

Vår ref.: 0801642-30 Arkivkode: _____

Til: Ass. utenriksråd Leikvoll

Dato: 07.08.2009Via: Norads direktør
*Veldig spennende og positiv! JPH 07.08.09*Vår saksbeh.: Anette Haug

Kopi (sendes bare elektronisk):

UD:
Miljø- og utviklingsministerens sekretariat
Avdeling for FN, fred og humanitære spørsmål
Seksjon for humanitære spørsmål
Avdeling for regionale spørsmål og utvikling
Seksjon for etatsstyring, budsjett og forvaltning
Analyseenheten
Asia-seksjonen
Amb. Jakarta
Amb. Bangkok
Amb. Colombo

Norad:
FLID, SAMØK, NUMI, AMOR, INFO

Fra: Evalueringsavdelingen, Norad

ab
ANETTE HAUG

Notat


A Ripple in Development? Evaluering i langtidsperspektiv av den internasjonale responsen fire år etter tsunamien

Selv om den var en katastrofe av enorme proporsjoner, ble tsunamien bare en midlertidig forstyrrelse av utviklingen sammenlignet med forhold som har eksistert gjennom lang tid. Mangel på langsiktig planlegging og overordnet analyse førte riktignok til en svakere gjenoppbyggelse av utviklingen enn den kunne ha vært. Men tidligere antakelser om at en ikke ville lykkes i å knytte godt samband mellom nødhjelp, rehabilitering og utviklingstiltak i tsunami-innsatsen blir avkreftet.

Dette er hovedkonklusjonen i en evaluering av oppfølgingen av den internasjonale responsen etter tsunamien i 2004 i tre berørte land, Indonesia, Sri Lanka og Maldivene. Studien er en oppfølging av den tidligere omfattende evalueringen av tsunami-innsatsen som ble gjennomført i 2005-06. Evalueringen ble ledet av Sida, og Norge har bidratt sammen med flere andre giverland. Studien tar utgangspunkt i at hensikten med bistanden etter tsunamien ikke bare var umiddelbar rehabilitering for å bringe de

berørte samfunnene tilbake til status quo, men å bidra til å gjøre dem sterkere og mer motstandsdyktige mot risiko i framtiden.

Funn

Studien konsentrerte seg om fem sentrale utviklingstema:

Staten og sivilt samfunn

Staten har tatt på seg en ledende rolle i de tre landene, og de internasjonale organisasjonene er kommet i bakgrunnen i rehabiliteringsarbeidet. Tsunamien åpnet opp muligheter for nye former for deltakelse, men det sivile samfunnet er ikke blitt tilsvarende styrket som staten er. Myndighetenes opprinnelige støtte til folkelig mobilisering har visnet hen. I Aceh har forventningene til frivillige organisasjoner og selvhjelpsprogrammer blitt markert mindre. På Maldivene får frivillige grupper storparten av sin støtte fra internasjonale organisasjoner i stedet for lokale støttespillere, og de blir sjelden anerkjent av myndighetene. På Sri Lanka har den pågående konflikten – rapporten er skrevet før myndighetene knuste den tamilske opprørsbevegelsen – ført til mistillit mellom staten og det sivile samfunnet.

Rehabiliteringsinnsatsen åpnet Aceh for det internasjonale samfunnet og førte med seg en samarbeidsånd som fremdeles finnes. Også på Maldivene førte tsunamien til at konfliktnivået ble senket, men myndighetene har siden fortsatt med sine relativt ubalanserte økonomiske planer. Alle de tre landene prioriterte delegering av myndighet i rehabiliteringsarbeidet. I Aceh har dette vedvart gjennom styrking av lokale myndigheter, mens på Sri Lanka og Maldivene er det de sentrale myndighetene som synes å ha blitt styrket gjennom rehabiliteringsarbeidet.

Fattigdom og levevilkår

Tilgjengelige data viser en moderat reduksjon i fattigdommen i Aceh i forhold til situasjonen før tsunamien. Lokale myndigheter har vært åpne for å drøfte skreddersydde innsatser med berørte lokalsamfunn. Men det synes å eksistere et gap når det gjelder internasjonale givere og organisasjoners forståelse av hva som er meningsfulle behov hos lokale samfunn og husholdninger, sier rapporten.

På Sri Lanka var frivillige organisasjoner svært effektive i det umiddelbare rehabiliteringsarbeidet, og en finner også bevis på at det sivile samfunnet var i stand til å tilpasse seg den katastrofale situasjonen og hjelpe lokalsamfunnene til å komme seg på beina igjen. Både på Sri Lanka og Maldivene peker rapporten på en grunnleggende svikt både hos giverne og staten når det gjelder å forstå at de mest sårbare gruppenes økonomi ikke er så mye avhengig av infrastruktur som av fungerende markeder og kunnskaper. Når det ikke er tid og midler til å støtte opplæring og kunnskap, går det ut over levevilkårene. På tross av framgang i den økonomiske rehabiliteringen, har en gått glipp av en sjanse til å akselerere den økonomiske framgangen ved at en ikke har forstått at økonomisk rehabilitering er mer enn å erstatte utstyr eller eiendom.

Samfunnsstruktur og lokalsamfunnsutvikling

I Indonesia sier de fleste som er spurt at deres livskvalitet både økonomisk og sosialt er bedre nå enn før tsunamien. På Sri Lanka føler de fleste at de på individuelt nivå ikke er fullt rehabilitert. I begge landene er oppfatningen at kvinners status og rolle er økt. Det som imidlertid ikke synes redusert mye i noen av de tre landene er følelsen av trauma og frykt. Særlig på Maldivene er dette en sosial hovedsak for folk.

