

# Norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021

Dokument 3:13 (2022–2023)





# Til Stortinget

Riksrevisjonen legg med dette fram Dokument 3:13 (2022–2023)  
*Norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021*

Dokumentet har følgjande inndeling:

- konklusjonar frå Riksrevisjonen, utdjuping av konklusjonar, tilrådingar, svaret frå statsråden og fråsegn frå Riksrevisjon til svaret frå statsråden
- Vedlegg 1: Brev frå Riksrevisjonen til statsråden
- Vedlegg 2: Svaret frå statsråden
- Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderingar

Riksrevisjonen, 8. juni 2023

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen  
riksrevisor

# Innhald

<b>1</b>	<b>Innleiing</b> .....	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Konklusjonar</b> .....	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Overordna vurdering</b> .....	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Utdjuping av konklusjonar</b> .....	<b>9</b>
4.1	Utanriksdepartementet har jobba aktivt for å sikre etterlevinga av dei humanitære prinsippa i Syria, men kommunikasjonen om utfordringar og dilemma har vore for lite tydeleg .....	9
4.1.1	Utanriksdepartementet har utarbeidd ei rettleiing for humanitære prinsipp, men ho er i liten grad brukt i oppfølginga av enkeltprosjekt .....	10
4.1.2	Utanriksdepartementet har ikkje etablert tydelege rammer for korleis dei skal følgje opp humanitære prinsipp i multilaterale organisasjonar .....	10
4.2	Bistanden til nabolanda Jordan og Libanon har i liten grad vore langsiktig innretta, og dei oppnådde resultatane er ikkje godt nok dokumenterte .....	11
4.2.1	Den norske bistanden til Jordan og Libanon har i liten grad vore langsiktig innretta .....	12
4.2.2	Den norske bistanden til Jordan og Libanon har hatt mangelfull måloppnåing, og for fleire prosjekt er ikkje resultatane dokumenterte godt nok. ....	14
4.2.3	Barn er prioritert, men det er ikkje mogleg å vite om andre særleg sårbare grupper er nådde	15
4.3	Fleksibilitet og auka bruk av fleirårige avtalar hos Utanriksdepartementet legg til rette for meir effektiv bistand .....	16
4.4	Dei vurderingane departementet gjer av resultat og risiko i prosjekta er mangelfulle .....	17
4.4.1	Utanriksdepartementet gjer sjeldan systematiske vurderingar av resultatane av bistanden til Syria-krisa, noko som kan føre til mindre effektiv bruk av bistanden.....	17
4.4.2	Det er i liten grad dokumentert korleis Utanriksdepartementet vurderer risiko i prosjekta .....	18
4.4.3	Få tilsette til arbeidet med humanitær bistand har konsekvensar for oppfølginga av bistanden til Syria-krisa .....	19
4.5	Det er for lite sporbarheit i forvaltninga av bistanden til Syria-krisa .....	19
<b>5</b>	<b>Tilrådingar</b> .....	<b>21</b>
<b>6</b>	<b>Svaret frå statsråden</b> .....	<b>21</b>
	<b>Vedlegg</b> .....	<b>22</b>
	Vedlegg 1: Brev frå Riksrevisjonen til statsråden	
	Vedlegg 2: Svaret frå statsråden	
	Vedlegg 3: Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderingar	
	<b>Figuroversikt</b>	
	Figur 1 Norsk bistand til Syria-krisa 2011–2021 (kroner).....	6
	Figur 2 Norsk bistand til Jordan og Libanon 2016–2021, etter bistandstype .....	13
	<b>Faktaboksoversikt</b>	
	Faktaboks 1 Dei humanitære prinsippa.....	9

Riksrevisjonen nyttar desse omgrepa for kritikk, med denne rangeringa etter høgast alvorsgrad:

1. **Sterkt kritikkverdige** er den sterkaste kritikken frå Riksrevisjonen. Vi brukar dette kritikknivået når vi finn alvorlege svakheiter, feil og manglar. Ofte vil dei kunne få svært store konsekvensar for enkeltmenneske eller samfunnet.
2. **Kritikkverdige** brukar vi når vi finn store svakheiter, feil og manglar som ofte kan få moderate til store konsekvensar for enkeltmenneske eller samfunnet.
3. **Ikkje tilfredsstillande** brukar vi når vi finn svakheiter, feil og manglar, men som i mindre grad får direkte konsekvensar for enkeltmenneske eller samfunnet.

# 1 Innleiing

Humanitær bistand har vore eit satsingsområde for norske regjeringar over lang tid. I perioden 2016–2021 gjekk i underkant av 12 prosent av all norsk bistand til humanitær hjelp. Det overordna målet med den norske humanitære innsatsen er å bidra til at menneske i naud får nødvendig vern og hjelp i tråd med det humanitære imperativet og dei humanitære prinsippa humanitet, nøytralitet, upartisk framferd og sjølvstende, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles framtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.

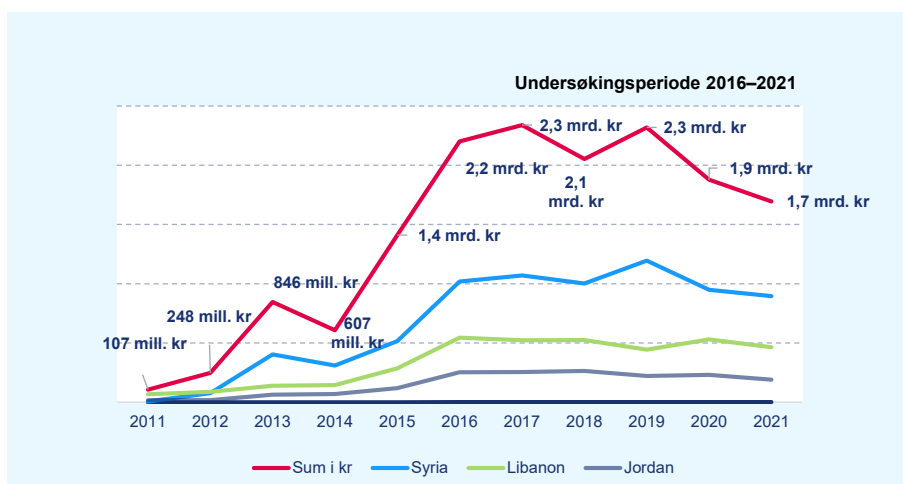
Borgarkrigen i Syria har ført til store humanitære lidningar, og svært mange menneske er drivne på flukt. Sjølv om krigshandlingane i perioden 2016–2021 har minka i omfang, har den humanitære situasjonen stadig blitt verre. Ifølgje rapporteringa frå Tryggingrådet frå april 2022 er dei humanitære behova i Syria på sitt høgaste nivå sidan konflikten starta i 2011. Mange menneske er internt fordrivne, og det er store øydeleggingar på byar og infrastruktur. Samtidig har nabolanda Libanon, Jordan og Tyrkia utfordringar med å handtere det store talet på syriske flyktningar som har kome dit. I fleire år har Syria vore det landet som får mest norsk bistand. Noreg har gjeve til saman 12,5 milliardar kroner til Syria og nabolanda i perioden 2016–2021, jf. figur 1.



## Det humanitære imperativet

Det humanitære imperativet inneber å redde liv, lindre naud og ta hand om verdigheita til menneske i humanitære kriser.

Figur 1 Norsk bistand til Syria-krisa 2011–2021 (kroner)



Kjelde: bistandsresultater.no

Mange humanitære kriser blir langvarige. Syria-krisa er eit døme på dette. Slike langvarige kriser krev eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig utviklingsinnsats. Omgåande humanitære behov må sjåast i samanheng med meir berekraftige og langsiktige løysingar, gjennom såkalla heilskapleg innsats, jf. Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017). Føremålet med heilskapleg innsats er å redusere og førebyggje framtidige humanitære behov.

Det er eit mål at norsk bistand skal vere effektiv. I 2016 slutta Noreg seg til *Grand Bargain*-erklæringa, der hovudmålet er å effektivisere den humanitære bistanden. Dette målet er særleg viktig i samband med Syria-

krisa, fordi det er store udekte humanitære behov. Det gjer det endå viktigare at bistandsmidlane blir brukte mest mogleg effektivt, slik at flest mogleg menneske får nødvendig hjelp.

Det er stor risiko knytt til å gje bistand til konfliktområde. Risikoen handlar både om etterlevinga av dei humanitære prinsippa og om bistanden er effektiv og bidreg til å dekkje behovet til befolkninga, både på kort og lengre sikt.

Undersøkinga til Riksrevisjonen har teke utgangspunkt i mellom anna desse vedtaka og føresetnadene frå Stortinget:

- budsjettproposisjonane for Utanriksdepartementet i perioden 2016–2022 med tilhøyrande innstillingar, jf. Innst. 7 S
- St.meld. nr. 40 (2008–2009) *Norsk humanitær politikk*, jf. Innst. S. nr. 307 (2008–2009)
- Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, jf. Innst. 440 S (2016–2017)
- Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid*, jf. Innst. 145 S (2019–2020)
- lov om arkiv (arkivlova), 2022

Målet med undersøkinga har vore å vurdere om Utanriksdepartementet sørgjer for at den norske bistanden til Syria-krisa er effektiv og i tråd med humanitære prinsipp. Undersøkinga omfattar bistand til Syria og nabolanda Jordan og Libanon. For Syria har undersøkinga lagt vekt på dei humanitære prinsippa, medan det for Jordan og Libanon har blitt undersøkt om bistanden er relevant og effektiv. Undersøkinga omfattar i all hovudsak perioden 2016–2021, men det er også henta inn data frå før og etter denne perioden.

Rapporten var ferdig før jordskjelvet som ramma Tyrkia og Syria 6. februar 2023. Dette har ytterlegare aktualisert problema med å få fram humanitær bistand til Syria, særleg til ikkje-styresmaktskontrollerte område. FN har etter jordskjelvet inngått ein avtale med syriske styresmakter om å mellombels nytte to ekstra grenseovergangar frå Tyrkia der hjelp kan kome inn til Nordvest-Syria.<sup>1</sup>

Rapporten blei presentert for Utanriksdepartementet ved brev av 14. februar 2023. Departementet har i brev av 14. mars 2023 gjeve kommentarar til rapporten. Kommentaraner er i hovudsak innarbeidde i rapporten og i dette dokumentet.

Rapporten, oversendingsbrevet frå riksrevisorkollegiet til departementet 25. april 2023 og svaret frå statsråden 10. mai 2023 følgjer som vedlegg.

---

<sup>1</sup> AP News (2023). «UN says Syria agrees to open 2 new crossings for quake aid», <https://apnews.com/article/politics-syria-united-nations-bashar-assad-antonio-guterres-e9e0b8ede0c9b908ef25b3f30b8380db>. [Hentedato 28. februar.]

## 2 Konklusjonar



- Utanriksdepartementet har jobba aktivt for å sikre etterlevinga av dei humanitære prinsippa i Syria, men kommunikasjonen om utfordringar og dilemma har vore for lite tydeleg.
- Bistanden til nabolanda Jordan og Libanon har i liten grad vore langsiktig innretta, og dei oppnådde resultatane er ikkje godt nok dokumenterte.
- Fleksibilitet og auka bruk av fleirårige avtalar hos Utanriksdepartementet legg til rette for meir effektiv bistand.
- Dei vurderingane departementet gjer av resultat og risiko i prosjekta er mangelfulle
- Det er for lite sporbarheit i forvaltninga av bistanden til Syria-krisa.

## 3 Overordna vurdering

### Ikkje tilfredsstillande



Det er ikkje tilfredsstillande at

- Utanriksdepartementet ikkje har sikra seg god nok dokumentasjon av resultatane frå alle tilskotsmottakarane, og heller ikkje har gjort systematiske vurderingar av resultatane for bistandsprosjekta
- dokumentasjonen og arkiveringa til Utanriksdepartementet er mangelfull og lite oversiktleg



## 4 Utdjuping av konklusjonar

### 4.1 Utanriksdepartementet har jobba aktivt for å sikre etterlevinga av dei humanitære prinsippa i Syria, men kommunikasjonen om utfordringar og dilemma har vore for lite tydeleg

Humanitær bistand er forankra i det humanitære imperativet om å redde liv og i dei fire humanitære prinsippa om humanitet, nøytralitet, upartisk framferd og sjølvstende – sjå forklaring i faktaboks 1. Ifølgje Prop. 1 S (2016–2017) er føremålet med å leggje desse prinsippa til grunn å nå fram mest mogleg effektivt med naudhjelp for å redde liv og lindre naud hos menneske med humanitære behov, med minst mogleg påverknad frå aktørar med andre føremål. Humanitær bistand skil seg dermed frå annan type bistand som kan gjevast for å støtte bestemte grupper basert på politiske, religiøse, ideologiske eller militære omsyn.

#### Faktaboks 1 Dei humanitære prinsippa

- *Humanitet* inneber at liv, helse og verdigheit skal vernast i tråd med grunnleggjande menneskerettar og behov.
- *Nøytralitet* inneber at humanitær hjelp skal gjevast utan å ta parti i konflikhtar eller ueinigheit av politisk, etnisk, religiøs eller ideologisk art.
- *Upartisk framferd* inneber at humanitær hjelp skal gjevast utan diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, kjønn, etnisk tilhøyrse, religion eller politisk ståstad.
- *Sjølvstende* vil seie at humanitære aktørar skal opptre uavhengig av politikken og handlingane til styresmaktene.

Kjelde: Utanriksdepartementet (2018). *Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats.*

Undersøkinga viser at alle aktørane som har blitt intervjuet, opplever at det er vanskeleg å etterleve dei humanitære prinsippa når det blir gjeve bistand til Syria. Sjølv om det har blitt noko lettare å gje humanitær hjelp til Syria dei siste åra, peikar både FN, Røde Kors-rørsla og sivilsamfunnsorganisasjonar på at det framleis er krevjande å få tilgang til å gje humanitær bistand i alle delar av landet. Dei humanitære prinsippa, og eventuelle brot på dei, er eit sensitivt tema. Alle vi har intervjuet, er gjennomgåande forsiktige med å svare på kva part i konflikten det er som hindrar tilgang til å gje hjelp, eller med å peike på konkrete hendingar i tid og stad som kunne ha blitt karakteriserte som eit brot på dei humanitære prinsippa.

Utanriksdepartementet presiserer at det ikkje finst noko eintydig svar på kva som er ein respons basert på dei humanitære prinsippa, og på kva for eit punkt prinsippa kan seiast å vere «brotne».

Samla sett viser undersøkinga at Utanriksdepartementet har jobba aktivt for at bistanden til Syria skal vere i tråd med dei humanitære prinsippa, mellom anna gjennom å utarbeide nytt rettleiingsmateriell i nært samarbeid med norske humanitære organisasjonar. Riksrevisjonen vurderer dette som positivt. Det er viktig at støtta som blir gjeven, byggjer på tillit til partnerar og mottakarorganisasjonar.

Det er likevel også viktig at Utanriksdepartementet følgjer opp om praksisen til partnerane er i tråd med forventningane. Undersøkinga viser at departementet i liten grad har følgd opp og dokumentert korleis dei humanitære prinsippa blir etterlevde i enkeltprosjekt. Departementet kunne også ha vore tydelegare i kommunikasjonen til Stortinget om utfordringar med å følgje dei humanitære prinsippa i praksis. I Prop. 1 S til Stortinget for dei siste åra skriv departementet berre generelt om humanitære prinsipp. Det kjem ikkje fram om det faktisk er tilfelle om hjelp er gjeven i tråd med dei humanitære prinsippa, eller at det er forhold som har vore utfordrande.

#### 4.1.1 Utanriksdepartementet har utarbeidd ei rettleiing for humanitære prinsipp, men ho er i liten grad brukt i oppfølginga av enkeltprosjekt

Rettleiinga frå Utanriksdepartementet om humanitære prinsipp skal gje støtte til dei norske humanitære organisasjonane i å etterleve dei humanitære prinsippa. Dei norske humanitære organisasjonane vi har intervjuet – Norwac, Flyktninghjelpen og Norges Røde Kors – er alle godt kjende med rettleiinga, og dei var alle med på å gje innspel til rettleiinga før ho blei utarbeidd i 2017. Organisasjonane har også uformelle møte med Utanriksdepartementet der humanitære prinsipp er eit tema som blir teke opp.

