge som giver ansvar for å vurdere om forslagene til de prosjektene som mottaker utarbeider, er i tråd

med norsk bistandspolitikk, blant annet at de tilfredsstillende grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål. Søknadene om støtte som Utenriksdepartementet mottar, er en sentral del av departementets beslutningsgrunnlag ved tildeling av midler i forbindelse med humanitære kriser. I tillegg inngår informasjon fra øvrig dialog med organisasjonene og fra FN, Norad, utenriksstasjonene og departementets erfaring med organisasjonene.

Både prosjektgjennomgangen og intervjuundersøkelsen viser svakheter i søknadene om tilskudd. Det framkommer at søknadene i en del tilfeller har mangelfulle resultatindikatorer og beskrivelser av hvordan aktivitetene skal bidra til å nå målene som er satt for prosjektene. Undersøkelsen viser videre at prosjektenes mål i en del tilfeller er for ambisiøse sett i forhold til rammene for prosjektene. Undersøkelsen viser også at søknadene i liten grad inneholder en beskrivelse av risikofaktorer ved de humanitære innsatsene og hvordan disse er planlagt håndtert av organisasjonene. De svakhetene som påvises, vanskeliggjør kvalitetssikring underveis og i etterkant av prosjektene fordi resultatene blir vanskelige å måle. Riksrevisjonen påpekte i Dokument nr. 1 (2005–2006) at søknadene fra organisasjonene var av svært varierende kvalitet, og at de i flere tilfeller ikke inneholdt tilfredsstillende målsettinger og resultatindikatorer. Det kan stilles spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad påser at søknadene og prosjektene har realistiske mål og resultatkrav.

Utenriksdepartementet er i sitt svarbrev enig i Riksrevisjonens vurderinger av svakheter i søknadene. Ifølge departementet må dette imidlertid ses i lys av at ikke alle organisasjoner er like profesjonelle på dette området, og at enkelte søknader utarbeides under stort tidspress. Departementet viser til at arbeidet med å forbedre kvaliteten på organisasjonenes søknader er en kontinuerlig prosess som vil bli videreført, og at Riksrevisjonens rapport inneholder mange relevante og nyttige observasjoner i denne forbindelse. Ifølge departementet har tiltakene som er gjennomført, gitt forbedringer i søknadskvaliteten, men det må påregnes etterslep før forbedringene fullt ut viser seg i praksis.

For alle søknader om midler til humanitær innsats skal Utenriksdepartementet foreta en individuell vurdering av det aktuelle prosjekt/tiltak det søkes om støtte til. Årlig behandles et svært stort antall søknader om midler, og departementet

framhever at de kvalitative vurderingene er mindre grundige enn det som ideelt sett er ønskelig. Undersøkelsen viser at knapphet på tid og ressurser i saksbehandlingen påvirker hvor grundig den faglige vurderingen og kvalitetssikringen av søknadene er i departementet.

Undersøkelsen viser at departementet i noe økende grad sender søknader til utenriksstasjonene og Norad for uttalelse. Det framkommer imidlertid at det varierer i hvor stor grad utenriksstasjonene og Norad svarer eller har forutsetning for å kunne svare. Utenriksstasjonene har lite ressurser til å foreta en grundig vurdering av søknadene, og arbeidet med humanitær bistand nedprioriteres fordi stasjonene ikke har forvaltningsansvar for denne type bistand. Departementet benytter ikke Norad systematisk i saksbehandlingen.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det stilles spørsmål om departementet ved tildeling av humanitære midler sørger for tilstrekkelig kvalitetssikring av søknader og innhenting av uttalelser fra utenriksstasjonene.

Departementet viser til at tid er den knappeste ressursen til de landansvarlige saksbehandlerne i søknadsbehandlingen. Ifølge departementet vil det derfor til enhver tid måtte foretas en avveining mellom hvor grundig saksbehandlingen skal være, og hvor raskt midler skal kunne tildeles. I lys av dette mener Utenriksdepartementet å ha et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag for tildeling av søknader. Ifølge departementet har en mer systematisk involvering av utenriksstasjonene bidratt til et bedre beslutningsgrunnlag og at den humanitære bistanden i større grad blir sett i sammenheng med øvrige deler av bistanden. Departementet opplyser videre at dette har aktualisert kapasitetsutfordringer ved de aktuelle utenriksstasjonene.

2.2 I hvilken grad er den humanitære bistanden rask, effektiv og av god kvalitet?

Det oppnås positive resultater og virkninger for et stort antall mennesker som følge av norske bidrag innen humanitær bistand. Dette framkommer blant annet av resultatrapporter på prosjektnivå, resultatrapporter fra frivillige organisasjoner og årsrapporter fra FN og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC). Dette er også observert i Riksrevisjonens felt- og prosjektbesøk i Sudan, Uganda og Det palestinske området.

Undersøkelsen viser imidlertid svakheter når det gjelder å realisere målene om en rask og effektiv bistand av høy kvalitet. Det er til dels lang saksbehandlingstid og utfordringer knyttet til ettårige finansieringsrammer, svakheter i koordineringen og oppfølgingen av bistanden, samt svakheter i hvordan lokale aktører involveres, og hvordan langsiktighet ivaretas i den humanitære bistanden. Målet om en rask og effektiv bistand er viktige delmål for å nå hovedmålene om å redde liv, lindre nød og opprettholde menneskelig verdighet i og i etterkant av humanitære kriser. Svakheterne som framkommer, medfører konsekvenser for sluttresultatet i konkrete humanitære prosjekter, ved blant annet at hjelpen ytes for sent. I undersøkelsen blir det stilt spørsmål om den humanitære bistanden fullt ut er i tråd med målet om en rask, effektiv og kvalitativt god bistand.

Departementet påpeker at det i undersøkelsen i høy grad er fokus på utfordringer i forvaltningen av Norges humanitære bistand, mens det er liten omtale av de positive virkningene som faktisk oppnås for et stort antall mennesker basert på norske politiske og finansielle bidrag. Videre viser departementet til at kravet om å ivareta langsiktighet og lokal involvering er delmål i den humanitære bistanden, og underordnet hovedmålet om å redde liv, lindre nød og sikre beskyttelse. Departementet viser i denne forbindelse til St. prp. nr. 1 med tilhørende budsjettinnstillinger for de aktuelle årene. Departementet opplyser samtidig at det i høy grad har vektlagt både langsiktighet og involvering av lokale aktører, blant annet ved å opprette en egen bevilgning for overgangsbistand, ved å utarbeide en stortingsmelding om forebygging av humanitære kriser og ved å være fleksibel når det gjelder definisjonen av humanitære behov. Departementet mener at Norge i betydelig grad har bidratt til å gi konkrete svar på de utfordringene og sammenhengene Riksrevisjonen peker på.

Utenriksdepartementets finansiering av humanitær bistand

Ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap, som Norge har sluttet seg til, er det et grunnleggende mål at finansieringen av den humanitære bistanden skal være forutsigbar, fleksibel og gis til rett tid. Dette er forutsetninger som påvirker organisasjonenes handlingsrom og den humanitære innsatsens måloppnåelse og effektivitet.

Norge er blant de land i verden som yter mest humanitær bistand i forhold til brutto nasjonalinntekt. Undersøkelsen viser at Norge anses som

en stor giver innen humanitær bistand, som i relativt stor grad oppfattes å yte forutsigbar og fleksibel finansiering. Samtidig er det sider ved den norske finansieringen som skaper uforutsigbarhet for de humanitære aktørene, og som reduserer deres fleksibilitet.

Departementet har en til dels lang saksbehandlingstid for søknader om tilskudd ved vedvarende humanitære kriser. I forbindelse med akutte humanitære kriser responderer departementet imidlertid raskt, selv om undersøkelsen også her viser tilfeller av lang saksbehandlingstid.

Lang saksbehandlingstid i departementet fører til sen finansiering av de humanitære prosjektene, noe som skaper utfordringer for organisasjonenes planlegging og gjennomføring. Det fører også til forsinkelser og endringer i prosjekter. Dette får igjen konsekvenser for mottakerne av bistand i de humanitære krisene, blant annet ved at hjelpen ytes for sent og kan få en annen innretning enn opprinnelig planlagt. I undersøkelsen blir det stilt spørsmål om departementets tidsbruk realiserer målet om en effektiv finansiering av humanitær bistand.

I sitt svarbrev erkjenner Utenriksdepartementet at saksbehandlingskapasitet i departementet og ved utenriksstasjonene er et knapphetsgode som medfører behov for å prioritere, noe som kan skape utfordringer for organisasjonene ved at saksbehandlingstiden kan bli for lang. Samtidig påpeker departementet at årsakene til lang saksbehandlingstid vil være ulike og sammensatte. Departementet prioriterer akutte situasjoner. Når det gjelder vedvarende kriser prioriterer departementet mellom søknader og fordeler bidragene gjennom hele året. Videre påvirkes saksbehandlingstiden av den varierende kvaliteten på søknadene og departementets arbeid med kvalitetssikring, blant annet med uformelle høringer. Departementet tilstreber å avveie best mulig mellom tidsfaktoren og behovet for grundig saksbehandling.

Tilskuddene til humanitære prosjekter og programmer er engangsbidrag og gis for 12 måneder. Samtidig viser undersøkelsen at en stor andel av de humanitære midlene går til prosjekter som videreføres over flere år. Dette gjelder prosjekter i vedvarende kriser, humanitær innsats i land som er i en gjenoppbyggingsfase, og prosjekter som har et mer langsiktig perspektiv i tillegg til kort-siktige hensyn. De humanitære aktørene anser det som positivt at den norske bistanden kanaliseres til denne type prosjekter, ettersom det kan være

vanskelig å få støtte til dette fra andre giverland. Samtidig viser undersøkelsen at ettårige avtaler skaper uforutsigbarhet og reduserer fleksibiliteten for både norske og internasjonale organisasjoner når det gjelder prosjekter og programmer som går over flere år. Det framkommer at ettårige tilskudd generelt i liten grad er tilpasset humanitær innsats i land i en overgangsfase eller i vedvarende kriser, der den humanitære innsatsen forutsetter et lengre planleggingsperspektiv enn hva de ettårige tilskuddene gir rom for. Dette innebærer en risiko for at prosjektene ikke blir tilfredsstillende designet og gjennomført for å dekke de aktuelle humanitære behovene. Videre viser undersøkelsen at ettårige avtaler gjør det vanskeligere for organisasjonene å inngå kontrakter med lokalt ansatte. Det fører også til at det brukes mye ressurser på å utforme årlige søknader og sluttrapporter fra prosjektene. I undersøkelsen stilles det spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad har sørget for å sikre forutsigbarheten i finansieringen av humanitær bistand i vedvarende kriser.

I sitt svarbrev opplyser Utenriksdepartementet at hovedbegrunnelsen for at den humanitære bistanden er basert på ettårige tildelinger, er at humanitære tiltak i sin natur stiller særlige krav til fleksibilitet for å kunne møte uforutsette kriser. Ifølge departementet har utenrikskomiteen i undersøkelsesperioden (Innst S. nr. 3 (2002–2007)) gitt sin tilslutning til denne modellen slik den er foreslått i budsjettproposisjonene. Departementet viser også til at de ettårige rammene gir organisasjonene tilstrekkelig forutsigbarhet. Departementet viser til at det er foretatt en omfattende endring av bidragsstrukturen ved at en betydelig del av bistanden har blitt kanalisert gjennom FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond. Departementet er samtidig klar over at den norske modellen kan skape planleggingsutfordringer for samarbeidspartnere. I arbeidet med den humanitære strategien vurderes det derfor å inngå prøveordninger med flerårige samarbeidsavtaler med enkelte organisasjoner på enkelte områder, med forbehold om Stortingets samtykke, som et supplement til den nåværende modellen.

Koordinering av humanitær bistand

Koordinering er viktig for å sikre en mest mulig helhetlig respons ved humanitære kriser og for å hindre duplisering av bistanden. Det er derfor et overordnet mål for norske myndigheter å støtte FNs koordinerende rolle og arbeidet til FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) for å reformere det internasjonale huma-

nitære responsapparatet. Dette kommer til uttrykk både gjennom norske bidrag til blant annet FNs nødhjelpsfond (CERF) og FNs humanitære landfond og gjennom Norges humanitærpolitiske arbeid.

Undersøkelsen viser at det er koordineringsutfordringer innen det internasjonale humanitære systemet, både innenfor FN-systemet, mellom giverne og mellom FN-systemet og de frivillige humanitære organisasjonene. Utfordringene synes å være størst i felt. Det er foretatt grep for å bedre koordineringen, men undersøkelsen viser at det fortsatt gjenstår utfordringer på området.

Manglende kapasitet begrenser både utenriksstasjonenes og Utenriksdepartementets muligheter til å bidra til og følge opp FN-systemets koordinering i de landene som mottar humanitær bistand, samt til å koordinere med andre giverland. På bakgrunn av Norges betydelige støtte til FNs koordinerende rolle på det humanitære området, og omfanget av den norske humanitære bistanden, blir det i undersøkelsen stilt spørsmål om oppfølging av koordinering og deltakelse i felt er gitt tilstrekkelig prioritet av Utenriksdepartementet.

I sitt svarbrev sier Utenriksdepartementet seg enig i at det er utfordringer når det gjelder internasjonal koordinering av den humanitære innsatsen. Samtidig påpeker departementet at det internasjonale humanitære systemet har gjort betydelige framskritt på dette området. Departementet bekrefter videre at kapasitetsutfordringer setter grenser for hvor tett norske utenriksstasjoner kan følge opp koordineringen på landnivå. Departementet viser imidlertid til at dets egen og utenriksstasjonenes oppfølgingskapasitet på det humanitære området er til løpende vurdering i departementet, blant annet som ledd i utarbeidelsen av en humanitær strategi.

Involvering av lokale aktører

Involvering av lokale aktører er en viktig forutsetning for at den humanitære bistanden skal være effektiv. Det er et mål for enhver humanitær innsats at denne skal bygge på lokal kapasitet der dette er mulig. I tillegg til effektivitet på kortere sikt er dette også viktig for å sikre oppbygging og bærekraftig utvikling på lengre sikt. Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at de humanitære aktørene som mottar tilskudd, involverer lokale aktører i sine operasjoner.

Undersøkelsen viser at involvering av lokale aktører i flere humanitære kriser er mangelfull,

og at verken giverlandene, FN-organisasjonene eller de frivillige organisasjonene i tilstrekkelig grad er opptatt av å involvere rammede lokalsamfunn, brukerne eller lokale myndigheter i den humanitære innsatsen. Samlet innebærer dette risiko for en mindre effektiv og kvalitativt god humanitær innsats.

I OECD-DACs fagfellevurdering fra 2005 pekes det på at det er lite synlig hvorvidt Norge sørger for at mottakerne av den humanitære bistanden involveres i design, gjennomføring og evaluering av den humanitære innsatsen. I fagfellevurderingen anbefales det derfor at Norge arbeider med tiltak som kan sikre brukerinvolvering, og at involvering av brukerne også inngår i en samlet humanitær strategi.

På denne bakgrunn blir det i undersøkelsen stilt spørsmål om det i tilstrekkelig grad blir sørget for at lokale aktører involveres i den humanitære bistanden. En slik involvering vil være med på å sikre en effektiv fordeling av bistanden.

Koblingen mellom humanitær bistand og langsiktighet

Det er svakheter i hvordan den humanitære bistanden ivaretar langsiktighet og overgang til utvikling. Det framkommer at det legges liten vekt på forventede langsiktige resultater i organisasjonenes søknader og i oppfølgingen av prosjektene. Videre framgår det av undersøkelsen at de humanitære aktørene i relativt liten grad legger planer for hvordan humanitære prosjekter og programmer skal avsluttes og eventuelt videreføres i mer langsiktig bistand. Det er dessuten krevende for organisasjonene å følge opp resultater på lengre sikt. Undersøkelsen viser at det mangler kriterier for å måle og dokumentere disse virkningene, at det er ressurskrevende, og at det i liten grad vektlegges.

Humanitær bistand, overgangsbistand og langsiktig bistand forvaltes av ulike avdelinger i Utenriksdepartementet, og bevilgningene går over ulike budsjettkapitler. Intervjuundersøkelsen viser at norske frivillige organisasjoner opplever departementets vektlegging av langsiktighet som varierende, blant annet som følge av manglende samordning mellom de ulike delene av forvaltningen. I St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer* framheves det også at samordningen mellom nødhjelpsinnsett og langsiktig utviklingssamarbeid er svak, og at koordineringen av kort- og langsiktig bistand må bedres i Utenriksdeparte-

mentet. Dette bekrefter også departementet i intervju, men viser samtidig til at man beveger seg i riktig retning når det gjelder å sikre en helhetlig tilnærming i bistanden til det enkelte land.

På bakgrunn av funnene på dette punktet stiller undersøkelsen spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad legger til rette for en god overgang fra humanitære kriser til mer langsiktig støtte.

I denne sammenheng viser departementet i sitt svarbrev til den norske overgangsbistanden, høy grad av fleksibilitet i den humanitære bistanden og engasjementet internasjonalt som eksempler på tiltak for å sikre bedre sammenhenger mellom forebygging, humanitær respons og overgang. Departementet erkjenner at det er utfordrende å måle resultater av den humanitære bistanden på lengre sikt, men viser til at det foreligger et omfattende materiale om resultater. Det ligger ifølge departementet i den humanitære bistandens natur at dette ofte dreier seg om kortsiktige resultater og aktiviteter.

2.3 Utenriksdepartementets oppfølging av den humanitære bistanden

Det følger av St. meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* at Utenriksdepartementet er ansvarlig for å følge opp de tilskudd som gis, og for å rapportere om bruken av midler og resultater. Oppfølging av de humanitære organisasjonene og de enkelte prosjektene er sentralt for å kunne sikre kvaliteten på innsatsen og for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt at hovedregelen ved oppfølging av midler som gis over kapittel 163, må være at det rapporteres på en slik måte fra det enkelte prosjekt at det gir tilstrekkelig grunnlag for kontrollmyndighetens vurdering.

Oppfølging av den humanitære bistanden på landnivå

De norske utenriksstasjonene har en viktig rolle i oppfølgingen av den humanitære bistanden i de enkelte land Norge yter bistand til, selv om de ikke har et formelt forvaltningsansvar for humanitær bistand. Undersøkelsen viser at utenriksstasjonenes dialog med de frivillige organisasjonene på landnivå anses som relativt god, men stasjonene understreker samtidig at en presset ressurs-situasjon hindrer dem i å følge opp arbeidet på den humanitære arena på en tilfredsstillende måte.

Departementet og utenriksstasjonene følger i liten grad opp prosjektene i de landene Norge gir støtte til. Prosjektgjennomgangen avdekker også at det foreligger lite dokumentasjon på at de humanitære prosjektene er blitt fulgt opp av utenriksforvaltningen i form av prosjektbesøk eller annen dialog. Både departementet og utenriksstasjonene påpeker at de gjerne skulle hatt en tettere oppfølging av den humanitære bistanden på landnivå. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen stilles det spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad følger opp den samlede norske humanitære bistanden i det enkelte land.

Utenriksdepartementet framhever at det ikke er mulig ressursmessig å følge opp den samlede norske bistanden i det enkelte land. Det er ikke realistisk å besøke alle prosjekter i alle land. Prosjektbesøk vil sammen med evalueringer, sluttrapporter fra tilskuddsmottakerne og løpende dialog med organisasjonene på ulike nivåer inngå som en del av oppfølgingsmekanismene for utenriksforvaltningen. Departementet påpeker at selv om utenriksstasjonene involveres stadig tettere i oppfølgingen, vil det ikke være mulig å basere den norske humanitære bistanden fullt ut på oppfølging gjennom utenriksstasjoner, blant annet fordi mange humanitære kriser finner sted i områder hvor Norge ikke har stasjoner. Departementet anfører at den humanitære innsatsens egenart også er grunnen til at det har blitt etablert et internasjonalt humanitært system som ikke er avhengig av utenriksstasjoner.

Sluttrapporter

Ifølge bestemmelsene om økonomistyring i staten skal tilskuddsforvalter innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Departementet mottar sluttrapporter fra prosjektene som er i regi av frivillige organisasjoner som får støtte over kapittel 163.

De frivillige organisasjonene er ansvarlige for å følge opp sine prosjekter når det gjelder gjennomføring, resultater og virkninger av humanitære prosjekter. Sluttrapportene som Utenriksdepartementet mottar fra organisasjonene, har i stor grad en kvantitativ tilnærming og er begrenset til en beskrivelse av de aktivitetene som er gjennomført. Forhold som har gått mindre bra, drøftes i all hovedsak ikke. Dette gjør det vanskelig å trekke lærdom av prosjektene. Det er videre lite oppmerksomhet på kvalitative resultater og langtidsvirkninger. Departementet påpeker at det overfor organisasjonene etterlyser mer problema-

tiserende rapporter, men at det er en utfordring å få til dette. Departementet understreker at det i den nye malen for sluttrapporter fra høsten 2007 stilles tydeligere krav om resultatrapportering i samsvar med de mål som er satt i søknaden.

Utenriksdepartementet skal gjennomgå og godkjenne sluttrapportene, og tilskuddsmottaker skal gjøres skriftlig kjent med utfallet av dette. Undersøkelsen avdekker at tilbakemeldingene departementet gir på organisasjonenes sluttrapporter, i overveiende grad er av økonomisk og teknisk karakter, og i liten grad inneholder vurderinger av den humanitære innsatsen.

Det kan på bakgrunn av dette stilles spørsmål om sluttrapportene gir tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse og resultater. Videre kan det stilles spørsmål om departementets tilbakemeldinger på organisasjonenes sluttrapporter legger til rette for læring og forbedring i organisasjonene.

Departementet viser i sitt svarbrev til at bruken av sluttrapportene i departementet bør forbedres, og at det er utfordrende å trekke vekslere på sluttrapportene i saksbehandlingen, men at det i undersøkelsesperioden har vært jobbet med dette. Departementet påpeker at oppfølgingen av organisasjonenes sluttrapporter har blitt betydelig styrket de senere år, og at dette arbeidet vil bli videreført. Økt kvalitet på sluttrapportene vil gjøre det lettere for departementet å nyttiggjøre seg rapportene.

Evalueringer

Utenrikskomiteen framhever i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2003–2004) nødvendigheten av evalueringer og at erfaringene innen bistand blir systematisert. Det følger av St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* og reglement for økonomistyring i staten at evalueringer skal gjennomføres for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter.

Undersøkelsen viser at det er gjennomført få evalueringer av organisasjoner eller prosjekter som har fått støtte over kapittel 163. Utenriksdepartementet uttaler at det burde ta initiativ til flere evalueringer som kan bidra til læring, og at det er behov for skarpere fokus på resultater og effekter både hos departementet og hos organisasjonene. Videre uttaler departementet at det hadde vært ønskelig å gjennomføre undersøkelser/stikkprøver på land, tema, prosjekter og av organisasjoner

for i større grad å kunne vurdere måloppnåelse. Departementet viser imidlertid til at ressursituasjonen ikke tillater at departementet gjør dette selv.

I undersøkelsen blir det på denne bakgrunn stilt spørsmål om det gjennomføres tilstrekkelig med evalueringer og undersøkelser av norsk humanitær bistand for at departementet og de humanitære aktørene skal kunne få informasjon om måloppnåelse og resultater av innsatsen – informasjon som vil kunne bidra til å forbedre den humanitære innsatsen.

Departementet opplyser i brev at Norge, i tillegg til å gjennomføre egne evalueringer og gjennomganger, deltar i felles flergiverevalueringer, hvor blant annet de multilaterale organisasjonenes innsats gjennomgås. En sterkere samordning på evalueringsområdet er i tråd med prinsippene om godt humanitært giverskap, som Norge har sluttet seg til. Videre viser departementet til at Norads arbeid med evalueringer vil videreføres, og at en rekke slike initiativ er i planleggingsfasen.

Utenriksdepartementets bruk av informasjon om resultater av bistanden

Bruk av relevant og riktig informasjon om måloppnåelse og resultater fra de humanitære aktørene er viktig for at departementet skal kunne lære av innsatsen og således bli i stand til å forbedre innsatsen i framtidige humanitære operasjoner.

Utenriksdepartementets informasjon om måloppnåelse og resultater baserer seg på flere ulike kilder. Rapporter fra FN, Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) og frivillige organisasjoner, samt evalueringer, er særlig sentralt. Departementet understreker i intervju at det er utfordrende å systematisere relevant informasjon om resultater og måloppnåelse, og å aggregere den opp på et hensiktsmessig nivå for å benytte den i saksbehandlingen.

Det kan på bakgrunn av undersøkelsen stilles spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad bruker informasjon til å målrette og innrette den humanitære bistanden.

Utenriksdepartementet sier seg i sitt svarbrev enig i at arbeidet med å strukturere og bearbeide informasjonen om resultater og effekter kan bedres. Samtidig viser departementet til at arbeidet med resultatrapportering er blitt kraftig forbedret de senere år.

Ifølge Utenriksdepartementet får rapporten fra Riksrevisjonens undersøkelse på en god måte fram kompleksiteten og omfanget av de internasjonale humanitære utfordringer, der Norges humanitære politikk og bistand inngår som en del av en samlet internasjonal innsats. Departementet er enig i en stor del av faktabeskrivelsen og i mange av Riksrevisjonens vurderinger. I sitt svarbrev viser Utenriksdepartementet til at en meget god dialog med Riksrevisjonen om forvaltningsrevisjonen under hele prosessen har lagt til rette for at rapporten vil danne et godt grunnlag for videreutvikling av Norges humanitære bistand. Departementet viser videre til at det arbeider løpende med flere av de spørsmål som blir reist i Riksrevisjonens undersøkelse, og at en rekke av forholdene står sentralt i den norske humanitære strategien som ble lagt fram i september 2008, og som skal følges opp gjennom en handlingsplan.

3 Riksrevisjonens bemerkninger

Hovedmålet i den humanitære bistanden er å redde liv, lindre lidelse og opprettholde menneskelig verdighet i og i etterkant av humanitære kriser. Målet med Riksrevisjonens undersøkelse har vært å vurdere om den norske humanitære bistanden er rask, effektiv og av god kvalitet. Undersøkelsen viser at norsk humanitær bistand fører til resultater og at positive virkninger oppnås for et stort antall mennesker. Dette framgår blant annet av resultatrapporter på prosjektnivå, resultatrapporter fra frivillige organisasjoner, årsrapporter fra FN og Den internasjonale Røde Korskomiteen (ICRC) og Riksrevisjonens feltbesøk.

Riksrevisjonens undersøkelse påviser imidlertid en rekke svakheter i forvaltningen av de humanitære bistandsmidlene, som svekker realiseringen av målet om en rask, effektiv bistand av god kvalitet. Det er svakheter innen finansiering, koordinering, involvering av lokale aktører og ivaretagelse av langsiktighet, samt svakheter i departementets kvalitetssikring ved tildeling og oppfølging av bistanden. Svakheter på disse områdene får også konsekvenser for sluttresultatet i en del konkrete humanitære prosjekter.

Riksrevisjonen vil i denne sammenheng påpeke at omfanget av og innretningen på den norske humanitære bistanden, med tilskudd til et stort antall enkeltprosjekter, land og mottakere, krever en robust forvaltning, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007). Det er blant annet viktig å ha en tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet til å forvalte

både tildeling og oppfølging av midlene for at målet om en rask og effektiv humanitær bistand skal nås. Det vises blant annet her til at utenriksstasjonene i varierende grad trekkes inn i saksbehandlingen og oppfølgingen, samt at saksbehandlingsskapasitet i departementet er en betydelig risikofaktor. Riksrevisjonen forutsetter derfor at Utenriksdepartementet gir tilstrekkelig prioritet og ressurser til forvaltningen av disse bistandsmidlene for å sikre bedre måloppnåelse.

Riksrevisjonen vil videre understreke viktigheten av en tett oppfølging av den humanitære bistanden og at denne baseres på risiko- og vesentlighetsvurderinger. Norge er en betydelig humanitær bidragsyter. Dette stiller store krav til Utenriksdepartementets oppfølging av den humanitære bistanden, blant annet når det gjelder bidrag til og oppfølging av FN-systemets koordinering i det enkelte land. Funnene i undersøkelsen viser at det er manglende samsvar mellom de store finansielle bidragene og ressursinnsatsen brukt på oppfølging og deltakelse i det enkelte land.

Departementet viser til at utenriksstasjonene og Norad involveres tettere i forvaltningen av den humanitære bistanden, både ved tildeling og ved oppfølging. Med utgangspunkt i den humanitære bistandens kompleksitet ser Riksrevisjonen positivt på dette. Riksrevisjonen vil understreke betydningen av at utenriksstasjonenes fortrinn ved å være til stede i de aktuelle landene utnyttes i større grad.

Riksrevisjonen vil for øvrig bemerke at Utenriksdepartementet har ansvaret for å sørge for at den nødvendige informasjonen om gjennomføring, resultater og måloppnåelse i den humanitære bistanden innhentes, tilrettelegges og brukes. Riksrevisjonen har merket seg at departementet er enig i at arbeidet med å strukturere og bearbeide informasjonen om måloppnåelse og resultater kan bedres. Riksrevisjonen vil bemerke at mangelfull kunnskap om resultater og virkninger, og mangelfull bruk av denne i departementets forvaltning, kan føre til at den humanitære bistanden ikke blir tilstrekkelig målrettet og effektiv.

Når det gjelder finansiering, bidrar Norge i stor grad med forutsigbar og fleksibel finansiering, men det er likevel forhold ved finansieringen som skaper uforutsigbarhet for de humanitære aktørene. Departementet kan ha en så lang saksbehandlingstid ved vedvarende kriser at det medfører forsinkelser i gjennomføring og gir konsekvenser for mottakerne av den humanitære

hjelpen. Riksrevisjonen er innforstått med at departementet må gjøre avveininger mellom den tiden som brukes, og behovet for grundig saksbehandling. Riksrevisjonen merker seg imidlertid at departementet selv erkjenner at knapphet på saksbehandlingsskapasitet i noen tilfeller medfører lang saksbehandlingstid, som igjen skaper utfordringer for gjennomføring av prosjektene.

Riksrevisjonen er videre innforstått med departementets behov for fleksibilitet i finansieringen av den humanitære bistanden, blant annet for å kunne møte uforutsette kriser. Riksrevisjonen vil imidlertid påpeke at en stor del av den humanitære bistanden gis til prosjekter som har langsiktig fokus, land som er i en vedvarende humanitær krise, eller som er i en overgangsfase. De ettårige rammene er i liten grad tilpasset denne type bistand. Dette gjør det ofte krevende å ivareta langsiktighet i den humanitære bistanden, blant annet fordi det blir vanskeligere å planlegge prosjekter i et flerårig perspektiv. Riksrevisjonen ser samtidig positivt på at departementet utviser fleksibilitet når det gjelder å støtte tiltak i land som er i en overgangs- og gjenoppbyggingsfase. Riksrevisjonen merker seg at departementet vurderer å inngå prøveordninger med flerårige samarbeidsavtaler på enkelte områder.

Riksrevisjonen vil understreke at ivaretagelse av langsiktighet og involvering av lokale er viktige mål i den humanitære bistanden, både i akutte og i vedvarende kriser. Dette sikrer at hjelpen er tilpasset behovene, og at den støtter oppbygging og sikrer bærekraftig utvikling. Samordning av kort-siktig og langsiktig bistand i utenriksforvaltningen er derfor viktig.

Riksrevisjonen merker seg at Utenriksdepartementet er enig i mange av Riksrevisjonens vurderinger av departementets arbeid med humanitær bistand, blant annet svakhetene ved tildeling og oppfølging av tilskuddene. Riksrevisjonen ser det som positivt at departementet i undersøkelsesperioden har gjennomført tiltak for å forbedre forvaltningen av den humanitære bistanden, og at departementet utarbeider en humanitær strategi.

Departementet mener for øvrig at det på enkelte punkter i Riksrevisjonens undersøkelse er uklart om det stilles spørsmål ved mangelfull måloppnåelse i henholdsvis departementet, det internasjonale humanitære system, hos tilskuddsmottakerne eller hos alle tre. Riksrevisjonen vil framheve at det er Utenriksdepartementets ansvarsområder som vurderes i undersøkelsen. Utenriksde-

partementet har det overordnede ansvaret for den humanitære bistanden, og det gir tilskudd til humanitære organisasjoner som gjennomfører humanitære tiltak. Departementet er dermed ansvarlig for at den bistanden som iverksettes av departementets samarbeidspartnere, er i tråd med Stortingets vedtak og forutsetninger.

4 Utenriksdepartementets svar

Saken har vært forelagt Utenriksdepartementet, og statsråden har i brev av 11. september 2008 svart:

”Jeg viser til Riksrevisjonens brev av 27. august d.å., vedlagt dokument nr. 3:X (2008-2009) til Stortinget om Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand.

Jeg vil innledningsvis uttrykke departementets tilfredshet med dialogen med Riksrevisjonen underveis i arbeidet med forvaltningsrevisjonen.

Rapporten får på en god måte frem kompleksiteten og omfanget av de internasjonale humanitære utfordringer, hvor Norges humanitære politikk og bistand inngår som en del av en samlet internasjonal innsats. Departementet stiller seg bak en stor del av faktabeskrivelsen og mange av Riksrevisjonens vurderinger i rapporten. Undersøkelsen danner et godt grunnlag for videre utvikling og effektivisering av Norges humanitære bistand.

Jeg noterer at Riksrevisjonen i rapporten slår fast at Norge blir vurdert som en god humanitær giver av ulike humanitære aktører, og at Norge nasjonalt og internasjonalt får anerkjennelse for å stå fast på de grunnleggende humanitære prinsippene, for innsatsen i arbeidet med FN-reform, innen miner og klaseammunisjon, sivil-militær koordinering og styrking og integrering av kjønnsperspektivet i all humanitær bistand. Som rapporten viser til fikk Norge i 2007 positiv omtale som humanitært giverland (rangert som nr. 2) i en uavhengig internasjonal evaluering, som baserte seg på internasjonalt anerkjente prinsipper for godt giverskap.

Jeg er særlig opptatt av at Riksrevisjonen i sine bemerkninger konstaterer at det oppnås positive resultater og virkninger for et stort antall mennesker som følge av norske bidrag innenfor humanitær bistand.

Som Riksrevisjonen bemerker er det samtidig et klart forbedringspotensiale i forvaltningen av Norges humanitære bistand. Riksrevisjonens undersøkelse påpeker svakheter innen finansiering, koordinering, involvering av lokale aktører og ivaretagelse av langsiktighet, samt svakheter i departementets kvalitetssikring ved tildeling og oppfølging av bistanden. Riksrevisjonen påpeker videre at svakheter på disse områdene får konsekvenser for sluttresultatet i en del konkrete humanitære prosjekter.

Departementet har i sitt brev av 8. august gitt sine kommentarer til Riksrevisjonens vurderinger på disse områdene, herunder forholdet mellom departementets behov for fleksibilitet og organisasjonenes ønske om forutsigbarhet samt avveiningene mellom behovet for hurtighet i svar på humanitære kriser og grundighet på forvaltningssiden. Kommentarene er gjengitt i oppsummeringen av undersøkelsen og gjentas ikke her.

Riksrevisjonen legger i bemerkningene spesiell vekt på følgende forvaltningsmessige forhold:

- at et stort antall enkeltprosjekter, land og mottakere krever en robust forvaltning, og forutsetter at departementet gir tilstrekkelig prioritet og ressurser til forvaltningen av disse midlene;*
- behovet for å ha tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å sikre effektiv tildeling og oppfølging av midlene;*
- manglende samsvar mellom de store finansielle bidragene og ressursinnsatsen brukt på oppfølging og deltakelse i de enkelte land;*
- behov for bedre rapportering og bearbeiding av informasjon om resultater;*
- utfordringer for tilskuddsmottakere knyttet til ettårige bidrag.*

Flere av de svakheter Riksrevisjonen her peker på er utfordringer som departementet erkjenner og løpende arbeider med. Dette gjelder bl.a. økt konsentrasjon i form av færre enkelttiltak og mer strategisk samarbeid med partnere, behovet for å ha tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å sikre effektiv tildeling og oppfølging av midlene både i Utenriksdepartementet og ved utenriksstasjonene, bedre verktøy i tilskuddsforvaltningen, bedre resultatrapportering og bedre oppfølging av tilskuddsmottakere.

Riksrevisjonen viser til at departementet i undersøkelsesperioden har gjennomført tiltak for å forbedre mange av svakhetene som identifiseres og at departementet vil legge frem en humanitær strategi 15. september 2008. En rekke av de

forhold Riksrevisjonen reiser står sentralt i strategien, og jeg vil tillegge Riksrevisjonens bemerkninger stor vekt i oppfølgingen.

Riksrevisjonens undersøkelse omfatter kap. 163 Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter i departementets budsjettproposisjon. Under dette kapittelet har jeg konstitusjonelt ansvar for post 71 Humanitær bistand og menneskerettigheter. Denne utgjør i 2008 om lag 85 prosent av samlet humanitær bistand. Miljø- og utviklingsministeren har det konstitusjonelle ansvar for post 70 Naturkatastrofer under det samme kapittelet.”

5 Riksrevisjonens uttalelse

Humanitær bistand er en sentral del av norsk utenrikspolitikk og norsk bistand og har i lang tid vært et satsningsområde for norske regjeringer. Riksrevisjonens undersøkelse påviser vesentlige svakheter i departementets forvaltning, som svekker realiseringen av målet om en rask og effektiv humanitær bistand av god kvalitet. Riksrevisjonen konstaterer at departementet er enig i at det er et klart forbedringspotensial i forvaltningen av Norges humanitære bistand, og at departementet erkjenner flere av svakhetene som påpekes. Riksrevisjonen merker seg videre at departementet blant annet arbeider med økt kon-

sentrasjon i form av færre enkelttiltak og mer strategisk samarbeid med partnere. Det er også behov for tilstrekkelig saksbehandlingskapasitet for å sikre effektiv tildeling og oppfølging av midlene både i departementet og ved utenriksstasjonene, bedre resultatrapportering og bedre oppfølging av tilskuddsmottakerne.

Riksrevisjonen ser positivt på at Utenriksdepartementet 15. september 2008 la fram en strategi for den humanitære bistanden. Riksrevisjonen vil peke på at Utenriksdepartementet forvalter både politikk- og tiltakssiden av den humanitære bistanden, og at omfanget og innretningen av bistanden med ettårige tilskudd til et stort antall land, mottakere og prosjekter medfører utfordringer for departementets forvaltning og styring. I tillegg har bevilgningene til humanitære formål økt betydelig de senere årene og vil trolig øke i årene framover. Dette vil ytterligere forsterke de utfordringene Riksrevisjonens undersøkelse viser at utenriksforvaltningen har på området, blant annet når det gjelder kvalitetssikring ved tildeling av humanitære midler og oppfølging av FN, de frivillige organisasjonene, prosjekter og programmer. Riksrevisjonen forutsetter derfor at departementet gir tilstrekkelig prioritet og ressurser til forvaltningen av de humanitære midlene for å sikre en rask og effektiv humanitær bistand av god kvalitet.

Saken sendes Stortinget.

Vedtatt i Riksrevisjonens møte 24. september 2008

Jørgen Kosmo

Jan L. Stub

Geir-Ketil Hansen

Ranveig Frøiland

Helge Strand Østtveiten

Rapport: Effektiviteten i norsk humanitær bistand

Vedlegg til Dokument nr. 3:2 (2008–2009)

Innhold

1	Innledning	23	4.2.2	Synspunkter på føringer, prioriteringer og satsningsområder	41
1.1	Mål og problemstillinger	25	4.3	Utenriksdepartementets tildeling av midler til de humanitære krisene	47
1.1.1	Problemstillinger	25	4.3.1	Søknader om humanitære tilskudd	47
1.1.2	Avgrensning	25	4.3.2	Departementets behandling ved tildeling av midler til humanitære kriser	52
1.2	Rapportens oppbygning	25	4.4	Vurderinger	55
2	Metodisk tilnærming og gjennomføring	27	5	I hvilken grad er den humanitære bistanden rask, effektiv og av god kvalitet?	57
2.1	Bruk av ulike datakilder i undersøkelsen	27	5.1	Finansiering av humanitær bistand	57
2.2	Valg av humanitære kriser/land	27	5.1.1	Den globale finansieringen av humanitær bistand	57
2.3	Dokumentanalyse	28	5.1.2	Norge som giver	59
2.3.1	Prosjekt-/tilskuddsgjennomgang	28	5.1.3	Tidspunkt for finansiering – gis den humanitære hjelpen til rett tid?	60
2.4	Intervjuundersøkelser	28	5.1.4	Ettårige finansieringsrammer	66
2.4.1	Intervjuer med Utenriksdepartementet	28	5.1.5	Finansiering av humanitær bistand gjennom fond (FNs nødhjelpsfond og landfond)	68
2.4.2	Intervjuundersøkelsen blant norske frivillige organisasjoner	28	5.2	Koordinering av den humanitære bistanden	71
2.4.3	Intervjuundersøkelser i Stockholm, Genève og New York	29	5.2.1	FN-reform og OCHAs rolle	71
2.5	Feltundersøkelser	29	5.2.2	Utfordringer knyttet til koordinering i felt	73
2.5.1	Nærmere om intervjuer i felt	29	5.2.3	Nærmere om sektortilnærmingen (cluster approach)	76
2.5.2	Nærmere om prosjektbesøkene	30	5.2.4	Norges bidrag til koordinering i felt / på landnivå	77
2.6	Statistikk	30	5.3	Lokal involvering	79
3	Revisjonskriterier	31	5.3.1	I hvilken grad blir de lokale involvert?	80
3.1	Overordnede mål og prinsipper for humanitær bistand	31	5.3.2	Nærmere om organisasjonenes bruk av lokale samarbeidspartnere	82
3.2	Krav til Utenriksdepartementets forvaltning av humanitær bistand	32	5.4	Kobling mellom humanitær innsats, gjenoppbygging og langsiktig utvikling	84
3.2.1	Saksbehandling ved tilskudd	33	5.4.1	Tilrettelegging for langsiktighet og overgang i humanitær bistand	85
3.2.2	Utenriksdepartementets oppfølgingsansvar	34	5.5	Humanitær bistand tilpasset behovene	91
3.3	Revisjonskriterier for måloppnåelse i prosjektene som mottar tilskudd over kapittel 163	36	5.6	Kunnskap om virkninger av den humanitære bistanden	95
4	Utenriksdepartementets fordeling og tildeling av humanitære midler	37	5.7	Vurderinger	97
4.1	Forvaltningen av norsk humanitær bistand	37			
4.1.1	Utenriksdepartementets oppgaver	37			
4.1.2	Fordeling av humanitære midler	37			
4.2	Satsningsområder, føringer og prioriteringer innen norsk humanitær bistand	39			
4.2.1	Oversikt over styringsdokumenter og beslutningsgrunnlag	39			

6	Utenriksdepartementets oppfølging av den humanitære bistanden	101
6.1	Oppfølging av prosjekt og organisasjon på landnivå	101
6.1.1	Oppfølging av prosjekter	102
6.1.2	Oppfølging av organisasjonene – på landnivå	103
6.2	Oppfølging av de frivillige organisasjonene i Norge	104
6.3	Oppfølging av FN og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) på hovedkontornivå	104
6.4	Rapportering og evaluering	105
6.4.1	Kvaliteten på sluttrapportene fra prosjektene	105
6.4.2	Departementets tilbakemelding til organisasjonenes sluttrapporter om humanitær bistand	107
6.4.3	Nærmere om rapportene fra FN-organisasjonene og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)	107
6.4.4	Evalueringer av humanitær bistand	108
6.5	Utenriksdepartementets bruk av informasjon	109
6.6	Departementets rapportering og vurdering av måloppnåelsen i konkrete humanitære innsatser	110
6.7	Kapasitet og ressurser i utenriksforvaltningen	111
6.8	Vurderinger	113
7	Samlet vurdering	115
	Forkortelser	118
	Litteraturliste	119
Vedlegg		
1:	Gjennomførte intervjuer	121
2:	Besøkte prosjekter	123

1 Innledning

De humanitære behovene i verden øker som følge av flere humanitære kriser. Stadig flere midler går til humanitær innsats, både fra Norge og resten av verden. I tillegg til de frivillige organisasjonene gjør FN-organisasjonene og blant annet EU en viktig jobb i kriseområdene. Det er imidlertid store utfordringer knyttet til den globale humanitære innsatsen, for eksempel når det gjelder koordinering av hjelpen og de humanitære aktørene. Det er fortsatt millioner av mennesker som hvert år ikke får den hjelpen de trenger.

Et hovedprinsipp for den humanitære bistanden er det humanitære imperativ. Det vil si den moralske plikten til å redde enkeltmenneskers liv, lindre lidelse og sikre menneskelig verdighet uavhengig av rase, kjønn, religion eller politisk tilhørighet. For å oppnå dette må den humanitære innsatsen bygge på de internasjonale prinsippene om humanitet, uavhengighet, upartiskhet og nøytralitet som blant annet har sitt grunnlag i Genève-konvensjonene.¹ Det å yte hjelp til mennesker i nød er et gammelt prinsipp som er nedfelt i internasjonal humanitær rett. Humanitær bistand omfatter blant annet beskyttelse, forsyninger av mat, vann- og sanitærutstyr, helsetjenester og andre former for hjelp til mennesker som er berørt av kriser, og å legge til rette for at normalt liv og livsopphold kan gjenopptas.

Det er vanlig å skille mellom to typer humanitære kriser: komplekse kriser (menneskeskapte) som skyldes krig og konflikt, og større katastrofer (naturkatastrofer) som blant annet kan skyldes jordskjelv eller tørke. Et annet vesentlig skille er

mellom de akutte og de varslede (langsomme) krisene. Flere av de humanitære krisene er dessuten vedvarende over flere år.

Humanitær bistand har vært et satsningsområde for norske regjeringer over lang tid, og bevilgningene har økt betydelig de senere årene (se tabell 1). I 2002 bevilget Stortinget i overkant av 1,3 mrd. kroner til humanitær bistand. I 2008 har dette økt til om lag 2,6 mrd. kroner. Den humanitære bistandens andel av samlet norsk bistand har økt, fra 10,2 prosent i 2002 til 11,9 prosent i 2007.

Norsk humanitær bistand skal bidra til å forebygge og lindre lidelse i forbindelse med konfliktsituasjoner og naturkatastrofer.² Ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet skal den humanitære innsatsen konsentreres om land der det er store udekkede humanitære behov, der Norge har spesielle forutsetninger for å bidra, eller der tiltakene støtter opp under freds- og forsoningsprosesser. Det skal ytes rask, effektiv og kvalitativ god humanitær bistand. Generelle kriterier for innsatsen er valg av gode og hensiktsmessige kanaler, koordinering, måloppnåelse, effektiv bruk av beredskapsvarer og personell, og samordning av virkemidlene.

Humanitær bistand skal være en integrert del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk. Foruten å redde liv, lindre lidelse og sikre beskyttelse, legges det derfor vekt på en helhetlig tilnærming til humanitær bistand i forhold til øvrige utenrikspolitiske målsettinger og virkemidler, gjennom blant annet forebygging av konflikter og

Tabell 1 Total bistand over kapittel 163 Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter, 2002–2008 (NOK 1000)

Post	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008*
Post 70 – Naturkatastrofer	220 472	224 089	216 835	1 228 253	280 520	324 566	335 000
Post 71 – Humanitær bistand og menneskerettigheter	1 098 301	1 249 149	1 237 460	1 504 599	1 951 263	2 135 398	2 253 434
Total	1 318 773	1 473 238	1 454 294	2 732 852	2 231 783	2 459 964	2 588 434
Andel av total bistand	10,2	10,7	10,4	16,0	12,5	11,9	-

Kilde: Norad

*Tallene for 2008 er fra saldert budsjett.

1) www.regjeringen.no.

2) Se blant annet St.prp. nr. 1 (2002–2003) for Utenriksdepartementet.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at den humanitære bistanden er i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger. Departementet forvalter både politikk- og tiltaksdelen av den humanitære bistanden, og er som tilskuddsforvalter (og giver) ansvarlig for tildeling og oppfølging av midler som gis som tilskudd under kapittel 163.

Norad (Direktoratet for utviklingssamarbeid) har ikke noe formelt forvaltningsansvar for humanitære midler. Som fagetat under Utenriksdepartementet skal Norad bidra til effektiv forvaltning av bistandsmidler og sørge for at utviklingssamarbeidet kvalitetssikres og evalueres. Norad skal gi bistandsfaglig rådgivning til departementet. Norad involveres fra sak til sak av departementet innen humanitær bistand.

Utenriksstasjonene i de landene Norge gir humanitær bistand til, har heller ikke noe formelt forvaltningsansvar for humanitære midler. Stasjonene bidrar imidlertid med rapportering og informasjon om situasjonen i de aktuelle landene og involveres i behandlingen av søknader.

De norske delegasjonene i Genève og New York representerer Norge overfor FN-organisasjonene og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC). Det humanitære arbeidet er et av de viktigste arbeidsområdene for de to delegasjonene.

Det norske humanitære beredskapssystemet NOREPS (the Norwegian emergency Preparedness System) er et samarbeid mellom Utenriksdepartementet, Direktoratet for sivilt beredskap, norske humanitære organisasjoner og utvalgte norske leverandører av nødhjelpsutstyr. NOREPS administreres av Innovasjon Norge, og responderer på humanitære kriser gjennom en kombinasjon av personell og nødhjelpsutstyr til FN og andre organisasjoner. NOREPS omfatter også NORSTAFF som er en beredskapsstyrke som består av erfarent personell som kan flys ut i felt innen 72 timer.

Norske frivillige organisasjoner mottar samlet en stor andel av midlene som kanaliseres over kapittel 163. De norske organisasjonene er i ulik grad selv gjennomførende organisasjoner, og flere av dem inngår i internasjonale nettverk.

Det internasjonale Røde Kors-systemet består av Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC), som arbeider i krig og konfliktområder, og Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC), som er sentral ved naturkatastrofer.

FN-systemet mottar over halvparten av midlene over kapittel 163. En rekke FN-organisasjoner arbeider med humanitær bistand, og de største mottakerne av norsk humanitær bistand er FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA), FNs barnefond (UNICEF), FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), FNs utviklingsprogram (UNDP) og Verdens matvareprogram (WFP).

naturkatastrofer, fred og forsoningsinnsats, arbeid for menneskerettigheter og utvikling.³

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for den humanitære bistanden og er også tilskuddsforvalter for midlene som gis til humanitær bistand. (Se tekstboks 1 for omtale av de ulike aktørene i humanitær bistand.) Tilskuddene er engangsbidrag og gis hovedsakelig til konkrete programmer og prosjekter. Tilskuddene kanaliseres i hovedsak gjennom FN-systemet, norske frivillige organisasjoner og Det internasjonale Røde Kors-systemet.

Den norske humanitære innsatsen favner bredt både når det gjelder geografisk fordeling, samarbeidspartnere og type bistand. Norge yter støtte til en rekke tiltak i forbindelse med komplekse

kriser og naturkatastrofer innenfor blant annet vann, sanitær, miner, mat, husly, flyktingleire, helse og internt fordrevne. Innsatsen fordeler seg geografisk på både Afrika, Midtøsten, Asia og Latin-Amerika.

Den norske humanitære innsatsen er kjennetegnet av et omfattende samarbeid mellom norske myndigheter, de frivillige organisasjonene og FN. De norske organisasjonene som mottar mest midler, er Norges Røde Kors, Flyktinghjelpen, Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp og Redd Barna. Norge arbeider for å styrke FNs rolle på den internasjonale humanitære arenaen og støttet FNs nødhjelpsfond (CERF) med 350 mill. kroner i 2007. Et hovedmål med FNs humanitære reformtiltak er å sikre et effektivt samvirke mellom giverlandene, FN og frivillige organisasjoner. Norge arbeider blant annet for å bedre koordineringen av den humanitære innsatsen internasjonalt.

3) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet.

nalt, gjennom FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA).

Humanitær bistand gis ofte under tidspress, i en ustabil og uoversiktlig situasjon og til land eller regioner med svake eller manglende institusjoner, og til dels dårlig utbygget infrastruktur. Norge gir hvert år et stort antall tilskudd til en rekke organisasjoner og institusjoner. I 2007 ble det gitt midler til 186 avtalepartnere. Det store antallet samarbeidspartnere og prosjekter, og utfordringene knyttet til prosjektgjennomføring, stiller store krav til Utenriksdepartementets forvaltning av den humanitære bistanden. I St.prp. nr. 1 (2006–2007) understrekes det at den grunnleggende risikoen ved humanitær bistand gjør at departementet må sikre et mest mulig robust system i forvaltningen.

1.1 Mål og problemstillinger

Målet med undersøkelsen har vært å vurdere effektiviteten i norsk humanitær bistand.

For å belyse dette er det i undersøkelsen vurdert i hvilken grad Utenriksdepartementet har en tilfredsstillende forvaltning av humanitær bistand, og i hvilken grad målet om en rask og effektiv humanitær bistand av god kvalitet oppfylles.

1.1.1 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er belyst i undersøkelsen:

- 1 I hvilken grad bidrar Utenriksdepartementets forvaltning til en effektiv humanitær bistand?
 - 1.1 Hvordan fordeler den norske humanitære bistanden seg?
 - 1.2 Hvordan arbeider Utenriksdepartementet innenfor det internasjonale humanitære systemet?
 - 1.3 Har Utenriksdepartementet en tilfredsstillende behandling ved tildeling av tilskudd til humanitære kriser?
 - 1.4 Har Utenriksdepartementet en tilfredsstillende oppfølging av den humanitære bistanden?
- 2 I hvilken grad er den humanitære bistanden rask, effektiv og av god kvalitet?
 - 2.1 Er den humanitære innsatsen tilpasset behovene?
 - 2.2 Nås målene som er satt for den humanitære innsatsen?

2.3 Hvilke virkninger har den humanitære innsatsen?

1.1.2 Avgrensning

Problemstilling 1

Problemstilling 1 omfatter Utenriksdepartementets forvaltning av den samlede humanitære bistanden over kapittel 163 *Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter*, med særlig vekt på departementets behandling ved tildeling av tilskudd og oppfølging av bistanden, uavhengig av om bistanden kanaliseres gjennom norske frivillige organisasjoner eller FN-organisasjoner. Utenriksdepartementets adgang til kontroll, styring og oppfølging er imidlertid større for midler som går via de norske organisasjonene, enn for midler som går via de multilaterale organisasjonene. Departementets adgang til kontroll med midler som går via de multilaterale organisasjonene øker med grad av øremerking og grad av norsk finansiering.⁴

Problemstilling 2

Ettersom målet med undersøkelsen er å vurdere effektiviteten i den *samlede* norske humanitære bistanden, vurderes ikke måloppnåelse i den norske humanitære innsatsen til enkelte land, organisasjoner eller prosjekter. I undersøkelsen blir derfor heller ikke resultater på dette nivået vurdert. Problemstilling 2 om den humanitære bistanden er rask, effektiv og av god kvalitet belyses ved å vurdere om de målene som er fastsatt for den humanitære bistanden når det gjelder finansiering, koordinering, lokal involvering, og koblingen mellom humanitær bistand og langsiktig utvikling, nås (problemstilling 2.2). Dette er viktige forutsetninger for å nå hovedmålene om å redde liv, lindre nød og sikre beskyttelse av mennesker i nød. Videre blir det sett på hvordan den humanitære bistanden er tilpasset behovene (problemstilling 2.1). Også virkninger av den humanitære bistanden belyses til dels i undersøkelsen, først og fremst ved å se på kunnskap om og oppfølging av virkninger (problemstilling 2.3).

1.2 Rapportens oppbygning

I kapittel 2 presenteres den metodiske tilnærmingen i undersøkelsen, mens kapittel 3 presenterer revisjonskriteriene som er lagt til grunn i undersøkelsen. Disse er basert på Stortingets vedtak og forutsetninger, og er forelagt Utenriksdepartementet.

4) Dette har også betydning for Riksrevisjonens adgang til å utføre kontroll.

Kapittel 4, 5 og 6 besvarer samlet de to hovedproblemstillingene. I Kapittel 4 belyses de føringerne og prioriteringene som gjelder for departementets forvaltning, og departementets tildeling av humanitære tilskudd. Kapittel 5 går nærmere inn på gjennomføringen og måloppnåelsen i den humanitære bistanden. Kapittel 6 omhandler departementets oppfølging av den humanitære bistanden.

I kapittel 7 presenteres de samlede vurderingene i undersøkelsen basert på revisjonskriteriene og de delvurderingene som er gjort i kapittel 4, 5 og 6.

2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkelsen er basert på dokumentanalyse, prosjekt-/tilskuddsgjennomgang, statistikk, intervjuer med nasjonale og internasjonale humanitære aktører og feltundersøkelser i tre land. I dette kapitlet presenteres først hvordan de ulike datakildene samlet belyser problemstillingene som ligger til grunn for undersøkelsen. Deretter presenteres utvalget av humanitære kriser, det vil si land som har mottatt humanitær bistand. Til slutt gis det en nærmere beskrivelse av den enkelte metoden.

2.1 Bruk av ulike datakilder i undersøkelsen

Målet med undersøkelsen er å vurdere effektiviteten i den samlede norske humanitære bistanden. Undersøkelsen er ikke en gjennomgang av bistanden til enkelte land, organisasjoner eller prosjekter. I valg av metodisk tilnærming er det derfor lagt vekt på en helhetlig tilnærming til den humanitære bistanden med stor bredde i humanitære kriser som inngår i undersøkelsen, aktører som intervjues, og prosjekter som besøkes. Dette begrenser hvor dypt det er mulig å gå i vurderingen av resultater av enkeltprosjekter og bistand til enkeltland. Utvalget som inngår i undersøkelsen, benyttes derfor ikke som tradisjonelle casestudier. Det er derimot lagt vekt på å identifisere tendenser i datamaterialet på tvers av landene og prosjektene for å besvare undersøkelsens hovedproblemstillinger om departementets forvaltning og bistandens effektivitet.

Samlet belyser de tre faktakapitlene i rapporten de to hovedproblemstillingene i undersøkelsen. For begge problemstillingene er det benyttet flere datakilder for å sikre et relevant og pålitelig datagrunnlag:

- Problemstilling 1 om Utenriksdepartementets forvaltning belyses særlig ved informasjon fra intervjuer med departementet, norske frivillige organisasjoner, analyse av prosjektdokumentasjon og intervjuer med FN-organisasjonene. Også i intervjuene som er foretatt i feltundersøkelsene, er Norge som giver og Utenriksdepartementet vektlagt.
- Problemstilling 2, som omhandler hvorvidt den humanitære bistanden er rask, effektiv og av god kvalitet, baserer seg også på de fleste

av datakildene som er benyttet i undersøkelsen. I denne delen er feltundersøkelsene særlig sentrale.

Intervjuer er den viktigste datakilden i undersøkelsen. Det er gjennomført om lag 100 intervjuer med en rekke humanitære aktører i Oslo, New York, Genève, Stockholm, Sudan, Uganda og i Det palestinske området.⁵ Intervjudataene benyttes i kombinasjon med data fra de andre kildene som inngår i undersøkelsen.

