



Utenriksdepartementet

Veileder

Veileder for helhetlig innsats (neksus)

Veileder for helhetlig innsats (neksus)

Denne veilederen er utviklet for ansatte i utenriktjenesten og Norad som arbeider i eller med land med langvarige kriser. Formålet er å følge opp målsettingen om helhetlig tilnærming og hvordan dette kan gjøres i praksis. Veilederen kan også benyttes for styrearbeid i multilaterale organisasjoner.

1. Pilarene i helhetlig tilnærming

Aktørene innen de tre pilarene fredsinnnsats, utvikling og humanitær innsats har ulike roller og mandat. Fredsinnsats skal forebygge at konflikter bryter ut eller hjelpe samfunn ut av konfliktsituasjoner. Humanitær innsats skal redde liv, lindre nød og ivareta menneskers verdighet i humanitære kriser. Utviklingssamarbeid skal gjøre noe med de grunnleggende årsakene til sårbarhet og legge grunnlaget for en bærekraftig utvikling. FN spiller en viktig rolle for å oppnå helhetlig innsats på landnivå. I 2019 etablerte FN et nytt stedlig koordinator-system som skal styrke FNs evne til godt samspill og sikre helhetlig innsats.

Alle FN-organisasjonene skal bidra til felles landanalyse, inkludert om humanitære behov. Felles arbeidsplaner og rapportering gjør at FNs aktører pålegges å arbeide for felles mål. Det humanitære systemet har sin egen programsyklus og koordineringsstruktur. Også utviklingsbankene spiller en viktig rolle for helhetlig innsats gjennom finansiering til og tilstedeværelse i kriserammede land. Verdensbanken har økt fleksibilitet og hurtighet i møte med kriser og konflikter, hvor partnerskap med andre aktører, inkludert FN og humanitære organisasjoner, er avgjørende. Norge og de fleste av våre partnere har sluttet seg til OECD-DAC sin anbefaling¹ om samspillet mellom humanitær-, utviklings- og fredsinnnsats. En overordnet føring her er å prioritere forebygging, mekling og fredsbygging, investere i utvikling der det er mulig mens man sikrer at umiddelbare humanitære behov dekkes.

¹ Se [643.en.pdf \(oecd.org\)](#)

1.1 Humanitær innsats

Humanitær innsats skal sikre at mennesker i nød får nødvendig beskyttelse og assistanse i tråd med de humanitære prinsippene.

De humanitære prinsippene springer ut fra Røde Kors-bevegelsens grunnleggende prinsipper og humanitærretten.² De fire prinsippene er:

Humanitet: Menneskers liv, helse og verdighet skal beskyttes i tråd med grunnleggende menneskerettigheter og behov.

Upartiskhet: Humanitær hjelp skal gis upartisk, uten diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, kjønn, etnisk tilhørighet, religion eller politisk oppfatning.

Nøytralitet: Humanitær hjelp skal gis uten å ta parti i konflikter eller uoverensstemmelser av politisk, etnisk, religiøs eller ideologisk art.

Uavhengighet: Humanitære aktører skal opptre uavhengig av myndigheters politikk og handlinger.

De humanitære prinsippene er et helt nødvendig etisk og praktisk rammeverk for humanitære organisasjoner for å kunne gjennomføre humanitært arbeid og nå fram til de mest sårbare med størst behov. Prinsippene fungerer også som risikodempende tiltak og skiller humanitære aktører fra andre typer sivile og militære aktører som kan tas til inntekt for én eller flere parter i væpnet konflikt.

1.2 Utviklingssamarbeid

Utviklingssamarbeid kjennetegnes av langsiktig innsats for å bidra til bærekraftige samfunn. Rammen for Norges engasjement er FNs bærekraftsmål. Involvering av aktører i samarbeidslandene, fra lokalsamfunn og organisasjoner til nasjonale myndigheter og de multilaterale aktørene, står sentralt. Utviklingsinnsats skal bidra til samfunnsendring og bygge motstandskraft som gir mer varige løsninger i land med fattigdom, krise, konflikt- og overgangssituasjoner. I utviklingssamarbeidet legges vekt på å støtte opp under nasjonale planer og strategier i samarbeidslandet.

1.3 Fredsinnsats

Fredsinnsats omfatter både fredsbygging, der det jobbes for å fremme dialog og redusere konfliktdrivere i samfunnet, støtte opp om lokale fredsinitiativ og å tilrettelegge for fredsprosesser og meklingsinitiativ på

² Se [Veileder i humanitære prinsipper - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

høyt politisk nivå. Fredsoperasjoner, ulike typer verifikasjonsmekanismer og reform av sikkerhetssektoren er også viktige fredsstøttende tiltak. Fredsinnsats kan være fredsbygging og konfliktforebygging før en væpnet konflikt bryter ut, mekling, konfliktforebygging og fredsoperasjoner mens den pågår og forsoningsarbeid, overgangsrettferdighet og/eller fredsoperasjoner og/eller sikkerhetssektorreform etter at en fredsavtale er på plass, eller ved opphør av krigshandlinger. Et sentralt element i norsk politikk er å sikre inkluderende fredsprosesser og styrke kvinners deltakelse i alle faser.

