



NORADRAPPORT

Helhetlig innsats i krise og konflikt. Hva mer kan Norge gjøre?

Rapport fra prosjekt Bistand 2030

Av *Ottar Mæstad (CMI), Nikolai Hegertun (Norad), Hans Inge Corneliussen (Norad)*

Norad



Helhetlig innsats i krise og konflikt. Hva mer kan Norge gjøre?

Rapport fra prosjekt Bistand 2030

Forfattere og bidragsytere:

Ottar Mæstad (CMI), Nikolai Hegertun (Norad), Hans Inge Corneliussen (Norad)

ISBN: **978-82-8369-175-7** Utgitt:

Mai 2023

Forside foto: Gunnar Zachrisen

norad.no

Innhold

Bakgrunn	4
Hva betyr helhetlig innsats i praksis?.....	4
Hva må til for å lykkes?	6
Hva har andre land gjort?	9
Sverige.....	9
Sveits	9
Danmark.....	10
Hva kan være aktuelle tiltak i Norge?	10
Styrke arbeidet med felles mål	11
Heve kompetansen	11
Bedre styringen.....	12
Mer fleksibel finansiering av langsiktig bistand.....	14
Styrke kapasitet hos nasjonale/lokale humanitære aktører (og evt. tilstedeværelse av langsiktige aktører)	15
Styrke koordinerings- og samarbeidsplattformer.....	16
Oppsummering	16

Bakgrunn

Helhetlig innsats i krise og konflikt er ett av temaene som blir belyst i Norads prosjekt **Bistand mot 2030**.

Behovet for en mer helhetlig innsats har vært diskutert i lang tid. Oppmerksomheten om problemstillingen økte i forbindelse med det humanitære toppmøtet *Grand Bargain* i 2016. OECD's anbefalinger om helhetlig innsats fra 2019 var en viktig milepæl (*DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus*).

Norge har sluttet seg til OECD-DAC sine anbefalinger og nedfelt målet om helhetlig innsats i blant annet *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater* fra 2017 og *Strategi for norsk humanitær politikk* fra 2018. Midtveisgjennomgangen av den humanitære strategien pekte imidlertid på at Norge strever med «å legge til rette for «nexus»-tilnærminger som reduserer de humanitære behovene». Det er derfor behov for nye tiltak som kan bedre samspillet mellom humanitær innsats, langsiktig utviklingsarbeid og fredsarbeid.

Fra Prosjekt 2030 foreligger det så langt ett notat som beskriver problemkomplekset og hvordan det har blitt forstått over tid og ett notat som beskriver barrierene for mer helhetlig innsats i dag, sett fra norske aktørers perspektiv.¹

Dette notatet skisserer mulige veier videre. Det svarer på følgende spørsmål:

- Hva betyr helhetlig innsats i praksis?
- Hva må til for å lykkes?
- Hva har andre land gjort?
- Hva kan være aktuelle tiltak i Norge?

For at en skal lykkes med en helhetlig innsats, er det avgjørende at Norge samhandler godt med andre giverland, nasjonale myndigheter og andre utviklingsaktører i konteksten. Norge bør derfor arbeide for helhetlig innsats både gjennom det multilaterale systemet og gjennom egne systemer og tiltak. Dette notatet setter søkelys på det siste, utfra tanken om at helhetlig innsats begynner med oss selv.

Hva betyr helhetlig innsats i praksis?

- Med helhetlig innsats mener vi at humanitær innsats, langsiktig utviklingshjelp og fredsarbeid virker effektivt sammen for å **møte menneskers grunnleggende behov både på kort og lang sikt**. Det handler om å møte **umiddelbare behov samtidig** som man adresserer årsakene til kriser og konflikter og bygger **beredskap** og **motstandsdyktighet** mot nye kriser. I økende grad er klimasårbarhet noe som kjennetegner mange land i langvarige humanitære kriser, og klimarelaterte sjokk er en viktig driver av humanitære kriser og økt konflikt. Klimatilpasning må derfor anses som en viktig del av en helhetlig innsats.

For at innsatsene skal virke effektivt sammen må også humanitær innsats utformes med et langsiktig perspektiv. Dessuten må innretningen av og balansen mellom humanitær innsats, langsiktig

¹ Hegertun, N., O. Mæstad og H. M. Nygård (2023), *Making Sense of the Nexus*, Norad Discussion Paper. Hegertun, N. og O. Mæstad (2023), *Helhetlig innsats. Hva er utfordringene?* Norad Discussion Paper.

utviklingshjelp og fredsinnssats bidra til at behov dekkes på en **kostnadseffektiv måte** over tid. For eksempel kan det være kostnadseffektivt å bygge motstandsdyktighet nå for å redusere framtidige behov.

I praksis oppnås helhetlig innsats ved å kombinere **helhetlig programmering** med **koordinering av innsatsen** mellom aktører og på tvers av langsiktig og humanitær innsats og fredsarbeid.

De sentrale elementene i helhetlig programmering er:

Humanitær innsats med et langsiktig perspektiv. Humanitære tiltak må dekke umiddelbare behov samtidig som de legger til rette for forebygging og langsiktig utvikling. For eksempel må utdanning under humanitære kriser innholdsmessig og pedagogisk legges opp slik at den naturlig lar seg bygge videre på i det ordinære utdanningssystemet. Så tidlig som mulig må man gå fra å dekke behov (utelukkende) med eksterne bidrag til at lokalsamfunn selv tar styring med og driver egen utvikling. For eksempel, at man raskest mulig går fra matutdeling til at lokalbefolkningen selv dyrker jorda.

Forebygging. Framtidige udekkede behov minkes og kostnader reduseres ved å forebygge i stedet for å reparere. Motstandsdyktighet styrkes og sårbarhet reduseres. Når det er grunnlag for det, investeres det i langsiktige utviklingstiltak som adresserer årsakene til krise, konflikt, og sårbarhet.