Vi har gjort ein saksgjennomgang av sju prosjekt i Syria, som blir støtta med til saman 1,37 milliardar kroner i perioden 2016–2021. Gjennomgangen vår viser at departementet i liten grad formelt har følgd opp og vurdert korleis dei humanitære prinsippa blir etterlevde i enkeltprosjekt. Departementet har berre for eitt av sju prosjekt vurdert risiko som er knytt til dei humanitære prinsippa. Det er heller ikkje dokumentert at dei humanitære prinsippa er diskuterte i referata frå dei formelle møta med organisasjonane. Utanriksdepartementet opplyser at det er utstrekkt og kontinuerleg dialog med partnerane om humanitære prinsipp og dei dilemmaa som følgjer med. Likevel vil Riksrevisjonen peike på at det går fram av rettleiinga frå departementet at relevant kommunikasjon med partnerane om spørsmål knytt til humanitære prinsipp skal dokumenterast.

#### 4.1.2 Utanriksdepartementet har ikkje etablert tydelege rammer for korleis dei skal følgje opp humanitære prinsipp i multilaterale organisasjonar

Om lag halvparten av den norske bistanden til Syria går til FN-organisasjonar. Rettleiinga frå Utanriksdepartementet for dei humanitære prinsippa omfattar likevel ikkje den multilaterale bistanden til FN-organisasjonane. Departementet har førebels ikkje sett eit stort behov for eit slikt verktoy som omfattar FN. Det er dermed ikkje etablert noka form for



#### Ulik type støtte

I undersøkinga har vi sett på både multilateral støtte og prosjektstøtte. Den multilaterale støtta blir ofte gjeven til store landprogram som blir gjennomførte av FN-organisasjonar, medan støtta til sivilsamfunnsorganisasjonar vanlegvis er meir avgrensa prosjekt. I undersøkinga blir i hovudsak all type støtte omtalt som «prosjekt».

rammer som legg føringar for korleis departementet skal følgje opp dei multilaterale organisasjonane.

Utanriksdepartementet opplyser at departementet i dei multilaterale organisasjonane jobbar gjennom det regulære styrearbeidet og deltek aktivt i dialogen om dei humanitære prinsippa på styrenivå. Det må ifølgje departementet vere ein annan grad av tillit til dei multilaterale organisasjonane enn til sivilsamfunnsorganisasjonane.

Utanriksdepartementet viser også til at dei ikkje skal ha den same detaljkunnskapen og detaljoppfølginga av FN-organisasjonane fordi Noreg er medlemsland i FN. Riksrevisjonen vil i den samanhengen peike på at FN har fått mykje kritikk for å ikkje i tilstrekkeleg grad sikre dei humanitære prinsippa i Syria. Til dømes har FN-organisasjonane i Damaskus blitt kritisert for å jobbe for tett med syriske styresmakter. I tillegg viser evalueringar som omfattar Syria, at tilsette i FN-organisasjonane Unicef og Verdsprogrammet for matvarer (WFP) ikkje har god nok forståing av kva prinsippa inneber i praksis.

Riksrevisjonen har forståing for at departementet ikkje kan ha den same detaljerte oppfølginga av FN-organisasjonane som av sivilsamfunnsorganisasjonane. Samtidig er det grunn til å peike på at dei multilaterale organisasjonane har fått om lag halvparten av den norske støtta til Syria i perioden 2016–2021. Tydelegare rammer ville, slik Riksrevisjonen vurderer det, ha lagt eit betre grunnlag for oppfølging av dei humanitære prinsippa i norskstøtta prosjekt til multilaterale organisasjonar.

Undersøkinga viser også at Utanriksdepartementet har vore utydeleg i sin kommunikasjon om korleis dei handterer dilemma knytt til støtta til multilaterale organisasjonar. Utanriksdepartementet opplyser at det er eit grunnleggjande prinsipp for den norske bistanden til Syria at det ikkje blir gjeve midlar til syriske styresmakter. Samtidig gjev Noreg midlar som går til syriske styresmakter via Unicef. På spørsmål om korleis ein kan gje støtte til syriske styresmakter via ein FN-organisasjon, svarar departementet at det er Unicef som tek risikoansvaret når det er dei som har direkte kontakt med styresmaktene. Det er, ifølgje departementet, eit dilemma organisasjonane står i, fordi det er styresmaktene som leverer tenester, og organisasjonane ønskjer ikkje å byggje opp parallelle system. I utgangspunktet har departementet derfor stor tillit til at Unicef har gjort grundige vurderingar og kome fram til at denne støtta var nødvendig.

## 4.2 Bistanden til nabolanda Jordan og Libanon har i liten grad vore langsiktig innretta, og dei oppnådde resultatane er ikkje godt nok dokumenterte

Ifølgje Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* krev langvarige kriser nye og meir integrerte tilnærmingar i den humanitære responsen, og dessutan styrkte koplingar til langsiktig utvikling. Ved behandlinga av meldinga uttalte utanriks- og forsvarskomiteen at det er viktig for Noreg å byggje bru mellom humanitær og langsiktig innsats, jf. Innst. 440 S (2016–2017). Det var ifølgje komiteen viktig å styrkje humanitær bistand og utviklingsbistand overfor

sårbare statar og bidra til å setje desse statane betre i stand til sjølve å ta hand om tryggleik og velferd for sine egne innbyggjarar.

Det er ein vanskeleg situasjon i Jordan og Libanon, der krisa også har vart i lang tid. Det store talet på flyktningar, i tillegg til pandemi og økonomisk krise, har skapt ekstra utfordringar for bistandsinnsatsen. Samtidig viser undersøkinga at bistanden i liten grad har vore langsiktig innretta, og at dei oppnådde resultatane ikkje har vore godt nok dokumenterte.

#### 4.2.1 Den norske bistanden til Jordan og Libanon har i liten grad vore langsiktig innretta

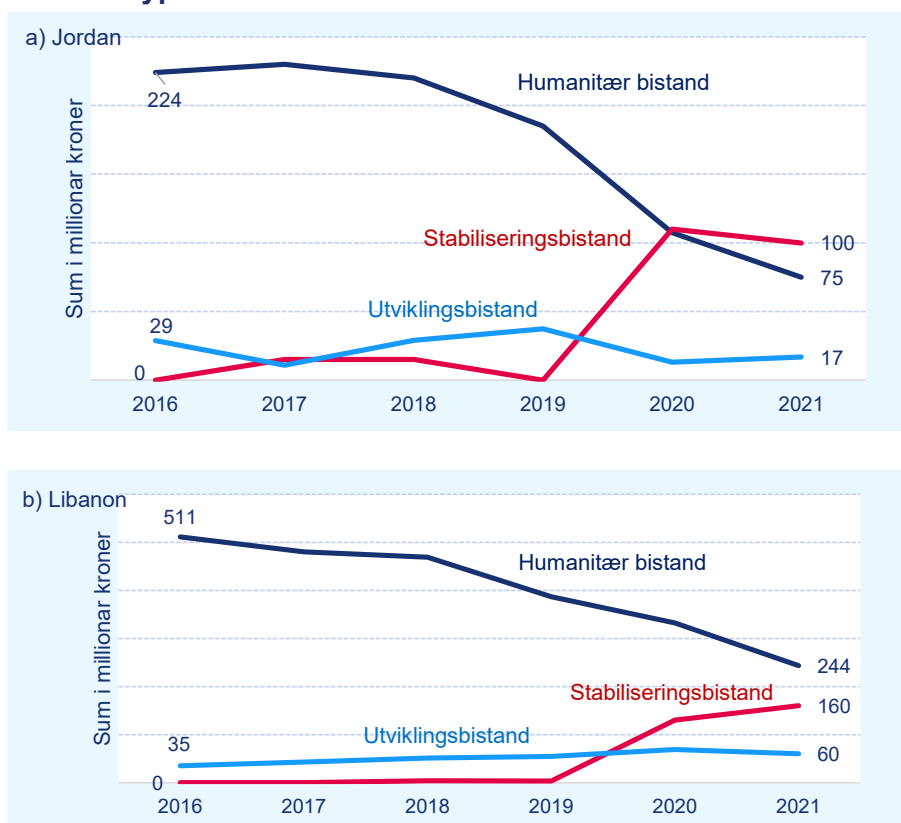
For at bistanden skal vere relevant, må han rettast inn slik at han svarar på behovet til befolkninga, jf. evalueringskriteria frå OECD. Ein sentral del av dette inneber å jobbe langsiktig for å redusere sårbarheit og humanitære behov, slik at dei som får bistand i år, ikkje treng å få bistand i framtida. Å skape betre samspel mellom humanitær bistand og langsiktig utviklingsinnsats er eit av hovudmåla i *Grand Bargain*-erklæringa som Noreg har slutta seg til. Dette er også vektlagt i både strategi for norsk humanitær politikk og i strategisk rammeverk for innsats i sårbare statar og regionar. Syria-konflikten starta i 2011, og Noreg har i heile perioden bidrege i den humanitære innsatsen.

Noreg forplikta seg til å gje 10 milliardar kroner til Syria og nabolanda i perioden frå 2016 til 2019. Ein stor del av dette har vore humanitære midlar.

I 2016 peika Norad-evalueringa av Syria-krisa på at den langvarige flyktningkrisa i nabolanda til Syria fordrar meir langsiktig innretning av bistanden til desse landa. Som nemnt ovanfor viser Meld. St. 24 (2016–2017) til at det er viktig å byggje bru mellom humanitær og langsiktig innsats. Denne ambisjonen er også lagt til grunn i budsjettproposisjonar, mellom anna i Prop. 1 S (2017–2018) og Prop. 1 S (2018–2019), der det blei lagt vekt på stabiliseringsstøtte. Først frå 2020 begynte Noreg å prioritere meir langsiktig støtte i form av stabiliseringsbistand til nabolanda til Syria. Riksrevisjonen meiner derfor at det er grunn til å peike på at den svake vektlegginga av slike midlar til nabolanda før 2020 ikkje samsvarar godt med ambisjonen i Meld. St. 24 (2016–2017) om å oppnå ein betre samanheng mellom humanitær og langsiktig bistand.

Figur 2 viser at det samla for perioden 2016–2021 er gjeve mest humanitær bistand til Jordan og Libanon, men at stabiliseringsstøtta til begge land har auka mykje etter 2020. Auka satsing på stabiliseringsbistand går også fram av den interne handlingsplanen til Utanriksdepartementet for 2020–2021.

**Figur 2 Norsk bistand til Jordan og Libanon 2016–2021, etter bistandstype**



Kjelde: Bistandsresultater.no

Undersøkinga viser at det også er andre forhold som indikerer at norsk bistand til Jordan og Libanon har vore lite langsiktig. Til dømes er det få norskstøtta prosjekt som har aktivitetar som gjennomgåande handlar om å møte langsiktige behov. Dette gjeld berre 3 av dei 19 prosjekta som er undersøkte i perioden 2016–2021. Som Utanriksdepartementet peikar på, er det ikkje eit mål at alle prosjekt skal ha eit element av langsiktig perspektiv, men talet er likevel lågt. Særleg når vi ser det i samanheng med Meld. St. 24 (2016–2017), der Utanriksdepartementet seier at dei i den humanitære bistanden til Syria-krise i aukande grad har søkt å støtte program og prosjekt med langsiktige verknader, både innanfor matvaretryggleik, jobbskaping, utdanning og husly.

At støtta i liten grad har vore langsiktig, blir også reflektert i kva organisasjonar som har fått norsk støtte. For perioden 2016–2021 har FNs utviklingsprogram (UNDP), som er den mest sentrale organisasjonen i FN for langsiktig utviklingsarbeid, fått under to prosent av støtta i både Jordan og Libanon. Både FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs høgkommissær for flyktingar (UNHCR) i Jordan seier at dei finn det utfordrande å få til eit godt samspel mellom humanitære og langsiktige tiltak for å betre forholda for flyktingane.

Situasjonen i Jordan og Libanon er noko ulik. Libanon er vertsland for langt fleire syriske flyktningar enn Jordan. Libanon har også opplevd ei økonomisk krise som har ført til ein auke i behovet for humanitær bistand, i tillegg til at den politiske situasjonen er meir ustabil. Dette har skapt dårlegare føresetnader for den langsiktige utviklingsbistanden i Libanon. Samtidig viser undersøkinga at Libanon i liten grad har fått midlar frå fondet GCFF – som gjev gunstige lån til land som blir ramma av flyktningkriser – fordi landet ikkje har vore i stand til å nyttiggjere seg av mekanismen. Det inneber at langsiktige midlar som Noreg har gjeve felles til Jordan og Libanon gjennom GCFF, i langt større grad har blitt gjevne til Jordan, sjølv om behova i Libanon er større. Den norske støtta til GCFF har derfor i mindre grad vore tilpassa behova til Libanon.

Til liks med undersøkinga vår peikar også midtvegsevalueringa av den humanitære strategien frå 2022 på at Noreg har slite med å leggje til rette for eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig utviklingsbistand. Evalueringa omfatta all norsk humanitær bistand. Ifølgje departementet er heilskapleg innsats vanskeleg å få til i praksis.

Utanriksdepartementet og ambassadane har også i liten grad involvert Norad og brukt kompetansen deira i samband med planlegging og oppfølging av prosjekta i Libanon og Jordan. Departementet kunne, slik Riksrevisjonen vurderer det, i større grad ha involvert Norad, som har den faglege kompetansen på langsiktig utviklingsbistand, i arbeidet med heilskapleg innsats i Jordan og Libanon. Det er også eit mål i *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner* frå 2017 at Norad skal trekkjast meir inn i arbeidet som fagetat på tematiske område som er relevante for arbeidet i sårbare statar og regionar.

Flyktningkrise i nabolanda til Syria hadde i starten av undersøkingsperioden i 2016 allereie vart i fleire år og er framleis ein realitet sju år seinare. Aktørane vi har snakka med, meiner at det er behov for å prioritere langsiktige initiativ, særleg i Jordan. Utanriksdepartementet har i mange år vore klar over at flyktningkrise ville bli langvarig, men først frå 2020 skjer det ei dreining i retning av meir vekt på å møte langsiktige behov. Samla vurderer Riksrevisjonen at bistanden frå Noreg til Libanon og Jordan kunne vore meir langsiktig og strategisk innretta.

#### 4.2.2 Den norske bistanden til Jordan og Libanon har hatt mangelfull måloppnåing, og for fleire prosjekt er ikkje resultatane dokumenterte godt nok.

Over halvparten av dei 19 prosjekta vi har sett på i Jordan og Libanon, har ikkje nådd dei overordna måla sine. Viktige forklaringar er pandemi og underfinansiering av prosjekta. I Libanon er også økonomisk krise og hamneeksplosjonen i Beirut i 2020 medverkande til den låge måloppnåinga. Til dømes viser dokumentasjonen frå FNs høgkommissær for flyktningar, Unicef, verdsbankfondet GCFF og Flyktninghjelpen at dei nemnde utfordringane har ført til at ei rekkje aktivitetar har blitt utsette eller ikkje er gjennomførte. Riksrevisjonen har forståing for at det er vanskeleg å oppnå gode resultat i alle prosjekt på grunn av dei krevjande rammevilkåra.



#### GCFF

Global Concessional Financing Facility (GCFF) er ein type fond, ein såkalla FIF (financial intermediary fund), som skal gje gunstige lån til land som blir ramma av flyktningkriser. Fondet blir administrert av Verdsbanken.



#### Heilskapleg innsats

Dette handlar om å styrkje samspelet mellom humanitær bistand og langsiktig utviklingsbistand i langvarige og komplekse kriser.