2. Helhetlig innsats i praksis.³

Humanitær respons og utviklingsinnsats finner ofte sted parallelt med fredssengasjement for å finne varige politiske løsninger. Hvordan virker dette sammen og hvordan styrke samarbeidet i en helhetlig tilnærming? Norsk innsats i krise- og konfliktsituasjoner gjennomføres gjennom støtte til en rekke internasjonale og nasjonale aktører som blant annet sivilsamfunnsorganisasjoner, FN-systemet og utviklingsbankene. Sentrale forhold å ta hensyn til er:

2.1 Vurdering av norskstøttet innsats

Punkter å følge opp vedr. innsatsen:

- I hvilken grad viser partnerorganisasjonen god kontekst- og konfliktforståelse?
- Gjennomfører organisasjonen konteksts/konfliktanalyser? Har de en konflikts- og kjønns sensitiv tilnærming?
- Legger innsatsen grunnlag for mer langsiktige løsninger og å redusere de humanitære behovene? Bidrar den til å redusere framtidig sårbarhet? Hvordan ser man dette i den praktiske gjennomføringen?
- Hvordan bygger tiltakene opp under lokal motstandskraft og positive håndteringsmekanismer?
- Hvordan påvirker tiltakene lokalt samhold og samholdighet?
- I hvilken grad er lokalbefolkning, lokale ledere, kvinner, myndigheter, marginaliserte grupper og andre relevante aktører involvert i planlegging og gjennomføring av tiltakene?
- Bidrar tiltakene til fredsbygging? Hvordan påvirker tiltakene forholdet mellom ulike samfunnsgrupper? Er det mulige negative konsekvenser?

³ Spørsmålene i rammene under er ment som sjekklister som kan trekkes på i oppfølgingen.

2.2 Koordinering

Punkter å følge opp når det gjelder koordinering:

- Er alle relevante deler av UD, evt. andre berørte departementer, uteapparatet og Norad trukket inn? Har vi en felles forståelse av Norges tilnærming og politikk for å sikre en helhetlig norsk tilnærming?
- Bidrar den norske innsatsen overordnet, og enkeltprogrammer/prosjekter, til en helhetlig tilnærming?
- Hvordan fungerer koordinering på hovedstads- og landnivå og i multi-laterale fora?
- Er vi koordinert med andre givere?

På landnivå:

- Hvordan kan Norge bidra til å støtte og styrke FNs stedlige koordinators evne til å koordinere innsats på landnivå?
- Hvilke resultater kan FNs stedlige koordinator og FNs landteam vise til? Hva er utfordringene?
- Hvordan gjennomfører FN-systemet FN-reform og koordinering?
- Hvilke koordineringsorgan finnes og hvordan fungerer disse? Er det koordineringsinitiativ som favner både den humanitære-, utviklings- og fredssiden?
- Hva er hovedutfordringene når det gjelder koordinering og hvordan kan man fra norsk side bidra til å bedre dette?
- Hvordan er koordineringen mellom FN og utviklingsbankene?
- Hvordan bidrar Norge og norskstøttede aktører til koordinering og informasjonsdeling?
- Er det muligheter til å koordinere med myndighetene nasjonalt/lokalt?

2.3 Finansiering

Punkter å vurdere når det gjelder finansiering:

- Oppleveres norsk støtte som fleksibel og forutsigbar og med mulighet for å omdisponere ved endrede behov?
- Kan Norge bidra til å redusere graden av øremerking for dermed sette FN og andre partnere i stand til å benytte midlene der behovene er størst?
- Bidrar norsk støtte over ulike poster til å utfylle hverandre, eller er den overlappende? Støtter vi de rette og mest relevante aktørene på landnivå i de enkelte tilfellene, blant lokale og internasjonale organisasjoner, FN og utviklingsbankene?
- Tilrettelegger norsk støtte for samarbeid mellom ulike aktører f.eks. gjennom fellesfond?
- Bidrar norskstøttede partnere med indirekte kostnader (overhead) til og kompetanseutveksling med lokale partnere?

3. Føringer

Rettighetsbasert: Rettighetsbaseringen setter kriserammede mennesker i sentrum og innebærer vekt på deltakelse, ikke-diskriminering og ansvarliggjøring i tillegg til retten til liv, mat, helse og utdanning.

Kontekstforståelse: God forståelse av nasjonal og lokal kontekst må ligge til grunn for innsatsen. Innsatsen må være konfliktsensitiv. Erfaring viser at innsatsen kan ha utilsiktede virkninger når man skal handle raskt i en uoversiktlig situasjon. Det er derfor viktig at det finnes gode kontekst- og konfliktanalyser. Disse skal synliggjøre mulige positive og negative effekter av tiltak Norge støtter, belyse risiko og mulighetsrom og kartlegge utilsiktede konsekvenser. Formålet er å sikre at tiltakene er godt tilpasset og som et minstekrav ikke bidrar til å forverre situasjonen. Målet er at tiltakene bidrar positivt. Analysene skal være kjønnssensitive og ta hensyn til hvordan ulike former for diskriminering og ulikheter kan samvirke, da kriser og konflikt påvirker befolkningen ulikt.