Konfliktsensitivitet. Tiltak gjennomføres slik at risikoen for å bidra til, eller forsterke, konflikter minimeres og sannsynligheten for å bidra til en fredelig utvikling øker.

Fleksibilitet. Både humanitær innsats, langsiktige utviklingsprogrammer og fredsarbeid tar høyde for at nye kriser og konflikter kan oppstå og tilpasses raskt endrede behov og rammebetingelser. Det kan innebære å se for seg mulige tilbakeslag og planlegge hvordan man vil respondere på det.

De sentrale elementene i koordinert innsats er:

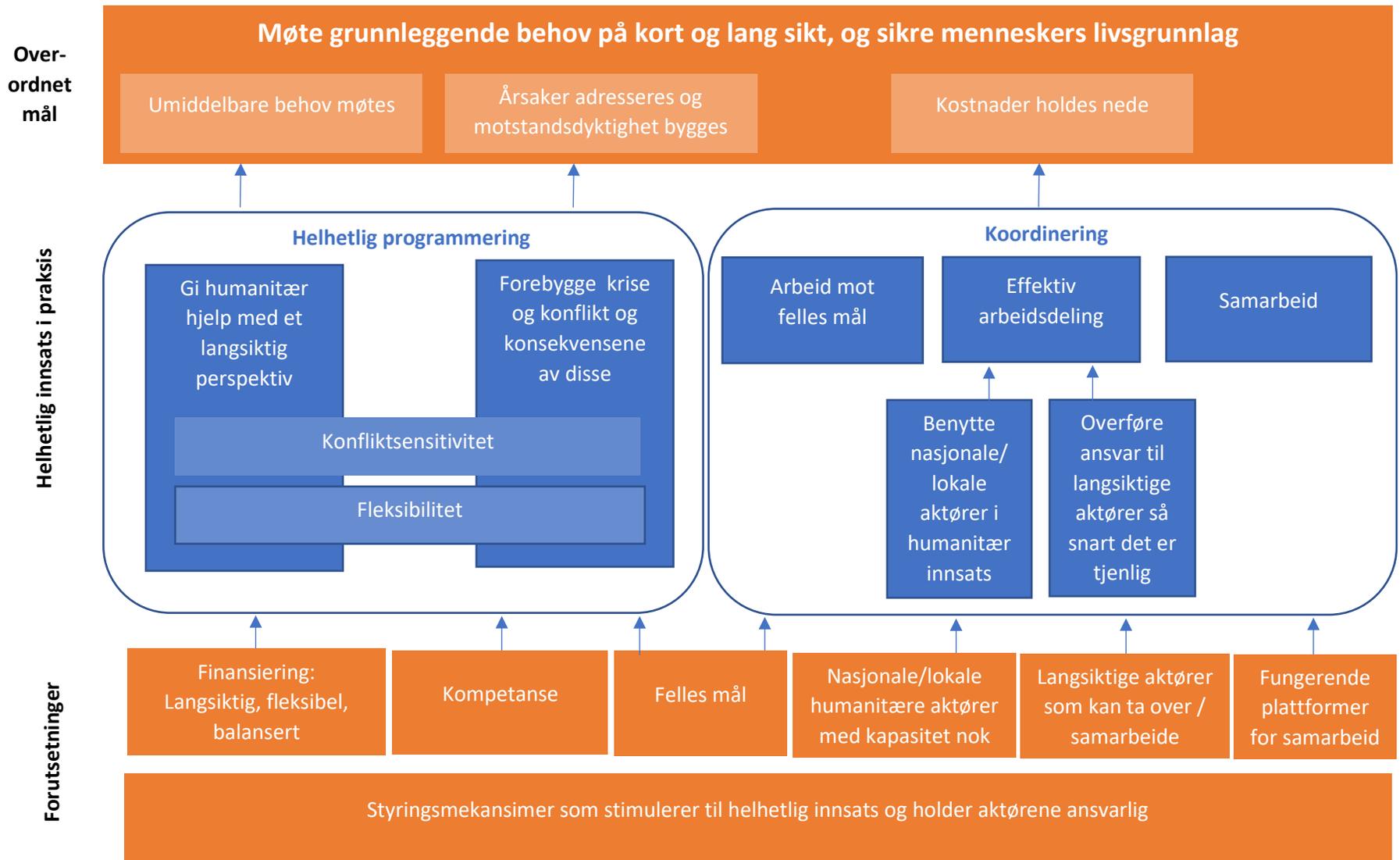
Arbeid mot felles mål. Humanitære aktører, utviklingsaktører og fredsaktører har en felles oppfatning av hvilke mål som skal nås på mellomlang og lang sikt og arbeider for å nå disse. Dette styrker sammenheng mellom tiltakene og mulighetene for å nå målene.

Effektiv arbeidsdeling. Kostnader reduseres og bærekraft fremmes ved at 1) komparative fortrinn avgjør hvem som gjør hva, 2) nasjonale/lokale aktører (myndigheter og/eller sivilsamfunn) benyttes i planlegging og gjennomføring av humanitære operasjoner, så langt det er forenlig med humanitære prinsipper, og 3) prinsipper for langsiktig utviklingsarbeid legges til grunn så snart det er forsvarlig å trappe ned den humanitære innsatsen (permanent eller i påvente av neste krise). I tillegg bør humanitære aktører ha ekspertise på forebygging, mens utviklingsaktører ha forståelse og kompetanse på humanitære situasjoner. Dette fordi man innenfor samme kontekst kan ha lommer av både velstand og sårbarhet, og fordi situasjonen raskt kan endres. Arbeidet ledes fortrinnsvis av nasjonale/lokale aktører, evt. av internasjonale utviklingsaktører. Nasjonale systemer benyttes så langt det er tjenlig, noe som bidrar både til bedre koordinering og bærekraft.

