



NORADRAPPORT

# Helhetlig innsats i krise og konflikt. Hva er utfordringene?

Rapport fra prosjekt Bistand 2030

---

Av Nikolai Hegertun (Norad) og Ottar Mæstad (CMI)

**Norad**



# Helhetlig innsats i krise og konflikt. Hva er utfordringene?

Rapport fra prosjekt Bistand 2030

Forfattere og bidragsytere:

Nikolai Hegertun (Norad) og Ottar Mæstad (CMI)

ISBN: **978-82-8369-174-0**

Utgitt: 07.09.2023

Forsidefoto: Gunnar Zachrisen

**[norad.no](http://norad.no)**

# Innhold

Bakgrunn	4
Hva menes med helhetlig innsats?	5
Hva er hindringene for mer helhetlig innsats?	7
Koordinering	7
Helhetlig programmering	9
Finansiering	10

# Bakgrunn

Betydningen av å arbeide helhetlig på tvers av humanitær innsats, langsiktig utviklingsinnsats og fredsarbeid vil øke i årene som kommer. Det er minst tre grunner til det.

For det første vil en stadig større andel av de ekstremt fattige bo i områder med konflikt og/eller hyppige naturkatastrofer. Verdensbanken anslår at opp mot to tredjedeler av de ekstremt fattige vil bo i områder preget av konflikt og sårbarhet i 2030.<sup>1</sup> Innsats for å utrydde ekstrem fattigdom må derfor i økende grad rettes inn mot områder der det også er behov for humanitær innsats og der det ofte også er krig eller konflikt.

For det andre er det humanitære systemet allerede i dag ute av stand til å dekke presserende humanitære behov. Mer langvarige kriser og stadig flere mennesker på flukt er noen av årsakene til at pengene ikke strekker til. Framover er det behov for å jobbe mer kostnadseffektivt og målrettet for å forebygge kriser og redusere framtidige humanitære behov. Et godt samspill mellom humanitært arbeid og langsiktig utviklingsinnsats er da nødvendig.

For det tredje vil klimaendringer føre til hyppigere katastrofer som følge av ekstremvær og nye mønstre for nedbør og tørke, ofte om og om igjen på steder der mange i utgangpunktet lever i ekstrem fattigdom. Vekslende behov for humanitær og langsiktig innsats over tid vil kreve at tiltakene er godt koordinerte og samstemte, og forebygging av kriser for å redusere humanitære behov må løftes høyere på agendaen.

Internasjonalt samarbeid er nødvendig for å nå målet om helhetlig innsats. Den internasjonale diskusjonen om behovet for mer helhetlig innsats på tvers av humanitært arbeid, langsiktig utviklingsarbeid og fredsarbeid, har pågått i flere tiår. Diskusjonen er oppsummert i notatet *Making sense of the Nexus*.<sup>2</sup>

Norge deler ambisjonen om mer helhetlig innsats i krise og konflikt, og har nedfelt målet om helhetlig innsats blant annet i [Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater](#) fra 2017 og [Strategi for norsk humanitær politikk](#) fra 2018. Norge har også sluttet seg til OECD-DAC sine anbefalinger om helhetlig innsats (*nexus-anbefalingene*).<sup>3</sup>

Verken Norge eller andre internasjonale aktører er i mål med dette arbeidet. Programmer som ikke knyttes sammen gjennom felles mål, svak koordinering og manglende involvering av nasjonale og lokale

---

<sup>1</sup> Corral, P. m.fl. (2020), *Fragility and Conflict: On the Front Lines of the Fight against Poverty*. Washington, DC: World Bank.

<sup>2</sup> Hegertun, N., O. Mæstad og H. M. Nygård (2023), *Making Sense of the Nexus*, Norad Discussion Paper.

<sup>3</sup> OECD (2019), [DAC Recommendation on the Humanitarian-Development-Peace Nexus](#).

aktører, er fortsatt vanlig.<sup>4</sup> Midtveisgjennomgangen av den norske humanitære strategien pekte på at Norge strever med å legge til rette for nexus-tilnærminger som reduserer de humanitære behovene.<sup>5</sup>

I dette notatet spør vi derfor: *Hva er utfordringene for mer helhetlig innsats, sett fra norske aktørers side?*

For å svare på dette har vi hatt samtaler med representanter for de største sivilsamfunnsorganisasjonene i Norge, samt ansatte i Utenriksdepartementet og Norad. Notatet oppsummerer de viktigste punktene fra disse samtalene, som ble gjennomført høsten 2022. Forslag til tiltak for å møte utfordringene vil bli drøftet i en oppfølgingsrapport.