Det er lagt vekt på å sammenstille dataene fra de ulike intervjuene. Ved å gjennomføre et så stort antall intervjuer med Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene, ulike nivåer i både de multilaterale og frivillige organisasjonene, sikres det at datagrunnlaget som undersøkelsen bygger på, er pålitelig. Dessuten har mange av de intervjuede personene lang erfaring fra arbeid på det humanitære feltet, og har dermed et godt grunnlag for å besvare spørsmål knyttet til humanitær bistand og Norge som giver. Det er stor grad av konsistens i svarene i intervjuene med de ulike kildene. Intervjuene har i tillegg til å belyse de utvalgte temaene i undersøkelsen, bidratt til forståelse for konteksten og de rammebetingelsene den humanitære bistanden ytes i.

2.2 Valg av humanitære kriser/land

Det er foretatt to utvalg av humanitære kriser / land i undersøkelsen: først ett for prosjektgjennomgangen og deretter ett for feltundersøkelsene. Det er lagt vekt på størst mulig variasjon og bredde, blant annet når det gjelder økonomisk vesentlighet, type humanitær krise og geografisk spredning. Det er lagt vekt på at en betydelig andel av midlene har gått til norske organisasjoner.

I prosjektgjennomgangen inngår prosjekter i Sudan, Uganda, Det palestinske området, Afghanistan, Pakistan, Niger, Etiopia og DR Kongo. Utvalget dekker med dette Afrika, Midtøsten og Asia, og omfatter ulike typer humanitære kriser. Afghanistan og DR Kongo er eksempler på vedvarende komplekse kriser. Pakistan representerer

5) Dette inkluderer også intervjuer foretatt i forbindelse med prosjektbesøk.

en akutt humanitær krise med jordskjelvet i 2005. Flere av landene har også kombinasjoner av naturkatastrofer og komplekse kriser. Alle landene unntatt Niger er blant de største mottakerne av norsk humanitær bistand (se tabell 3 i kapittel 4).

Videre er tre land valgt for feltundersøkelser: Sudan, Uganda og Det palestinske området. Alle tre er store mottakere av norsk humanitær bistand. Det palestinske området og Sudan har vært de største mottakerne av norsk humanitær bistand de siste årene. Etiopia var opprinnelig valgt for feltbesøk, men måtte utgå på grunn av forverringen av det diplomatiske forholdet mellom Norge og Etiopia høsten 2007. I valg av land for feltbesøk har også sikkerhetssituasjonen og hvorvidt Norge har ambassade i landet, hatt betydning. Utvalget av de tre besøkte landene omfatter ikke akutte humanitære kriser; de er alle tre vedvarende kriser. Både Sudan og Uganda er i overgangen fra en humanitær krise til en mer stabil situasjon.

2.3 Dokumentanalyse

Det er foretatt en gjennomgang av sentrale stortingsdokumenter, virksomhetsplaner for utenriksstasjonene i de landene som inngår i utvalget, avdelingsplaner for Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål i Utenriksdepartementet, retningslinjer for departementets tilskuddsforvaltning, strategier og andre dokumenter knyttet til departementets forvaltning av humanitær bistand.

Et utvalg evalueringer og rapporter knyttet til aktuelle humanitære kriser og den humanitære bistanden generelt er også gjennomgått for å belyse problemstillingene.

2.3.1 Prosjekt-/tilskuddsgjennomgang

Det er gjennomført en analyse av saksmapper for tilskudd som er gitt under kapittel 163 i perioden 2004–2007 til humanitære operasjoner i de åtte utvalgte landene. I utvalget av saker i hvert land er det lagt vekt på variasjon i sektorer som den humanitære bistanden gis til, og type organisasjon (FN, Det internasjonale Røde Kors-systemet og frivillige organisasjoner). Det er bare valgt tilskudd/prosjekter som har fått mer enn 1 mill. kroner i støtte. Utvalget er gjort på bakgrunn av Utenriksdepartementets lister over tildelte tilskudd.

Om lag 250 tilskudd er gjennomgått for å belyse departementets saksbehandling og oppfølging av den humanitære bistanden. Analysen baserer seg på de dokumentene som foreligger i saksmappene. Alle dokumentene i saksmappene er gjennomgått, med vekt på søknader/anmodninger om tilskudd, tilskuddsbrev og sluttrapporter. Formålet med denne gjennomgangen har vært å belyse departementets saksbehandling ved tildeling av tilskudd og oppfølging av den humanitære bistanden. Kvaliteten på søknadene og sluttrapportene ble analysert med utgangspunkt i de kravene som framkommer av revisjonskriteriene. Videre er departementets saksbehandlingstid registrert i prosjektgjennomgangen. Spørsmål knyttet til departementets dialog med organisasjonene, andre deler av departementet, Norad og utenriksstasjonene er også belyst. Gjennomgangen er videre benyttet til å velge ut prosjekter for besøk i feltundersøkelsene.

2.4 Intervjuundersøkelser

2.4.1 Intervjuer med Utenriksdepartementet

I alt er det gjennomført ni intervjuer med Utenriksdepartementet. De landansvarlige saksbehandlerne (i Seksjon for humanitære spørsmål) for Afghanistan, Pakistan, DR Kongo, Uganda, Etiopia, Sudan og Det palestinske området har blitt intervjuet. På disse møtene ble det lagt vekt på den humanitære bistanden til landene, blant annet målene med den norske bistanden, måloppnåelse og eventuelle utfordringer knyttet til det enkelte landet. I samtlige intervjuer ble departementets forvaltning av den humanitære bistanden vektlagt. Det er også gjennomført intervjuer med Seksjon for humanitære spørsmål og Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål i departementet ved oppstart og avslutning av undersøkelsen.

Samlet har intervjuene med departementet bidratt til at en stor del av departementets arbeid knyttet til humanitær bistand er belyst. Referater fra samtlige møter med departementet er verifisert.

2.4.2 Intervjuundersøkelsen blant norske frivillige organisasjoner

Sju frivillige organisasjoner i Norge er intervjuet: Leger Uten Grenser, Norges Røde Kors, CARE Norge, Redd Barna, Kirkens Nødhjelp, Flyktinghjelpen, NORWAC⁶ og Norsk Folkehjelp. Disse organisasjonene er valgt fordi det er de norske organisasjonene som mottar mest midler over kapittel 163.

6) Intervjuet med NORWAC ble gjennomført i Jerusalem.

Organisasjonene har ulike modeller for hvordan de arbeider, og hvilke deler av den humanitære bistanden de jobber med. Dette har blitt vektlagt i intervjuene. Videre har formålet med intervjuene vært å belyse organisasjonenes arbeid med planlegging og gjennomføring av humanitære operasjoner og organisasjonenes dialog med Utenriksdepartementet. Referater fra samtlige intervjuer er verifisert.

Samtlige organisasjoner er også omfattet av feltundersøkelsene, ved intervju og/eller prosjektbesøk. Intervjuene med organisasjonene har derfor også vært en viktig forberedelse til feltundersøkelsene.

2.4.3 Intervjuundersøkelser i Stockholm, Genève og New York

Det er gjennomført intervjuer med en rekke internasjonale organisasjoner. I *Genève* ble det gjennomført møter med FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA), FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) og Overvåknings-senteret for internt fordrevne (IDMC)/Flyktninghjelpen.⁷ Den norske delegasjonen ble også intervjuet. I *New York* ble det gjennomført møter med OCHA, UNICEF, FNs utviklingsprogram (UNDP) og den norske FN-delegasjonen.

Referatene fra møtene er verifisert.⁸ I alle intervjuene deltok representanter for flere av organisasjonenes arbeidsområder. Formålet med intervjuene var å få informasjon om organisasjonens virksomhet, utfordringer innen humanitær bistand og synspunkter på Norges arbeid som giver og arbeidet på den internasjonale humanitære arenaen.

For å innhente informasjon om den svenske humanitære bistanden og hvordan denne er organisert, ble det gjennomført intervju med det svenske utenriksdepartementet og den svenske bistandsmyndigheten (Sida). Oppsummeringene fra disse to møtene er verifisert.

7) Overvåknings-senteret for internt fordrevne / Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC) i Genève drives av Flyktninghjelpen og overvåker situasjonen for internt fordrevne på oppdrag fra FN. Oppgavene består blant annet i talsmannsarbeid (advocacy), drift av database med informasjon om internt fordrevne, opplæring av nasjonale og internasjonale aktører når det gjelder beskyttelse og hjelp, og samarbeid med og støtte til det sivile samfunnet.

8) Dette gjelder ikke møtet med UNDP. Informasjon fra dette møtet benyttes ikke i rapporten.

2.5 Feltundersøkelser

Feltundersøkelsene ble gjennomført for særlig å belyse gjennomføring av og resultater i den humanitære bistanden. I tillegg var det sentralt å få synspunkter på Norge som giver også her. Feltbesøkene ble i Sudan og Uganda gjennomført med to uker i hvert av landene, mens besøket i Det palestinske området varte i én uke. Det ble lagt vekt på å gjennomføre intervjuer med ulike humanitære aktører og besøke prosjekter innenfor ulike sektorer.

Videre ble det prioritert å bruke mest mulig tid i felt, det vil si i møter med organisasjoner og prosjekter utenfor hovedstedene. Store geografiske områder ble derfor dekket i feltundersøkelsene. I Sudan ble det gjennomført intervjuer i hovedstaden Khartoum, intervjuer og prosjektbesøk i Sør-Sudan med utgangspunkt i Juba og et besøk med FN i byen Malakal. I Det palestinske området foregikk besøkene i Jerusalem og over store deler av Vestbredden. I Uganda besto besøket i intervjuer i Kampala og intervjuer og prosjektbesøk i Nord-Uganda, i blant annet Gulu, Kitgum og Kalongo.

Besøkene i de tre landene ble tilrettelagt av Utenriksdepartementet og vedkommende utenriksstasjon. En representant fra utenriksforvaltningen deltok på reisene og prosjektbesøkene, men ikke i intervjuene med FN-organisasjonene og de frivillige organisasjonene.

2.5.1 Nærmere om intervjuer i felt

I de tre feltbesøkene ble det avholdt intervjuer med utenriksstasjonene i Khartoum og Juba i Sudan, Kampala i Uganda og Al Ram i Det palestinske området. Ved alle stasjonene ble det gjennomført møter som innledning og avslutning på feltbesøkene. Videre ble det gjennomført intervjuer med FN-organisasjoner, norske frivillige organisasjoner, internasjonale frivillige organisasjoner og myndigheter. En fullstendig oversikt over alle intervjuene som er foretatt, gis i vedlegg 1. Flere av FN-organisasjonene og de frivillige organisasjonene ble intervjuet både på landnivå (landkontorer) og på regionalt/lokalt nivå.

På alle møtene ble det lagt vekt på den humanitære situasjonen i landet, organisasjonenes virksomhet, utfordringer i arbeidet, synspunkter på den humanitære bistanden generelt og på norsk humanitær bistand spesielt. I møtene med utenriksstasjonene ble det i tillegg lagt vekt på stasjo-



Besøkt prosjekt: Flyktningshjelpens matutdeling i Nord-Uganda (Kitgum). Foto: Aleksander Åsheim

nenes rolle og oppgaver innen humanitær bistand og samarbeidet med departementet.

Bare referatene fra møtene med utenriksstasjonene er verifisert. Informasjonen fra de andre intervjuene blir i undersøkelsen gjennomgående referert til som data fra feltundersøkelsene.

2.5.2 Nærmere om prosjektbesøkene

I overkant av 20 prosjekter som har fått støtte over kapittel 163, er besøkt i undersøkelsen (se vedlegg 2). Sikkerhetssituasjonen og geografiske avstander har satt begrensninger for hvilke prosjekter det har vært mulig å besøke. Det er i utvalget av disse lagt vekt på variasjon når det gjelder gjennomførende organisasjoner og sektorer. Det er besøkt prosjekter innenfor ulike områder og temaer, som for eksempel helse og sykehus, drift av leire for internt fordrevne, matdistribusjon, landbruk og matsikkerhet, yrkesopplæring og minerydding. Enkelte av prosjektene har pågått over flere år, mens flere nylig er igangsatt. Prosjektene er i regi av både FN-organisasjoner, Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC), internasjonale og norske frivillige organisasjoner.

Riksrevisjonen har valgt ut prosjektene, men det detaljerte programmet har blitt til i en dialog mellom Riksrevisjonen, utenriksforvaltningen og de ansvarlige organisasjonene. Hvilke aktiviteter, og hvilke deler som er besøkt innen det enkelte

prosjektet, er i større grad bestemt av organisasjonene, etter innspill fra Riksrevisjonen.

Ved prosjektbesøkene er det så langt det har vært mulig avholdt møter og samtaler med gjennomførende organisasjon og lokale samarbeidspartnere. Videre har det vært prioritert å snakke med mottakerne av humanitær bistand, for eksempel de internt fordrevne i Nord-Uganda som mottar mat fra Flyktningshjelpens matdistribusjon. Ved prosjektbesøkene er det lagt vekt på å få et så godt bilde som mulig av prosjektet, måloppnåelse og de utfordringene prosjektene møter.

Informasjonen fra feltbesøkene som benyttes i rapporten, består derfor av data fra de ulike møtene som er avholdt, samtaler med mottakerne og de observasjonene som er gjort. Dette sammenstilles med data fra dokumentanalysen og andre intervjuer for å påvise tendenser i datamaterialet.

2.6 Statistikk

Norad har produsert statistikk til undersøkelsen. Statistikken viser omfanget av norsk humanitær bistand for perioden 2002–2007, fordelt på kanaler, avtalepartnere og land.

I tillegg er det innhentet statistisk materiale fra databasen Financial Tracking Service⁹ for å belyse i hvilken grad FNs appeller blir finansielt dekket og tidspunkt for norsk finansiering av FN-appeller.

9) Financial Tracking Service (FTS), som administreres av FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA), er en global database som fortløpende registrerer all internasjonal humanitær bistand som rapporteres inn til OCHA. Dette inkluderer bistand til FN, frivillige organisasjoner og Røde Kors- / Røde Halvmåne-bevegelsen, bilateral bistand, varer og tjenester og private donasjoner. Databasen mottar alle sine data fra giverne eller fra organisasjonene som mottar bistanden.

3 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet fra stortingsproposisjoner og -meldinger og Stortingets behandling av disse, bevilgningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten. Sentrale internasjonale standarder og prinsipper er også kilder til revisjonskriteriene, der disse er i tråd med og presiserer målene for norsk humanitær bistand som er fastsatt av Stortinget. Dette gjelder blant annet prinsippene om godt humanitært giverskap, *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, som er et resultat av et initiativ som Norge tok sammen med flere andre giverland i OECD i 2003. Formålet var å fremme at givene som er involvert i humanitær bistand, utøver sin rolle på en god måte.¹⁰

Når det gjelder krav til Utenriksdepartementets forvaltning, er revisjonskriteriene på en del punkter operasjonalisert ved bruk av Utenriksdepartementets retningslinjer for håndtering av tilskudd under kapittel 163. Retningslinjene er i stor grad en presisering av de overordnede målene på området, blant annet reglement for økonomistyring i staten.

Revisjonskriteriene for vurdering av resultater av humanitære bistandsprosjekter tar utgangspunkt i de overordnede nasjonale og internasjonale målene på området, som operasjonaliseres ved hjelp av OECD-DACs kriterier for evaluering av humanitær bistand.¹¹ I tillegg legges mål og resultatkrav for det enkelte prosjektet til grunn.

3.1 Overordnede mål og prinsipper for humanitær bistand

Humanitær bistand skal bidra til å redde liv, lindre lidelse og opprettholde menneskelig verdighet i og i etterkant av menneskeskapt krise og naturkatastrofer. Forebygging av humanitære kriser er også en del av den humanitære bistan-

den. Ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap skal det bevilges midler ut fra behovene og basert på behovsvurderinger.

Den humanitære innsatsen skal baseres på de humanitære prinsippene som er nedfelt i internasjonal humanitær rett og stadfestet av FNs generalforsamling ved flere anledninger: humanitet, upartiskhet, uavhengighet og nøytralitet.¹² De humanitære prinsippene er også grunnlaget for norsk humanitær innsats.¹³ *Humanitet* vil si å redde menneskeliv og lindre lidelse der det forekommer. *Uupartiskhet* innebærer at operativ humanitær innsats utelukkende skal være basert på behov, uten diskriminering mellom eller innen berørte folk. *Uavhengighet* vil si at de humanitære målsettingene skal være uavhengige av politiske, økonomiske, militære eller andre mål. *Nøytralitet* innebærer at én av sidene i en konflikt ikke skal favoriseres i den humanitære innsatsen.

Den norske humanitære bistanden bevilges over kapittel 163 *Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter*. Den skal gi beskyttelse og rask, effektiv og kvalitativt god humanitær bistand til flyktninger, internt fordrevne personer og andre som er rammet av nødssituasjoner som følge av krig og konflikter. Bevilgningene skal også benyttes til å gi rask, effektiv og kvalitativt god humanitær bistand til ofre for naturkatastrofer i ulike deler av verden, og bidra til beredskap for håndtering av kriser.¹⁴

Den norske humanitære innsatsen skal konsentreres om land der det er store udekkede humanitære behov, der Norge har spesielle forutsetninger for å bidra eller der tiltakene støtter opp under freds- og forsoningsprosesser. Det skal legges vekt på å bidra til bedre samordning mellom humanitære og politiske tiltak slik at humanitær bistand blir et supplement til og ikke en erstatning for politisk handling.¹⁵

10) *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship* (prinsippene for godt humanitært giverskap) ble undertegnet av 15 givere i Stockholm 17. juni 2003. I alt har nå 22 givere sluttet seg til *The Good Humanitarian Donorship Initiative*.

11) OECD (1999): *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*, jf. ALNAP (2006): *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria. An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*. Kriteriene er en videreutvikling av OECD-DACs kriterier for evaluering av utviklingstiltak. Disse kriteriene er referert i St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

12) Jf. de fire Genève-konvensjonene av 12. august 1949 (ratifisert av Norge i 1951) og tilleggsprotokollene av 1977 (ratifisert av Norge i 1981). Prinsippene er stadfestet av FNs generalforsamling, blant annet i resolusjon 61/134 av 14. desember 2006: *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations* og resolusjon 46/182 av 19. desember 1991. Prinsippene er også nedfelt i prinsippene for godt humanitært giverskap.

13) St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2002–2007.

14) St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2001–2007.

15) St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2001–2007.

Det legges vekt på en helhetlig vurdering av den norske humanitære bistanden i forhold til øvrige utenrikspolitiske målsettinger og virkemidler, blant annet forebygging av konflikter og naturkatastrofer, fred og forsoningsinnsats, og arbeidet for menneskerettigheter og utvikling.¹⁶ Utenrikskomiteen sluttet seg i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2006–2007) til at humanitær bistand må være en integrert del av norsk utviklings- og utenrikspolitikk.

Utenrikskomiteen har påpekt at det er viktig at det arbeides for størst mulig grad av effektivitet og måloppnåelse i nødhjelps- og bistandsarbeid. Komiteen mener derfor det er viktig at arbeidsdelingen mellom FN og andre bistands- og nødhjelpsaktører gjøres på en slik måte at man oppnår størst effekt og dermed et best mulig resultat.¹⁷

Beskyttelse av sårbare grupper i komplekse nødssituasjoner er et sentralt hensyn i norsk humanitær bistand. Det er et sentralt mål å utvide og styrke beskyttelsen av sivile i samsvar med humanitære prinsipper. Kvinner og barn er spesielt utsatte grupper i humanitære kriser, og er for eksempel særlig sårbare for vold og seksuelle overgrep. Kvinner og barn har særskilte behov og er derfor prioriterte grupper.¹⁸

Den humanitære innsatsen skal der det er mulig, bygge på *lokal kapasitet* som skal styrkes ved å ansette lokalt personell, kjøpe lokale materialer og handle med lokale selskaper. Der det er mulig, skal organisasjonene samarbeide med lokale organisasjoner og lokale myndigheter.¹⁹

Den humanitære innsatsen skal i så stor grad som mulig støtte *oppbygging og langsiktig utvikling*, bestrebe å gi støtte til opprettholdelse og gjenoppbygging av bærekraftige livsopphold og overgang fra nødhjelp til oppbygging og langsiktig utvikling. Giverne skal styrke kapasiteten i de berørte landene til å forebygge, forberede og møte framtidige humanitære kriser.²⁰

Organisasjonene skal bestrebe å gjennomføre nødhjelpsprogrammer som aktivt reduserer mot-takernes sårbarhet for framtidige kriser og bidra til bærekraftige livsopphold. Det skal legges spesielt vekt på miljømessige forhold. De negative virkningene skal minimeres.²¹

Når det gjelder rollefordelingen mellom *humanitær og militær innsats* i internasjonale operasjoner, legges det vekt på at den er så tydelig som mulig, og at de humanitære grunnprinsippene om humanitet, nøytralitet og upartiskhet ivaretas i den løpende sivil-militære koordineringen.²² Militær innsats i store, akutte naturkatastrofer må på samme måte bygge på en klar rollefordeling og forståelse.²³

3.2 Krav til Utenriksdepartementets forvaltning av humanitær bistand

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at den humanitære bistanden er i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger.²⁴ Tilskuddsordningene under kapittel 163 er ment for å dekke humanitære behov. Midlene kanaliseres via FN-organisasjoner og generelle FN-appeller, andre internasjonale organisasjoner og norske frivillige organisasjoner. Utenriksdepartementet er tilskuddsforvalter og ansvarlig for tildeling og oppfølging av tilskuddene.

FNs medlemsland sluttet seg høsten 2000 til åtte globale utviklingsmål, de såkalte tusenårsmålene. Disse målene er retningsgivende for hele den norske utviklingspolitikken, også humanitær bistand. I størst mulig grad skal retningslinjer og vektlegging innenfor utviklingspolitikken, for eksempel hva angår eierskap, koordinering, bidrag til institusjonsutvikling i samarbeidslandene, integrering av likestillings- og miljøhensyn, og forvaltningsmessige krav til blant annet rapportering, også følges for humanitær bistand.²⁵

Generelle kriterier for den norske humanitære innsatsen er valg av gode og hensiktsmessige kanaler, koordinering, måloppnåelse, effektiv bruk av beredskapsvarer og personell, og samord-

16) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet.

17) Budsjett-innst. S. nr. 3 for 2002–2003 og 2003–2004.

18) Jf. FN-resolusjon 1325 fra 2006 og Utenriksdepartementets *Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (2007–2009)*.

19) *Code of conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief*. Disse prinsippene er også understreket av Utenriksdepartementet, blant annet i St.prp. nr. 81 (2005–2006) *Om endringer under enkelte kapitler på statsbudsjettet for 2006 under Utenriksdepartementet, Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet som følge av situasjonen i Midt-østen* og St.prp. nr. 3 (2005–2006) *Om bistand i forbindelse med naturkatastrofer*.

20) Prinsippene for godt humanitært giverskap.

21) Røde Kors' Code of Conduct og prinsippene for godt humanitært giverskap.

22) St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2004–2007.

23) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet.

24) Dette er i henhold til reglement for økonomistyring i staten § 1, der det slås fast at statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.

25) St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2003–2007.

ning av virkemidlene.²⁶ Det legges vekt på at samarbeidet med norske frivillige organisasjoner og FN skal styrkes for å sikre et mest mulig raskt, fleksibelt og robust system for akutt nødhjelp.²⁷ Det understrekes også at den grunnleggende risikoen ved humanitær bistand gjør at departementet må sikre et mest mulig robust system i forvaltningen.²⁸

Prinsippene for godt humanitært giverskap, som Norge har sluttet seg til, skisserer god praksis når det gjelder givernes finansiering. Giverne skal:

- bestrebe seg på å sikre at finansieringen av humanitær innsats i nye kriser ikke får negative konsekvenser for behovsdekningen i pågående kriser
- anerkjenne nødvendigheten av dynamisk og fleksibel respons til skiftende behov i humanitære kriser, og bestrebe seg på å sikre forutsigbarhet og fleksibilitet i finansieringen av FN-organisasjoner, -fond og -programmer og andre viktige humanitære organisasjoner
- utforske mulighetene for å redusere øremerking, eller gjøre denne mer fleksibel, og introdusere mer langsiktige finansieringsordninger, samtidig som de gjennomførende organisasjonene ivaretar hensynene til transparens og strategisk tilnærming i sin økonomiske planlegging og prioritering av oppgaver
- bidra ansvarlig og basert på byrdedeling, FNs konsoliderte appeller og til appellene til Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) og til Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC), og aktivt støtte utarbeidelsen av felles humanitære handlingsplaner (CHAP) som det viktigste instrumentet for strategisk planlegging, prioritering og koordinering i komplekse kriser²⁹

3.2.1 Saksbehandling ved tilskudd

Prinsippet om mål- og resultatstyring ble fastlagt ved Stortingets behandling av St.prp. nr. 52 (1984–85) *Om reformer i statens budsjettssystem og endringer i bevilgningsreglementet*, jf. Innst. S. nr. 53 (1984–85). Stortinget sluttet seg på nytt til prinsippet ved behandling av St.meld. nr. 35 (1991–92) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk*, jf. Innst. S. nr. 63 (1992–93). Kravene til mål- og resultatstyring er konkretisert i reglement for økonomistyring i staten (1997 og 2004).³⁰

Ifølge § 4 i reglement for økonomistyring i staten skal alle virksomheter sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, blant annet krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk atferd. Alle virksomheter skal i tillegg sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning skal tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.

Når det gjelder tilskudd, skal departementet etablere særskilt regelverk for den enkelte tilskuddsordningen som beskriver mål, kriterier for måloppnåelse, tildelingskriterier og fastsetter bestemmelser om oppfølging og kontroll.³¹ Bestemmelsene i regelverket for tilskuddsordningen skal følges av tilskuddsforvalter.³² Utenriksdepartementet har etablert regelverk for tilskudd til humanitær bistand. Regelverket konkretiserer i stor grad de generelle kravene som stilles i reglement for økonomistyring. Regelverket benyttes i denne undersøkelsen til å operasjonalisere kravene til departementets forvaltning.

Ved tilskudd til bistandsprosjekter har Norge som giver ansvar for å vurdere om de forslagene til prosjekter som mottaker utarbeider, er i tråd med norsk utviklingspolitikk, blant annet om de tilfredsstillende grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål.³³

En viktig del av arbeidet med å kvalitetssikre norsk bistand er at departementet vurderer samarbeidspartnerne og er i dialog med samarbeidspartnere om kvaliteten og realismen i prosjektforslagene. Vurdering av mål og forventede resultater, så vel som en avklaring av kravene til rapportering, er også viktig i denne sammenheng.³⁴

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreket betydningen av at beslutningsgrunnlaget for det enkelte tilskuddet til nødhjelp, humanitær bistand, og menneskerettigheter, og fred, forskning og demokrati, dokumenteres.³⁵

For alle søknader om midler til humanitær innsats skal Utenriksdepartementet foreta en individuell vurdering av det aktuelle prosjektet/tiltaket som

26) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet.

27) St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2003–2007.

28) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet.

29) Prinsippene for godt humanitært giverskap.

30) Reglement for økonomistyring i staten ble fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003.

31) Reglement for økonomistyring i staten, § 8.

32) Bestemmelser for økonomistyring i staten, punkt 6.3.1.

33) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005).

34) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

35) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), jf. Dokument nr. 1 (2004–2005) og Innst. S. nr. 114 (2005–2006), jf. Dokument nr. 1 (2005–2006).

det søkes om støtte til.³⁶ Ifølge departementets retningslinjer skal departementet ved behandling av søknadene vurdere de konkrete humanitære behovene i det geografiske området, kobling mellom humanitær innsats og freds- og forsøringsprosesser, om prosjektet passer inn i en koordinert innsats i det aktuelle området, og om det er i tråd med en samlet målsetting om hva Norge ønsker å oppnå. Departementets erfaring med og kjennskap til organisasjonen og prosjektets kostnadsside og gjennomføringsevne skal også vurderes. Det skal spesielt legges vekt på bruk av lokale ressurser (personell og varer).³⁷

Håndtering av risiko er en viktig del av styringen og kvalitetssikringen av bistanden og prosjektene som mottar midler. Dette skjer ved å identifisere risikofaktorer, analysere virkninger og planlegge tiltak som skal iverksettes. Det er viktig at mottaker og giver vektlegger planlagte og oppnådde resultater og vurderer begrensninger og hindringer for å nå planlagte mål. Omfanget må stå i et rimelig forhold til nytte og kostnader.³⁸

I bestemmelsene i økonomireglementet punkt 6.3.3 gjøres det rede for hvilke krav som stilles til innholdet i tilskuddsbrevet. Dette brevet skal beskrive formål og hva slags tiltak tilskuddet forutsettes benyttet til, tilskuddsbeløp, utbetalingsordning, eventuelle vilkår for bruken av midlene og eventuell frist for mottakeren til å akseptere vilkårene, krav til rapportering, kontrolltiltak som kan bli iverksatt, med henvisning til bevilgningsreglementet § 10 annet ledd, og mulige reaksjonsformer dersom mottaker ikke opptrer i samsvar med forutsetningene for tilskuddet.

3.2.2 Utenriksdepartementets oppfølgingsansvar
Ifølge St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* har norsk bistandsforvaltning ansvar for å følge opp de tilskuddene som gis, og rapportere om bruken av midler og utviklingsresultater der det gis tilskudd. Jevnlige prosjekt- og programgjennomganger og evalueringer som er gjennomført av uavhengige konsulenter, er sentrale elementer i kvalitetssikringen og læringen.³⁹

Kontroll- og konstitusjonskomiteen påpeker i Innst. S. nr. 145 (2004–2005), jf. Dokument nr. 1 (2004–2005), at hovedregelen ved oppfølging av

midler som gis over kapitlene 163 og 164, må være at det rapporteres på en slik måte fra det enkelte prosjekt at det gir tilstrekkelig grunnlag for kontrollmyndighetens vurdering. Flertallet i komiteen forutsetter at regjeringen går gjennom rutinene med sikte på å bedre oppfølgingen fra tilskuddsmottakernes side.⁴⁰

Utenriksdepartementet skal som tilskuddsforvalter ivareta kontroll med at tilskuddsmottakere oppfyller de vilkårene som er stilt for tilskuddet.⁴¹ Dette kravet konkretiseres i bestemmelsene om økonomistyring i staten.⁴² Tilskuddsforvalter skal innhente rapporter fra tilskuddsmottakere som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Kriteriene for måloppnåelse skal være så konkret og presist utformet at det kan foretas oppfølging uten uforholdsmessig store kostnader. Videre må tilskuddsmottakere pålegges å sende inn rapport i henhold til disse kriteriene. Kravene til rapportering skal ikke gis større omfang enn det som er rimelig i forhold til den nytten tilskuddsmottaker har av tilskuddet. Det skal også tas hensyn til de praktiske mulighetene som hver enkelt mottaker har til å framskaffe informasjon.

I tråd med vilkårene for tilskudd skal departementet motta beskrivende sluttrapport og et revidert regnskap for tilskuddet/prosjektet senest seks måneder etter at prosjektet er avsluttet.⁴³ Sluttrapporten skal synliggjøre resultater og måloppnåelse.

Reglement for økonomistyring i staten stiller krav om at alle virksomheter skal ha etablert intern kontroll. For å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd skal Utenriksdepartementet som tilskuddsforvalter ha etablert systemer, rutiner og tiltak for blant annet å forebygge, avdekke og korrigere feil og mangler i saksbehandlingen.⁴⁴ Tilskuddsforvalter skal kontrollere informasjonen mottakeren sender inn som har betydning for tilskuddsforvalters beregning av tilskuddsbeløp og tildeling. Videre stilles det krav om at gjennomførte kontrolltiltak av informasjonen fra mottaker skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte, og at tilskuddsforval-

36) Utgangspunktet for departementets vurdering av søknader er St.prp. nr. 1, det årlige fordelingsnotatet som er utarbeidet i Utenriksdepartementet, og strategi eller policy for humanitær innsats i aktuelle geografiske områder.

37) Utenriksdepartementets retningslinjer for håndtering av tilskudd under kapittel 163 og kapittelpost 164.70.

38) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

39) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

40) Innst. S. nr. 145 (2004–2005).

41) Reglement for økonomistyring i staten § 15, jf. bevilgningsreglementet § 10: Det gis adgang for tilskuddsforvalter til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

42) Punkt 6.3.6.

43) Utenriksdepartementets retningslinjer for håndtering av tilskudd under kapittel 163 og kapittelpost 164.70.

44) Reglement for økonomistyring i staten § 14, bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 2.4 og 6.3.8.1.

ter skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn om måloppnåelsen.⁴⁵

Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og vurderes i forhold til målet med ordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen.

I Utenriksdepartementets retningslinjer konkretiseres kravene til oppfølging av de konkrete prosjektene som mottar tilskudd: Det bør i prosjektoppfølgingen legges opp til regelmessige tjenester til områder der det gis humanitær støtte med prosjektbesøk som en viktig komponent. Det bør videre være en aktiv dialog med berørte utenriksstasjoner om prosjektoppfølging (inkludert prosjektbesøk). Dialogen med tilskuddsmottaker om oppfølging av prosjektet bør dokumenteres. Ved større/vanskelige prosjekter bør det legges opp til en debriefing med tilskuddsmottaker ved prosjektslutt. Tilskuddsmottakerne oppfordres til å holde departementet jevnlig orientert om framdriften i prosjektene, og betydelige endringer skal forhåndsgodkjennes av departementet. Dette gjelder også anmodning om forlengelse av prosjektperioden. Evalueringer av utvalgte organisasjoner og prosjekter vil inngå som en del av den løpende prosjektoppfølgingen.⁴⁶

Når det gjelder oppfølging av de gjennomførende organisasjonene, skal givene, ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap, se til at organisasjonene så langt det er mulig sikrer involvering av mottakere og brukere av bistanden i design, gjennomføring, monitorering og evaluering av den humanitære innsatsen.⁴⁷ Givene skal se til at organisasjonene følger god praksis og forplikter seg til å fremme ansvarlighet, effektivitet og måloppnåelse.⁴⁸ Departementet skal også fremme bruken av relevante retningslinjer.

Evaluering av humanitær bistand

Utenrikskomiteen har framhevet nødvendigheten av evalueringer og at erfaringene blir systematisert innen bistand generelt. Komiteen har også understreket betydningen av at de frivillige organisasjonenes arbeid jevnlig blir evaluert.⁴⁹ Evalueringer er viktig for kvalitetssikringen og for læring.⁵⁰ Ifølge prinsippene for godt humanitært

giverskap skal givere oppmuntre til regelmessige evalueringer av den humanitære responsen.

Alle virksomheter skal gjennomføre evalueringer for å få informasjon om effektivitet, måloppnåelse og resultater innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde og aktiviteter. Frekvens og omfang av evalueringene skal imidlertid bestemmes ut fra virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet.⁵¹

For å få informasjon om hvorvidt tilskuddsordninger er effektive i forhold til ressursbruk, organisering og fastsatte mål, skal departementet sørge for at det gjennomføres evalueringer. Det skal tas utgangspunkt i en vurdering av risiko og vesentlighet for den enkelte tilskuddsordningen, blant annet hvor omfattende og viktig tilskuddsordningen er, kvalitet og omfang av øvrig rapportering og i hvilken grad det er mulig å beskrive de årlige resultatene. Evalueringer må vurderes i sammenheng med kravene som stilles til rapportering.⁵² Ressursene som benyttes på evalueringer, skal ha et rimelig omfang i forhold til den nytten man vil ha av den informasjonen som framkommer.

Om oppfølging av multilaterale organisasjoner

For tilskudd som staten gir som medlem av en internasjonal organisasjon, etter avtale med andre land om samarbeidstiltak eller etter avtale med internasjonale frivillige organisasjoner, faller krav til kunngjøring, søknad og utforming av tilskuddsbrev bort.⁵³

Ettersom kontrolladgangen av bistand gjennom multilaterale organisasjoner reguleres av organisasjonens revisjons- og kontrollregler, kan det ikke stilles krav om en generell kontrolladgang fra norsk side. Medlemslandenes kontrollansvar ivaretas gjennom deltakelse i organisasjonenes styrende organer, samrådsmøter og andre tiltak.⁵⁴

Mulighetene for oppfølging og kontroll for enkeltgivere avhenger av graden av øremerking av midlene. For midler som er kanalisert gjennom en multilateral organisasjon til enkeltstående, norskfinansierte prosjekter i enkeltland, er det mulig å kreve separat rapportering og kontroll samtidig som organisasjonens eksklusive revisjonsrett respekteres.

45) Bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 6.3.8.2.

46) Utenriksdepartementets retningslinjer for håndtering av tilskudd under kapittel 163 og kapittelpost 164.70.

47) Prinsippene for godt humanitært giverskap.

48) Oversatt fra engelsk: accountability, efficiency and effectiveness.

49) Budsjett-innst. S. nr. 3 (2003–2004).

50) Se blant annet St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

51) Reglement for økonomistyring i staten § 16.

52) Bestemmelser om økonomistyring i staten, punkt 6.5.

53) Bestemmelsene om økonomistyring i staten, punkt 6.4.2.

54) St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Utenriksdepartementet.

3.3 Revisjonskriterier for måloppnåelse i prosjektene som mottar tilskudd over kapittel 163

Statlige midler skal brukes i samsvar med Stortingets vedtak og forutsetninger.⁵⁵ Utenriksdepartementet har det overordede ansvaret for at fastsatte mål og resultatkrav for den humanitære innsatsen nås, og for at prosjektene som mottar tilskudd, gjennomføres i tråd med disse. Riksrevisjonen legger til grunn at resultatene av den humanitære innsatsen skal være i samsvar med de gjeldende overordnede målene for norsk humanitær bistand og de gjeldende internasjonale prinsippene. Videre skal de målene og resultatkravene som er satt for konkrete prosjekter og humanitære innsatser som mottar norsk støtte, oppnås.

OECD-DAC har utviklet kriterier for evaluering av humanitær bistand ved komplekse kriser.⁵⁶ Disse kriteriene er i tråd med de prinsippene og målene som gjelder for norsk humanitær bistand (se ovenfor). Kriteriene konkretiserer de kravene som stilles til gjennomføring og måloppnåelse ved humanitær innsats, og supplerer derfor de øvrige revisjonskriteriene.⁵⁷

- *Relevans og hensiktsmessighet/egnethet* vil si at prosjektet skal være i tråd med lokale behov og prioriteringer. Dette gjelder også de konkrete aktivitetene. Et viktig element her er om det er gjennomført gode behovsvurderinger, om det i planleggingen og gjennomføringen er tatt hensyn til lokal kontekst og til de ulike behovene blant ulike grupper i befolkningen.
- *Måloppnåelse* i den humanitære innsatsen vil si at aktiviteten når formålet, eller om dette kan forventes på bakgrunn av de konkrete resultatene aktiviteten fører til. Aktiviteten skal ha tydelige resultatkrav. Utgangspunktet er de uttalte målene for innsatsen. Hjelpen skal gis til rett tid. Koordinering av den humanitære innsatsen kan også ses som en del av måloppnåelsen.
- *Rekkevidde* vil si å nå store befolkningsgrupper som møter livstruende lidelser uansett hvor de er, med hjelp og beskyttelse som er tilpasset deres behov. Et sentralt spørsmål her er om bistanden er gitt i forhold til behovene i ulike områder på både nasjonalt og lokalt nivå. *Kostnadseffektivitet* vil si å velge den beste framgangsmåten for å nå gitte mål.

- *Effekt* er de mer langsiktige effektene av prosjektet, som sosiale, økonomiske, tekniske, miljømessige og individuelle mål.
- *Sammenheng mellom kortsiktige og langsiktige hensyn* dreier seg om at det er nødvendig at de kortsiktige aktivitetene utføres slik at det tas hensyn til langsiktige problemer. Det bør være etablert en sammenheng mellom nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling.

Det legges også vekt på at en del *tverrsektorielle temaer skal ivaretas*: miljø, likestilling, beskyttelse, forståelse for den lokale konteksten, og at viktige interessenter får delta i arbeidet.

Riksrevisjonen legger til grunn at allmenne prinsipper for god prosjektgjennomføring må følges for at målene skal nås. Prosjektet skal ha klart definerte mål som gir grunnlag for styring og oppfølging av måloppnåelse. Prosjektet skal planlegges med aktiviteter og ressurser på en slik måte at målene kan nås. Prosjektgjennomføring og måloppnåelse følges opp underveis i prosjektet. En viktig del av dette er å identifisere avvik og iverksette korrektive tiltak.⁵⁸ Det følger av revisjonskriteriene ovenfor at det er viktig å gjennomgå og evaluere fullførte prosjekt for å vurdere måloppnåelsen og årsaker til eventuelle avvik som en del av læringsprosessen.

55) Reglement for økonomistyring i staten § 1.

56) OECD (1999): *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*. ALNAP (2006): *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria. An ALNAP guide for humanitarian agencies*. Kriteriene er en videreutvikling av OECD-DACs kriterier for evaluering av utviklingstiltak. Disse kriteriene er referert i St.meld. nr. 35 *Felles kamp mot fattigdom*.

57) Koherens (coherence), som også er med blant kriteriene, utelates i denne undersøkelsen.

58) Se blant annet Bjørn Johs, Kolltveit og Torger Reve (2002): *Prosjekt – organisering, ledelse og gjennomføring*.

4 Utenriksdepartementets fordeling og tildeling av humanitære midler

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at den humanitære bistanden er i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger, det vil blant annet si at mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, at det sikres tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.⁵⁹ Departementet skal gjennom sin forvaltning sikre en effektiv humanitær bistand, og er som tilskuddsforvalter ansvarlig for tildeling og oppfølging av de humanitære tilskuddene.

I dette kapitlet vektlegges departementets forvaltning knyttet til tildeling av midler til humanitære kriser. Innledningsvis beskrives forvaltningen av norsk humanitær bistand og hvordan de norske humanitære midlene fordeles. 4.2 omhandler satsningsområder, føringer og prioriteringer for norsk humanitær bistand. Til slutt i kapitlet (4.3) blir det sett på departementets arbeid ved tildeling av midler til humanitære kriser. Den humanitære bistanden har form av tilskudd som i hovedsak er basert på søknader fra frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner. Den siste delen av kapitlet omhandler derfor organisasjonenes utforming av søknader, kvaliteten på søknadene og departementets behandling av disse.

4.1 Forvaltningen av norsk humanitær bistand

4.1.1 Utenriksdepartementets oppgaver

Norsk humanitær bistand forvaltes i sin helhet i Utenriksdepartementet. Seksjon for humanitære spørsmål i Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål forvalter den samlede humanitære bistanden på om lag 2,6 mrd. kroner (2008).

Det humanitære arbeidet omfatter blant annet naturkatastrofer, komplekse humanitære kriser, freds- og forsoningsarbeid, flyktningsspørsmål, internt fordrevne, forholdet til humanitære organisasjoner, beredskapsordninger og andre tematiske spørsmål. Foruten å tildele tilskudd til gjennomførende organisasjoner ved humanitære kriser arbeider departementet med humanitær-politiske spørsmål og tematiske satsninger nasjonalt og internasjonalt.

Den humanitære bistanden skal være en del av norsk utenriks- og utviklingspolitikk, og det er ifølge departementet tett kontakt med politisk ledelse i forvaltningen av midlene. To statsråder har ansvar for humanitær bistand: Miljø- og utviklingsministeren har ansvaret for bistanden i forbindelse med naturkatastrofer, mens utenriksministeren har ansvaret for den øvrige humanitære bistanden.⁶⁰ Departementet opplyser i intervju at de fleste enkeltbeslutninger om tilsagn fattes i Seksjon for humanitære spørsmål, mens andre klareres i avdelingen eller på politisk nivå.

Departementet opplyser videre at det på grunn av uforutsigbarheten knyttet til humanitære katastrofer er valgt å forvalte midlene samlet i departementet. Det legges vekt på å ha effektive beslutningsprosedyrer uten for mange ledd for å sikre fleksibilitet. Det kan være nødvendig med raske omprioriteringer mellom land og temaer når akutte katastrofer inntreffer, eller hvis det skjer raske endringer som gjør omprioriteringer ønskelig.

4.1.2 Fordeling av humanitære midler

De humanitære tilskuddene under kapittel 163 gis vesentlig som støtte til konkrete programmer og prosjekter basert på søknader fra norske og internasjonale frivillige organisasjoner, FN-organisasjoner, andre multilaterale organisasjoner, forskningsinstitutter og enkeltpersoner. Samtlige tilskudd er engangsbidrag og gis for 12 måneder fra tilskuddsdato, men kan også gis for kortere perioder. I realiteten går mange av de konkrete prosjektene over flere år med norsk støtte, men finansieres for ett år av gangen. Tildelingen av midler skjer løpende gjennom året. Fra 2007 er en del av det humanitære budsjettet avsatt til bruk for uforutsette/akutte humanitære kriser i løpet av året (15 prosent i 2007 og 10 prosent i 2008).

I det følgende gis en oversikt over hvordan bistanden fordeler seg på land og kanaler.

Fordeling på land og kanaler

Midlene som går til humanitær bistand har, som vist i kapittel 1, økt vesentlig de siste årene. Den norske humanitære bistanden fordeler seg på et

59) Dette er i henhold til reglement for økonomistyring i staten § 1.

60) Henholdsvis post 163.70 *Naturkatastrofer* og post 163.71 *Humanitær bistand og menneskerettigheter*.

Tabell 2 Total bistand over kapittel 163, antall land, avtaler og avtalepartnere, 2002–2007

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Antall mottakerland	56	60	63	63	61	60
Antall avtalepartnere	182	158	158	175	177	186
Antall avtaler/tilskudd	577	541	621	738	647	736

Kilde: Norad

Tabell 3 Bilateral og multi-bilateral bistand over kapittel 163 fordelt på de ti største mottakerlandene, 2002–2007 (NOK 1000)

Mottakerland	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Det palestinske området	114 563	97 309	121 116	139 556	194 934	239 413
Sudan	68 034	89 878	166 477	194 146	237 450	235 663
Somalia	30 437	32 053	33 629	82 723	103 616	167 908
Afghanistan	188 531	99 951	51 054	59 268	102 096	138 670
DR Kongo	47 373	42 506	54 281	73 964	68 209	96 040
Uganda	14 549	13 044	29 683	50 286	51 203	94 319
Sri Lanka	23 406	36 544	27 196	86 005	44 465	76 538
Irak	23 401	223 183	28 398	31 699	52 218	72 985
Libanon	31 870	28 283	33 464	40 380	160 976	56 311
Colombia	31 725	35 050	29 034	30 573	33 354	39 647

Kilde: Norad

Tabell 4 Bistand over kapittel 163 fordelt på de ti største norske frivillige organisasjonene, 2002–2007 (NOK 1000)

Organisasjon	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Norges Røde Kors	240 268	253 542	271 779	354 521	294 822	306 886
Flyktninghjelpen	114 770	117 993	135 797	162 876	211 483	225 059
Norsk Folkehjelp	64 149	77 599	86 893	132 434	151 158	152 391
Kirkens Nødhjelp	120 243	111 436	91 367	104 939	114 691	105 905
Leger Uten Grenser Norge	23 137	25 239	43 897	49 395	49 510	35 104
NORWAC	19 317	15 067	9 292	13 155	10 373	34 153
CARE Norge	4 320	24 329	10 757	42 020	3 955	20 118
Caritas Norge	10 141	17 834	12 968	34 670	10 654	16 068
Redd Barna	25 700	25 450	25 262	47 796	28 173	15 386
Christian Relief Network	1 900	1 500	4 750	7 740	10 954	12 956
Resten	47 564	40 451	39 912	65 589	29 336	56 628
Total	671 510	710 441	731 774	1 015 134	915 205	980 653

Kilde: Norad

stort antall land, avtalepartnere/mottakere og enkelttilskudd/avtaler. Tabell 2 viser at Norge i 2007 ga humanitær bistand til 60 land. Antall mottakere av tilskudd var 186, og det totale antallet tilskudd/avtaler var 736.

Størstedelen av den humanitære bistanden går til Afrika. I tabell 3 framkommer de ti landene som mottok mest humanitære midler fra Norge i 2007,

målt i kroner. Det palestinske området var den største mottakeren med 239 mill. kroner.

Fordeling på norske frivillige organisasjoner

Om lag 40 prosent av de humanitære midlene kanaliseres gjennom norske organisasjoner. Tabell 4 viser fordelingen på de ti største norske organisasjonene. Organisasjonene har ulik profil på sin virksomhet og er i varierende grad selv

Tabell 5 Bistand over kapittel 163 til de største FN-organisasjonene, 2002–2007 (NOK 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA)	38 897	68 184	78 805	185 889	303 674	528 544
FNs utviklingsprogram (UNDP)	21 476	15 042	15 907	76 223	134 337	145 351
FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR)	125 660	100 474	111 541	127 439	140 457	142 269
FNs barnefond (UNICEF)	116 898	161 000	127 134	411 751	163 629	108 829
FNs organisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA)	20 000	30 000	30 249	25 158	35 000	68 500
Verdens matvareprogram (WFP)	66 953	114 550	92 661	358 218	70 374	57 967

Kilde: Norad

gjennomførende organisasjon. Norges Røde Kors er den største mottakeren blant de norske organisasjonene. Disse midlene består for en stor del av midler til Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) og Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC).

Fordeling på FN-organisasjoner

Utenriksdepartementet framhever i intervju at Norge er en sterk støttespiller for FNs innsats og koordinerende rolle på det humanitære området. Den norske humanitære bistanden utgjør ifølge departementet en sentral del av den internasjonale humanitære innsatsen og må ses i sammenheng med denne. Tabell 5 viser fordelingen av humanitær bistand til de største FN-organisasjonene. Disse organisasjonene mottar i tillegg midler over andre kapitler, som for eksempel generelle bidrag over kapittel 170 til FN-organisasjonene.

De norske tilskuddene til FNs humanitære innsats er som hovedregel respons på humanitære appeller. Den største mottakeren blant FN-organisasjonene er FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA), med i overkant av 528 mill. kroner i 2007. I dette inngår Norges støtte til FNs sentrale nødhjelpsfond (CERF) på 350 mill. kroner. Norge støtter CERF for å styrke responskapasiteten og skape bedre finansieringsordninger.⁶¹

Etter OCHA følger FNs utviklingsprogram (UNDP) som den nest største mottakeren av norsk humanitær bistand blant FN-organisasjonene. UNDP har kriseforebygging og gjenoppbygging som ett av sine fokusområder. FNs høykommissær for flyktninger (UNHCR) er også en sentral aktør på det humanitære området når det

gjelder beskyttelse av flyktninger. Norge arbeider for at UNHCR skal øke sin innsats overfor internt fordrevne personer.⁶² Andre viktige FN-organisasjoner er FNs barnefond (UNICEF), FNs organisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA) og Verdens matvareprogram (WFP).

4.2 Satsningsområder, føringer og prioriteringer innen norsk humanitær bistand

4.2.1 Oversikt over styringsdokumenter og beslutningsgrunnlag

Det foreligger ikke en helhetlig overordnet strategi for norsk humanitær bistand som er samlet i ett dokument. En rekke styringsdokumenter på ulike nivåer utgjør til sammen grunnlaget for departementets prioriteringer, satsningsområder og beslutninger. Det overordnede beslutningsgrunnlaget for Utenriksdepartementets håndtering av tilskudd under kapittel 163 *Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter* er St.prp. nr. 1, virksomhetsplaner for FN-avdelingen, det årlige fordelingsnotatet som klareres av politisk ledelse i departementet, og eventuelle strategidokumenter for den norske innsatsen i det enkelte geografiske området.⁶³

I tillegg viser Utenriksdepartementet til følgende dokumenter som førende for norsk humanitær bistand: andre budsjettproposisjoner og Stortingets innstillinger, Soria Moria-erklæringen, ad hoc-notater som klareres politisk i departementet, internasjonale retningsgivende dokumenter (Genève-konvensjonene, FN-resolusjoner, prinsipper om godt humanitært giverskap, FN-reform), andre sentrale politikkdokumenter som

62) St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Utenriksdepartementet.

63) Utenriksdepartementets retningslinjer for håndtering av tilskudd under kapittel 163 og kapittelpost 164.70, revidert 12. desember 2007. Disse retningslinjene ligger til grunn for departementets tilskuddsforvaltning. Det foreligger dessuten en egen veiledning for tilskuddsmottakerne, en mal for tilskuddsbrev og en mal for sluttrapport.

61) St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2005–2007.

Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet, og taler og innlegg i internasjonale fora fra politisk ledelse. Videre gjelder også hovedprinsippene for rettighetsbasert humanitær assistanse i St.meld. nr. 21 (1999–2000) *Menneskeverd i sentrum. Handlingsplan for menneskerettigheter* fortsatt som norsk politikk på det humanitære området.⁶⁴

Utenriksdepartementets prioriteringer kommer til uttrykk i tildeling av midler til humanitære kriser i form av konkrete operasjoner og prosjekter, men også i bidragene til tematiske satsningsområder. Det sistnevnte omfatter blant annet *minetiltak* inkludert støtte til mineofre og tiltak for å hindre humanitære konsekvenser av *klaseammunisjon*. Oppfølging av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet, og integrering av *kjønnspektivet* i humanitær innsats, er også en helt sentral prioritering i departementets humanitære arbeid. Videre er en stor andel av den norske humanitære bistanden rettet mot *internt fordrevne*. Som ledd i dette er Norge blant annet en aktiv pådriver for de *humanitære reformprosessene* som har beskyttelse av internt fordrevne som målsetting, blant annet den såkalte sektortilnærmingen (cluster approach) i FN-regi.⁶⁵ På bakgrunn av den internasjonale erkjennelsen av at det er vel så viktig å *forebygge* humanitære katastrofer som å kunne gi bistand til ofrene for disse katastrofene, har departementet også utarbeidet en stortingsmelding på området.⁶⁶ Andre tematiske satsningsområder er *fred og forsoning, sivil-militær koordinering, helse, HIV/AIDS, menneskerettigheter* og *ivaretagelse av sårbare grupper*.⁶⁷

De årlige geografiske og tematiske prioriteringene for den humanitære bistanden nedfelles i et fordelingsnotat som Seksjon for humanitære spørsmål utarbeider i februar/mars, og som god-

kjennes av politisk ledelse. Notatet gir en kort beskrivelse av hvordan den humanitære bistanden er planlagt fordelt på land og tematiske områder. Tidlig på høsten framlegger seksjonen en halvårsrapport. Notatet beskriver situasjonen så langt i året, forslag til omdisponering av midler og fordeling av gjenværende midler. Fra 2008 utarbeides det en egen resultatrapport for den humanitære innsatsen (for 2007).

Den delen av midlene som avsettes til uforutsette humanitære kriser (15 prosent i 2007 og 10 prosent i 2008) blir holdt utenfor geografisk og tematisk fordeling i fordelingsnotatet. Eventuelle gjestående midler av disse blir disponert i halvårsrapporten på høsten. I 2007 utgjorde reserven 370 mill. kroner. Av disse var 105 mill. fordelt i løpet av året til akutte humanitære kriser, mens de resterende 265 mill. ble fordelt i halvårsrapporten.⁶⁸

Departementet opplyser i intervju at det i forbindelse med fordelingen av de humanitære midlene foregår en konsultasjonsprosess mellom departementet og norske frivillige organisasjoner. Det gjennomføres ett møte på saksbehandler-/embetsnivå i desember og ett møte på politisk nivå når fordelingsnotatet er klarert. På møtene formidles hovedprioriteringene som departementet legger til grunn for den humanitære bistanden.

Når det gjelder strategi og målsettinger for den humanitære bistanden på landnivå, viser de landansvarlige saksbehandlerne i Seksjon for humanitære spørsmål i hovedsak til de overordnede styringsdokumentene som er omtalt ovenfor. I tillegg til det overordnede fordelingsnotatet som kort beskriver hovedfordelingen mellom landene, utarbeides det landspesifikke fordelingsnotater for enkelte av de landene som er særlig prioritert av Norge (for 2008 gjelder dette Libanon, Det palestinske området og Irak). Notatene gir en oversikt over planlagt fordeling av midlene på organisasjonene. Prioritering av område/land gjøres ut fra de generelle føringene og øvrige politiske vurderinger.

Departementet legger i intervju vekt på at utgangspunktet for den humanitære bistanden er de konkrete forholdene og behovene i felt. Ut fra dette velges omfang av bistanden og kanal for den aktuelle krisen. Norsk humanitær bistand legger ikke kvantitative kriterier til grunn ved fordeling til de enkelte organisasjonene. Hoved-

64) Dette framkommer i intervju med Utenriksdepartementet og den norske delegasjonen i Genève.

65) Sektortilnærmingen ble etablert i 2005 for å bidra til en bedre dekning av de humanitære behovene innenfor nærmere definerte områder og for å sikre en mer effektiv humanitær respons. En sektor er en gruppe av humanitære organisasjoner og andre relevante aktører som skal settes inn i humanitære kriser der det er behov for deres sektorkompetanse. Dette skal sikre en bedre arbeidsdeling og en klarere forståelse av de forskjellige organisasjonenes roller og ansvar i en humanitær krise. Hittil er det opprettet elleve sektorer: 1. Landbruk, 2. Leirkoordinering og -ledelse, 3. Gjenoppbygging, 4. Utdanning, 5. Husly, 6. Telekommunikasjon, 7. Helse, 8. Logistikk, 9. Ernæring, 10. Beskyttelse, 11. Vann/sanitær/hygiene. Sektorene er organisert både på feltnivå og på globalt nivå, og ledes av en eller flere organisasjoner som er utpekt på forhånd.

66) St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*.

67) Dette framkommer i intervjuundersøkelsen i Utenriksdepartementet, intervjuer med de norske delegasjonene i Genève og New York.

68) Utenriksdepartementet: *Fred og forsoning, humanitær innsats og MR. Halvårsrapport 2007 og forslag til omdisponeringer*.

kriteriet ved valg av kanal er organisasjonenes effektivitet i felt. Ved utvelgelse av det enkelte prosjekt vurderes prosjektets relevans i forhold til behov, andre aktører i området og søkers kompetanse, erfaring og tilstedeværelse i det aktuelle området. Departementets tidligere erfaring med søker og organisasjonenes spesialkompetanse legges også til grunn. I forbindelse med departementets bistand ved tsunamien i 2005 ble det utviklet kriterier for valg av norske organisasjoner som kanal for humanitær bistand. I St.prp. nr. 36 (2004–2005) *Om bistand i forbindelse med flodbølgekatastrofen rundt Det indiske hav* er det gjort rede for disse kriteriene. Kriteriene er at:

- organisasjonen allerede er til stede i landet, og gjerne også har vært der i lengre tid
- departementet kjenner organisasjonen fra tidligere
- organisasjonen har tidligere resultater å vise til
- organisasjonen har det nødvendige nettverket, ikke minst blant lokale myndigheter og andre lokale aktører
- organisasjonen er kjent med de lokale forholdene og har den nødvendige kontekstforståelsen

Departementet viser i intervju til at det ved komplekse kriser i større grad enn ved akutte naturkatastrofer er åpen for å vurdere støtte til nye aktører eller opprettelsen av nye kontorer for kjente organisasjoner. Departementet har i liten grad mulighet eller kapasitet til å gå ned på detaljnivå i de enkelte organisasjonene, men utenriksstasjonene utgjør i mange tilfeller en viktig kilde til informasjon om organisasjonenes aktiviteter på landnivå, ifølge departementet. Departementet ser verdien av å ha nærhet til organisasjonene.