Samarbeid. Aktørene samarbeider om oppgaver som løses best ved å kombinere ressurser og kompetanse. Eksempel: Ved tilbakevendende kriser kan samarbeid mellom humanitære og langsiktige aktører være viktig for å yte riktig innsats til enhver tid.

Hva må til for å lykkes?

Norske myndigheters rolle er å legge forholdene til rette for at aktørene på bakken arbeider helhetlig. Figuren nedenfor oppsummerer kjennetegnene ved helhetlig innsats og peker på vesentlige faktorer og forutsetninger som giverland kan påvirke for å gi aktørene på bakken muligheter og insentiver til å jobbe helhetlig.



Forutsetninger for helhetlig innsats:

Finansiering – langsiktig, fleksibel og balansert. Finansieringen av humanitær innsats må være langsiktig nok til aktørene har reell mulighet til å legge til rette for langsiktig utvikling. Den må være fleksibel nok til at programmer kan tilpasses endrede rammevilkår. Og det må være en hensiktsmessig balanse mellom finansiering til humanitære innsatser, langsiktige tiltak og forebygging, avhengig bl.a. av i hvilken grad det er mulig å bidra til langsiktig utvikling og å møte behov på en mer kostnadseffektiv måte ved å forebygge.

Finansieringsordningene spiller også en viktig rolle gjennom insentivene de gir for aktører på bakken til helhetlig innsats (se mer om *styring* nedenfor).

Kompetanse og analyse. Helhetlig innsats krever kunnskap bl.a. om hvordan humanitær innsats best kan bygge bro til langsiktig utviklingshjelp, hvordan konfliktdynamikken påvirkes av bistandstiltak, og hvordan motstandskraft best kan styrkes. Analyser av sårbarhet og utviklingsmuligheter, maktforhold, interesser og konfliktdrivere må ligge til grunn. Denne kunnskapen må både være tilgjengelig for aktørene som planlegger tiltak og for saksbehandlere som avgjør hvilke tiltak som finansieres.

Felles mål. For at fredsarbeid og humanitære og langsiktige tiltak skal trekke i sammen retning, må ambisjonene for hva man skal oppnå på mellomlang og lang sikt være klart uttrykt og kjent for både langsiktige og humanitære aktører. Målene bør bygge på felles analyser av behov og muligheter.

Nasjonale/lokale humanitære aktører med tilstrekkelig kapasitet. For at nasjonale/lokale humanitære aktører skal kunne gjøre en større del av jobben, må de ha den nødvendige organisatoriske og operasjonelle kapasiteten. I langvarige kriser vil det ofte være en god investering å styrke disse aktørenes kapasitet.

Langsiktige aktører som kan ta over / samarbeide. For at humanitære operasjoner ikke skal trekke mer ut i tid enn nødvendig, må andre aktører kunne overta. Der det ikke finnes nasjonale/lokale aktører som kan stille opp, må internasjonale utviklingsaktører bidra. I situasjoner med tilbakevendende humanitære kriser, må de humanitære og langsiktige aktørene samarbeide over tid for å tilpasse tiltakene til skiftende rammebetingelser.

Fungerende plattformer for koordinering og samarbeid. For at humanitære aktører, utviklingsaktører og fredsaktører skal koordinere innsatsen og samarbeide der det er tjenlig, må koordineringsplattformer være mer enn utveksling av informasjon og faktisk bidra til at komparative fortrinn utnyttes.

Styring. Selv om mange aktører viser vilje til helhetlig programmering og koordinering på bakken, viser erfaring at det ikke er nok. Sterke krefter, ikke minst dagens forvaltnings- og finansieringssystemer, trekker mot kortsiktighet, silotenkning, og for lite koordinering og samarbeid. Tydelige styringssignaler er nødvendig for å motvirke dette. Aktørene må holdes til ansvar for at de programmerer helhetlig og koordinerer innsatsen godt seg imellom.

Hva har andre land gjort?

Flere land arbeider for tiden med å styrke arbeidet med helhetlig innsats. Vi har konsultert tre av dem.

Sverige

I Sverige kanaliseres både den humanitære og den langsiktige bistanden gjennom Sida. Fredsarbeid forvaltes av utenriksdepartementet. Sida er organisert etter geografi, men den humanitære bistanden er organisert i en egen enhet.

Etter kritiske evalueringer av Sveriges arbeid med helhetlig innsats er det nylig tatt flere grep for å styrke dette arbeidet:

- Tydeliggjøring av policy-ansvaret for helhetlig innsats
 - o Ansvaret for arbeidet med helhetlig innsats er plassert i en policy-enhet under direktøren i Sida. En ansatt arbeider fulltid med å koordinere dette arbeidet.
- Samarbeid om analyse- og planarbeidet:
 - o I alle land der helhetlig innsats er viktig, samarbeider eksperter på langsiktig bistand med humanitære eksperter om analyser og planer både for det humanitære og det langsiktige arbeidet. Arbeidet ledes fra ambassadene.
 - o En strukturert tilnærming til konfliktanalyse inngår i planarbeidet gjennom bruk av et verktøy for å kartlegge konflikter og konfliktodynamikk. Ambassadene samarbeider med fredsseksjonen i utenriksdepartementet om dette.
- Styrking av kompetansen for helhetlig innsats.
 - o Rundt 20 nexus/resilience-rådgivere er ansatt ved ambassadene. Disse har vært sentrale i å styrke arbeidet med helhetlig innsats. Kvaliteten på analysearbeidet er langt bedre der man har slike.
 - o Etablering av et nexus-team ved hovedkontoret i Stockholm. Hver rådgiver i teamet har ansvar for å bygge bro mellom den humanitære og den langsiktige innsatsen i rundt fire land.
- Mer fleksibilitet i avtaler om langsiktig utviklingsarbeid.
 - o Sida opererer med krisetilpasningsmidler (såkalte «crisis modifiers»), dvs. egne budsjettlinjer i langsiktige avtaler som utløses når kriser oppstår.
- Tiltak for økt bevissthet om hva helhetlig innsats betyr i praksis.
 - o Det er utarbeidet retningslinjer som konkretiserer innholdet i OECD-DAC sine *Humanitarian-Development-Peace* nexus-anbefalinger.