## Hva menes med helhetlig innsats?

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.

Hensynet til å møte behov her og nå kan i flere tilfeller stride mot hensynet til å redusere framtidige behov. Hva helhetlig innsats innebærer i praksis er derfor mer enn et teknisk spørsmål, det er også et spørsmål om strategi og verdier.

Helhetlig innsats arter seg som et knippe handlemåter som kan grupperes under overskriftene **helhetlig programmering** og **koordinering**.

---

<sup>4</sup> [The Humanitarian-Development-Peace Nexus Interim Progress Review | en | OECD](#)

<sup>5</sup> Lawday, A and B Ternstrøm (2022), *Midterm Review of the Norwegian Humanitarian Strategy and Strategic Partnership Model*. Particip GmbH.



**Helhetlig programmering** krever at (også) den humanitære innsatsen utformes med et langsiktig perspektiv. Den må bygge opp under målene man vil oppnå på (mellom)lang sikt. Videre må det legges betydelig vekt på forebygging av framtidige kriser og konflikter og konsekvensene av disse. Programmer må utformes slik at risikoen for å bidra til eller forsterke konflikter minimeres, og fortrinnsvis slik at det legges til rette for en fredelig utvikling. Det må også legges inn nødvendig fleksibilitet til å håndtere nye kriser og konflikter som kan oppstå på kort varsel.

**Koordinert innsats** innebærer for det første at det settes tydelige felles mål for hva man skal oppnå på (mellom)lang sikt, og at både humanitære aktører, utviklingsaktører og fredsaktører arbeider for å nå disse målene. Målene bør forankres i felles problemforståelse og analyse, og i så stor grad som mulig defineres av nasjonale/lokale aktører. Arbeidsdelingen mellom aktørene må sikre at komparative fortrinn utnyttes. Nasjonale/lokale aktører må benyttes i planlegging og gjennomføring av humanitære operasjoner, så langt det er forenlig med humanitære prinsipper. Prinsippene for langsiktig utviklingsarbeid må legges til grunn så snart det er forsvarlig å trappe ned den humanitære innsatsen. Dette arbeidet bør fortrinnsvis ledes av nasjonale/lokale aktører, og nasjonale systemer bør benyttes så langt det er tjenlig. Når oppgavene løses best ved å kombinere ressursene til ulike aktører, kreves det mer forpliktende samarbeid. For eksempel kan samarbeid mellom humanitære og langsiktige aktører være viktig for å yte riktig innsats til enhver tid ved tilbakevendende kriser.

**Finansieringsordningene** har stor innvirkning på hvordan programmering og koordinering foregår i praksis. De finansielle bidragene og kravene og føringene som følger med, definerer rammer og

insentivstrukturer som påvirker aktørenes evne og vilje til helhetlig innsats. Mer om dette og andre forutsetninger for å lykkes med helhetlig innsats vil bli drøftet i den neste rapporten i denne serien. Den vil ha fokus på aktuelle tiltak.

## Hva er hindringene for mer helhetlig innsats?

Nedenfor presenterer vi vår oppsummering av hvor skoen nå trykker for at Norge skal yte en mer helhetlig innsats i krise og konflikt. Vi peker også på noen av de viktige grepene som er blitt tatt de siste årene.

Noen overordnede observasjoner:

- Det er store strukturelle utfordringer for mer helhetlig innsats knyttet til manglende koordinering. Det er få eller ingen organisatoriske og byråkratiske strukturer som legger til rette for koordinering på tvers av humanitær innsats, langsiktig utviklingsarbeid og fredsinnsett. Det er uklart om hvilke mål Norges innsats skal bidra til å oppnå i den enkelte kontekst og hvilke strategier som følges, og aktørene holdes i liten grad ansvarlig for hvordan deres innsats er koordinert med andres.
- Selv om flere aktører har tatt grep for å programmere mer helhetlig, arbeides det fortsatt mye i siloer, selv internt i organisasjoner med doble og triple mandater. Finansieringsordningene oppmuntrer til å fortsette å jobbe på denne måten, noe som har ført til at det er få som har god kompetanse på helhetlig programmering. Kontekst- og konfliktanalyser oppdateres for sjelden og er lite tilgjengelige. Det gjøres også for få slike analyser lokalt.
- På finansieringssiden har det blitt tatt enkelte grep som legger til rette for mer helhetlig innsats. Mer langsiktighet og mer fleksibilitet i finansiering av humanitær innsats, er viktige endringer. Tilsvarende fleksibilitet er imidlertid ikke satt i system i den langsiktige bistanden. Det er også utfordringer knyttet til balansen mellom penger til humanitær og langsiktig innsats i enkelte områder. Norske myndigheter har mye å gå på når det gjelder å bruke finansieringsmekanismene til å skape insentiver for mer helhetlig innsats.