Som ein del av undersøkinga besøkte vi Zaatari flyktningleir, som er den største flyktningleiren i Jordan. Her hadde vi samtalar med tilsette i organisasjonane som driv leiren, frivillige og utdanningspersonell. Dei skildra utfordringar i leirane, men verken her eller andre stader på revisjonsreisa fekk vi høyre at hjelpa ikkje kom fram. Saman med Verdsprogrammet for matvarer (WFP) besøkte vi også to familiar som fekk kontantstøtte. Dei fortalde at kontantstøtta dei fekk frå matvareprogrammet, var strengt nødvendig, og at dei ikkje hadde klart seg utan.

Departementet har eit ansvar for å sikre god resultatinformasjon, også når situasjonen er krevjande. Dette følgjer av økonomiføresegnene. Undersøkinga viser likevel at dokumentasjonen av resultat ikkje er god nok. Det er stor skilnad i kvaliteten på sjølve resultatrapporteringa. For nokre prosjekt var det derfor i saksgjennomgangen vanskelegare å vurdere måloppnåinga. For fire av prosjekta var ikkje måla realistiske fordi finansiering mangla. Tilskotsmottakarane hadde altså planlagt med meir midlar enn dei fekk. For ytterlegare sju av prosjekta viser gjennomgangen at resultatata ikkje er godt dokumenterte.

Eit døme på mangelfull dokumentasjon er resultatrammeverket for fondet GCFF, som har vore ueigna til å måle resultat. Dette peika Utanriksdepartementet på allereie før Noreg valde å bli ein del av fondet i 2016. Då skreiv departementet til Verdsbanken at resultatrammeverket manglar substans, rekkjevidd og ambisjonar. Resultatrammeverket målte kor mykje pengar som kom inn til GCFF, i staden for å måle kva fondet fekk ut av pengane. Likevel valde departementet å støtte fondet. Først i rapporteringa for 2022 måtte fondet samla sett rapportere på talet på flyktningar som blir nådde. Tilsvarende kritikk av resultatrapporteringa frå andre verdsbankfond kom også i *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond* frå 2021, jf. Dokument 3:4 (2021–2022). Riksrevisjonen konstaterer at Noreg gjekk inn i eit fond utan høve til å få vite kva fondet samla oppnådde for dei syriske flyktningane i Libanon og Jordan.

Også det jordanske fleirgjevarfondet for utdanning, som Noreg er med på å støtte saman med mellom andre USA, EU, Tyskland og Storbritannia, viser store manglar i resultatrapporteringa. Resultatrapportane har i liten grad omtalt eller dokumentert forbetringar i kapasitet eller kvalitet i utdanninga. Gjevarane meiner at prosjektet har hatt resultat når det gjeld å betre tilgangen til utdanning, men set samtidig spørsmålsteikn ved tala på registrerte syriske elevar som er førte opp. Riksrevisjonens undersøking av informasjon om resultat av bistand til utdanning, jf. Dokument 3:10 (2018–2019), viste også at resultatrapporteringa til utdanningsbistand ofte ikkje var påliteleg. Riksrevisjonen registrerer at det også i denne undersøkinga er fleire tilfelle der resultatinformasjonen ikkje er tilstrekkeleg til at prosjekta kan følgjast opp på ein god måte.

#### 4.2.3 Barn er prioritert, men det er ikkje mogleg å vite om andre særleg sårbare grupper er nådde

Inkludering og vern av særleg sårbare grupper er ein grunnleggjande premiss for den humanitære innsatsen. Særleg sårbare grupper kan ifølgje Prop. 1 S (2017–2018) for Utanriksdepartementet vere barn, eldre, personar med nedsett funksjonsevne eller lesbiske, homofile, bifile, trans- og intersex-



personar (LHBTI). Det er eit vilkår for støtte frå det humanitære budsjettet at tilskotsmottakarane og partnarane deira inkluderer sårbare grupper i alle fasar av prosjektarbeidet, frå behovsvurdering og planlegging til prosjektgjennomføring og evalueringar, ifølgje budsjettproposisjonen.

Saksgjennomgangen viser at barn er ei prioritert gruppe i norsk bistand til Jordan og Libanon, særleg gjennom utdanningstiltak. Riksrevisjonen meiner dette er positivt.

Mangelfulle data gjer det likevel vanskeleg å vurdere kor godt bistanden har treft andre sårbare grupper enn barn. Slik Riksrevisjonen vurderer det, er det nødvendig med meir disaggregerte data – såkalla opplysningar om dei ulike gruppene. Slik status er i dag, er det ikkje mogleg å vurdere kor godt bistanden har treft med å nå målet som er fastsett i Prop. 1 S om å inkludere særleg sårbare grupper i alle fasane av prosjekta.

### 4.3 Fleksibilitet og auka bruk av fleirårige avtalar hos Utanriksdepartementet legg til rette for meir effektiv bistand

I St.meld. nr. 40 (2008–2009) *Norsk humanitær politikk* blir det lagt vekt på at den humanitære bistanden skal halde oppe fleksibilitet og evne til å handle raskt for å møte skiftande behov. Samtidig var det ønskjeleg å gjere situasjonen meir føreseieleg for sentrale tilskotsmottakarar, gjennom auka bruk av ikkje-øyremerkte rammetildelingar og fleirårige avtalar. Dette er i tråd med måla i mellom anna *Grand Bargain*-erklæringa frå 2016. *Strategi for norsk humanitær politikk* (2018) legg også vekt på at tilskotsmottakarane skal få føreseielegheit og fleksibilitet, samtidig som det skal stillast krav til kvalitet og resultat.

I krisesituasjonar som i Syria kan behova og rammevilkåra endre seg raskt. Derfor er det viktig at tilskotsmottakarane kan endre planane sine i tråd med skiftande behov. Samtidig er føreseieleg finansiering også viktig for tilskotsmottakarane.

Undersøkinga viser at Utanriksdepartementet har gjeve tilskotsmottakarane fleksibilitet til å gjere endringar i aktivitetane undervegs i avtaleperioden. I dei fleste prosjekta vi har sett på, er midlane i utgangspunktet ikkje øyremerkte til spesifikke aktivitetar. For nokre av prosjekta er det også avtalefesta eit høve til å omdisponere midlar undervegs i året. I tillegg viser undersøkinga gjennomgåande at tilskotsmottakarane set pris på at Noreg er ein fleksibel og føreseieleg gjevar.

Tidlegare tildelte Utanriksdepartementet ofte humanitære midlar gjennom eittårige avtalar. Dei siste åra har departementet i større grad brukt fleirårige avtalar med både norske og multilaterale organisasjonar. Ei særleg viktig endring departementet har gjort, er å innføre strategiske partnerskap med eit avgrensa tal norske sivilsamfunnsorganisasjonar. Fleirårige avtalar gjer situasjonen meir føreseieleg for tilskotsmottakarane. Ifølgje Utanriksdepartementet har dei strategiske partnerskapa også gjort forvaltninga meir effektiv, og kostnadene ved å følgje opp avtalane har blitt



mindre. Dømet med dei strategiske partnarskapa viser at godt strukturerte system for forvaltninga av bistand legg til rette for at oppfølginga av bistanden også blir enklare. I sum ser Riksrevisjonen positivt på dreininga mot auka fleksibilitet i finansieringa og fleirårige avtalar, og meiner dette vil bidra til å gjere bistanden meir effektiv.

## 4.4 Dei vurderingane departementet gjer av resultat og risiko i prosjekta er mangelfulle

Undersøkinga viser at Utanriksdepartementet i liten grad vurderer resultat og risiko i dei gjennomgåtte prosjekta, verken i forkant eller undervegs i gjennomføringa. Dette gjeld særleg midlane til FN-organisasjonar.

### 4.4.1 Utanriksdepartementet gjer sjeldan systematiske vurderingar av resultata av bistanden til Syria-krisa, noko som kan føre til mindre effektiv bruk av bistanden

Etter økonomiføresegnene skal departementet hente inn informasjon frå tilskotsmottakaren eller andre kjelder som gjer det mogleg å vurdere graden av måloppnåing for ordninga. Alle tilskotsmottakarar skal utarbeide ein resultatrapport. Departementet skal kontrollere rapportane som tilskotsmottakaren sender inn om måloppnåinga. Kontrollen skal tilpassast til kvar enkelt tilskotsordning og skal dokumenterast på ein tilfredsstillande måte. Krav om oppfølging går også fram av rettleiinga Grant Management Assistant (GMA) frå Utanriksdepartementet. Ifølgje GMA skal saksbehandlaren hente inn og vurdere rapportering frå tilskotsmottakaren og dokumentere denne vurderinga. Vurderinga av resultat skal innebere å samanlikne rapporterte resultat med planlagde resultat og hente inn meir informasjon om nødvendig.

For at bistandsmidlane til Syria-krisa skal kunne brukast mest mogleg effektivt, er det viktig at departementet veit kva resultat ein oppnår med midlane. I undersøkinga vår finn vi likevel få spor av at Utanriksdepartementet har følgd opp og vurdert resultata for prosjekta. Utanriksdepartementet har gjort skriftlege vurderingar av resultat på landnivå i berre 3 av 25 prosjekt som vi har sett på. I dei 22 attståande prosjekta er ingen slike vurderingar skriftleggjorde. Også før tildeling av prosjektmidlar har Utanriksdepartementet berre i 10 av 25 prosjekt vurdert korleis tilskotsmottakaren skal følgje opp resultata for prosjekta.

Formelle møte utgjer ein annan del av oppfølginga til departementet av tilskotsmottakarane. Relevante tema å behandle i formelle møte er ifølgje GMA framdrift og resultat, risikostyring og forbruk i forhold til budsjett. Saksgjennomgangen viser at det er svært få tilfelle der det kjem fram av møtereferata vi har fått, at Utanriksdepartementet har teke opp resultat i Syria, Libanon eller Jordan med tilskotsmottakaren i årlege møte. Saksgjennomgangen viser også at departement gjer tilnærma inga vurdering av budsjettet til tilskotsmottakaren i over halvparten av dei 25 prosjekta vi har sett på.

Den vurderinga Utanriksdepartementet gjer av resultat, er særleg svak for støtta til multilaterale organisasjonar. Undersøkinga viser at

Utanriksdepartementet ikkje i nokon av dei 13 prosjekta til FN-organisasjonar som vi har gått gjennom, har gjort systematiske vurderingar av forventat resultat før tildeling av midlar. Dette er prosjekt som er forvalta av departementet i Oslo, og som i undersøkingsperioden har inngått avtalar om støtte på i overkant av 2 milliardar kroner. Departementet har heller ikkje gjort skriftlege vurderingar av resultat på landnivå i oppfølgingsfasen. Slik Riksrevisjonen vurderer det, er det viktig at departementet går gjennom og vurderer resultatinformasjonen som dei får frå FN-organisasjonane, for å vite kva som blir oppnådd med midlane.

Det går ei vesentleg mengd norske bistandsmidlar til Syria-krisa. Utanriksdepartementet har eit ansvar for å følgje opp tilskotsmidlane dei forvaltar, på ein forsvarleg måte. Samtidig er situasjonen i regionen svært alvorleg, og den internasjonale bistanden er stadig meir underfinansiert. Det er derfor viktig at gjevarar som Noreg sikrar at dei bistandsmidlane som blir gjevne, blir brukte mest mogleg effektivt. Slik Riksrevisjonen vurderer det, har departementet ikkje sikra seg god nok dokumentasjon av resultat frå alle tilskotsmottakarane, jf. punkt 4.2.2. Departementet har heller ikkje gjort systematiske vurderingar av resultatata for prosjekta, verken i forkant eller undervegs i gjennomføringa av prosjekta. Dette er, slik Riksrevisjonen ser det, ikkje tilfredsstillande og inneber at departementet ikkje har lagt til rette for nødvendig resultatoppfølging.

#### 4.4.2 Det er i liten grad dokumentert korleis Utanriksdepartementet vurderer risiko i prosjekta

Handtering av risiko er ein viktig del av styringa og kvalitetssikringa av prosjekta som får midlar. Departementet viser i Prop. 1 S (2017–2018) til at der behova for bistand er store, vil ofte risikoen for ikkje å oppnå måla vere høg. Ifølgje Meld. St. 24 (2016–2017) skal departementet gjere gode risikovurderingar og undervegs i tiltaka gjere tilpassingar til endra føresetnader.

Utanriksdepartementet har utarbeidd generelle risikovurderingar for bistanden til Syria og nabolanda både for 2020 og seinare. Undersøkinga viser likevel at det i liten grad er dokumentert korleis Utanriksdepartementet vurderer risikoen i enkeltprosjekt og innsatsar på landnivå. Utanriksdepartementet har berre i 9 av 25 prosjekt vurdert risikoen for at målet for prosjektet ikkje blir nådd, eller at det oppstår utilsikta negative konsekvensar. Utanriksdepartementet vurderer også sjeldan risikoen undervegs i prosjekta.

Riksrevisjonen forstår at ikkje alle hendingar og situasjonar kan dokumenterast. Likevel burde departementet, slik Riksrevisjonen vurderer det, i større grad ha dokumentert risiko som har materialisert seg. Manglande skriftleggjing av risikovurderingane i enkeltprosjekt gjer det vanskeleg å vite kva vurderingar departementet har gjort, og kan bidra til dårlegare kvalitet i oppfølginga av prosjekta.

#### 4.4.3 Få tilsette til arbeidet med humanitær bistand har konsekvensar for oppfølginga av bistanden til Syria-krisa

Ifølgje Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* er ikkje pengar åleine nok for å nå norske utviklingspolitiske mål. For at økonomiske verkemiddel skal fungere best mogleg, må det setjast av menneskelege ressursar som kan påverke politikken til organisasjonane og innretninga av arbeidet gjennom styrearbeid og anna oppfølging.

Undersøkinga viser at det i Utanriksdepartementet er få tilsette som arbeider med humanitær bistand. Seksjon for humanitære spørsmål har 20 medarbeidarar. Desse forvaltar heile budsjettet for humanitær bistand, som i perioden 2016–2021 har lege på mellom 5,2 og 6,2 milliardar kroner årleg. I same tidsrom hadde departementet ansvaret for å forvalte om lag 1500 humanitære avtalar. Dei tilsette arbeider i tillegg til tilskotsforvaltninga også med breiare humanitærpolitiske spørsmål. Budsjettet har auka mykje dei siste åra, utan at bemanninga som forvaltar det er auka tilsvarande. Ambassadane i regionen har også få tilsette til å følgje opp bistanden.

Få tilsette til arbeidet med bistand til Syria-krisa har konsekvensar for kva høve departementet har til å følgje opp mellom anna resultat på ein systematisk måte. Utanriksdepartementet har sjølv trekt fram avgrensa intern kapasitet og kompetanse som ein av dei største risikofaktorane for manglande måloppnåing knytt til bistanden til Syria-krisa. Departementet opplyser også at den humanitære bistanden blir følgd opp mindre tett enn resten av bistanden som departementet forvaltar, og at dette delvis er eit resultat av ressurssituasjonen i seksjon for humanitære spørsmål.

Utanriksdepartementet peikar på at andre gjevarar, som den humanitære bistandsorganisasjonen til EU (ECHO), Storbritannia og Sverige, har meir ressursar til å følgje opp bistanden innanfor enkelte program. Riksrevisjonen ser det som fornuftig at gjevarane samarbeider og deler informasjon, slik at ressursane samla kan brukast meir effektivt. Samtidig blir konsekvensen av dagens situasjon at Noreg, som ein av dei største gjevarane til Syria-krisa, i mindre grad baserer prosjektoppfølgginga si på eigne vurderingar, og dermed må støtte gjevaroppfølginga si på arbeidet til andre land.

#### 4.5 Det er for lite sporbarheit i forvaltninga av bistanden til Syria-krisa

Eit prinsipp for god forvaltningsskikk er sporbarheit i saksbehandlinga, og at dokument blir registrerte og oppbevarte i arkiv på ein måte som gjer dei til trygge informasjonskjelder. Dessutan krev arkivlova at offentlege organ har arkiv som er ordna og innretta slik at dokumenta er trygge som informasjonskjelder for samtid og ettertid. Dokumenta frå Utanriksdepartementet som er knytte til kvar enkelt avtale, skal lagrast i arkivet til departementet.