Sveits

SDC (Swiss Agency for Development and Cooperation) er organisert som en enhet i det sveitsiske utenriksdepartement med ansvar for humanitær innsats og det meste av det langsiktige utviklingsarbeidet. Fredsbygging forvaltes av utenriksdepartementet.

Internt i SDC har humanitært og langsiktig utviklingsarbeid vært organisert i egne avdelinger. I en tidligere reformprosess forsøkte man å styrke helhetlig innsats gjennom å jobbe sammen om forvaltningen av spesifikke budsjettlinjer. Det ga ikke de ønskede resultatene.

SDC besluttet derfor nylig å endre organisasjonsstrukturen fra temabasert til geografisk organisering. Et av de viktigste målene med dette var å bedre samspillet mellom langsiktig og humanitært arbeid.

Deres viktigste tiltak for mer helhetlig innsats handler imidlertid om å ta i bruk bredere kompetanse i vurderingen av avtaler. Alle avtaler diskuteres i fora med eksperter både på humanitær og langsiktig bistand til stede, selv om avtalene er av ren humanitær eller langsiktig karakter. Geografisk organisering sikrer at kontekstkunnskap også tilflyter disse diskusjonene.

Danmark

Dansk bistand forvaltes av utenriksdepartementet. Den langsiktige bistanden er organisert etter tema, og det er en egen seksjon for humanitær bistand.

Danmark har lagt til rette for mer helhetlig innsats ved å inngå fleksible avtaler med sivilsamfunnsorganisasjoner som dekker både humanitær og langsiktig bistand. Organisasjonene bestemmer selv hvilken miks av humanitære og langsiktige midler de søker om (med mulighet til å søke om utelukkende det ene eller det andre). Når en avtale er inngått, forplikter organisasjonene seg til ikke å bruke mindre enn den budsjetterte andelen på humanitær innsats, men det er anledning til å bruke mer, altså å overføre langsiktige midler til humanitær innsats.

Organisasjonene har også stor fleksibilitet til å tilpasse programmer underveis i avtaleperioden, inkludert å flytte midler mellom land. På toppen av dette kan inntil en tredjedel av avtalebeløpene være uallokerte, fleksible midler som gjør det mulig å respondere på nye kriser eller endrede behov hos mottakerne.²

Det kan synes som ingen av disse landene har satt i verk tiltak på bred front for å adresse alle forutsetningene som er sentrale for å lykkes med helhetlig innsats. Tilnærmingen har tilsynelatende vært noe selektiv. Mens enkelte land har fokus på langsiktig og fleksibel finansiering (Norge, Danmark), legger andre mer vekt på kompetanse (Sverige, Sveits), felles mål (Sverige) eller styring (Sveits). Dessuten har ingen av landene integrert fredsarbeid på en tydelig måte med de andre områdene for helhetlig innsats.

Kanskje ligger nøkkelen i å tenke **mer helhetlig på hva som skal til for å sikre helhetlig innsats?**

Hva kan være aktuelle tiltak i Norge?

Nedenfor drøfter vi mulig tiltak på alle områdene som er avgjørende for å lykkes med helhetlig innsats. I tillegg til ovenstående, trekker vi her på vårt tidligere notat om hvor skoen trykker for mer helhetlig innsats sett fra norsk aktørers side.

Vi tror at for Norges del er mest å hente på tiltak innen følgende områder:

- Felles mål
- Kompetanse
- Styring

Disse forutsetningene har det til felles at de henger nøye sammen med **organisering**. Den klare oppfatningen i andre land vi har snakket med, er at organisering er av stor betydning for om man lykkes

² [Information Note. Strategic Partnerships with Danish Civil Society Organisations](#), Ministry of Foreign Affairs Denmark, Danida (2021).

med helhetlig innsats. Norge har i utgangspunktet en mer fragmentert bistandsadministrasjon enn disse landene, noe som tilsier at vi bør ha ekstra oppmerksomhet på de organisatoriske utfordringene.

Styrke arbeidet med felles mål

Våre informanter i norske organisasjoner peker på at det skjer **lite overordnet tenkning om hva man vil oppnå i ulike kontekster**. Det fører til at tiltakene spriker i mange retninger. I den humanitære innsatsen finnes et godt apparat for å kartlegge umiddelbare behov, men det skorter mer på analysen av hva man kan og vil oppnå på lengre sikt med den humanitære innsatsen. Organisasjonene etterlyser også en analyse av hvordan man svarer på langsiktige utviklingsutfordringer i kriser hvor staten ikke har evne til å gjøre det selv. Norge har landstrategier for alle partnerland, men disse er oftest lite konkrete på hva som skal oppnås og hvordan det skal bygges bro mellom humanitær og langsiktig innsats og fredsarbeid i ulike land.

Et mulig tiltak er å gi **landteam** ansvar for å **klargjøre felles mål**. Flere slike team ble etablert som en oppfølging av *Rammeverket for norsk innsats i sårbare stater*.³ Landteamene kunne fått ansvar for å klargjøre hva man, fra norsk side, ønsker å oppnå med innsatsen i ulike land og å utarbeide målsettinger for Norges innsats både innen humanitært arbeid, langsiktig utviklingsarbeid og fredsarbeid. Det vesentlige er at arbeidet med disse områdene ses i sammenheng, og at kompetanse på hvert av områdene er involvert i alle deler av arbeidet.