De neste avsnittene utdyper hvert av disse områdene.

### Koordinering

Svak koordinering er en utfordring både på **policy-nivå** (sette felles mål og strategier for hva man vil oppnå) og på **implementeringsnivå** (hvem som gjør hva).

Våre informanter peker på at det skjer **lite overordnet tenkning om hva man vil oppnå i ulike kontekster**. 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 – og hvordan denne spiller sammen med langsiktig utvikling og fredsarbeid. I enkelte land kjører FN

prosesser for felles analyser, men disse er som regel på landnivå. Det er også behov for analyser på region- eller distriktsnivå.

Organisasjonene etterlyser en analyse av hvordan man svarer på langsiktige utviklingsutfordringer i kriser hvor staten ikke har evne til å gjøre det selv. Norge har en strategi for langsiktig bistand til sårbare stater, en strategi for bistand til Sahel-regionen, samt egne landstrategier for alle partnerland. Strategiene er imidlertid lite konkrete på hva som skal oppnås og hvordan det skal bygges bro mellom humanitær og langsiktig innsats og fredsarbeid i ulike land. Temaorganiseringen av den langsiktige bistanden gjør det mer krevende å få til helhetlig innsats på bakken.

### **Koordinering fungerer til dels innen humanitær bistand, men er mye svakere på utviklingssiden.**

Det finnes eksempler både på god og dårlig koordinering av humanitær innsats. Koordinering foregår som regel innad i tematiske clustere (vann, sanitær, mat, etc.), men i mindre grad på tvers av disse. Koordineringen er ofte bedre der FN spiller en sentral rolle, men er mer krevende når finansiering kommer via mange ulike kanaler (for eksempel i Ukraina).

På utviklingssiden fungerer koordineringen oftest dårlig. Mens det meste av humanitær nødhjelp kanaliseres gjennom FN og andre multilaterale kanaler, foregår størstedelen av den langsiktige utviklingshjelpen bilateralt. Her finnes det få fungerende koordineringsmekanismer. Giverne har ofte mange og ulike prioriteringer innenfor utviklingsagendaen, som er langt bredere enn den humanitære. Der det tas initiativer til koordinering, for eksempel fra FNs stedlige representanter, er sivilsamfunnsaktører sjelden inkludert, hevdes det.

**Koordineringsmekanismer på tvers av humanitær og langsiktig bistand er oftest fraværende.** Selv om både FN og andre internasjonale aktører har etterlyst og dels initiert mer helhetlig innsats, er det sjelden noen som har eller tar ansvar for helhetlig planlegging. For eksempel foregår matutdeling i Sør-Sudan parallelt med utviklingstiltak for å sikre levekår, uten noen overordnet plan eller struktur. Det påpekes også at det ikke er uvanlig at store humanitære aktører «overkjører» utviklingsaktører som har jobbet i et område over tid, når en krise oppstår.

I norsk strategi for humanitær bistand understrekes det at Norge og andre givere må ta et større ansvar for koordineringen og samarbeid på tvers av forvaltningen og at ambassadene vil spille en sentral rolle i dette. Dette oppleves ad hoc og ikke som systematisert i dag. Det synes å være opp til enkeltpersoners initiativ og engasjement hvordan intensjonene om helhetlig programmering og koordinering følges opp, og det er dessuten ikke gitt at ambassadene besitter kompetansen som trengs for å lede an i dette arbeidet.

Blant **årsakene** til svak koordinering peker derfor enkelte på **manglende strukturer for koordinering** i krise- og konfliktsituasjoner. Graden av koordinering bestemmes da av den viljen og det initiativet aktørene selv utviser.

Flere peker dessuten på at **finansielle insentiver ofte trekker i feil retning**. Konkurransen mellom aktører kan svekke insentivene til å koordinere, selv om konkurranse noen ganger også bidrar til at mindre aktører samarbeider i konsortia for å konkurrere mer effektivt mot de store. Vårt inntrykk er at



de fleste organisasjoner er interessert i å utvide sitt domene. Det kan gi muligheter for mer helhetlig innsats for hver organisasjon, men bidrar samtidig til ytterligere fragmentering av aktørbildet.