Departementet opplyser at de ikke har de samme eksplisitte kravene når det gjelder valg av FN-organisasjoner som kanal for norsk humanitær bistand. FN-organisasjonenes relevans er det avgjørende, og erfaringene med organisasjonene vektlegges. Ifølge departementet har FN personell i felt som foretar gode vurderinger, og appellene har gode behovsvurderinger. På bakgrunn av dette er det enkelt for departementet å gi penger til FN-systemet. Norge har stor tillit til det arbeidet FN gjør, og til at pengene blir forvaltet på en god måte. FNs mål og prioriteringer sammenfaller dessuten i stor grad med norsk politikk. Norge stiller derfor i tilskuddsbrevene mindre strenge krav til FN-organisasjonene enn til norske organisasjoner.

4.2.2 Synspunkter på føringer, prioriteringer og satsningsområder

Overordnede føringer og prioriteringer

Som vist er de ulike styringssignalene ikke samlet i én helhetlig og overordnet strategi for norsk humanitær bistand. Dette blir påpekt i OECDs utviklingskomité (Development Assistance Committee – DAC) sin fagfellevurdering av norsk utviklingsbistand og humanitær bistand i 2005. Så lenge et slikt overordnet strategidokument ikke ligger til grunn, blir det ifølge fagfellevurderingen også vanskeligere å vurdere hvordan Norge prioriterer og sikrer at den norske humanitære bistanden følger de fundamentale prinsippene om humanitet, upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet i situasjoner der det foreligger interessekonflikt.⁶⁹ I *Humanitarian Response Index* for 2007 påpeker dessuten Development Assistance Research Associates (DARA) at mangelen av et strategidokument gjør det vanskelig å vurdere hvordan det prioriteres innen den norske humanitære bistanden.⁷⁰

Departementet har i undersøkelsesperioden arbeidet med en strategi for humanitær bistand som skal ferdigstilles høsten 2008. I intervju uttaler departementet at bakgrunnen for at man ønsker å lage en egen strategi er store endringer på det humanitære feltet de senere årene, med blant annet FN-reform, flere tydelige tematiske satsninger som klaseammunisjon/miner, forebygging og kjønnspektiv. I tillegg har de humanitære krisene økt i kompleksitet, antall og omfang. Departementet viser også til at det over flere år har vokst fram en sterk norsk humanitær politikk, og de ser strategien som et resultat av en modningsprosess i departementet. Strategien ses også i lys av prosessen som har vært mellom departementet og Riksrevisjonen i forbindelse med forvaltningsrevisjonen *Effektiviteten i norsk humanitær bistand*. Departementet ser behovet for et politisk forankret strategidokument for å gjøre Norge og det internasjonale samfunnet bedre rustet til å møte de framtidige humanitære utfordringene.

Når det gjelder hvilke kriser Norge velger å bidra med støtte til, viser departementet til at dette ikke utelukkende er basert på behov globalt sett, men også på politiske vurderinger, blant annet ut fra hvor norsk innsats kan bidra mest effektivt. Også land der Norge kan bidra med flere virkemidler,

69) OECD (2005): DAC *Peer Review. Norway*, s. 38–39.

70) Development Assistance Research Associates – DARA (2007): *The Humanitarian Response Index 2007. Measuring Commitment to Best Practices*, s. 25.

inkludert politiske, er avgjørende for prioriteringene. Sudan er et eksempel på hvordan den humanitære bistanden virker i sammenheng med andre bidrag fra norsk side. Det er ikke noe mål at Norge skal bidra med humanitær bistand til alle land med humanitære behov.

Globalt sett er det enkelte humanitære kriser som blir oversett av de humanitære aktørene, mens det i andre gis relativt mye hjelp (se også kapittel 5.1). En gjennomgang av evalueringer av humanitær innsats ved naturkatastrofer slår fast at behovskartlegginger og humanitær respons generelt foregår innenfor en politisk kontekst, og at den humanitære innsatsen i like stor grad er politisk bestemt som faktabasert.⁷¹ Leger Uten Grenser påpeker i intervju at den politiske styringen av de norske humanitære midlene kan utgjøre en utfordring ettersom de politiske prioriteringene ikke alltid samsvarer med de største humanitære behovene, og viser i denne sammenhengen til at mange kriser ikke får oppmerksomhet internasjonalt. Enkelte organisasjoner påpeker i intervjuundersøkelsen i Norge at det ikke kommer tydelig nok fram hvilke behovsvurderinger som ligger til grunn for den årlige fordelingen.

En sentral del av de internasjonale reformbestrebelsene på det humanitære området er å sikre en raskere og bedre fordelt humanitær bistand, blant annet for å unngå at kriser utenfor mediernes søkelys får for lite hjelp. FNs nødhjelpsfond (CERF) er her et sentralt verktøy. (CERF omtales nærmere i kapittel 5.1.5.) Norge var i 2007 den nest største giveren til fondet, og departementet framhever i intervju at Norge er opptatt av at det internasjonale samfunnet har en stor bredde i den humanitære bistanden, blant annet for å motvirke den såkalte CNN-effekten.

I intervjuundersøkelsen blant de norske organisasjonene blir det framhevet en del utfordringer som er knyttet til departementets prioriteringer, og hvordan disse blir formidlet. Raske endringer i prioriteringer oppfattes av enkelte organisasjoner som et problem. Kirkens Nødhjelp påpeker for eksempel i intervju at det er bra at departementet går klart ut og presenterer hva som er de politiske prioriteringene, men at raske skifter ikke er heldig. Kirkens Nødhjelp peker på Liberia som et eksempel på dette, der støtten ble redusert fra ett år til et annet, noe som ifølge organisasjonen fikk konsekvenser for arbeidet til norske organisasjoner og deres lokale og internasjonale partnere.

Ifølge Kirkens Nødhjelp ble ordningen med at departementet holder tilbake 15 prosent til uforutsette kriser, brukt som én av begrunnelsene for at de tidligere prioriteringene likevel ikke kunne realiseres. Basert på dialogen med departementet hadde organisasjonen forventet en større tildeling og planlagt ut fra dette.

Også Flyktninghjelpen viser i intervju til at Utenriksdepartementets prioriteringer ofte skifter, men mener samtidig at organisasjonen gjennom de løpende møtene og kontaktene gjennom året får et relativt godt bilde av hva de tematiske satsningene består i. Flyktninghjelpen antar at forsinkelsene og uforutsigbarheten som organisasjonen opplever, har sammenheng med skiftende prioriteringer i den politiske ledelsen i departementet.

I tillegg til utfordringer knyttet til raske skifter i prioriteringene, peker flere norske organisasjoner i intervju på at departementets prioriteringer ikke er tydelige nok, og at de ikke er godt nok formidlet. Organisasjonene kunne i den forbindelse ønske seg en bedre dialog med departementet. I begynnelsen av året og på høsten har departementet møter med organisasjonene for å informere om henholdsvis fordelingen og omfordelingen av budsjettet. CARE Norge uttaler i intervju at møtene er på et overordnet nivå, og at informasjonsverdien er relativt begrenset. Organisasjonen er ikke kjent med hvilke strategier og retningslinjer departementet arbeider etter når det prioriteres på det humanitære området. Åpenhet omkring bakgrunnen for departementets satsninger og prioriteringer vil skape økt forutsigbarhet, noe som er en fordel når arbeidspresset er stort både hos departementet og hos organisasjonene.

Enkelte organisasjoner peker på fraværet av en samlet strategi for norsk humanitær bistand. Kirkens Nødhjelp sier for eksempel i intervju at det kan være behov for en samlet strategi, selv om det allerede finnes strategier, handlingsplaner og styringsdokumenter på en rekke felt innenfor bistandssamarbeidet. Fordelen med en samlet strategi er at styringen på området vil kunne bli mer langsiktig og mindre avhengig av skiftende regjeringer. I tillegg vil man få synliggjort hvilke beslutningsgrunnlag som legges til grunn for prioriteringer på området.

I intervjuundersøkelsen uttaler imidlertid Flyktninghjelpen og Leger Uten Grenser at de ikke ser behovet for en samlet strategi, selv om sistnevnte kunne ønske seg en bredere dialog med departementet. Flyktninghjelpen understreker at økt for-

71) Norad, Synthesis Report nr. 1 /2007: *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*.

utsigbarhet gjennom en overordnet strategi uansett ikke må gå på bekostning av fleksibiliteten.

Det framkommer i intervjuundersøkelsen i departementet at departementet selv mener at målene og kriteriene som ligger til grunn for departementets arbeid med humanitær bistand, er robuste, men understreker samtidig at disse ikke bør være så rigide at det går ut over fleksibiliteten. Det vil variere hvor akutte de ulike krisene er, og departementet må ha mulighet til å vurdere hvert enkelt tilfelle. Departementet har derfor vært tilbakeholdne med å formalisere arbeidsrutiner og veiledende retningslinjer i for stor grad, og gjøre dette til strenge krav for saksbehandlerne.

I brev av 8. august 2008 opplyser Utenriksdepartementet at prioriteringer mellom land og innenfor aktuelle land endres løpende på bakgrunn av utviklingen i det aktuelle landet. Dette kommuniseres til organisasjonene i fellesmøter, ifølge departementet. Departementet viser videre til at en nedskalering av den humanitære bistanden til særlig Vest-Afrika og Burundi etter 2005 foregikk over relativt kort tid og kunne medføre utfordringer for enkelte organisasjoner. Nedskaleringen hadde sammenheng med en endret situasjon i de aktuelle landene, og økt norsk overgangsbistand.

Prioriteringer på landnivå og valg av kanaler

Når det gjelder mål og prioriteringer på landnivå, viser som omtalt ovenfor de landansvarlige i Seksjon for humanitære spørsmål i intervju til de overordnede føringene og målsettingene i den humanitære bistanden og eventuelle landspesifikke fordelingsnotater. Det blir ikke pekt på utfordringer eller problemer knyttet til dette på landnivå. Den norske ambassaden i Sudan etterlyser imidlertid i intervju en overordnet strategi for den norske humanitære bistanden til Sudan. En slik strategi ville ifølge ambassaden gjort det mulig å se den humanitære innsatsen i Sudan i sammenheng med overgangsbistand og langsiktig bistand. Videre ville en strategi tydeliggjort hvilke kriterier søknader fra frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner skal vurderes på bakgrunn av, og dermed gjort saksbehandlingen enklere for ambassaden. En strategi ville også kunne klargjort hva som er ambassadens rolle og komparative fortrinn, og presisert hvordan ambassaden og departementet skal utfylle hverandre, opplyser ambassaden. Endelig ville en tydelig strategisk plan gjort det lettere å påvirke andre humanitære aktører, både innenfor FN-sys-

temet, blant organisasjoner og andre lands ambassader.

Også Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området uttaler i intervju at de savner klarere retningslinjer på enkelte områder. Med henvisning til at man håndterer flere forskjellige budsjettlinjer, påpeker representasjonskontoret at det er en utfordring at det er ulike retningslinjer som gjelder for de forskjellige budsjettlinjene. Det er en utfordring for de frivillige organisasjonene å ha oversikt over de forskjellige midlene og formålene med disse. Som ledd i arbeidet med å håndtere disse utfordringene har derfor representasjonskontoret utarbeidet en egen strategiplan for Det palestinske området for perioden 2008–2010, der det etterstrebtes en helhetlig tilnærming for området. I likhet med representasjonskontoret i Det palestinske området har ambassaden i Uganda utarbeidet en strategisk plan for sitt langsiktige og kortsiktige bistandsarbeid i landet, i tillegg til at ambassadens virksomhetsplan gir viktige føringer for dette arbeidet, ifølge ambassaden.⁷²

I intervjuundersøkelsen blant norske frivillige organisasjoner og i feltundersøkelsene påpeker flere organisasjoner at de savner en tydeligere profil for den norske humanitære innsatsen i landet, blant annet tydeligere signaler når det gjelder valg av kanaler, og hva slags roller de forskjellige aktørene bør ha. Redd Barna opplyser for eksempel i intervju at det er uklart hvor Utenriksdepartementet vil med dagens humanitære profil, utover målet om å satse på FN. Redd Barna savner derfor klarere signaler fra departementet om hvordan man ønsker å bruke de norske organisasjonene i den norske humanitære bistanden.

I intervjuundersøkelsen viser departementet til at fordelingen mellom de ulike kanalene ikke er fast, men situasjonsavhengig. Departementet understreker at det er viktig for Norge å ha flere ben å stå på i den humanitære innsatsen, og derfor velger man å gi midler gjennom ulike kanaler. Departementet ser for eksempel merverdien av det arbeidet de norske frivillige organisasjonene og Røde Kors-systemet gjør, blant annet ved at de ofte selv gjennomfører prosjektene og går lenger ut i felt enn FN-organisasjonene.

72) Utenriksdepartementet opplyser i brev til Riksrevisjonen av 8. august 2008 at alle utenriksstasjoner som selv forvalter bistandsmidler er pålagt å utarbeide strategiske planer for perioden 2008–2010 for de midler som stasjonene selv forvalter.

Departementet framhever videre at man ved prioritering og valg av sektorer for norsk humanitær bistand i stor grad må forholde seg til de kanalene man har til rådighet i det aktuelle landet. Valg av kanaler og avsetninger kan imidlertid endres som følge av uforutsette hendelser, som for eksempel flom og tørke. Fordi situasjonen i de rammede landene ofte er kompleks, kan planleggingen av innsatsen for å sikre en mest mulig effektiv og helhetlig innretning av den humanitære bistanden til tider være utfordrende. Departementet opplyser i brev av 8. august 2008 at der hvor FN-systemet har utarbeidet konsoliderte appeller, vil norske humanitære prioriteringer i det aktuelle landet i høy grad være sammenfallende med appellen.

Kriteriene som ligger til grunn for valg av organisasjoner i departementet, er delvis nedfelt skriftlig i tilleggsproposisjoner og regjeringsnotater. Departementet viser imidlertid i intervju til at kriteriene i liten grad er formalisert som kriterier, selv om de er kommunisert til organisasjonene. Departementet mener likevel at kriteriene bidrar til å bevisstgjøre mottakerne av tilskudd. Kriteriene er avklarende når det gjelder hva som skal til for at organisasjonene skal få midler. Bruken av kriteriene fører til at noen organisasjoner får avslag, og for departementet blir det enklere å gi tydelige begrunnelser for avslag. Kriteriene bidrar også til en mer helhetlig politikk i Seksjon for humanitære spørsmål, og en mer lik praksis blant saksbehandlerne i søknadsbehandlingen.

Arbeidsrutiner og veiledende retningslinjer som benyttes, bør i større grad formaliseres selv om de brukes aktivt i dag. Dette er viktig ikke minst med tanke på institusjonell læring. Kriteriene er relativt klare, og kunne derfor ifølge departementet blitt bedre kommunisert både internt og eksternt.

Som vist ovenfor er det et stort antall mottakere (organisasjoner) av norsk humanitær bistand. Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området uttaler i intervju at det ønsker en mer kritisk gjennomgang av støtten til de norske organisasjonene i området, både når det gjelder kort-siktig og langsiktig bistand. Det er store midler innen humanitær bistand, og pågangen av interesserte organisasjoner er stor. Risikoen for duplisering av den humanitære innsatsen er derfor høy. Etter planen skal Norad sette i gang en slik gjennomgang i løpet av 2008. Ifølge ambassaden i Uganda skal det også foretas en gjennomgang der som skal vurdere om det skal gis støtte til like mange organisasjoner som i dag, og om støtten som gis til de ulike organisasjonene, er i tråd med Norges mål og prioriteringer.

De tematiske satsningsområdene og det humanitærpolitiske arbeidet

Utenriksdepartementet vektlegger det humanitærpolitiske arbeidet og arbeidet innenfor det internasjonale humanitære systemet (se også tekstboks 2). Norge deltar i ulike fora, som ifølge delegasjonene i Genève og New York benyttes til å fremme norske prioriteringer.



Leir for internt fordrevne utenfor Khartoum, Sudan. Foto: Aleksander Åsheim

Resolusjon 1325 / kjønnsperspektivet: For å gjennomføre FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet som blant annet innebærer å bidra til en sterkere integrering av kjønnsperspektivet i humanitær innsats, har regjeringen vedtatt en egen handlingsplan.⁷³ Som ledd i iverksettingen av planen, har Seksjon for humanitære spørsmål blant annet stilt krav til organisasjonene om å integrere kjønnsperspektivet i alle prosjekter og rapportere om dette. Kjønnsperspektivet er også innarbeidet i retningslinjene for prosjektstøtte.⁷⁴ Departementet opplyser at kravet gjenspeiles i all oppfølging fra departementets side. Videre har kravet ofte blitt vektlagt under møter og ved feltbesøk.

Miner/klaseammunisjon: Norge og norske myndigheter spilte en aktiv rolle i framforhandlingen av Landminekonvensjonen som ble undertegnet i 1997. Etter undertegningen har Norge vært en pådriver i arbeidet for å gjennomføre konvensjonen. I tillegg til å støtte minerydding og tiltak for minerammede har man fra norsk side også fortsatt det politiske arbeidet for å skape global aksept for Landminekonvensjonens bestemmelser.⁷⁵ Siden 2001 har Norge også arbeidet aktivt internasjonalt for å utvikle effektive tiltak mot klaseammunisjon. Inntil 2006 foregikk arbeidet innenfor rammene av Konvensjonen om inhumane våpen (CCW), men etter det har Norge innledet en egen prosess som har som siktemål å komme fram til en internasjonal avtale som forbyr bruk av den typen klaseammunisjon som har uakseptable humanitære konsekvenser. Som et første skritt arrangerte norske myndigheter en internasjonal konferanse i Oslo i 2007 som munnet ut i Oslo-erklæringen om klaseammunisjon.⁷⁶ I Dublin 30. mai 2008 sluttet 111 stater seg til en avtale om totalforbud av klaseammunisjon som har uakseptable humanitære konsekvenser.

Humanitær reform: FN har de siste årene innledet en prosess med sikte på å reformere det internasjonale humanitære apparatet. Sentrale tiltak i reformen er å styrke den humanitære koordinatorens rolle, sikre en mer forutsigbar finansiering, sikre hurtigere respons og bedre koordinering i felt, og å styrke partnerskap med frivillige organisasjoner og andre eksterne aktører. FN-delegasjonen i Genève opplyser i intervju at delegasjonens arbeid med den humanitære reformen har hatt stor betydning for effektivitet og måloppnåelse innen humanitær bistand, og at en stor del av Norges innsats på det humanitære feltet dreier seg om reformarbeid. Norge bistår i denne forbindelsen både finansielt og med ekspertise på bestemte områder. Delegasjonen i New York viser til at Norge på det finansielle området blant annet har engasjert seg aktivt i opprettelsen av FNs nødhjelpsfond (CERF).

Sivil-militær koordinering: Norge ønsker en klar og mulig rollefordeling mellom humanitær og militær innsats i internasjonale operasjoner. Det legges til grunn at humanitære grunnprinsipper om nøytralitet og upartiskhet må ivaretas i den løpende sivil-militære koordineringen.⁷⁷ Norges satsning på dette området har blant annet kommet til uttrykk som vertskap for de to Oslo-konferansene i 1994 og i 2006 der de såkalte Oslo-retningslinjene om bruk av militær- og sivilforsvars-materiell i forbindelse med naturkatastrofer ble henholdsvis vedtatt for første gang og deretter oppdatert.

Forebygging: Forebygging har ikke eksplisitt blitt trukket fram som et satsningsområde i intervjuene med aktører utenfor Utenriksdepartementet, men St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer* ble lagt fram høsten 2007. Meldingen har som formål å skissere en helhetlig politikk for hvordan Norge skal bidra til forebygging av humanitære katastrofer.

Delegasjonene deltar i ulike prosesser, fora og koordineringsmøter, i tillegg til at de er med i styre, og formelle og uformelle grupper i

FN-organisasjonene. Eksempler på slike grupper er OCHAs giverlandsgrupper i New York og Genève, eksekutivkomiteen i FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) og Den internasjonale Røde Kors-komiteens (ICRC) giverlandsgruppe. Departementet deltar også i ulike fora og møter på årlig basis.

De internasjonale organisasjonene i Genève og New York beskriver i intervju stort sett forholdet til Norge som godt, og viser til et godt samarbeid med de norske delegasjonene. Det vises også til at Norge har en aktiv rolle innenfor det internasjonale humanitære systemet. UNICEF poeng-

73) Utenriksdepartementet (2006): *Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet*.

74) Utenriksdepartementet (2007): *Framdriftsrapport for Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet*.

75) *Norge og Minekonvensjonen*, Utenriksdepartementet, www.regjeringen.no.

76) *The Norwegian Government's initiative for a ban on cluster munitions – Questions and answers*, Utenriksdepartementet, www.regjeringen.no.

77) *Humanitære kriser: bakgrunn*, Utenriksdepartementet, www.regjeringen.no.

terer også dette i intervju, men sier samtidig at omfanget av den norske aktiviteten varierer fra land til land, avhengig av det personlige engasjementet hos ansvarlige saksbehandlere og den aktuelle ambassaden.

Oppfølging av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet, og integrering av kjønnsperspektivet er en hovedsatsning innen norsk humanitær bistand (se for eksempel tekstboks 3). Det er også dette temaet som i felt- og intervjuundersøkelsene oftest er trukket fram som et viktig norsk satsningsområde. I tillegg viser de internasjonale organisasjonene i intervjuundersøkelsen til flere eksempler på Norges humanitærpolitiske arbeid: Norges rolle når det gjelder å støtte og styrke fredsprosesser, den norske støtten til arbeidet innen internasjonal humanitær rett, Norge som en av de største finansielle bidragsyterne til sektortilnærmingen og den norske innsatsen når det gjelder sivil-militær koordinering.

Norge får generelt anerkjennelse for sine tematiske satsninger, både blant de norske frivillige organisasjonene og blant de internasjonale humanitære organisasjonene. Samtidig understreker en del av de humanitære aktørene at det av og til kan by på utfordringer å omsette og integrere de norske politiske målsettingene i konkrete tiltak. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) i Genève viser i intervju til at det av og til oppstår et gap mellom hva som er ønskelig, og hva som er gjennomførbart, når det gjelder å operasjonalisere kjønnsperspektivet og andre satsningsområder i konkrete aktiviteter. Følgende er eksempler på tilsvarende synspunkter som har framkommet i feltundersøkelsene:

- Når det gjelder å fremme tverrsektorielle hensyn som kjønns- og miljøperspektivet, har utviklingen foreløpig kommet lengst på overordnet nivå. Hittil er oppfatningen at man ikke har fått tilstrekkelig støtte av giverne til å iverksette slike hensyn i praksis, det vil si på prosjektnivå.
- Det er et gap mellom de behovene som motakerne har, og giverlandenes vektlegging av kjønnsperspektivet, godt styresett og bærekraft. Vektleggingen av disse hensynene fører til at søknadene ofte er preget av store ord, og at målene er for store og urealistiske. Videre kan dette føre til at rapporteringen blir proforma.
- Det er ikke alltid like lett å gjennomføre kjønnsperspektivet i praksis. Mange organisasjoner formulerer bevisst både søknader og rapporter på en slik måte at kjønnsperspektivet synes å være ivaretatt i større grad enn det faktisk er.

Når det gjelder FN spesielt, påpeker for eksempel FN-delegasjonen i New York i intervju at FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA), til tross for de senere årenes innsats, fortsatt har problemer med å integrere kjønnsperspektivet i sin virksomhet. Dette gjelder særlig arbeidet i felt. Også UNICEF bekrefter i intervju at det er utfordringer på dette området. På generelt grunnlag mener UNICEF at kjønnsperspektivet blir neglisjert av de fleste FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner i deres humanitære innsats. Fraværet av oppmerksomhet omkring dette perspektivet var ifølge UNICEF for eksempel påfallende under den humanitære innsatsen i forbindelse med jordskjelvet i Pakistan, og deres egen organisasjon var intet unntak.

Tekstboks 3 Eksempler på Norges vektlegging av kjønnsperspektivet (gender)

Ifølge OCHA er kjønnsperspektivet og implementeringen av Resolusjon 1325 blant de tematiske satsningsområdene der norske myndigheter har hatt høyest profil de senere årene, og der Norge har vært en viktig støttespiller for organisasjonen. Dette har blant annet kommet til uttrykk gjennom øremerkede bevilgninger til OCHAs arbeid på dette området.

IASCs beredskapsordning (Gender Standby Capacity – GenCap), som administreres av Flyktningshjelpen, er for eksempel i stor grad finansiert av norske myndigheter. GenCap består av et antall seniorekspertene som blir utplassert i humanitære kriser for å bistå IASCs landteam i å integrere likestilling og tiltak mot kjønnsbasert vold i alle deler av den humanitære innsatsen. Som et annet eksempel i denne sammenhengen viser OCHA til et interaktivt læreprogram for humanitære hjelpearbeidere om integrering av kjønnsperspektivet i humanitære operasjoner som norske myndigheter har vært med på å støtte utviklingen av.

Norge har også bidratt til å integrere kjønnsperspektivet i UNDAC-systemet, dvs. OCHAs beredskapsordning med team som kan sendes ut på kort varsel i den første fasen av humanitære katastrofer for å analysere situasjonen og kartlegge behov. Her har det vært et manglende fokus på kjønnsperspektivet.

I framdriftsrapporten for regjeringens handlingsplan for gjennomføring av resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet, blir det vist til at det er en stor utfordring å måle tiltakenes effekt, og at det er ”vanskelig å vurdere i hvilken grad innsatsen bidrar til bedre livsvilkår for mennesker i krig og konflikt”. Samtidig påpekes det imidlertid at man kan ”vise til enkeltteksempler som har gjort en forskjell, og en mer bevisst og helhetlig tilnærming til kvinner og menns, gutter og jenters situasjon i krig, konflikt og i fredsprosesser”.⁷⁸

I intervjuundersøkelsen i departementet framkommer det også at det kan være vanskelig å operasjonalisere de overordnede og tverrsektorielle målene for den humanitære innsatsen. Dette gjør det generelt vanskelig å måle konkrete resultater på prosjektnivå. De tverrsektorielle målene knyttes sjelden konkret til prosjektene, og det er bare når det gjelder kjønnsperspektivet at departementet konkret krever rapportering. Departementet mener like fullt at arbeidet med disse spørsmålene på et overordnet nivå gir resultater på feltnivå. Mye av den norske innsatsen på dette området dreier seg om å bidra til økt bevisstgjøring. Når det gjelder integrering av kjønnsperspektivet viser departementet i brev til at den norske innsatsen har hatt betydelig gjennomslagskraft. Departementet finner det ikke overraskende at dette har skapt utfordringer for organisasjonene når det gjelder oppfølging i praksis. Departementet viser til at det er i løpende dialog med en rekke organisasjoner om hvordan dette kan gjennomføres, men opplyser videre at det i all hovedsak vil være opp til organisasjonene å gjennomføre dette i praksis.

4.3 Utenriksdepartementets tildeling av midler til de humanitære krisene

Dette underkapitlet omhandler departementets behandling av søknader ved tildeling av midler til humanitære kriser. Først beskrives søknadene om humanitære midler og deretter departementets arbeid knyttet til disse.

Ved tilskudd til bistandsprosjekter har Norge som giver ansvar for å vurdere om forslagene til prosjekter som mottaker utarbeider, er i tråd med norsk utviklingspolitikk, blant annet om de tilfredsstillende grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultat-

78) Utenriksdepartementet (2007): *Framdriftsrapport for Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet*, s. 7.

mål.⁷⁹ For alle søknader om midler til humanitær innsats skal Utenriksdepartementet foreta en individuell vurdering av det aktuelle tiltaket det søkes om støtte til.⁸⁰ Ifølge departementets retningslinjer skal departementet ved behandling av søknadene vurdere de konkrete humanitære behovene i det geografiske området, kobling mellom humanitær innsats og freds- og forsøningsprosesser, om prosjektet passer inn i en koordinert innsats i det aktuelle området, og om det er i tråd med en samlet målsetting for hva Norge ønsker å oppnå. Departementets erfaring med og kjennskap til organisasjonen, og prosjektets kostnadsside og gjennomføringsevne skal også vurderes.⁸¹

4.3.1 Søknader om humanitære tilskudd Utforming av søknader

Retningslinjene for departementets håndtering av søknader om tilskudd under kapittel 163 stiller krav til hva søknaden bør inneholde (se tekstboks 4). Retningslinjene ble oppdatert høsten 2007.

Tekstboks 4 Søknadene skal inneholde:

- Beskrivelse av den humanitære/politiske/menneskerettslige situasjonen i det aktuelle området.
- Beskrivelse av prosjektets mål.
- Beskrivelse av prosjektets målgruppe(er).
- Beskrivelse av prosjektets planlagte resultater.
- Beskrivelse av planlagte aktiviteter og tidsplan for gjennomføring.
- Beskrivelse av eksterne og interne risikofaktorer som vil kunne påvirke prosjektets mål og planlagte resultater, og hvordan disse skal håndteres.
- Beskrivelse og vurdering av lokal samarbeidspartner der dette er relevant.
- Planer for koordinering med andre aktører, inkludert FN-organisasjoner og samarbeid med lokale aktører.
- Beskrivelse av hvordan prosjektet inkluderer et kjønnsperspektiv (jf. for eksempel sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet, og IASCs handlingsplan (*Gender Handbook in Humanitarian Action*)), og hvordan prosjektet tar hensyn til barn og unges behov (jf. sikkerhetsrådsresolusjon 1612 om barn og unges rolle i konflikt).
- Øvrige bidrag til prosjektet eller relaterte prosjekter må reflekteres i søknaden (transparens).
- Budsjett for de aktivitetene det søkes om støtte til.

79) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*, s. 191, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005).

80) Utgangspunktet for departementets vurdering av søknader er St.prp. nr. 1, det årlige fordelingsnotatet utarbeidet i Utenriksdepartementet og strategi eller policy for humanitær innsats i aktuelle geografiske områder.

81) Utenriksdepartementets retningslinjer for håndtering av tilskudd under kapittel 163 og kapittelpost 164.70.

Størstedelen av norsk humanitær bistand blir tildelt som tilskudd basert på søknader utformet av FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner. Søknadene er basert på organisasjonenes planlegging. Grunnlaget for god måloppnåelse innenfor humanitær bistand, som i annen bistand, legges i planleggingen. Tid til planlegging kan være en knapphetsfaktor innenfor humanitær bistand, men i løpet av krisens første fase legges grunnlaget for hvor vellykket innsatsen vil bli. Dette gjelder både i akutte og vedvarende humanitære kriser. I planleggingen identifiseres det hvilke humanitære behov som skal dekkes, det fastsettes mål for innsatsen, det angis planlagte resultater, virkemidler og aktiviteter identifiseres, det angis resultatmål og indikatorer som kan følges opp underveis og etter avsluttet innsats.

Norske tilskudd til FN-organisasjonene er i stor grad respons på humanitære appeller som koordineres av FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA). Disse appellene anses også som anmodninger om midler. FN-organisasjoner og andre multilaterale organisasjoner fremmer imidlertid også søknader om støtte til enkeltprosjekter, deler av programmer og til mat, materiell, utstyr osv. Disse enkeltsoknadene inneholder mindre informasjon enn søknader fra frivillige organisasjoner når det gjelder prosjekt, målsettinger og planlagte resultater.

Den største delen av tilskuddene som gis til frivillige organisasjoner, går til norske organisasjoner. De fleste av organisasjonene har hovedkontorer i Oslo, og alle de større organisasjonene har ett eller flere kontorer i de landene de har humanitære aktiviteter i. I tillegg gis det tilskudd til samarbeidspartnere som organisasjonene i Norge ofte fremmer søknader på vegne av. Flere av de norske organisasjonene inngår dessuten i internasjonale allianser der de kan fremme søknader på vegne av alliansen eller søsterorganisasjoner i andre land.

Samtlige organisasjoner vektlegger at søknadene bygger på behovsvurderinger og behovsanalyser. Det framgår av intervjuundersøkelsen blant organisasjonene at det varierer hvordan organisasjonene arbeider med å utforme søknadene, ut fra hver organisasjons særpreg, om de er medlem av en allianse osv. Flyktninghjelpen er eksempelvis i stor grad selv gjennomførende organisasjon og utarbeider derfor som regel søknadene sine selv. Flyktninghjelpen opplyser i intervju at de tilstreber at søknader i størst mulig grad utformes i de områdene der de nødlidende faktisk er, mens

hovedkontoret i Oslo har en støtte- og kontrollfunksjon.

CARE Norge er et eksempel på en organisasjon som inngår i en større allianse. CARE får derfor inn søknader og appeller fra andre deler av CARE-apparatet. CARE orienterer i intervju om at disse blir kvalitetssikret av CARE Norge før de sendes til departementet, blant annet gjennom å vurdere innkommet søknad opp mot norske målsettinger. Også Kirkens Nødhjelp inngår i en allianse⁸² og søker ofte om midler fra departementet på vegne av sine lokale partnere og/eller på innsatser der organisasjonen selv er operasjonell. Kirkens Nødhjelp opplyser i intervju at alle søknadene gjennomgås ved kontoret i Oslo før de videresendes til departementet. Samarbeidet med departementet baserer seg på tillit til den kvalitetssikringen som organisasjonen gjør av de lokale partnernes søknader, og den erfaringen de har med partnerne.

Utenriksdepartementet påpeker i intervjuundersøkelsen at det er viktig at de norske organisasjonene, i de tilfellene der de samarbeider med partnerorganisasjoner, ikke bare blir en postkasse for søknadene som sendes videre til departementet. Det understrekes at samspillet med de lokale aktørene er viktig, men departementet opplever at organisasjonene enkelte ganger bare setter sitt stempel på søknaden før den sendes til departementet. Ved henvendelser fra departementet om flere opplysninger om søknaden, kan organisasjonene i disse tilfellene ofte ikke svare. Departementet opplyser at de har en dialog med organisasjonene om dette, og at de vil stille strengere krav til dem.

Innholdet i søknadene

Søknader og prosjekter utformes for å dekke grunnleggende behov i humanitære kriser, basert på organisasjonenes vurderinger av den humanitære situasjonen og de faktiske behovene. Det er imidlertid krevende å gjennomføre gode behovsvurderinger som avdekker alle humanitære behov blant ulike grupper i store geografiske områder. Kapittel 5.5 viser eksempler på dette. Prosjektgjennomgangen viser at det i søknadene fra organisasjonene i liten grad blir problematisert at oversikten over situasjonen og behovene kan være mangelfull. Det tas også i liten grad opp hvordan den manglende oversikten skal håndteres i prosjektene.

82) Action of Churches Together (ACT).



Norsk Folkehjelps mineryddingsprogram i Sør-Sudan. Foto: Kjell Kristian Dørum

Prosjektene måsetninger og resultatindikatorer

Basert på de identifiserte behovene skal prosjektene ha klart definerte mål som gir grunnlag for styring og oppfølging av måloppnåelse. Prosjektene skal planlegges med aktiviteter og ressurser på en slik måte at målene kan nås. Dette krever at målene er realistiske gitt de rammene som foreligger.

Riksrevisjonen påpekte i Dokument nr. 1 (2005–2006) at søknadene fra organisasjonene om midler over kapittel 163 var av svært varierende kvalitet, og at de i flere tilfeller ikke inneholdt tilfredsstillende måsetninger og resultatindikatorer. Departementet sa seg ikke uenig i dette og viste i sitt svar til at arbeidet med å forbedre kvaliteten på søknadene er en kontinuerlig prosess.⁸³

Også prosjektgjennomgangen viser at søknadene i mange tilfeller er mangelfulle når det gjelder resultatindikatorer og hvilke konkrete aktiviteter som skal bidra til å nå de fastsatte målene i prosjektene (se eksempel i tekstboks 5). I intervjuundersøkelsen blant de norske organisasjonene framhever enkelte av organisasjonene at søknadene kan være for tiltaksorientert, og at det kan være en utfordring å identifisere målformuleringer som enkelt kan etterprøves, for senere å kunne rapportere tilbake om resultatene.

83) Dokument nr. 1 for Utenriksdepartementet (2005–2006).

Tekstboks 5 Eksempler på mangelfulle resultatindikatorer i søknad

Norsk Folkehjelp: Mineryddingsprogram i Sør-Sudan

Målene for programmet er åpning av veier og annen infrastruktur, sikker retur og integrering av internt fordrevne og flyktninger, reduksjon i antall ulykker som følge av landminer, tilgang til dyrkbar jord og sikring av bærekraftig utkomme for lokalbefolkningen. I søknaden framkommer det hva som er forventet måloppnåelse på kort og lang sikt, og generelle effekter av programmet. Indikatorer som benyttes, er for eksempel:

- Nasjonale myndigheter skal være i stand til å håndtere landets problemer med miner.
- Tidligere antatte minelagte landområder skal frigis.
- Forbedrede forutsetninger for FN til å koordinere mineoperasjoner og strukturert og målrettet samarbeid mellom veiutbyggere og frivillige organisasjoner om ulike oppgaver i hele Sør-Sudan.
- Utvikling av nye metoder for reduksjon av risiko for å bedre virkninger (impact) og kostnadseffektivitet.
- Månedrappporter.
- Møter med interessenter (stakeholders).

Det framkommer i intervjuundersøkelsen i departementet at søknader om humanitære midler over kapittel 163 kan være mangelfulle, og at departementet i mange tilfeller finner det nødvendig å etterspørre mer informasjon fra søker om prosjektet. Også departementet viser til at søknadene ofte er for svake når det gjelder resultatindikatorer. I en del tilfeller framstår mye av søknaden

som en generell situasjonsbeskrivelse, mens hvilke konkrete tiltak søker skal iverksette, kan være mer diffust, opplyser departementet.

En annen utfordring som departementet påpeker i intervjuundersøkelsen, er at prosjektene og målsettingene ofte er for ambisiøse. Enkelte av organisasjonene bør være mer realistiske i sin planlegging. Også i intervjuundersøkelsen blant norske organisasjoner og i feltundersøkelsene uttales det at målene som er satt for prosjektene er ambisiøse, og at de ikke alltid er realistiske å nå innenfor de rammene som gjelder, og de aktivitetene det er planlagt med. Det påpekes, som vist ovenfor, at søknadene ofte inneholder *store ord*, og at søkerne vet hva som skal til for å få støtte til prosjektene.

Overvåkningssenteret for internt fordrevne (IDMC) / Flyktninghjelpen i Genève viser for eksempel i intervju til at det tidvis stilles urealistiske krav om at alle gjeldende mål skal integreres i prosjekter som får norsk støtte. Søknader, tilskuddsbrev og rapporter skrives derfor for ofte slik at de gjenspeiler de overordnede målsettingene på området. Det er imidlertid ikke alltid disse beskrivelsene gir et helt korrekt bilde av virkeligheten, noe som bidrar til å svekke læringseffekten.

Tekstboks 6 Ambisiøse målformuleringer gitt rammene for prosjektet

CAREs prosjekt *Bemektigelse av kvinner for varig fred og forsoning i Uganda* har som mål å bygge kapasitet blant kvinnelige ledere på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå for at disse skal kunne ta del i freds- og forsoningsprosessen. Målet er å heve 110 kvinners kompetanse og kapasitet slik at de skal kunne delta aktivt i konfliktløsningsprosesser og fredsarbeid på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Aktivitetene inkluderer mobilisering av kvinner og menn rundt FN's sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet, opplæring i fredsbyggings- og talsmannsarbeid, og opplysningskampanjer for økt kvinnelig deltakelse i fredsprosessen. Ifølge søknaden skal aktivitetene gjennomføres og målene nås i løpet av en 12 måneders periode.

I feltundersøkelsen kom det fram at CARE mener det er nødvendig med en tidshorison på flere år og flere lignende prosjekter hvis målene om kapasitetsbygging, bevisstgjøring og holdningsendringer i det ugandiske samfunnet skal nås. Videre framkom det at CARE anser prosjektet som en pilot, og at man ønsker å teste ut bærekraften i de ulike delaktivitetene med tanke på å videreføre de aktivitetene som fungerer i framtidige NORAD-støttede bistandsprosjekter. Ovennevnte forhold blir ikke omtalt i søknaden.

Prosjektgjennomgangen bekrefter at flere av prosjektene har ambisiøse målformuleringer knyttet til overordnede mål som for eksempel fred og forsoning og menneskerettigheter osv., gitt de rammene tilskuddet gir og de rammene som prosjektet skal gjennomføres innenfor (se eksempel i tekstboks 6). I flere tilfeller framkommer det ikke tydelig hvordan de konkrete aktivitetene skal bidra til å nå målene.

I intervjuundersøkelsen viser Utenriksdepartementet til at en forbedring av organisasjonenes søknader, rapportering og resultatfokus, og departementets eget arbeid, kan bidra til å øke måloppnåelsen. Et større detaljeringsnivå og en mer resultatorientert prosjektbeskrivelse i søknaden vil gjøre det lettere å vurdere de konkrete resultatene av prosjektene, ifølge departementet. Det vises videre til at problemer knyttet til oppfølgingen av sluttrapportene til dels kan forklares med at søknadene er ikke er gode nok. Søknadsinnholdet er med å bestemme innholdet i tilskuddsbrevene, og hva man skal måle mot i rapporteringen, noe som da ofte kan bli upresist. Ifølge departementet blir det vanskelig å følge opp resultatene når behovsvurderingene og måleindikatorerne i for liten grad kommer fram i søknadene. Det er ofte tilstrekkelig med kvantitative mål en tidlig fase i en akutt krise, men i senere faser må det være et mer kvalitativt fokus. Tilsagn kan i akutte situasjoner skje på telefon. Departementet aksepterer at alt ikke er på plass med en gang, men endringene i prosjektforløpet må dokumenteres underveis om prosjektene endrer karakter.

Departementet opplyser at det arbeides med å konkretisere kravene til organisasjonene. I de senere årene har forbedring av søknadsprosessen blitt vektlagt, men det er fortsatt utfordringer. Departementet viser til at det er utarbeidet skriftlige veiledere for tilskuddsmottakerne med krav om hva søknadene bør inneholde, at det er avholdt orienteringsmøter med organisasjonene om forvaltningsmessige spørsmål og løpende dialog med de enkelte organisasjoner. Videre påpeker departementet at de justerte retningslinjene fra høsten 2007 og den tilhørende veilederen for tilskuddsmottakerne inneholder krav til innholdet i søknadene, blant annet beskrivelse av prosjektets mål, planlagte resultater og aktiviteter. Departementet opplyser videre at det stilles krav om flere detaljer i budsjettene, at det er en klar sammenheng mellom budsjett og regnskap, tydelige risikovurderinger og integrering av kjønnspektivet.

Ifølge departementet er det imidlertid også et dilemma i det å stille for strenge krav til organisasjonene, og det er et spørsmål om i hvor stor grad organisasjonene skal overprøves.

Risikofaktorer som kan påvirke prosjektet

I St.prp. 1 (2006–2007) understrekes det at den grunnleggende risikoen ved humanitær bistand gjør at departementet må sikre et mest mulig robust system i forvaltningen. Risikoen er blant annet knyttet til at bistanden ofte ytes i akutte uoversiktlige situasjoner og til ustabile stater. Håndtering av risiko er en viktig del av styringen og kvalitetssikringen av bistanden. Dette skjer ved å identifisere risikofaktorer, analysere virkninger og planlegge iverksettelse av tiltak. Mottaker og giver skal ved prosjektutformingen vurdere begrensninger og hindringer for å nå planlagte mål.⁸⁴

Prosjektgjennomgangen viser at risikofaktorer som kan påvirke prosjektets gjennomføring og resultater, i liten grad blir beskrevet i søknadene om humanitære midler. I de tilfellene der søknadene omtaler risikofaktorer, er dette oftest knyttet til eksterne forhold, som for eksempel den politiske og militære situasjonen i det aktuelle landet. Søknadene inneholder i liten grad en beskrivelse av interne risikofaktorer, det vil si risikofaktorer som er knyttet til organisasjonenes virksomhet og prosjektets innretning, som kan hindre at planlagte mål nås.

Et eksempel på en søknad der relevante risikofaktorer ikke beskrives, er Flyktningshjelpens søknad fra 2007 om tilskudd til organisasjonens prosjekt knyttet til leirledelse i Nord-Uganda. Målet med prosjektet er å bidra til bedre beskyttelse og bedre humanitære forhold i leirene for internt fordrevne ved å samle inn data om situasjonen og koordinere virksomheten i leirene. For å oppnå målene med prosjektet er man avhengig av at andre organisasjoner kan yte tjenestene det er behov for. Intervju med Flyktningshjelpen i Uganda og prosjektbesøk i en av leirene viste at en stor utfordring for prosjektet er at andre humanitære aktører ikke har kapasitet til å yte den hjelpen som er nødvendig, eller at bistanden kommer for sent inn. Dette forholdet, og andre aktørers manglende vilje til å la seg koordinere, er ikke omtalt i Flyktningshjelpens søknad.⁸⁵

84) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

85) Flyktningshjelpen: *Søknad om støtte til Flyktningshjelpens prosjekter for matdistribusjon, matsikkerhet og "camp management and return monitoring" i Nord-Uganda i 2007*, 19. januar 2007.

Prosjektgjennomgangen viser dessuten at i de tilfellene der risikofaktorer omtales, inneholder søknadene svært sjelden en beskrivelse av hvordan denne risikoen skal håndteres av organisasjonen i prosjektene. Det framkommer ikke av prosjektgjennomgangen at departementet har etterlyst en analyse av risikofaktorene. Flere av organisasjonene opplyser i intervjuundersøkelsen at departementet ikke har vært opptatt av eller etterlyst risikovurderinger når det gjelder gjennomføring av prosjekter.

Utenriksdepartementet erkjenner i intervjuundersøkelsen at søknadene ofte ikke er gode nok når det gjelder risikovurderinger. Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området påpeker i intervju at det varierer i hvilken grad risiko knyttet til prosjektgjennomføring og resultater, tas opp i søknadene. I forbindelse med uttalelser på søknader er det derfor en del søknader som kontoret ikke anbefaler at støttes, fordi potensielle utfordringer og vanskeligheter ikke i tilstrekkelig grad omtales.

Departementet opplyser i intervju at det er bevisst på at risikovurderinger er viktig, og at departementet ønsker at organisasjonene også skal være det. Derfor blir organisasjonene bedt om å foreta risikovurderinger om dette er nødvendig, og det ikke framkommer i søknaden. I undersøkelsesperioden har departementet i møtene med organisasjonene gitt signaler om at risikofaktorer skal synliggjøres mer. Departementet opplyser at de her har bygget på informasjon som har framkommet i arbeidet med forvaltningsrevisjonen av *Effektiviteten i humanitær bistand* om at organisasjonene i liten grad synliggjør risikofaktorer, og at i de tilfellene dette blir omtalt vises det i stor grad til eksterne risikofaktorer. Ifølge de oppdaterte interne retningslinjene fra 2007 og veiledning for tilskuddsmottakerne bør søknadene inneholde en beskrivelse av eksterne og interne risikofaktorer som vil kunne påvirke prosjektets mål og planlagte resultater, og hvordan dette skal håndteres. Den nye malen for sluttrapporter stiller krav om at det skal gis en beskrivelse av hvordan interne og eksterne risikofaktorer har påvirket prosjektets mål og planlagte resultater, og hvordan dette har vært håndtert.

Departementet viser i intervju til at det er et dilemma hvor mye risiko som skal tas i de humanitære operasjonene. Departementet foretar risikovurderinger der det er aktuelt, for eksempel politiske risikovurderinger. Departementet må være villig til å ta risiko for å redde menneskeliv

og lindre humanitær nød i krig, konflikt og naturkatastrofer. Ifølge departementet kommer det til å ha mer eksplisitt fokus på risiko i tiden framover.

Ifølge departementet er organisasjonene opptatt av å ha en diskusjon om fordeling av risiko med departementet og om det bare er organisasjonene som må dekke eventuelle tap. Kirkens Nødhjelp viser i intervju til at organisasjonen ønsker en større grad av formalisert risikodeling, noe som kan bidra til at problemer i forbindelse med prosjektene blir synliggjort på en bedre måte. Dette kan igjen føre til mer læring, som på sikt kan bedre måloppnåelse i risikofylte prosjekter.

Øvrige krav til innhold i søknadene

I tillegg til en beskrivelse av behovsvurderingene, mål, planlagte resultater og risikofaktorer, bør søknadene blant annet inneholde planer for koordinering med andre aktører, inkludert FN-organisasjoner. Om lag 2/3 av søknadene som er gjennomgått, inneholder en beskrivelse av koordinering med andre aktører.

Søknadene skal også gi en beskrivelse og vurdering av lokal samarbeidspartner der dette er relevant. Organisasjonene samarbeider i stor grad med lokale partnere på ulike måter i sine humanitære innsatser. Om lag 2/3 av søknadene som er gjennomgått i prosjekt- og tilskuddsgjennomgangen, omtaler hvordan lokale aktører er planlagt involvert i gjennomføringsfasen, mens bare 1/3 omtaler hvorvidt lokale aktører deltar i planleggingsfasen. Søknadene inneholder i svært liten grad informasjon om hvordan mottakerne involveres i utformingen av prosjektene (se også kapittel 5.3).

Prosjektgjennomgangen viser for øvrig at søknadene i liten grad inneholder en beskrivelse av hva som kan forventes å være de langsiktige resultatene av prosjektene. Det samme gjelder hvordan det aktuelle prosjektet eller programmet eventuelt vil utfases. Få prosjekter har en exit-strategi fra starten av.

4.3.2 Departementets behandling ved tildeling av midler til humanitære kriser

Fordelingsnotatene legger som omtalt de overordnede føringene for tildeling av midler til landene. Den konkrete fordelingen på prosjekter og organisasjoner skjer gjennom en løpende saksbehandling. I intervjuundersøkelsen uttaler departementet at i dette arbeidet er det tid som er den knappeste ressursen til landansvarlig saksbehandler. Departementet påpeker at det derfor kan være

en vanskelig avveining mellom hvor grundig man skal være i saksbehandlingen, og hvor raskt midler skal kunne tildeles. Fordi man ønsker å jobbe raskt og bevilge penger raskt, blir de kvalitative vurderingene noe mindre grundige enn hva man ideelt sett kunne ønske seg. For å ivareta behovet for hurtighet og fleksibilitet er forvaltningsrutinene for de humanitære midlene forenklet sammenlignet med øvrige tilskuddsordninger.

Som vist ovenfor kanaliseres den norske humanitære bistanden til et stort antall prosjekter. Prosjektgjennomgangen og feltundersøkelsene viser at prosjektene som mottar støtte, ofte har et begrenset omfang. Det stiller krav til koordinering, og at prosjektene inngår i en helhet. Ved tildeling av midler forholder departementet seg stort sett til søknadene som kommer inn, og det er sjelden at departementet tar initiativ overfor organisasjonene med tanke på igangsettelse av prosjekter og operasjoner. Det er sjelden at de tematiske satsningsområdene ikke dekkes opp gjennom søknader, opplyses det i intervjuundersøkelsen i departementet.

Departementet er i stor grad avhengig av at søknadenes innhold og de behovsvurderingene disse bygger på, er korrekte, og opplyser i intervju at systemet er basert på tillit og en løpende dialog om humanitære prioriteringer og tilskuddsforvaltning. I tillegg til søknadene bygger departementet på innberetninger fra utenriksstasjoner og informasjon fra FN. Videre framheves seksjonens og saksbehandlers erfaring med organisasjonene. Ifølge departementet er det en god nok kvalitets-sikring av søknader, og dersom departementet ser at behovsvurderingene som søknadene bygger på, ikke er gode nok, blir organisasjonene bedt om tilleggsinformasjon. Departementet viser til at det er et mål å få en best mulig vurdering av de humanitære behovene innenfor knapp tid og begrensede ressurser.

For å sikre helhet i bistanden til det enkelte land viser departementet til utenriksstasjonenes rolle på det humanitære området, formelle og uformelle landteam internt i utenriksforvaltningen og det norske engasjementet for å bidra til å bedre responskapasiteten, blant annet FNs nødhjelpsfond (CERF), landfond og sektortilnærmingen.

Dialog med organisasjonene underveis i behandlingen av søknadene

Intervjuundersøkelsen viser at organisasjonenes erfaringer med departementet når det gjelder søknadsbehandlingen, varierer. Det blir pekt på at det

ofte er en dialog mellom departementet og organisasjonene før en søknad sendes. Leger Uten Grenser uttaler i intervju at departementet ikke gir tilbakemeldinger på selve søknadene, men at det i forkant av at søknader fremmes, ofte er uformell dialog mellom organisasjonen og departementet for å sondere hvorvidt det er mulig å få støtte til det aktuelle prosjektet. Kirkens Nødhjelp opplyser i intervju at for vedvarende kriser kan organisasjonen ha en lengre dialog med departementet om hvordan bistanden skal innrettes for å sikre gode resultater.

Enkelte organisasjoner viser imidlertid til at det varierer mellom saksbehandlerne når det gjelder vurderingene som foretas av søknadene. CARE opplyser for eksempel i intervju at saksbehandler i departementet av og til følger opp søknaden, for eksempel stiller spørsmål om hvordan resultater skal måles, og at ytterligere informasjon etterspørres. CARE uttaler videre at når man får avslag på søknader, vises det som regel til de økonomiske prioriteringene, og det gis sjelden noen nærmere forklaring på hvorfor søknaden ikke blir prioritert. Samtidig viser CARE til at departementets vurderinger er bedre i dag enn de var for bare få år siden.

Utenriksdepartementet bekrefter i intervju at det er dialog mellom organisasjonene og departementet i forkant av at søknaden sendes og underveis i saksbehandlingen. Ifølge departementet fører den tette og uformelle kontakten til at organisasjonene er en viktig informasjonskilde og diskusjonspartner. Dialogen i forkant benyttes blant annet til å avklare hva som kan være støtteverdig. Derfor vil de fleste søknader som faktisk sendes, bli innvilget. Søknadsvolumet går imidlertid ut over tilgjengelige midler, og prosjektene får ofte ikke så mye midler som det søkes om. Organisasjonene må da justere søknadene, prioritere innenfor de nye rammene, og det må også sendes et revidert budsjett. Det er eksempler på at departementet for eksempel når det gjelder støtte til Afghanistan har holdt tilbake midler til revidert søknad og budsjett er mottatt fra organisasjonen. Dette skjer ikke ved akutte kriser.

Utenriksdepartementet viser i brev til at det kan tenkes mange naturlige grunner til at det er variasjon i organisasjonenes erfaringer med departementets søknadsbehandling og i saksbehandlerne vurderinger av søknadene, blant annet variasjon i kvaliteten på organisasjonenes søknader.

Dialog med andre aktører i utenriksforvaltningen underveis i behandlingen av søknadene

Den norske humanitære bistanden dekker svært mange sektorer, for eksempel helse, utdanning, landbruk, drift av flyktningleire, matvarebistand, repatriering, vann og sanitær, og hvert prosjekt skal vurderes separat. Det arbeides ofte med store og komplekse problemstillinger som involverer flere avdelinger i departementet. Departementet opplyser i intervju at samordning er krevende.

I intervju opplyser Utenriksdepartementet at søknadene om midler fra kapittel 163 sendes ut på uformell høring til utenriksstasjonene, Norad og berørte avdelinger i departementet. Prosjektgjennomgangen viser at for om lag 1/3 av prosjektene er det dokumentert at departementet har dialog med utenriksstasjonene, andre avdelinger i departementet og/eller Norad. Gjennomgangen viser imidlertid at det i mange tilfeller ikke foreligger svar på forespørselen.

Når det gjelder Norad, viser departementet i intervju til at Norad ikke har et oppsett for å håndtere søknadsbehandlingen. Norad benyttes derfor ikke systematisk i behandlingen av humanitære prosjekter, men brukes ved behov. Departementet opplyser at Norad i noen faglige spørsmål kan utfylle seksjonens saksbehandlere. Norad vil kunne gi støtte på det faglige og systemiske området. Norad kan i noen tilfeller også være aktuelle når det gjelder å delta i de ulike landteamene. Departementet opplyser at departementet har fått en bredere kontaktflate med Norad når det gjelder humanitære spørsmål. Dette omfatter blant annet arbeidet med evalueringer og organisasjonsgjennomganger og arbeidet med den humanitære strategien. Det vises videre til at Norad ønsker å bistå i større grad på det humanitære feltet og har behov for å bygge opp kompetansen på dette området.

Prosjektgjennomgangen viser at grad av involvering av utenriksstasjonene varierer mellom landene, noe som betyr at det varierer mellom saksbehandlerne i hvilken grad de innhenter vurderinger fra utenriksstasjonene. Dette bekreftes i intervjuundersøkelsen med organisasjonene. Departementet viser i brev av 8. august 2008 til at det kan være mange naturlige grunner til variasjon i involvering av utenriksstasjonene, blant annet forhold ved landsituasjonen og ved utenriksstasjonen. Samtidig viser departementet til at utenriksstasjonene involveres stadig tettere i forvaltningen av den humanitære bistanden, og at

dette bidrar til en styrking av departementets beslutningsgrunnlag.

Departementet uttaler i intervju at de opplever det som nyttig å få tilbakemeldinger fra de medarbeiderne som sitter tett på de prosjektene det søkes om midler til, selv om det varierer i hvilken grad de som mottar søknadene til høring, gir tilbakemelding. Utenriksstasjonene fungerer som lytteposter for departementet. Derfor ønsker departementet å fortsette med å sende søknader på høring, selv om det formelt sett ikke er nødvendig. I de mer akutte situasjonene sendes søknadene av tidshensyn ikke på høring.

Alle de intervjuede utenriksstasjonene bekrefter i intervjuundersøkelsen at de er involvert i behandlingen av søknader om støtte til humanitære prosjekter og programmer ved at departementet forelegger stasjonen søknader og appeller til vurdering og uttalelse. Det understrekes imidlertid at stasjonene ikke har forvaltningsansvar for humanitær bistand, og derfor må nedprioritere dette arbeidet på grunn av ressursituasjonen.

For Sør-Sudan er det generalkonsulatet i Juba som får søknader om humanitære midler på høring, mens ambassaden i Sudan (i Khartoum) får for øvrige deler av Sudan. Det norske generalkonsulatet opplyser at man svarer på høringshenvendelsene hvis man har ressurser til det. Ifølge ambassaden er det ingen kommunikasjon mellom ambassaden og generalkonsulatet i Juba på det humanitære feltet.

Ambassaden i Sudan viser i intervju til at den har en relativt perifer rolle når det gjelder de overordnede målene og prioriteringene for norsk humanitær bistand til Sudan. Ambassaden opplyser at den har et godt samarbeid med Seksjon for humanitære spørsmål, men mener at bestillingene kunne vært mer avgrenset og presise når det gjelder hva det konkret ønskes tilbakemelding på. Dessuten er svarfristene på tilbakemeldinger korte. Dette gjør det vanskelig å foreta en grundig og gjennomarbeidet vurdering av søknadene. Tilbakemeldingene til departementet må ofte basere seg på andrehånds informasjon. Det er ressurskrevende å innhente andre aktørers synspunkter og vurderinger på søknadene som skal behandles. Løsningen på utfordringene kan etter ambassadens vurdering være å få tilført mer saksbehandlerkapasitet. Å få tilsendt flere søknader til vurdering samtidig vil etter ambassadens syn også kunne gi bedre muligheter for å foreta en overordnet vurdering og prioritering mellom ulike

prosjekter, og det ville forenklet saksbehandlingen. Per i dag får ambassaden forelagt en og en søknad etter hvert som de behandles i departementet.

Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området uttaler i intervju at det har en god og løpende kontakt med departementet per e-post og telefon, og at kontakten med departementet når det gjelder behandlingen av konkrete søknader til humanitære prosjekter, er god. I denne forbindelsen synes kontoret at Seksjon for humanitære spørsmål er flinkere enn flere andre seksjoner i departementet til å klargjøre sine synspunkter og prioriteringer.

Ambassaden i Uganda framhever i intervju at den drar nytte av at den forvalter en egen portefølje av bistandsprosjekter når den skal gi departementet innspill og vurderinger i forbindelse med søknader om midler over kapittel 163. Gjennom å innhente informasjon om disse prosjektene vil den til en viss grad også kunne innhente informasjon om humanitære prosjekter. Dette skjer imidlertid i begrenset grad grunnet ressursituasjonen ved ambassaden. Ifølge ambassaden utnyttes derfor ikke ambassadens komparative fortrinn, som er tilstedeværelse og nærhet, innenfor den humanitære bistanden. Ambassaden gir departementet beskjed i de tilfellene den ikke har tilstrekkelig oversikt til å kunne uttale seg, eller ikke har informasjon om det er knyttet risiko til ulike forhold ved de omsøkte prosjektene. Ambassaden mottar ikke sluttrapporter fra humanitære prosjekter. Derfor kan ikke ambassaden utnytte disse sluttrapportene når nye søknader skal vurderes. Det ville dessuten være arbeidskrevende å gå igjennom dem.

Også delegasjonene i Genève og New York vektlegger i intervjuundersøkelsen at de er høringsinstanser for departementets tildelinger. Dette gjelder for prosjekter og appeller fra organisasjonene i de to byene. Delegasjonen i New York understreker at pengestrømmen og arbeidet med FN-appellene først og fremst skjer i Genève. Delegasjonen i New York er lite involvert i dette arbeidet og foretar sjelden egne vurderinger av disse på grunn av mangel på ressurser.

Departementet opplyser i intervju at utenriksstasjonene har en nøkkelrolle i forvaltningen som også innebærer å vurdere søknader. Graden av involvering av stasjonene varierer imidlertid med de lokale forholdene og ambassadens kapasitet. Utenriksstasjonenes spesifikke landkompetanse er viktig for departementet.

Synliggjøring av vurderinger av søknadene

Riksrevisjonen har tidligere i Dokument nr. 1 påpekt mangler i departementets dokumentasjon av beslutningsgrunnlag ved tildeling av tilskudd over kapittel 163.⁸⁶ Stortinget har funnet dette kritikkverdig og påpekt at denne typen dokumentasjon er nødvendig for at den kontrollerende myndigheten skal kunne vurdere de disposisjonene som er foretatt.⁸⁷

Prosjektgjennomgangen viser at det i 15 prosent av de undersøkte tilskuddene foreligger et eget dokument som viser beslutningsgrunnlaget for tildelingen, ut over tilskuddsbrevet (se tabell 6).

Prosjektgjennomgangen viser imidlertid at tilskuddsbrevene i noe større grad nå enn tidligere synliggjør grunnlaget for beslutningen. Brevene viser i liten grad til departementets egne vurderinger og i stor grad til formuleringer fra søknadene. Brevene benyttes til å påpeke at det må tas hensyn til kjønnsperspektivet, og at det må rapporteres på dette. Ofte understrekes også viktigheten av å koordinere innsatsen med andre organisasjoner. Videre viser prosjektgjennomgangen at departementet i noe økende grad i påtegnelser på tilskuddsbrevene begrunner vedtakene.

Prosjektgjennomgangen viser også at det er mangler når det gjelder dokumenter i prosjektmappene. I en del saksmapper mangler det sentrale dokumenter som søknader og tilskuddsbrev.

Departementet opplyser i intervju at det tilstreber å dokumentere de viktigste milepælene i kontakten med organisasjonene skriftlig, men viser samtidig til at stort informasjonsomfang og nær kontakt med organisasjonene og utenriksforvaltningen for øvrig setter klare grenser for dette. Ifølge Utenriksdepartementet må graden av dokumentasjon og skriftlig prosess avveies mot behovet for å handle raskt.

4.4 Vurderinger

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at den humanitære bistanden er i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger, det vil blant annet si at mål og resultatkrav oppnås, at ressursbruken er effektiv, og at det sikres tilstrekkelig styringsinformasjon og et forsvarlig beslutningsgrunnlag.⁸⁸

Føring og prioriteringer

Den norske humanitære bistanden fordeler seg på et stort antall land, mottakere og satsningsområder. Det foreligger imidlertid ikke en helhetlig og overordnet strategi for norsk humanitær bistand som er samlet i ett dokument. OECDs fagfellevurdering av norsk bistand fra 2005 slår fast at fraværet av en overordnet strategi gjør det vanskeligere å vurdere hvordan Norge prioriterer og sikrer at den humanitære bistanden følger de humanitære prinsippene. Departementet har imidlertid sett behovet for, og i undersøkelsesperioden startet arbeidet med, å utarbeide en humanitær strategi.

Undersøkelsen viser at flere norske frivillige organisasjoner opplever at de prioriteringene som ligger til grunn for den norske humanitære bistanden, skifter, og at departementet ikke alltid tydelig nok formidler prioriteringene til organisasjonene. Dette kan innebære uforutsigbarhet for organisasjonene og for utenriksforvaltningens eget arbeid. Det framkommer videre eksempler på at det kan være uklart hva som er de strategiske prioriteringene i den norske humanitære innsatsen i landene som mottar bistand, og hvilken rolle norske organisasjoner skal ha.

I norsk humanitær bistand vektlegges det humanitærpolitiske arbeidet for å bidra til en effektiv humanitær bistand. Norge får anerkjennelse for dette arbeidet fra FN, Røde Kors og de frivillige organisasjonene. Dette gjelder blant annet den norske innsatsen i arbeidet med humanitær reform, innen miner og klaseammunisjon, sivilmilitær koordinering og integrering av kjønns-

Tabell 6 Andel tilskudd der det foreligger et eget dokument med beslutningsgrunnlag (N = 233)

	Dokument med beslutningsgrunnlag foreligger	Dokument med beslutningsgrunnlag foreligger ikke
Andel av tilskudd	15 %	85 %

Kilde: Prosjekt-/tilskuddsgjennomgangen

86) Dokument nr. 1 (2004–2005), (2005–2006), (2006–2007), (2007–2008).

87) Innst. S. nr. 145 (2004–2005) og Innst. S. nr. 114 (2005–2006).

88) Dette er i henhold til reglement for økonomistyring i staten § 1.

perspektivet. Dette har vært viktige satsningsområder for Norge. Undersøkelsen viser imidlertid at det kan være vanskelig for organisasjonene å omsette de overordnede politiske målene i konkrete tiltak, for eksempel gjelder dette integrering av kjønnsperspektivet.

Departementets behandling ved tildeling av tilskudd til humanitære kriser

Ved tilskudd til bistandsprosjekter har Norge som gir ansvar for å vurdere om forslagene til prosjekter er i tråd med norsk humanitær politikk, blant annet om de tilfredsstillende grunnleggende kvalitetskrav, er realistiske og har klare og etterprøvbare resultatmål.⁸⁹ Søknadene om tilskudd fra de frivillige organisasjonene er en sentral del av departementets beslutningsgrunnlag ved tildeling av midler i forbindelse med humanitære kriser. I tillegg inngår informasjon fra den øvrige dialogen med organisasjonene, fra dialog med FN, Norad og utenriksstasjonene og departementets erfaring med organisasjonene i beslutningsgrunnlaget. Det framgår av undersøkelsen at departementet har iverksatt tiltak for å forbedre søknadenes kvalitet.

Både prosjektgjennomgangen og intervjuundersøkelsen viser svakheter i søknadene om tilskudd, og dermed i departementets beslutningsgrunnlag. De humanitære prosjektene skal ha klart definerte realistiske mål som gir grunnlag for styring og oppfølging. Det framkommer imidlertid i både prosjektgjennomgangen og intervjuene at søknadene i en del tilfeller har mangelfulle resultatindikatorer og beskrivelser av hvordan de konkrete aktivitetene skal bidra til å nå målene som er satt for prosjektene. Undersøkelsen viser videre at prosjektenes mål i en del tilfeller er for ambisiøse og ikke alltid er realistiske sett i forhold til rammene for prosjektene. De svakhetene som påvises, vanskeliggjør kvalitetssikring underveis og i etterkant av prosjektene fordi resultatene blir vanskelige å måle. Det kan stilles spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad ser til at søknadene og prosjektene har realistiske mål og resultatkrav, gitt rammene for innsatsen.

Håndtering av risiko er en viktig del av styringen og kvalitetssikringen av bistanden og prosjektene som mottar midler. Mottaker (organisasjonene) og girer (departementet) skal ved prosjektutforming vurdere begrensninger og hindringer for å nå planlagte mål.⁹⁰ Undersøkelsen viser imid-

lertid at søknadene i liten grad inneholder en beskrivelse av risikofaktorer ved de humanitære innsatsene og hvordan disse er planlagt håndtert av organisasjonene, noe som kan innebære en risiko for redusert måloppnåelse og effektivitet. På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål om Utenriksdepartementet i stor nok grad har vektlagt betydningen av dette overfor organisasjonene.

Utenriksdepartementet skal foreta en individuell vurdering av alle tiltak det søkes om tilskudd til, og blant annet vurdere de humanitære behovene, om prosjektet passer inn i en koordinert innsats, og om det er i tråd med norske målsettinger. Årlig behandles et svært stort antall søknader om midler, og departementet framhever at de kvalitative vurderingene er mindre grundige enn det som ideelt sett er ønskelig. Undersøkelsen viser at knapphet på tid og ressurser har konsekvenser for hvor grundig behandlingen og kvalitetssikringen av søknadene er i departementet. Departementet må dessuten foreta en avveining av grundigheten i saksbehandlingen i forhold til hensynet til en rask saksbehandling og tildeling av tilskudd.

Omfanget av den humanitære bistanden og kompleksiteten når det gjelder geografi, mottakere og sektorer, stiller store krav til kompetanse i saksbehandlingen og videre til de faglige vurderingene av søknadene. Undersøkelsen viser at departementet i noe økende grad sender søknader til utenriksstasjonene og Norad for uttalelse. Det framkommer imidlertid at det varierer i hvor stor grad utenriksstasjonene og Norad svarer eller har forutsetning for å kunne svare. Utenriksstasjonene har lite ressurser til å foreta en grundig vurdering av søknadene, og arbeidet med humanitær bistand nedprioriteres. Departementet benytter ikke Norad systematisk i saksbehandlingen.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det stilles spørsmål om departementet ved tildeling av humanitære midler sørger for et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag gjennom kvalitetssikring av søknader og innhenting av uttalelser fra utenriksstasjonene. Det kan videre stilles spørsmål om departementet i tilstrekkelig grad vurderer om prosjektene passer inn i en helhetlig koordinert innsats i det aktuelle landet.

89) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005).

90) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

5 I hvilken grad er den humanitære bistanden rask, effektiv og av god kvalitet?

Humanitær bistand skal bidra til å redde liv, lindre lidelse og opprettholde menneskelig verdighet i og i etterkant av menneskeskapt krise og naturkatastrofer. Den norske humanitære bistanden skal være rask, effektiv og av god kvalitet. Dette belyses i kapitlet ved å vurdere om målene nås for den norske humanitære bistanden når det gjelder finansiering, koordinering, lokal involvering og koblingen mellom humanitær og mer langsiktig hjelp. Dette er sentrale forutsetninger for å oppfylle hovedmålet om å redde liv, lindre lidelse og opprettholde menneskelig verdighet. Konkrete eksempler benyttes løpende for å illustrere hvordan disse forholdene virker inn på sluttresultatet i humanitære innsatser. Som tidligere redegjort for, belyses ikke kapitlet måloppnåelse og effektivitet i norsk humanitær bistand til det enkelte land, for den enkelte organisasjon eller for det enkelte prosjekt. Kapitlet belyses dermed heller ikke resultater på dette nivået av den norske humanitære bistanden.

Innledningsvis i kapitlet behandles finansieringen av humanitær bistand. I 5.2 og 5.3 belyses henholdsvis koordinering av den humanitære innsatsen og involvering av lokale aktører. Delkapittel 5.4 omhandler koblingen mellom den kortsiktige humanitære bistanden og langsiktig utvikling. Til slutt behandles hvordan den humanitære bistanden er tilpasset behovene, og hvilken informasjon som foreligger om virkninger av de humanitære innsatsene.

5.1 Finansiering av humanitær bistand

De humanitære organisasjonene, både de frivillige organisasjonene og FN-organisasjonene, er avhengige av finansiering fra givere for å kunne drive sin virksomhet. Ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap skal finansieringen være forutsigbar, fleksibel og tidsmessig. Dette har betydning for organisasjonene og innsatsenes effektivitet og måloppnåelsen til de humanitære aktivitetene.

I det følgende vektlegges den norske finansieringsmodellen innen humanitær bistand og hvordan den vurderes av FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner. Tidspunkt for finansiering og de ettårige rammene for den humanitære innsatsen belyses. Deretter gjennomgås enkelte finansieringsmek-

nismer som Norge støtter gjennom FN: FN's nødhjelpsfond (CERF) og landfondet CHF. Først gis det imidlertid en oversikt over den globale finansieringen av humanitær bistand.

5.1.1 Den globale finansieringen av humanitær bistand

Den humanitære bistanden har økt betydelig de siste årene. I 2006 var den samlede humanitære bistanden fra de 23 landene som er medlem av OECDs utviklingskomité (DAC)⁹¹ om lag 8,9 mrd. dollar, og utgjorde 9 prosent av den totale offentlig godkjente bistanden.⁹² Totalt anslås den globale humanitære bistanden i 2006 til om lag 14 mrd. dollar. Dette inkluderer bistand fra private bidragsytere og land som ikke er medlem av OECD-DAC. Afrika mottok mest humanitær bistand i 2006 (46 prosent), mens Sudan var det landet som mottok mest (1,2 mrd. dollar). Deretter følger Det palestinske området og Pakistan.⁹³

Mange aktører er involvert i det humanitære arbeidet, og de humanitære midlene kan gå gjennom flere organisasjoner før hjelpen når motakerne. Midlene fra giverlandene kanaliseres hovedsakelig gjennom FN-organisasjonene, Røde Kors-systemet og frivillige organisasjoner. En stor del av midlene som går til FN, kanaliseres videre til de frivillige organisasjonene som ofte gjennomfører aktivitetene. FN's kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) har et særskilt ansvar for å koordinere de humanitære aktørene og den humanitære finansieringen.

Som en del av å forbedre det humanitære systemet ble FN's konsoliderte appellprosess (CAP) etablert i 1992. Systemet ble utviklet av det humanitære samfunnet for å planlegge, skaffe finansielle midler, gjennomføre og følge opp aktivitetene. Hvert år lanserer FN appeller for noen av de største humanitære krisene i verden. Dette gjelder både for vedvarende kriser og akutte kriser som oppstår. En appell (CAP) består av både en strategi for humanitær respons i et land eller en region⁹⁴ og en oversikt over humanitære prosjekter. Appellen fungerer som en planleggings- og koordinerings-

91) Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Development Assistance Committee (DAC).

92) Official Development Assistance (ODA).

93) Development Initiatives (2008): *Global Humanitarian Assistance*.

94) CHAP: the Common Humanitarian Action Plan.

mekanisme og administreres av FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA).

Det er svært mange land som mottar humanitær bistand i forbindelse med akutte naturkatastrofer eller vedvarende komplekse humanitære kriser. I hvilken grad en humanitær krise får oppmerksomhet i media, hos givere eller blant humanitære aktører, varierer. OCHA opplyser i intervju at til tross for at den humanitære bistanden øker, er det globalt sett ikke tilstrekkelig finansiering til å dekke alle de humanitære behovene. Derfor har de frivillige organisasjonene og FN sjelden tilstrekkelige økonomiske midler til å gjennomføre alle planlagte aktiviteter og innsatser.

Det finnes ikke én anerkjent måte å måle de humanitære behovene på som kan ligge til grunn for det humanitære arbeidet og fordelingen av midler. Den finansielle dekningen av FNs konsoliderte appeller (CAP) kan imidlertid benyttes til å illustrere behovet. Den samlede finansielle dekningen av prosjektene som inngår i FNs appeller, gir et bilde av situasjonen. Appellene blir ikke dekket opp 100 prosent, noe som medfører at ikke alle prosjekter og aktiviteter kan gjennomføres. Det er relativt stor variasjon mellom de ulike appellene når det gjelder grad av finansiell dekning (se tekstboks 7). Dekningsgraden varierer fra 56 til 99 prosent. Den samlede dekningen på alle appellene var på 72 prosent.⁹⁵

Tekstboks 7 Finansiell dekning av FNs appeller (CAP) i 2007

De fem appellene med høyest dekningsgrad	De fem appellene med lavest dekningsgrad
1. Tsjad: 99 %	1. Vest-Afrika: 56 %
2. Sudan: 82 %	2. Elfenbenskysten: 57 %
3. Somalia: 81 %	3. Zimbabwe: 58 %
4. Uganda: 80 %	4. Republikken Kongo: 60 %
Burundi: 80 %	5. DR Kongo: 66 %

Kilde: Financial Tracking Service⁹⁶

Graden av dekning av humanitære behov varierer også mellom ulike sektorer. Behovene i forbindelse med humanitære kriser er svært sammensatte, og de endrer seg med de ulike fasene i krisene. Tabell 7 viser hvordan sektorene samlet sett ble dekket i FNs appeller for 2007. Det presenteres også tall for de tre landene der det er foretatt feltbesøk.

Tabellen viser at det er stor variasjon mellom sektorene når det gjelder i hvilken grad de dekkes opp finansielt av giverlandene. Tallene viser stor variasjon mellom Uganda, Sudan og Det palestinske området innenfor de ulike sektorene. Globalt sett er matvarebistand den klart største sektoren finansielt, og blant de sektorene som i størst grad blir dekket (88 prosent). Miner ble dekket med over 100 prosent. Økonomisk gjenoppbygging og infra-

Tabell 7 Finansiell dekning av FN-appellene (CAP) i 2007 – fordelt på sektorer

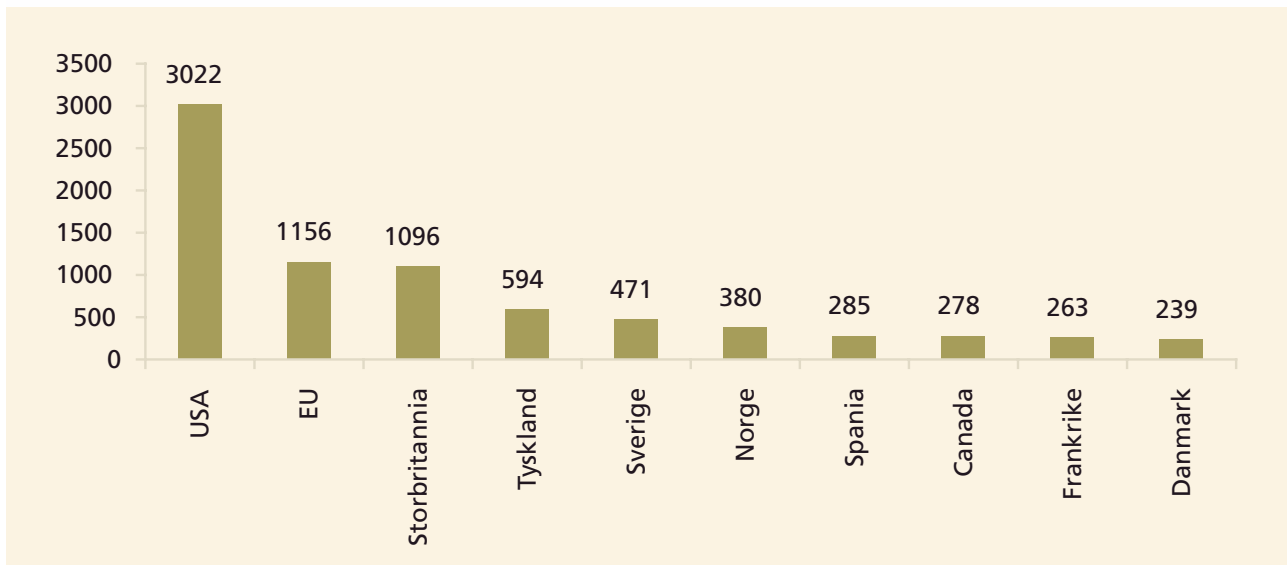
Sektor	Totalt	Uganda	Sudan	Det pal. området
Landbruk	49 %	74 %	-	47 %
Koordinering og støttefunksjoner	73 %	56 %	96 %	109 %
Økonomisk gjenoppbygging og infrastruktur	29 %	36 %	14 %	35 %
Utdanning	38 %	24 %	54 %	84 %
Mat	88 %	104 %	79 %	101 %
Helse	47 %	45 %	47 %	70 %
Miner	109 %	34 %	105 %	-
Humanitær innsats innenfor flere sektorer (multi-sektor)	80 %	100 %	29 %	100 %
Beskyttelse, menneskerettigheter, rettsregler	36 %	74 %	35 %	66 %
Trygghet og sikkerhet for personell og operasjoner	21 %	0	-	-
Uspesifisert	5,6 %	-	-	-
Husly og utstyr	40 %	71 %	32 %	18 %
Vann og sanitær	42 %	67 %	52 %	15 %
Total	72 %	80 %	82 %	64 %

Kilde: Financial Tracking Service

95) Flash-appellene som utstedes i løpet av året i forbindelse med akutte naturkatastrofer, dekkes i mindre grad opp finansielt enn de ordinære appellene. Kilde for tallene: FTS.

96) Financial Tracking Service (FTS), som administreres av FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA), er en global database som fortløpende registrerer all internasjonal humanitær bistand som rapporteres inn til OCHA. Dette inkluderer bistand til FN, frivillige organisasjoner og Røde Kors-/Røde Halvmåne-bevegelsen, bilateral bistand, varer og tjenester og private donasjoner. Databasen mottar alle sine data fra giverne eller fra organisasjonene som mottar bistanden.

Figur 1 Total humanitær bistand fordelt på de ti største givere (2006), i mill. amerikanske dollar



struktur er imidlertid blant sektorene som er dårligst dekket globalt, også i de tre utvalgte landene. Gjenoppbygging og infrastruktur er spesielt viktig i land som er i overgangen fra en humanitær krise til en mer langsiktig utviklingsfase, som for eksempel Sudan og Uganda. I Sudan er denne sektoren for eksempel dekket med bare 14 prosent. Det bekreftes i intervju- og feltundersøkelsene at det er vanskelig for organisasjonene å få midler til denne virksomheten (jf. kapittel 5.4).

5.1.2 Norge som giver

USA er det klart største giverlandet når det gjelder humanitær bistand. Som vist i figur 1 var Norge det sjette største giverlandet med om lag 380 mill. dollar i 2006.⁹⁷ Norge er blant landene som gir størst andel av sin offentlig godkjente bistand som humanitær bistand, med 13 prosent i 2006. Bare Luxemburg og Finland gir mer. Norge er dessuten nummer tre på listen over land som gir mest humanitær bistand i forhold til brutto nasjonalinntekt; Luxemburg og Sverige er foran.

I tillegg til å tildele finansielle midler til ulike humanitære aktører som støtte til drift av organisasjonene, prosjekter, koordineringsaktiviteter og arbeidet med satsningsområder, som vist i kapittel 4, gis også deler av den norske humanitære bistanden som direkte vareleveranser. Det norske humanitære beredskapssystemet NOREPS er en sentral del av denne formen for humanitær bistand. I 2008 presenterte Norad en evaluering av NOREPS. Denne evalueringen oppsummeres i tekstboks 8.

Tekstboks 8 Evaluering av NOREPS⁹⁸

Evalueringen av det norske beredskapssystemet NOREPS konkluderer med at nettverksam arbeidet mellom Utenriksdepartementet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, leverandører av nødhjelpsutstyr, de største norske humanitære organisasjonene og Innovasjon Norge har bidratt til en mer effektiv og bedre koordinert humanitær respons i katastrofesituasjoner. Kvaliteten på varene, tjenestene og personellet har vært høy, og responsen har blitt oppfattet som rask og effektiv, viser evalueringen.

Sett i lys av de betydelige endringene som har skjedd på det humanitære feltet siden opprettelsen av NOREPS i 1991, både innenfor FN-systemet og i norsk humanitær politikk, viser evalueringen imidlertid til at direkte vareleveranser (in-kind) i stedet for penger har blitt mindre egnet som bistandsform. Derfor foreslås det at Utenriksdepartementet faser ut denne måten å gi humanitær bistand på i løpet av en femårsperiode.

Utenriksdepartementet anbefales videre å finansiere de ulike delene av NOREPS i form av rammeavtaler i stedet for gjennom dagens enkelttilskudd og ad hoc-bidrag. Departementet bør i sin forvaltning av systemet i større grad rette oppmerksomheten mot den faktiske bruken og resultatene av de ulike delene av ordningen og i mindre grad mot administrative detaljer. Det anbefales videre at Utenriksdepartementet i samarbeid med de øvrige aktørene i nettverket etablerer et tydeligere strategisk rammeverk for NOREPS. Ifølge evalueringen bør departementet integrere en strategi for NOREPS i en framtidig norsk humanitær strategi.

97) Development Initiatives (2008): *Global Humanitarian Assistance*.

98) Norad, Evaluation Report 1/2008: *Evaluation of the Norwegian Emergency Preparedness System (NOREPS)*.

Det framkommer av intervju- og feltundersøkelsene at Norge i relativt stor grad oppfattes som en god og fleksibel giver som står fast på de humanitære prinsippene. I dette ligger det blant annet at Norge støtter prosjekter det kan være vanskelig for organisasjonene å få støtte til fra andre givere, for eksempel aktiviteter som er mindre synlige. Organisasjonene opplever at de i Utenriksdepartementet møter forståelse for det humanitære feltet og de humanitære behovene. Også i en evaluering gjennomført av Development Assistance Research Associates (DARA) av hvordan medlemmene av OECD-DAC oppfyller kravene som stilles i prinsippene for godt humanitært giverskap, får Norge positiv omtale som giverland.⁹⁹

Alle FN-organisasjonene og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) framhever i intervjuundersøkelsen at Norge er en av de største og viktigste bidragsyterne til organisasjonene. Norge var for eksempel henholdsvis den andre, tredje og andre største finansielle bidragsyteren til FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) i 2004, 2005 og 2006. Norge er dessuten blant de største giverne til flere av de andre FN-organisasjonene.

De humanitære organisasjonene uttrykker i intervjuundersøkelsen at de ønsker minst mulig grad av øremerking av midlene. OCHA har inntrykk av at Norge gradvis er i ferd med å bli en mer fleksibel giver. For eksempel viser forholdstallet mellom generelle og øremerkede bidrag fra Norge til OCHAs årlige appeller i perioden 2004 til 2007 at det går i retning av mindre øremerking. FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) på sin side viser til at Norge har befunnet seg midt på treet blant de største giverne til organisasjonen i perioden 2004 til 2006 når det gjelder øremerking. Andelen ikke-øremerkede bidrag fra Norge til organisasjonen i hvert av disse årene var henholdsvis 29, 26 og 27 prosent. UNICEF uttaler at Norge er en fleksibel giver med få føringer knyttet til sine bidrag. For eksempel er Norge fleksibel når det gjelder finansieringen av de konsoliderte appellene.

Når det gjelder reduksjon i grad av øremerking viser Utenriksdepartementet i brev til Riksrevisjonen av 8. august 2008 til at Norge i 2005, 2006 og 2007 har gitt til sammen 850 mill. kroner til FNs nødhjelpsfond CERF og betydelige beløp til landfond i blant annet Sudan og DR Kongo.

Departementet påpeker at FN-organisasjonene har ulik budsjettstruktur og benytter ulike kriterier for hva som defineres som øremerking, noe som ifølge departementet medfører at samme type bidrag fra Norge vurderes ulikt av ulike organisasjoner.

5.1.3 Tidspunkt for finansiering – gis den humanitære hjelpen til rett tid?

Den norske humanitære bistanden skal være rask, effektiv og av god kvalitet. En rask humanitær bistand innebærer at finansieringen og hjelpen gis til rett tid. Dette forutsetter at organisasjonene, myndighetene i de aktuelle landene og giverlandene har systemer som sikrer en rask og effektiv respons.

Utenriksdepartementet uttaler i intervju at rask og fleksibel bistand er sentralt for at humanitær bistand skal kunne sies å være av god kvalitet. Flexibilitet innebærer at departementet kan gi bistand på kort varsel. I brev av 8. august 2008 påpeker departementet at flexibilitet også dreier seg om evnen til å respondere på politiske og humanitære endringer, ta hensyn til partneres prioriteringer, støtte et bredt spekter av humanitære aktiviteter, gi organisasjonene rom til å tilpasse gjennomføring etter forholdene på bakken, ha midler tilgjengelig gjennom hele året og unngå en for sterk konsentrasjon på landnivå.



Flyktninghjelpen i Juba, Sør-Sudan. Foto: Aleksander Åsheim

99) Development Assistance Research Associates – DARA (2007): *The Humanitarian Response Index 2007, Measuring Commitment to Best Practice*.

Tidsfaktoren er særlig kritisk i de akutte humanitære krisene, for å kunne redde liv og lindre lidelse gjennom akutt nødhjelp. Tid er imidlertid også en viktig faktor i de vedvarende krisene, blant annet på grunn av naturgitte forhold. I en del land innebærer for eksempel regntiden begrensninger for når det er mulig å transportere mat og materiell, når det er mulig å drive byggevirksomhet osv. Tid er dessuten en viktig faktor for organisasjonenes planlegging, ansettelse av lokalt personell, inngåelse av kontrakter med lokale aktører osv. En sen finansiering kan i tillegg medføre forsinkelser og endringer i prosjektene.

Utenriksdepartementets saksbehandlingstid

Prosjektgjennomgangen viser at det er stor variasjon når det gjelder hvor lang tid departementet bruker på å behandle søknader fra FN, Røde Kors-systemet og frivillige organisasjoner. Dette innebærer at det er variasjon i hvor raskt de humanitære organisasjonene får utbetalt de norske tilskuddene.

Tabell 8 viser departementets saksbehandlingstid ved søknader om støtte fra frivillige organisasjoner for humanitære kriser fra dato på søknad til dato på innvilget tilskudd/tilskuddsbrev.

Tabellen viser at gjennomsnittlig tidsbruk i departementet for behandling av søknader fra frivillige organisasjoner for de 136 prosjektene som inngår i analysen, er 88 dager.¹⁰⁰ Det framgår imidlertid at dette varierer relativt mye mellom de ulike landene, fra 12 dager for Pakistan (jordkjelvet i 2005) til 136 dager for Uganda. Videre viser tabellen at saksbehandlingstiden varierer fra én dag til nesten ett år. Afghanistan skiller seg her ut med en minimumsverdi på 52 dager. Medianen i utvalget er på 80 dager. Det vil si at det er like mange tilskudd der behandlingstiden har vært over 80 dager som under.

I tabell 9 er antall dager saksbehandlingstid i departementet inndelt etter type humanitær krise: post 70 *Naturkatastrofer* og post 71 *Humanitær bistand* som i stor grad er komplekse kriser. Innenfor hver av disse varierer det imidlertid i hvor stor grad de humanitære krisene er akutte.

Tabell 9 viser at departementet har en betydelig raskere saksbehandlingstid for tilskudd til naturkatastrofer enn for de øvrige krisene, henholdsvis 28 og 99 dager i gjennomsnitt. Det framgår at maksimumsverdien for post 70 er 149 dager, mens den for post 71 er 332 dager. Også tabell 10, som viser saksbehandlingstid fordelt på tids-

Tabell 8 Behandlingstid i dager for søknader om tilskudd fra frivillige organisasjoner, fordelt på land, 2004–2007 (N = 136)

	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maksimum	N
Afghanistan	112	99	52	195	13
Etiopia	58	49	12	149	17
DR Kongo	95	77	2	308	20
Niger	32	9	2	174	7
Pakistan	12	8	1	35	9
Det pal. omr.	106	103	4	291	24
Sudan	88	70	2	268	30
Uganda	136	151	7	332	16
Alle	88	80	1	332	136

Kilde: Prosjekt-/tilskuddsgjennomgangen

Tabell 9 Mål på saksbehandlingstid (antall dager) for søknader om tilskudd fra frivillige organisasjoner, fordelt på kapittel-post 70 og 71, 2004–2007 (N = 136)

	Gjennomsnitt	Median	Minimum	Maksimum	N
Post 70 – Naturkatastrofer	28	12	1	149	20
Post 71 – Humanitær bistand	99	88	2	332	116

Kilde: Prosjekt-/tilskuddsgjennomgangen

100) Bare de søknadene der det foreligger søknad med dato og tilskuddsbrev med dato, er med i analysen.

intervaller, viser at behandlingstiden er kortere ved naturkatastrofer. Tabell 10 viser at 53 tilskudd har blitt behandlet inntil 50 dager fra søknadsdato, mens for 25 tilskudd har departementet brukt over 150 dager.

FNs konsoliderte appeller (lanseres av FNs kontor for koordinering av humanitær innsats, OCHA) består av et stort antall prosjekter som skal gjennomføres av FN-organisasjoner eller frivillige organisasjoner. Tabell 11 viser den norske responsen på de konsoliderte appellene gjennom FN-organisasjonene. Det framgår av tabellen når på året de norske tilskuddene til FN-organisasjonene har kommet, fordelt på kvartal. Appellene lanseres normalt i desember eller januar. Tabellen viser at de norske bidragene fordeler seg relativt jevnt utover året.

FN lanserer også akutte appeller (flash appeals) i forbindelse med akutte kriser. Også i disse inngår det et antall prosjekter i regi av FN-organisasjoner eller frivillige organisasjoner. Tabell 12 viser antall måneder fra appellen ble lansert, til Norge har finansiert prosjekter under appellen. Det framgår at de fleste tildelingene skjer samme måned eller i løpet av påfølgende måned.

Tabellen viser imidlertid også at det kan ta en del måneder før tildelingen skjer.

Samtlige norske frivillige organisasjoner framhever i intervjuundersøkelsen at departementets saksbehandlingstid er lang. Dette er også oppfatningen til flere av FN-organisasjonene. Norges Røde Kors påpekte for eksempel i intervju at per 6. november 2007 ventet organisasjonen fremdeles på svar fra departementet på søknader på til sammen om lag 90 mill. kroner. Over halvparten av disse søknadene var sendt i første kvartal 2007.

Det varierer i hvor stor grad organisasjonene oppfatter at de får signaler underveis på om de vil få midler eller ikke. Organisasjonene peker i intervju først og fremst på bemannings- og ressursproblemer i departementet som årsaken til det de mener er for lang saksbehandlingstid.

Organisasjonene framhever samtidig at saksbehandlingstiden varierer ut fra type krise. Departementet oppfattes stort sett som raske og fleksible i de akutte humanitære krisene. En evaluering av den norske støtten i forbindelse med jordskjelvet i Pakistan i 2005 viser at det ble

Tabell 10 Saksbehandlingstid for søknader om tilskudd fra frivillige organisasjoner, fordelt på kategorier og kapittelpost 70 og 71, 2004–2007 (N = 136)

	1–50 dager	51–100 dager	101–150 dager	Over 150 dager
Post 70 – Naturkatastrofer	18	0	2	0
Post 71 – Humanitær bistand	35	31	25	25
Totalt	53	31	27	25

Kilde: Prosjekt-/tilskuddsgjennomgangen

Tabell 11 Tidspunkt for tildeling av tilskudd ved FN-appeller til utvalgte land, 2004–2007, prosent

	1. kvartal	2. kvartal	3. kvartal	4. kvartal	Total
Antall tilskudd	36	53	31	43	163
Andel i prosent	22 %	33 %	19 %	26 %	100 %

Kilde: Financial Tracking Service

Tabell 12 Saksbehandlingstid for tildeling av tilskudd til FN-organisasjoner ved akutte kriser på grunnlag av appeller (flash appeals), 2004–2007

Antall måneder	0	1	2	3	4	Over 5
Antall tilskudd	23	50	6	3	3	7

Kilde: Financial Tracking Service

respondert raskt i dette tilfellet.¹⁰¹ I intervjuundersøkelsen blir følgende eksempler på rask responstid ved akutte kriser gitt:

- Leger Uten Grensers Ebola-prosjekt i DR Kongo, der midlene ble utbetalt fra departementet i løpet av noen dager.
- Norsk Folkehjelps aktiviteter i forbindelse med konflikten i Sør-Libanon sommeren 2006.
- Norsk Folkehjelp erfarte også rask og fleksibel saksbehandling da mineryddingspersonell på Sri Lanka ble omdisponert til rent nødhjelpsarbeid i forbindelse med tsunamien i Sørøst-Asia julen 2004.
- Utenriksdepartementet ga i løpet av ett døgn et forpliktende tilsagn da NORWAC tok kontakt i forbindelse med den israelske bombingene av Libanon og Gaza sommeren 2006.
- Redd Barna fikk i forbindelse med tsunamien i Sørøst-Asia 5 mill. kroner fra Utenriksdepartementet i løpet av 2,5 timer.

I intervjuundersøkelsen framkommer det imidlertid også eksempler på lang saksbehandlingstid ved akutte naturkatastrofer, som for eksempel ved flommen i Sudan og Uganda høsten 2007. Per 19. oktober 2007 hadde Kirkens Nødhjelp for eksempel tre søknader til behandling som ikke var besvart. En av disse var søknad om støtte til akutt humanitær innsats for lokalsamfunn som ble rammet av flom i Nord-Kordofan i Sudan. Søknaden er datert 14. august, og tilskuddsbrevet er datert 12. november.¹⁰²

Den norske delegasjonen i Genève opplyser i intervju at det viktigste for organisasjonene når det gjelder finansiering, er forutsigbarhet. Dette er et stort problem for organisasjonene i dag. Ifølge delegasjonen er Norge blant de mer forutsigbare landene. Norge kommuniserer hvor store norske bidrag det planlegges med, men ofte blir det ikke kommunisert når bidragene skal komme. Delegasjonen ser at det kan ta noe tid før endelig beslutning tas, og midler utbetales. Dette skyldes grundig saksbehandling ved delegasjonen og i departementet og krav fra Finansdepartementet. Ifølge delegasjonen er det imidlertid et forbedringspotensial når det gjelder arbeidet og tidspunkt for finansiering av appeller; norske myndigheter kan jobbe noe raskere. Det vises for øvrig til at Norges Røde Kors kan være et forsinkende ledd ved appeller fra Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC).

101) Chr. Michelsen Institute, R 2006: 18: *Review of Norwegian Earthquake Assistance to Pakistan 2005 and 2006.*

102) *Søknad om støtte til humanitær innsats for lokalsamfunn rammet av flom i Nord-Kordofan*, Kirkens Nødhjelp, 14. august 2007. Tilskuddsbrev fra departementet av 12. november 2007 (SDN 1073473).

I intervjuundersøkelsen i Utenriksdepartementet framkommer det at også departementet mener det kan bli raskere til å gi tilsagn om tilskudd. Departementet vil derfor iverksette tiltak i 2008 for å sikre at flere tildelinger kan skje tidlig på året, særlig når det gjelder bidrag til FN. Samtidig blir det pekt på at ønsket om hurtighet må veies opp mot å ivareta en forsvarlig saksbehandling og de politiske signalene som det skal tas hensyn til. Interne prosesser i departementet med hensyn til fordelingsnotatet gjør også at det tar noe tid. Saksbehandler vil blant annet ha behov for å skaffe seg overblikk over søknadene, behovene og de ulike aktørene. Det vises videre til at høringsrundene i departementet, Norad og ved utenriksstasjonene tar tid.

Utenriksdepartementet uttaler i intervju at det til enhver tid må prioritere de søknadene som haster mest, og behandlingen av saker foregår gjennom hele året. Departementet vektlegger betydningen av å kunne tildele midler gjennom hele året fordi dette bidrar til fleksibilitet. Ifølge departementet vil enkelte aktører oppfatte denne finansieringsordningen som uforutsigbar. Departementet understreker overfor organisasjonene at det ser hele året som en helhet, og at ikke alle midler kan gis ikke-øremerket i begynnelsen av året. Ifølge departementet vil det for organisasjonene som regel være bedre med et *kanskje* enn et *nei*. Dessuten kunne organisasjonene i større grad purre på departementet ved sen saksbehandling, særlig når det av spesielle grunner haster.

Departementet opplyser videre i intervju at kvaliteten på søknadene i en del tilfeller er for dårlig, noe som fører til at det må ha en dialog med organisasjonene. Enkelte søknader tar uforholdsmessig mye tid å behandle, for eksempel fordi budsjettene er for generelle. Det kan da være nødvendig å gå noen tidkrevende runder med organisasjonene. Arbeidet for å effektivisere tilskuddsforvaltningen, blant annet gjennom oppdatering av maler og retningslinjer, og dialogen med mottakere for å heve kvaliteten på søknader og budsjetter er derfor viktig for å kunne gi raskere tilskudd.

Utenriksdepartementet uttaler i intervju at det antagelig er mindre problematisk for FN-organisasjonene at midler fordeles gjennom hele året enn for de norske organisasjonene. De norske organisasjonene blir prioritert, fordi de i større grad er avhengig av norske midler. Når det gjelder FN's appeller må departementet vurdere dekningsgraden før man bestemmer seg for å gi

støtte. Appellene finansieres derfor senere på året enn støtte til prosjekter gjennom de norske organisasjonene. Tilskuddene til FNs nødhjelpsfond (CERF) blir imidlertid gitt tidlig på året.

Utfordringer for FN-organisasjonenes og Den internasjonale Røde Kors-komiteens (ICRC) virksomhet som følge av sen finansiering

Intervjuundersøkelsen i ICRC og FN-organisasjonene i Genève og New York viser at mangel på tidlig finansiering er et generelt problem for organisasjonenes humanitære arbeid. Dette blir også påpekt som et problem med den norske finansieringen. Organisasjonene ønsker seg en mer forutsigbar og tidsmessig finansiering av deres humanitære virksomhet fra Norge. I feltundersøkelsene framkommer det eksempler på hvilke konsekvenser sen finansiering av FNs programmer kan ha, noe som omtales nærmere nedenfor.

UNICEF erfarer at det kan gå en del måneder før Norge tildeler midler. I intervju viser UNICEF til at organisasjonen i 2005 mottok 20 mill. kroner i desember til bruk for prosjekter i appellen for 2005, noe som ikke var mulig. UNICEF mener at Norge på slutten av året bør forutsi hvor mye organisasjonene kan forvente å få det påfølgende året, for å sikre den nødvendige forutsigbarheten. UNICEF trekker fram flommen i Uganda i august/september 2007 som et eksempel på sen norsk respons.

Også FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) påpeker i intervju at giverne, inkludert Norge, bør bestrebe mer forutsigbar finansiering og flerårige økonomiske bidrag. OCHA viser til at Norge, selv om det synes som om de norske bidragene kommer stadig tidligere, fortsatt er en av giverne som gir en betydelig del av sine bidrag svært sent på året. Gjennom en konsultativ prosess mellom OCHA og de nordiske landene gis imidlertid enkelte signaler på hvor stort kjernebidrag OCHA kan forvente seg det påfølgende året. OCHA anser derfor Norge som en relativt forutsigbar giver. OCHA understreker at Norge generelt responderer svært raskt på appeller i forbindelse med akutte kriser, ikke minst i forbindelse med høyt profilerte kriser som tsunamien og jordskjelvet i Pakistan.

En utfordring som FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) ser ved de norske bidragene, er prosedyren med at en andel av midlene skal holdes tilbake for å dekke uforutsette kriser. Det er vanskelig for UNCHR å forutse hva den kan

forvente å få fra denne reserven, noe som reduserer forutsigbarheten og kompliserer planleggingen. Selv om Norge er en forutsigbar giver, oppleves det som en utfordring at en stor andel av de norske bidragene kommer sent på året.

Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) understreker at Norge er et av de mest sjenerøse giverlandene til ICRC, men påpeker samtidig at dersom alle hadde fulgt Norges eksempel når det gjelder timing av overføringer, ville dette sette ICRC i en svært vanskelig finansiell situasjon. I begynnelsen av hvert år mottar ICRC en liste fra Norges Røde Kors over alle søknader som er planlagt sendt departementet (på bakgrunn av ICRCs appell). Dette gir ICRC en indikasjon på hva de kan forvente fra Norge, men kan ikke ses som en garanti, noe som vanskeliggjør planleggingen og øker risikoen. Sverige gir derimot allerede i desember informasjon om nivå på finansieringen til appellen (ikke-øremerket). De norske midlene kommer hovedsakelig i to omganger, vanligvis i mai og om høsten. ICRC vet ikke hva årsaken til forsinkelsen er, men mener det skyldes prosjekttilnærmingen i Utenriksdepartementet, som etter ICRCs mening genererer en ekstra administrativ arbeidsmengde både for Norges Røde Kors og departementet. Norge responderer imidlertid raskt når ICRC lanserer sine separate tilleggsappeller, ikke minst i sammenheng med høyt profilerte kriser som tsunamien og jordskjelvet i Pakistan.

Utfordringer for frivillige organisasjoners virksomhet som følge av sen finansiering

Organisasjonene peker i intervjuundersøkelsen i Norge og i feltundersøkelsene på utfordringer som departementets saksbehandlingstid medfører for organisasjonenes virksomhet. Flere av organisasjonene som er intervjuet, viser til at Norge er spesielt sene, og at dersom alle giverne hadde samme praksis, ville organisasjonen komme i en vanskelig økonomisk situasjon. Den Norad-initierte organisasjonsgjennomgangen av Kirkens Nødhjelp peker også på at forsinket finansiering er et problem, og at dette kan få konsekvenser for mottakerne.¹⁰³

Intervjuundersøkelsen viser videre at organisasjonene må bruke av egne reserver og dermed ta en finansiell risiko for å kunne starte prosjektene i påvente av midler. Det varierer imidlertid hvilke muligheter organisasjonene har til dette. Flere av organisasjonene, som for eksempel Flyktning-

103) Norad report 1/2007 Review: *Partnership for a just world. Organisational Performance Review Norwegian Church Aid (NCA)*.

hjelpen og Leger Uten Grenser, har reserver slik at arbeidet kan drives med organisasjonenes egne midler en viss tid. Flyktninghjelpen kan for eksempel gi forhåndstilsagn på 15–20 prosent av prosjektkostnadene, noe som holder de første tre til fire månedene av gjennomføringen. I feltundersøkelsene blir det imidlertid påpekt at det oftest får konsekvenser når det gjelder å sette i gang aktiviteter.

Organisasjonene uttaler også at uforutsigbarheten som den sene finansieringen innebærer, skaper problemer for organisasjonenes planlegging. På besøk i en av leirene i Nord-Uganda, der Flyktninghjelpen driver leirledelse, ble det påpekt at utbetalingen fra Norge først kom et halvt år etter at organisasjonen hadde søkt om midler. Dette ble framhevet som et stort problem for planleggingen, gjennomføringen og kontraktene med de lokalt ansatte.¹⁰⁴

NORWAC viser også til konsekvenser for planleggingen. Organisasjonen vet først i mai/juni om den får de midlene den har søkt om. Dersom organisasjonen får betydelig mindre midler enn det de har søkt om, må man gå gjennom prosjektportefølje og budsjett på nytt. Dette medfører en del ekstraarbeid og forsinkelser for NORWAC og de palestinske samarbeidspartnerne.

Også ved prosjektbesøk på Flyktninghjelpens yrkesopplæring av internt fordrevne i Nord-Uganda (Youth Education Pack) ble det påpekt at sen finansiering fra departementet har vært et problem.¹⁰⁵ Den sene finansieringen førte blant annet til at det gikk en tid før de ansatte kom i arbeid, noe som gikk ut over motivasjonen. Det var gitt muntlige løfter om tilsagn, men det tok tid før midlene kom.

Forsinkelser og endringer i prosjekter og humanitære operasjoner som følge av sen finansiering

Som omtalt ovenfor viser organisasjonene til utfordringer knyttet til planlegging, økte kostnader og uforutsigbarhet. I både intervju- og feltundersøkelsene framkommer det tilfeller av prosjekter som har blitt forsinket eller har dårligere måloppnåelse som følge av sen finansiering.

Flyktninghjelpen viser for eksempel i intervju til at støtten til organisasjonens arbeid i DR Kongo i 2007 (25 mill. kroner) kom sent på året i 2007.

104) Prosjektbesøk Camp Management, Flyktninghjelpen, Pabbo. Prosjektnummer UGA 1073098.

105) Prosjektnummer UGA 1073282.

Her ble det søkt om midler 31. januar og tilskuddsbrevet er datert 13. september.¹⁰⁶ Selv om det var en dialog med departementet underveis om prioriteringer og størrelse på tilskuddet, mener Flyktninghjelpen at sen finansiering førte til at leveransen til flyktningene ble mindre enn hva en tidligere tildeling kunne bidratt til.

I feltundersøkelsen viser CARE i Gulu i Uganda til to prosjekter der de har erfart forsinkelser i finansieringen:

- Prosjektet *Empowerment of women for durable Peace and Reconciliation in Northern Uganda* er ifølge organisasjonen forsinket på grunn av sen finansiering fra departementet. Det opplyses at det vil være vanskelig å gjennomføre prosjektet som opprinnelig planlagt på grunn av dette. Søknaden til departementet er datert 11. juni, og tilskuddsbrevet kom 11. desember. Det vil kunne bli søkt om utvidelse av prosjektet (uten ekstra støtte) på grunn av forsinkelser i gjennomføringen, blant annet grunnet vanskeligheter med rekruttering av personell. Det ble påpekt at forsinket utbetaling er en utfordring for prosjektet.
- For et prosjekt om støtte til *bekjempelse av kjønnsbasert og seksuell vold* ble det fra CARE Uganda søkt om midler i oktober 2007, og per 13. februar 2008 hadde organisasjonen ikke mottatt svar på søknaden.¹⁰⁷ Prosjektoppstart skulle vært i januar, men prosjektet er ikke påbegynt. Prosjektet blir som følge av dette ikke 12 måneder som planlagt, men en del kortere. Prosjektsøknaden av 15. november viser at det før søknad ble sendt, har vært kommunikasjon mellom CARE og departementet om prosjektet.

I Nord-Uganda har Flyktninghjelpen et prosjekt som retter seg mot matsikkerhet. Dette omfatter blant annet opplæring og støtte til internt fordrevne i jordbruk og inntektsbringende aktiviteter. Blant aktivitetene er utdeling av frø. Søknaden fra Flyktninghjelpen til Utenriksdepartementet om støtte til prosjektet er datert 19. januar 2007. Departementets tilskuddsbrev er sendt 25. juni. Flyktninghjelpen i Nord-Uganda påpeker ved prosjektbesøk at på grunn av dette fikk ikke prosjektet kjøpt inn frø som planlagt. Konsekvensen av dette var at man ikke fikk sådd tidnok og dermed ikke fikk utnyttet den andre

106) Søknad om støtte til Flyktninghjelpens aktiviteter innenfor utdanning, hus- og skolebygging, og informasjon, rådgivning og juridisk bistand (ICLA) i Den demokratiske republikken Kongo i 2007, 31. januar 2007. Utenriksdepartementets tilskuddsbrev av 13. september 2007 (ZAR 1073104).

107) Søknad om støtte til bekjempelse mot kjønnsbasert vold i Nord-Uganda, CARE, 15. november 2007.

jordbruks sesongen. Flyktninghjelpen understreker at måloppnåelsen er avhengig av at finansieringen kommer tidsnok, slik at frø kan kjøpes inn i rett tid. I feltundersøkelsen i Uganda ble det for øvrig vist til at frø ofte kommer for sent til Verdens matvareprogram (WFP) i Gulu, på grunn av sen finansiering, men også fordi organisasjonene bruker lang tid generelt.

For flere humanitære operasjoner i Sudan er organisasjonene avhengige av å gjennomføre aktivitetene i den tørre perioden. I regntiden blir for eksempel veiene vanskelig framkommelige, og byggevirksomheten stopper opp. Flere av FN-organisasjonene og de frivillige organisasjonene i Sudan peker på at de er avhengige av at midlene gis til rett tid i forhold til den tørre perioden på året. Det blir pekt på at det er et generelt problem at midlene ikke kommer tidlig nok. Dette gjelder midler fra både giverland og fra FNs landfond (CHF) i Sudan (se kapittel 5.1.5 for nærmere omtale av CHF). Det blir i feltundersøkelsene vist til eksempler der den humanitære innsatsen har blitt dyrere fordi finansieringen har kommet for sent i forhold til regntiden i Sudan.

Flere av organisasjonene peker i intervju på at givernes budsjettssykluser og organisasjonenes programsykluser ikke samsvarer med behovene i Sør-Sudan. Det framkommer i feltundersøkelsen at finansieringen bør knyttes til de humanitære behovene, jf. prinsippene for godt humanitært giverskap. Ifølge organisasjonen gjør EU (ECHO) og USA (USAID) dette i større grad enn Norge. Det norske systemet og budsjettssyklusen med ettårige tilskudd begrenser effektiviteten i innsatsen. Økonomiske bidrag til utdanning bør for eksempel kunne følge skoleåret, og bidrag til landbruk bør følge landbruksåret. Det er mottakerne man må tenke på, og hva som kommer de mest til gode.

5.1.4 Ettårige finansieringsrammer

Ifølge OECD-DACs fagfelleevaluering av norsk bistand fra 2005 bør Norge, gitt Norges store bidrag til humanitære aktiviteter, sette seg som mål å forbedre åpenheten knyttet til beslutninger om finansiering, og forbedre forutsigbarheten i langsiktig finansiering av vedvarende kriser. Det anbefales større grad av fleksibilitet i bruken av en slik langsiktig finansiering.¹⁰⁸

Tildeling av tilskudd under kapittel 163 gis for 12 måneder fra tilsagnsdato. Tildelingene har form av engangsstøtte til aktuelle prosjekter og organi-

sjasjoner, noe som departementet understreker i tilskuddsbrevene. Mange av de humanitære prosjektene pågår imidlertid over flere år med støtte fra Norge. Dette gjelder særlig de vedvarende krisene. I disse tilfellene må organisasjonene hvert år fremme søknad og avlegge sluttrapport til departementet etter endt tilskuddsperiode.

Det framkommer i feltundersøkelsen og i intervjuene blant norske organisasjoner og blant FN-organisasjonene at kortsiktige finansieringsmekanismer oppleves som et generelt problem, noe som også påpekes i organisasjonsgjennomgangene av Kirkens Nødhjelp og Flyktninghjelpen fra 2007.¹⁰⁹ Det framkommer at den kortsiktige finansieringen innebærer en rekke utfordringer for organisasjonenes arbeid, utfordringer som kan knyttes direkte til den norske finansieringen:

- Planleggingen blir kortsiktig, og det blir vanskelig å ta hensyn til langsiktighet og bærekraft.
- Ettårige rammer innebærer redusert handlingsrom og forutsigbarhet.
- Det er problematisk når det gjelder rapportering på overordnede mål og effekter av prosjektet til departementet. Det uttales at det er begrenset hvor mye som kan gjennomføres i løpet av ett år, og følgelig kan det være vanskelig å vise til resultater etter bare ett år.
- Ettårige rammer kan gjøre det vanskelig å få kontrakter med lokalt ansatte. For organisasjonene er det viktig å sikre seg personell som kan arbeide med prosjektene over flere år, slik at den faglige kompetansen og kontinuiteten sikres.
- Organisasjonene legger ned mye tid og ressurser i å utforme årlige søknader og årlige sluttrapporter. Disse ressursene kunne i større grad blitt benyttet til faglig virksomhet, oppfølging og rapportering.

Ovenfor ble det vist at organisasjonene opplever utfordringer knyttet til departementets saksbehandlingstid. I feltundersøkelsene ble det pekt på at utfordringene knyttet til ettårige rammer, forsterkes av at saksbehandlingstiden i mange tilfeller er lang, og at ulike givere har ulike budsjettssykluser. Uforutsigbarheten knyttet til om man får midler neste år, forsterkes av at man ikke vet når midlene kommer. Det ble opplyst at dette gjør at man økonomisk sett hele tiden er på etterskudd og må låne midler fra egne programmer. Organi-

109) Norad report 1/2007 *Review: Partnership for a just world. Organisational Performance Review Norwegian Church Aid (NCA)*. Norad report 2/2007 *Review: Durable Management for Durable Solutions. Organisational Performance Review Norwegian Refugee Council (NRC)*.

108) OECD (2005): *DAC Peer Review Norway*.

sasjonen bruker da i prinsippet penger som de ikke vet sikkert om de faktisk får.

I intervju med organisasjonene framgår det at utfordringene når det gjelder ettårige tilskudd, særlig knytter seg til spørsmålet om bærekraft og langsiktighet. CARE uttrykker for eksempel i intervju at det kan stilles spørsmål om den humanitære bistanden blir bærekraftig med dagens ettårige finansieringsmodell. Ifølge CARE er mange kriser av en slik karakter at ettårige prosjekter ikke er hensiktsmessige. I evalueringer blir det vist til at det kortsiktige fokuset i humanitær finansiering gjør det vanskelig å ivareta mer langsiktig hensyn i den humanitære bistanden.¹¹⁰

Feltundersøkelsen og prosjektgjennomgangen avdekker at mange av de støttede prosjektene går over lengre tid enn ett år, noe også organisasjonene bekrefter i intervju. De vedvarende krisene

i Det palestinske området, Sudan og Uganda er slike tilfeller. Norge har for eksempel gjennom flere år støttet to sykehus i Jerusalem, og det ble under prosjektbesøk uttalt at flerårig støtte ville gi en mer forutsigbar drift og en lengre planleggingshorisont.

Sett i lys av de utfordringene de intervjuede organisasjonene ser når det gjelder ettårig finansiering, hadde det fra deres ståsted vært ønskelig at prosjekter fikk humanitær støtte for mer enn ett år av gangen (se tekstboks 9).

Både ambassaden i Uganda og Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området sier i intervju at ettårige tilskudd representerer en utfordring for organisasjonene. Ifølge ambassaden ville flerårige humanitære tilskudd for de største frivillige organisasjonene og FN-organisasjonene kunne bidra til større fleksibilitet og for-

Tekstboks 9 Enkelte organisasjoners forslag til alternative finansieringsformer

Norsk Folkehjelp understreker i intervju at det hadde vært en fordel om Utenriksdepartementet kunne gitt flerårige rammebevilgninger etter nederlandsk modell der det gis for fire år av gangen. Søknader til nye prosjekter kvalitetssikres nøye, men når søknadene først er innvilget, gis Norsk Folkehjelp frihet under ansvar i de fire årene. På bakgrunn av det lange og gode tillitsforholdet organisasjonen har til det norske Utenriksdepartementet mener Norsk Folkehjelp at flerårige rammer burde være uproblematisk, ikke minst i de landene hvor organisasjonen har drevet prosjekter i flere år.

Redd Barna framhever i intervju at man burde vurdere å innføre et formelt prekvalifiseringssystem for humanitære bistandsorganisasjoner. Også Flyktninghjelpen poengterer i intervju at departementet bør vurdere å innføre et slikt system for humanitære bistandsorganisasjoner, noe lignende en ISO-sertifisering som garanterer at den enkelte organisasjon har alle systemer og rutiner på plass for å levere kvalitetsmessig god bistand, regnskapsføring, rapportering osv. Sett i lys av den betydelige tilliten Utenriksdepartementet i dag viser Flyktninghjelpen gjennom sine årlige tildelinger til organisasjonen, burde det også være rom for et mer fleksibelt system, der kontrollen i større grad burde bestå i stikkprøver og eksterne evalueringer, framhever Flyktninghjelpen.