Undersøkinga viser at dokumentasjonen og arkiveringa til Utanriksdepartementet av relevant informasjon om tilskotsforvaltninga knytt til Syria-krisa er mangelfull og lite oversiktleg. Generelt er det vanskeleg å finne fram til kjernedokument for dei ulike prosjekta, inkludert søknader, avgjerdsdokument, resultat- og framdriftsrapportar, vurderingar av slike rapportar og møtereferat. Dette gjer det ofte vanskeleg å forstå kva vurderingar som ligg til grunn for tildelinga, og kva vurderingar som er gjorde undervegs. I fleire tilfelle er ikkje årsrapportar og resultatrapportar arkiverte på saka. Dette gjeld til dømes for årsrapportar for øyremerkte midlar til Verdsprogrammet for matvarer (WFP) i Syria, Libanon og Jordan. Riksrevisjonen meiner at det ikkje er tilstrekkeleg sporbart at desse rapportane er lagra på nettsidene til tilskotsmottakaren, slik Utanriksdepartementet opplyser.

Konsekvensane av mangelfull sporbarheit blir vist særleg tydeleg i oppfølginga av tilskot til multilaterale organisasjonar der avtalen finansierer ein appell. Eit døme på dette er ein avtale med Unicef som handlar om utdanning i Jordan. Sidan avtalen er basert på ein appell, er det ikkje krav om verken søknad eller eit avgjerdsdokument i malen der mellom anna resultat og risiko systematisk blir vurdert. Verken avtalen eller appellen gjev særleg med informasjon om kva tiltak midlane skal gå til. Det er heller ikkje arkivert eit avgjerdsnotat på saka. Når dokumentasjonen ikkje er heilt tydeleg på kva Unicef skal bruke det norske tilskotet i Jordan til, er det uklart korleis Utanriksdepartementet i avslutningsnotatet sitt kan skrive at det blir vist til gode resultat for prosjekta i samsvar med søknaden.

Ifølgje Utanriksdepartementet vurderer departementet ofte resultat og risiko på prosjekt- eller organisasjonsnivå, men utan alltid å dokumentere og arkivere desse vurderingane. Generelt viser undersøkinga at arbeidet med humanitær bistand er meir dialogbasert enn det andre arbeidet med bistand som Utanriksdepartementet gjer. Vurderingar som ikkje er dokumenterte og kan finnast att, har liten verdi for det vidare arbeidet i Utanriksdepartementet fordi informasjonen ikkje blir spreidd i organisasjonen samla sett.

Det svenske direktoratet for bistandsforvaltning (Sida), som forvaltar den svenske humanitære bistanden, har eit eige saksbehandlingssystem, Trac, som dokumenterer forvaltninga av ein avtale. Trac er tilgjengeleg både for tilsette ved Sida i Stockholm og ved ambassadane. Trac stiller krav om at arkivering av standarddokument for alle prosjekt skal gjerast på same stad. Ifølgje dei tilsette i Sida ved den svenske ambassaden i Beirut har Trac gjeve ei stor forbetring i systematikken i oppfølginga av prosjekt og resultat. Særleg gjev Trac store fordelar når det blir gjort utskiftingar i personell, fordi det er lett å sjå kva som er gjort og vurdert tidlegare.

Riksrevisjonen meiner saksbehandlinga til departementet ikkje er sporbar nok. Når dokumentasjonen og arkiveringa til Utanriksdepartementet er mangelfull og lite oversiktleg, er dette, slik Riksrevisjonen vurderer det, ikkje tilfredsstillande. Manglande dokumentasjon hindrar god informasjonsflyt og kan dermed også ha konsekvensar for kvaliteten på saksbehandlinga og bistanden som blir gjeven. Gode rutinar og system for arkivering er særleg viktig i utanrikstenesta, fordi medarbeidarar ofte byter stilling både internt i



### Appell

FN utarbeider appellar som skildrar humanitære behov, sentrale aktivitetar og målgrupper, og finansieringsbehov. Dei kan utarbeidast per organisasjon eller per land. Appellane er ein måte for FN å be medlemslanda om finansiering på.

departementet og mellom utanriksstasjonane som følgje av rotasjonsordninga.

## 5 Tilrådingar

Riksrevisjonen tilrår at Utanriksdepartementet

- sikrar at resultat for store bistandsprogram og -prosjekt på landnivå blir vurderte og dokumenterte i tråd med eigne retningslinjer
- sikrar at oppfølginga av den multilaterale bistanden på landnivå gjev tilstrekkeleg kunnskap om kva som blir oppnådd
- gjer saksbehandlinga meir sporbar, særleg for den multilaterale bistanden, slik at alle sentrale dokument som er knytte til ein avtale eller eit tilskot, lett kan finnast att
- dokumenterer vurderingar av utfordringar med dei humanitære prinsippa i større humanitære prosjekt og landprogram
- held fram med å følgje opp ambisjonen om eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig bistand i Jordan og Libanon

## 6 Svaret frå statsråden

Dokument 3:13 (2022–2023) Riksrevisjonens undersøking av norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021 blei sendt over til statsråden i Utanriksdepartementet. Svaret frå statsråden er i sin heilskap lagt ved dokumentet.

Svaret frå statsråden i Utanriksdepartementet følgjer i vedlegg 2.

### Fråsegn frå Riksrevisjonen til svaret frå statsråden

Riksrevisjonen merkar seg at statsråden sluttar seg til vurderinga om at departementet bør gjere betre vurderingar av resultat og risiko. Riksrevisjonen har over tid peika på svakheiter ved resultatinformasjonen departementet har og korleis dei følgjer opp resultatata av bistanden. Riksrevisjonen vil derfor understreke at det er behov for vesentlege forbetringar i resultatoppfølginga departementet gjer.

Saka blir send til Stortinget.

Vedteke i møte i Riksrevisjonen 23. mai 2023.

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

Tom-Christer Nilsen

Tor Peder Lohne

Arve Lønnum

---

Jens A. Gunvaldsen

## Vedlegg

---

Vedlegg 1:

# Brev frå Riksrevisjonen til statsråden i Utanriksdepartementet

---



Riksrevisjonen

Vår saksbehandler

Birgitte Frogner Sivertsen 22241448

Vår dato

25.04.2023

Deres dato

Vår referanse

2021/01013-252

Deres referanse

Utsatt offentlighet jf. rrevl § 18 (2)

UTENRIKSDEPARTEMENTET  
Postboks 8114 DEP  
0032 OSLO

Attn: Statsråd Anniken Huitfeldt

## Riksrevisjonens undersøkelse om norsk bistand til Syriakrisen 2016–2021

Vedlagt er utkast til Dokument 3:x (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkning av norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021*

Dokumentet er basert på rapport oversendt Utenriksdepartementet ved vårt brev av 14. februar 2023, og på departementets svar 14. mars 2023.

Statsråden bes redegjøre for hvordan departementet vil følge opp Riksrevisjonens merknader og anbefalinger, og eventuelt om departementet er uenig med Riksrevisjonen.

Statsrådets svar vil i sin helhet bli vedlagt dokumentet. Det bes om at svaret oversendes som pdf lagret fra Word, ikke skannet som bilde, slik at innholdet kan gjøres tilgjengelig for alle i samsvar med krav til universell utforming.

Svarfrist: 11. mai 2023

For riksrevisorkollegiet

Karl Eirik Schjøtt-Pedersen

riksrevisor

*Brevet er godkjent og ekspedert digitalt.*

Vedlegg: Utkast til Dokument 3:x (2023–2024) *Riksrevisjonens undersøkning av norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021*



Vedlegg 2:

# Svaret frå statsråden

---



**DET KONGELEGE  
UTANRIKSDEPARTEMENT**

*Utanriksministeren*

Riksrevisjonen  
Postboks 8130 Dep  
0032 OSLO

Deres ref.:  
2021/01013-252

Vår ref.:  
21/4318 -

Dato:  
11.05.2023

**UTANRIKSMINISTERENS SVAR TIL RIKSREVISJONENS UNDERSØKING AV  
NORSK BISTAND TIL SYRIA-KRISA 2016-2021**

Eg viser til rapport frå Riksrevisjonen om undersøking av norsk bistand til Syria-krisa 2016-2021. Eg vil takke for ein grundig rapport og gode forslag til forbetringar i vår forvaltning. Særskilt vil eg takke for ein konstruktiv prosess i utarbeidinga av rapporten. Gjennom samtalar og diskusjon om korleis vi arbeider og tenker, har vi fått eit godt grunnlag for læring og forbetring. Dei aller fleste av vurderingane i rapporten er vi i utanriksdepartementet samde i, medan nokre vurderingar meiner vi fortsatt må nyanserast noko. I det fyljande skriv vi litt meir om dette før vi gjer reide for korleis vi vil arbeide vidare med dei tilrådingane Riksrevisjonen kjem med i rapporten. I det følgjande vil vi knytte nokre merknader til enkelte vurderingar og gjere greie for korleis vi vil følgje opp tilrådingane frå Riksrevisjonen.

**Riksrevisjonen tilrår at Utanriksdepartementet**

- sikrar at resultat for store bistandsprogram og -prosjekt på landnivå blir vurderte og dokumenterte i tråd med eigne retningslinjer
- sikrar at oppfølginga av den multilaterale bistanden på landnivå gjev tilstrekkeleg kunnskap om kva som blir oppnådd
- gjer saksbehandlinga meir sporbar, særleg for den multilaterale bistanden, slik at alle sentrale dokument som er knytte til ein avtale eller eit tilskot, lett kan finnast att
- dokumenterer vurderingar av utfordringar med dei humanitære prinsippa i større humanitære prosjekt og landprogram
- held fram med å følgje opp ambisjonen om eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig bistand i Jordan og Libanon

## Utanriksdepartementet sine merknader til tilrådingane

Vi slutter oss til Riksrevisjonen sine merknader til desse punkta:

- Vi er glad for at Riksrevisjonen har merka seg korleis ikkje-øyremerkte rammetildelingar og auka bruk av fleirårige avtalar hos Utanriksdepartementet legg til rette for meir fleksibilitet og effektiv bistand.
- Vi slutter oss til Riksrevisjonen si vurdering om at UD bør gjere betre vurderingar av resultat og risiko i samarbeidet med sine partnerar. Desse vurderingane bør vere meir synlege og systematiske.
- Vi er samde i at saksbehandlinga må vere sporbar slik at alle sentrale dokument lett kan finnast att.
- Vi noterer oss at det har vore for få tilsette til forvaltninga av humanitær bistand, og at dette har hatt konsekvensar for oppfølginga av bistanden til Syria-krisa.

Vi meiner at enkelte punkt må nyanserast noko:

- Vi merker oss at Riksrevisjonen meiner at utfordringar og dilemma om etterlevinga av dei humanitære prinsippa ikkje har vore tydelege nok kommunisert. Her vil vi påpeike at kommunikasjon omkring dette temaet er sensitivt, det er vanskelege vurderingar av partnerar som gjerast fortløpande, med begrensa informasjon og til dels stor risiko. Dette gjer tydeleg, utadretta kommunikasjon utfordrande. I mange høve er det sjølvstendig viktig og ønskeleg å ha ein tydeleg kommunikasjon rundt dette, og en meir systematisk dialog med partnerar rundt desse utfordringane. Samstundes vil vi vise til at Utanriksdepartementet har deltatt på ei rekke arenaer, nasjonalt og internasjonalt, der desse utfordringar har blitt drøfta. Vi ønsker derfor å sjå nærare på mogelege tiltak som omtalas lengre ut i dette brevet.

Riksrevisjonen påpeikar at den norske bistanden til Jordan og Libanon i lite grad har vore langsiktig innretta. Vi tar med oss denne vurderinga, men gjer likevel merksam på at målsettinga rundt dette har vore delt, og samstundes har den endra seg i den tida Syriakrisa har stått på. I byrjinga av krisa var heller ikkje flyktningane sine langsiktige behov i fokus. Dette vart ei meir sentral problemstilling etter kvart som flyktningkrisa strakk ut i tid. Noreg har støtta fleire prosjekt med meir langsiktig innretning i Jordan etter revisjonsperioden i 2020, som inkludering av flyktningar i det nasjonale programmet for sosial stønad. Libanon og Jordan er ikkje samarbeidsland for ordinær, langsiktig norsk bistand. Like fullt har vi heile tida prøvd å skape eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig bistand i Jordan og Libanon. Dette vil vi halde fram med.



## Korleis Utanriksdepartementet vil følge opp tilrådingane

- *Riksrevisjonen tilrår at Utanriksdepartementet sikrar at resultat for store bistandsprogram og -prosjekt på landnivå blir vurderte og dokumenterte i tråd med egne retningslinjer*
  - Departementet vil sørge for opplæring blant anna i arkivsystemet for å sikre ei sporbar saksbehandling i tråd med gjeldande retningslinjer. Kompetanse innan økonomistyring og mål- og resultatstyring vil bli prioritert. Eit grep som allereie vart tatt i 2022 for Ukraina-forvaltninga er bruk av en controller-funksjon, noko som skal bidra til en meir forsvarlig forvaltning.
- *Riksrevisjonen tilrår at Utanriksdepartementet sikrar at oppfølginga av den multilaterale bistanden på landnivå gjev tilstrekkeleg kunnskap om kva som blir oppnådd*
  - Departementet vil samle og systematisere den eksisterande informasjonen om resultat av den multilaterale bistanden på landnivå på ein betre måte, for å sikre at kunnskapen kan bli tilgjengeleg, også for ambassadane, og kan brukast aktivt. I dialogen med dei multilaterale organisasjonane vil vi skjerpe fokus på resultatrapportering og informasjon om faktisk oppnådde resultat. Arbeidet med systematisk presentasjon av innhenta kunnskap vil vere eit prioritert område framover.
- *Riksrevisjonen tilrår at Utanriksdepartementet gjer saksbehandlinga meir sporbar, særleg for den multilaterale bistanden, slik at alle sentrale dokument som er knytte til ein avtale eller eit tilskot, lett kan finnast att*
  - Departementet vil vurdere å oppdatere Grant Management Assistant (GMA) med tilpassa rettleiing for forvaltning av multilateral bistand, inkludert krav til vurderingar for støtte, korleis rapportar skal arkiverast og korleis vurderingar kan synleggjerast.
  - Departementet vil sjå på korleis det eksisterande saksbehandlar- og arkivsystemet betre kan nyttast for å sikre ei sporbar saksbehandling.
- *Riksrevisjonen tilrår at Utanriksdepartementet dokumenterer vurderingar av utfordringar med dei humanitære prinsippa i større humanitære prosjekt og landprogram*
  - For å sikre diskusjon rundt utfordringar med å etterleve dei humanitære prinsippa hjå våre partnerar vil vi sjå på korleis vi kan strukturere og systematisere samtalanane våre om dette. I samtalar med partnerane våre tar vi opp tema som er tett knyta til operasjonalisering av dei humanitære prinsippa. Dette gjeld til dømes spørsmål om humanitær tilgang samt ulike grupper behov for vern og tiltak for å sikre at ein kan møte desse behova (humanitær beskyttelse). Vi vil sjå på korleis vi kan systematisere

denne informasjonen og knytte dette til dei humanitære prinsippa, slik at det blir tilstrekkeleg dokumentert.