**Håndtering av forholdet til nasjonale myndigheter** er en krevende del av arbeidet, spesielt i konfliktsituasjoner. Dette kan også være en utfordring for effektiv koordinering. Mens koordinering for utviklingsaktører normalt innebærer forankring og godkjenning av tiltak hos lokale eller nasjonale myndigheter, kan dette være utfordrende for humanitære aktører som er opptatt av å holde tilstrekkelig distanse til myndigheter som er part i en konflikt. Strukturene som etableres for koordinering på tvers av humanitær og langsiktig bistand må ta høyde for disse utfordringene.

**Ineffektiv arbeidsdeling.** Til tross for at Norge har sluttet seg til målet i Grand Bargain om at minst 25 prosent av innsatsen skal kanaliseres så direkte som mulig gjennom lokale organisasjoner innen 2020, har det vært svært liten framgang på dette området.<sup>6</sup> For å komme videre peker organisasjonene på at det er nødvendig at finansieringsmekanismene legger bedre til rette for å **bygge kapasitet hos lokale aktører**. I dag er det ikke anledning til å bruke av humanitære midler til dette. Det synes heller ikke å være klare nok strategier eller føringer som bidrar til at innsats raskest mulig overføres fra humanitære aktører til langsiktige utviklingsaktører (for eksempler krav om tydelige exit-strategier for humanitære aktører).

Økt bruk av lokale aktører kan i praksis innebære at man i større grad må jobbe med aktører som ikke oppfattes som nøytrale. Dette utfordrer de humanitære prinsippene, men vil likevel være nødvendig for å møte de humanitære behovene.

## Helhetlig programmering

**Selv om flere organisasjoner jobber aktivt med å utforme programmer utfra et helhetlig perspektiv, er det fortsatt mye silotenkning.** Separate organisasjoner eller organisasjonsheter for humanitær og langsiktig bistand, med ulik kompetanse og kultur gjør at de færreste er opplært i å analysere behov og muligheter fra flere sider og jobbe på tvers av humanitær og langsiktig bistand, i tillegg til fredsarbeid. Da er det krevende å programmere helhetlig.

Rene humanitære aktører som har det akutte som sitt fokus, har kanskje den største utfordringen her. Men ettersom mange humanitære kriser er blitt svært langvarige og mer enn 90 prosent av humanitær bistand nå går til langvarige kriser, er kompetansen på langsiktig bistand økende også blant disse aktørene.<sup>7</sup> Likevel er det fortsatt behov for kompetansebygging.

Samtidig understreker alle at det er viktig å ta vare på den spesialistkompetansen som de ulike pilarene representerer.

---

<sup>6</sup> Så godt som ingen norsk humanitær bistand kanaliseres direkte til lokale organisasjoner.

<sup>7</sup> [Global Humanitarian Assistance Report 2023 \(devinit.org\)](https://devinit.org/global-humanitarian-assistance-report-2023/)

Finansieringsstrukturene bidrar sterkt til at det planlegges og arbeides i siloer, selv i organisasjoner med doble mandater som ønsker å arbeide mer helhetlig. Separate finansieringsstrømmer til humanitær og langsiktig innsats legger til rette for at aktørene stenger seg inne i sine egne bobler, og det stimulerer i liten grad til å forholde seg til aktører som jobber utfra andre perspektiver.

**Arbeidet med konfliktanalyse og -forståelse bør styrkes.** Konfliktforståelse er sentralt både for å unngå tiltak som kan eskalere konflikter og for å drive fredsbyggende arbeid. Det gjelder både i arbeid for å styrke tillit og samhörighet i lokalsamfunn, og i fredsarbeid på høyere politisk nivå. Løpende oppdaterte konfliktanalyser er nødvendig, men dette arbeides det ikke systematisk nok med.

Organisasjonene peker på at ambassadene kan spille en viktig rolle her, men at det er personavhengig om den rette kompetansen finnes der. Ansatte i Utenriksdepartementet gir uttrykk for at det ikke finnes et godt nok apparat for konfliktanalyse. De som sendes ut til ambassadene mangler ofte erfaring fra den aktuelle konteksten og med hva som kreves for helhetlig innsats i kriser og konflikter. Det er uklart hvem som kan bistå dem, hvordan de kan få støtte hjemmefra og hvem som har ansvar for dette.

Arbeidet med konfliktanalyse kan innebære behandling av sensitiv informasjon. Det er behov for å utvikle bedre systemer for deling av slik informasjon mellom aktører.