I intervju understreker CARE at et eget norsk nødhjelpsfond, tildelt som ramme til hver enkelt norsk organisasjon, på lik linje med en samarbeidsavtale med Norad, ville løse organisasjonens utfordringer knyttet til planlegging og bemanning, og sikre mer langsiktige strategier for gjennomføring av programvirksomheten. CARE ønsker seg derfor en rammeavtale hvor det spesifiseres hva som er satsningsområder innenfor hvert enkelt tema og land. Ut fra dette kan CARE og andre tilpasse sin innsats og rapportere om bruken i etterkant. CARE er opptatt av at den økte forutsigbarheten som et slikt fond vil bidra til, ikke må gå på bekostning av fleksibiliteten som ligger i den norske modellen.

NORWAC hevder i intervju at en mer langsiktig finansieringsgaranti kunne være en fordel, for eksempel i områder der organisasjonen driver mer langsiktig kapasitetsbygging. Hvis departementet for eksempel kunne forpliktet seg til en strategisk satsning på Makassed Hospital i Jerusalem for de neste tre årene, hadde det vært en betydelig fordel for NORWAC, ettersom man da kunne begynt å tenke noe mer visjonært og langsiktig. NORWAC er i dialog med departementet om dette. I et lengre tidsperspektiv savner imidlertid NORWAC en felles forståelse mellom organisasjonen og departementet om at helse er et strategisk satsningsområde i Det palestinske området. Generelt kunne derfor NORWAC ønske seg en form for intensjons-/rammeavtale der partene klargjør sine satsningsområder i Det palestinske området de nærmeste årene.

110) UK National Audit Office (2002): *Responding to Humanitarian Emergencies*. Report by the Comptroller and Auditor General. 2002–2003, Session 5. November 2003.

utsigbarhet. Dette synet støttes også i utredningen *Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklings samarbeidet* der det understrekes at flerårige tilskudd ville bedret mulighetene for kapasitetsoppbygging i organisasjonene og forberedelser til nye kriser.¹¹¹

Ambassaden i Uganda peker på at ettårige tilskudd er spesielt uhensiktsmessig for organisasjonene når det gjelder rekruttering av personell, fordi rekrutteringsprosesser er tidkrevende og vil kunne forsinke iverksettingen av prosjekter. Flerårige tilskudd vil videre kunne medføre mindre administrasjon i form av søknadsbehandling, både for departementet og utenriksstasjonene, og i stedet frigjøre flere ressurser til stikkprøver, kontroll og evalueringer av prosjekter. Flerårige tilskudd ville ha gjort det mulig både for ambassaden og departementet å ha større fokus på kvaliteten i prosjektene. Videre ville flerårige bevilgninger kunne gi bedre forutsetninger for å rapportere om og vurdere langsiktige effekter når prosjektene er ferdige. Innenfor langsiktig bistand til Uganda er det inngått femårige avtaler med enkelte organisasjoner. Noe tilsvarende kan også vurderes for enkelte humanitære prosjekter, spesielt de som går over flere år. Flerårige tilskudd vil i slike tilfeller skape en mer effektiv bruk av ressurser, hevder ambassaden.

Når det gjelder de ettårige rammene for finansiering, viser departementet i intervju til at dette er besluttet av Stortinget. For departementet er det helt avgjørende å ha fleksibilitet til å møte skiftende politiske prioriteringer og humanitære behov. Derfor mener departementet at ettårig finansiering er mest hensiktsmessig, selv om man ser at det skaper utfordringer for tilskuddsmottakerne. Departementet ser at ettårige tilskudd kan by på utfordringer for organisasjonene når det gjelder kontantstrømmen i den forstand at pengene kan komme senere det neste året, og organisasjonen må holde de planlagte aktivitetene gående over en lengre tidsperiode enn opprinnelig planlagt. Det kan også være problematisk for organisasjonene når det gjelder å inngå lokale kontrakter over flere år når flerårig finansiering ikke er garantert.

Departementet stiller seg imidlertid tvilende til om en flerårig finansiering er mer kostnadseffektiv. Erfaringsmessig er det ikke nødvendigvis arbeidsbesparende å operere med rammeavtaler siden årlig oppfølging underveis uansett vil være

nødvendig. Dersom humanitære midler ble gitt over flere år, måtte prosjektene uansett ha blitt fulgt opp underveis. Departementet mener videre at ettårige rammer gir større grad av styring og kontroll med midlene.

Mange av prosjektene som får støtte over kapittel 163, har ifølge departementet et flerårig perspektiv og får støtte over flere år. Departementet mener at organisasjonene har den graden av forutsigbarhet som er mulig i vedvarende kriser, og har inntrykk av at organisasjonene verdsetter den fleksibiliteten som ligger i dagens ordning. Erfaringen har vist at ingen humanitære prosjekter som har gått godt, har blitt stanset som følge av ettårige tilskudd.

Departementet opplyser imidlertid i intervju at alternative modeller for tilskuddsforvaltningen vurderes i forbindelse med arbeidet med en humanitær strategi. Som en del av dette vurderes det å prøve ut flerårige tilsagn til enkelte organisasjoner innenfor enkelte tematiske satsningsområder, med forbehold om Stortingets samtykke. For øvrig understreker departementet at dagens forvaltningsregime løpende diskuteres.

I brev av 8. august 2008 viser departementet dessuten til at en sentral begrunnelse for endringen av bidragsstrukturen innen den norske humanitære bistanden, ved at en betydelig del kanaliseres ikke øremerket gjennom FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond, er å øke forutsigbarhetene av den samlede internasjonale humanitære finansieringen.

5.1.5 Finansiering av humanitær bistand gjennom fond (FNs nødhjelpsfond og landfond)

Nye finansieringsmekanismer har blitt utviklet for å bidra til å løse problemene ved finansiering knyttet til ulik fordeling mellom de humanitære krisene og mellom sektorer i krisene, giverkoordinering, for sen finansiering og ressurskrevende rapporteringskrav.¹¹² De nye mekanismene er først og fremst ulike fond der giverne går sammen om finansieringen. To av disse omtales her: FNs nødhjelpsfond (CERF) og humanitære landfond (common humanitarian funds – CHF).

Departementet viser i intervju til at det er et politisk valg å benytte mange kanaler for den humanitære bistanden, og at dette sikrer at de ulike behovene i større grad blir dekket. Ifølge departementet er det betydelig å spare på administrasjon for departementet når fond benyttes som kanal.

111) *Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklings samarbeidet*. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet (2006).

112) FN/OCHA: *Humanitarian Appeal 2008*.

Videre påpekes det at CERF og humanitære landfond bidrar til å fremme koordinering.

FNs nødhjelpsfond (CERF)

For å sørge for raskere hjelp og sikrere finansiering av nødhjelp ved humanitære kriser, også finansiering til såkalte glemte kriser, ble et nytt nødhjelpsfond (Central Emergency Relief Fund – CERF) opprettet av FN i 2005.¹¹³ CERF er ment å komplementere, ikke erstatte, eksisterende finansieringsmekanismer slik som FNs konsoliderte appeller. CERF skal bidra med startkapital i den første kritiske fasen av humanitære operasjoner, og finansiere livreddende innsats som ikke ennå er dekket av andre givere, informerer FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) i intervju.

Som ledd i de internasjonale humanitære reformbestrebelsene er det et sentralt mål for norske myndigheter å støtte opp om CERF for å sikre en raskere og bedre fordelt humanitær bistand.¹¹⁴ Utenriksdepartementet viser i intervju til at Norges bidrag til fondet i stor grad er motivert ut fra et ønske om å sikre at glemte kriser får tilstrekkelig oppmerksomhet fra det internasjonale samfunnet. Norge var i 2007 nest største giver til CERF med om lag 350 mill. kroner. Tabell 13 viser de ti største mottakerlandene av midler fra CERF.

I en ekstern foreløpig gjennomgang av CERF initiert av FNs kontor for koordinering av huma-

nitær innsats (OCHA), framkommer det at FN-organisasjonene i det store og hele er tilfredse med fondet som en rask, pålitelig og effektiv mekanisme for å kunne respondere på humanitære kriser til rett tid. Dette gjelder både på globalt nivå og i felt. Gjennomgangen viser videre at også de frivillige organisasjonene setter pris på fondet, i den grad de har mottatt midler fra det. Også giverne ser på CERF som en nyttig mekanisme for finansiering av humanitær bistand, men gjennomgangen indikerer samtidig at framtidig støtte til fondet til en viss grad vil avhenge av hvilke konkrete resultater man oppnår gjennom bruk av CERF.¹¹⁵ Utenriksdepartementet bekrefter i intervju at CERF på mange måter fungerer godt, og viser til at fondet blant annet har bidratt til å sikre rask finansiering ved akutte kriser, og at glemte kriser også får finansiering.

Den nevnte gjennomgangen, intervjuer og feltstudier viser imidlertid at det også er flere utfordringer knyttet til bruken av CERF. I det følgende presenteres de viktigste av disse utfordringene.

Økte transaksjonskostnader: Som nevnt påpeker Utenriksdepartementet at det kan spare administrasjonsutgifter når fond benyttes som kanal. Den foreløpige gjennomgangen av CERF bekrefter at flere av giverne deler dette synet, spesielt de som har begrenset kapasitet til å forvalte humanitær bistand på bilateral basis. Samtidig viser gjennomgangen at flere av aktørene har inntrykk av at transaksjonskostnadene for FN-systemet, både

Tabell 13 Land som mottok midler fra CERF i 2007, i mill. norske kroner

Land	Kroner
DR Kongo	265,7
Bangladesh	135,1
Sudan	129,0
Somalia	79,4
Uganda	65,8
Etiopia	62,7
Mosambik	61,7
Zimbabwe	60,7
Nord-Korea	56,2
Sri Lanka	55,2

Kilde: Utenriksdepartementet

113) Det nye fondet var en oppgradering av det eksisterende nødhjelpsfondet som hadde eksistert siden 1991. CERF er langt større enn det tidligere fondet, og mesteparten av midlene vil være i form av tilskudd.

114) St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2005–2007 og intervjuer med Utenriksdepartementet og delegasjonene i Genève og New York.

115) *Central Emergency Response Fund: Interim Review*, Sheila Dohoo Faure and Max Glaser, 19. September 2007, s. 23 og 56.

OCHA og de enkelte FN-organisasjonene, kan ha økt.¹¹⁶ Dette bekreftes av UNICEF som i intervju viser til at ett av formålene med å etablere CERF faktisk var å redusere transaksjonskostnadene i sin helhet. UNICEF stiller i intervju spørsmål om dette har blitt oppnådd, eller om kostnadene har blitt overført fra giverne til FN-organisasjonene og/eller deres partnere som gjennomfører aktivitetene. Selv om fondet er et godt verktøy for å styrke partnersamarbeidet, har det samtidig blitt nødvendig med en stor organisasjon for å forvalte systemet. Etter UNICEFs syn bør derfor de totale transaksjonskostnadene som er forbundet med CERF, studeres nærmere. Også UNHCR bekrefter i intervju at deres transaksjonskostnader har økt som følge av CERF.

Redusert direkte finansiering: Et annet aspekt ved opprettelsen av CERF og andre tilsvarende fond er, ifølge UNICEF, at den direkte finansieringen av organisasjonen har blitt redusert. Dette er i strid med formålet med CERF som er å komplementere, ikke erstatte, eksisterende humanitære finansieringsmekanismer. Dette bekreftes av UNHCR i intervju. Organisasjonen har inntrykk av at en betydelig andel av tilskuddene som tidligere ble kanalisert direkte til organisasjonen, nå går til CERF og tilsvarende fond. Budsjettene til UNHCR har riktignok økt de senere årene, men ikke i samme grad som CERF, og ikke i samsvar med behovene. Blant de frivillige organisasjonene viser Redd Barna i intervju til at giverlandene i en del tilfeller gir midler til CERF i stedet for å gi midlene direkte til dem. Organisasjonen har opplevd at den britiske bistandsmyndigheten (DFID) har avslått en søknad med henvisning til at de aktuelle budsjettmidlene allerede var bevilget til CERF. Også i den foreløpige gjennomgangen av CERF framkommer det at frivillige organisasjoner blir henvist til CERF når de har søkt om finansiering direkte fra givere.¹¹⁷

Ingen direkte adgang for de frivillige organisasjonene: Flere frivillige organisasjoner har uttrykt bekymring både over at de ikke har direkte tilgang til CERF, og at de mangler systematisk informasjon om utbetalinger fra fondet. Dette framgår av CERF-gjennomgangen.¹¹⁸ Også Redd Barna påpeker at det er problematisk at de frivillige organisasjonene ikke kan få midler direkte fra fondet når det er de som i mange tilfeller skal

gjøre den faktiske jobben i felt. Slik det er i dag, må de eventuelt få CERF-midler *gjennom* FN-organisasjonene, noe som både er tidkrevende og uforutsigbart. Både UNICEF og CARE bekrefter i intervju at dette er en utfordring.

OCHA, som er ansvarlig for å forvalte fondet, påpeker på sin side at det aldri er tilstrekkelig finansiering til å dekke alle humanitære behov globalt, og når det gjelder CERF spesielt, er OCHA i økende grad bekymret for om man klarer å opprettholde nåværende nivå på finansieringen. En annen utfordring har vært at de fleste giverne, i hvert fall tidligere, ønsket å kontrollere bidragene sine, noe som også har ført til misnøye med CERF blant FN-organisasjonene. Det har derfor vært vanskelig for OCHA å prioritere mellom forskjellige kriser i forbindelse med utbetalinger fra fondet, opplyser organisasjonen i intervju.

Utenriksdepartementet bekrefter i intervju at det er et forbedringspotensial på en rekke områder knyttet til CERF, men påpeker samtidig at det arbeides med dette i ulike fora. Sentrale spørsmål i denne forbindelse er hvordan allokeringsprosessene kan forbedres og beslutningsprosessene strømlinjeformes, samtidig med at nødvendige kontroll- og rapporteringskrav ivaretas, og i hvilken grad frivillige organisasjoner involveres.

Det humanitære landfondet i Sudan (Common Humanitarian Fund – CHF)

CERF suppleres blant annet av humanitære landfond som CHF. CHF er ment å styrke den humanitære koordinatorens muligheter til å styre midler dit det er mest kritiske behov, til å motta bidrag fra giverne, og til å kunne yte rask respons ved uforutsette behov. Denne finansieringsmekanismen brukes i Sudan og i Den demokratiske republikken Kongo.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at FNs Work Plan (appell) og CHF er de viktigste virkemidlene for en helhetlig og koordinert strategisk innsats i Sudan (omtales nærmere i 5.2.4). I 2007 støttet Norge fondet med 105 mill. kroner. En egen evaluering av CHF, initiert av OCHA, konkluderer også med at fondet har hatt en positiv effekt i Sudan. Det vises i denne forbindelse blant annet til at fondet har styrket den humanitære koordinatorens rolle, at det har støttet opp under koordineringen, og at det har bidratt til å dekke

116) *Central Emergency Response Fund: Interim Review*, Sheila Dohoo Faure and Max Glaser, 19. September 2007, s. 22–23.

117) *Central Emergency Response Fund: Interim Review*, Sheila Dohoo Faure and Max Glaser, 19. September 2007, s. 22.

118) *Central Emergency Response Fund: Interim Review*, Sheila Dohoo Faure and Max Glaser, 19. September 2007, s. 35–36.

de humanitære behovene både når det gjelder sektor, geografi og tidspunkt for bistanden.¹¹⁹

Undersøkelsen viser imidlertid at det fremdeles er enkelte utfordringer knyttet til CHF. Den norske ambassaden i Sudan opplyser at en av disse er at det ikke er skapt mekanismer som gjør at midler kan utløses hurtig og effektivt for å respondere på kriser. Dette ble tydelig i forbindelse med flommen i Sudan. Det framkommer i feltundersøkelsen at en del av midlene fra CHF kommer for sent til FN-organisasjonene, og det blir vist at dette skyldes forsinkelser i saksbehandling. De humanitære organisasjoner som opererer i Sudan er avhengig av at midlene kommer til rett tid, det vil si i den tørre perioden på året. Det er i denne perioden man har mulighet for transport og bygging. Videre påpekes det at FNs utviklingsprogram (UNDP), som har det tekniske og administrative ansvaret for forvaltningen av CHF, har hatt problemer med å utbetale midler raskt fordi UNDP i utgangspunktet ikke hadde et apparat for å utbetale midler til humanitære prosjekter. Dette skapte mye frustrasjon, spesielt hos de frivillige organisasjonene. Det vises til at denne prosessen imidlertid etter hvert har blitt mer strømlinjeformet. Ovennevnte evaluering bekrefter at UNDPs apparat for å gi støtte til frivillige organisasjoner i en humanitær kontekst ennå ikke er godt nok, selv om UNDP har gjort det den kan for å tilpasse sine kontraktsbetingelser. Det anbefales derfor at OCHA inntar en mer aktiv rolle i forvaltningen av fondet.¹²⁰

Et annet problematisk aspekt ved CHF er at UNDPs administrasjonskostnader er høye, samtidig som de gjennomførende frivillige organisasjonene ikke får dekket sine administrative kostnader. Den norske ambassaden i Sudan opplyser at dette har medført at de norske frivillige organisasjonene har hatt vanskelig for å påta seg oppgaver og prosjekter for FN. Evalueringen viser også at en av de vanlige innvendingene mot sektorleiderne i Sudan er at en stor del av midlene de mottar fra CHF, faktisk blir brukt til å støtte driften til landkontoret framfor å dekke prosjekt-kostnader. I evalueringen ser man dette i sammenheng med mangel på oversikt og transparens når det gjelder hvor stor andel av midlene som går direkte til prosjekter, og hvor mye som går til indirekte kostnader som for eksempel drift.

119) OCHA (2007): *Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan*, Barnaby Willitts-King / Tasneem Mowjee (Development Initiatives) / Jane Barham.

120) OCHA (2007): *Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan*, Barnaby Willitts-King / Tasneem Mowjee (Development Initiatives) / Jane Barham, s. 3.

Evalueringen etterlyser derfor en nærmere avklaring av hva som er FNs ”value added” med hensyn til forvaltningen av CHF.¹²¹

Den norske ambassaden i Sudan påpeker i intervju at CHF, til tross for svakhetene, fungerer stadig bedre. Blant annet er de frivillige organisasjonenes mulighet for tilgang til penger fra fondet blitt betydelig bedret. FN har ifølge ambassaden i større grad innsett at man er avhengig av disse organisasjonene for å løse utfordringene i Sudan.

5.2 Koordinering av den humanitære bistanden

Koordinering er en del av måloppnåelsen i den humanitære bistanden og inngår som en viktig del i en effektiv humanitær bistand. Målet med koordinering er blant annet å sikre en mest mulig helhetlig respons ved humanitære kriser. Gjennom koordinering oppnår man en jevnere fordeling av bistanden, samtidig som man reduserer risikoen for duplisering av innsatsen. Videre bidrar koordinering til en mer kostnadseffektiv innsats ved at ansvarsfordelingen mellom de forskjellige humanitære aktørene blir tydeligere. Dermed kan man også dekke flere humanitære behov. Det er et sentralt mål for norske myndigheter å styrke FNs mulighet og evne til å koordinere innsatsen i humanitære kriser. Derfor bidrar Norge til FNs innsats og koordinerende rolle på det humanitære området.

5.2.1 FN-reform og OCHAs rolle

Innenfor FN har FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) en sentral rolle når det gjelder koordinering, og fra norsk side har man støttet OCHAs innsats for mer effektiv og bedre koordinert internasjonal humanitær bistand. Utenriksdepartementet viser i intervju til at Norge har bidratt til en rekke tiltak for å forbedre dette systemet. Det vises til at departementet forutsetter at de norske frivillige organisasjonene koordinerer sine aktiviteter i felt med andre humanitære aktører.

Samtidig som FN anses å være helt sentral med hensyn til å oppnå en bedre koordinering av den internasjonale humanitære bistanden, viser intervju- og feltundersøkelsene at det er flere av de frivillige organisasjonene som påpeker at FN-systemet ofte oppleves som tungrodd og byråkratisk på det humanitære området.

121) OCHA (2007): *Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan*, Barnaby Willitts-King / Tasneem Mowjee (Development Initiatives) / Jane Barham, desember 2007, s. 14.

FN har de siste årene innledet en prosess med sikte på å reformere det internasjonale humanitære apparatet. Dette er gjort som svar på utfordringer knyttet til koordinering, og delvis på bakgrunn av erfaringene med den internasjonale innsatsen i forbindelse med den humanitære krisen i Darfur og flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Arbeidet ledes av OCHA, og sentrale tiltak er:

- å styrke den humanitære koordinatorens rolle
- å sikre en mer forutsigbar finansiering
- å sikre hurtigere respons og bedre koordinering i felt gjennom den såkalte sektortilnærmingen (cluster approach)
- å styrke partnerskap med frivillige organisasjoner og andre eksterne aktører

Generelle utfordringer for OCHA og Norges bidrag

Den norske FN-delegasjonen i New York påpeker i intervju at OCHA er en relativt liten enhet. Ifølge delegasjonen er det en utfordring for organisasjonen at den er prisgitt kortsiktig finansiering fra giverne. Konsekvensen av dette er manglende forutsigbarhet som blant annet gir seg utslag i at mange ansatte bare har kontrakter for ett år. Ressurssituasjonen i OCHA er derfor vanskelig, og dette påvirker mulighetene til å utøve rollen som koordinator på en hensiktsmessig måte. Mye tid går med til å samle penger til driften, og OCHA er, slik delegasjonen ser det, i for stor grad prisgitt de store bidragsyterne.

Utenriksdepartementet viser i intervju til at OCHA fungerer relativt godt, men påpeker samtidig at FN/OCHA som koordinerende organ må bli bedre, spesielt i felt. Den humanitære reformprosessen må derfor fortsette. Her har store og aktive givere som Norge en sentral rolle, ifølge departementet.

OCHA på sin side påpeker i intervju at Norge er en av de største finansielle bidragsyterne til sektorene (clusterne). Dette ser man i direkte sammenheng med den generelle politiske og økonomiske støtten som norske myndigheter gir til den humanitære reformprosessen. I tillegg opplever OCHA at kontoret får verdifulle tilbakemeldinger og innspill fra Norge, både direkte og gjennom gruppen av nordiske land, på hvordan OCHA kan forbedre forskjellige aspekter ved sektortilnærmingen.

Når det gjelder koordinering av finansieringen spesielt, viser OCHA til at databasen Financial

Tracking Service (FTS)¹²² er et sentralt verktøy for kontinuerlig overvåking av graden av samsvar mellom humanitære behov og utbetalte midler i forbindelse med de forskjellige krisene. Ifølge OCHA har norske myndigheter hittil vært relativt flinke til å rapportere om norske utbetalinger til humanitær bistand til FTS.

OCHA ønsker imidlertid at Norge inntar en mer aktiv rolle på enkelte områder. For det første ønsker OCHA at Norge i større grad bidrar til å få innlemmet de frivillige organisasjonenes aktiviteter i de konsoliderte appellene. I dag blir mange av disse aktivitetene planlagt, finansiert og gjennomført utenfor rammene av appellene. OCHA mener at jo mer disse aktivitetene blir inkludert i appellene, jo bedre vil koordineringen av de ulike aktivitetene bli. FN og det øvrige humanitære miljøet vil få bedre overblikk over hvem som gjør hva og hvor.

For det andre ønsker OCHA en mer aktiv rolle fra norsk side når det gjelder å forbedre giverkoordineringen i forbindelse med finansieringen av appellene. I tillegg til problemene med at FN får for lite midler for sent, er det også utfordringer knyttet til ubalanser innenfor og mellom appeller med hensyn til over- og underfinansiering eller tidspunkt for utbetalinger. Bedre koordinering med hensyn til hvem som skal finansiere hva, hvor og når vil ifølge OCHA gi en bedre balanse.¹²³

Utenriksdepartementet bekrefter i intervjuundersøkelsen at giverkoordinering er vanskelig og kunne vært bedre. Ifølge departementet bidrar imidlertid Norge til å forbedre denne på forskjellige måter. Man bidrar fra norsk side gjennom finansieringsmekanismer som har som viktig delmål å fremme koordinering, for eksempel CERF og landfondene (se kapittel 5.1.5), og gjennom støtten til sektortilnærmingen (se kapittel 5.2.3). Videre viser departementet i brev av 8. august til at Norge i vel så stor grad bidrar gjennom det humanitærpolitiske engasjementet innenfor FN, i ulike giverlandsgrupper og gjennom særskilte initiativer.

122) FTS, som administreres av OCHA, er en global database som fortløpende registrerer all internasjonal humanitær bistand som rapporteres inn til OCHA. Dette inkluderer også bistand til frivillige organisasjoner og Røde Kors-/Røde Halvmåne-bevegelsen, bilateral bistand, varer og tjenester (in kind), og private donasjoner. FTS mottar alle sine data fra giverne eller fra organisasjonene som mottar bistanden.

123) Se for øvrig også kapittel 5.1 om finansiering gjennom FNs appeller.

5.2.2 Utfordringer knyttet til koordinering i felt

I feltundersøkelsene er det flere eksempler på koordinering som fungerer bra, spesielt på det lokale plan. Når det gjelder OCHAs innsats spesielt, uttaler flere organisasjoner i feltundersøkelsene og utenriksstasjonene i intervju, at innsatsen er tilfredsstillende både i Det palestinske området og i Uganda. Med hensyn til Sudan viser Utenriksdepartementet i intervju til at OCHA fungerer ulikt i de ulike delene av landet fordi organisasjonen har relativt få ansatte og ikke kan være til stede over hele Sudan. I Darfur mener imidlertid departementet at OCHA etter forholdene gjør en relativt god jobb.

Feltundersøkelsene og andre intervjuer viser imidlertid at det også kan være utfordrende å få til en effektiv koordinering i felt. I det følgende behandles tre forhold som har blitt trukket fram:

- fragmentering og manglende samarbeid innenfor FN-systemet
- økende antall humanitære aktører utenfor FN-systemet og varierende grad av samarbeid mellom disse og FN-systemet
- ledelsen av koordineringen

Fragmentering og manglende samarbeid innenfor FN-systemet

I feltundersøkelsene har flere FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner opplyst at det er en grunnleggende utfordring for FN-organisasjonene at de ofte ikke har de samme målene. De opptrer ofte som enkeltorganisasjoner med hvert sitt

mandat. Dette fører til mye boksteking, det vil si ensidig fokus på egen rolle og egne oppgaver, og for lite helhetlig fokus. Organisasjonene koordinerer seg i mellom, men samtidig varierer fokuset til hver organisasjon når de opererer i felt. Organisasjonene har dessuten ulike administrative regler. Selv om den overordnede ambisjonen er at FN skal opptre som en samlet enhet, påpekes det at det er langt fram før dette målet nås.

Et eksempel på dette problemet kommer fram i feltundersøkelsen i Uganda, der det blir uttalt at UNICEF, Verdens matvareprogram (WFP) og FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) hver for seg gjør en akseptabel innsats i landet, men at organisasjonene har det til felles at ingen vil bli fortalt hva de skal gjøre.

Et annet eksempel er Sudan og FNs handlingsplan for humanitær bistand, gjenoppbygging og utvikling i Sudan (Work Plan). Det kommer fram i intervju at handlingsplanen ses som en god idé, men det blir samtidig påpekt at den mangler et sett av mål som aktørene har blitt enige om. Planen preges derfor i for stor grad av organisasjonenes ulike mål og fungerer slik sett som en oversikt over ulike prosjektsøknader. Det understrekes at dersom planen skal fungere, må FN oppfylle ambisjonen om å opptre som en enhet, men at dette er krevende i Sudan. I tillegg omfatter planen ikke bare FN, men også de frivillige organisasjonene og myndighetene i landet. Videre



FN-organisasjoner i Gulu i Nord-Uganda. Foto: Aleksander Åsheim

mottar FN-organisasjonene midler fra mange ulike givere, og operasjonene er givervrevet. Dette er organisasjonene nødt til å forholde seg til. Koordineringsmøter er derfor ikke bindende; man har ikke kommet dit ennå.

Et annet aspekt ved dette er at nytten ved å delta i koordineringsmøter ikke alltid forsvarer ressursbruken. I intervju med FN-organisasjoner i Sudan gis det uttrykk for at koordinering i FN i for stor grad er ensbetydende med å avholde møter. Det vises til at man først og fremst har behov for å få en oversikt over hvem som gjør hva, hvor og når for å kunne koordinere sin innsats med andre, men erfaringen er at dette behovet i liten grad dekkes gjennom utstrakt møtevirksomhet. Redd Barna viser i intervju i denne forbindelse til at problemet med koordinering ikke alltid er at det koordineres for lite, men for mye. Av og til kan det være så mange koordineringsmøter og -fora i forbindelse med en humanitær krise at man ikke får tid til annet enn møtevirksomhet hvis man ønsker å delta i alle disse møtene/foraene. Disse erfaringene bekreftes også av en av de frivillige organisasjonene som opererer i Sudan.

Det kommer også fram i feltundersøkelsene at FN-organisasjonene ofte ikke er til stede i de samme områdene. Dette bidrar til at den samlede FN-innsatsen blir mindre harmonisert og koordinert, og at hver organisasjon ofte må påta seg oppgaver som ligger utenfor dens kjerneområde. I feltundersøkelsen i Uganda framkommer det at en slik fragmentert og ukoordinert innsats har ført til at FN og andre frivillige organisasjoner, i motsetning til å bidra med helhetlige løsninger, leverer varer og tjenester i småskala og som enkeltelementer. Dette gjør det vanskeligere å dekke alle behov, og dermed også å oppnå varige effekter av den humanitære innsatsen.

Flyktninghjelpens prosjekt knyttet til leirledelse i Nord-Uganda illustrerer disse utfordringene (også omtalt i kapittel 4.3).¹²⁴ Flyktninghjelpen samarbeider med FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) som finansierer en del av prosjektet knyttet til oppfølgingen av de gruppene som returnerer hjem fra leirene. Norge finansierer den delen av prosjektet som omfatter leirledelse. Flyktninghjelpen avdekker behovene som eksisterer i leirene og arbeider overfor andre hjelpeorganisasjoner og FN for at de skal bidra med hjelp og tjenester. Ifølge Flyktninghjelpen i Uganda vet

man i dag hvilke behov det er i leirene, men de humanitære organisasjonene klarer ikke å levere de nødvendige tjenestene. Flyktninghjelpens kartlegging av behovene skaper forventninger hos beboerne i leirene, forventninger som andre organisasjoner ikke klarer å dekke.

I intervju peker også FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) i Genève på disse utfordringene. Organisasjonen er på generelt grunnlag klar over at den bare håndterer en del av hele det humanitære bildet. Derfor har det ifølge organisasjonen vært en økende erkjennelse av at deres programmer må vurderes i sammenheng med de samlede behovene i et land eller en region, og i sammenheng med bidragene fra andre aktører.

I feltundersøkelsen i Sør-Sudan framkom det et konkret eksempel på konsekvenser av manglende helhetlige løsninger. På bakgrunn av en søknad fra Verdens matvareprogram (WFP) ga Utenriksdepartementet 30. mars 2006 et bidrag på 2,2 mill. kroner i form av jordbruks- og byggemateriell. Ifølge prosjektbeskrivelsen skulle materiellet bidra til gjenoppbygging av infrastruktur i lokalsamfunn. Målgruppen for støtten var internt fordrevne som vendte tilbake til sine hjemsteder, og innbyggere i lokalsamfunn. I november 2007 sto imidlertid det meste av utstyret fortsatt på organisasjonens lager i Juba. Ifølge WFP er noe av forklaringen på dette at det ikke har vært noen klare planer for hvordan utstyret skal fordeles og tas i bruk. Materiellet har ikke inngått i et større program som ville gjort nytten av redskapene større. I andre land er det eksempler på at slikt materiell er fordelt til internt fordrevne som del av en startpakke, sammen med tepper, såkorn m.m.

Økende antall humanitære aktører utenfor FN-systemet og varierende grad av samarbeid mellom disse og FN-systemet

OCHA påpeker i intervju at det har vært stor vekst i antall humanitære aktører utenfor FN-systemet de siste årene, og at dette bidrar til at koordineringen blir stadig mer krevende. Den norske delegasjonen i Genève uttaler i intervju at de store utfordringene knyttet til koordinering av den humanitære innsatsen ligger utenfor FN-systemet, det vil si koordineringen av de frivillige organisasjonene og andre aktører. Dette bekreftes av den norske FN-delegasjonen i New York, som også viser til at økningen av antall aktører utenfor FN-systemet setter FNs koordinering på prøve. Også i feltundersøkelsene bekreftes disse utfordringene.

124) *Camp Management and return monitoring*, UGA1073098. Utenriksdepartementet innvilget støtte til prosjektet, 22 797 000 kroner, 25. juni 2007.

En annen problemstilling, som har framkommet i intervju med FN-organisasjoner i Sudan, er at en stor del av de frivillige organisasjonenes arbeid blir finansiert direkte og bilateralt utenom FN-systemet. De frivillige organisasjonene er ikke forpliktet til å informere FN om dette, noe som innebærer at FN ikke har full oversikt over aktivitetene og hva som må koordineres. Videre vises det til at enkelte givere ikke ønsker å delta i Work Plan-prosessen eller å bidra med penger til CHF og Work Plan. Dette svekker koordineringen av den humanitære innsatsen og innebærer en viss risiko for dobbeltarbeid og dobbeltfinansiering. FN har ikke kapasitet til å kontrollere hvorvidt dette skjer. Hvis det skal fanges opp, må det derfor skje i forbindelse med revisjonen av de enkelte organisasjonene som FN samarbeider med.

Det blir videre opplyst i intervju at ikke alle frivillige organisasjoner ønsker å la seg koordinere, eller at de er forhindret fra å delta fullt ut i koordineringen ut fra hensynet til egen nøytralitet og uavhengighet. I denne forbindelsen er det oftest Leger Uten Grenser og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) som blir trukket fram i intervjuundersøkelsene.

Ledelsen av koordineringen

Når det gjelder spørsmålet om ledelse av koordineringen, viser UNICEF i intervju til at en av utfordringene knytter seg til stillingen som FNs stedlige/humanitære koordinator (Resident/Humanitarian Coordinator – RC/HC)¹²⁵ og rekrutteringen av denne. FN har pleid å oppnevne de stedlige koordinatorene som humanitær koordinator i de landene hvor det ikke var en egen humanitær koordinator i utgangspunktet. Resultatet av dette var imidlertid at de humanitære koordinatorene ofte ikke hadde den rette bakgrunnen, egenskapene og kvalifikasjonene til å gjøre en god jobb i forbindelse med humanitære kriser. Som ledd i den humanitære reformen, og i erkjennelsen av at den humanitære koordinators rolle er sentral for å få gjennomført en vellykket humanitær operasjon, vedtok derfor FNs overordnede komité for koordinering av den internasjonale innsatsen ved humanitære kriser

125) Den stedlige koordinatoren (RC), som finansieres og administreres av UNDP, er den utpekte representanten for FNs generalsekretær i det aktuelle landet når det gjelder utviklingsbistand. I kraft av dette leder de stedlige koordinatorene FNs landteam i mer enn 130 land. I situasjoner hvor det er høy risiko for at det skal oppstå en større humanitær krise, vil FNs nødhjelpscoordinator (ERC) i konsultasjon med IASC kunne bestemme at det skal utnevnes en humanitær koordinator (HC) for den aktuelle krisen. Dette er spesielt aktuelt i de tilfellene hvor det er behov for kontinuerlig koordinering av den humanitære innsatsen, og der det er behov for humanitær innsats over lengre tid.

(IASC)¹²⁶ en handlingsplan i april 2006 som skulle styrke HC-systemet. Dette skulle bidra til en best mulig rekruttering av personell til denne stillingen, og opplæring av disse. UNICEF mener imidlertid at denne delen av den humanitære reformen bare delvis har vært vellykket så langt.

Når det gjelder FNs ledelse, påpeker det norske generalkonsulatet i Juba i intervju at enkelte FN-organisasjoner synes å fungere godt i Sør-Sudan, mens andre fungerer mindre godt. Generalkonsulatet viser til at det er mange kritiske røster knyttet til hvordan FN opererer i Sør-Sudan, men understreker samtidig at det generelt er en stor utfordring for FN å få tilstrekkelig personell i denne delen av landet. Hvorvidt organisasjonene drives effektivt og har god måloppnåelse, er ifølge generalkonsulatet avhengig av hvilke personer som innehar de ledende posisjonene.

Også når det gjelder sektorsystemet (se kapittel 5.2.3), er svak ledelse av koordineringen en sentral utfordring. Dette blir påpekt både av OCHA i intervju, og i den siste evalueringen av sektortilnærmingen, gjennomført på oppdrag fra OCHA. Den svake ledelsen knytter seg både til uklar og varierende rolleforståelse blant de forskjellige sektorlederne, manglende vilje til å påta seg ledelsesansvaret, og store kvalitetsforskjeller mellom lederne. Problemene knyttet til kvalitetsforskjeller påpekes også av Utenriksdepartementet og Flyktninghjelpen i intervjuundersøkelsen.

Flyktninghjelpen framhever i intervju at det er helt sentralt at man har en velfungerende stedlig koordinator/humanitær koordinator, og eventuelt også en OCHA-leder, for at sektorene skal fungere som forutsatt. Et eksempel på land/krise hvor svak FN-ledelse har svekket sektortilnærmingen, er håndteringen av irakiske flykninger i Syria. Ifølge Flyktninghjelpen er stedlig koordinator og lederne av de forskjellige FN-organisasjonene i Syria plukket ut med tanke på å drive utviklingsarbeid og ikke for å håndtere en flykningssituasjon.

På sektornivå er det dessuten avgjørende at man også har en velfungerende sektorleder. Dette påpekes av en av FN-organisasjonene som opererer i Uganda. Ikke minst er det viktig at den som er i ledelsen, klarer å bringe alle sammen for en felles arbeidsinnsats. Har man en sterk sektorle-

126) Inter-Agency Standing Committee (IASC) er FNs overordnede komité for koordinering av den internasjonale innsatsen ved humanitære kriser. Komiteen omfatter alle humanitære aktører, fra FN-organisasjoner, -fond og -programmer, til Røde Kors og øvrige frivillige organisasjoner, og ledes av FNs nødhjelpscoordinator.

der, får man også en sterk sektor. Erfaringene fra Uganda er at graden av ledelse og graden av involvering varierer fra sektor til sektor.

5.2.3 Nærmere om sektortilnærmingen (cluster approach)

Som omtalt ovenfor er sektortilnærmingen (cluster approach) et av hovedelementene i FNs humanitære reform, og formålet med denne tilnærmingen er å sikre hurtigere respons og bedre koordinering av den humanitære innsatsen i felt. Som ledd i den norske støtten til OCHAs arbeid med den humanitære reformen støtter Norge også gjennomføringen av sektortilnærmingen.

Erfaringer med sektortilnærmingen så langt

OCHA uttaler i intervju at det generelle inntrykket blant de humanitære aktørene så langt er at sektortilnærmingen har et generelt potensial for å forbedre effektiviteten i den internasjonale humanitære bistanden. OCHA trekker i denne forbindelsen spesielt fram de økte mulighetene for å dekke ulike behov, styrking av den generelle responskapasiteten, og større forutsigbarhet med hensyn til ledelsen av innsatsen innenfor de forskjellige områdene. Dette er forhold som også trekkes fram i den nevnte evalueringen av sektortilnærmingen.¹²⁷

I tillegg til disse forholdene trekker Utenriksdepartementet også fram i intervju, på bakgrunn av erfaringene fra jordskjelvkatastrofen i Pakistan, som positivt at sektortilnærmingen har ført til at de forskjellige aktørene har fått bedre kjennskap til hverandres arbeid. Dette har igjen skapt bedre koordinering og mindre overlapping. Informasjonsdeling, bedre kartlegging og mindre duplisering av den humanitære innsatsen blir også vist til som positive elementer av flere FN-organisasjoner som opererer i Uganda.

På grunnlag av ovennevnte erfaringer har OCHA derfor besluttet at sektortilnærmingen skal bli en permanent modell som skal brukes i alle nye kriser der det er hensiktsmessig.

Flyktninghjelpen, som viser til at organisasjonen generelt arbeider tett med FN og deltar aktivt i den aktuelle koordineringen, gir også uttrykk for at de ikke ser noe alternativ til sektortilnærmingen, selv om dette til tider er både tungt og vanskelig å gjennomføre. Flyktninghjelpen ser det derfor som positivt at norske myndigheter gene-

relt har støttet opp om sektortilnærmingen, både politisk og økonomisk.

Feltundersøkelsene, andre intervjuer og evalueringer viser imidlertid at også sektortilnærmingen står overfor betydelige utfordringer når det gjelder koordinering. Flere av disse har likhetstrekk med de mer generelle utfordringene nevnt ovenfor. I det følgende omtales de viktigste av disse utfordringene.

Svak sektorledelse: Som nevnt er svak ledelse også en sentral utfordring når det gjelder sektortilnærmingen. Et eksempel på svak sektorledelse som har kommet fram i undersøkelsen, er FNs utviklingsprogram (UNDP) ledelse av sektoren for tidlig gjenoppbygging i Uganda. I grove trekk kommer det fram at UNDP, til tross for lang tilstedeværelse i Uganda, er svake, at organisasjonen er lite synlig, at den ikke gjør jobben sin og ikke får til resultater på området. Dette får også negativ innvirkning på andre sektorer. Videre har dette ført til at blant annet OCHA, UNHCR, CARE og Flyktninghjelpen har måttet gjøre noe av jobben for UNDP.¹²⁸ Den norske ambassaden i Uganda viser i intervju til at Utenriksdepartementet har blitt orientert om disse problemene, noe departementet bekrefter. Departementet viser til at Norge har utfordret UNDP på dette en rekke ganger.

”Møter for møtenes skyld”: OCHA viser til at deltakelse i sektorer ofte har vært ensbetydende med å delta i mange ressurskrevende møter, møter som også ofte har vært dårlig ledet. Dette bekreftes i undersøkelsen både av FN-organisasjoner og av frivillige organisasjoner. Det vises til at det er positivt at man møtes for å snakke sammen og dele informasjon, men det påpekes samtidig at det mangler handling. Sektortilnærmingen er svært prosessfokustert, og man mangler ofte mål for hva arbeidet skal føre til. Det kan derfor ofte komme lite nyttig ut av disse møtene.

Sektormodellen er byråkratisk og ressurskrevende: Dette bekreftes av flere av de internasjonale organisasjonene som opererer i Uganda. De viser til at modellen er svært byråkratisk, at den er svært tidkrevende, og at det derfor er behov for en stor organisasjon for å kunne møtes så ofte som sektorene krever. Ikke minst er dette et stort problem for de frivillige organisasjonene. Det påpekes derfor samtidig at modellen er svært

127) OCHA (2007): *Cluster Approach Evaluation. Final Draft*, Dr. Abby Stoddard, Adele Harmer, Katherine Haver, Dr. Dirk Salomon, s. 45.

128) Dette framkommer i feltundersøkelsen i Uganda, intervjuundersøkelsen i departementet, intervju med UNICEF i New York og intervju med den norske ambassaden i Uganda.

ressurskrevende. Utenriksdepartementet påpeker i denne forbindelsen i intervju at det også er store kostnader forbundet med overføringer mellom FN og de frivillige organisasjonene, noe som departementet betrakter som urimelig hvis kostnadene bare er forbundet med selve overføringen av midlene. En av FN-organisasjonene i Uganda reiser for øvrig spørsmålet om det var nødvendig å opprette et helt nytt system for koordinering, slik som sektortilnærmingen, og mener at et godt alternativ hadde vært å styrke OCHAs rolle.

Vanskelig for de frivillige organisasjonene å motta penger gjennom sektorene: OCHA viser i intervju til at enkelte humanitære aktører har fått det inntrykket at sektorlederne primært er interessert i å tjene sin egen organisasjons program og økonomiske interesser. Inntrykket er derfor at sektorlederne ikke alltid spiller med åpne kort.

Dette bekreftes av Utenriksdepartementet på bakgrunn av erfaringene med sektortilnærmingen i Pakistan. Ifølge Utenriksdepartementet var flere av sektorlederne i Pakistan lite profesjonelle. Departementet mener at dette må ses i sammenheng med at disse lederne ofte ble rekruttert fra de frivillige organisasjonene, og at de hadde på flere hatter samtidig. Utenriksdepartementet tildelede midler direkte til FN-organisasjonene som hadde sektorlederansvar i Pakistan. Forutsetningen var imidlertid at FN-organisasjonene skulle fordele midler videre til andre frivillige organisasjoner, og sørge for et godt og koordinert samarbeid. Dette fungerte ikke tilfredsstillende.

Videre framkommer det i feltundersøkelsen at det kan være særlig problematisk for de frivillige organisasjonene i de tilfellene hvor de har vanskeligheter med å få utbetalt penger fra sektorene, samtidig som givene insisterer på at det er der de skal hente midlene sine. Det finnes imidlertid også tilfeller av positive erfaringer med finansiering gjennom sektorene. I intervju trekker Flyktningshjelpen fram DR Kongo som et slikt eksempel. Etter Flyktningshjelpens syn har de internasjonale humanitære aktørene her kommet langt når det gjelder koordinering og etablering av sektorer, noe de mener også må ses i sammenheng med tilgjengeligheten av nødhjelpsmidler gjennom et eget nødhjelpsfond. Slik Flyktningshjelpen ser det, blir det naturlig nok mer attraktivt å delta i sektorer og koordinering når det følger ressurser med denne deltakelsen.

5.2.4 Norges bidrag til koordinering i felt / på landnivå

Utenriksdepartementet påpeker i intervjuundersøkelsen at det er krevende for Norge å være en aktiv giver i felt og delta i giverkoordineringen i det enkelte land, spesielt i land der Norge mangler utenriksstasjon. Departementet viser i denne forbindelse til at andre givere, som for eksempel Storbritannia (DFID) og EU (ECHO), har en helt annen bemanning i mottakerlandene enn Norge og dermed kan følge opp tettere i felt. Fra norsk side forsøker man derfor å følge opp gjennom giverlandsreiser arrangert av Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC), FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) og FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), der man ifølge departementet får et godt bilde av organisasjonenes innsats i felt. I tillegg viser departementet i brev av 8. august 2008 til at i de land hvor Norge er til stede, har en sterkere involvering av ambassadene medført en styrket norsk innsats for å følge opp humanitære spørsmål, herunder koordinering på landnivå.

UNHCR viser i intervju til at organisasjonens kontorer i utgangspunktet har et tett samarbeid og jevnlig kontakt med de aktuelle norske utenriksstasjonene i felt, i tillegg til de jevnlig givermøtene. UNHCR legger imidlertid til at disse kontaktene varierer fra land til land, avhengig av graden av norsk tilstedeværelse i det aktuelle landet. UNHCR viser til at det parallelt med samarbeidet i felt også er jevnlig kontakt mellom deres hovedkvarter og den norske FN-delegasjonen i Genève om operasjoner av felles interesse. UNHCR trekker spesielt fram land som Sri Lanka, Pakistan og Afghanistan som eksempler på land der organisasjonen generelt har gode erfaringer med å samarbeide med norske myndigheter.

Når det gjelder Norges bidrag til koordinering i felt, påpeker Utenriksdepartementet at departementet ikke er gjennomførende aktør selv og heller ikke har mulighet til å sikre at alle prosjekter er koordinert og inngår i en helhet. Ansvaret for koordinering i felt ligger derfor ifølge departementet hos de humanitære aktørene som er til stede, det vil si på operativt nivå, og det forutsettes at organisasjonene bidrar til koordinering. Departementet opplyser at de arbeider for å sikre helhet gjennom de ulike fora som Norge er representert i, og gjennom direkte dialog med organisasjonene som mottar midler over kapittel 163. Departementet viser til at det støtter arbeidet for å få til gode systemer i de gjennomførende organisasjonene for å sikre at de udekkede behovene blir

dekket best mulig og for å unngå overlapping. Det legges til grunn at organisasjonene må se sin innsats i en større sammenheng i det aktuelle landet.

I det følgende blir det presentert eksempler fra de tre landene som er besøkt, på hvordan Norge bidrar til koordinering på landnivå.

Sudan

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at samarbeidet mellom giverlandene i Sudan er godt, og departementet kjenner ikke til at det er uenighet om FNs handlingsplan for humanitær bistand, gjenoppbygging og utvikling i Sudan (Work Plan). Departementet opplyser at Norge bidrar til giverkoordinering gjennom politisk støtte til FNs humanitære koordinator, og mer konkret gjennom bruk av Work Plan som finansieringsverktøy, støtte til CHF (se kapittel 5.1.5) og ved å delta på humanitære oppdateringsmøter. Slik Utenriksdepartementet ser det, er FNs Work Plan og CHF de viktigste virkemidlene for en helhetlig og koordinert strategisk innsats i Sudan, og departementet betrakter derfor Work Plan som del av Norges humanitære strategi for landet. Ifølge departementet arbeider Norge også for å styrke den internasjonale koordineringen av innsatsen i Sudan.

Den norske ambassaden i Sudan opplyser imidlertid at den ikke har kjennskap til hvordan andre givere prioriterer sin innsats knyttet til Work Plan, og viser til at det er liten grad av samordning mellom giverne når det gjelder hva som skal støttes og prioriteres. Det er opprettet en egen rådgivende gruppe i tilknytning til CHF som består av representanter for FN/CHF og ulike givere, deriblant Norge. Ambassaden opplyser at potensialet for koordinering ikke er utnyttet i denne gruppen, og at møtene framstår som ad hoc-baserte og lite strukturerte. Departementet bekrefter at ambassaden i Sudan ikke har kapasitet til å delta på alle relevante møter om landfondet.

Ambassaden opplyser for øvrig at OCHA holder regelmessige møter hver 14. dag i Khartoum angående Darfur, der FN-organisasjoner, givere og frivillige organisasjoner deltar. Ambassaden deltar på disse møtene. Det tas ingen beslutninger i møtene, men informasjon deles, og aktørene holder hverandre oppdaterte. Ifølge ambassaden fungerer møtene godt som informasjonsutvekslingsmøter.

Representanter for FN i Sudan på sin side understreker at Norges humanitære innsats er betydelig

på flere områder. Videre viser de til at Norge har vært relativt flinke til å informere OCHA om hva de har planlagt å gi og gir til organisasjoner og prosjekter i Sudan som ikke omfattes av Work Plan. Dette er viktig for at OCHA til enhver tid skal ha oversikt over hva som dekkes/ikke dekkes innenfor forskjellige regioner og sektorer i Sudan. Samtidig vises det til at man savner en større grad av involvering fra giverne, inkludert Norge, i prosessene omkring utforming og markedsføring av Work Plan. Dette for at planen i størst mulig grad kan bli brukt som et verktøy for alle humanitære aktører i Sudan.

Den britiske bistandsmyndigheten (DFID) blir trukket fram som en organisasjon som opererer annerledes enn Norge og andre store givere. DFID er "i en klasse for seg", de er aktive i de fleste fora og prosesser, tar ofte ledelsen i CHF's rådgivende gruppe, og tar også ofte initiativ på andre områder. Norge og andre givere spiller generelt en mer tilbaketrukket rolle. Representantene for FN ser imidlertid dette i sammenheng med at den norske ambassaden har liten bemanning, og at dens ressurser er begrensede.

Når det gjelder Sør-Sudan spesielt, viser det norske generalkonsulatet i intervju til at det arrangerer månedlige møter med de norske organisasjonene der ulike temaer tas opp. Møtene er uformelle og uten en altfor rigid dagsorden slik at man kan ta opp aktuelle saker til enhver tid. En av de norske frivillige organisasjonene som opererer i dette området, viser til at møtene er et viktig forum for informasjonsutveksling mellom organisasjonene og generalkonsulatet.

Uganda

Utenriksdepartementet viser i intervju til at ambassaden i Uganda har jevnlig møter med de norske organisasjonene, FN og Den internasjonale Røde Kors-komiteen, både i Kampala og lokalt. Ambassaden deltar dessuten i koordineringsmøter for giverne der den ifølge departementet har en sentral rolle. Videre opplyser departementet at Norge også har vært en pådriver for å få etablert en humanitær koordinator i Uganda, men dette har man ikke lykkes med. Ambassaden har dessuten lagt press på de organisasjonene som ikke har fungert tilfredsstillende i Uganda. UNDP er en av disse. Et annet eksempel på norsk innsats for å få aktørene til å yte bedre arbeid for at UNHCR skal sende flere av sine folk ut i felt slik at organisasjonen kan ta koordineringsansvar i Nord-Uganda. Dette har imidlertid ikke fungert.

Den norske ambassaden i Uganda viser imidlertid til at den har relativt få ressurser i forhold til oppgavene, og påpeker at ambisjonsnivået derfor hele tiden må ses i forhold til de tilgjengelige ressursene. Dersom ambassaden hadde hatt flere ressurser, eller hadde kunnet omprioritere, skulle flere ressurser vært satt inn på strategisk tenkning og påvirkning av de humanitære prosessene i Uganda. Med flere ressurser hadde også oppfølging og arbeid med sektortilnærmingen fått høyere prioritet. Ifølge ambassaden forventer departementet at ambassaden skal arbeide opp mot blant annet sektorene i sektortilnærmingen, men det er det ikke kapasitet til. Det er heller ikke rom for endringer gitt de andre ansvarsområdene til ambassaden og begrensede ressurser.

I Uganda er det flere FN-organisasjoner som gir Norge og norske myndigheter positiv omtale. De viser til at Norge er en god giver, og at man har god og jevnlig kontakt med den norske ambassaden. Ambassaden oppleves også å være klar og tydelig i sin kommunikasjon. Samtidig påpekes det imidlertid også der at Norge har en liten ambassade.

Det palestinske området

I intervju viser Utenriksdepartementet til at Norge leder Den internasjonale giverlandskomiteen for palestinerne (AHLC) som er et internasjonalt giverforum/samordningsorgan for bistand til Det palestinske området. I tillegg leder Norge også givergruppen på lokalt nivå som er et ledende organ for giverkoordinering i Det palestinske området. Når det gjelder den humanitære bistanden spesielt, jobber Norge gjennom multilaterale kanaler som FNs organisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA) og andre FN-organisasjoner. I tillegg spiller Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) en viktig rolle. Ifølge departementet har Norge også god kontakt med Verdensbanken, blant annet om forhold knyttet til den norske budsjettstøtten.

Ifølge Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området prøver kontoret å følge alle de viktigste politiske, utviklingsmessige, og humanitære prosesser i Det palestinske området, både de multilaterale og de bilaterale og å delta i alle de relevante fora. Dette er ressurskrevende, men representasjonskontoret viser til at det er relativt mye ressurser til dette arbeidet.

Representanter for FN i Det palestinske området gir positiv omtale av Norge som leder for giverlandskomiteen. De viser til at Norge, gjennom det

lederskapet man har påtatt seg, bidrar til bedre koordinering blant giverne slik at disse ikke stiller for mange ulike krav til sine bidrag. Norge involverer dessuten alltid de palestinske selvstyremyndighetene. De samme representantene viser også til at man er avhengig av Norges evne til å ha et godt forhold til alle: Verdensbanken, Det internasjonale valutafondet (IMF), EU osv. Når det gjelder humanitær bistand spesielt, skulle man imidlertid ønske at Norge tok initiativ til bedre koordinering mellom giverne, både med hensyn til behovsvurderinger og når det gjelder finansiering av den konsoliderte appellen. Videre viser man til at Norge hittil ikke har hatt noen fast praksis med å gi FN oversikt over hva man støtter bilateralt i Det palestinske området. Av hensyn til oversikten over de humanitære aktivitetene i området hadde man satt stor pris på å motta slik informasjon, slik at denne kunne legges inn i databasen Financial Tracking Service.

5.3 Lokal involvering

Som vist ovenfor er koordinering et mål innenfor en effektiv humanitær bistand. Lokal involvering er et annet sentralt mål. Enhver humanitær innsats skal der det er mulig, bygge på lokal kapasitet.¹²⁹ Utenriksdepartementet understreker at de humanitære aktørene skal samarbeide med lokale organisasjoner og lokale myndigheter i den grad det er mulig. Lokal involvering er avgjørende for å sikre en mest mulig effektiv humanitær bistand på kort sikt og støtte oppbygging og bærekraftig utvikling på lang sikt. Giverne skal styrke kapasiteten i de berørte landene til å forebygge, forberede og møte framtidige humanitære kriser.¹³⁰

De humanitære prosjektene skal være i tråd med lokale behov og prioriteringer. Dette gjelder også de konkrete aktivitetene. Et viktig element her er at de humanitære aktørene gjennomfører gode behovsvurderinger. Videre er det sentralt at det i planleggingen og gjennomføringen tas hensyn til lokal kontekst, at viktige interessenter deltar, og at det tas hensyn til de ulike behovene blant ulike grupper i befolkningen. Utenriksdepartementet har et overordnet ansvar for å se til at disse hensynene ivaretas.

129) *Lokal kapasitet* brukes om lokale frivillige organisasjoner, nettverk og eller myndighetsstrukturer som i en krisesituasjon har kunnskap og overskudd til å identifisere sårbare grupper, humanitære behov, nødvendige forebyggende tiltak mv. og som selv har en rolle i gjennomføringen av innsatsen i St.meld. nr. 9 (2007–2008). *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*.

130) Prinsippene for godt humanitært giverskap.

Gjennom intervjuer med Utenriksdepartementet, norske frivillige organisasjoner, utenriksstasjoner, Røde Kors og FN-organisasjoner har det framkommet at alle anser et nært samarbeid med lokale krefter, både på myndighetsnivå og i lokalsamfunn, som en essensiell del av den humanitære innsatsen.

For eksempel understreker både Leger Uten Grenser og Norsk Folkehjelp i intervju at grunnen til at de samarbeider tett med nasjonale og lokale myndigheter, er for å sikre koordinering og legitimitet i de landene der organisasjonene opererer. Videre ønsker organisasjonene gjennom samarbeidet å legge til rette for den praktiske gjennomføringen av operasjonene og å bidra til kapasitetsbygging. Når det gjelder kapasitetsbygging spesielt, er rekruttering og opplæring av lokalt personell sentralt.

For NORWAC, som primært arbeider i Det palestinske området, har noe av organisasjonens politikk for lokal involvering vært å forholde seg til de som til enhver tid regnes som offisielle palestinske helsemyndigheter, uttaler organisasjonen i intervju. Ett av de viktigste motivene for denne linjen er at man ønsker å bidra til en offentlig helsetjeneste med institusjonsbygging på palestinsk side.

Nedenfor vil de utfordringene som knytter seg til lokal involvering også belyses nærmere. I de tilfeller hvor lokale myndigheter eller lokale samarbeidspartnere mangler interesse, evner eller kompetanse vil mulighetene for lokal involvering begrenses.

5.3.1 I hvilken grad blir de lokale involvert?

I mange humanitære kriser viser det seg at det ofte varierer hvorvidt de humanitære aktørene faktisk involverer lokale krefter i innsatsen. Både lokalsamfunn og lokale og nasjonale myndigheter opplever i mange sammenhenger at de blir tilsluttet av de internasjonale organisasjonene. Dette gjelder både i planleggings- og gjennomføringsfasen. Evalueringen etter tsunamien i Sørøst-Asia avdekket mange eksempler på dette, og at mange av de humanitære aktørene ikke tok hensyn til lokal kapasitet. Det er en gjennomgående erfaring fra mange humanitære kriser at den humanitære assistansen heller underminerer enn styrker den lokale kapasiteten.