- *Riksrevisjonen tilrår at Utanriksdepartementet held fram med å følgje opp ambisjonen om eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig bistand i Jordan og Libanon*
- Utanriksdepartementet har sidan 2020 utarbeidd toårige strategiske dokument der den samla norske innsatsen til Syria-krisa, både humanitær bistand og meir langsiktig stabiliseringsinnsats til Jordan, Libanon og Syria, vert sett i samanheng. Eit overordna formål både i Jordan og Libanon er at syriske flyktningar skal kunna gjennomføra retur til heimstadene sine når forholda ligg til rette for det. Retur skal vere basert på frivilligheit og verdigheit. Innretning av bistanden og grada av langsiktig perspektiv må også reflektera dette målet. Departementet vil jobba vidare med å forbetre innsatsen for berekraftige løysingar for flyktningar og vertssamfunn, og samanhengen mellom humanitær bistand og langsiktig stabiliseringsinnsats i både Jordan og Libanon. Regjeringa si satsing frå 2023 på solidaritet med flyktningar, fordrevne og vertssamfunn er ei erkjenning av behovet for eit langtidsperspektiv i bistanden, ikkje minst til Jordan og Libanon, sjølv om landa ikkje er bilaterale partnerland.

Med venleg helsing



Anniken Huitfeldt

Vedlegg 3:

# Forvaltningsrevisjonsrapport med vurderingar

---

Revisjonen er gjennomført som ein forvaltningsrevisjon i samsvar med

- lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 9
- INTOSAI-standarden for forvaltningsrevisjon (ISSAI 3000)
- dei faglege retningslinjene for forvaltningsrevisjon frå Riksrevisjonen

# Innhald

<b>1</b>	<b>Innleiing</b> .....	<b>8</b>
1.1	Bakgrunn .....	8
1.2	Mål og problemstillingar .....	8
1.3	Kort om Syria-konflikten .....	10
1.3.1	Syria .....	10
1.3.2	Nabolanda .....	11
1.4	Kva blir gjeve av norsk bistand til Syria-krisa?.....	12
1.4.1	Mesteparten av bistanden er gjeven i form av humanitær bistand .....	14
1.4.2	Bistanden går hovudsakleg til multilaterale institusjonar og norske sivilsamfunnsorganisasjonar ....	14
1.5	Organisering og ansvar .....	15
<b>2</b>	<b>Metodisk tilnærming og gjennomføring</b> .....	<b>16</b>
2.1	Dokumentanalyse.....	16
2.1.1	Saksgjennomgang.....	16
2.1.2	Andre skriftlege kjelder .....	18
2.2	Intervju og feltbesøk .....	19
2.3	Referansegruppe.....	20
2.4	Statistikk .....	20
<b>3</b>	<b>Revisjonskriterium</b> .....	<b>21</b>
3.1	Overordna mål og krav for norsk bistand .....	21
3.1.1	Bistanden skal bidra til å nå berekraftsmåla til FN .....	21
3.1.2	Bistanden skal vere effektiv.....	21
3.2	Mål og krav for humanitær bistand.....	22
3.2.1	Prinsipp for humanitær bistand .....	22
3.2.2	Prioriterte målgrupper og tema i humanitær bistand.....	23
3.2.3	Krav til gjennomføring av humanitær bistand.....	24
3.3	Mål og krav for stabiliseringsbistand og bistand til sårbare statar og regionar .....	26
3.4	Mål og krav som gjeld spesielt for bistand til Syria-krisa .....	26
3.5	Krav til korleis Utanriksdepartementet forvaltar bistanden.....	27
3.5.1	Krav til Utanriksdepartementet ved tildeling av tilskot.....	27
3.5.2	Krav til korleis Utanriksdepartementet skal kontrollere og følge opp tilskot .....	29
3.5.3	Krav til rapportering frå Utanriksdepartementet til Stortinget .....	32
<b>4</b>	<b>Norsk bistand til Syria</b> .....	<b>34</b>
4.1	Humanitære behov og tilrettelegging for humanitært arbeid i Syria.....	35
4.1.1	Humanitære behov aukar, men ikkje den humanitære bistanden .....	35
4.1.2	Noreg arbeider diplomatisk gjennom FN's tryggingråd og ambassaden for å leggje til rette for humanitær bistand i Syria.....	37
4.2	Nærare om dei humanitære prinsippa .....	38



4.3	Utfordringar med å følgje dei humanitære prinsippa i Syria.....	39
4.3.1	Det er høg risiko for brot på humanitære prinsipp i Syria .....	39
4.3.2	Moglege brot på dei humanitære prinsippa er eit sensitivt tema .....	40
4.3.3	Humanitære aktørar i Syria har framleis avgrensa tilgang til alle geografiske område .....	41
4.3.4	Særlege utfordringar i styresmaktskontrollerte område .....	42
4.3.5	Særlege utfordringar i Nordvest-Syria.....	43
4.3.6	Særlege utfordringar i Nordaust-Syria .....	45
4.3.7	Særlege utfordringar i Søraust-Syria – Rukban/al-Tanf.....	46
4.3.8	Sentrale gjevarar er ikkje nøgde med FN-oppfølginga av dei humanitære prinsippa i Syria .....	46
4.3.9	Fleire kjelder kritiserer den humanitære hjelpa som er gjeven til Syria .....	47
4.4	Oppfølginga til departementet av humanitære prinsipp i Syria .....	49
4.4.1	Departementet har utarbeidd rettleiingar for dei humanitære prinsippa .....	49
4.4.2	Utanriksdepartementet har dialog med FN, andre gjevarar og syriske styresmakter om humanitære prinsipp .....	50
4.4.3	Utanriksdepartementet har følgd opp evalueringar av multilaterale organisasjonar som har hatt utfordringar med å halde dei humanitære prinsippa .....	51
4.4.4	Saksgjennomgangen viser at Utanriksdepartementet vurderer utfordringane med å etterleve dei humanitære prinsippa i Syria generelt, men i liten grad i enkeltprosjekt .....	52
4.5	Rapportering i Prop. 1 S om humanitære prinsipp i Syria-krisa.....	53
<b>5</b>	<b>Norsk bistand til nabolanda Jordan og Libanon.....</b>	<b>55</b>
5.1	Innretninga av norsk bistand til Jordan og Libanon .....	55
5.1.1	Den langsiktige innsatsen for å redusere humanitære behov i Jordan og Libanon.....	56
5.1.2	Analysar som grunnlag for å identifisere humanitære behov.....	64
5.2	Resultat av norsk bistand til Jordan og Libanon .....	66
5.2.1	Måloppnåinga i norskstøtta bistandsprosjekt.....	66
5.2.2	Vurderingar av dei utilsikta negative konsekvensane for prosjekta .....	70
5.2.3	Prioritering av sårbare grupper i humanitær bistand.....	70
<b>6</b>	<b>Korleis Utanriksdepartementet styrer og forvaltar bistanden til Syria-krisa .....</b>	<b>75</b>
6.1	Den strategiske tilnærminga til bistanden til Syria-krisa .....	75
6.1.1	Strategi for humanitær bistand lansert i 2018 .....	75
6.1.2	Toårsplanar for Syria-krisa introdusert i 2020 .....	76
6.1.3	Fleirårige avtalar gjev meir fleksibilitet til å gjere endringar .....	77
6.2	Vurderingane til Utanriksdepartementet ved tildeling av tilskotsmidlar til Syria-krisa .....	78
6.2.1	Vurderingane til departementet ved val av tilskotsmottakarar .....	78
6.2.2	Vurderingane til departementet ved tildeling av enkelttilskot .....	79
6.3	Korleis Utanriksdepartementet følgjer opp tilskot.....	84
6.3.1	Oppfølginga er i stor grad dialogbasert.....	84
6.3.2	Oppfølging av resultat .....	84
6.3.3	Oppfølging av risiko i gjennomføringsfasen .....	90

6.3.4	Andre interne utfordringar med oppfølginga av tilskot .....	91
6.4	Rådgeving frå Norad .....	93
6.5	Dokumentasjonen til departementet av tilskotsforvaltninga knytt til Syria-krisa .....	94
6.5.1	Det er av ulike grunnar vanskeleg å finne prosjektdokumentasjon .....	95
6.5.2	Sverige har eit saksbehandlingssystem, «Trac», som dokumenterer tilskotsforvaltninga .....	96
<b>7</b>	<b>Vurderingar</b> .....	<b>97</b>
7.1	Utanriksdepartementet har jobba aktivt for å sikre etterlevinga av dei humanitære prinsippa i Syria, men kommunikasjonen om utfordringar og dilemma har vore for lite tydeleg .....	97
7.1.1	Utanriksdepartementet har utarbeidd ei rettleiing for humanitære prinsipp, men ho er i liten grad brukt i oppfølginga av enkeltprosjekt.....	97
7.1.2	Utanriksdepartementet har ikkje etablert tydelege rammer for korleis dei skal følgje opp humanitære prinsipp i multilaterale organisasjonar .....	98
7.2	Bistanden til nabolanda Jordan og Libanon har i liten grad vore langsiktig innretta, og dei oppnådde resultatata er ikkje godt nok dokumenterte .....	98
7.2.1	Den norske bistanden til Jordan og Libanon har i liten grad vore langsiktig innretta.....	99
7.2.2	Den norske bistanden til Jordan og Libanon har hatt mangelfull måloppnåing, og for fleire prosjekt er ikkje resultatata dokumenterte godt nok .....	100
7.2.3	Barn er prioritert, men det er ikkje mogleg å vite om andre særleg sårbare grupper er nådde .....	101
7.3	Fleksibilitet og auka bruk av fleirårige avtalar hos Utanriksdepartementet legg til rette for meir effektiv bistand .....	101
7.4	Utanriksdepartementet gjer ikkje gode nok vurderingar av resultat og risiko i prosjekta.....	102
7.4.1	Utanriksdepartementet gjer sjeldan systematiske vurderingar av resultatata av bistanden til Syria-krisa, noko som kan føre til mindre effektiv bruk av bistanden .....	102
7.4.2	Det er i liten grad dokumentert korleis Utanriksdepartementet vurderer risiko i prosjekta .....	102
7.4.3	Få tilsette til arbeidet med humanitær bistand har konsekvensar for oppfølginga av bistanden til Syria-krisa.....	103
7.5	Det er for lite sporbarheit i forvaltninga av bistanden til Syria-krisa .....	104
<b>8</b>	<b>Referanseliste</b> .....	<b>105</b>

## Tabelloversikt

Tabell 1	Liste over utvalde avtalar 2016–2021 .....	17
Tabell 2	Kva Utanriksdepartementet har vurdert i tildelinga av tilskotet .....	81

## Figuroversikt

Figur 1	Kart over Syria, Jordan og Libanon.....	10
Figur 2	Norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021 fordelt på land.....	13
Figur 3	Norsk bistand til Syria-krisa 2011–2021.....	14
Figur 4	Kart over Syria som viser omtrentleg kven som kontrollerer dei ulike områda per 2022.....	34

Figur 5 Talet på menneske i millionar med behov for humanitær hjelp frå 2016 til 2022 .....	36
Figur 6 Norsk bistand til Jordan og Libanon 2016–2021, etter bistandstype .....	57
Figur 7 Handlar aktivitetane i prosjekta på landnivå om å møte langsiktige behov? (N= 19) .....	59
Figur 8 Har tilskotsmottakarane vurdert framtidige behov (forecasting) på landnivå? (N = 19).....	65
Figur 9 Blei dei overordna måla for prosjektet nådde? (N = 19) .....	66
Figur 10 Har Utanriksdepartementet/ambassaden gjort skriftlege vurderingar av resultat på landnivå? (N = 25) .....	86

## Faktaboksoversikt

Faktaboks 1 FN i Syria .....	36
Faktaboks 2 Dei humanitære prinsippa .....	38
Faktaboks 3 Kva er heilskapleg innsats? .....	55
Faktaboks 4 Utdanning som humanitær bistand og langsiktig bistand .....	59
Faktaboks 5 Koordinering av internasjonal bistand til Jordan og Libanon .....	60
Faktaboks 6 Krav til tilskotsforvaltninga ved inngåing av avtalar .....	80
Faktaboks 7 Vurderinga til Utanriksdepartementet av risikoen ved å gje bistand til Syria og nabolanda .....	83

## Ordlister og forkortingar

**Appell** – FN utarbeider appellar som skildrar humanitære behov, sentrale aktivitetar og målgrupper, og finansieringsbehov. Dei kan utarbeidast per organisasjon eller per land. Appellane er ein måte for FN å be medlemslanda om finansiering på.

**Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC)** er ein humanitær organisasjon som har eit spesielt mandat i Genèvekonvensjonane til å gje vern og hjelp til menneske som er offer for væpna konflikt.

**Den humanitære responsplanen for Syria (HRP)** er FN-planen for den humanitære innsatsen i Syria.

**Den humanitære bistandsorganisasjonen til EU (ECHO)** er avdelinga for humanitær bistand og sivilt vern i EU-kommisjonen, som gjev naudhjelp og humanitær assistanse.

**Flyktninghjelpen (NRC)** er ein humanitær organisasjon som jobbar for menneske på flukt.

**FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR)** leier og koordinerer det internasjonale arbeidet med å verne og hjelpe flyktningar.

**FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA)** har ansvaret for å koordinere all humanitær bistand i FN-systemet.

**FNs regionale humanitære koordinator for Syria-krise** er basert i Amman i Jordan og har ansvaret for grensekryssande hjelp som kjem via naboland.

**FNs stadlege- og humanitære koordinator i Syria** har ansvar for å samle alle FN-organisasjonar og humanitære aktørar på landnivå som jobbar frå Damaskus, for å sikre ein meir effektiv innsats.

**FNs utviklingsprogram (UNDP)** arbeider for langsiktig utvikling ved å hjelpe land med rådgjeving, politikktutforming og gjennomføring.

**Fordelingsnotat** er årlege interne notat i Utanriksdepartementet. Fordelingsnotata for Syria-krisa gjev ei oversikt over planlagd fordeling av dei tilgjengelege humanitære midlane dei komande åra på dei ulike mottakarorganisasjonane.

**GCFF** (Global Concessional Financing Facility) er ein type fond, ein såkalla FIF (financial intermediary fund), som skal gje gunstige lån til land som blir ramma av flyktningskriser. Fondet blir administrert av Verdsbanken.

**GMA** (*Grant Management Assistant*) er rettleiinga frå Utanriksdepartementet for tilskotsforvaltning frå 2019.

**GPE** (Global Partnership for Education) er eit fond der temaet er utdanning. Fondet er globalt, og føremålet er å gje støtte til styresmakter for å forbetre læring gjennom å styrkje utdanningssystem.

**Grensekryssande bistand** er humanitær bistand til Syria som har kome grensekryssande frå Tyrkia, Jordan eller Irak til ikkje-styresmaktskontrollerte område med autorisasjon frå FNs tryggingrådsresolusjon sidan 2014.

**Hayat Tahrir al-Sham** (HTS) er ei islamistisk opposisjonsrørsle. Frå 2016 tok organisasjonen al-Nusra, som har tette band til al-Qaida, gradvis meir kontroll over Idlib-provinsen i Nordvest-Syria og blei etter kvart til rørsle Hayat Tahrir al-Sham.

**Heilskapleg innsats** handlar om å styrkje samspelet mellom humanitær bistand og langsiktig utviklingsbistand i langvarige og komplekse kriser.

**Humanitære prinsipp** – humanitær bistand er forankra i dei fire humanitære prinsippa om humanitet, nøytralitet, upartisk framferd, og sjølvstende. Humanitær hjelp skal gjevast basert på humanitære behov, ikkje for å oppnå andre politiske føremål, og skal gå føre seg utan vilkårleg diskriminering.

**Human Rights Watch** (HRW) er ein internasjonal ikkje-statleg menneskerettsorganisasjon.

**Jordan Compact-avtalen** – I 2016 forplikta jordanske styresmakter seg til å forbetre tilgang til utdanning og arbeid for syriske flyktingar, i byte mot bistand, lån og gunstige handelsavtalar med EU.

**Jordan Response Plan** (JRP) er FNs landplan for Jordan, som fungerer som rammeverk for den nasjonale responsen på Syria-krisa.

**Lebanon Crisis Response Plan** (LCRP) er FNs landplan for Libanon, som fungerer som rammeverk for den nasjonale responsen på Syria-krisa.

**Linjekryssande bistand** er bistand som går frå styresmaktskontrollerte Damaskus til ikkje-styresmaktskontrollerte område i Syria.