Ambassadene må naturligvis spille en nøkkelrolle i dette. Målsettinger for norsk innsats bør bygge på myndighetenes egne planer der de finnes, samt internasjonale prosesser for å etablere «joint outcomes». Målene kan være mer konkrete og avgrensede og tydeliggjøre Norges bidrag, geografisk fokus og hvordan norske bidrag utfyller andres. Det er viktig at målsettingene uttrykkes presist nok til at de gir grunnlag for operasjonelle beslutninger.

Til grunn for arbeidet med felles målsettinger bør ligge regelmessige analyser av behov og kontekstuelle forhold. Løpende oppdaterte konfliktanalyser bør være del av analysearbeidet. Der det finnes analyser i regi av FN, Verdensbanken eller andre aktører, er det naturlig å trekke på disse.

Sida kombinerer årlige analyser og målformuleringer på det humanitære feltet med noe sjeldnere oppdatering av analyser og mål for det langsiktige utviklingsarbeidet. Det er ikke gitt at Norge bør kopiere denne modellen. Det sentrale er at det foregår et systematisk arbeid for å stake ut retningen for arbeidet med helhetlig innsats i de aktuelle landene.

Heve kompetansen

Norske myndigheter har behov for kompetanse på helhetlig innsats både i arbeidet med å definere felles mål og i tilskudsforvaltningen/styringen. Aktuelle tiltak kan være:

Rådgivere for helhetlig innsats på ambassadene. Disse vil være nøkkelpersonell i analysearbeidet og skal sikre at målene for humanitær innsats, langsiktig utviklingsarbeid og fredsarbeid henger sammen. Ifølge

³ Vi har ikke undersøkt hvor mange landteam som er i funksjon og hvordan de opererer, men vårt inntrykk er at de stort sett fungerer som fora for informasjonsutveksling og at det varierer i hvilken grad de inkluderer aktører utenfor Utenriksdepartementet.

Sida har slike rådgivere vært avgjørende for kvaliteten på deres analyse- og planarbeid. I *Rammeverket for norsk innsats i sårbare stater* foreslås det å utnevne konfliktrådgivere ved ambassadene. Så vidt vi kjenner til, ble ikke dette gjennomført. Det kan være verdt å se på dette forslaget igjen i lys av behovet for kompetanse ikke bare innen fredsarbeid, men på alle områdene for helhetlig innsats. Å jobbe helhetlig handler til syvende og sist om hva man gjør på landnivå, og dette nivået må derfor styrkes i takt med forvaltningsmessige grep hjemme.

Opplæring i helhetlig innsats. De grunnleggende prinsippene for helhetlig innsats bør ideelt sett sitte i ryggmargen hos alle som forvalter tilskudd til land i krise og konflikt, både i Utenriksdepartementet og i Norad. Utenriksdepartementet har nylig begynt å gi todagers opplæring i helhetlig innsats til nytt ambassadepersonell. Slik opplæring kan tilbys flere.

Rådgivere for helhetlig innsats i Utenriksdepartementet og Norad. Det er begrenset hva man kan tilegne seg på korte kurs. I praksis kan saksbehandlere derfor ha stor nytte av å rådføre seg med noen med spesialistkompetanse på helhetlig innsats. Det kan løses ved å utpeke dedikerte rådgivere til dette, som kan/skal konsulteres ved tilskuddsforvaltning knyttet til land med store humanitære behov og langvarige kriser, eller forankres i fagavdelingene. Disse vil være nøkkelpersoner for å sikre kompetanse på helhetlig innsats i tilskuddsforvaltningen hjemme, slik at intensjonen om helhetlig innsats blir fulgt opp i avtaler.

Sida har utpekt noen slike rådgivere og gitt hver av dem ansvar for en håndfull land. På den måten blir helhetlig innsats et hovedfokus for en liten gruppe rådgivere, som også kan bidra med landkompetanse og erfaringsutveksling på tvers av land.

En alternativ modell er å legge et slikt ansvar til dedikerte landkontakter (slik det finnes i Norad). En mulig ulempe med denne modellen er at helhetlig innsats blir en liten del av arbeidet til den enkelte rådgiver, noe som vil gjøre det mer utfordrende å bygge kompetansen og holde et tydelig fokus på helhetlig innsats.

Mer systematisk innhenting og deling av innsikter fra konflikthanalyser. Forståelse for konflikt dynamikk er sentralt for helhetlig tilnærming, men det kan være ressurskrevende å skaffe god informasjon om dette og å dele informasjonen med andre. Jo bedre og mer presise konflikthanalysene er, jo mer sensitive vil de ofte være. Flere organisasjoner etterlyser at ambassadene tar en mer systematisk rolle på dette området. Ambassadene sitter ofte med god informasjon om politiske forhold og konfliktbildet, eller er godt posisjonert til å skaffe slik informasjon. Selv om det finnes eksempler på at informasjonsdelingen fungerer godt, oppleves dette i dag som for avhengig av hvem som befinner seg på ambassadene til enhver tid. Utenriksdepartementet bør ta ansvar for mer systematikk i dette arbeidet, både for kunnskapsinnhenting og kunnskapsdeling.

Bedre styringen

Selv om flere organisasjoner viser vilje og evne til helhetlig innsats, viser erfaringen at det er mange som har et for snevert fokus. Det er sterke systemkrefter som trekker i andre retninger, og det er derfor avgjørende at givene holder aktørene ansvarlig for helhetlig innsats.

På noen områder er tydelige styringssignaler spesielt viktig:

- Sikre at humanitære tiltak gjennomføres med et langsiktig perspektiv og bidrar til felles mål.
- Sikre at humanitære aktører trapper ned/trekker seg ut så snart det er forsvarlig.

- Sikre at nasjonale/lokale aktører (eventuelt også internasjonale langsiktige aktører) involveres så tidlig som mulig og at gradvis mer ansvar overlates til dem.
- Sikre at aktørene på bakken viser vilje til og positivt bidrar til arbeidsdeling og samarbeid.