Et gjentakende funn i mange evalueringsrapporter er dessuten at det ikke formidles tilstrekkelig informasjon til de rammede. Det viser seg at

mangel på informasjon fører til mye frustrasjon og avmaktfølelse, noe som også kan undergrave framtidig utvikling. Mangel på informasjon om gjenoppbyggingsplaner legger begrensinger på de rammedes kapasitet til å fortsette egen innsats for utvikling. Det har også blitt påpekt at de frivillige organisasjonene under tsunamien ikke involverte ulike representanter for lokalsamfunnene, men bare fokuserte på landsbylederne.¹³¹

I felt- og intervjuundersøkelsene har det også framkommet synspunkter og eksempler på mangel på lokal involvering. Utfordringer knyttet til lokal involvering bekreftes av Utenriksdepartementet. Departementet understreker i intervju at både utenriksstasjonene og departementet kan gjøre en bedre innsats for å involvere og benytte lokale aktører ved humanitære kriser. Dette var også tilfelle ved jordskjelvet i Pakistan i 2005. Et større fokus på lokale krefter ville antagelig gitt bedre resultater både på kort og lang sikt. Departementet påpeker at både de frivillige organisasjonene og FN-systemet burde vært mer lydhøre for lokale behov og synspunkter under jordskjelvet, selv om ambassadens valg om å støtte en lokal frivillig organisasjon ble positivt vurdert i en evaluering av Norges innsats under jordskjelvet. Organisasjonen hadde både kompetanse og et stort nettverk slik at den humanitære innsatsen kom raskt i gang.¹³² Ifølge departementet blir imidlertid ofte lokale krefter og organisasjoner tilsidesatt ved humanitære kriser, noe som er negativt siden de i mange tilfeller kan ha større kunnskap og bevissthet om hva som er årsakene til omfanget av krisen, enn det de sentrale myndighetene har. Utenriksdepartementet understreker i brev av 8. august 2008 at det ofte vil være lettere å basere den humanitære innsatsen på samarbeid med lokale krefter ved naturkatastrofer enn ved komplekse kriser, siden samfunnets strukturer ved naturkatastrofer i mange tilfeller fortsatt kan være intakte, selv om det vil være store variasjoner mellom de ulike situasjonene. Departementet peker på samarbeidet med lokale aktører om forebygging av naturkatastrofer som et område med særlig potensial.

Ifølge Utenriksdepartementet må både det norske humanitære beredskapssystemet NOREPS og organisasjonene bli flinkere til å få til en god dialog med de lokale om behovene og om hvordan ressurser kan hentes ut også lokalt.

131) Norad, Synthesis Report nr. 1 /2007: *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*, www.tsunami-evaluation.org.

132) Chr. Michelsen Institute (CMI) R 2006: 18: *Review of Norwegian Earthquake Assistance to Pakistan 2005 and 2006*.

Kompetansebyggingen lokalt blir heller ikke godt nok ivaretatt. Det opplyses at NOREPS har et sterkt ønske om i større grad å involvere lokale krefter. I en evaluering av NOREPS vises det imidlertid til at NOREPS neppe er den best egnede mekanismen for å øke den lokale kapasiteten ved naturkatastrofer. Videre viser evalueringen til at både Utenriksdepartementet og de norske frivillige organisasjonene har et forbedringspotensial når det gjelder å styrke lokal kapasitet.¹³³

Når det gjelder Utenriksdepartementets innsats for lokal involvering, ble det i OECD-DACs fagfelleevaluering i 2005 påpekt at det er lite synlig hvorvidt Norge sørger for at mottakerne av den humanitære bistanden involveres i design, gjennomføring, overvåkning og evaluering av den humanitære innsatsen. Fagfelleevalueringen framhevet at Norge jobber for lokal involvering ved å oppfordre sine gjennomførende organisasjoner til å samarbeide med lokale organisasjoner og å involvere mottakerne i prosjektene. OECD-DAC anbefaler imidlertid at Norge arbeider med å vurdere tiltak som kan sikre brukerinvolvering, og at involvering av brukerne også adresseres i en samlet humanitær strategi.¹³⁴

For eksempel har UNICEF i intervju uttrykt bekymring for at giverlandene, inkludert Norge, ikke prioriterer kapasitetsbygging på nasjonalt eller lokalt nivå. Det ligger en forventning fra giverne om at slike aktiviteter skal dekkes av organisasjonenes administrative budsjetter, noe det ifølge UNICEF ikke er rom for. Årsakene til givernes manglende vektlegging av kapasitetsbygging skyldes at støtte til kapasitetsbyggende aktiviteter ikke gir giverne tilstrekkelig synlighet, i motsetning til direkte støtte til humanitære kriser, mener UNICEF.

UNICEF uttaler videre at Norge mangler en klar politikk når det gjelder å integrere kapasitetsbygging i den humanitære bistanden. Kapasitetsbygging bør i større grad enn i dag integreres i strategier og målsettinger for norsk humanitær bistand. Videre kan Norge spille en mer aktiv rolle overfor andre givere, frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner når det gjelder å understreke betydningen av kapasitetsbygging.

I feltundersøkelsene påpekes det at både de humanitære aktørene og giverlandene har et for-

bedringspotensial når det gjelder å sikre lokal involvering. For eksempel viser ambassaden i Uganda i intervju til at flere av de humanitære organisasjonene i landet ikke er flinke nok til å involvere lokale og nasjonale myndigheter i sitt arbeid. Feltundersøkelsen viser at konsekvensene av manglende involvering kan være at organisasjonene i for stor grad legger føringer for utviklingen, og at myndighetene ikke blir de reelle aktørene de må være for å kunne ta ansvar for sin egen utvikling og å ta over oppgavene når de internasjonale organisasjonene trekker seg ut. Det blir understreket at for å få til utvikling i landet må de internasjonale aktørene forsøke å øke kapasiteten til myndighetene ved å samarbeide tett med dem. Det påpekes at giverlandene, inkludert Norge, må legge press på de humanitære organisasjonene for at de lokale ugandiske myndighetene i sterkere grad skal bli involvert.

En annen utfordring som påpekes, er knyttet til de kultur- og kompetanseforskjellene som finnes mellom ansatte i det internasjonale hjelpeapparatet på den ene siden, og lokale på den andre siden. I intervju viser Norsk Folkehjelp til dette problemet i Sør-Sudan. Slik Norsk Folkehjelp oppfatter det, virker det som om mange av de internasjonale aktørene er lite sensitive overfor, har begrenset forståelse for og har utilstrekkelig kompetanse til å håndtere lokalbefolkningens spesielle forutsetninger og behov. Når sudanere søker om å jobbe eller være underleverandør for de internasjonale organisasjonene, blir de for eksempel presentert for kompliserte skjemaer og dokumentasjonskrav som de fleste av dem ikke har forutsetninger for å håndtere. Norsk Folkehjelp ser at dette naturlig nok går utover den lokale kapasitetsbyggingen.

Når det gjelder FNs involvering av lokale, påpeker flere av aktørene i feltundersøkelsen på at FN ikke i stor nok grad involverer lokale krefter i sitt arbeid. Det framkommer synspunkter i feltundersøkelsen i Uganda på at det er betegnende for hvordan en del FN-organisasjoner jobber, og hvordan de betrakter lokale myndigheter, at FN inviterer FN-organisasjoner til arbeidsgrupper for å diskutere temaet *godt styresett* uten å invitere landets myndigheter. Også i Sør-Sudan ble det vist til at FN inviterer internasjonale organisasjoner på ukentlige informasjonsmøter, men at disse møtene ikke er åpne for nasjonale organisasjoner.

I intervju opplyser Norsk Folkehjelp at det er problematisk at FN ved UN Mine Action Office

133) Norad, Evaluation Report 1 /2008: *Evaluation of the Norwegian Emergency Preparedness System (NOREPS)*.

134) OECD (2005): *DAC Peer Review Norway 2005*.

(UNMAO) i Sør-Sudan foreløpig ikke har lagt særlig stor vekt på å koordinere med nasjonale myndigheter eller bidra til opplæring og kapasitetsbygging i Sør-Sudan. Dette har medført at FN og sørsudanske myndigheter har etablert parallelle koordineringsenheter for mineryddingsarbeidet som i relativt liten grad samarbeider eller kommuniserer seg i mellom. Ofte blir de nasjonale myndighetene spilt helt utover sidelinjen.

Det er mindre tydelig hvordan FN-systemet involverer lokale aktører i operasjoner og prosjekter enn de frivillige organisasjonene, opplyser Utenriksdepartementet i intervju. Manglende involvering bekreftes gjennom en evalueringsrapport fra FNs kontor for koordinering for humanitær innsats (OCHA) hvor ett av funnene er at oppbygging av responskapasitet på nasjonalt og lokalt nivå aldri har vært prioritert i humanitære innsatser. Det vises i rapporten til at FN gjennom sektortilnærmingen heller ikke har lyktes i å prioritere dette tilstrekkelig.¹³⁵

Samtidig viser imidlertid felt- og intervjuundersøkelsene at lokale myndigheter og samarbeidet med disse kan by på utfordringer for de humanitære aktørene (se tekstboks 10 for eksempler):

- varierende vilje og interesse hos landenes myndigheter til å samarbeide
- manglende kapasitet og ressurser til å levere tjenester til befolkningen
- myndigheter som er skeptiske til den internasjonale innsatsen
- korrupsjon



Den israelske muren på Vestbredden, Det palestinske området. Foto: Glenn Roer

135) *Cluster Evaluation Report, Final Draft, November 2007*, s. 13. OCHA Evaluation and Studies Section.

Tekstboks 10 Eksempler på utfordringer ved lokale myndigheter

I Sudan blir det vist til at myndighetene i liten grad tar inn over seg at landet står overfor humanitære problemer. Dette gir aktørene krevende arbeidsbetingelser. Flyktninghjelpens arbeid i Darfur er et eksempel på dette. Flyktninghjelpen understreker i intervju at den samarbeidet med landsbyhøvdinger og andre lokale aktører i ulike flyktningleire i Darfur, blant annet for å innhente informasjon om befolkningens behov for humanitær assistanse. Organisasjonens arbeid var imidlertid lite populært hos sudanske myndigheter, og det endte med at Flyktninghjelpen ble beskyldt for spionasje og kastet ut av Darfur i 2006.

Det israelske stengningsregimet i Det palestinske området er et eksempel på en annen utfordring de humanitære aktørene står overfor. Kontrollposter, reguleringer av folks bevegelser og krav om tillatelser og identifikasjonspapirer legger føringer for hvordan de humanitære aktørene kan operere. For eksempel støtter Norge Palestinsk Røde Halvmånes ambulansetjeneste via Norges Røde Kors. Tjenesten møter ofte problemer med å få de nødvendige tillatelser til å kjøre. Ambulansene slipper ofte ikke raskere gjennom de israelske veisperringene enn vanlige biler, med de konsekvensene det kan få for pasientene. Det framkommer videre i feltundersøkelsen at det for organisasjonene blir stadig vanskeligere å krysse muren. Som følge av at israelske myndigheter innfører strengere sikkerhetsregler, øker de administrative kostnadene for å håndtere adgangsproblemene.

Videre er korrupsjon et problem de humanitære aktørene må hankses med. Flere av aktørene i feltundersøkelsen i Uganda og Sudan påpeker at korrupsjon er et betydelig problem. Penger som går inn i statsapparatet, har en tendens til å forsvinne på veien, også midler som skulle ha gått fra sentralregjeringen og ut til distriktene. Det norske representasjonskontoret og sentrale humanitære aktører i Det palestinske området hevder at det er en viss fare for korrupsjon, og at systemene for kanalisering av midler til prosjektene ikke er perfekt. Samtidig presiserer kontoret at sammenlignet med mange andre land representerer ikke korrupsjon noe stort problem i Det palestinske området.¹³⁶

5.3.2 Nærmere om organisasjonenes bruk av lokale samarbeidspartnere

I det følgende vil det samarbeidet mange av de humanitære organisasjonene har med lokale samarbeidspartnere, belyses nærmere. I feltundersøkelsen i Sudan framkom det som en av fordelene

136) Dette framkommer i intervju med det norske representasjonskontoret i Al Ram og i intervju med Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet.

ved å jobbe via partnere lokalt at de har en nærhet til lokalbefolkningen de internasjonale aktørene ikke har. I mange tilfeller vil det være lettere for lokale partnere å få tilgang til rammede lokalsamfunn, siden de kjenner de lokale forholdene, kulturen og snakker det samme språket. En annen styrke som trekkes fram, er at lokale samarbeidspartnere vil kunne levere tjenester ingen andre kan levere, og at de lett mobiliserer egne ansatte og frivillige til innsats. Når beslutninger tas på lokalt plan av lokale organisasjoner, vil det også kunne gi større grad av troverdighet blant brukerne.

I feltundersøkelsene har det imidlertid framkommet at det kan være en del svakheter ved enkelte av de lokale samarbeidspartnere som liten kapasitet, mangelfull kompetanse, utilfredsstillende behovsvurderinger, svak organisasjonsstruktur, liten evne og forståelse for nødvendigheten av rapportering og revisjon, liten grad av oppfølging av prosjektene og høy grad av turnover på grunn av lavt lønnsnivå.

Det har videre framkommet at oppfølging av lokale partnere kan være krevende for organisasjonene. Jo flere lokale partnere den frivillige organisasjonen arbeider gjennom, desto mer krevende blir det å følge opp. En representant for en av de norske organisasjonene i Det palestinske området påpeker at det kan være krevende å følge opp ulike organisasjoner av ulik størrelse på en tilfredsstillende måte.

Både Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp er organisasjoner som i stor grad arbeider gjennom lokale partnere verden over. Kirkens Nødhjelp har for eksempel per i dag over 500 partnere, alt fra små lokale organisasjoner til store internasjonale kirkenettverk.¹³⁷ Noen av anbefalingene fra de Norad-initierte organisasjonsgjennomgangene fra 2007 var at organisasjonene burde redusere antallet samarbeidspartnere. Gjennomgangene pekte på at færre partnere vil gjøre organisasjonene bedre i stand til å oppnå kvalitet og konsistens i sitt arbeid, målrette programaktiviteten, redusere administrasjonskostnadene og styrke kvaliteten på samarbeidet.¹³⁸

Feltundersøkelsene i Sudan og i Det palestinske området har vist at det kan være krevende for

noen av de norske organisasjonene å få sine lokale partnere til å rapportere tilfredsstillende på sine aktiviteter. Kirkens Nødhjelp i Sudan framhevet at det kan være utfordrende å få de lokale kirkeorganisasjonene til å rapportere, fordi mange av organisasjonene ikke ser hensikten med å rapportere og ser på sitt partnerskap med Kirkens Nødhjelp som et tillitsbasert forhold. Krav om formell rapportering kan oppfattes som en fornærmelse og mistenkeliggjøring av deres arbeid. Norsk Folkehjelp i Det palestinske området understreket at det for mange av de lokale partnernene er krevende å rapportere på de utfordringene og vanskelighetene de møter.

En annen utfordring som er knyttet til partnerskapet mellom Kirkens Nødhjelp og lokale kirker, er å sikre at kirkene har den samme agendaen for den humanitære innsatsen. Kirkens Nødhjelp har opplevd at partnernene i enkelte tilfeller har hatt en privat agenda for sitt arbeid. Innenfor enkelte kirkesamfunn kan det være en egen kirkelig agenda i tillegg til den humanitære. Det kan være en utfordring å få kirkene til å forstå at helsetjenestene de driver, skal være tilgjengelig for alle, og at kirkens egne medlemmer ikke skal ha forrang. I Afrika kan stammelojaliteten være meget sterk, og det vil for mange være helt selvsagt å prioritere sine egne folk først.

For å møte utfordringer knyttet til oppfølging, behovsvurderinger, gjennomføring av prosjekter, kapasitet og rapportering følger de norske frivillige organisasjonene opp sine lokale samarbeidspartnere gjennom kurs, jevnlig partnernemøter og opplæring i blant annet regnskapssystemer, programutvikling og rapporteringsrutiner. For eksempel viser Norsk Folkehjelp i Det palestinske området til at dens gode nettverk i lokalsamfunnene er viktig å trekke veksler på i oppfølgingen av nye og gamle samarbeidspartnere. I utvelgelsen av en eventuell ny samarbeidspartner er Norsk Folkehjelp opptatt av at den aktuelle organisasjonen skal være åpen for alle og derfor ikke-diskriminerende når det gjelder blant annet politisk ståsted og religion.

Norges representasjonskontor i Det palestinske området viser i intervju til at det er en utfordring at organisasjonene har for stor spredning i innsatsen, både når det gjelder antall samarbeidspartnere og antall prosjekter. Representasjonskontorets klare råd til organisasjonene er derfor at de skal konsolidere porteføljen, redusere antall partnere og prosjekter, konsentrere seg om færre sektorer, og utnytte deres komparative fortrinn.

137) Norad, report 1 /2007: Review: *Partnership for a Just World. Organisational Performance Review Norwegian Church Aid (NCA)*.

138) Norad, report 4/2007 Review: *Organisational Performance Review of Norwegian People's Aid : Synthesis Report* og Norad, report 1/2007 Review: *Partnership for a Just World. Organisational Performance Review Norwegian Church Aid (NCA)*.

Rådet om å begrense antall samarbeidspartnere og være kritisk til valg av nye har representasjonskontoret også formidlet til Utenriksdepartementet.

I virksomhetsplanen til Norges ambassade i Uganda for 2007 ble det framhevet at det var ønskelig med en gjennomgang av de norske organisasjonene som er til stede i landet. Ambassaden viser til at det skal vurderes om det skal gis støtte til så mange organisasjoner som i dag, og om den støtten som gis til de ulike organisasjonene, er innenfor Norges mål og prioriteringer. Norad gjennomførte en slik gjennomgang i begynnelsen av 2008, og ambassaden vil følge opp resultatene fra gjennomgangen med organisasjonene.

Prosjektgjennomgangen viser at Utenriksdepartementet har anbefalt Kirkens Nødhjelp i Sør-Sudan og Norsk Folkehjelp i Det palestinske området å redusere antall lokale samarbeidspartnere.

5.4 Kobling mellom humanitær innsats, gjenoppbygging og langsiktig utvikling

Foruten å bidra til å redde liv, lindre lidelse og opprettholde menneskelig verdighet i og i etterkant av kriser, skal den humanitære innsatsen i så stor grad som mulig støtte oppbygging og langsiktig utvikling, bestrebe å gi støtte til opprettholdelse og gjenoppretting av bærekraftige livsopphold og overgang fra nødhjelp til oppbygging og langsiktig utvikling.¹³⁹ Ivaretagelse av langsiktighet i humanitær bistand innebærer at kortsiktige aktiviteter skal utføres på en slik måte at det tas hensyn til langsiktige problemer. God måloppnåelse innen humanitær bistand innebærer også langsiktige effekter, slik som sosiale, økonomiske, tekniske, miljømessige og individuelle effekter.¹⁴⁰

Det er en økende vektlegging av koblingen mellom kortsiktig og langsiktig bistand blant humanitære organisasjoner og utviklingsaktører, men skillet mellom kortsiktig og langsiktig bistand er fremdeles framhevet som problematisk i flere evalueringer av humanitær innsats.¹⁴¹

Skillet mellom bistandstypene er flytende, og det er uenighet om hvor grensene skal trekkes.¹⁴²

Utfordringene er knyttet til fasen etter at de akutte humanitære behovene i større eller mindre grad er dekket, og gjenoppbyggingen etter en naturkatastrofe eller en kompleks krise kan begynne, også kalt overgangsfasen. Når en humanitær krise går over i en mindre akutt fase, skal oppgaver av mer langsiktig karakter ideelt sett kunne overtas av utviklingsaktører, men ofte mangler disse kapasitet til å gå raskt inn og påta seg slike oppgaver. Det har derfor i flere konflikt-situasjoner oppstått situasjoner med et gap mellom kortsiktig humanitær bistand og langsiktig utviklingshjelp. Både Sierra Leone og Liberia etter krigene på 1990-tallet, og Libanon, Pakistan og Sudan er eksempler som blir framhevet i intervjuundersøkelsene på land der overgangsfasen ikke har vært vellykket.

Behov skal være styrende for bistanden som gis.¹⁴³ Ofte vil det være nødvendig med flere typer bistand på samme tid fordi det i en situasjon både er humanitære behov og behov for gjenoppbygging. For å dekke behovene samlet sett må det etableres en sammenheng mellom nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling. To spørsmål som er sentrale i denne sammenheng, er om rammene for den humanitære bistanden legger til rette for at langsiktighet og bærekraft skal kunne ivaretas i det humanitære arbeidet, og om bistanden som gis, er tilstrekkelig og hensiktsmessig for å ivareta overgangsfasen.

Forebygging av humanitære kriser og styrking av lokal kapasitet for bedret beredskap er også viktige elementer når langsiktighet innen humanitær bistand diskuteres.¹⁴⁴ Ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap skal givere styrke kapasiteten til lokale organisasjoner og myndigheter i berørte land til å forebygge, forberede og møte framtidige humanitære kriser. Det forventes at organisasjonene skal bestrebe å gjennomføre nødhjelpsprogrammer som aktivt reduserer mottakernes sårbarhet for framtidige kriser og bidra til bærekraftige livsopphold.¹⁴⁵

I dette delkapitlet redegjøres det for synspunkter på de rammebetingelsene som er etablert, og

139) Prinsippene for godt humanitært giverskap.

140) OECD (1999): *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*. ALNAP (2006): *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria. An ALNAP guide for humanitarian agencies*.

141) Norad, Synthesis Report 1 /2007: *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*.

142) UK National Audit Office (2002): *Responding to Humanitarian Emergencies*. Report by the Comptroller and Auditor General. 2002–2003, Session 5. November 2003.

143) Prinsippene for godt humanitært giverskap.

144) Prinsippene for godt humanitært giverskap og St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet for perioden 2001–2007.

145) Røde Kors' Code of Conduct og prinsippene for godt humanitært giverskap.

hvordan de innvirker på humanitære aktørers evne og mulighet til å ta hensyn til langsiktighet og bærekraft i gjennomføring av humanitære prosjekter. Videre behandles samordningen mellom de ulike bistandstypene i norsk forvaltning.

5.4.1 Tilrettelegging for langsiktighet og overgang i humanitær bistand

Organisasjoner og givers prioritering og vektlegging av langsiktighet og overgang

I rapporten *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings* kommer det fram at gapet mellom humanitær bistand og langsiktig utviklingshjelp er en utfordring, til tross for større oppmerksomhet internasjonalt om behovet for å redusere dette gapet. I rapporten vises det for eksempel til at responsen på tørke- og sultkatastrofer ofte håndteres som et spørsmål om matmangel, og derfor ikke får det nødvendige fokuset på livsopphold og selvberging. I stedet rettes innsatsen mot utdeling av mat og medisiner, som på sikt ikke bidrar til å redusere sårbarheten overfor nye kriser. Behovet for en bedre kobling mellom humanitær bistand, gjenoppbygging og utvikling er en av de viktigste erfaringene som trekkes fram i rapporten.¹⁴⁶ Dette bekreftes i St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*.

Gjennomgangen av evalueringer viser videre at det er vanskelig å mobilisere tilstrekkelig finansiering til gjenoppbygging der de akutte humanitære behovene fortsatt er i fokus. Systemet er i dag basert på aktørenes vurderinger av hva som bør prioriteres, og hvilke kanaler som er best egnet. Dette fører til en fragmentert innsats uten nødvendig planmessighet og strategisk tilnærming og svekker mulighetene til en god dialog med lokale og nasjonale myndigheter.¹⁴⁷ Ifølge St.meld. nr. 9 (2007–2008) er det internasjonale bistandssystemet bedre til å gi førstehjelp enn til å gjenoppbygge robuste samfunn etter en krise. Meldingen påpeker at de samme svakhetene preger norsk bistand.

Utenriksdepartementet bekrefter i intervju at det er store utfordringer ved å få til et godt samspill mellom humanitær innsats og langsiktige utviklingstiltak. Dette må løses ved at det langsiktige også tas høyde for i det kortsiktige, og

motsatt. Alle aktørene, de frivillige organisasjonene, FN, Den internasjonale Røde Kors-komiteen og giverne, som Norge, har problemer med å ta høyde for det langsiktige i det kortsiktige, ifølge departementet. Det vises til at det er et systemproblem at det ikke investeres nok oppmerksomhet og ressurser i overgangsfaser. Departementet har på grunn av dette som en av få givere valgt å etablere en egen budsjettlinje for overgangsbistand (se nærmere omtale nedenfor).

Som vist i kapittel 5.1 er sektoren *økonomisk gjenoppbygging og infrastruktur* blant de sektorene som i 2007 i minst grad ble dekket opp finansielt av giverlandene (29 prosent) i FNs appeller. I intervjuundersøkelsen er det flere FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner som uttaler at giverne i for liten grad prioriterer langsiktighet og bærekraft. Dette blir bekreftet i feltundersøkelsene. En av organisasjonene som er intervjuet i feltundersøkelsen, mener det er lettere å få givernes støtte til prosjekter knyttet til matvarebistand og matutlevering enn det er til programmer som er ment å øke inntektsgrunnlaget for familier, og videre at giverne generelt i liten grad er interessert i gjenoppbygging. Enkelte organisasjoner viser til at også Norge som giver i for liten grad vektlegger det langsiktige aspektet i humanitær bistand.

UNICEF bekrefter i intervju at det mangler finansieringsordninger som kan sikre en effektiv overgang mellom det kortsiktige og det langsiktige, selv om hjelpeorganisasjonene ofte klarer å identifisere hvilke behov det er i en overgangsfase. Feltundersøkelsen i Sudan viser et eksempel på at mangelen på hensiktsmessige finansieringsordninger begrenser en effektiv overgang mellom kortsiktig og langsiktig finansiering. Det humanitære landfondet til Sudan (CHF) ble etablert for å kanalisere midler til områder og sektorer der behovene er mest kritisk (omtalt i 5.1.5).¹⁴⁸ Det framkommer imidlertid i feltundersøkelsen at det for organisasjonene er en utfordring at fondet har en kortsiktig innretning og mangler mekanismer for å bygge bro mellom det kortsiktige og det langsiktige. Heller ikke flergiverfondet Multi Donor Trust Fund (MDTF)¹⁴⁹ har vist seg å være tilstrekkelig effektivt i den tidlige gjenoppbyggingsfasen.¹⁵⁰

146) Norad, Synthesis Report 1/2007: *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*.

147) Norad, Synthesis Report 1/2007: *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*.

148) Støttet av Norge med 105 mill. kroner i 2007.

149) Støttes ikke over kapittel 163, men over kapittel 162 *Overgangsbistand*.

150) St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*.

Utenriksdepartementet opplyser i brev av 8. august 2008 at de fleste humanitære organisasjoner i utgangspunktet skiller både konseptuelt og operasjonelt mellom humanitær innsats og langsiktig utviklingsbistand. Undersøkelsen viser imidlertid at det likevel ikke alltid er hensiktsmessig for organisasjonene som opererer i felt at givene skiller klart mellom kortsiktig og langsiktig utviklingshjelp. Verdens matvareprogram (WFP) i Uganda har for eksempel erfart at finansiering til programmet *food for education*, som sikrer matutdeling til skolebarn, står i fare for ikke å bli videreført fordi givene anser dette som et utviklingstiltak og ikke humanitær bistand. Det er ikke etablert finansieringsmekanismer som skal håndtere prosjekter og programmer av denne typen. Ifølge WFP er dette et eksempel på uheldige konsekvenser av manglende finansieringsmekanismer og manglende fleksibilitet hos givene. Feltundersøkelsen i Uganda viser for øvrig at utfordringen knyttet til koblingen mellom humanitær innsats, gjenoppbygging og langsiktig utvikling er særlig aktuell i landet (se tekstboks 11).

Tekstboks 11 utfordringer knyttet til koblingen mellom humanitær innsats, gjenoppbygging og langsiktig utvikling i Uganda

Det er fortsatt store humanitære behov i Uganda, men landet er i en fase hvor det er økt behov for bistand rettet mot gjenoppbygging og langsiktig utvikling. En vellykket kobling mellom humanitær bistand og langsiktig utvikling har imidlertid vist seg å være utfordrende.

De fleste organisasjoner som er intervjuet i feltundersøkelsen i Uganda, uttrykker at det internasjonale samfunnet ikke har klart å sikre en vellykket overgang fra kortsiktig humanitær bistand til overgangsbistand og langsiktig bistand i Uganda. Manglende finansieringsmekanismer, manglende prioritering av gjenoppbygging og overgangsfaser blant givene, i tillegg til for liten fleksibilitet blant hjelpeorganisasjoner til å gå ut over sine mandater, er forklaringer som gis på hvorfor overgangen ikke har vært vellykket.

Flere intervjuede FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner uttrykte skepsis til om det internasjonale giversamfunnet og organisasjonene som opererer i Uganda, vil klare å skape en vellykket overgang mellom kortsiktig humanitær bistand og langsiktig utviklingshjelp. Også ifølge Utenriksdepartementet må den humanitære bistanden til Uganda, overgangstiltak og langsiktig utviklingsbistand i størst mulig grad ses i sammenheng og trekke i samme retning for å bedre måloppnåelsen for den samlede innsatsen i Uganda.

Internasjonalt er det rettet økt oppmerksomhet mot forebygging av kriser som et viktig element for å sikre langsiktige effekter av bistand. Utenriksdepartementet viser i intervju til at det er økende erkjennelse internasjonalt av at forebygging er viktig. Katastrofer som inntreffer, kan få store konsekvenser for et lands utvikling og begrense mange års investeringer i både humanitær bistand og mer langsiktig utviklingshjelp. Ifølge St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer* er det generelt en svakhet ved den internasjonale bistanden at den er bedre til å gi førstehjelp enn å forebygge.

Flere organisasjoner har i intervjuundersøkelsen uttalt at norske myndigheter legger for liten vekt på forebygging og beredskap knyttet til kommende kriser og vedvarende kriser, og at det ikke er stor nok forståelse for at forebygging gjennom beredskapslagre er viktig. Oppbygging av lokal kapasitet og samarbeid med lokale aktører er også viktige aspekter når det gjelder langsiktighet og forebygging. Som vist i kapittel 5.3 er det utfordringer knyttet til involvering av lokale og kapasitetsbygging innen humanitær bistand. Selv om mange av de humanitære aktørene har som uttalt mål å jobbe for lokal involvering, har intervjuer med norske organisasjoner og feltundersøkelsen vist at det er et forbedringspotensial når det gjelder organisasjonenes og FN-systemets evne og vilje til å involvere lokale krefter i både planleggings- og gjennomføringsfasen.

I St.meld. nr. 9 (2007–2008) slås det fast at det er et behov for en mer helhetlig politikk for hvordan Norge skal bidra til forebygging av humanitære katastrofer. Dette skal oppnås gjennom å bedre koordineringen internt i Utenriksdepartementet mellom kortsiktig og langsiktig bistand, på tvers av budsjettlinjer og ansvarsområder. Utenriksdepartementet skal også bidra til økt forståelse av og kunnskap om behovet for å forebygge humanitære katastrofer ved økt støtte til sør-sør-samarbeid og erfaringsutveksling.

Organisasjonenes evne til å håndtere overgang og vektlegge langsiktighet
Humanitær bistand og utviklingsbistand har tradisjonelt vært ansett som to ulike sfærer. Dette skillet er institusjonalisert i arbeidsdelingen mellom humanitære aktører og utviklingsorganisasjoner innenfor det internasjonale bistandssystemet.¹⁵¹ På samme måte som mange giverland

151) Norad, Synthesis Report 1/2007: *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*.

ønsker klare skiller mellom kortsiktig nødhjelp og utviklingsbistand, er mange frivillige organisasjoner og FN-aktører også spesialisert og innrettet mot det humanitære eller som utviklingsorganisasjoner. Både Det internasjonale Røde Kors-systemet og Leger Uten Grenser har først og fremst sin styrke innen kortsiktig humanitær bistand. Andre organisasjoner har et mer langsiktig fokus, som for eksempel FNs utviklingsprogram (UNDP), som i hovedsak er engasjert i oppgaver knyttet til gjenoppbygging og utvikling. Kirkens Nødhjelp har som en av få organisasjoner en tilnærming der de søker å holde kortsiktig og langsiktig bistand sammen i sine landprogramplaner.

Flere aktører har under feltundersøkelsen i Uganda uttalt at det er en utfordring at organisasjoner ofte behøver lang tid for å legge om fra en humanitær til en mer langsiktig tilnærming, og at man er for opptatt av å arbeide ut fra sine egne mandater og ikke i tilstrekkelig grad er i stand til å ha fokus både på det humanitære, gjenoppbygging og utvikling på samme tid. En konsekvens er at man dermed ikke får dekket de behovene som oppstår i perioden etter en krise, og lagt et grunnlag for langsiktig utvikling. Disse forholdene innvirker på hvor vellykket overgangen fra kortsiktig hjelp til langsiktig utvikling vil være.

Den norske ambassaden i Uganda uttaler i intervju at den har planer om å samle alle relevante norske frivillige organisasjoner i Uganda til et seminar hvor det fokuseres på hvilken rolle organisasjonene kan spille i det sivile samfunnet, og hvordan overgangen fra humanitær bistand til utviklingsrettet bistand bør legges opp.

Utenriksdepartementet peker i intervju på at det er rasjonelt at det er ulike aktører som arbeider med humanitær og langsiktig bistand fordi det er forskjellige fagområder, men det er et problem at det ikke er strukturer for å få til et godt samspill og en god overgang mellom disse. FN har iverksatt tiltak for å få til en bedre overgang gjennom bruk av en egen sektor for tidlig gjenoppbygging etter humanitære kriser innen sektortilnærmingen, og Norge har ifølge departementet bidratt med viktige øremerkede midler til slike tiltak. Departementet mener dette har bidratt til økt fokus på overgangsfasen, men understreker at dette må være et tema innenfor alle sektorer. Departementet mener imidlertid at man foreløpig ikke har lyktes, og at det gjenstår mange utfordringer på dette området, blant annet knyttet til

utviklingsaktørenes kapasitet til å engasjere seg i konfliktsituasjoner.

Nærmere om innretningen på humanitære innsatser og prosjekter – utfasing og exit-strategier

Både prosjektgjennomgangen, intervjuer med organisasjonene i Oslo og i feltundersøkelsene viser at det i liten grad legges planer for hvordan humanitære prosjekter og programmer skal avsluttes. Planlegging for hvordan humanitær bistand skal kunne videreføres til mer langsiktig bistand, er viktig for å unngå at det gis humanitær bistand i mange år etter at en krise er avsluttet. Dette fordrer at utfasing og avvikling av humanitær bistand inngår som et ledd i planleggingen av humanitære programmer og prosjekter. Ideelt sett bør alle organisasjoner utvikle strategier for avvikling av den humanitære innsatsen i det øyeblikket man går inn i en krise (exit-strategier).

For å videreføre prosjektene er man ofte avhengig av lokale aktører som kan ta over. Ifølge St.meld. nr. 9 (2007–2008) er svak kapasitet i mottakerland en av forklaringene på hvorfor overgangsfasen kan være vanskelig. Flere organisasjoner som er intervjuet i Norge og i felt, bekrefter at manglende kapasitet i form av ressurser og kompetanse hos lokale myndigheter hindrer overtakelse og videreføring av aktiviteter ved eventuell utfasing. Ofte er det heller ikke utviklingsaktører med en mer langsiktig profil som kan ta over. Uten at disse faktorene er på plass, vil utfasing få store konsekvenser for de som er rammet av en krise, og nye humanitære kriser kan lett oppstå. Leger Uten Grenser kan for eksempel vise til flere eksempler på at helsesituasjonen har blitt betydelig forverret når prosjekter og aktiviteter er avsluttet. Konsekvensen er i praksis at prosjektene dermed ofte blir lengre enn forutsatt.

I Nord-Uganda er diskusjonen om utfasing og avvikling av humanitær bistand aktuell, men det framkommer i feltundersøkelsen at det er få organisasjoner som foreløpig har utarbeidet planer for hvordan den humanitære innsatsen skal avvikles. Ambassaden i Uganda uttaler i intervju at manglende planer for avvikling og utfasing er en generell svakhet ved mange frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner i landet. Ifølge ambassaden innebærer vektlegging av langsiktighet i den humanitære bistanden at fokus må være på om tiltakene er relevante i fremtiden, altså ut over en ren overlevelsestankegang. Ambassaden mener imidlertid at det er viktig å ha en pragma-

tisk tilnærming til kravene bærekraft og langsiktighet innenfor humanitær bistand. Enkelte ganger må det tas beslutninger om å iverksette prosjekter, uten å være sikker på at nytten av investeringen er like stor om noen år, siden behovet er prekært. Læringseffekten av slike prosjekter kan likevel være god.

Tekstboks 12 Eksempel på utfordringer knyttet til utfasing

Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) i Sudan har fra årsskiftet 2007/2008 valgt å trekke seg ut fra Juba Teaching Hospital og overlate driften av sykehuset til sør-sudanske myndigheter etter 14 års tilstedeværelse. Selv om utfasingen har gått over tre år og i samarbeid med myndighetene, er flere av de humanitære aktørene i Sør-Sudan usikre på om myndighetene har tilstrekkelig kapasitet og økonomi til å ta over driften av sykehuset. Det vil bli utfordrende for myndighetene både å kunne rekruttere og å lønne helsepersonell. ICRC bekrefter dette, men mener sykehuset vil kunne drives videre på et akseptabelt nivå. ICRC viser også til at ufasingen er i tråd med organisasjonens mandat.

Ifølge ambassaden i Uganda skal planer for utfasing og avvikling primært fungere som et rammeverk for innsats og aktiviteter. Det er alltid et spørsmål om hvor lenge man skal være inne med humanitære midler i en krise. Fra norsk side bør dette styres av de faktiske behovene på stedet, noe som medfører at tradisjonelle skiller mellom kortsiktig og langsiktig bistand ofte blir misvisende, særlig i langvarige eller kroniske konflikter. Departementet viser i intervju til at departementet tilstreber at Norge bidrar lenger med humanitære midler før man trekker seg ut for å ikke skape et vakuum. Norge forsøker i størst mulig grad å la det humanitære imperativet være styrende for den innsatsen som gis.

Departementet viser til at det har en fleksibel tilnærming til hva som kan støttes med humanitære midler. Fokuset skal ikke bare være på å beskytte og holde liv i befolkningen, men det skal gi grunnlag for at befolkningen skal kunne klare seg selv. Dersom de humanitære aktørene trekker seg ut for tidlig, vil det kunne oppstå nye humanitære situasjoner. I Sudan er det eksempelvis et problem at de humanitære aktørene trekker seg ut før utviklingsaktørene har satt opp sine systemer.

Innretningen på finansieringen

Ovenfor ble det vist at det er problemer med tilstrekkelig finansiering til blant annet gjenoppbygging og mangel på tilpassede finansieringsmekanismer.

I kapittel 5.1 ble det omtalt at intervjuundersøkelsen og feltundersøkelsene viser at ettårige tilskudd skaper utfordringer for organisasjonenes muligheter til å planlegge og tilrettelegge for langsiktighet i den humanitære bistanden. Det vises spesielt til uforutsigbarheten ved ettårige tilskudd til prosjekter i land som er i overgangen fra en humanitær situasjon til en langsiktig utviklingsfase. Leger Uten Grenser uttaler for eksempel i intervju at det varierer i hvilken grad Utenriksdepartementet vektlegger det langsiktige i det humanitære, noe organisasjonen mener kan forklares med de ettårige tilskuddene.

Humanitær bistand, overgangsbistand og langsiktig utviklingshjelp gis i mange tilfeller på samme tid til de samme krisene eller landene. Afghanistan, Den demokratiske republikken Kongo, Det palestinske området, Pakistan og Sudan er alle eksempler på land der alle bistandstypene ytes. Ifølge Utenriksdepartementet er det spesielt viktig at gjenoppbygging settes i verk raskt og parallelt med humanitær assistanse i kriser.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at det har jobbet med å bli mer systematiske i arbeidet med overgangssituasjoner. Som et ledd i dette arbeidet har departementet opprettet en egen overgangsbistand, som skal fylle gapet mellom nødhjelp og langsiktig utvikling. Bevilgningen ble opprettet i forbindelse med statsbudsjettet for 2002.

Tekstboks 13 Overgangsbistand (kapittel 162)

Formålet med bevilgningen er å bidra på et så tidlig tidspunkt som mulig til gjenoppbygging og utvikling i land som har vært rammet av særlig omfattende og alvorlige naturkatastrofer, eller til land som søker å arbeide seg ut av dyptgående voldelige konflikter. Overgangsbistand skal i den sammenhengen bidra til:

- å styrke det internasjonale samfunnets kapasitet og kompetanse til å bidra i slike sammenhenger
- oppbygging/gjenoppbygging av infrastruktur og grunnleggende offentlige funksjoner og sivile strukturer (politiske og administrative)
- varige løsninger for flyktninger, internt fordrevne og tidligere soldater, og støtte opp om demobiliserings- og reintegreringstiltak
- å fremme forsoning, demokrati og respekt for menneskerettigheter¹⁵²

152) www.regjeringen.no.

Tabell 14 Bistand over kapittel 162, 2002–2007 (NOK 1000)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Overgangsbistand	338 131	366 235	475 034	1 089 662	930 925	869 200

Kilde: Norad

Tabell 14 viser at overgangsbistanden har økt betydelig siden 2002.

Overgangsbistanden er ment å bygge bro mellom det kortsiktige og det langsiktige, men det er ifølge rapporten *Nye roller for organisasjoner i utviklingssamarbeidet* rettet kritikk mot at overgangsbistanden ikke bidrar godt nok til å lukke gapet mellom nødhjelp og langsiktig utviklingshjelp. Overgangsbistanden er i første rekke et virkemiddel for å dekke et finansieringsgap i overgangen fra nødhjelp til langsiktig bistand. Bevilgningen bidrar i liten grad til å sikre konsistens mellom utførelsen av humanitære oppgaver og langsiktig bistand.¹⁵³

Det framkommer i intervjuundersøkelsen at Norges initiativ til å etablere en egen bevilgning for å håndtere overgangsfasen er møtt med positive reaksjoner blant internasjonale humanitære organisasjoner. Intervjuundersøkelsen blant norske frivillige organisasjoner viser imidlertid at disse har ulik erfaring med og synspunkter på overgangsbistanden. Flyktningshjelpen mener i intervju at bevilgningen er uforutsigbar både med hensyn til størrelsen på bevilgningen, hva den er ment å dekke, og hvem som forvalter den. Grunnen antas å være skiftende politiske prioriteringer i Utenriksdepartementet. Også Norges Røde Kors har inntrykk av at det er sterkere politiske føringer for overgangsbistanden enn det er for humanitære tilskudd. Kirkens Nødhjelp viser til et treårig program i Sudan som er finansiert med overgangsbistand, og har på sin side gode erfaringer med ordningen. I organisasjonsgjennomgangen av Kirkens Nødhjelp framkommer det imidlertid at det har vært en utfordring at midlene fra overgangsbistanden har blitt bevilget sent. Dette har fått konsekvenser for organisasjonens gjennomføring av skoleprosjekter i Sudan.¹⁵⁴

Som omtalt ser departementet at det fortsatt er store utfordringer for det humanitære samfunnet i å få til en god overgang fra humanitær bistand til utviklingsbistand, og at også Norge har proble-

mer med det å ivareta det langsiktige i det kortsiktige og få til en god overgangsfase. Departementet påpeker imidlertid i brev av 8. august 2008 at overgangsbistanden, kombinert med en høy grad av fleksibilitet når det gjelder definisjonen av humanitære behov, særlig i komplekse kriser, har medført at Norge i større grad enn andre giverland har bidratt til å skape sammenhenger i bistanden. Departementet påpeker at Norge har bidratt med viktige øremerkede midler til tiltak for tidlig gjenoppbygging under FNs sektortilnærming.

Departementet viser også til at det ikke ligger noen automatikk i at et land som mottar humanitær bistand også skal motta overgangsbistand. Konsentrasjon av overgangsbistanden på et fåtall land vurderes av departementet som viktig for å sikre effektiv bruk av midler blant annet til fredsbyggingstiltak, mens konsentrasjon på få land ikke er et mål for den humanitære bistanden.

Samordning i Utenriksdepartementet mellom humanitær bistand, overgangsbistand og langsiktig bistand

Ifølge St.prp. nr. 1 (2006–2007) legges det vekt på en helhetlig vurdering av den norske humanitære bistanden i forhold til øvrige utenrikspolitiske målsettinger og virkemidler. Utenrikskomiteen sluttet seg i Budsjett-innst. S. nr. 3 (2006–2007) til at humanitær bistand må være en integrert del av norsk utviklings- og utenrikspolitikk. I St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer* heter det at det er et overordnet mål for norsk humanitær bistand å skape en helhetlig tilnærming med vekt på effektivitet og hurtige resultater. Dette er viktig for å sikre overgangsfasen og legge grunnlaget for langsiktig utvikling.

Humanitær bistand, overgangsbistand og langsiktig utviklingshjelp forvaltes av ulike deler av departementet, Norad og utenriksstasjonene. Bevilgningene til de ulike bistandstypene går dessuten over ulike budsjettlinjer. Humanitær bistand som bevilges over kapittel 163, forvaltes av Seksjon for humanitære spørsmål i Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål. Ansvar for samarbeidet med og oppfølgingen av FN ligger i samme avdeling. Ansvar for utviklings-

153) *Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet*. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet, overlevert 15. juni 2006, s. 197–198.

154) Norad report 1/2007 Review: *Partnership for a just world. Organisational Performance Review. Norwegian Church Aid (NCA)*, s. 47.

politikk og oppfølgingen av de enkelte land og regioner ligger i Avdeling for regionale spørsmål og utvikling. Overgangsbistanden forvaltes også av denne avdelingen. Forvaltningen av humanitær bistand er ulikt organisert fra land til land. I tekstboks 14 beskrives den svenske forvaltningen, slik den ble presentert i intervju med det svenske utenriksdepartementet og den svenske bistandsmyndigheten (Sida).

Tekstboks 14 Forvaltningen av humanitær bistand i Sverige

I Sverige er forvaltningen av humanitær bistand delt mellom Utenriksdepartementet og Styrelsen för Internationellt Utvecklingssamarbete (Sida). Departementet fører den humanitære politiske dialogen internasjonalt for Sverige, er ansvarlig for det overordnede arbeidet med politikkutforming på det humanitære feltet og bevilgninger til multilaterale organisasjoner. Departementet har videre styringsansvar overfor Sida. Sida arbeider primært bilateralt og har det operasjonelle ansvaret for humanitære operasjoner, finansierer enkeltbevilgninger, rammetilskudd og appeller til blant annet frivillige organisasjoner. Sida forvalter også langsiktig bistand.

Både Utenriksdepartementet og Sida framhever at forvaltningsmodellen sikrer den nødvendige avstanden mellom det politiske systemet og den iverksettende organisasjonen. Denne arbeidsdelingen sikrer en dynamikk mellom det politiske systemet og de humanitære prinsippene, og at mest mulig av bistanden styres etter behov. Utenriksdepartementet understreker at hvis departementet har for tette bånd til humanitære spørsmål, vil det kunne innebære for mye detaljstyring. Videre sikrer den svenske modellen kontinuitet i bistanden ved politiske skifter.

Ifølge OECD-DACs fagfellevurdering av Norge fra 2005 stiller de komplekse forvaltningsstrukturene og prosedyrene som gjelder for humanitær bistand, store krav til effektiv koordinering. Forvaltningen av norsk humanitær bistand og overgangsbistand skaper utfordringer når det gjelder å optimalisere intra- og interdepartemental koordinering for å sikre effektivitet og konsistens.¹⁵⁵ OECD anbefaler Norge å sikre en slik koordinering for å optimalisere den humanitære responsen og beslutningstakingen når det gjelder finansiering av humanitære innsatser. En vellykket overgang mellom nødhjelp, gjenoppbygging og utvikling fordrer i mange tilfeller koordinering mellom

aktører som har et nødhjelpsfokus, og aktører med et mer langsiktig utviklingsfokus.¹⁵⁶

Intervjuundersøkelsen viser at flere av de norske frivillige organisasjonene opplever at departementets vektlegging av det langsiktige i humanitær bistand varierer. Blant årsakene som trekkes fram, er mangelen på samordning mellom de ulike delene av forvaltningen. Kirkens Nødhjelp uttaler for eksempel i intervju at samspeillet mellom departementet og Norad kunne vært bedre for å få en mer langsiktig tankegang i den humanitære bistanden. Et mer samordnet forvaltningsregime i departementet som helhet, og en mer langsiktig strategisk tilnærming til den samlede bistanden, ville vært ideelt. Som eksempel på utfordringer knyttet til den interne arbeidsfordelingen i departementet, trekker organisasjonen fram bruk av humanitære midler i vedvarende kriser og/eller postkonfliktsituasjoner som spesielt utfordrende. Årsaken er at involvering og samarbeid med regionavdelingen varierer fra sak til sak. Dette gjelder også forholdet til Norad. Overgangsfasen mellom humanitær bistand og langsiktig bistand, og de prosjektene som befinner seg i en gråsoner mellom de to bistandstypene, er et område som ikke får tilstrekkelig prioritet fra departementets side.

Ifølge St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer* er samordningen av nødhjelpsinnsetts og langsiktig utviklingssamarbeid svak. Det framheves i meldingen at koordineringen av kort- og langsiktig bistand i Utenriksdepartementet må bedres. Dette gjelder ikke minst gjenoppbygging, på tvers av budsjettlinjer og ansvarsområder.¹⁵⁷ Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området uttaler som tidligere beskrevet at mangelen på koordinering mellom de ulike delene av den norske bistandsforvaltningen er utfordrende. Kontoret har derfor utarbeidet en egen strategi for perioden 2008–2010, for å sikre en helhetlig tilnærming for området.

I rapporten *Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet* heter det at en løsning for å bøte på utfordringen med manglende langsiktighet innen humanitær bistand, kan være å sørge for en større integrasjon mellom de offentlige institusjonene som bevilger penger til henholdsvis humanitær og langsiktig bistand.

156) Norad, Synthesis Report 1/2007: *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*. EU (2007): *The European Consensus on Humanitarian Aid*.

157) St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*, s. 6.

155) OECD (2005): *DAC Peer Review Norway*.

Dette kan skje ved at begge typer oppgaver enten forvaltes i samme institusjon, eller at koordineringsstrukturer og -prosedyrer formaliseres mellom institusjoner som forvalter midlene.¹⁵⁸

Utenriksdepartementet legger i intervjuundersøkelsen vekt på at overgangstiltak og langsiktig utviklingsbistand i størst mulig grad må ses i sammenheng og trekke i samme retning for å sikre god måloppnåelse i humanitær bistand. Departementet bekrefter at intern koordinering er en utfordring, og at det er et klart forbedringspotensial med hensyn til å koble de ulike bistandstypene. Ifølge departementet er det for eksempel et kompliserende element at bistandsbudsjettet består av ulike poster som forvaltes av ulike avdelinger.

Samtidig viser departementet til at man beveger seg i riktig retning når det gjelder å se helheten mellom de ulike bistandstypene. Ifølge departementet er det et godt samarbeid internt i departementet, med Norad og berørte utenriksstasjoner for å sikre en helhetlig tilnærming i bistanden til det enkelte land. For flere land er det blant annet etablert egne team med representanter fra ulike avdelinger i departementet, fra Norad og eventuelt andre departementer, noe som bidrar til en mer helhetlig tilnærming.

5.5 Humanitær bistand tilpasset behovene

Det endelige målet i den humanitære bistanden er at den skal bidra til å dekke humanitære behov og gjennom dette redde liv og lindre lidelse. I avsnittene ovenfor er målene knyttet til finansiering, koordinering, lokal involvering og kobling til langsiktighet belyst. I denne delen behandles nærmere hvordan den humanitære bistanden er tilpasset humanitære behov.

Ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap skal det bevilges midler ut fra behovene og basert på behovsvurderinger. Humanitære prosjekter skal være i tråd med lokale behov og prioriteringer. Et annet sentralt mål er knyttet til rekkevidde, det vil si å nå store befolkningsgrupper som møter livstruende lidelser uansett hvor de er, med hjelp og beskyttelse som er tilpasset deres behov. Et sentralt spørsmål her er om bistanden er gitt i forhold til behovene i ulike områder på både nasjonalt og lokalt nivå.

158) *Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet*. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet, overlevert 15. juni 2006.

Oversikt over udekkede behov og den humanitære situasjonen

Behovsvurderinger gjennomføres i hovedsak av FN-organisasjonene og de frivillige organisasjonene. Udekkede behov og oversikt over den humanitære situasjonen skal avdekkes gjennom behovsvurderinger og oppfølging av situasjonen i alle faser av en humanitær krise og i overgangen til gjenoppbygging og utvikling. Oppfølging underveis i humanitære kriser er viktig for å kvalitetssikre at hjelpen som gis, er hensiktsmessig ut fra behovene. Uten oppdaterte og komplette behovskartlegginger og monitorering nås ikke målet om en effektiv og rettferdig humanitær bistand og en god overgang fra nødhjelp til gjenoppbygging og utvikling.¹⁵⁹

Evalueringer av internasjonal humanitær bistand viser at det er problemer knyttet til å ha oversikt over behovene i humanitære kriser og til om det er behovene som er grunnlaget for den bistanden som gis. Det framkommer også at behovsvurderingene ikke i tilstrekkelig grad blir dokumentert. Det finnes en rekke eksempler på dårlig praksis innenfor behovskartlegging og monitorering. I mange tilfeller er det blant annet manglende grunndata om den humanitære situasjonen i et område. Det kommer også fram at det er krevende å koordinere behovsvurderingene, og at kapasiteten til å foreta behovsvurderinger er for liten.¹⁶⁰

Feltundersøkelsene bekrefter at organisasjonene ofte har mangelfull oversikt over den humanitære situasjonen til enhver tid i krisene. Derfor må organisasjonene arbeide ut fra estimerer eller antagelser om situasjonen. I feltundersøkelsene i Uganda og Sudan kommer det fram at det er mangelfulle registreringer av internt fordrevne flyktninger. Dette gjør det vanskelig å vurdere hvilke behov som finnes, og hvor de som har behov, befinner seg til enhver tid. Det blir for eksempel vist til at det er uklart hvordan situasjonen er når det gjelder helsetilstand og -tilbud for flyktningene som forlater leire og drar nærmere sine opprinnelige hjem.

159) Norad, *Synthesis Report 1/2007: Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*. Overseas Development Institute (2003), Humanitarian Policy Group: *Briefing paper number 13, According to Need? Needs Assessments and Decision-Making in the Humanitarian Sector*, James Darcy and Charles-Antoine Hofmann.

160) Norad, *Synthesis Report 1/2007: Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*. Overseas Development Institute (2003), Humanitarian Policy Group: *Briefing paper number 13, According to Need? Needs Assessments and Decision-Making in the Humanitarian Sector*, James Darcy and Charles-Antoine Hofmann.

Mange humanitære aktører utarbeider behovsvurderinger. I feltundersøkelsene framkommer det at koordinering av behovsvurderinger og monitorering er krevende. Det vises til at dette fremdeles er krevende for FN-organisasjonene selv om blant annet sektortilnærmingen skulle bidra til å forbedre dette. Se for øvrig 5.2 om koordinering.

Det vises også til at det er en utfordring for FN-organisasjonene, frivillige organisasjoner, lokale og regionale myndigheter og lokale organisasjoner å omstille seg fra en akutt nødssituasjon til en situasjon der det kreves omfattende behovsvurderinger og monitorering knyttet til mer langsiktig bistand. Det blir påpekt at det arbeides for å øke kompetansen slik at alle aktørene skal bli bedre på dette feltet, spesielt etter at den helt tidlige fasen i krisen er tilbakelagt. Det blir vektlagt at det må gjøres vurderinger og monitoreres hele tiden slik at man kan vurdere hvilke tiltak man må sette inn. Flere aktører vektlegger at det er problematisk å ha oversikt over om bistanden har en effekt når det er manglende behovsvurderinger og monitorering, og når statusen på en rekke indikatorer ikke er kjent.

Innenfor humanitær bistand legges det til grunn at alle gruppers behov skal nås. Beskyttelse av sårbare grupper i komplekse nødssituasjoner er et sentralt hensyn. Kvinner og barn er spesielt utsatte grupper i humanitære kriser og har derfor særskilte behov.¹⁶¹ Evalueringer viser at behovene til sårbare grupper ikke blir tilstrekkelig avdekket.¹⁶² Det vises for eksempel gjennomgående til at målsettingene med å ta hensyn til kjønnsdimensjonen ikke oppfylles i humanitære operasjoner. Kjønnsdimensjonen er identifisert som et av de svakeste punktene i humanitær virksomhet, selv om det også vises til eksempler på god praksis.¹⁶³

Organisasjonene i Oslo og i de besøkte landene opplyser at de har fokus på å avdekke alle gruppers behov, og at grupper med særskilte behov vektlegges. De viser imidlertid til at dette i mange tilfeller er krevende. For eksempel påpeker Leger Uten Grenser i intervju at det er viktig å få innspill fra forskjellige grupperinger og fra flere/større områder for å gjøre en så god

behovsanalyse som mulig. Det kan, ifølge Leger Uten Grenser, være en utfordring å få oversikt over behovene i et større geografisk område; det er en fare for at noen områder med store behov ikke blir avdekket av organisasjonene og/eller myndighetene. Det er viktig at alle befolkningsgrupper i et område tar del i den bistanden som gis. En skjev involvering og fordeling kan bidra til å forsterke eventuelle konflikter, som igjen kan redusere sikkerheten for hjelpeorganisasjonene. Leger Uten Grenser opplyser også at det er en stor utfordring å avdekke og dekke alle gruppers behov, for eksempel behovene til kvinner, barn og eldre.

Udekkede humanitære behov

I det foregående ble utfordringene ved å ha oversikt over behovene i humanitære kriser belyst. Hvis man ikke har oversikt over behovene, er det også vanskelig å ha oversikt over om behovene dekkes. Nedenfor følger en nærmere beskrivelse av udekkede humanitære behov som er påvist i feltundersøkelsene.

De humanitære behovene er sammensatte og krever en helhetlig og bred innsats fra myndighetene i det aktuelle landet og det humanitære systemet. Det er en utfordring å dekke alle de behovene som eksisterer. Behovene er oftest større enn det FN, de frivillige organisasjonene og myndigheter klarer å dekke. Kapittel 5.1 viser at finansieringen av det internasjonale humanitære systemet ikke er tilstrekkelig. Feltundersøkelsene viser at det er stor variasjon når det gjelder i hvor stor grad de humanitære behovene dekkes, både mellom geografiske områder og sektorer.

Organisasjonene som er intervjuet i Sudan, påpeker for eksempel at det er et problem at deknningen av de humanitære behovene varierer mellom ulike områder i landet. Flere av organisasjonene uttaler at krisen i Darfur har bidratt til at bevilgningene til andre deler av Sudan har gått ned. Det blir pekt på at dette kan ha negative konsekvenser for gjennomføringen av fredsavtalen. Departementet viser i intervju til at Øst-Sudan er et marginalisert område som har fått langt mindre oppmerksomhet av Norge og resten av verden sammenlignet med Darfur og Sør-Sudan. Myndighetene har vært restriktive med å gi organisasjonene tilgang til området.¹⁶⁴ Også i Uganda blir det vist til områder i landet som ikke får nok oppmerksomhet (Karamoja i nordøst).