4. utfordringer og dilemmaer

Lokalt eierskap: Lokale aktører har unik tilgang til befolkningen og er som regel førstelinjehjelperne når en krise oppstår. Ofte er de også endringsaktører og kan ha avgjørende roller i overgangen fra krise til mer langsiktig utvikling og fredsarbeid. Styrking av lokale og nasjonale aktører i krisesituasjoner kan derfor være en investering i bærekraftig nasjonal beredskap og bygge institusjoner i et langsiktig samfunnsperspektiv. Norge har forpliktet seg til å fremme mer lokalt ledet respons også for humanitær innsats⁴. At lokale organisasjoner er forankret sosialt og politisk i samfunnet, kan reise spørsmål ved deres mulighet til å arbeide i tråd med de humanitære prinsippene. Selv om aktører ikke er nøytrale politisk, er det avgjørende at humanitær innsats gis på bakgrunn av behov og uten diskriminering.

Det er svært viktig å styrke **lokal motstandskraft** bl.a. ved å bygge på og styrke befolkningens egen kunnskap og mekanismer for å klare seg gjennom kriser. Samarbeidspartnere må vise at de inkluderer lokalbefolkningen/lokale aktører i planlegging og gjennomføring av humanitær-, utviklings- og fredsinnsetts. Dette kan omfatte både nasjonale og lokale myndigheter, lokale organisasjoner eller andre legitime representanter for befolkningen. Partnere må dessuten sikre at kvinner, ungdom og marginaliserte grupper er involvert. Tiltak som støtter opp under lokal samholdighet kan ha stor verdi. Det kan være avgjørende å finne langsik-

⁴ I Grand Bargain-erklæringen, som Norge har forpliktet seg til, er målet at 25 prosent av humanitær innsats skal gå så direkte som mulig til lokale aktører.

tige løsninger som vil fungere for flere ulike samfunnsgrupper, f. eks. både internt fordrevne/ flyktninger og vertsamfunn. Grunnleggende tjenester som vann/kloakk/elektrisitet og å trygge sikkerheten i lokalsamfunnet er av stor betydning. I samfunn hvor levebrødet til ulike grupper er under press, kan det også være avgjørende å sikre rettferdig tilgang til knappe ressurser som vann og jord for å forebygge konflikt.

Myndigheter: Samarbeid med lokale/nasjonale myndigheter er viktig for å bidra til nasjonalt og lokalt eierskap og mer varige løsninger. I mange land med langvarige kriser er myndighetene part i konflikt eller del av en politisk kultur som undergraver utvikling, noe som kompliserer samarbeidet. Enkelte regimer er det ikke ønskelig eller norsk politikk å ha noe formelt samarbeid med. Samtidig vil partnere være nødt til å inngå avtaler, eller i hvert fall etablere en forståelse, med den myndighet som *de facto* har kontrollen i et gitt område for å få tilgang til kriserammede mennesker med livsnødvendig assistanse og beskyttelse. I noen tilfeller, når et offisielt samarbeid med myndighetene på nasjonalt nivå er vanskelig eller umulig, kan allikevel samarbeid være en mulighet. FN har forsøkt en områdebasert tilnærming (area-based approach). En annen mulighet er mer teknisk samarbeid på noen begrensede områder, for eksempel innen helse eller utdanning, uten at det anses som anerkjennelse av det sittende regimet. Det er også mulig å bidra til lokal forankring og mer bærekraftige løsninger på lokalt nivå, f.eks. gjennom samarbeid med sammenslutninger av enkeltgrupper, bønder eller religiøse ledere. Dette er et krevende politisk terreng å navigere i og innebærer tett kontakt mellom utenriksstasjon, departement og direktorat, samt mellom norske og andre lands myndigheter og FN, utviklingsbankene og internasjonale organisasjoner.

Risikovilje: Givere og andre internasjonale aktører må være villig til å ta større risiko enn man vanligvis gjør i mer stabile kontekster, herunder risiko for ikke å oppnå planlagte resultater. Forventingene til måloppnåelse må reflektere hva som er mulig å oppnå. Samtidig må berørtes sikkerhet ivaretas og gjennomførende aktører må ha mulighet til å sørge for god nok sikkerhet.⁵

⁵ Et nyttig rammeverk for risikodeling er utarbeidet for humanitær innsats. Se: [Risk Sharing Framework.pdf \(interagencystandingcommittee.org\)](#)



Utgitt av:
Utenriksdepartementet



Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: E-1022 B

Design og illustrasjon: Melkeveien Designkontor AS

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
12/2023 – opplag 100