Styringssignaler kan formidles gjennom dialog, gjennom krav og føringer eller gjennom økonomiske insentiver. Det kan skje i forbindelse med søknader om tilskudd, rapporter eller evalueringer. Vi går ikke her inn på hva som er mest hensiktsmessig, bortsett fra å understreke at virkemidlene må være kraftige nok til mer enn å oppveie for kreftene som trekker i andre retninger.

For at styringen skal bli effektiv, må aktørene få de **samme signalene fra alle kanter**. Godt samspill mellom Utenriksdepartementet, ambassadene og Norad er da en forutsetning. I dagens organisasjonsmodell er det ikke etablert strukturer for å sikre dette samspillet.

Et tiltak for mer enhetlig styring er å **samle det overordnede ansvaret for helhetlig innsats på ett sted**. Det overordnede ansvaret vil være å se til at alle relevante deler av forvaltningen arbeider systematisk for helhetlig innsats, og at alle trekker i samme retning. Å plassere det overordnede ansvaret på ett sted skal ikke fritta andre enheter for ansvaret for å arbeide helhetlig, men tvert imot sikre at alle følger opp sitt ansvar på enhetlig måte og at det er godt samspill på tvers.

En mulighet er å legge et slikt overordnet ansvar til regionavdelingen i Utenriksdepartementet. Arbeidet med helhetlig innsats krever et tydelig geografisk fokus med ambassadene i en nøkkelrolle, og da peker regionavdelingen seg ut som et naturlig hjem for dette. Å vektlegge den geografiske dimensjonen vil også være i tråd med hva andre land har gjort. En annen mulighet er å legge dette ansvaret til bærekraftsavdelingen, som nå har en koordinerende rolle i arbeidet med helhetlig innsats.

Et annet tiltak for å legge til rette for mer enhetlig styring er å **legge (en større del av) den humanitære bistanden under utviklingsministerens ansvarsområde**. Særlig i langvarige kriser er det gode argumenter for at langsiktig og humanitær bistand ligger under samme ledelse. Regjeringen varslet da også i revidert nasjonalbudsjett at utviklingsministeren tar over ansvaret for nødhjelp og humanitær innsats samt tiltak for flyktninger og internt fordrevne. Dermed er denne brikken falt på plass.

Styringssignaler vil i praksis knyttes til forvaltningen av tilskudd. I dagens organisasjonsmodell er kompetansen på humanitære og langsiktig bistand spredd på ulike enheter og organisasjoner, og det er ikke lagt opp til systematisk informasjonsinnhenting på tvers ved forvaltning av enkeltavtaler. Hvordan sikrer man da enhetlig styring?

Erfaringen fra Sveits om at gode intensjoner om å «snakke mer sammen» ikke ga de ønskede resultatene, er verd å merke seg. De har derfor valgt en modell med **forvaltningsteam med kompetanse på både humanitær og langsiktig bistand** for alle avtaler. Dagens organisering legger ikke til rette for en slik modell i Norge, men kan noe av det samme oppnås på andre måter?

En mulighet er å bruke dedikerte **rådgivere for helhetlig innsats** (se over) som **brobyggere** mellom forvaltningsenheter som arbeider med humanitær og langsiktig bistand, etter mønster fra Sida. Slike rådgivere vil kombinere geografisk kompetanse med kompetanse på helhetlig innsats. Saksbehandlere for avtaler som gjelder områder med langvarig krise og konflikt, vil måtte konsultere disse rådgiverne.

Et alternativ er å gi landkontakter tilsvarende rolle. En ulempe med denne måten å løse brobyggerfunksjonen på er at det kan bli svært mange personer involvert i saksbehandlingen av avtaler som omfatter flere land.

Til forskjell fra Sida, der brobyggere skaper koblinger mellom enheter innad i organisasjonen, vil de i Norge i stor grad måtte operere på tvers av Utenriksdepartementet og Norad. Det vil være mer krevende. Denne utfordringen kan reduseres dersom man følger anbefalingene i områdegjennomgangen om å **delegere en større andel av tilskuddsforvaltningen til Norad**.⁴ Norad forvalter i dag en liten del av den humanitære bistanden, bl.a. gjennom programmet *Education Cannot Wait* som finansieres både av langsiktig og humanitær bistand. Det ville forenklet arbeidet med helhetlig innsats om også andre humanitære innsatser som henger tett sammen med de tilskuddene som Norad forvalter, ble overført til Norad. Et nærliggende eksempel er de strategiske partnerskapsavtalene som Utenriksdepartementet har med sivilsamfunnsorganisasjonene. Ved å legge forvaltningen av disse til Norad, vil man på sikt kunne lage **felles avtaler for humanitær og langsiktig bistand**, slik man har i Danmark.

Mer fleksibel finansiering av langsiktig bistand

Utenriksdepartementet har satt i verk tiltak for å øke fleksibiliteten og langsiktigheten i finansieringen av den humanitære bistanden. Det arbeides også med å øke fleksibiliteten i den langsiktige finansieringen i Norad, men dette er foreløpig ikke satt i system. Aktuelle tiltak er:

- Mulighet for å legge om arbeidet for å **beskytte utviklingsgevinster** når kriser oppstår.
- Mulighet for å **flytte langsiktige midler til humanitære tiltak** ved kriser.
- **Krisetilpasningsmidler**, dvs. egne budsjettlinjer som utløses hvis det oppstår kriser.

Mulighet for å legge om arbeidet for å beskytte oppnådde utviklingsgevinster bør være uproblematisk å legge inn som en standard del av tilskuddsavtaler.