161) Jf. FN-resolusjon 1325 fra 2006 og Utenriksdepartementets *Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (2007–2009)*.

162) Overseas Development Institute (2003), Humanitarian Policy Group: *Briefing paper number 13, According to Need? Needs Assessments and Decision-Making in the Humanitarian Sector*, James Darcy and Charles-Antoine Hofmann.

163) Norad, Synthesis Report 1/2007: *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*.

164) Norge har gitt midler til et helseprosjekt i regi av Leger Uten Grenser i 2007.

Feltundersøkelsene viser at både i Sudan, Uganda og Det palestinske området er husholdningenes humanitære behov bare delvis dekket, og at det er et stort gap mellom de faktiske behovene og det som tilbys av det internasjonale humanitære systemet. Eksempler som framkommer, er følgende:

- På prosjektbesøk med Kirkens Nødhjelp i Isoke i Sør-Sudan kom det fram eksempler på basisbehov som ikke dekkes, og at det også er vanskelig å nå de svakeste fordi behovene i samfunnet som helhet er stort. Under- og feilernæring er for eksempel et stort problem.
- I leirene for internt fordrevne utenfor Khartoum tilbys det for eksempel i svært liten grad helse- og utdanningstjenester. De skolene som finnes, er drevet av samfunnet selv.
- Det påpekes av flere humanitære aktører i Sudan at det humanitære samfunnet ikke klarer å dekke behovene i landet: husly, vann og livsopphold, grunnleggende helsetjenester og utdanning der bygningene er av dårlig kvalitet og lærerne har manglende kvalifikasjoner.
- Frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner i Uganda peker på at det er basisbehov til befolkningen som ikke dekkes innenfor utdanning, helse, vann og sanitær osv. I tekstboks 15 presenteres et eksempel på de utfordringene folk møter når de flytter tilbake til sine returområder.



Returområde i Nord-Uganda som ble besøkt, jf. tekstboks 15.
Foto: Berthe Blakstvedt

Tekstboks 15 Eksempler fra et returområde i Nord-Uganda (Pabbo, Gulu)

Beboerne i returområdet har flyttet ut av en opprinnelig leir. De har nå en følelse av å være hjemme, de har mer plass og kan dyrke sin egen jord. Derfor ønsker de å bli boende i dette området, selv om de opplever en rekke problemer. Dessuten ble det påpekt at til tross for mangel på mat, er tilgangen på mat bedre enn i leiren.

Men det er mange behov som ikke blir dekket: Det er ikke noe *skoletilbud* i området. Alle barn i skolealder blir derfor igjen i leiren. Bosettingen har imidlertid begynt å bygge en skole fordi de håper at frivillige organisasjoner skal komme inn og drive den. Men de har ikke fått noen løfter om dette. Det er heller ikke noe *helsetilbud* i området. På vei til området ble en helsestasjon passert. Denne var rehabilitert, men ikke bemannet. I nærheten av returområdet ble en skole som var etablert av en hjelpeorganisasjon, passert. Skolen kunne imidlertid ikke brukes fordi taket var for dårlig konstruert; man var redd for at det kunne falle ned. Det er store problemer med å få personell innen helse og utdanning. Beboerne har ikke fått hjelp til å *drive landbruk*, og de mangler utstyr. Det ble sagt at forsyningene fra Verdens matvareprogram (WFP) er ustabile; de har to ganger fått tremåneders rasjoner. Noe av matrasjonene har vært mais som de, ifølge beboerne, har måttet transportere langt for å få malt. Derfor ble dette i stedet solgt, slik at andre varer kunne kjøpes inn. Det ble dessuten vist til at både frø og avlingen i 2007 ble ødelagt av flommen i august/ september. Det var tydelig at mange av barna i bosettingen var feilernærte. Ifølge både kvinnene og mennene var det mangel på ulike *husholdningsartikler* som for eksempel kokekar. Det er dessuten stor mangel på malarianett, medisiner og tepper. Tilgangen til *vann* er et stort problem. Man henter vann i en bekk fordi den ene vannposten som finnes i området, er langt vekk.

Overgangen fra en nødhjelpssituasjon/flyktning-situasjon til en gjenoppbyggingsfase for et land er vanskelig. Nye strukturer for tjenestetilbud må etableres eller reetableres. I både Nord-Uganda og Sør-Sudan er denne fasen krevende siden det grunnleggende tjenestetilbudet i returområdene er svært begrenset. Flere av organisasjonene i Sudan påpeker at mangelen på tjenestetilbud i returområdene gjør det vanskelig å få til en tilbakeflytting av flyktninger og internt fordrevne i de to landene. I Sudan er for eksempel tjenestetilbudet tross alt bedre i nord enn i sør, noe som bidrar til at folk ikke returnerer.

Når flyktninger og internt fordrevne faktisk flytter hjem igjen, står organisasjonene overfor en



Flyktningshjelpens matutdeling i Nord-Uganda (Kitgum), som gjennomføres i samarbeid med Verdens matvareprogram (WFP). Foto: Eli Skartlien

situasjon der man har humanitære behov i et større geografisk område. I Uganda må organisasjonene derfor arbeide både i leirene og i retur-områdene. Dette krever omfattende monitorering og tilpasning av innsatsen. I Sudan ble det også pekt på at det kunne bli et problem med uro i områdene som folk returnerer til, fordi tjenestetilbudet ikke dekker omfanget av returnerte. Det framheves at det internasjonale samfunnet ikke har lykket i gjenoppbygningsarbeidet i Sør-Sudan.

Befolkningsgrupper som ikke nås i de humanitære innsatsene

Ifølge blant annet Leger Uten Grenser og Kirkens Nødhjelp i intervjuundersøkelsen er det ofte en utfordring å nå de mest sårbare gruppene i de humanitære prosjektene. I feltbesøkene framkommer det også eksempler på at det er særskilte grupper av befolkningen som ikke nås med de humanitære innsatsene og prosjektene. I både Sudan og Uganda er det svært mange mennesker som er avhengig av humanitær bistand. Det er derfor vanskelig for organisasjonene å nå alle befolkningsgrupper. Store deler av Sudan er van-

skelig å nå fordi landet er så stort og på grunn av regntiden. Dette gjelder for eksempel arbeidet til FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) for de som returnerer til sine hjemområder.

For Verdens matvareprogram (WFP) i Uganda er det en utfordring at når de internt fordrevne flytter ut av leirene, øker antall steder WFP deler ut mat på. Organisasjonen har satt en grense på at det må komme minst 500 internt fordrevne til distribusjonsstedet før man etablerer et nytt. Dette gjør at det for enkelte er relativt lang vei fra der folk bor, til matutdelingen. For de personene som er aller mest sårbare, vil det være vanskelig å ta seg dit.

Følgende er ytterligere eksempler på organisasjonenes utfordringer med å nå alle grupper:

- Leger Uten Grenser opplyser i intervju at i et vaksineringsprogram for internt fordrevne i Darfur reiste man rundt for å nå de ulike gruppene. De internt fordrevne flyttet imidlertid rundt kontinuerlig, og det ble umulig å nå alle de man ønsket å nå.
- Leger Uten Grenser i Uganda påpeker at HIV-behandlingen i for eksempel Kitgum i Nord-Uganda er fullstendig neglisjert, og at behandling av HIV-rammede er mer eller mindre ikke-eksisterende.
- På prosjektbesøk på Augusta Victoria Hospital i Jerusalem (støttet av Norge via Kirkens Nødhjelp) ble det understreket at det er en utfordring å nå ut til kvinnene i samfunnet. Det ble uttalt at sykehuset ikke er gode nok på å nå ut til lokalsamfunnene med informasjon og screening, og myndiggjøring av kvinner i helsespørsmål.
- Utenriksdepartementet peker i intervju på DR Kongo som et eksempel på problemet med å nå de svakeste gruppene. Der er det et geografisk problem. Man har punktinnsetser som trekker til seg folk fra større områder, men det er vanskelig (eller umulig) å nå alle.

Departementet opplyser i intervju at målet om å nå de svakeste gruppene inngår i de fleste søknadene og i det enkelte prosjekt. Departementet understreker at selv om det jobber overfor organisasjonene for at utvalgsriterier i søknadene må synliggjøres, må departementet stole på sine partnere. Hvem som er de svakeste gruppene, varierer fra situasjon til situasjon, men internt fordrevne, kvinner og barn er ofte de svakeste. Departementet har ikke informasjon som tilsier at det er systematiske forskjeller mellom organisasjonene når det gjelder å nå fram til de svakeste gruppene.

Departementet viser i brev av 8. august 2008 til at Norge har arbeidet aktivt for et bedre koordinert internasjonalt samarbeid også i felt. Norges bidrag til FNs landfond i Sudan og DR Kongo begrunnes med at dette vil føre til bedre koordinering. Det har ifølge departementet vist seg at kriser som har mottatt tilskudd fra FNs nødhjelpsfond (CERF) også er bedre koordinert enn de ville vært uten dette insentivet. Departementet opplyser videre at FNs humanitære appeller er blitt bedre. Departementet mener derfor at den norske humanitære bistanden baserer seg på grundige vurderinger.

5.6 Kunnskap om virkninger av den humanitære bistanden

Prosjektgjennomføring og måloppnåelse skal følges opp av organisasjonene underveis i prosjektet. De humanitære organisasjonenes oppfølging danner grunnlaget for organisasjonenes rapportering til Utenriksdepartementet om resultater og måloppnåelse. Departementets oppfølging beskrives nærmere i kapittel 6. Som vist ovenfor er det et sentralt mål at den humanitære innsatsen skal støtte oppbygging og langsiktig utvikling, bestrebe å gi støtte til opprettholdelse og gjenoppretting av bærekraftige livsopphold og overgang fra nødhjelp til oppbygging og langsiktig utvikling.¹⁶⁵ Resultater på noe lengre sikt er derfor en del av måloppnåelsen for prosjekter, operasjoner og humanitær bistand.

Feltundersøkelsene og intervjuundersøkelsen blant organisasjonene i Norge viser at monitorering, rapportering og evaluering ofte er en utfordring i de humanitære prosjektene. Mange av de frivillige organisasjonene og FN-organisasjonene erkjenner at de bør bli bedre på dette. En av utfordringene i forbindelse med oppfølgingen er organisasjonenes samarbeid med lokale organisasjoner og bruk av lokalt ansatte, jf. kapittel 5.3. Det blir i feltundersøkelsene trukket fram eksempler på at det ikke rapporteres i det hele tatt, at rapporteringen kommer for sent, og at rapporteringen er av for dårlig kvalitet. Oppfølging av prosjekter og programmer er dessuten ressurskrevende for både de frivillige organisasjonene og FN-organisasjonene. Kirkens Nødhjelp viser for eksempel i intervju til at når det er lite ressurser i prosjektene, vil fokuset være på gjennomføringen, noe som kan gå på bekostning av monitorering og kvalitativ rapportering. Også store avstander, for eksempel mange lokaliseringer for mat-

distribusjon, gjør oppfølgingen og rapporteringen vanskelig. Det framkommer i feltundersøkelsene at organisasjonene ser det som utfordrende at det ikke eksisterer noe felles rapporteringssystem blant giverne. Giverne stiller ulike krav til rapporteringen. Dette er ressurskrevende for organisasjonene som utfører aktivitetene.

Det framkommer i resultatrapporter på prosjektnivå, organisasjonenes aggregerte resultatrapporter og i årsrapportene fra FN-organisasjonene og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) at det oppnås positive resultater av de norske bidragene innenfor humanitær bistand. Disse rapportene inneholder imidlertid i liten grad en vurdering og beskrivelse av manglende måloppnåelse, utfordringer, svakheter osv.

Utenriksdepartementet viser i brev av 8. august 2008 til at den norske humanitære bistanden oppnår positive resultater og virkninger for et stort antall mennesker basert på norske politiske og finansielle bidrag gjennom partnere. Ifølge departementet ligger det i den humanitære bistandens natur at dette ofte dreier seg om kortsiktige resultater og aktiviteter. Departementet erkjenner samtidig at det er utfordrende å måle resultater av humanitær bistand på lengre sikt.

Organisasjonenes oppfølging og måling av resultater på lang sikt

Det framkommer av feltundersøkelsene og intervjuundersøkelsene at organisasjonene finner det spesielt utfordrende å måle *langsiktige* virkninger. Fordi måling av langsiktige resultater og virkninger er viktig for å vurdere hvor god den humanitære bistanden er, uttaler ambassaden i Uganda i intervju at det i større grad enn i dag bør foretas monitorering av de langsiktige virkningene. For eksempel Flyktninghjelpen peker i intervju på at det er vanskelig å dokumentere effekter av prosjektene, og organisasjonen mener den har et forbedringspotensial når det gjelder å dokumentere faktiske effekter av arbeidet.

I feltundersøkelsene framheves det blant annet at det mangler gode kriterier å måle og dokumentere effekter på bakgrunn av. Som vist ovenfor framkommer det dessuten i feltundersøkelsen at de ettårige finansieringsrammene det jobbes innenfor, gjør det vanskelig å rapportere på effekter og de overordnede målene. Det blir også hevdet at det er for mye fokus på det enkelte prosjekt, aktiviteter og detaljer, i stedet for på det overordnede.

165) Prinsippene for godt humanitært giverskap.

For en rekke av prosjektene som er besøkt i forbindelse med undersøkelsen, framkommer det at det legges liten vekt på eller at det er vanskelig å følge opp virkninger på lang sikt. Holdningsarbeid og aktiviteter for beskyttelse er ett av områdene det er vanskelig å måle langsiktige resultater på. Et eksempel på dette er *Ledsagerprogrammet* i Det palestinske området, som støttes gjennom Kirkens Nødhjelp. Prosjektets målsettinger omfatter beskyttelse av sivile gjennom tilstedeværelse, solidaritet og talsmannsarbeid overfor myndigheter. CAREs prosjekt i Nord-Uganda om kvinners deltakelse i fredsprosesser er et annet eksempel.

Et tredje eksempel er Flyktningshjelpens *ICLA-program* i Sudan og Uganda, der er det gjennomført prosjektbesøk både i Khartoum og Juba. Det ble påpekt at det er vanskeligere å måle resultater, og spesielt på lang sikt, av ICLA-programmer enn av mange andre prosjekter. Hvor mange som er beskyttet, og hvor mange som er myndiggjort, er vanskelige spørsmål å besvare. Det blir videre vist til at ICLA er kontekstbestemt, og at utfordringene er spesielt store i Sudan på grunn av infrastrukturen og manglende basisdata. Nylig er det imidlertid gjennomført en survey der 360 internt fordrevne er intervjuet om kvaliteten på tilbudet. Dette er et relativt nytt felt for Flyktningshjelpen. Slike evalueringer er kostbare, og det blir opplyst at det ikke er ikke lett å få midler til dette fra giverne. Det blir også understreket at for å måle virkninger må man begynne tidlig; det er vanskelig å evaluere når de man skal evaluere, ikke er der lenger.

Et annet eksempel på at det er krevende med oppfølging på individnivå, er FNs Høykommissær for flyktnings (UNHCR) utfordringer med å vurdere virkninger av prosjekter for internt fordrevne og flyktnings i Sør-Sudan. Når flyktingene returnerer, får de mat for tre måneder, men det er uklart hvor lenge UNHCR skal følge opp. Det er et kapasitetsproblem knyttet til å følge opp på individnivå. De som vender tilbake, returnerer også til mange ulike steder i et stort område. For UNHCR er det også en utfordring i Sør-Sudan at de må arbeide innenfor områder som ikke er innenfor deres kjerneområder. Selv om UNHCR for eksempel ikke bygger skolene selv, må de følge opp virksomheten. Men dette har de ikke eksperter til.

Prosjektbesøkene i Uganda og Sudan ved ulike sentre for yrkesopplæring som har fått støtte over kapittel 163, viser at organisasjonene har liten

kunnskap om hva som skjer med elevene etter at de har gjennomført opplæringen:

- Et ressurscenter drevet av organisasjonen St. Vincent de Paul i en leir utenfor Khartoum er blant annet finansiert av Norge gjennom Redd Barna/Save the Children UK.¹⁶⁶ Ett av tilbudene ved senteret er yrkesopplæring. Samtlige av kursene går over seks måneder og ender opp i et kurssertifikat som også er godkjent av myndighetene. Med et slikt sertifikat opplyses det at det er relativt enkelt å få jobb etterpå. Ved prosjektbesøket blir det opplyst at det er relativt god registrering av antall elever som får tilbud om yrkesopplæring, og hvor mange som tar sertifikat. Hvor mange som får jobb etterpå, er imidlertid vanskeligere å måle, blant annet fordi mange forsvinner etter at de har fått sertifikatet.
- Christian Relief Network (CRN) gjennomfører repatriering av tidligere barnesoldater i Nord-Uganda. På prosjektbesøk på et senter i byen Kalongo der det gis yrkesopplæring, framkom det at prosjektet ikke har noe uttalt mål om å følge opp deltakerne etter endt utdanning. Ved et tilsvarende prosjekt i Vest-Uganda (Kasese) vises det i sluttrapporten til at midler til et team som skulle følge opp deltakerne etter endt opplæring, ble kraftig redusert fordi budsjettet ble redusert. Det vises likevel til at de fleste av deltakerne nå er i arbeid. CRN foreslår i rapporten til Utenriksdepartementet at det i fortsettelsen bør settes av ressurser for ytterligere å dokumentere hvor vellykket reintegreringen er.¹⁶⁷
- Flyktningshjelpen driver i Nord-Uganda opplæring av ungdom (Youth Education Pack). Organisasjonen følger opp deltakerne i seks måneder. Det ble ved prosjektbesøket uttalt at dette er ikke tilstrekkelig.

Hvor lett det er å vurdere virkninger, varierer mellom ulike sektorer. Det kan for eksempel være vanskeligere å måle virkninger i form av inntektsøkning i et prosjekt der man har gitt opplæring i jordbruk, enn det er å måle om befolkningen har fått vann- og sanitærfasiliteter som forutsatt. Men også i disse prosjektene er det vanskelig å måle virkninger på lang sikt. I prosjekter som retter seg mot matsikkerhet, tar det for eksempel lang tid (flere sesonger) før man kan si noe om de langsiktige virkningene. Da er det også særlig viktig at hensiktsmessigheten i prosjektene på lang sikt blir vurdert nøye før de settes i gang.

166) 1073072 – Assistance and protection to IDP children (Save the Children UK).

167) Sluttrapport fra Yrkesopplæring til tidligere geriljasoldater i Kasese, Uganda, CRN (mars 2006).



Bildet viser eksempel på matproduksjon på Vestbredden, støttet av Norsk Folkehjelp. Foto: Kjell Kristian Dørum

Et eksempel på dette er Norsk Folkehjelps nødhjelp til jordbrukssektoren i Gaza og på Vestbredden, der det samarbeides med lokale organisasjoner. Det gis her blant annet støtte slik at innbyggerne kan ta i bruk jord. En aktivitet i et slikt prosjekt er besøkt: en beduinfamilie som hadde fått en vannsisterne og støtte til å begynne å dyrke blant annet oliven. Effekten av dette tiltaket, og det samlede prosjektet, er det imidlertid først mulig å se på lang sikt, når produksjonen er i gang. Sluttrapporten fra et tidligere tilskudd viser til aktivitetene som er gjennomført, men i liten grad til resultater på lang sikt.¹⁶⁸ Departementet har i tilbakemelding på en tidligere sluttrapport fra tilsvarende tildeling uttalt at det er ønskelig med en noe mer detaljert tilbakemelding om resultater.¹⁶⁹

Flere organisasjoner påpeker i intervjuundersøkelsen i Norge og i feltundersøkelsene at Utenriksdepartementet har lite fokus på effekter og virkninger av den humanitære bistanden (se også kapittel 6). Utenriksdepartementet uttaler på sin side i intervju at departementet vil oppfordre organisasjonene til sterkere å vurdere måloppnåelsen i felt og fokusere mer på for eksempel langtidseffekter. Departementet mener imidlertid det kan være utfordrende å få organisasjonene til å gi en mer kvalitativ vurdering av måloppnåelsen

enn i dag. Samtidig understrekes det at det er utfordrende å måle de langsiktige effektene av humanitær bistand. Ofte kan det ikke gjøres annet enn en kontrafaktisk analyse: Hva ville skjedd hvis man ikke hadde gjort noe?¹⁷⁰ Dette skyldes den humanitære bistandens karakter, og at rammebetingelsene ofte er usikre. Departementet viser til at det er satt i gang prosesser både i Norge og internasjonalt for å bedre effekt- og resultatindikatorer for humanitær bistand.

5.7 Vurderinger

Den norske humanitære bistanden skal bidra til å redde liv, lindre lidelse og opprettholde menneskelig verdighet i og i etterkant av humanitære kriser. Den humanitære bistanden skal være rask, effektiv og av god kvalitet. Dette er i undersøkelsen belyst ved å vurdere om målene nås når det gjelder finansiering, koordinering, lokal involvering og koblingen mellom humanitær bistand og langsiktig utvikling. Dette er viktige forutsetninger for å nå hovedmålene om å redde liv, lindre nød og sikre menneskelig verdighet.

Det oppnås positive resultater og virkninger som følge av norske bidrag innen humanitær bistand. Undersøkelsen viser imidlertid svakheter i

168) *Emergency Support to Agricultural Sector in Gaza and West Bank (PSE 1060205)*, Norsk Folkehjelp (sendt departementet 15. februar 2008).

169) *Pal 1050210 Sluttrapportering*, Utenriksdepartementet 12. september 2007.

170) UK National Audit Office (2002): *Responding to Humanitarian Emergencies*. Report by the Comptroller and Auditor General. 2002–2003, Session 5. November 2003.

måloppnåelsen når det gjelder finansiering, koordinering, involvering av lokale og ivaretagelsen av langsiktighet i den humanitære bistanden. Undersøkelsen påviser videre tilfeller der dette medfører konsekvenser for sluttresultatet i konkrete humanitære innsatser. Det framkommer videre i undersøkelsen varierende kvalitet på behovsvurderinger og til dels manglende oversikt over situasjonen i humanitære kriser. Samlet gir undersøkelsen grunn til å spørre om den humanitære bistanden fullt ut er i tråd med målet om en rask, effektiv og kvalitativt god bistand.

Finansiering av humanitær bistand

De humanitære aktørene er i stor grad avhengig av finansiering fra givere for å kunne gjennomføre sine aktiviteter. Prinsippene for godt humanitært giverskap beskriver god praksis for givernes finansiering. Grunnleggende mål er at finansieringen skal være forutsigbar, fleksibel og gis til rett tid for at den humanitære bistanden skal være rask, effektiv og av god kvalitet.

Undersøkelsen viser at Norge er en stor giver innen humanitær bistand som i relativt stor grad oppfattes å yte forutsigbar og fleksibel finansiering. Det er likevel forhold ved den norske finansieringen som skaper uforutsigbarhet for de humanitære aktørene og reduserer deres fleksibilitet. Dette reduserer effektiviteten i de humanitære innsatsene. Undersøkelsen viser at departementet har en til dels lang saksbehandlingstid av søknader om tilskudd ved vedvarende humanitære kriser. Samtlige frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner i Oslo, New York, Genève, Sudan, Uganda og Det palestinske området påpeker dette. Dette bekreftes også av de kvantitative analysene av departementets saksbehandlingstid ved tilskudd og tidspunkt for finansiering. Ved akutte humanitære kriser responderer departementet imidlertid raskt, selv om undersøkelsen også for denne typen kriser viser tilfeller av lang saksbehandlingstid.

Lang saksbehandlingstid i departementet fører til sen finansiering av de humanitære innsatsene. Undersøkelsen viser at sen finansiering medfører utfordringer for organisasjonenes planlegging og gjennomføring, og at det fører til forsinkelser og endringer i prosjekter. Dette får igjen konsekvenser for mottakerne av hjelp i de humanitære krisene. På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål om departementets tidsbruk realiserer målet om en rask finansiering av humanitær bistand.

Tilskuddene til humanitære innsatser over kapittel 163 er engangsbidrag og gis for 12 måneder av gangen. Undersøkelsen viser samtidig at en stor andel av de humanitære midlene går til prosjekter som går over flere år. Dette gjelder ved vedvarende kriser, humanitær innsats i land som er i en gjenoppbyggingsfase og til prosjekter som har et mer langsiktig perspektiv i tillegg til kort-siktige hensyn.

De humanitære organisasjonene opplever det som positivt at den norske bistanden benyttes til denne typen prosjekter også, noe det kan være vanskelig å få støtte til fra andre giverland. Undersøkelsen viser imidlertid at de ettårige avtalene og rammene skaper uforutsigbarhet og reduserer fleksibiliteten for både norske og internasjonale organisasjoner. Det framkommer i undersøkelsen at dette vanskeliggjør planlegging av de humanitære prosjektene i et lengre tidsperspektiv. Undersøkelsen viser videre at ettårige avtaler blant annet gjør det vanskeligere for organisasjonene å inngå kontrakter med lokalt ansatte. Det fører også til at det brukes mye tid på å utforme årlige søknader og sluttrapporter fra prosjektene. Det framkommer at ettårige tilskudd generelt i liten grad er tilpasset humanitære innsatser i land i en overgangssituasjon eller i vedvarende kriser der den humanitære innsatsen forutsetter en lengre planleggingshorisont enn det de ettårige tilskuddene tillater. Dette innebærer en risiko for at prosjektene ikke blir tilfredsstillende utformet og gjennomført for å dekke de aktuelle humanitære behovene.

Utenriksdepartementet mener at de ettårige tilskuddene gir departementet fleksibilitet og kontroll, og at ordningen gir organisasjonene den nødvendige forutsigbarheten. Det framgår imidlertid i prinsippene for godt humanitært giverskap at givne bør vurdere å innføre mer langsiktige finansieringsformer. I OECD-DACs vurdering av norsk bistand fra 2005 påpekes det dessuten at Norge bør forbedre forutsigbarheten i finansieringen av vedvarende humanitære kriser. Det stilles spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad har sørget for å sikre forutsigbarheten i finansieringen av humanitære innsatser i vedvarende kriser.

Koordinering av humanitær bistand

Koordinering er en sentral del av måloppnåelsen innen norsk humanitær bistand. Koordinering er viktig for å sikre en mest mulig helhetlig respons ved humanitære kriser og for å hindre duplisering av bistand. Mangelfull koordinering reduserer

effektiviteten og bidrar til fragmentering av den humanitære innsatsen. Dette kan igjen gjøre det vanskeligere å dekke de humanitære behovene. Det er derfor et overordnet mål for norske myndigheter å støtte FNs koordinerende rolle og arbeidet til FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) for å reformere det internasjonale humanitære responsapparatet. Dette kommer til uttrykk både gjennom norske bidrag til FNs nødhjelpsfond (CERF), landfond og sektortilnærmingen, samt gjennom Norges humanitærpolitiske arbeid.

Undersøkelsen viser at det er koordineringsutfordringer innen det internasjonale humanitære systemet. Utfordringene knytter seg både til koordinering innenfor FN-systemet, mellom giverne, og mellom FN-systemet og de frivillige humanitære organisasjonene. Utfordringene synes å være størst i felt. Gjennom FNs humanitære reform og sektortilnærmingen er det foretatt grep for å bedre koordineringen, men undersøkelsen viser at det fortsatt gjenstår utfordringer på området. Disse knytter seg blant annet til at sektortilnærmingen oppfattes som byråkratisk og ressurskrevende, og i mange tilfeller uten tilstrekkelig god ledelse fra FNs side. For FNs nødhjelpsfond CERF og landfondet CHF viser undersøkelsen at det er positive erfaringer med fondene på flere områder. Det framkommer at fondene har svakheter knyttet til kostnadseffektivitet, blant annet når det gjelder transaksjonskostnader.

Undersøkelsen viser samtidig at manglende kapasitet begrenser både utenriksstasjonenes og Utenriksdepartementets muligheter til å bidra til og følge opp FN-systemets koordinering i de landene som mottar humanitær bistand, og til å koordinere med andre giverland. På bakgrunn av Norges betydelige støtte til FNs koordinerende rolle på det humanitære området, og omfanget av den norske humanitære bistanden, stilles det spørsmål om oppfølging og deltakelse i felt er gitt tilstrekkelig prioritet av Utenriksdepartementet.

Involvering av lokale aktører

Involvering av lokale aktører er en viktig del av en effektiv humanitær bistand og er blant annet viktig for å sikre en bærekraftig utvikling. Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at de humanitære aktørene som mottar tilskudd, involverer lokale aktører i sine operasjoner. I OECD-DACs fagfelleevaluering pekes det på at det er lite synlig hvorvidt Norge sørger for at mottakerne av den humanitære bistanden involveres i den humanitære innsatsen. I fagfelle-

vurderingen anbefales det at Norge arbeider med tiltak som kan sikre brukerinvolvering, og at involvering av brukerne også adresseres i en samlet humanitær strategi.

Undersøkelsen viser at involvering av lokale aktører i flere humanitære innsatser er mangelfull. Det framgår av undersøkelsen at verken giverlandene, FN-organisasjonene eller de frivillige organisasjonene i tilstrekkelig grad er opptatt av å involvere rammede lokalsamfunn, brukerne eller lokale myndigheter i den humanitære innsatsen. Lokale krefter og lokale organisasjoner blir i en del tilfeller tilsidesatt, og kapasitetsbyggingen er utilstrekkelig, selv om det også knytter seg en del utfordringer til å samarbeide med lokale myndigheter og organisasjoner. Samlet innebærer dette en risiko for en mindre effektiv og kvalitativt god humanitær innsats. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det stilles spørsmål om det i tilstrekkelig grad blir sørget for at lokale aktører involveres i humanitære innsatser.

Koblingen mellom humanitær bistand og langsiktighet

Humanitær innsats skal i så stor grad som mulig etterstrebe å gi støtte til opprettholdelse og gjenoppretting av bærekraftige livsopphold og overgang fra nødhjelp til oppbygging og langsiktig utvikling.¹⁷¹ For å sikre langsiktige hensyn og bærekraft bør det i en tidlig fase i prosjektene planlegges med resultater på både kort og lang sikt, og videre hvordan utfasing og avvikling av prosjektene skal finne sted.

I undersøkelsen framkommer det svakheter når det gjelder hvordan det humanitære systemet ivaretar langsiktighet og overgang fra nødhjelp til utviklingshjelp. Undersøkelsen viser at det i organisasjonenes søknader og i oppfølgingen av prosjektene legges liten vekt på resultater på lang sikt. Videre viser undersøkelsen at de humanitære aktørene i relativt liten grad legger planer for utfasing og avvikling av innsatsen. Det kommer også fram synspunkter på at departementet i liten grad vektlegger langsiktighet i den humanitære bistanden. Samtidig viser imidlertid undersøkelsen at Norges initiativ til å etablere en egen bevilgning for å håndtere overgangsfasen oppleves som positivt blant internasjonale humanitære organisasjoner.

I tillegg viser undersøkelsen at det er svakheter ved samordningen av kort- og langsiktig bistand

171) Prinsippene for godt humanitært giverskap.

internt i Utenriksdepartementet og mellom departementet og den øvrige bistandsforvaltningen.

På bakgrunn av funnene på dette punktet i undersøkelsen stilles det spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad legger til rette for en god overgang fra humanitære kriser, og for at langsiktige hensyn skal tas i den humanitære bistanden.

Humanitær bistand tilpasset behovene

Prinsippene for godt humanitært giverskap slår fast at humanitær bistand skal bevilges ut fra behovene og være basert på behovsvurderinger. Undersøkelsen viser at det internasjonale humanitære samfunnet ikke i tilstrekkelig grad klarer å dekke de globale humanitære behovene, og at det er stor variasjon når det gjelder dekning av behov mellom både humanitære kriser og sektorer. Det framkommer videre tilfeller der de humanitære behovene til enkelte befolkningsgrupper ikke i tilstrekkelig grad dekkes. Å dekke de humanitære behovene i land som er i en overgangsfase mellom en humanitær krise og gjenoppbygging og utvikling, er spesielt utfordrende.

Undersøkelsen viser at dette blant annet skyldes at den internasjonale humanitære finansieringen ikke er tilstrekkelig. Videre framkommer det at det er svakheter ved de humanitære aktørenes behovsvurderinger og oppfølging av situasjonen underveis i de humanitære krisene. Manglende behovsvurderinger og oppfølging kan føre til at den humanitære bistanden ikke er tilstrekkelig tilpasset behovene og dermed ikke er kvalitativt god.

Kunnskap om virkninger av den humanitære bistanden

Organisasjonene er ansvarlig for å følge opp sine prosjekter når det gjelder gjennomføring, resultater og virkninger. Dette er sentralt for at organisasjonene og departementet skal kunne målrette og forbedre sitt humanitære arbeid.

Det framkommer i resultatrapporter på prosjektnivå, organisasjonenes aggregerte resultatrapporter og i årsrapportene fra FN-organisasjonene og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) at det oppnås positive resultater og virkninger av de norske bidragene innenfor humanitær bistand.

Det framkommer i undersøkelsen at det er utfordringer knyttet til organisasjonenes monitorering, rapportering og evaluering av de humanitære innsatsene. Undersøkelsen viser blant annet at det er krevende for de norske organisasjonene å følge

opp mange, lokale samarbeidspartnere på en tilfredsstillende måte. Det er derfor en risiko for at de norske organisasjonene ikke har tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse og resultater. Dette er informasjon som danner grunnlaget for rapportering på tilskuddet til Utenriksdepartementet.

Den humanitære bistanden skal i så stor grad som mulig støtte oppbygging og langsiktig utvikling, noe som også innebærer støtte til bærekraftige livsopphold.¹⁷² Hva den humanitære innsatsen fører til på noe lengre sikt, er derfor en del av måloppnåelsen for humanitære innsatser. Det framkommer i undersøkelsen at oppfølgingen av resultater på lengre sikt er krevende. Undersøkelsen viser at det mangler kriterier for å måle og dokumentere disse virkningene, at det er ressurskrevende, og at det i liten grad vektlegges. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det derfor stilles spørsmål om kunnskapen om de langsiktige resultatene av den humanitære bistanden er tilstrekkelig.

172) Prinsippene for godt humanitært giverskap.

6 Utenriksdepartementets oppfølging av den humanitære bistanden

Det følger av St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom* at Utenriksdepartementet er ansvarlig for å følge opp de tilskuddene som gis, og for å rapportere på bruken av midler og resultater.¹⁷³ Oppfølging av de humanitære organisasjonene og de enkelte prosjektene er sentralt for å kunne sikre kvaliteten på innsatsen og for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater. Kontroll- og konstitusjonskomiteen har påpekt at hovedregelen ved oppfølging av midler som gis over kapittel 163, må være at det rapporteres på en slik måte fra det enkelte prosjekt at det gir tilstrekkelig grunnlag for kontrollmyndighetens vurdering.¹⁷⁴

Utenriksdepartementets oppfølging av den humanitære bistanden skjer på ulike måter og består blant annet av rapporter fra aktørene som har mottatt midler. Rapportene skal gjøre det mulig å vurdere graden av måloppnåelse, og hvorvidt midlene er brukt i henhold til de kriteriene som er stilt for tilskuddet.¹⁷⁵ Departementet skal gjennomføre reiser til områder der det gis humanitær støtte med prosjektbesøk som en del av dette. Det skal videre gjennomføres regelmessige prosjekt- og programgjennomganger og evalueringer for å sikre kvalitet og læring.¹⁷⁶ Dialog mellom departementet og utenriksstasjoner på den ene siden og frivillige organisasjoner på den annen side skal være en viktig del av oppfølgingen. Som giver skal Norge se til at organisasjonene blant annet følger god praksis.

De internasjonale humanitære organisasjonene som Norge er medlem av, har egne kontrollordninger for oppfølging av og rapportering om bruk av tilskuddsmidler. Derfor vil enkelte av punktene i økonomireglementet om rapportering ikke være aktuelle.¹⁷⁷ I tråd med prinsippene for godt

humanitært giverskap legger derfor Utenriksdepartementet til grunn at innsyn i og oppfølging av FN-organisasjonenes resultater følges opp gjennom styrearbeid m.m., i samsvar med den enkelte organisasjonens vedtekter og gjennom felles gjennomganger og flergiverevalueringer.

I dette kapitlet omtales først utenriksforvaltningens oppfølging av prosjekter og organisasjoner i det enkelte land det ytes humanitær bistand til. Kapittel 6.2 og 6.3 omhandler oppfølging av henholdsvis de frivillige organisasjonene i Norge og de multilaterale organisasjonene i Genève og New York. Deretter redegjøres det for hvordan det rapporteres fra de humanitære innsatsene, hvordan departementet benytter seg av informasjonen som innhentes og rapporterer om resultater. Til slutt i kapitlet blir det sett nærmere på utenriksforvaltningens kapasitet og ressurser når det gjelder arbeidet med humanitær bistand.

6.1 Oppfølging av prosjekt og organisasjon på landnivå

Departementet er ansvarlig for oppfølging av den humanitære bistanden i det enkelte mottakerland. Både retningslinjene for tildeling av midler over kapittel 163 og departementet i intervjuundersøkelsen viser til at prosjektbesøk er en sentral del av oppfølgingsarbeidet, fordi besøkene gir departementet et godt bilde både av prosjektene, lokalsamfunnene og situasjonen. Prosjektbesøkene er viktige for at departementet skal kunne vurdere hvordan organisasjonene og prosjektene fungerer, og hvorvidt resultater oppnås.

De norske utenriksstasjonene har ikke noe formelt ansvar for forvaltningen av humanitær bistand, men ifølge Utenriksdepartementet spiller stasjonene likevel en viktig rolle i kvalitetssikringen av humanitær bistand ved at de besitter førstehåndskjennskap om situasjonen i landet. Departementet ser på utenriksstasjonene som Norges barometer i det aktuelle landet. Ifølge retningslinjene bør det være en aktiv dialog mellom departementet og de berørte utenriksstasjonene om prosjektoppfølging, inkludert prosjektbesøk. Dialogen med tilskuddsmottaker om oppfølging av prosjektet bør dokumenteres.

173) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

174) Innst. S. nr. 145 (2004–2005), jf. Dokument nr. 1 (2004–2005).

175) Reglement for økonomistyring i staten § 15, jf. bevilgningsreglementet § 10: Det gis adgang for tilskuddsforvalter til å føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene.

176) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

177) Dette framgår av St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2006–2007. Samtidig har man siden 2004 hatt en standardformulering i tilsagnsbrev til en rekke FN-organisasjoner som er ment å gi både Utenriksdepartementet og Riksrevisjonen adgang til å "føre kontroll med at midlene benyttes etter forutsetningene", jf. bevilgningsreglementet § 10 (tidligere § 17). Etter det Utenriksdepartementet kjenner til, er denne muligheten til kontroll foreløpig ikke benyttet, verken av departementet eller Riksrevisjonen. Kilde: E-post fra Utenriksdepartementet, 2. mai 2008.

Departementet påpeker imidlertid at ressursituasjonen påvirker muligheten til oppfølging av den humanitære bistanden, både for departementet og utenriksstasjonene. Under fem prosent av departementets bistandsbudsjett benyttes til administrasjon av bistand, og driftsbudsjettet er presset. Som følge av dette kommer verken utenriksstasjonene eller departementet seg like mye ut på feltbesøk som man kunne ønske. Samtidig understreker departementet at tjenestefravær alltid må avveies mot behovet for tilstedeværelse i departementet og ved utenriksstasjonen.

Etter Utenriksdepartementets oppfatning hadde det vært ønskelig å bruke mer tid på feltbesøk enn det blir gjort i dag. Ideelt sett burde det gjennomføres prosjektbesøk én gang i halvåret, men det er vanskelig å få til i praksis. Departementet opplyser at det særlig bør være mer oppfølging og kontroll av konkrete prosjekter gjennom feltreiser og prosjektbesøk, men også en tettere oppfølging på landnivå generelt og oppfølging av de ulike samarbeidspartnerne.

Departementet uttaler i brev av 8. august 2008 at utenriksstasjonene involveres stadig tettere i arbeidet med den humanitære bistanden. Departementet viser imidlertid til at det ikke vil være mulig å basere den humanitære bistanden fullt ut på oppfølging ved utenriksstasjonene, blant annet fordi mange humanitære kriser finner sted i områder hvor Norge ikke har stasjoner. Den humanitære bistandens egenart er også, ifølge departementet, grunnen til at det har blitt etablert et internasjonalt system som ikke er avhengig av utenriksstasjoner.

Ifølge Norads evalueringsrapport *Evaluation of the Effects of Using M-621 Military Cargo Trucks in Humanitarian Transport Operations* har Utenriksdepartementet svært lav kapasitet til å følge opp resultater og effekter. Det anbefales at norske myndigheter bør finne måter å kunne triangulere informasjonen som mottas fra de store organisasjonene, på. Videre anbefales departementet å utvikle sin

kapasitet til aktivt å følge opp hvordan prosjekter som er finansiert av departementet, faktisk gjennomføres. Det konkluderes med at “[e]ven experienced and highly professional organisations need the support of a critical, pragmatic, external pair of eyes from time to time”.¹⁷⁸

6.1.1 Oppfølging av prosjekter

Som vist gis den norske humanitære bistanden til et stort antall konkrete prosjekter i form av årlige tilskudd, men også en stor del av prosjektene går over flere år. Prosjektgjennomgangen viser for øvrig at det foreligger lite dokumentasjon på oppfølging av prosjektene fra departementet eller utenriksstasjoner i form av prosjektbesøk eller annen dialog. Som det framkommer av tabell 15, foreligger det dokumentasjon på prosjektbesøk i 3,3 prosent av tilfellene.

Retningslinjene for tilskudd oppfordrer tilskuddsmottaker til å holde departementet jevnlig orientert om framdriften i prosjektene. Departementet opplyser i intervjuundersøkelsen at idealet er at man har god oversikt over det enkelte prosjekt til enhver tid, men at dette ikke er mulig i praksis. Etter departementets syn hadde det vært ønskelig at organisasjonene i større grad enn i dag hadde informert om framdrift og de endringer de gjør i prosjektene underveis. Dokumentanalysen viser at departementet informeres skriftlig om framdrift i vel 10 prosent av tilfellene.

Utenriksdepartementet understreker i brev av 8. august 2008 at det ikke er mulig å dokumentere all relevant prosjektoppfølging som gjennomføres av departementet og utenriksstasjonene. Hvis for eksempel oppfølgingen skjer innenfor rammene av et større politisk besøk i et land, vil oppfølgingen ikke kunne dokumenteres i prosjektets sakmappe. Likeledes opplyser departementet at ikke all dialog om prosjektene mellom utenriksstasjon, tilskuddsmottaker og departement blir dokumentert

Tabell 15 Andel tilskudd under kapittel 163 der det foreligger dokumentasjon på departementets oppfølging underveis i prosjektene (N = 241)

Dokumentasjon på gjennomført prosjektbesøk	3,3 %
Dokumentasjon på dialog mellom berørte utenriksstasjoner og departementet	4,7 %
Dokumentasjon på dialog mellom departementet og organisasjonene om framdrift	10,4 %

Kilde: Prosjekt-/tilskuddsgjennomgangen

178) Norad Evaluation Report 3/2007: *Evaluation of the effects of using M-621 Military Cargo Trucks in Humanitarian Transport Operations*.

Mange av de humanitære aktørene som er intervjuet i Norge, Sudan, Uganda og Det palestinske området, bekrefter imidlertid resultatet av prosjektgjennomgangen, og understreker at Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene i liten grad følger opp prosjektene i felt. Dette gjelder både i gjennomføringsfasen og etter avsluttet prosjekt.

Norges Røde Kors uttaler for eksempel i intervju at organisasjonen hadde ønsket at både utenriksstasjonene og departementet hadde spilt en mer operativ rolle i felt. Departementets kvalitetssikring av prosjektene skjer i dag i stor grad i Oslo og ikke ute i felt / i det enkelte land. Dette i kontrast til for eksempel ECHO¹⁷⁹ som har et mye større administrativt apparat av egne folk ute i felt som blant annet verifiserer behovene og gir tilbakemeldinger på resultatoppgjør. Videre har Norges Røde Kors inntrykk av at utenriksstasjonene i større grad følger opp langsiktig bistand enn humanitær bistand. Kirkens Nødhjelp uttaler i intervju at det er forskjeller mellom de norske utenriksstasjonene når det gjelder deres kompetanse og forståelse for den humanitære bistanden. Mangel på ressurser og høy turnover ved utenriksstasjonene blir trukket fram som en forklaring på varierende oppfølging.

Inntrykket av oppfølgingen varierer imidlertid noe mellom aktørene. I feltundersøkelsen til Det palestinske området vises det til eksempler der Norge involverer seg i oppfølgingen av FN-prosjekter ved å gi tilbakemelding på rapporter og på deltakelse på feltbesøk.

Både Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene i Det palestinske området, Uganda og Sudan bekrefter i intervjuundersøkelsen at de ikke har anledning til å følge opp prosjekter i felt i den utstrekning de hadde ønsket. Utenriksstasjonene opplyser at de er nødt til å prioritere prosjekter de selv har forvaltningsansvar for, noe som innebærer at humanitære prosjekter må nedprioriteres. Stasjonene framhever at ressursituasjonen legger begrensninger for deres mulighet til å følge opp humanitære prosjekter.

Ambassaden i Uganda opplyser i intervju at de humanitære prosjektene totalt sett i liten grad følges opp underveis av utenriksforvaltningen slik det er i dag. For øvrig legger ambassaden vekt på å benytte bistandshåndboka, som ikke gjelder for humanitær bistand, som rettesnor for forvaltning av alle midler over ambassadens

budsjett, inkludert prosjekter av mer humanitær art. Etter ambassadens syn kunne enkelte av elementene i håndboka med fordel også blitt benyttet i departementets forvaltning av humanitær bistand, fordi mange av prosjektene går over flere år. For å øke oppfølgingen underveis kunne man muligens innføre faste årlige møter som man har innenfor langsiktig bistand. Dersom dette ble innført, kunne ambassaden i større grad fulgt opp den humanitære innsatsen, opplyser ambassaden.

6.1.2 Oppfølging av organisasjonene – på landnivå

I kapittel 4 blir det vist at departementet i stor grad baserer sin behandling av søknader om midler på den informasjonen de får fra organisasjonene, og at denne informasjonen ofte kommer fra organisasjonene i det aktuelle landet. De norske og internasjonale organisasjonene og FN-organisasjonene har som oftest land- og lokalkontorer i de landene de opererer i.

De fleste organisasjonene som er intervjuet i feltundersøkelsene, oppfatter samarbeidet med de norske utenriksstasjonene som uformelt og godt. Flere av organisasjonene i Det palestinske området og i Uganda har framhevet at utenriksstasjonene generelt sett er fleksible, interessert i organisasjonenes arbeid, og at de viser forståelse for situasjonen. Det ble imidlertid påpekt at samarbeidet i enkelte tilfeller kunne vært tettere.

I Det palestinske området arrangerer Norges representasjonskontor kvartalsvise møter mellom kontoret og de norske organisasjonene. Enkelte av organisasjonene understreker at det er nyttig å kunne diskutere ulike temaer knyttet til konkrete prosjekter og situasjonen i Det palestinske området generelt med representasjonskontoret.

Både utenriksstasjonene i Uganda og i Det palestinske området opplyser i intervju at de oppfatter dialogen med de frivillige organisasjonene som god. Begge stasjonene mener de har relativt god oversikt over den humanitære situasjonen gjennom løpende kontakt med FN, andre givere og relevante norske frivillige organisasjoner. Ambassaden i Uganda har inngått et strategisk partnerskap med Flyktninghjelpen i landet og følger derfor denne organisasjonens virksomhet spesielt nøye.

Som nevnt i kapittel 5.2.4 framhever imidlertid både ambassaden i Uganda og i Sudan i intervju

179) European Commission Humanitarian Aid, <http://ec.europa.eu/echo/>.

at ressursituasjonen hindrer dem i å være proaktive inn mot de ulike humanitære prosessene i landene. I tillegg til den manglende samordningen med andre givere når det gjelder hva som skal støttes og prioriteres, understreker ambassaden i Sudan at den heller ikke har mulighet til å være en pådriver vis a vis humanitære organisasjoner, myndigheter eller andre lands utenriksstasjoner. Videre sier ambassaden at den ikke i tilstrekkelig grad kan følge opp hva som skjer innen reformarbeidet i FN, eller at den er i stand til å påvirke viktige prosesser. Ifølge ambassaden er det dessuten liten grad av samsvar mellom arbeidsmengde og den reelle muligheten for kvalitetssikring, oppfølging og rapportering. Også ambassaden i Uganda opplyser at den gjerne skulle ha satt inn flere ressurser på strategisk tenkning og påvirkning av de humanitære prosessene i landet. Som tidligere nevnt hadde også oppfølging og arbeid med FNs sektortilnærming i Uganda fått en høyere prioritet hvis ambassaden hadde hatt flere ressurser.

Departementet opplyser i intervju at det er kjent med at utenriksstasjonene har begrensede ressurser til å følge opp det humanitære feltet, både når det gjelder FN og oppfølging av prosjekter i felt. Når det gjelder utenriksstasjonenes mulighet til oppfølging, både på overordnet nivå og på prosjektnivå, er det etter departementets syn uheldig at den vanskelige ressursituasjonen legger hindringer i veien for en optimal oppfølging. Departementet viser imidlertid til at utenriksstasjonene de siste fem årene har spilt en mer aktiv rolle på det humanitære feltet.

6.2 Oppfølging av de frivillige organisasjonene i Norge

Hovedkontorene til de fleste norske organisasjonene befinner seg i Oslo. Alle organisasjonene understreker i intervjuer at det faglige samarbeidet mellom dem og Utenriksdepartementet er tett og uformelt. Både departementet og organisasjonene opplyser i intervju at informasjonsutveksling og læring er en sentral del av den løpende dialogen. CARE er eksempelvis opptatt av å bidra med gode faglige innspill på det humanitære feltet overfor departementet, slik at det kan etableres en dialog om faglighet og ikke bare en dialog med Utenriksdepartementet som er begrenset til finansieringen. Norges Røde Kors synes det er viktig at det er en utbredt uformell og løpende kontakt mellom landansvarlig i departementet og Norges Røde Kors. Flyktninghjelpens erfaring er at det generelt er stor

takhøyde og åpenhet for ulike synspunkter. Videre oppleves saksbehandlerne i departementet som meget serviceorienterte. Norsk Folkehjelp på sin side setter pris på at departementet ikke legger seg opp i hvordan organisasjonen arbeider med mine-ryddig, bare hvor man gjør den.

Departementet sier i intervju at det har blitt stilt tydeligere krav til organisasjonene på forvaltningsområdet de siste årene. Dette bidrar ifølge departementet til mer effektive organisasjoner. Det er blant annet utarbeidet veiledere til organisasjonene, og det har siden 2005 blitt gjennomført jevnlig møter om temaer knyttet til tilskuddsforvaltningen. Ifølge departementet har erfaringene med organisasjonenes rapportering stått sentralt i denne dialogen. Departementet anser dialogen om tilskuddsforvaltningen som vel så viktig som sluttrapporteringen fra prosjektene og dialogen knyttet til enkeltprosjekter.

Departementet ser det som vesentlig at retningslinjene i tilskuddsforvaltningen må balansere mellom kravet til tydelighet, kontroll og oppfølging, og behovet for ikke å gjøre systemet og kravene for rigide, noe som ville gått på bekostning av nødvendig fleksibilitet og effektivitet til å møte skiftende humanitære behov.

Høsten 2007 startet departementet opp en ordning med strategiske møter med de store frivillige organisasjonene. Ifølge departementet kan det bli flinkere til samle informasjon om hvilke utfordringer de enkelte organisasjonene står overfor på et gitt område. I den sammenhengen kan strategiske møter være et viktig bidrag.

6.3 Oppfølging av FN og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) på hovedkontornivå

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at Norges interesser vis a vis FN i stor grad ivaretas gjennom deltakelse i blant annet styrer i FN-organisasjonene. I tillegg viser departementet til at saksbehandlere og ledelse i Seksjon for humanitære spørsmål og utenriksstasjonene har jevnlig møter med aktuelle FN-organisasjoner i Oslo, New York eller i Genève, og i felt. Utenriksdepartementet påpeker i denne forbindelsen at formaliserte giverlandsturer er viktige for å kontrollere og evaluere FN-organisasjonenes resultatoppnåelse. FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) og Den internasjo-

nale Røde Kors-komiteen (ICRC) arrangerer slike turer hvert år, som Norge deltar på.

Den norske FN-delegasjonen i New York viser i intervju til at det over tid har vært en positiv utvikling i forvaltningen av bistandsmidlene. Omorganiseringen av bistandsforvaltningen hvor blant annet utenriksstasjonene fikk delegert større ansvar for bistandsmidlene, har gjort FN-delegasjonen i bedre stand til å følge opp FN-organisasjonene, og det har økt mulighetene for å følge de norske midlene som går til FN-organisasjonene. På bakgrunn av økt fokus på resultatoppnåelse, blant annet fra Stortingets side, vil delegasjonen derfor måtte legge mer vekt på å følge de norske pengene i det multilaterale systemet, være mer offensiv og følge de politiske prosessene enda mer opp.

I intervju påpeker samtidig Utenriksdepartementet at en slik oppfølging er ressurskrevende. Ideelt sett skulle derfor departementet gjerne hatt saksbehandlere som hadde eneansvar for å følge opp for eksempel FN-organisasjoner som FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) på fulltid for å ivareta norske synspunkter.

6.4 Rapportering og evaluering

Ifølge bestemmelsene om økonomistyring i staten skal tilskuddsforvalter innhente rapporter fra tilskuddsmottaker som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse. Departementet mottar sluttrapporter fra prosjektene i regi av frivillige organisasjoner som får støtte over kapittel 163. Videre mottar departementet rapporter fra de internasjonale organisasjonene i form av årlige rapporter fra ICRC og de aktuelle FN-organisasjonene. Departementet påpeker i intervju at dette utgjør en viktig del av oppfølgingen av den humanitære bistanden. Departementet har i denne forbindelsen i større grad blitt bevisst på å formulere FNs resultater som Norges resultater.

Retningslinjene for tilskudd til humanitær bistand fastslår at departementet skal motta beskrivende sluttrapport og et revidert regnskap for tilskuddet/prosjektet senest seks måneder etter at prosjektet er avsluttet (gjelder ikke FN-organisasjoner).¹⁸⁰

Tekstboks 16 Mal for beskrivende sluttrapport

Departementets mal for sluttrapport ble revidert i 2007. I malen er det blant annet krav om at organisasjonene rapporterer om måloppnåelse og resultater i forhold til hva som ble presentert i søknaden og i forutsetningene for departementets tilskuddsbrev. Videre er det krav om beskrivelse av hvordan interne og eksterne risikofaktorer har påvirket prosjektets mål og planlagte resultater, og hvordan dette har vært håndtert. Det er også krav om at det rapporteres om hvordan prosjektet integrerer kjønnsperspektivet og hensynet til barn og unge.

Departementet understreker i intervjuer at sluttrapportene er et viktig verktøy for å vurdere hvorvidt målene i prosjektet er nådd. Utenriksdepartementet sier at sluttrapportene har en kontrollfunksjon når det gjelder budsjett og regnskap og gir et potensial for substansiell læring.

6.4.1 Kvaliteten på sluttrapportene fra prosjektene

I kapittel 5.6 påpekes utfordringer knyttet til organisasjonenes oppfølging av gjennomføring, måloppnåelse og resultater på lang sikt. Dette danner grunnlaget for rapporteringen til Utenriksdepartementet. Departementet uttaler i intervju at både organisasjonene og departementet selv har et forbedringspotensial når det gjelder resultatrapportering.

Ifølge departementet er det i for stor grad fokus på gjennomførte aktiviteter i dagens sluttrapporter. Organisasjonene rapporterer stor sett på antall leverte nødhjelpsartikler og antall gjennomførte tiltak. Organisasjonene skal oppnå både overordnede og konkrete mål i sine prosjekter, men informasjonen som gis, er ofte svært kvantitativ. Rapporteringen på drift av leire for flyktninger og internt fordrevne er et eksempel på kvantitativ rapportering. Dokumentanalysen bekrefter at sluttrapportene i overveiende grad fokuserer på oppnåelse av de kvantitative målene som er satt, og i liten grad vektlegger kvalitative virkninger og effekter.

Videre viser departementet til at rapportene i svært liten grad tar opp forhold som har gått mindre bra i prosjektene, og hvis det blir gjort, peker søker i hovedsak på eksterne faktorer som årsak til manglende måloppnåelse. Det vises i mindre grad til interne forklaringsfaktorer. Dette bekreftes også av prosjektgjennomgangen. Ifølge de gjennomgåtte sluttrapportene nås stort sett alltid målene som er satt for prosjektet. Utenriks-

180) Utenriksdepartementets retningslinjer for håndtering av tilskudd under kapittel 163 og kapitelpost 164.70.



Område i Sør-Sudan med returnerte flyktninger. Foto: Aleksander Åsheim

departementet understreker imidlertid at det er ønskelig at rapportene blir så tydelige som mulig både når det gjelder de eksterne og interne faktorer som påvirker måloppnåelsen. Dette har departementet eksplisitt tatt opp med organisasjonene (jf. også kapittel 4 om manglende omtale av risikofaktorer i søknadene).

Departementets erfaring er at kvaliteten på sluttrapportene er varierende. Generelt kan det sies at hvis søknaden er god, er også ofte sluttrapporten god. Departementet viser i intervju til at enkelte sluttrapporter er narrative og dokumenterende, mens andre er mer analytiske, og derfor mer interessante. Kvalitetsforskjellene mellom organisasjonene når det gjelder resultatrapporteringen, er noe departementet følger opp i den løpende dialogen med organisasjonene. Utenriksdepartementet vil i tiden framover stille strengere krav til resultatfokus i sluttrapportene. Det er også ønskelig med økt fokus på for eksempel langtidseffekter. Departementet opplever det imidlertid som utfordrende å få organisasjonene til å gi en mer kvalitativ vurdering av måloppnåelsen enn i dag.

I intervjuundersøkelsen uttrykker flere av de frivillige organisasjonene at de i sluttrapportene i for liten grad problematiserer og tar opp de forholdene som har gått mindre bra i prosjektene,

med tanke på å forbedre innsatsen ved neste humanitære operasjon. Samtidig mener enkelte av organisasjonene at dagens mal for sluttrapporter ikke er ideell med tanke på å fremme læring og refleksjon. For øvrig viser de fleste organisasjonene til at sluttrapportene gir et dekkende bilde av de aktivitetene som er gjennomført.

Flyktninghjelpen mener for eksempel at den lave interessen for å beskrive manglende måloppnåelse i rapportene må ses i lys av det forholdet som oppstår mellom organisasjonen som mottaker og Utenriksdepartementet som en viktig giver. Leger Uten Grenser på sin side ser at organisasjonen kunne vært flinkere til å problematisere hva som ikke har gått så bra i prosjektet. Også Kirkens Nødhjelp erkjenner at det kan være behov for større grad av refleksjon og læring knyttet til erfaringene fra prosjektet, både de positive og de negative.