**MOPAN** (Multilateral Organisation Performance Assessment Network) er eit nettverk for gjevarland som samarbeider om uavhengige vurderingar av multilaterale organisasjonar.

**Norwac** er ein norsk humanitær organisasjon som jobbar med helserelaterte prosjekt i Midtausten. Norwac er i dag organisert som eit ideelt aksjeselskap (NORWAC AS) og følgjer aksjelova.

**OECD DAC** (Organisation for Economic Cooperation and Development, Development Assistance Committee) er utviklingskomiteen i OECD.

**Right to Play** er ein internasjonal organisasjon som brukar lek som verktøy for å styrkje og utdanne barn i utviklingsland.

**Sida** er det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid.

**Syrian Trust for Development** er ein syrisk sivilsamfunnsorganisasjon som er grunnlagd av Asma Al-Assad, kona til den syriske presidenten.

**Syriske Røde Halvmåne (SARC)** er ein humanitær organisasjon som er ein del av den internasjonale Røde Kors-komiteen.

**Unicef** (FNs barnefond) er den største hjelpeorganisasjonen for barn i verda.

**Verdshelseorganisasjonen (WHO)** er den leiande globale helseorganisasjonen i verda.

**Verdsprogrammet for matvarer (WFP)** er ein FN-organisasjon som jobbar for å få bukt med svolt og for å betre mattryggleiken i verda.

**Utsikta negative konsekvensar av den humanitære bistanden / «do no harm»** handlar om at nærværet eller aktivitetane til bistandsaktørane kan ha negative konsekvensar eller skadeverknader på enkeltmenneske eller lokalsamfunn, sjølv om dette ikkje har vore intensjonen. Humanitære aktørar har eit ansvar for å jobbe for å forhindre slike utsikta negative konsekvensar.

# 1 Innleiing

## 1.1 Bakgrunn

Humanitær bistand har vore eit satsingsområde for norske regjeringar over lang tid. I perioden 2016–2021 gjekk i underkant av 12 prosent av all norsk bistand til humanitær hjelp. Det overordna målet med den norske humanitære innsatsen er å bidra til at menneske i naud får nødvendig vern og hjelp i tråd med det humanitære imperativet<sup>1</sup> og dei humanitære prinsippa humanitet, nøytralitet, upartisk framferd og sjølvstende, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*.

Borgarkrigen i Syria har ført til store humanitære lidningar, og svært mange menneske er drivne på flukt. Sjølv om krigshandlingane i perioden 2016–2021 i Syria har minka i omfang, har den humanitære situasjonen stadig blitt verre. Ifølgje rapporteringa frå Tryggingrådet frå april 2022 er dei humanitære behova i Syria på sitt høgaste nivå sidan konflikten starta i 2011. Mange menneske er internt fordrivne, og det er store øydeleggingar på byar og infrastruktur. Samtidig har nabolanda Libanon, Jordan og Tyrkia utfordringar med å handtere det store talet på syriske flyktingar som har kome dit. I fleire år har Syria vore det landet som får mest norsk bistand. Noreg har gjeve til saman 12,5 milliardar kroner til Syria og nabolanda i perioden 2016–2021.

Mange humanitære kriser blir langvarige. Syria-krisa er eit døme på dette. Slike langvarige kriser krev eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig utviklingsinnsats. Omgåande humanitære behov må sjåast i samheng med meir berekraftige og langsiktige løysingar, gjennom såkalla heilskapleg innsats, jf. Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017). Føremålet med heilskapleg innsats er å redusere og førebyggje framtidige humanitære behov.

Det er eit mål at norsk bistand skal vere effektiv. I 2016 slutta Noreg seg til *Grand Bargain*-erklæringa, der hovudmålet er å effektivisere den humanitære bistanden. Dette målet er særleg viktig i samband med Syria-krisa, fordi det er store udekte humanitære behov. Det gjer det endå viktigare at bistandsmidlane blir brukte mest mogleg effektivt, slik at flest mogleg menneske får nødvendig hjelp.

Det er stor risiko knytt til å gje bistand til konfliktområde. For bistanden som blir gjeven til Syria, er det risiko for at dei humanitære prinsippa ikkje blir haldne fullt ut – til dømes ved at syriske styresmakter prøver å styre tilgangen til å gje naudhjelp dit det er tenleg for styresmaktene, og ikkje dit det er størst behov. Når det gjeld bistanden til nabolanda, er det risiko for at han ikkje lykkast godt nok i å dekkje dei meir langvarige behova til flyktingane og vertslanda, når krisa no har vart i meir enn ti år. Vidare har tidlegare evalueringar funne svake sider ved korleis Utanriksdepartementet har styrt og innretta bistanden til Syria-krisa. Det er mellom anna risiko for manglande oppfølging av resultat.

## 1.2 Mål og problemstillingar

**Målet** med undersøkinga er å vurdere om Utanriksdepartementet sørgjer for at den norske bistanden til Syria-krisa er effektiv og i tråd med humanitære prinsipp.

1. Er den norske bistanden til **Syria** i tråd med viktige prinsipp for humanitær bistand?

Denne problemstillinga omfattar dei humanitære prinsippa og etterlevinga av dei. Som ein del av denne problemstillinga omtalar vi også dei humanitære behova i Syria og i kva grad dei har blitt møtte. At Syria er eit konfliktområde, påverkar kjeldegrunnlaget og høvet til å verifisere kva som er objektiv og korrekt informasjon. Problemstillinga blir svart på ut frå tilgjengelege skriftlege og

<sup>1</sup> Det humanitære imperativet inneber å redde liv, lindre naud og ta hand om verdigheita til menneske i humanitære kriser.

munnlege kjelder. På grunn av den krevjande kjeldesituasjonen gjev vi i kapittel 4 ein utførleg omtale av utfordringane med å finne truverdige kjelder om kva som skjer i Syria.

2. Er den norske bistanden til **nabolanda Jordan og Libanon** relevant og i samsvar med dei fastsette måla?

I denne problemstillinga undersøker vi om bistanden er relevant, og om han er effektiv for å nå dei fastsette måla. Med relevans meiner vi om bistanden er innretta i samsvar med behovet til innbyggjarane.

3. Bidreg styringa og forvaltninga frå Utanriksdepartementet til at den norske bistanden til **Syria-krisa** når fastsette mål, inkludert viktige prinsipp for humanitær bistand?

I denne problemstillinga undersøker vi korleis Utanriksdepartementet forvaltar bistanden til Syria-krisa før tildeling av midlar og i oppfølgingsfasen. Vi ser særleg på korleis departementet har vurdert resultat og risiko. I problemstillinga ser vi også på korleis det svenske tilskotssystemet, Trac, fungerer.

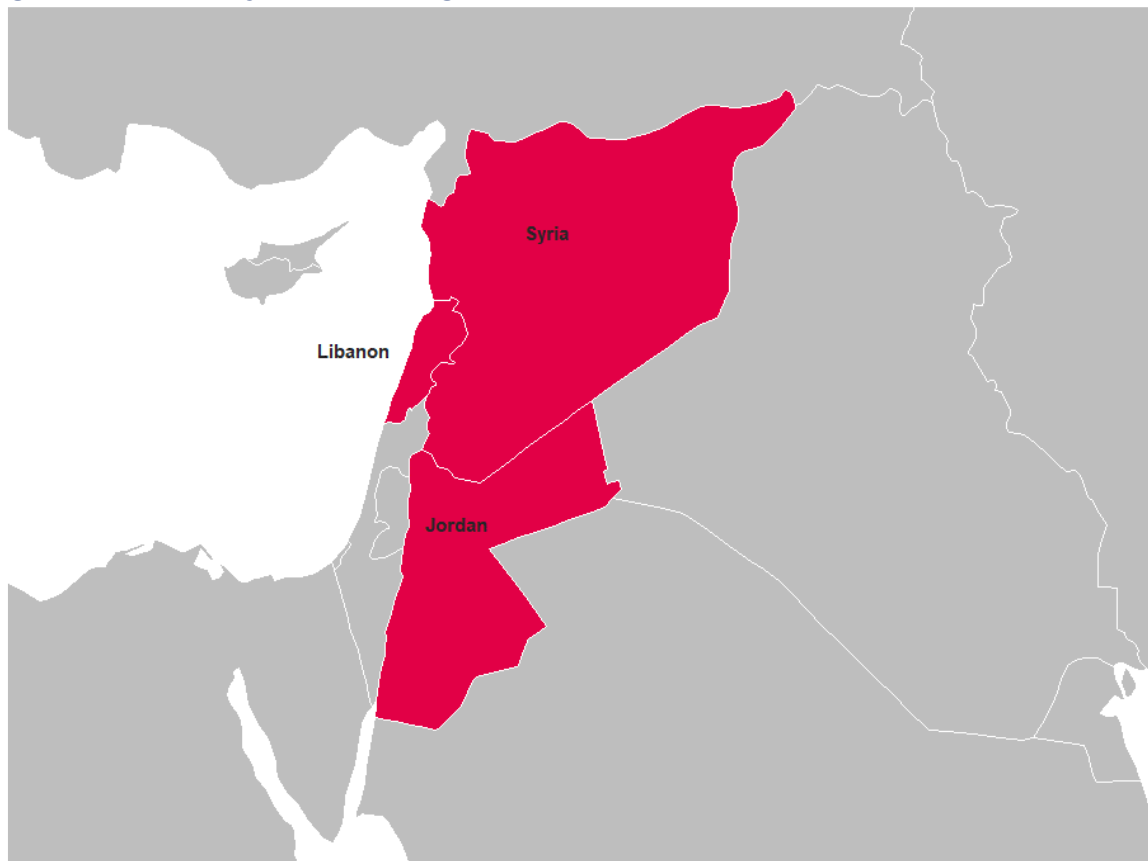
Som det kjem fram av problemstillingane ovanfor, legg den første problemstillinga om Syria vekt på dei humanitære prinsippa, medan den andre problemstillinga om nabolanda Jordan og Libanon undersøker om bistanden er relevant og effektiv. Vi har lagt dette skiljet til grunn fordi forholda i Syria og nabolanda, og dermed også vilkåra for å gje bistand, er såpass ulike. Den humanitære bistanden er under eit mykje større press i Syria, og derfor har vi vurdert etterlevinga av dei humanitære prinsippa der. Samtidig er forholda i Syria så utfordrande at det er vanskeleg å stille strenge krav til resultat og måloppnåing. I nabolanda er vilkåra for å gje bistand betre, og følgjeleg er det grunn til å ha større forventningar til effektiviteten til bistanden i desse landa.

Styring og forvaltning langs begge desse dimensjonane, dvs. humanitære prinsipp og effektivitet i bistanden, blir dekt i problemstilling 3.

## 1.3 Kort om Syria-konflikten

Denne undersøkinga omfattar i all hovudsak Syria og nabolanda Jordan og Libanon. Tyrkia er ikkje med i undersøkinga fordi norsk bistand i liten grad har gått til Tyrkia.

**Figur 1 Kart over Syria, Jordan og Libanon**



Kjelde: Riksrevisjonen

### 1.3.1 Syria<sup>2</sup>

Syria-konflikten starta i 2011. Opprøret mot styresmaktene i Damaskus utvikla seg til ein væpna konflikt i heile landet i løpet av 2012, der opprørsgrupper fekk aukande grad av territoriell kontroll. I 2014 kom den første FN-resolusjonen som ga FN mynde til å gje såkalla grensekryssande humanitær hjelp til Syria frå nabolanda. Denne resolusjonen blei gjenteken kvart år fram til siste forlenging i januar 2023.<sup>3</sup> Den grensekryssande hjelpa er derfor folkerettsleg lovleg trass i protestar frå styresmaktene i Damaskus. Før 2014 hadde FN-organisasjonane ikkje høve til å drive humanitært arbeid inn i opposisjonskontrollerte område, fordi det ville vere folkerettsbrot.

I 2013 blei dei islamistiske organisasjonane IS og al-Nusra erklærte som internasjonale terrororganisasjonar, og i 2014 kom det bindande resolusjonar frå Tryggingrådet i FN om å få bukt med IS og framandkrigarar. Humanitær hjelp inn i IS-område blei stadig meir kontroversielt politisk, fordi dette kunne blitt rekna som å gje «materiell støtte til terror». Det same spørsmålet gjaldt organisasjonen al-Nusra, som har tette band til al-Qaida. Etter at opposisjonen tapte byen Aleppo

<sup>2</sup> Delkapittel. 1.2.1 er basert på innspel frå folkerettsekspert og konfliktforskar Cecilie Hellestveit der det ikkje er ført opp andre kjelder.

<sup>3</sup> Etter 2022 har den grensekryssande resolusjonen blitt gjenteken to gonger årlig, etter seks månader.



nord i Syria i 2016 tok al-Nusra i aukande grad kontroll over Idlib i Nordvest-Syria, etter kvart i form av rørsla Hayat Tahrir al-Sham (HTS). Dei neste åra tok HTS nær full kontroll over Idlib-provinsen.

Etter kvart som kamphandlingane minka noko og kampen mot IS-territoriet var over, fraus situasjonen på bakken i Syria i 2018. Det vil seie at det er omtrent dei same landa og grupperingane som har kontroll over og er til stades i dei ulike områda i Syria i perioden 2018–2022.

Styresmaktene i Damaskus har per 2022 kontroll over om lag 60 prosent av Syria, med hjelp frå russiske og iranske styrkar. Restane av den syriske opposisjonen har kontroll berre i Idlib i Nordvest-Syria. Kurdiske styresmakter har kontroll i Nordaust-Syria med støtte frå amerikanske styrkar. Amerikanske styrkar kontrollerer området al-Tanf/Rukban i Søraust-Syria. Tyrkia har tre ulike militære okkupasjonar i Syria – i den kurdiske enklaven Kobane i nord frå 2017, i området rundt grenseovergangen al-Bab i nordvest, som blei etablert i samband med kampen mot IS i 2017, og dessutan langs grensa til Tyrkia i nordaust. Ifølgje FN bur det 6,9 millionar personar i ikkje-styresmaktskontrollerte område, og 5,6 millionar treng humanitær hjelp.<sup>4</sup>



Borgarkrigen i Syria har vart sidan 2011, og har forårsaka store øydeleggingar. Biletet er frå byen Aleppo i Syria i 2019. Foto: Fly\_and\_Dive / Shutterstock / NTB

### 1.3.2 Nabolanda

Krigen i Syria har ført til ein av dei største flyktningstraumane sidan den andre verdskrigen, og til den største flyktningkrise i moderne tid. Ifølgje overslag frå FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR) er det ved utgangen av 2022 om lag 6,8 millionar syriske flyktningar på verdsbasis, og 5,4 millionar av dei er busette i nabolanda til Syria.<sup>5</sup> Dei fleste av flyktningane oppheld seg i Tyrkia, som har omkring 3,6 millionar registrerte flyktningar. Relativt til folketal oppheld det seg fleire flyktningar i Libanon og Jordan. FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR) reknar med at det i 2022 bur 675 000 registrerte syriske flyktningar av ei total befolkning på 10,3 millionar i Jordan. I Libanon er det ifølgje libanesiske styresmakter om lag 1,5 millionar syriske flyktningar av ei total befolkning på 6,8 millionar. Dette gjer

<sup>4</sup> Tryggingrådet i FN (2021). Rapport S/2021/1030, «United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-general», 15. desember.

<sup>5</sup> FNs høgkommissær for flyktningar (2022). <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/> og <https://data.unhcr.org/en/situations/syria> og <https://data.unhcr.org/en/situations/syria>. [Hentdato 11. januar 2023].