At en organisasjon kan omdisponere deler av de langsiktige midlene til humanitære tiltak, slik Danida åpner for, gir anledning til raskt å kunne handle i en krisesituasjon. Samtidig reiser det noen spørsmål. Et viktig prinsipp for helhetlig innsats er å utnytte komparative fortrinn. Det er ikke opplagt at eventuell humanitær innsats skal ytes av den aktøren som er inne med langsiktige tiltak i et bestemt område. En slik fleksibilitet er mer naturlig for organisasjoner med doble mandater enn for rene langsiktige aktører.

Krisetilpasningsmidler tar denne modellen ett skritt lenger ved at ekstra finansiering kan utløses for å respondere på eventuell krise underveis i prosjektet. Dette gir mulighet til å holde fram med det langsiktige utviklingsarbeidet samtidig som man responderer på ny krise. Krisetilpasningsmidler bygges inn i avtaler ved at det settes av en egen budsjettlinje, typisk 10-20 prosent, som utløses ved forhåndsdefinerte kriterier.

Krisetilpasningsmidler kan bl.a. benyttes til å forebygge konsekvensene av naturskapt kriser eller konflikter som er under oppseiling, skalere opp eksisterende programmer i møte med økte behov eller gi rask humanitær støtte i en krisesituasjon.

Når det gjelder finansiering av humanitær innsats, bidrar de flerårige avtalene i dag til både fleksibilitet og langsiktighet. Dette gir en forutsigbarhet som er viktig for at humanitære aktører skal ha reell mulighet

⁴ Se [Rapporter – områdegjennomgang av utenriktjenesten - regjeringen.no](#).

til å planlegge i et langsiktig perspektiv. Men fleksibilitet og langsiktighet er ingen garanti for helhetlig innsats. Det kan endatil virke mot sin hensikt dersom det bidrar til at humanitære operasjoner trekker mer ut i tid enn nødvendig. Gode styringsmekanismer bør være på plass for å motvirke dette. Det bør gis insentiver til, eller settes krav om, tydelige exit-strategier når målene er oppnådd, slik for eksempel Storbritannia har gjort lenge. Det bør også gis gode begrunnelser for hvorfor man ikke har overført ansvaret til nasjonale/lokale aktører hvis arbeidet strekker ut i tid.

Definere forebygging som et selvstendig utviklingsmål. Å definere forebygging av framtidige humanitære behov som et mål i relevante programmer, gir større muligheter og klarere insentiver for langsiktige aktører til å arbeide med dette. Forebyggende arbeid kan både være arbeid for å redusere konflikter og arbeid som forebygger naturkatastrofer og konsekvensene av disse. Forebygging er nylig tatt inn som en klar målsetting i arbeidet med klimatilpasning og matsikkerhet. I fortsettelsen må dette følges opp med konkrete tiltak. Ikke minst er det viktig å opprettholde fokus på forebygging når de humanitære behovene øker og det er press på finansieringen.

Styrke kapasitet hos nasjonale/lokale humanitære aktører (og evt. tilstedeværelse av langsiktige aktører)

En forutsetning for kunne begrense varigheten av internasjonale humanitære operasjoner, er at nasjonale/lokale aktører i størst mulig grad involveres og på sikt tar over arbeid og beredskap. I tillegg kan det være nødvendig å trekke inn internasjonale aktører som arbeider med langsiktig utvikling. Opptrappingen fra langsiktige utviklingsaktører, for eksempel Verdensbanken, i sårbare kontekster er et viktig bidrag som kan lette overgangen.

Særlig i langvarige og tilbakevendende kriser er det en god investering å styrke kapasiteten til nasjonale/lokale humanitære aktører. Aktuelle tiltak:

- Kreve av humanitære aktører at de i størst mulig grad **benytter nasjonale/lokale humanitære aktører** og lokalbefolkning i behovskartlegging, planlegging og gjennomføring av både humanitære operasjoner og langsiktige tiltak.
- **Sette av midler til å utvikle kapasitet og kompetanse hos nasjonale/lokale humanitære aktører**, enten over humanitære eller langsiktige budsjettposter, eller begge deler.
- **Forvente** av internasjonale aktører at de **investerer i nasjonal/lokal kapasitet**, og at de setter tydelige mål for dette arbeidet.
- **Heve terskelen for akseptabel risiko** for økonomisk mislighold. Kostnader ved økt mislighold må avveies mot besparelser ved redusert bruk av internasjonale aktører til direkte implementering.

I enkelte konfliktområder finnes det få aktører som står klare til å delta i, og på sikt overta etter, humanitære operasjoner, verken nasjonale eller internasjonale. Det kan være sensitivt og politisk krevende hvis myndigheter eller andre ansvarlige aktører er part i konflikten. Dessuten vil både sikkerhetshensyn, kostnadshensyn og muligheten til å oppnå resultater ofte tale for at langsiktige internasjonale aktører heller velger å arbeide andre steder. Disse hensynene må imidlertid veies opp mot mulighetene for små, men viktige forbedringer i livskvalitet for de aller svakest stilte befolkningsgruppene.

Lignende utfordringer kan oppstå i etterkant av akutte kriser i mer stabile land, der staten har lav kapasitet til å overta ansvaret for gjenoppbygging og styrking av motstandskraft etter at den akutte krisen er over og humanitære aktører trekker seg ut.

Givernes oppgave er å sørge for at langsiktige bistandsaktører har de riktige insentivene i beslutninger om tilstedeværelse i krise- og konfliktområder. Tilstrekkelig finansiering og risikovilje fra givernes side er viktige elementer i den forbindelse.

Styrke koordinerings- og samarbeidsplattformer

Det finnes mange koordineringsplattformer, men de fungerer ikke alltid etter hensikten, og det finnes få plattformer for koordinering på tvers av humanitær og langsiktig innsats.