Flere av organisasjonene forklarer lite oppmerksomhet rundt manglende måloppnåelse med at departementet hittil i liten grad har fulgt opp de enkelte prosjektrapportene med tanke på hva som kan læres av disse, og hvor det finnes eventuelle forbedringspunkter. Leger Uten Grenser opplyser eksempelvis i intervju at den økte satsningen på resultatrapportering allment ikke gjenspeiles i form av økt fokus fra Utenriksdepartementets

side. Ifølge Kirkens Nødhjelp synes departementet å vektlegge aktivitetsrapportering og i mindre grad kunnskap om virkninger og effekter av bistanden samlet sett.

Leger Uten Grenser mener at departementet kunne ha lagt inn krav til sluttrapportene om at organisasjonene skal problematisere hva som ikke har gått så bra i prosjektene. Det framheves at dagens rapporteringsmal ikke er optimal med tanke på eventuelle læringseffekter, og at rapportene er svært detaljerte.

6.4.2 Departementets tilbakemelding til organisasjonenes sluttrapporter om humanitær bistand

Utenriksdepartementet skal gå gjennom og godkjenne sluttrapportene. Tilskuddsmottaker skal gjøres skriftlig kjent med utfallet av dette. Departementet opplyser i intervju at det først og fremst gis økonomiske og tekniske tilbakemeldinger på sluttrapportene. Ifølge Utenriksdepartementet gis det lite substansielle og faglige tilbakemeldinger på resultatene av bistanden, selv om det gjøres noe mer enn tidligere. Departementet ser at den kvalitative oppfølgingen av resultatene kunne vært bedre, men poengterer samtidig i brev av 8. august 2008 at i de tilfeller hvor sluttrapportene inneholder få kvalitative vurderinger, er det vanskelig for departementet å gi noen kvalitativ tilbakemelding.

I intervjuundersøkelsen bekrefter de frivillige organisasjonene at departementets tilbakemeldinger på sluttrapportene i overveiende grad er av formell og teknisk karakter. Ifølge organisasjonene gir departementet få kvalitativt faglige tilbakemeldinger på deres arbeid som kunne åpnet for læring. Eventuelle svakheter og feil i prosjektene blir ikke påpekt av departementet. Enkelte organisasjoner har i den senere tid imidlertid opplevd å få noen flere tilbakemeldinger av substansiell art, og har erfart at departementet etterlyser rapporter som er mer problematiserende og analyserende.

Norsk Folkehjelps erfaring er eksempelvis at det er variasjon mellom de enkelte saksbehandlere i departementet og mellom de enkelte utenriksstasjonene når det gjelder søknadsvurdering og -behandling, hvordan de følger opp prosjekter, og hva de krever av rapportering. Kirkens Nødhjelp bekrefter at grad av tilbakemeldinger varierer fra saksbehandler til saksbehandler.

Redd Barna opplyser i intervju at organisasjonen den senere tid har sett en tendens til at departementet i økende grad er opptatt av spesifisering,

både av penger som er brukt, og når det gjelder den narrative delen av rapporten. Dette er en krevende oppgave for Redd Barna, ettersom det ofte kan være flere landorganisasjoner som samarbeider om samme operasjon/prosjekt. CARE uttaler at det kan stilles spørsmål ved hvor langt ned i aktivitetsrapporteringen det er hensiktsmessig at Utenriksdepartementet går. Ifølge CARE burde departementet styre mer ut fra de overordnede og kvalitative målene for den humanitære bistanden, enn hva tilfellet er i dag. Det synes som om det er en økende kvalitetsheving av tilbakemeldingene på rapportene fra departementet, men at det ofte ender opp i kvantitative rettelser. CARE stiller spørsmål ved hvorfor departementet skal vite hvor mange spikere man har kjøpt inn; departementet bør heller være opptatt av resultater og effekter.

6.4.3 Nærmere om rapportene fra FN-organisasjonene og Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)

Som nevnt innledningsvis i kapitlet har de internasjonale humanitære organisasjonene som Norge er medlem av, egne kontrollordninger for oppfølging av og rapportering om bruk av tilskuddsmidler, og enkelte av punktene i økonomireglementet om rapportering vil derfor ikke være aktuelle.

Rapportene fra disse organisasjonene er dessuten i hovedsak på et aggregert nivå, og det er derfor generelt vanskelig for giverne å spore sine midler helt ned til det enkelte prosjektet. I intervju påpeker Utenriksdepartementet at styrene i de aktuelle organisasjonene også har satt begrensninger for givernes mulighet til å stille særkrav til rapporteringen, og forholdet til den enkelte organisasjon er derfor i stor grad tillitsbasert. Samtidig påpeker departementet at FN trolig har flere som følger opp underveis i de humanitære operasjonene. I tillegg til FNs egne kontrollordninger er det også mange givere som følger opp.

Et annet aspekt ved rapportene til FN, ifølge Utenriksdepartementet, er imidlertid at de i for liten grad får fram resultater og effekter av den humanitære innsatsen. Departementet mener at de norske frivillige organisasjonene her gjør en bedre jobb enn FN. I denne forbindelsen viser departementet til at det er vanskelig å finne gode indikatorer. Rapportering drøftes blant annet innenfor ulike giverfora, for eksempel Godt humanitært giverskap, Active Learning Network for Accountability and Performance (ALNAP) og Den internasjonale Røde Kors-komiteens (ICRC) giverlandsgruppe, men uten at man så langt har kommet fram til felles retningslinjer for rapportering.

6.4.4 Evalueringer av humanitær bistand

Som en del av sin styring av området skal departementet sørge for at det gjennomføres evalueringer.¹⁸¹ Jevnlige evalueringer gjennomført av uavhengige konsulenter er sentrale elementer i kvalitetssikringen og læringen.¹⁸² Utenrikskomiteen har framhevet nødvendigheten av evalueringer, og at erfaringene blir systematisert innen bistand generelt. Komiteen har også understreket betydningen av at de frivillige organisasjonenes arbeid jevnlig blir evaluert.¹⁸³ Ifølge prinsippene for godt humanitært giverskap skal giver oppmuntre til regelmessige evalueringer av den humanitære responsen. Utenriksdepartementets retningslinjer for tildeling av tilskudd under kapittel 163 poengterer at evalueringer av utvalgte organisasjoner og prosjekter vil inngå som en del av den løpende prosjektoppfølgningen.

I Development Assistance Research Associates' gjennomgang av 23 land og aktørers humanitære respons i *The humanitarian response index 2007* kommer Norge dårligere ut enn gjennomsnittet når det gjelder å fremme initiativ for evaluering, læring og accountability.¹⁸⁴

Prosjektgjennomgangen viser at det i liten grad har blitt gjennomført evalueringer av organisasjoner eller prosjekter som har fått støtte over kapittel 163. Departementet framhever i intervju at det gjennomføres for få evalueringer som kan bidra til læring, og at departementet i større grad burde ta initiativ til evalueringer. Departementet anser evalueringer som svært viktig, og det er nødvendig med mer fokus på resultater og effekter både i departementet og i organisasjonene. I intervju opplyser FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA) i Genève at man gjerne ser en mer aktiv rolle fra Norge i evalueringsfasen, altså etter at prosjekter er fullført, ettersom dette ville bidratt til å forbedre læringen.

Utenriksdepartementet understreker i intervju at det er viktig å fokusere på at resultater er noe annet enn igangsatte prosjekter. Departementet viser videre til at det er tatt initiativ til et sterkere samarbeid med Norads evalueringsavdeling. Departementet opplyser at de nylig gjennomførte organisasjonsgjennomgangene av Kirkens Nødhjelp og Flyktningshjelpen har gitt nyttig lærdom for departementet og organisasjonene, men at

disse gjennomgangene er svært ressurskrevende fordi departementet selv deltok i gjennomgangene. Det vil derfor ikke bli gjennomført tilsvarende gjennomganger i framtiden, hvor de ansvarlige saksbehandlerne fra departementet deltar.

Når det gjelder evalueringer av FNs humanitære innsats, viser Utenriksdepartementet blant annet til at Christian Michelsens Institutt (CMI), på oppdrag fra departementet, gjennomførte en evaluering av den humanitære innsatsen i forbindelse med jordskjelvkatastrofen i Pakistan i 2005, som også omfatter FN-systemet.

Utenriksdepartementet opplyser i brev av 8. august 2008 at Norge deltar i felles flergiver-evalueringer og i evalueringssamarbeidet Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP). En økt internasjonal samordning på evalueringsområdet er ifølge departementet i tråd med prinsippene om godt humanitær giverskap. Eksempler på slike evalueringer og gjennomganger er tsunami-evalueringen (TEC, 2006), der Norad deltok; Humanitarian Response Review (2005), medfinansiert av Norge; evalueringer av FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA): sektortilnærmingen (2007), FNs nødhjelpsfond (2007 og 2008), FNs system med humanitær koordinator og stedlig koordinator og landfondene i DR/Kongo og Sudan (årlige evalueringer). Departementet uttaler videre at det innenfor rammene av prinsippene for godt humanitært giverskap er publisert årlige oversikter over internasjonal humanitær bistand fra analyseselskapet Development Initiatives (DI), samt rapporter om ulike sider ved humanitær bistand fra Overseas Development Institute (ODI).

I tillegg opplyser departementet at Norges behov for evalueringer og kontroll også blir tilfredsstillt gjennom Executive Committee of the High Commissioner's Programme (ExCom) etablert av FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR), som er underlagt Generalforsamlingen i FN.

The Multilateral Organization Performance Assessment Network (MOPAN) bidrar videre til kunnskap om og evaluering generelt av de viktigste multilaterale samarbeidspartnerne for Norge. UNICEF ble vurdert av MOPAN i 2006. Verdens helseorganisasjon (WHO) og UNDP ble vurdert i 2007. Departementet viser til at selv om det humanitære arbeidet organisasjonene gjør ikke er vurdert særskilt, er evalueringene av partnerskap,

181) Jf. reglement for økonomistyring i staten, punkt 6.5.

182) St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.

183) Budsjett-innst. S. nr. 3 (2003–2004).

184) Development Assistance Research Associates – DARA (2007): *The Humanitarian Response Index 2007. Measuring Commitment to Best Practices*.

policy og harmonisering verdifull kunnskap i samarbeidet med disse organisasjonene.

På samme måte som de enkelte giverland blir vurdert gjennom OECD-DACs fagfellevurdering gjennomgås de multilaterale organisasjonenes evalueringsfunksjon av DACs evalueringsgruppe. Dette er internasjonale prosesser som sikrer giverne, deriblant Norge, informasjon, oversikt og mulighet for kontroll av FN-apparatet.

I tillegg til at det er ønskelig med flere prosjektbesøk har både departementet og ambassaden i Uganda i intervju pekt på at det bør gjennomføres gjennomganger/stikkprøver for å styrke oppfølgingen av de humanitære prosjektene og øke forvaltningens kunnskap om kvalitet og resultatoppnåelse. Dette blir ikke gjort i dag. Utenriksdepartementet understreker at det hadde vært en fordel å gjennomføre flere gjennomganger/stikkprøver både på prosjektnivå, temanivå, landnivå og organisasjonsnivå for å få et bedre grunnlag til å vurdere sannsynligheten for god måloppnåelse når departementet skal gjøre sine vurderinger. Ifølge departementet kunne det være særlig interessant å bruke stikkprøver som virkemiddel for å se på tiltak som er støttet over flere år. Departementet har imidlertid lite tid og ressurser til å gjøre dette selv.

6.5 Utenriksdepartementets bruk av informasjon

Relevant og riktig informasjon om måloppnåelse og resultater fra de humanitære aktørene er viktig for at departementet skal kunne lære av innsatsen og bli i stand til å forbedre innsatsen i framtidige humanitære operasjoner. Et bredt informasjonsgrunnlag vil gjøre departementet rustet til å diskutere innretning og hensiktsmessigheten av de aktuelle prosjektene med de ansvarlige aktørene. Erfaringsoverføringen internt i departementet vil også styrkes av god og tilgjengelig informasjon.

Utenriksdepartementet opplyser i intervju at informasjon om resultater og måloppnåelse bygger på flere kilder. Informasjonen om resultater og måloppnåelse på organisasjonsnivå baserer seg i hovedsak på egenrapporteringen fra FN, Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) og de frivillige organisasjonene. Denne rapporteringen følges opp av Norge i formelle og uformelle møter med organisasjonene.

Departementet ser det som en utfordring å systematisere all tilgjengelig informasjon, aggregere

den opp på et hensiktsmessig nivå, og benytte den i saksbehandlingen. Dette gjelder både informasjonen fra frivillige organisasjoner, FN og ICRC. Utenriksdepartementet viser til at det har begrenset med ressurser til å gå grundig inn i rapporteringen til FN og ICRC, og påpeker samtidig at det alltid vil være begrenset hvor mye informasjon departementet kan absorbere. Den norske FN-delegasjonen i Genève bekrefter i intervju at dette er en utfordring. Som giver mottar Norge svært mye rapportering fra ICRC og FN, men med unntak av menneskerettighetsområdet har ikke delegasjonen ressurser til å gå grundig inn i denne rapporteringen eller i rapporteringen fra de konkrete prosjektene.

I dag aggregeres resultatene i budsjettproposisjonene og Norads årlige rapporter. Departementet framhever i intervju at det er satt i gang flere prosesser for å systematisere informasjon om resultatoppnåelse og benytte dette i for eksempel arbeidet med fordelingsnotatene, slik at det på sikt kan sikres en bedre kobling mellom målene for bistanden og fordelingen på den ene side, og rapporteringen om resultatene på den andre. Fra 2008 utarbeides det som tidligere omtalt en intern resultatrapport for humanitær bistand.

Når det gjelder sluttrapporter, viser Utenriksdepartementet til at det er varierende hvor mye sluttrapportene blir benyttet til læring i departementet, og de mener at bruken av sluttrapportene bør forbedres. Departementet understreker at man foretar en kvalitetssikring når man går gjennom sluttrapportene, men her har man fremdeles et stykke igjen å gå. På grunn av ressursituasjonen er det begrenset hvor grundig saksbehandler kan behandle rapportene.

For å styrke departementets arbeid og kapasitet i forbindelse med oppfølging av sluttrapporter fra organisasjonene har det vært nødvendig å styrke kapasitet i form av eksterne konsulenter på langtidskontrakt. Gjennomgangen som konsulentene gjør, har ført til en bedring av oppfølgingen av sluttrapportene; restansene er nå fjernet, og behandlingstiden er kortet ned. Gjennomgangen av sluttrapportene som pågår, er et viktig arbeid for at departementet i større grad enn i dag kan begynne å trekke denne kunnskapen og resultatrapporteringen fra gjennomførte prosjekter inn i de nye prosjektene og i søknadsbehandlingen. Departementet understreker at det er utfordrende å trekke erfaringer og resultater fra sluttrapportene inn i saksbehandlingen, men dette gjøres i stadig større grad.

Når det gjelder de overordnede prioriteringene og hensynene som gjelder i norsk humanitær bistand, anser ikke Utenriksdepartementet det som hensiktsmessig å kreve at organisasjonene rapporterer eksplisitt på disse føringene. Unntaket er integrering av kjønnsperspektivet / Resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet som vektlegges særskilt fordi det er en hovedprioritering, i tillegg til krav om eksplisitt rapportering på barn og unge. Departementet har så vidt begynt å få inn rapportering etter at disse kravene ble stilt. Det er ennå for tidlig å kunne si noe om hvordan dette fungerer, men de foreløpige erfaringene tyder på at organisasjonene tar dette på alvor. Et aspekt ved krav om særskilt rapportering på bestemte satsningsområder er at dette vil kunne øke arbeidsbyrden for den enkelte internasjonale organisasjon. ICRC påpeker i intervju at dette blant annet har vært en utfordring når det gjelder den norske satsningen på kjønnsperspektivet i den humanitære bistanden.

Norges utenriksstasjoner mottar ikke organisasjonenes sluttrapporter på de tilskuddene som er bevilget over kapittel 163. Norges ambassade i Uganda og representasjonskontoret i Det palestinske området opplyser i intervju at så lenge de ikke mottar sluttrapportene fra prosjektene, kan de heller ikke utnytte disse når nye søknader skal vurderes. Norges ambassade i Sudan uttaler i intervju at den ikke har tilstrekkelig informasjon til å kunne foreta konkrete vurderinger av måloppnåelse når det gjelder humanitære prosjekter i Sudan støttet over kapittel 163.

Utenriksdepartementet sier i intervju at det hadde vært en fordel om stasjonene hadde mottatt sluttrapportene fra de enkelte prosjektene, slik at de i større grad kunne holdt seg oppdatert. Ifølge departementet setter imidlertid ressurstilgangen begrensninger for hvor omfattende oppfølgingen kan være.

Organisasjonene uttaler i intervjuundersøkelsen at de er i tvil om departementet har kapasitet til å gå grundig gjennom sluttrapportene med sikte på å lære av dem. Redd Barna har inntrykk av at det ofte dreier seg om rapportering for rapporteringens egen skyld. At departementet kan ta noe lett på behandlingen av sluttrapportene, mener Norges Røde Kors viser seg ved at departementet for eksempel ikke har tatt opp konkrete temaer som langsiktighet eller involvering av lokale i tilbakemeldingene.

6.6 Departementets rapportering og vurdering av måloppnåelsen i konkrete humanitære innsatser

Som vist ovenfor baserer departementets informasjon om resultater og måloppnåelse seg på organisasjonenes rapportering og tilbakemeldinger, som i stor grad er kvantitative, rapportering fra FN og ICRC og gjennomførte prosjektbesøk. Resultater og måloppnåelse i den norske humanitære bistanden rapporteres i Norads årlige resultatrapport og i de årlige budsjettproposisjonene.

Utenriksdepartementet har i intervjuundersøkelsen vektlagt at de norske humanitære midlene har bidratt til å dekke humanitære behov i de aktuelle landene. Det vises til at prosjekter som er finansiert av Norge, har bidratt til resultater på ulike sektorområder i det enkelte land. Flere av de landansvarlige saksbehandlerne i departementet opplyser at de ikke kjenner til konkrete svakheter og manglende måloppnåelse på prosjekt- eller organisasjonsnivå i landene og viser til resultater i det enkelte land. Eksempler på dette er gjengitt i tekstboks 17.

Tekstboks 17 Eksempler fra intervjuundersøkelsen på Utenriksdepartementets beskrivelse av måloppnåelse

For Sudan viser departementet til at de humanitære indikatorene i hovedsak har gått i riktig retning, og at norske midler blant annet har bidratt til å redde liv, gi utdanning til flyktninger og internt fordrevne i leire, bedret tilgang til helsetjenester og bidratt til retur av flyktninger og internt fordrevne til Sør-Sudan.

For Det palestinske området viser departementet til at selv om indikatorene for utvikling ikke peker i positiv retning, er departementet overbevist om at de norske bidragene utgjør en forskjell, og at situasjonen ville ha vært mer prekær hvis Norge ikke hadde ytt humanitær bistand. Ifølge departementet hindrer den politiske situasjonen måloppnåelse på nasjonalt nivå, men på prosjektnivå kan den norske innsatsen vise til gode resultater.

I Afghanistan har norsk humanitær bistand ifølge departementet ført til en bedring av den humanitære situasjonen, og det kan vises til bra resultater når det gjelder flyktninger, minerydding og helseområdet. Departementet vektlegger videre den norske innsatsen for å få til en rolleavklaring mellom den sivile og militære innsatsen i landet og bidragene til koordinering. Den internasjonale innsatsen har imidlertid vært fragmentert.



Utdeling av Non Food Items (NFIs) i regi av Kirkens Nødhjelp i Sør-Sudan. Foto: Glenn Roer

I rapporteringen i de årlige budsjettproposisjonene blir det rapportert om den generelle situasjonen i ulike land og de generelle utfordringene det er knyttet til å dekke behov i landene. Når det gjelder rapportering på konkrete humanitære innsatser, vises det imidlertid i hovedsak til hvilke aktiviteter som har blitt realisert, og at dette har vært med på å dekke behov og lindre lidelse. Det rapporteres ikke om manglende måloppnåelse når det gjelder de konkrete humanitære innsatsene.

Norads resultatrapport fra 2007 viser eksempler på humanitære innsatser som har hatt gode resultater, det gis i mindre grad eksempler på innsatser som har hatt dårlig måloppnåelse. I rapporten blir det også vist til at det ikke foreligger noe tverrgående system for mål- og resultatstyring i norsk bistandsforvaltning, og det at i mange tilfeller ikke er kjent hva som er virkningene av de ulike innsatsene.

Utenriksdepartementet opplyser i intervjuundersøkelsen at den norske deltakelsen på den internasjonale humanitære arenaen og det humanitærpolitiske arbeidet må ses som en del av effektiviteten og måloppnåelsen i den norske humanitære bistanden. Videre påpekes det at Norge gjennom dette arbeidet og støtten til blant annet FNs koordinerende virksomhet bidrar til en mer effektiv bistand.

6.7 Kapasitet og ressurser i utenriksforvaltningen

Som vist ovenfor står utenriksforvaltningen overfor utfordringer knyttet til knapphet på ressurser. Flere frivillige organisasjoner opplyser i intervjuundersøkelsen at knappe ressurser kan forklare noe av den variasjonen de opplever mellom saksbehandlerne i Seksjon for humanitære spørsmål når det gjelder prioriteringer og hvilke krav som stilles til organisasjonene i saksbehandlingen. Forhold som framheves, er:

- ulike krav til detaljeringsnivå i søknadene og budsjettene
- ulik grad av oppfølging av prosjekter
- ulike krav til rapportering
- ulik vektlegging av langsiktighet og bærekraft som en del av den humanitære innsatsen

Seksjon for humanitære spørsmål tildeler årlig mellom 500 og 800 tilskudd og har 15 ansatte. Departementet viser i intervju til at de betydelige midlene som skal fordeles på ulike humanitære aktører, er meget arbeidskrevende for den enkelte landansvarlige saksbehandler. Ifølge departementet er tid den knappeste ressursen til den landansvarlige. På grunn av knappheten på tid kan det være en vanskelig avveining mellom hvor grundig man skal være i saksbehandlingen og kravet om å levere raskt.

Ressurssituasjonen og vurderingene av den omtales også i Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmåls virksomhetsplaner for 2006, 2007 og 2008. Ifølge planen for 2007 har forvaltningen av stadig større humanitære budsjetter ført til et stort og vedvarende press på medarbeiderne i Seksjon for humanitære spørsmål og i avdelingens administrative sekretariat. Et av tiltakene for å rasjonalisere tilskuddsforvaltningen har vært å redusere antall kanaler. Planen understreker at økte krav til å initiere og følge opp internasjonale prosesser medfører behov for å styrke politikktvikling, samtidig som avdelingens budsjettansvar har økt betydelig de siste årene uten tilsvarende styrking på personellsiden. Uten styrket personelloppsett som har den rette kompetansen, vil ikke avdelingen nå et forsvarlig nivå på tilskuddsforvaltningen. Kapasiteten og kompetansen i departementet er for liten, og avdelingen må støtte seg på eksternt arbeidskraft. Også ifølge virksomhetsplanen for 2008 har økningen i avdelingens forvaltningsansvar de senere årene ikke resultert i en tilsvarende styrking på personellsiden. Det vises videre til at det er behov for en betydelig styrking av avdelingens forvaltnings- og oppfølgingskapasitet.

Departementet opplyser i intervju at Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål har tilstrekkelig med ressurser når det gjelder det humanitærpolitiske arbeidet, mens den løpende forvaltningen representerer en utfordring. Sett i forhold til det norske engasjementet innenfor humanitær bistand har Norge et av de minste administrative apparatene internasjonalt. Men departementet har prioritert å styrke tilskuddsforvaltningen og systemnivået i forvaltningen, mens ambisjonsnivået er noe lavere når det gjelder prosjektoppfølgning på detaljnivå. Departementet framhever imidlertid at oppfølging på detaljnivå også gjøres, både fordi det ligger en allmenn forventning om at departementet skal ha full kontroll på de norske pengene, og fordi man ønsker å imøtekomme Riksrevisjonens krav.

Det opplyses videre at departementet mangler tilpassede verktøy for saksbehandlingen. PTA (Prosjekt, Tiltak og Avtale) er utenriksforvaltningens system for planlegging og oppfølging av tildeling av tilskuddsmidler, og benyttes i dag for om lag 50 prosent av tilskuddene. Fordelen med verktøyet er at man blir påminnet om frister for rapporter osv. Departementet arbeider med å innføre en tilpasset utgave av PTA også for den humanitære bistanden.¹⁸⁵

185) St.prp. nr. 1 2007–2008 Utenriksdepartementet.

Når det gjelder utenriksstasjonenes muligheter for oppfølging av den humanitære bistanden, peker både Utenriksdepartementet og utenriksstasjonene i intervjuundersøkelsen på at begrensede ressurser fører til at stasjonene ikke får fulgt opp den humanitære bistanden i den grad som hadde vært ønskelig. Departementet mener imidlertid at utfordringer knyttet til oppfølging ikke begrenser seg til et spørsmål om ressurser, men også er et spørsmål om å bruke ressursene på rett måte ved utenriksstasjonene.

Ifølge ambassaden i Sudan fører knappe ressurser til at ambassaden ikke får det tiltrekkelige handlingsrommet for å kunne prioritere riktig, men at det må handles på impuls. Resultatet av dette blir ofte at det humanitære feltet må nedprioriteres til fordel for andre oppgaver. En mer prioritert bruk av ambassadens ressurser fra departementets side ville kunne avhjelpe situasjonen. Etter ambassadens syn burde departementet ha tatt en større del av oppfølgingen og kvalitetssikringen av den humanitære bistanden enn det som er tilfellet i dag.

Det er nettopp ambassadens nærvær som er dens komparative fortrinn, et fortrinn som i dag ikke utnyttes fordi ambassaden i hovedsak bare har kapasitet til å viderefremme andrehåndsinformasjon, informasjon som departementet kunne fått direkte av de humanitære aktørene i landet. Ambassaden stiller derfor spørsmål om dette er en hensiktsmessig prioritering fra departementets side.

Ambassadene i Sudan og Uganda viser i intervjuer til at økningen i de humanitære budsjettene innebærer utfordringer. Ambassadene opplever at det i liten grad er samsvar mellom departementets forventninger og ambisjonsnivå, og stasjonenes reelle mulighet for kvalitetssikring, oppfølging og rapportering på bistandsmidlene. Det opplyses at de har fått tildelt større ansvar og flere oppgaver innen bistandsforvaltning, uten at bemanningen er styrket. Ytterligere økning i de humanitære budsjettene i de kommende årene vil gjøre ambassadenes arbeid enda mer utfordrende. Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området gir i intervju uttrykk for at arbeidet er ressurskrevende, men at kontoret har relativt mye ressurser. Den norske FN-delegasjonen i New York opplyser i intervju at overføringene til det multilaterale systemet vil øke i tiden framover, noe som igjen forutsetter mer oppfølging av midler, organisasjoner og fond. En videre økning av budsjettene vil kreve mer ressurser til delegasjonen som i dag er i en presset situasjon, understrekes det.

Det samlede humanitære bistandsbudsjettet har økt fra om lag 1,3 mrd. kroner i 2002 til nærmere 2,6 mrd. kroner i 2008. Departementet uttrykker i intervju at dette innebærer utfordringer for forvaltningen. Gitt at driftsbudsjettene til departementet ikke øker, vil stadig økende bistandsbudsjetter kreve andre endringer i den humanitære bistanden. Departementet mener at forvaltningen er på grensen av hva den kan tåle når det gjelder kapasitet og ressurser. Det blir av departementet stilt spørsmål om både departementet og organisasjonene kunne fått bedre resultater om noe mer midler ble brukt på administrasjon.

I intervjuundersøkelsen kommer det fram at både departementet og Norges ambassade i Uganda mener at en måte å håndtere økte humanitære budsjetter på, gitt uendrede driftsrammer, vil være å overføre en større andel av de humanitære midlene til FNs nødhjelpsfond (CERF) og FNs appeller (CAPene), noe som vil gi lettelse i forvaltningen. En annen mulighet for å rasjonalisere driften er å redusere de humanitære ambisjonene, antall land og omfanget av norsk engasjement. Departementet understreker at eventuelle omdisponeringer mellom land og kanal selvfølgelig må håndteres innenfor rammene som er gitt av den politiske ledelsen. En tredje løsning kan være å overføre mer av ansvaret for forvaltningen av de humanitære midlene til utenriksstasjonene, noe som vil kreve større saksbehandlerkapasitet ved utenriksstasjonene. En av fordelene med en slik løsning vil være at oppfølgingen av organisasjonene og løpende prosjekter vil styrkes. På den annen side vil det være uhensiktsmessig å innføre to ulike saksbehandlingssystemer på utenriksstasjonene, ett for langsiktig bistand og ett for humanitær bistand.

Både departementet og ambassaden i Uganda understreker i intervjuundersøkelsen at det enkle svaret på hvordan økte bistandsbudsjetter skal håndteres, vil være å øke de administrative kostnadene, og dermed øke kapasiteten både i hjemme- og uteapparatet.

6.8 Vurderinger

Utenriksdepartementet er ansvarlig for at målene for den norske humanitære bistanden nås. I den forbindelse er oppfølging av de humanitære organisasjonene og de enkelte prosjektene sentralt for å kunne sikre kvaliteten på innsatsen og for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater.

Oppfølging av den humanitære bistanden på landnivå

Utenriksstasjonene har ikke et formelt forvaltningsansvar for humanitær bistand, men har likevel en viktig rolle i oppfølgingen av de humanitære aktørene og prosjektene. Utenriksdepartementet opplyser at stasjonene involveres stadig sterkere i oppfølgingen av den humanitære bistanden. Undersøkelsen viser at utenriksstasjonenes dialog med de frivillige organisasjonene på landnivå anses som relativt god, men stasjonene understreker samtidig at en presset ressursituasjon hindrer dem i å følge opp arbeidet på den humanitære arena på en tilfredsstillende måte. Stasjonene framhever at de gjerne skulle ha spilt en mer aktiv rolle overfor andre humanitære aktører og påvirket de humanitære prosessene. Blant annet blir reformarbeidet i FN trukket fram som et område stasjonene gjerne skulle ha prioritert høyere.

Undersøkelsen viser at utenriksforvaltningen i liten grad følger opp prosjektene i de landene Norge gir støtte til. Prosjektgjennomgangen avdekker også at det foreligger lite dokumentasjon på at de humanitære prosjektene har blitt fulgt opp av departementet eller av utenriksstasjonene i form av prosjektbesøk eller annen dialog. Både departementet og utenriksstasjonene påpeker at de gjerne skulle ha gjennomført flere prosjektbesøk enn det de gjør i dag. Mange av de humanitære aktørene som er intervjuet, bekrefter at Norge i liten utstrekning følger opp prosjektene i de enkelte land.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det stilles spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad følger opp den samlede norske humanitære bistanden i de enkelte land.

Sluttrapporter

Det framkommer i undersøkelsen at sluttrapportene som Utenriksdepartementet mottar fra organisasjonene, i stor grad har en kvantitativ tilnærming og er begrenset til en beskrivelse av de aktivitetene som er gjennomført. Forhold som har gått mindre bra, drøftes i all hovedsak ikke. Underrapportering av interne og eksterne faktorer som har negativ innvirkning på måloppnåelsen, gjør det vanskelig å trekke lærdom av prosjektene. Det er videre lite oppmerksomhet på kvalitative resultater og langtidsvirkninger. Departementet påpeker at det overfor organisasjonene etterlyses mer problematiserende og analytiske rapporter, men at det er en utfordring å få til dette. Departementet understreker at det i den nye

malen for sluttrapporter fra høsten 2007 stilles tydeligere krav om resultatrapportering i samsvar med de mål som er satt i søknaden. Videre stilles det krav om en beskrivelse av hvordan interne og eksterne risikofaktorer har påvirket prosjektets mål og planlagte resultater.

Undersøkelsen avdekker at tilbakemeldingene som departementet gir på organisasjonenes sluttrapporter, i overveiende grad er av økonomisk og teknisk karakter, og i liten grad inneholder faglige vurderinger av den humanitære innsatsen. Organisasjonene påpeker i intervju at de kvantitative og økonomiske tilbakemeldingene i liten grad åpner opp for læring. Organisasjonene etterlyser større fokus på effekter.

Departementet viser til at bruken av sluttrapportene i departementet bør forbedres, og at det er utfordrende å trekke vekslers på sluttrapportene i saksbehandlingen, men at det i undersøkelsesperioden har vært jobbet med dette. I tillegg viser undersøkelsen at utenriksstasjonene ikke mottar sluttrapportene på de tilskuddene som tildeles under kapittel 163. Dette fører til at stasjonene ikke kan benytte denne informasjonen når de skal uttale seg om nye søknader. Organisasjonene framhever i intervjuundersøkelsen at de ikke ser at departementet i særlig grad går igjennom sluttrapportene med tanke på læring.

Det kan på bakgrunn av dette stilles spørsmål om sluttrapportene gir tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse og resultater. Videre kan det stilles spørsmål om tilbakemeldingene fra departementet til organisasjonene på sluttrapportene, legger til rette for læring og forbedring i organisasjonene.

Evalueringer

Departementet skal sørge for at det foretas tilstrekkelige evalueringer for å kvalitetssikre at den humanitære bistanden som gis, er effektiv og for å gi læring. På områder der det er vanskelig å beskrive de årlige resultatene, slik det kan være på det humanitære området, er det nødvendig å gjennomføre evalueringer med en slik frekvens og et slikt omfang at det kompenserer for mangler ved den årlige resultatrapporteringen.

Undersøkelsen viser at det er gjennomført relativt få evalueringer av organisasjoner eller prosjekter som har fått støtte over kapittel 163. Utenriksdepartementet uttaler at det burde ta initiativ til flere evalueringer som kan bidra til læring, og at det er behov for økt fokus på resultater og effekter både

hos departementet og organisasjonene. Departementet viser imidlertid til at Norge, i tillegg til å foreta egne evalueringer og gjennomganger, deltar i flergiverevalueringer og evalueringssamarbeid med andre land, hvor blant annet de multilaterale organisasjonenes innsats gjennomgås.

Videre uttaler departementet at det hadde vært ønskelig å gjennomføre undersøkelser/stikkprøver på land, tema, prosjekter og av organisasjoner for i større grad å kunne vurdere måloppnåelse. Departementet viser imidlertid til at ressurs situasjonen i departementet ikke tillater at departementet gjør dette selv.

Det kan på bakgrunn at dette stilles spørsmål om det gjennomføres tilstrekkelig med evalueringer og undersøkelser av norsk humanitær bistand for å gi departementet og de humanitære aktørene informasjon om måloppnåelse og resultater av innsatsen – informasjon som vil kunne bidra til å forbedre den humanitære innsatsen.

Utenriksdepartementets bruk av informasjon i forvaltningen

Utenriksdepartementets informasjon om måloppnåelse og resultater baserer seg på flere ulike kilder. Rapporter fra FN, Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) og frivillige organisasjoner, og eventuelle evalueringer, er særlig sentralt. Departementet understreker i intervju at det er utfordrende å systematisere relevant informasjon om resultater og måloppnåelse, og aggregere den opp på et hensiktsmessig nivå for å benytte den i saksbehandlingen.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det stilles spørsmål om Utenriksdepartementet har etablert et system som sikrer tilstrekkelig informasjon om måloppnåelse og resultater, og som muliggjør bruk av informasjonen i den videre saksbehandlingen.

7 Samlet vurdering

Humanitær bistand skal bidra til å redde liv, lindre lidelse og opprettholde menneskelig verdighet i og i etterkant av menneskeskapte kriser og naturkatastrofer. Den humanitære innsatsen skal baseres på prinsippene om humanitet, upartiskhet, uavhengighet og nøytralitet. Den norske humanitære bistanden skal gi beskyttelse og rask, effektiv og kvalitativt god humanitær bistand til ofre for kriser. Stortingets utenrikskomité har påpekt at det er viktig at det arbeides for størst mulig grad av effektivitet og måloppnåelse i nødhjelps- og bistandsarbeidet.¹⁸⁶

Undersøkelsen viser svakheter i måloppnåelsen når det gjelder målet om en rask, effektiv og kvalitativt god humanitær bistand. Det framkommer blant annet problemer knyttet til sen saksbehandling og svakheter ved finansieringssystemet. Det påvises i undersøkelsen at dette får konsekvenser for sluttresultatet i en del konkrete humanitære innsatser. Videre viser undersøkelsen at det er svakheter i Utenriksdepartementets forvaltning av den humanitære bistanden ved tildeling av midler og oppfølging av prosjekter og organisasjoner. På bakgrunn av funnene i undersøkelsen er det samlet grunn til å stille spørsmål om Utenriksdepartementets forvaltning fullt ut realiserer målet om en rask, effektiv og kvalitativt god humanitær bistand, slik Stortinget har forutsatt i behandlingen av St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2001–2007.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for at den humanitære bistanden er i samsvar med de målene som framgår av Stortingets vedtak og forutsetninger, og at tildeling av midler til humanitær bistand er i henhold til dette. Norge tildeler humanitære midler til frivillige organisasjoner, FN-organisasjoner og Røde Kors-systemet for at organisasjonene skal gjennomføre humanitære prosjekter. Norge støtter også initiativ, reformer og satsninger for å forbedre koordineringen, responskapasiteten og effektiviteten i det internasjonale humanitære systemet. Resultatene av dette arbeidet er samlet et uttrykk for effektiviteten i norsk humanitær bistand.

Det oppnås positive resultater og virkninger som følge av de norske bidragene innen humanitær

bistand. Undersøkelsen viser imidlertid som omtalt ovenfor svakheter i måloppnåelsen når det gjelder finansiering, koordinering, involvering av lokale og ivaretagelsen av langsiktighet i den humanitære bistanden. Dette er sentrale forutsetninger for å sikre en effektiv humanitær bistand. Svakheter som framkommer har konsekvenser for den humanitære hjelpen som ytes til de rammede i humanitære kriser. Undersøkelsen viser dessuten at det i mange kriser er manglende oversikt over den humanitære situasjonen og om behovene dekkes.

Når det gjelder finansiering, viser undersøkelsen at Norge er en stor giver innen humanitær bistand som i relativt stor grad oppfattes å yte forutsigbar og fleksibel finansiering. Undersøkelsen viser imidlertid at det kan være lang saksbehandlingstid i departementet, spesielt i vedvarende kriser, noe som medfører sen finansiering av prosjekter. Undersøkelsen viser at sen finansiering medfører endringer i prosjekter, forsinkelser i gjennomføring og dermed får konsekvenser for mottakerne av den humanitære hjelpen.

Det framkommer i undersøkelsen at ettårig finansiering av humanitære prosjekter reduserer forutsigbarheten for de humanitære aktørene. De ettårige rammene er krevende for organisasjonenes planlegging og oppfølging, og er i liten grad tilpasset vedvarende kriser eller land som er i en overgangssituasjon. Det ettårige fokuset i disse situasjonene bidrar til at det blir vanskeligere å nå målene om å ivareta langsiktighet i den humanitære bistanden. Når det gjelder langsiktige hensyn, framkommer det i undersøkelsen at organisasjonenes og departementets vektlegging av dette er mangelfull på flere områder. Blant annet er det svakheter i samordningen av kortsiktig og langsiktig bistand i utenriksforvaltningen. På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål om det i tilstrekkelig grad legges til rette for langsiktighet i den norske humanitære bistanden.

Når det gjelder koordinering, viser undersøkelsen at det er utfordringer i det internasjonale humanitære systemet, noe som kan gjøre det vanskeligere å dekke de humanitære behovene. Norge er en sterk støttespiller til FNs koordinerende rolle gjennom betydelige bidrag til blant annet FNs

186) Jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 for 2002–2003 og 2003–2004.

nødhjelpsfond (CERF) og sektortilnærmingen. Samtidig viser undersøkelsen at manglende kapasitet begrenser utenriksstasjonenes og Utenriksdepartementets bidrag til og oppfølging av FN-systemets koordinering i de landene som mottar humanitær bistand, og koordinering med andre giverland. Det kan på bakgrunn av funnene i undersøkelsen stilles spørsmål om utenriksforvaltningen i tilstrekkelig grad prioriterer FN-organisasjonenes virksomhet når det gjelder koordinering og det humanitære arbeidet i de enkelte land.

Et sentralt mål i den humanitære bistanden er å involvere lokale aktører. Undersøkelsen viser at involvering av lokale aktører i humanitære innsatser ofte er mangelfull. Dette innebærer en risiko for at den humanitære innsatsen ikke i tilstrekkelig grad tilpasses de lokale behovene, blir mindre effektiv, og at innsatsen ikke i tilstrekkelig grad legger til rette for langsiktighet og overgang.

Undersøkelsen påviser tilfeller der de ovennevnte svakhetene har konsekvenser for sluttresultatet i konkrete humanitære innsatser. Det er grunn til å spørre om svakheter i måloppnåelsen når det gjelder målet om en rask, effektiv og kvalitativt god humanitær bistand, fullt ut ivaretar Stortingets forutsetninger på dette området.¹⁸⁷

I hvilken grad bidrar Utenriksdepartementets forvaltning til en effektiv humanitær bistand?

I St.prp. nr. 1 (2006–2007) understrekes det at den grunnleggende risikoen ved humanitær bistand gjør at departementet må sikre et mest mulig robust system i forvaltningen. Departementet forvalter både politikk- og tiltakssiden av den humanitære bistanden, og den norske humanitære innsatsen fordeler seg på et stort antall land, mottakere og satsningsområder. Det framkommer i undersøkelsen at Norge blir vurdert som en god humanitær giver sammenlignet med andre land. Undersøkelsen viser videre at Norge nasjonalt og internasjonalt får anerkjennelse for å stå fast på de humanitære prinsippene, for vektleggingen av ulike satsningsområder og bidragene til FN-reformen for å effektivisere det humanitære systemet.

Undersøkelsen viser imidlertid at omfanget av og den valgte innretningen på den norske humanitære bistanden, med tilskudd til et stort antall enkeltprosjekter, land og mottakere, er krevende for Utenriksdepartementets forvaltning. Utenriks-

departementets kvalitetssikring ved tildeling og oppfølging av humanitære tilskudd er en sentral del av departementets forvaltning på området. Søknadene er en viktig del av departementets beslutningsgrunnlag ved tildeling. Undersøkelsen viser svakheter ved søknadene. Dette omfatter blant annet for ambisiøse målsettinger sett i forhold til rammene for prosjektene, manglende beskrivelse av hvilke aktiviteter som skal bidra til at målene nås, og manglende beskrivelse av risikofaktorer. Det framkommer videre at departementet har begrenset kapasitet til å vurdere søknadene om tilskudd. På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål om utenriksforvaltningen samlet sett behandler og kvalitetssikrer søknadene ved tildeling midler slik at det legges til rette for god måloppnåelse innenfor norsk humanitær bistand.

Departementets oppfølging av de humanitære prosjektene og organisasjonene er sentralt for å sikre kvalitet og vurdere måloppnåelse og resultater. Undersøkelsen viser at både departementet og utenriksstasjonene i liten grad følger opp de humanitære prosjektene, og har begrenset kapasitet til å følge opp de humanitære aktørene i de enkelte land. Undersøkelsen viser videre at slutt-rapportene fra prosjektene i svært liten grad omhandler manglende måloppnåelse og virkninger av prosjektene. Rapportene legger derfor i liten grad til rette for læring for departementet og organisasjonene. Det framkommer også at det i liten grad gjennomføres evalueringer. Undersøkelsen viser at departementet finner det vanskelig å systematisere informasjonen om måloppnåelse og resultater i den humanitære bistanden på et hensiktsmessig nivå.

Mangelfull kunnskap om resultater og virkninger av den humanitære bistanden kan medføre en risiko for at bistanden ikke blir tilstrekkelig målrettet. Dette kan svekke departementets mulighet til å innrette den humanitære bistanden på en hensiktsmessig måte. Videre kan mangelfull informasjon og oppfølging, og den grunnleggende risikoen ved humanitær bistand, medføre en generell risiko for misligheter i de humanitære innsatsene, og for at misligheter ikke blir avdekket. Det kan på bakgrunn av dette stilles spørsmål om Utenriksdepartementet har tilstrekkelig informasjon til å målrette og innrette den humanitære bistanden.

På bakgrunn av funnene i undersøkelsen kan det på dette punktet stilles spørsmål om Utenriksdepartementet i tilstrekkelig grad følger opp effektiviteten, måloppnåelsen og resultatene i den

¹⁸⁷) Jf. St.prp. nr. 1 (2001–2007), jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 (2001–2007).

humanitære bistanden, som forutsatt i bevilgningsreglementet og reglement for økonomistyring i staten.

Innretning av en robust forvaltning av humanitær bistand

Omfanget av den humanitære bistanden og kompleksiteten stiller store krav til departementets saksbehandling og organiseringen av denne.

Undersøkelsen viser samlet sett at utenriksstasjonene i relativt liten grad involveres i kvalitetssikringen av humanitær bistand ved tildeling av midler og oppfølging. Det kan på bakgrunn av dette stilles spørsmål om utenriksstasjonenes komparative fortrinn ved å være til stede i landene de humanitære aktivitetene gjennomføres i, blir tilstrekkelig utnyttet.

Samlet sett viser undersøkelsen at omfanget og innretningen av den humanitære bistanden, med ettårige tilskudd til et stort antall mottakere og prosjekter, og departementets begrensede kapasitet og ressurser til forvaltning, medfører utfordringer for departementets styring av området. Bevilgningene til humanitær bistand har økt fra om lag 1,3 mrd. kroner i 2003 til nær 2,6 mrd. i 2008. Det er et politisk mål at bistandsbudsjettene skal øke i årene framover. Utfordringene som Utenriksdepartementet har når det gjelder å sørge for en rask, effektiv og kvalitativ god bistand, vil derfor forsterkes. På bakgrunn av dette kan det stilles spørsmål om departementet har sikret et mest mulig robust system for å ivareta Stortingets vedtak og forutsetninger på området, jf. St.prp. nr. 1 (2006–2007).

Forkortelser

ACT	Action of Churches Together	NORWAC	The Norwegian Aid Committee
AHLC	Den internasjonale giverlands- komiteen for palestinerne (Ad Hoc Liaison Committee)	OCHA	FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)
ALNAP	Active Learning Network for Accountability and Performance	ODA	Offentlig godkjent bistand (Official Development Assistance)
CERF	FNs sentrale nødhjelpsfond (Central Emergency Relief Fund)	OECD-DAC	Utviklingskomiteen til Organisa- sjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (Organisation for Economic Cooperation and Development – Development Assistance Committee)
CHF	Common Humanitarian Fund		
DFID	Department for International Development		
ECHO	European Commission Humanitarian Aid	RC	FNs stedlige koordinator (Resident coordinator)
GHD	Godt humanitært giverskap (Good Humanitarian Donorship)	Sida	Styrelsen för internationellt utvecklingsamarbete
HC	FNs humanitære koordinator på landnivå (Humanitarian coordinator)	UNDP	FNs utviklingsprogram (United Nations Development Programme)
IASC	Inter Agency Standing Committee	UNHCR	FNs Høykommissær for flykt- ninger (United Nations High Commissioner for Refugees)
ICRC	Den internasjonale Røde Kors- komiteen (The International Committee of the Red Cross)	UNICEF	FNs barnefond (United Nations Children's fund)
IFRC	Det internasjonale forbundet av Røde Kors og Røde Halvmåne- foreninger (The International Fed- eration of the Red Cross and Red Crescent Societies)	UNRWA	FNs organisasjon for palestinske flyktninger (the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East)
IMF	Det internasjonale valutafondet (International Monetary Fund)	USAID	United States Agency for International Development
MDTF	Multi Donor Trust Fund	WFP	Verdens matvareprogram (World Food Programme)
Norad	Direktoratet for utviklings- samarbeid		
NOREPS	Det norske humanitære bered- skapssystemet (Norwegian Emergency Preparedness System)		

Litteraturliste

Referanselisten gjengir de mest sentrale dokumenter som er benyttet i undersøkelsen.

Stortingsproposisjoner

- St.prp. nr. 1 for Utenriksdepartementet i perioden 2001–2007, jf. Budsjett-innst. S. nr. 3 i perioden 2001–2007
- St.prp. nr. 3 (2005–2006) *Om bistand i forbindelse med naturkatastrofer*, jf. Innst. S. nr. 5 (2005–2006)
- St.prp. nr. 81 (2005–2006) *Om endringer under enkelte kapitler på statsbudsjettet for 2006 under Utenriksdepartementet, Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet som følge av situasjonen i Midtøsten*, jf. Innst. S. nr. 12 (2006–2007)

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005)
- St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*, jf. Innst. S. nr. 173 (2007–2008)

Dokumenter fra Riksrevisjonen til Stortinget

- Dokument nr. 1 (2004–2005), jf. Innst. S. nr. 145 (2004–2005)
- Dokument nr. 1 (2005–2006), jf. Innst. S. nr. 114 (2005–2006)
- Dokument nr. 1 (2006–2007), jf. Innst. S. nr. 155 (2006–2007)
- Dokument nr. 1 (2007–2008), jf. Innst. S. nr. 172 (2007–2008)

Regelverk, retningslinjer, internasjonale standarder og prinsipper

- Bestemmelser for økonomistyring i staten
- Bevilgningsreglement av 26. mai 2005
- Code of conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief
- Prinsippene for godt humanitært giverskap (*Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*)
- Reglement for økonomistyring i staten
- Utenriksdepartementets retningslinjer for håndtering av tilskudd under kapittel 163 og kapittelpost 164.70

Andre publikasjoner og dokumenter

- ALNAP (2006): *Evaluating Humanitarian Action Using the OECD-DAC Criteria. An ALNAP Guide for Humanitarian Agencies*
- Chr. Michelsen Institute, R 2006:18: *Review of Norwegian Earthquake Assistance to Pakistan 2005 and 2006*
- Development Assistance Research Associates – DARA (2007): *The Humanitarian Response Index 2007. Measuring Commitment to Best Practice*
- Development Initiatives (2008): *Global Humanitarian Assistance*
- EU (2007): *The European Consensus on Humanitarian Aid*
- FN/OCHA (2008): *Consolidated Appeal Process, Humanitarian Appeal*
- Kolltveit, Bjørn Johs. og Torger Reve (2002): *Prosjekt – organisering, ledelse og gjennomføring*. 2. utgave. Universitetsforlaget
- Norad, Synthesis Report 1/2007: *Humanitarian Response to Natural Disasters: A synthesis of Evaluation Findings*
- Norad, Evaluation Report 3/2007: *Evaluation of the effects of fusing M-621 Military Cargo Trucks in Humanitarian Transport Operations*
- Norad, Report 1/2007 Review: *Partnership for a Just World. Organisational Performance Review Norwegian Church Aid (NCA)*
- Norad, Report 2/2007 Review: *Durable Management for Durable Solutions. Organisational Performance Review Norwegian Refugee Council (NRC)*
- Norad, Report 4/2007 Review: *Organisational Performance Review of Norwegian People's Aid: Synthesis Report*
- Norad, Evaluation Report 1/2008: *Evaluation of the Norwegian Emergency Preparedness System (NOREPS)*
- Norad, collected reviews 19/2007: *Central Emergency Response Fund: Interim Review, Final Report*. Sheila Dohoo Faure, Max Glaser og Alice Green
- OCHA (2007): *Evaluation of Common/Pooled Humanitarian Funds in DRC and Sudan*, Barnaby Willitts-King, Tasneem Mowjee (Development Initiatives) og Jane Barham

- OCHA (2007): *Cluster Approach Evaluation - Final Draft*, Dr. Abby Stoddard, Adele Harmer, Katherine Haver, Dr. Dirk Salomon og Victoria Wheeler
- Overseas Development Institute (2003), Humanitarian Policy Group: Briefing paper number 13, *According to Need? Needs Assessments and Decision-Making in the Humanitarian Sector*, James Darcy og Charles-Antoine Hofmann
- OECD (1999): *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies*.
- OECD (2005): *DAC Peer Review, Norway*
- UK National Audit Office, Session 2002–2003: *Department for International Development. Responding to Humanitarian Emergencies*. Report by the Comptroller and Auditor General
- United Nations, Resolution adopted by the General Assembly (2006): *61/134. Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*
- United Nations, Resolution adopted by the General Assembly (1991): *46/182. Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*
- Utenriksdepartementet: *Fred- og forsoning, humanitær innsats og menneskerettigheter. Prioriteringer og forslag til fordeling (2006, 2007 og 2008)*
- Utenriksdepartementet: *Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmåls virksomhetsplan (2006, 2007 og 2008)*
- Utenriksdepartementet: Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området: *Strategiplan for Det palestinske området (2008–2010)*
- Utenriksdepartementet, Den norske ambassaden i Uganda: *Strategisk plan for bistandsarbeidet og virksomhetsplaner*
- Utenriksdepartementet, 31. mai 2007: *Framdriftsrapport for Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet*
- Utenriksdepartementet (2007): *Handlingsplan for kvinners rettigheter og likestilling i utviklingssamarbeidet (2007–2009)*
- Utenriksdepartementet (2006): *Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet*
- Utenriksdepartementet, *Fred- og forsoning, humanitær innsats og MR. Halvårsrapport 2007 og forslag til omdisponeringer*
- Utenriksdepartementet: www.regjeringen.no, *Norge og Minekonvensjonen*
- Utenriksdepartementet: www.regjeringen.no,

The Norwegian Government's initiative for a ban on cluster munitions – Questions and answers

- Utenriksdepartementet: www.regjeringen.no, *Humanitære kriser: bakgrunn*
- Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet (2006): *Nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet*

Internettkilder

- www.regjeringen.no
- <http://www.ochaonline.un.org/>
- www.tsunami-evaluation.org
- <http://ec.europa.eu/echo>

Vedlegg 1: Gjennomførte intervjuer

Utenriksdepartementet i Oslo

1. Oppstartsmøte med Utenriksdepartementet
2. Avsluttende intervju med Seksjon for humanitære spørsmål og Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål
3. Separat intervju med Seksjon for humanitære spørsmål om den humanitære bistanden til Afghanistan
4. Separat intervju med Seksjon for humanitære spørsmål om den humanitære bistanden til Det palestinske området
5. Separat intervju med Seksjon for humanitære spørsmål om den humanitære bistanden til Sudan
6. Separat intervju med Seksjon for humanitære spørsmål om den humanitære bistanden til Pakistan
7. Separat intervju med Seksjon for humanitære spørsmål om den humanitære bistanden til DR Kongo / Uganda
8. Separat intervju med Seksjon for humanitære spørsmål om den humanitære bistanden til Etiopia

Norske frivillige organisasjoner i Oslo

9. CARE Norge
10. Flyktninghjelpen
11. Kirkens Nødhjelp
12. Leger Uten Grenser
13. Norges Røde Kors
14. Norsk Folkehjelp
15. NORWAC
16. Redd Barna

Stockholm

17. Det svenske Utenriksdepartementet
18. Sida

Genève

19. Den norske delegasjonen
20. FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA)
21. FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR)
22. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)
23. Overvåkningscenteret for internt fordrevne (IDMC) / Flyktninghjelpen

New York

24. Den norske FN-delegasjonen
25. FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA)
26. FNs utviklingsprogram (UNDP)
27. FNs barnefond (UNICEF)

Sudan

Khartoum

28. Den norske ambassaden
29. Kirkens Nødhjelps landkontor
30. FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA)
31. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)
32. Flyktninghjelpens landkontor
33. Common Humanitarian Fund, CHF (OCHA og UNDP)
34. Humanitarian Aid Commission (Sudanske myndigheter)

Juba

35. Joint Donor Office
36. Det norske generalkonsulatet
37. Flyktninghjelpen
38. Norsk Folkehjelp
39. Kirkens Nødhjelp
40. Resident Coordinator / Humanitarian Coordinator (UNMIS)
41. FNs barnefond (UNICEF)
42. FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR)
43. Verdens matvareprogram (WFP)
44. South Sudan Relief and Rehabilitation Commission, SSRRC (sør-sudanske myndigheter)

Malakal

45. FNs barnefond (UNICEF)
46. FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR)
47. Verdens matvareprogram (WFP)

Det palestinske området

48. Det norske representasjonskontoret i Det palestinske området
49. FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA)
50. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)

51. FNs organisasjon for palestinske flyktninger (UNRWA)
52. Kirkens Nødhjelp
53. Norsk Folkehjelp
54. Det internasjonale forbundet av Røde Kors og Røde Halvmåne-foreninger (IFRC)
55. Verdensbanken / Det internasjonale valuta-fondet (IMF)

Uganda

Kampala

56. Den norske ambassaden
57. Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)
58. FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA)
59. FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR)
60. FNs barnefond (UNICEF)
61. Verdens matvareprogram (WFP)
62. Leger Uten Grenser (Nederland)
63. CARE

Gulu

64. FNs kontor for koordinering av humanitær innsats (OCHA)
65. FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR)
66. CARE
67. Flyktningshjelpen
68. Verdens matvareprogram (WFP)

Vedlegg 2: Besøkte prosjekter

Sudan

1. Prosjektnummer 1073173: Mineryddingsprogram, Sør-Sudan (Norsk Folkehjelp)
2. Prosjektnummer 1073043: ICLA, Khartoum (Flyktninghjelpen)
3. Prosjektnummer 1073043: ICLA, Juba (Flyktninghjelpen)
4. Prosjektnummer 1073072: Assistance and protection to IDP children (Save the Children UK)
5. Prosjektnummer 1073178: Juba Teaching Hospital (ICRC)
6. Prosjektnummer 1073178: Ortopedisk senter, Juba (ICRC)
7. Prosjektnummer 1073012: NFIs, Arapi/Magwi (Kirkens Nødhjelp)
8. Arapi Teaching Training – prosjektet har ikke fått støtte over kapittel 163 (Kirkens Nødhjelp)
9. Sykehus, Isoke – prosjektet har ikke fått støtte over kapittel 163 (Kirkens Nødhjelp)
22. Prosjektnummer 1073140/1073139: Drift av flyktningleir (UNRWA)

Uganda

10. Prosjektnummer 1073098: Camp Management (Flyktninghjelpen)
11. Prosjektnummer 1073099: Food Security (Flyktninghjelpen)
12. Prosjektnummer 1073097: Food Distribution (Flyktninghjelpen)
13. Prosjektnummer 1073282: Youth Education Pack (Flyktninghjelpen)
14. Prosjektnummer 1073393: Vocational Training (Christian Relief Network)
15. Prosjektnummer 1073014: Helsesenter i leiren Madi Opei (Leger Uten Grenser)

Det palestinske området

16. Prosjektnummer 1073555: Augusta Victoria Hospital, Øst-Jerusalem (Kirkens Nødhjelp)
17. Prosjektnummer 1073406: Makassed Hospital, Øst-Jerusalem (NORWAC)
18. Prosjektnummer 1073406: Akuttklinikk, Abu Dis (NORWAC)
19. Prosjektnummer 1073388: Ledsagerprogram, Det palestinske området (Kirkens Nødhjelp)
20. Prosjektnummer 1073135: Nødhjelp til jordbrukssektoren i Gaza og på Vestbredden (Norsk Folkehjelp)
21. Prosjektnummer 1073140: Job Creation Programme (UNRWA)




2 285 18 4 588 3 6 554 735 394 216 2 577 634 492



241 491

Trykk: Lobo Media AS 2008



Riksrevisjonen
Pilestredet 42
Postboks 8130 Dep
0032 Oslo

sentralbord 22 24 10 00
telefaks 22 24 10 01
riksrevisjonen@riksrevisjonen.no

www.riksrevisjonen.no

23 257

-3 918

240

1 255 712

474 320

120

3 924

22 781 329

781 5