Libanon og Jordan til dei to landa i verda som har flest flyktningar per innbyggjar.<sup>6</sup> Ambassaden i Amman legg til at jordanske styresmakter meiner det finst 1,3 millionar syriske flyktningar i landet. Ifølgje ambassaden ligg det reelle talet på syriske flyktningar truleg ein stad mellom 675 000 og 1,3 millionar.<sup>7</sup> Eit mindre tal syriske flyktningar bur i Irak og Egypt.<sup>8</sup>

Generelt er forholda vanskelege for syriske flyktningar i nabolanda. I Libanon lever ni av ti syriske flyktningar under forhold som er kategoriserte som ekstrem fattigdom.<sup>9</sup> Det er ingen offisielle flyktningleirar i Libanon, og som følgje av dette er syrarar ofte pressa saman i små og enkle busetjingar saman med andre flyktningfamiliar. Forholda har i tillegg forverra seg drastisk sidan 2019 som følgje av den økonomiske kollapsen i landet, covid-19 og hamneeksplosjonen i Beirut. Dette har også ført til at store delar av den libanesiske befolkninga lever i fattigdom, og forholdet mellom vertsbefolkninga og flyktningane har blitt meir anstrengt.

Også i Jordan slit syriske flyktningar med å få dekt grunnleggjande behov. Før pandemien levde fire av fem syrarar i landet under den nasjonale fattigdomsgrensa (tre dollar per dag), og situasjonen er endå vanskelegare i 2022. I Jordan bur omkring fire av fem syrarar utanfor flyktningleirar. Dei flyktningane som bur i flyktningleirar, er som regel dei som er dårlegast stilte, og forholda der er svært vanskelege.<sup>10</sup> Samanlikna med Libanon er forholdet mellom vertsbefolkninga og dei syriske flyktningane mykje betre, og dei fleste jordanarar har eit positivt syn på syriske flyktningar.<sup>11</sup>

## 1.4 Kva blir gjeve av norsk bistand til Syria-krisa?

Bistand til Syria og nabolanda er den største enkeltståande humanitære innsatsen frå Noreg nokosinne.<sup>12</sup> I perioden 2016–2021 gav Noreg 12,5 milliardar kroner i bistand til Syria-krisen.<sup>13</sup> Omkring halvparten (49 prosent) av denne bistanden gjekk til Syria, jf. figur 2. Syria har i fleire år vore det landet som får mest norsk bistand. Av resten av bistanden gjekk 24 prosent til Libanon, 11 prosent til Jordan, 3 prosent til Tyrkia og 12 prosent til regionale tiltak. Internasjonalt var Noreg den femte største gjevaren av humanitær bistand til Syria, Libanon og Jordan i perioden.<sup>14</sup>

<sup>6</sup> Flyktninghjelpen (2022). «These 10 countries receive the most refugees». Flyktningar utgjorde i 2021 5,0 prosent av befolkninga i Tyrkia, 19,8 prosent av befolkninga i Libanon og 10,4 prosent av befolkninga i Jordan. Dei fleste av flyktningane er syrarar. <https://www.nrc.no/perspectives/2020/the-10-countries-that-receive-the-most-refugees/>, FNs høgkommissær for flyktningar (2022). «Durable solutions required for Syrian refugees in Jordan as Za'atari camp turns 10». <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/7/62e39a464/durable-solutions-required-syrian-refugees-jordan-zaatari-camp-turns-10.html> og FNs høgkommissær for flyktningar (2022). «Fact sheet Lebanon». [https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2023/01/UNHCR-Lebanon-Operational-FactSheet-Year-end-2022\\_Final-rev..pdf](https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2023/01/UNHCR-Lebanon-Operational-FactSheet-Year-end-2022_Final-rev..pdf). [Hentedato 15. mars 2023]. I sistnemnde står det at styresmaktene går ut frå at det er 1,5 millionar syriske flyktningar i Libanon.

<sup>7</sup> Brev frå Utanriksdepartementet 14. mars 2023.

<sup>8</sup> FNs høgkommissær for flyktningar (2022). Det er registrert 265 000 syriske flyktningar i Irak og 144 000 syriske flyktningar i Egypt. <https://data.unhcr.org/en/situations/syria>. [Hentedato 11. januar 2023].

<sup>9</sup> FNs høgkommissær for flyktningar (2022). «Lebanon». <https://www.unhcr.org/lebanon.html> [Hentedato 11. januar 2023].

<sup>10</sup> Intervju med FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan 27. februar 2022 og intervju med FNs høgkommissær for flyktningar i Jordan 27. februar 2022.

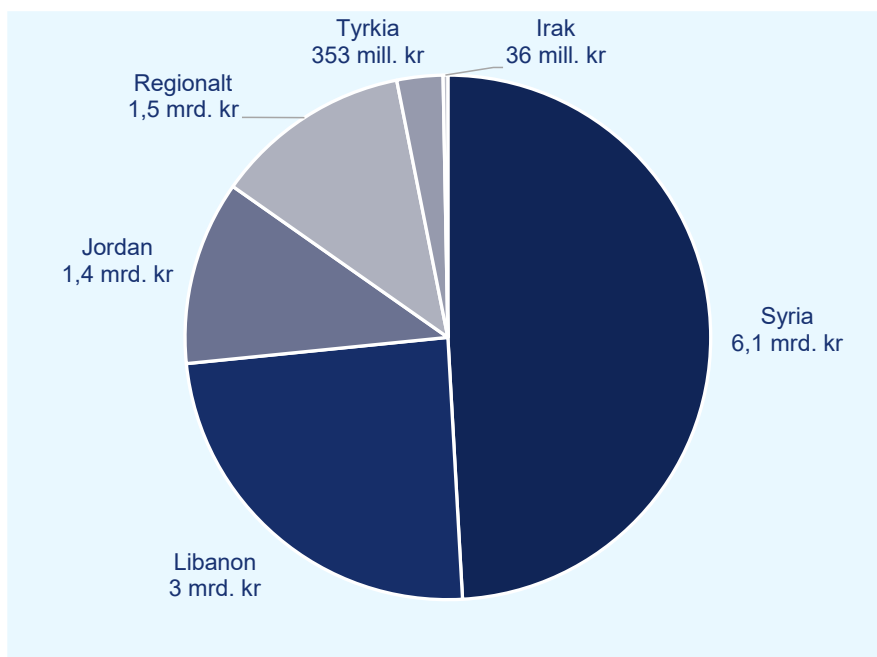
<sup>11</sup> Intervju med Verdsprogrammet for matvarer 28. februar 2022, intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022 og intervju med FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan 27. februar 2022.

<sup>12</sup> Prop. 1 S (2021–2022) for Utanriksdepartementet, s. 11.

<sup>13</sup> Tala her og dei vidare analysane byggjer på den offisielle bistandsstatistikken til Norad, bistandsresultater.no. Som bistand til Syria-krisa har vi rekna med alle bistandsavtalar som i *Bistand i tall* er øyremerkte til Syria, Libanon, Jordan eller Tyrkia, og dessutan bistandsavtalar i Irak og i kategorien «Middle East Regional» som har «Syria» eller «Syrian» i prosjektittelen eller prosjektskildringa. I dei vidare analysane er det lagt mest vekt på bistand til Syria, Libanon og Jordan fordi beløpa som har gått til Irak og Tyrkia, er forholdsvis små. Merk at det også kan gjevast bistand til Syria og nabolanda via multilaterale organisasjonar, og dette vil ikkje bli fanga opp i statistikken. Til dømes kan delar av kjernestøtta til UNHCR som ikkje er øymerkt, gå til Syria-krisa.

<sup>14</sup> Basert på tal frå Financial Tracking Service frå FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats gav Noreg 4,6 prosent (1,2 milliardar dollar) av internasjonal bistand til Syria, Libanon og Jordan i perioden frå 2016 til 2021. Dei fire landa som gav meir i bistand, var USA (29,8 %), Tyskland (19,0 %), EU-kommisjonen (9,8 %) og Storbritannia (8,2 %).

**Figur 2 Norsk bistand til Syria-krisa 2016–2021 fordelt på land**



Kjelde: [bistandsresultater.no](https://bistandsresultater.no)

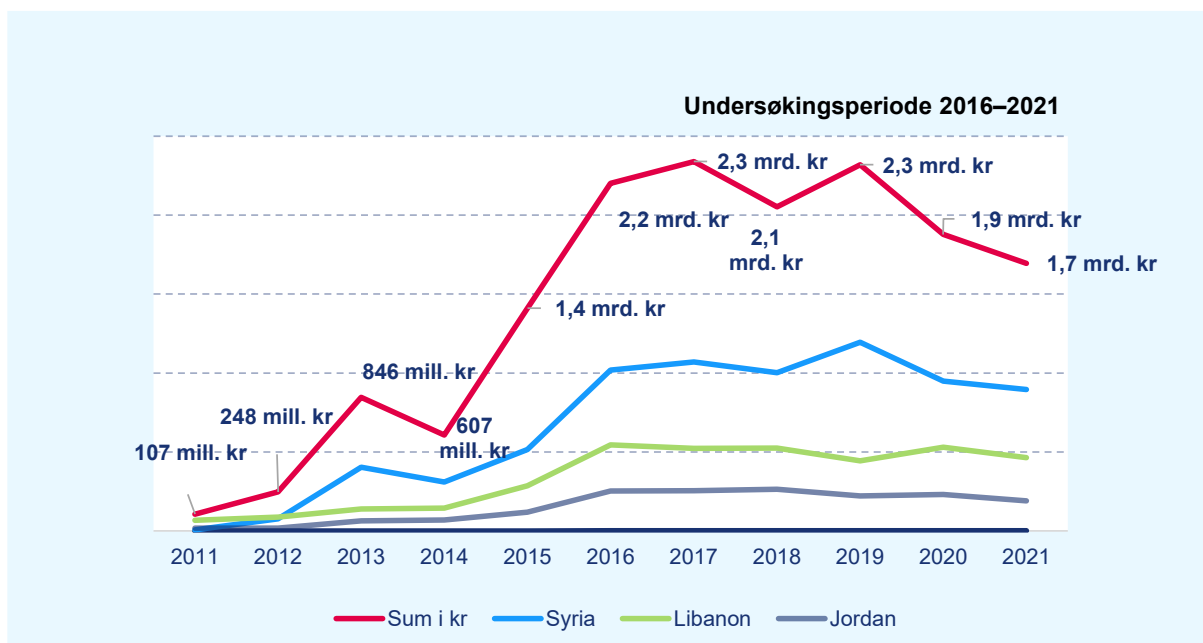
Etter at det kom mange flyktningar frå Syria til Europa og Noreg i 2015, auka Stortinget løyvinga til humanitær bistand og bad om at auken hovudsakleg skulle nyttast i Syria og nærområda.<sup>15</sup> Noreg var også med på å ta initiativ til ein gjevarkonferanse for Syria-krisa i 2016, med føremål om å skaffe meir bistandsmidlar internasjonalt. På denne konferansen lova den norske regjeringa å gje 10 milliardar kroner i bistand til Syria-krisa i perioden 2016–2019. Regjeringa Solberg sa i 2019 at dei hadde innfridd løfta.<sup>16</sup> Figur 3 viser korleis bistanden til Syria-krisa har auka frå 2011 til 2021, totalt og for Syria, Libanon og Jordan individuelt. I perioden 2016–2019 låg den årlege støtta relativt stabilt på mellom 2,1 og 2,3 milliardar kroner. Etter 2019 har bistanden til Syria-krisa minka frå 2,3 milliardar kroner i 2019 til 1,7 milliardar kroner i 2021.

<sup>15</sup> Dokument 8:135 S (2014–2015), vedtak i sak 794. Prop. 1 S (2015–2016), Innst. 7 S til Prop. 1 S (2015–2016).

<sup>16</sup> Pressemelding frå regjeringa 13. mars 2019: «Norge innfrir løftet om 10 milliarder kroner til Syria-krisen».

<https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/smk/pressemeldinger/2019/norge-innfrir-loftet-om-10-milliarder-kroner-til-syria-krisen/id2632214/>. [Hentedato 17. januar 2023]. Merk at bistandsresultater.no ikkje fangar opp all bistand til Syria-krisa i og med at totalen som er ført opp der for same periode (8,9 milliardar kroner) er lågare enn dette.

Figur 3 Norsk bistand til Syria-krisa 2011–2021



Kjelde: bistandsresultater.no

#### 1.4.1 Mesteparten av bistanden er gjeven i form av humanitær bistand

80 prosent av norsk bistand til Syria-krisa i perioden 2016–2021 har vore gjeven i form av humanitær bistand. Prosentdelen humanitær bistand er høgare for Syria (93 prosent) enn for Jordan (73 prosent) og Libanon (80 prosent).<sup>17</sup> Naudhjelpa er hovudsakleg gjeven til flyktningar og internt fordrivne, i form av mellom anna husly, vatn, helse- og sanitærtjenester, medisinar og matforsyningar.<sup>18</sup>

I Jordan og Libanon har det i tillegg til den humanitære bistanden særleg blitt gjeve midlar over budsjettposten for stabilisering av land i krise og konflikt.<sup>19</sup> Stabiliseringsmidlar finansierer ifølgje Prop. 1 S (2021–2022) for Utanriksdepartementet særleg tiltak som skal fremje stabilitet, førebyggje konflikt, redusere sårbarheit og byggje lokal motstandskraft. Grunnen til at ein så liten del av bistanden til Syria blir gjeven som stabiliserings- og utviklingsbistand,<sup>20</sup> er at Noreg ikkje ønskjer å samarbeide med styresmaktene i Syria eller å bidra til varig atterreisning av landet før konflikten har fått ei politisk løysing.<sup>21</sup>

Utdanning har vore eit prioritert område i norsk bistand til Syria-krisa. I perioden 2016–2021 var prosentdelen bistand som gjekk til utdanning 12 prosent for Syria, 20 prosent for Jordan og 17 prosent for Libanon.<sup>22</sup>

#### 1.4.2 Bistanden går hovudsakleg til multilaterale institusjonar og norske sivilsamfunnsorganisasjonar

Norsk bistand til Syria-krisa går hovudsakleg til FN og norske sivilsamfunnsorganisasjonar. I perioden frå 2016 til 2021 gjekk 54 prosent av norsk bistand til Syria-krisa til ulike FN-organisasjonar,

<sup>17</sup> Bistandsresultater.no.

<sup>18</sup> «Material relief assistance» utgjer 56 prosent av den humanitære bistanden til Syria-krisa. Dette inkluderer husly, vatn, helse- og sanitærtjenester og medisinar. Matforsyningar utgjer 9 prosent av den humanitære bistanden. Andre område i naudhjelpsarbeidet er koordinering av innsatsen (18 prosent), utdanning (12 prosent) og grunnleggjande helsetenester (5 prosent). Kjelde: bistandsresultater.no.

<sup>19</sup> Budsjettpost 151.72 (2020 og 2021). Midlar over to historiske budsjettpostar med liknande føremål er også rekna med: 151.72 Sårbare statar og regionar (2019) og 162.70 Overgangsbistand/sårbare statar og regionar (2017 og 2018).

<sup>20</sup> I perioden frå 2016 til 2021 var prosentdelen stabiliseringsmidlar for Syria, Jordan og Libanon høvesvis på 4,4, 16,9 og 9,8 prosent. Regionalt var talet 32,3 prosent.

<sup>21</sup> Utgreiing frå utanriksministeren og forsvarsministeren om kampen mot ISIL i Stortinget 2. mai 2018.

<sup>22</sup> Tala er baserte på kva sektor programmet er registrert under. I bistandsresultater.no er det registrert utdanningsaktivitetar under både humanitær bistand og utdanningsbistand, og det gjev derfor ikkje meining å ta utgangspunkt i budsjettpost. Sektorane det er teke utgangspunkt i, er hovudsektorane «Education, level unspecified», «Basic education», «Secondary education» og «Post-secondary education», og dessutan «Education in Emergencies», som ligg under hovudsektoren «Emergency Response».