Det er begrenset hva Norge kan gjøre med dette på egen hånd. En ting vi kan gjøre, er å sette tydelige krav til de som mottar norsk støtte om å bidra til reell koordinering, inkludert å fordele oppgaver og samarbeide slik at komparative fortrinn utnyttes. Norske myndigheter kan for eksempel be norskstøttede aktører å **redegjøre for og begrunne hvordan deres innsats inngår i en effektiv arbeidsdeling**.

Et verktøy i dette arbeidet kan være **økt bruk av geolokaliserte data** som kobler behovsanalyser med data for hvor humanitære og langsiktige aktører opererer.

Oppsummering

Tabellen oppsummerer forslag til tiltak for å styrke forutsetningene for helhetlig innsats fra norsk side.

Siktemål	Tiltak	Tiltakets bidrag
Tydeligere felles mål	Landteam med kompetanse på alle deler av helhetlig innsats gis ansvar for å formulere tydelige, operasjonaliserbare mål for den samlede innsatsen (humanitær, langsiktig, fred) i aktuelle land.	Konkrete, samstemte målsettinger som gir en felles retning til innsatsene. Målene skal gi beslutningsstøtte til forvaltningen.
	Styrke analysearbeidet på landnivå.	Sikre et godt grunnlag for arbeidet med å formulere felles mål.
Styrke kompetansen	Rådgivere med ansvar for helhetlig innsats på utvalgte ambassader.	Styrke analysearbeidet og arbeidet med felles mål på landnivå.
	Opplæring i helhetlig innsats i Utenriksdepartementet/ Norad.	Sikre at alle saksbehandlere har grunnleggende forståelse for hva helhetlig innsats innebærer i praksis.
	Rådgivere for helhetlig innsats i Utenriksdepartementet og Norad.	Gi tilgang til ressurspersoner med dyp kompetanse på helhetlig innsats. Skal være en støtte for

		saksbehandlere. Skal bidra til læring på tvers av land.
	Systematisk innhenting og deling av innsikter fra konfliktanalyser.	Styrker aktørenes konfliktforståelse. Koordinert innhenting og deling av denne typen kunnskap er spesielt viktig siden kunnskapen kan være lite tilgjengelig.
Bedre styringen	Samle det overordnede ansvaret for helhetlig innsats på ett sted.	Se til at alle deler av forvaltningen bidrar til helhetlig innsats. Se til at det finnes velfungerende strukturer for samhandling på tvers av forvaltningsenheter.
	Legge ansvaret for humanitær innsats (i langvarige kriser) under utviklingsministeren. <i>(Det er nylig besluttet å gjennomføre dette tiltaket).</i>	Tydeliggjøre det politiske ansvaret for helhetlig innsats. Legge til rette for enhetlig styring som fremmer helhetlig innsats.
	Rådgivere for helhetlig innsats i Utenriksdepartementet/Norad som fungerer som brobyggere mellom forvaltningsenheter for langsiktig og humanitær innsats.	Tiltaket er ment å kompensere for en fragmentert forvaltningsstruktur der ansvaret for langsiktig bistand, humanitær bistand og fredsarbeid er plassert ulike steder. Gir mer systematikk til arbeidet med å « snakke sammen på tvers » og avlaster den enkelte saksbehandler i dette. Forslaget henger sammen med lignende forslag for å styrke kompetansen (se over) men innebærer en utvidet rolle for disse rådgiverne som brobyggere (informasjon/kompetanse) på tvers av forvaltningsenheter.
	Delegere forvaltningen av en større del av den humanitære bistanden til Norad.	Redusere koordineringsutfordringene på tvers ved å samle de delene av den humanitære innsatsen som hører naturlig sammen med Norads portefølje under samme tak. Legge grunnlaget for felles avtaler med sivilsamfunnsorganisasjoner

		om humanitær og langsiktig bistand.
	Lage felles avtaler om humanitær og langsiktig bistand med sivilsamfunnsorganisasjoner.	Gjøre det enklere for forvaltningen å se til at organisasjonene arbeider helhetlig. Øke mulighetene for fleksibilitet i finansieringen.
Finansiering som fremmer helhetlig innsats	Økt fleksibilitet i langsiktig bistand (beskytte utviklingsgevinster, flytte langsiktige midler til humanitær innsats ved kriser, krisetilpasningsmidler).	Møte folks behov på en best mulig måte i omskiftelige kontekster. Lage finansieringsstrukturer som tar høyde for at normalen enkelte steder er at nye humanitære kriser inntreffer mens man arbeider for langsiktig utvikling.
	Sikre finansiering til forebygging.	Styrke motstandskraft. Mer effektiv utnyttelse av ressurser.
Styrke nasjonale/nasjonale aktørers kapasitet	Klarere forventninger / krav om bruk av nasjonale/lokale aktører i humanitære operasjoner.	Gi insentiver til å benytte nasjonale/lokale aktører.
	Økt mulighet til å finansiere kapasitetsbygging av nasjonale/lokale humanitære aktører.	Styrke mulighetene for å benytte nasjonale/lokale aktører.
	Akseptere mer økonomisk risiko.	Styrke mulighetene for å benytte nasjonale/lokale aktører.
Mobilisere langsiktige aktører for å avslutte humanitære operasjoner	Krav om klare, realistiske exit-strategier for humanitære aktører.	Skape insentiver for å avslutte humanitære operasjoner så snart det er forsvarlig.
	Finansiering/insentiver som tiltrekker langsiktige aktører der det trengs.	Sikre at langsiktige aktører kan overta når humanitære aktører trekker seg ut (hvis nasjonale myndigheter ikke kan gjøre dette selv).
Fungerende koordineringsplattformer	Be aktørene redegjøre for hvordan de inngår i en effektiv arbeidsdeling.	Gi insentiver til bistandsorganisasjoner til å holde seg oppdatert om hva andre aktører gjør.

Holde aktørene ansvarlig for å
bidra til effektiv arbeidsdeling.



Norad

norad.no