Et interessant funn er at fordeling av bistanden har vært en hovedgrunn til konflikt i de berørte områdene. Elitene har forsøkt å utnytte bistanden til sin fordel, særlig i den umiddelbare perioden etter tsunamien. I Aceh er konflikter omkring bistanden nå redusert betraktelig. Den lokale oppfatningen er at de fattige nyter mest av støtten, og at korrupsjon ikke er et ubredt problem. På Maldivene finner en eksempel på at de mer velstående ikke bare har forsøkt å utnytte bistanden, men også at de har motarbeidet gjenoppbyggingen når de ikke har fått det som de ville. Boligbygging har hatt en særlig sosialt utjevne effekt, og i Indonesia har mange fått en dramatisk forbedring i bolig og økonomisk sikkerhet etter tsunamien. Men rapporten sier også at mange frivillige organisasjoner ikke har tatt seg tid til å konsultere og arbeide med lokalsamfunn.

Risikoreduksjon

Tiltak for å redusere risiko for nye naturkatastrofer eller for at slike katastrofer skal gjøre tilsvarende skade trekkes fram i rapporten som en sterk side ved innsatsen etter tsunamien. Risikoreduksjon har fått prioritet i regionen. Sri Lanka har etablert ny lovgiving og nye institusjoner, mens Indonesia er på god vei. Maldivene er kommet kortest. Særlig er buffersonene som er etablert på Sri Lanka viktige, og det er etablert systemer for tidlig varsling i regionen. Trass i klare svakheter i arbeidet, sier rapporten at sårbarheten er blitt betydelig redusert for de fattigste gruppene som er mest utsatte for katastrofer.

Kapasitetsbygging

Bistanden har fokusert mer på å levere tjenester enn å bygge kapasitet. Det har vært betydelig oppmerksomhet omkring kapasitetsutvikling på nasjonalt plan, mens mye lokal kapasitet ikke er blitt brukt. En hovedutfordring i videre arbeid er nettopp den tapte muligheten til å utvikle kapasitet i lokalsamfunnet.

Rapporten oppsummerer at bistanden i overgangen mellom nødhjelp og utvikling fungerer best når staten har sterk lokal tilstedeværelse og kan koordinere innsatsen. Videre er en integrert geografisk tilnærming viktig. Analyse av konteksten er også av stor betydning. Hvis man starter med grundige analyser av sammenhengen innsatsen skal gå inn i, lager langsiktige planer, har god og koordinert feltilstedeværelse, en integrert tilnærming og gode partnerskap, vil resultatene kunne bli mer målrettede og utviklingsfremmende.

Anbefalinger

Anbefalingene er knyttet til de ulike aktørene: berørte myndigheter; givere; FN, Røde Kors/Røde Halvmåne og frivillige organisasjoner og sivilt samfunn. Blant anbefalingene vil vi trekke fram:

- Det er viktig å styrke statens effektivitet på lokalt nivå for å sikre en god sammenheng mellom nødhjelp, rehabilitering og langsiktig utvikling
- Det er behov for mer langsiktige analyser
- Det er behov for en bedre målretting av innsatsen for å gjenopprette folks levekår
- Det er behov for en mer integrert områdetilnærming
- En bør ha en mindre streng, mer omfattende modell og forståelse av risikoreduksjon, hvor sammenhengene mellom nødhjelp, rehabilitering og utvikling styrkes
- Sterkere satsing på kapasitetsutvikling er nødvendig

Evalueringsavdelingens vurdering

Evalueringsavdelingen mener studien bygger på et godt metodologisk grunnlag og gir nyttige innspill i pågående debatter på det humanitære området. Funnene gir god støtte til vår ferske strategi og politikk på dette feltet.

Vi vil fremheve verdien av at evalueringen hele veien har lagt vekt på å trekke inn berørte myndigheter og befolkningsgrupper. Videre vil vi peke på selve perspektivet for evalueringen, betydningen av sammenhengene mellom de ulike aktørenes innsats og mellom nødhjelp, gjenoppbygging og utviklingsinnsats.

En sentral lærdom fra denne evalueringen er at de grunnleggende strukturelle forholdene er svært viktige for utviklingen og må tas inn i vurderingen også i en nødhjelpssituasjon. Nøkkelen til suksess for de ulike intervensjonsstrategiene ligger i forholdene i det enkelte land.

Oppfølging

Denne rapporten inneholder generelle lærdommer. Evalueringsavdelingen mener derfor det ikke skulle være nødvendig med egen oppfølgingsplan. Vi ber imidlertid om at de berørte avdelingene i UD og Norad – og de norske frivillige organisasjonene som arbeider med nødhjelp og utviklingssamarbeid – studerer rapporten og anbefalingene med tanke på videre arbeid på området.

Evalueringsavdelingen ønsker å holde et presentasjonsmøte i samråd med Seksjon for humanitære spørsmål, hvor rapporten og dens funn kan diskuteres.

Vedlegg:

- A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean tsunami 2004. A joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD)
- Summary report: A ripple in development? Long term perspectives on the response to the Indian Ocean tsunami 2004. A joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD)
- A ripple in development? Document review. Annotated bibliography prepared for the joint follow-up evaluation of the links between relief, rehabilitation and development (LRRD) in responses to the Indian Ocean tsunami.