## Finansiering

**Norsk finansiering av humanitær innsats er blitt mer langsiktig og mer fleksibel, men finansieringen av langsiktig innsats er ikke fleksibel nok.** Organisasjonene gir uttrykk for at de er godt fornøyde med grepene som er tatt for å øke forutsigbarheten i norsk finansiering av humanitær innsats. Her er Norge i forkant internasjonalt. Flerårige avtaler for den humanitære bistanden gjennom *strategiske partnerskapsavtaler* har bidratt til dette.<sup>8</sup> I disse avtalene er det også lagt inn fleksibilitet til å møte nye kriser, noe som er godt mottatt. Utenriksdepartementet oppfattes også som raske til snu seg rundt når det oppstår kriser og er villige til å akseptere endring i tiltak når konteksten endres.

Tilsvarende fleksibilitet i krisesituasjoner etterlyses i den langsiktige bistanden. Det begrunnes først og fremst med behovet for å tilpasse programmer til endrede behov og endret kontekst. Det kan være behov for å beskytte utviklingsgevinster som allerede er oppnådd, og det kan være nødvendig å endre innretning av programmer for å møte det som er mottakernes mest presserende behov. Under covid-19-pandemien ble det gitt anledning til å endre innretningen av langsiktige programmer. Erfaringene fra dette er gode, men slik fleksibilitet er ikke satt i system til også å gjelde i mindre, mer lokale kriser.

Økning i antall klimarelaterte kriser vil øke behovet for fleksible finansieringsmekanismer. Også i fredsarbeid er det behov for økt fleksibilitet. Dette ses vanligvis på som langsiktig bistand, men det kan være mye å hente på umiddelbare fredsinitiativer i akutte konfliktsituasjoner.

---

<sup>8</sup> Riksrevisjonen påpeker at ordningen gjør oppfølging og forvaltning av humanitær bistand enklere og i sum kan bidra til å gjøre norsk bistand mer effektiv (Riksrevisjonen Dokument 3: 13 (2022-2023)).

En annen begrunnelse for å øke fleksibiliteten er å sikre at tiltak ikke faller mellom to stoler. Flere nevner eksempler på at både Utenriksdepartementet og Norad mener et tiltak hører hjemme i den andre «leiren».

**For lite langsiktig bistand til kriseområder.** En forutsetning for helhetlig innsats er at det er en hensiktsmessig **balanse** mellom finansiering til humanitære og langsiktige tiltak. Noen informanter frykter at arbeidet for mer helhetlig innsats vil svekke finansieringen av humanitær innsats (dekke umiddelbare behov) og mener at en større del av den langsiktige bistanden bør gå til kriseområder.

En av utfordringene for å sikre en hensiktsmessig balanse kan være at finansiering av langsiktig utviklingsarbeid i stor grad er tematisk styrt. Finansieringen er i mindre grad direkte knyttet til land i overgangsfaser eller konflikt, der det er behov for å tenke helhetlig på fredsarbeid, humanitær innsats og langsiktig utviklingsengasjement.

En annen utfordring er at selv om langsiktig finansiering er tilgjengelig, er det få utviklingsaktører som opererer i enkelte kriseområder pga. sikkerhetsrisikoen. De humanitære aktørene kan heller ikke alltid ta imot finansiering fra alle kilder. Hvis det stilles krav om at tiltak må godkjennes av myndighetene, slik f.eks. Verdensbanken gjør, kan humanitære aktører velge å avstå fordi det vil stride mot humanitære prinsipper.

**Ikke tydelige nok forventninger/krav/insentiver til helhetlig tilnærming.** Selv om Utenriksdepartementet tar opp tematikk knyttet til helhetlig innsats i dialogen med organisasjonene, peker organisasjonene på at norske myndigheter i liten grad holder aktørene reelt ansvarlig for å bidra til helhetlig innsats.

Norske myndigheter kan for eksempel stille enda tydeligere krav til helhetlig tilnærming i sine avtaler. F.eks. nevnes ECHO som en aktør som stiller tydeligere krav om dette enn det Norge gjør. Det blir også pekt på at resultatrammeverket for humanitære aktører fokuserer på humanitære tiltak for å dekke umiddelbare behov (f.eks. matutdeling) og i mindre grad tar inn over seg mer helhetlige perspektiver (f.eks. dekke behov for mat på en måte som skaper motstandsdyktighet mot framtidige kriser).



# Norad

[norad.no](http://norad.no)