36 prosent gjekk til norske sivilsamfunnsorganisasjonar, og 10 prosent gjekk til andre bistandsmottakarar.<sup>23</sup>

Ifølgje den offisielle norske bistandsstatistikken var det totalt 141 ulike mottakarar av midlar relatert til Syria-krisa i perioden 2016 til 2021. Det er likevel nokre få bistandsmottakarar som har fått det meste av midlane som har blitt tildelte. 20 tilskotsmottakarar fekk over 100 millionar kroner kvar, noko som utgjorde 91 prosent av midlane som er delte ut i perioden.<sup>24</sup>

Den største enkeltmottakaren av bistand til Syria-krisa i perioden 2016–2021 er Norges Røde Kors, som fekk 1,7 milliardar kroner. Mykje av desse midlane har gått vidare til Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) og Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåne-foreiningar (IFRC). Vidare har FNs høgkommissær for flyktingar (UNHCR), Unicef og Flyktningshjelpen alle fått over éin milliard kroner i denne perioden.<sup>25</sup> I 2021 var dei tre største bistandsmottakarane høvesvis Norges Røde Kors, FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA) og Verdsbanken.

## 1.5 Organisering og ansvar

Humanitær bistand blir forvalta av seksjon for humanitære spørsmål i Utanriksdepartementet. Forvaltningsansvaret inneber å vurdere tiltak før det blir inngått avtalar, betale ut tilskot og følgje opp gjennomføringa av tiltaka. Ambassadane og Norad forvaltar ikkje humanitær bistand.

Til Syria-krisa er det også gjeve midlar over andre budsjettpostar enn posten for humanitær bistand. Stabiliseringsbistand og midlar som blir gjevne over regionsløyvinga til Midtausten og Nord-Afrika, blir forvalta av seksjon for Midtausten og Nord-Afrika og ambassadane i Amman og Beirut. Midlar som blir gjevne over budsjettposten for utdanning, blir i utgangspunktet forvalta av Norad.<sup>26</sup> I tillegg til å forvalte og følgje opp eigne avtaler har ambassadane ei rolle i å følgje opp på landnivå prosjekt som blir forvalta av Utanriksdepartementet i Oslo.

I perioden 2016–2021 blei 98 prosent av bistandsmidlane til Syria-krisa forvalta av Utanriksdepartementet, medan 2 prosent blei forvalta av Norad. 10 prosent av midlane til Utanriksdepartementet blei forvalta av ambassadane.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Bistandsresultater.no.

<sup>24</sup> Dei 20 organisasjonane var CARE Norge, Flyktningshjelpen, Den internasjonale arbeidsorganisasjonen, Kirkens Nødhjelp, MAG – Mines Advisory Group (Britain), Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Norwac, Norsk folkehjelp – lokalkontor, Redd Barna Norge, FNs utviklingsprogram, FNs befolkningsfond, FNs høgkommissær for flyktingar, Unicef, FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats, FNs hjelpeorganisasjon for palestinske flyktingar i Midtausten, Verdsprogrammet for matvarer, Verdhelseorganisasjonen og Wilhelmsen Lines Shipowning AS.

<sup>25</sup> Bistandsresultater.no.

<sup>26</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>27</sup> Bistandsresultater.no.

## 2 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Undersøkinga byggjer i hovudsak på følgjande datakjelder:

- dokumentanalyse og saksgjennomgang
- intervju og feltbesøk
- referansegruppe
- statistikk

Undersøkinga tek føre seg perioden 2016–2021. Vi gjennomførte datainnsamlinga i perioden januar til november 2022.

### 2.1 Dokumentanalyse

#### 2.1.1 Saksgjennomgang

For å undersøke forvaltninga og resultatane av norsk bistand til Syria-krisa har vi henta inn og analysert prosjektdokumentasjon for ti tilskotsmottakarar og 15 avtalar og 25 enkeltprosjekt i perioden 2016–2021. Kvar avtale kan omfatte fleire prosjekt. Til dømes er øyremerkt støtte til Verdsprogrammet for matvarer éin avtale, men under denne avtalen ser vi på tre prosjekt: eitt i Syria, eitt i Libanon og eitt i Jordan. Totalt har vi analysert 25 prosjekt og program, 7 i Syria og 18 i nabolanda. I kapittel 5 om nabolanda, Libanon og Jordan, har vi valt å dele avtalen med verdsbankfondet Global Concessional Financing Facility (GCFF) i to prosjekt, slik at summen av prosjekt då blir 19 og ikkje 18. Dette er fordi resultatane i Libanon og Jordan har vore så ulike. I kapittel 6 om styring og forvaltning frå Utanriksdepartementet er GCFF behandla som eitt prosjekt. Støtte til alle prosjekta i utvalet utgjer totalt 30 prosent av all norsk bistand til Syria-krisa i undersøkingsperioden.

I utvalet har vi inkludert avtalar om både multilateral støtte og prosjektstøtte. Denne støtta er ulik i både storleik og innretning. Den multilaterale støtta blir ofte gjeven til store landprogram, medan støtta til sivilsamfunnsorganisasjonar ofte er retta inn som prosjekt. Til dømes blir støtta til Verdsprogrammet for matvarer gjeven til dei fleirårige strategiske landprogramma organisasjonen har i Syria, Jordan og Libanon. I rapporten har vi likevel valt å omtale all type støtte som «prosjekt» der det er mest tenleg, mellom anna der vi har gjort oppteljingar. Dette har vi gjort for å gjere rapporten meir lesevenleg. Der vi elles omtalar støtta til dei multilaterale organisasjonane, har vi i stor grad brukt omgrepa «landprogram», «program» eller «innsats».

Avtalane er valde ut med utgangspunkt i kva organisasjonar som har fått størst tilskot frå Noreg. Samtidig har vi også inkludert nokre mindre avtalar.

Utvalet omfattar desse kategoriane av avtalar:

- støtte til både Jordan, Libanon og Syria<sup>28</sup>
- multilateral støtte, støtte til norske sivilsamfunnsorganisasjonar og direkte støtte til jordanske styresmakter
- avslutta avtalar og aktive avtalar

I tillegg har vi lagt vekt på følgjande kriterium for å sikre eit breitt nok utval avtalar:

<sup>28</sup> Ti av avtalane gjeld eller inkluderer støtte til Jordan, ni støtte til Libanon, og seks støtte til Syria. Merk at fleire av avtalane er globale rammeavtalar og inkluderer derfor fleire av landa. Regionale avtalar dekkjer også fleire land.



- Dei fleste av avtalane er forvalta av Utanriksdepartementet i Oslo, men vi har også inkludert nokre avtalar som er forvalta av ambassadane i Amman og Beirut.
- For å svare på problemstilling 2 om nabolanda har vi også inkludert bistand til Jordan og Libanon som blei gjeven over andre budsjettpostar enn humanitær bistand.

I saksgjennomgangen har vi analysert prosjekta på landnivå. Tabell 1 viser kva avtalar vi har valt ut, kva land/prosjekt vi har sett på under kvar avtale, og kor mykje støtte som var avtalt på landnivå.

**Tabell 1 Liste over utvalde avtalar 2016–2021**

Tilskotsmottakar	Avtale (namn og nummer)	Prosjekt per avtale	Land	Avtalt støttebeløp i mill. kr*
Flyktningshjelpen	Global partnerskapsavtale med Flyktningshjelpen 2016–2019 (QZA-16/0141)	2	Jordan, Libanon	419
	Strategisk partnerskap med Flyktningshjelpen 2020–2023 (QZA-20/0048)	2	Syria, Jordan	210
Utdanningsdepartementet i Jordan**	Accelerating Access Initiative / Jordan Compact Education Fund 2016-2020 (JOR-16/0001)	1	Jordan	60
Norges Røde Kors	Global partnerskapsavtale med Norges Røde Kors 2018–2020 (QZA-18/0130)	1	Syria	158
	Øyremerkt støtte til ICRC Syria 2020–2022 (QZA-20/0074)	1	Syria	250
Norwac	Støtte til medisinsk hjelp i Syria 2020–2021 (MEU-20/0004)	1	Syria	31
FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA)	Støtte til Syria Humanitarian Fund og Syria Cross-border Humanitarian Fund 2018–2021 (QZA-18/0177)	2	Syria	627
Right to Play	Strengthening Our Schools 2018–2019 (JOR-18/0001)	1	Jordan	7
FNs høgkommissær for flyktingar (UNHCR)	Øyremerkt støtte til UNHCR 2016–2019 (QZA-16/0287)	2	Jordan, Libanon	373
	Øyremerkt støtte til UNHCR 2020–2022 (QZA-18/0302)	2	Jordan, Libanon	253
FNs barnefond (Unicef)	Education in Emergencies 2017–2018 (QZA-17/0198)	2	Jordan, Libanon	237

Tilskotsmottakar	Avtale (namn og nummer)	Prosjekt per avtale	Land	Avtalt støttebeløp i mill. kr*
FNs barnefond (Unicef)	Education in the Region's Syria Response 2019–2023 (MEU-19/0013)	2	Jordan, Libanon	130
	UNICEF Humanitarian Action for Children 2019–2022 (QZA-19/0179)	2	Jordan, Libanon	52
Verdsbanken	Global Concession Facility 2016–2022 (MEU-16/0025)	1***	Jordan, Libanon	392
Verdsprogrammet for matvarer (WFP)	Øymerkt støtte til WFP 2018–2021 (QZA-18/0148)	3	Syria, Libanon, Jordan	537

\* Faktisk utbetalt beløp vil i fleire av prosjekta avvike frå avtalebeløpet. Beløpa som er viste, gjeld berre støtte til og med 2021.

\*\* Formelt sett er det departementet for planlegging og internasjonalt samarbeid (Ministry of Planning and International Cooperation) som er avtalepartner. Utdanningsdepartementet er implementerende partner, og vi viser derfor til dei vidare i undersøkinga.

\*\*\* GCFF er splitta i to prosjekt i kapittel 5, eitt for Libanon og eitt for Jordan.

Kjelde: bistandsresultater.no

Fire av dei femten utvalde avtalane er forvalta av ambassadar,<sup>29</sup> og elleve er forvalta av Utanriksdepartementet i Oslo.

I analysen inngår følgjande dokumentasjon per avtale:

- søknad om tilskot
- avgjerdsdokument i mal for avtalen der mellom anna resultat, risiko og budsjett er vurdert
- fordelingsnotat eller avgjerdsnotat
- avtalen mellom mottakar og gjevar
- resultatrammeverk
- framdriftsrapportar/årsrapportar e.l.
- sluttrapport
- vurdering frå Utanriksdepartementet av framdrifts- eller sluttrapportar
- gjennomgangar/evalueringar
- e-postar og møtoreferat frå prosjekta
- interne notat

Føremålet med gjennomgangen har vore å undersøke forvaltninga av norsk bistand til Syria-krisa. For prosjekta som er gjennomførte i Syria, har føremålet særleg vore å finne ut om bistanden blir gjeven i tråd med dei humanitære prinsippa. For prosjekta til nabolanda Libanon og Jordan har føremålet særleg vore å undersøke innretninga og måloppnåinga for prosjekta.

### 2.1.2 Andre skriftlege kjelder

I ein konfliktsituasjon som i Syria er det utfordrande å finne objektiv og fullstendig informasjon om kva som går føre seg. For å få eit bilete av situasjonen som er så heilskapleg som mogleg, har vi gått gjennom ei rekkje skriftlege kjelder som omtalar utfordringar ved å gje humanitær bistand i Syria. Dei

<sup>29</sup> Dette gjeld Right to Play-prosjektet *Strengthening Our Schools* (ambassaden i Amman), Jordan Compact Education Fund (ambassaden i Amman) og Unicef-prosjektet Education in the Region's Syria Response (ambassadane i Amman og Beirut).



inkluderer rapportar om Syria frå menneskerettsorganisasjonen Human Rights Watch frå 2019 og 2022, boka *Syria and the Neutrality Trap* av tidlegare FN-konsulent og diplomat Carsten Wieland og fleire artiklar frå journalistane Sam Heller og Aron Lund. Desse journalistane har Midtausten som spesialfelt. Vi har også lese boka *En helvetes jobb – Elizabeth Hoff og hennes sju år i Syria* av Ole Øyvind Holth.

For å få meir kunnskap om bistandsarbeidet i Syria og nabolanda har vi gått gjennom evalueringar av arbeid med Syria-krisa frå Verdsprogrammet for matvarer, Unicef og FNs utviklingsprogram og humanitære kriser meir generelt. Vi har også gått gjennom Norad-evalueringa av norsk bistand til Syria-krisa frå 2016.

For å få betre kjennskap til arbeidet til Utanriksdepartementet med Syria-krisa har vi gått gjennom den norske humanitære strategien frå 2019, den toårige handlingsplanen til Utanriksdepartementet for Syria i perioden 2020–2021 og rettleiingane for humanitære prinsipp frå Utanriksdepartementet. I tillegg har vi gått gjennom årlege tildelingsskriv og verksemdsplanar for ambassadane i Damaskus, Beirut og Amman i undersøkingsperioden, og dessutan fleire innrapporteringar frå desse ambassadane til Utanriksdepartementet i Oslo om den humanitære situasjonen. Dokumentanalysen har også omfatta midtvegsevalueringa av den humanitære strategien til Noreg frå 2022.

## 2.2 Intervju og feltbesøk

For å supplere og utdjupe dokumentanalysen har vi gjennomført intervju med Utanriksdepartementet, norske sivilsamfunnsorganisasjonar, Verdsbanken og FN-organisasjonar.

I Noreg har vi intervju Utanriksdepartementet fleire gonger i løpet av datainnsamlingsfasen. Temaa for desse intervju var mellom anna korleis Noreg jobbar for å sikre humanitære prinsipp i norsk bistand, oppfølginga av norsk bistand til Syria og nabolanda generelt, og dessutan forvaltninga av konkrete avtalar og prosjekt. I desse intervju deltok representantar frå seksjon for humanitære spørsmål, eining for tilskotsforvaltning og seksjon for Midtausten og Nord-Afrika. Vi har også sendt enkelte skriftlege spørsmål til Norad som dei har svart på.

Vidare har vi intervju representantar frå Flyktningshjelpen, Norges Røde Kors og Norwac i Oslo. Verdsbankfondet Global Concessional Financing Facility (GCFF) har vi intervju via video. Føremålet med å intervju desse organisasjonane har vore å få betre forståing for korleis det i praksis er å gje bistand i desse landa. Temaa for desse intervju var mellom anna sikringa av humanitære prinsipp i Syria og samspelet mellom humanitær og langsiktig bistand i Jordan og Libanon.

I månadsskiftet februar–mars 2022 gjennomførte vi intervju i Amman i Jordan og Beirut i Libanon. I Jordan gjennomførte vi også eit feltbesøk til Zaatari flyktningleir, den største flyktningleiren i landet. I tillegg var vi med på feltbesøk i regi av høvesvis Verdsprogrammet for matvarer og Right to Play. Føremålet med feltbesøket har vore å få betre innsikt i bistandsarbeidet som blir gjort, og utfordringane bistandsaktørane møter. Gjennom feltbesøket fekk vi høve til å intervju fleire internasjonale bistandsaktørar som spelar ei sentral rolle i responsen på Syria-krisa.

I Jordan gjennomførte vi intervju med representantar frå den norske ambassaden i Amman, utdanningsdepartementet og departementet for planlegging og internasjonalt samarbeid i Jordan, FNs høgkommissær for flyktingar (UNHCR), FNs utviklingsprogram (UNDP), Verdsprogrammet for matvarer (WFP), FNs stadlege og humanitære koordinator i Jordan, FNs regionale humanitære koordinator for Syria-krisa og Right to Play. Vi intervju også den nederlandske ambassaden for å hente inn erfaringar frå eit anna gjevarland.

I Libanon gjennomførte vi intervju med representantar frå den norske ambassaden i Beirut, den norske ambassaden i Damaskus, FNs høgkommissær for flyktningar, Verdsprogrammet for matvarer (WFP), Unicef, landkontoret til Den internasjonale Røde Kors-komiteen i Syria (ICRC), FNs stadlege og humanitære koordinator i Syria og FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats i Syria (OCHA).

Vi har også intervjuet det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid (Sida) i Beirut, og i Stockholm via video. Sverige har utvikla eit eige saksbehandlingssystem, Trac, som støtte til tilskotsforvaltninga si. Vi har i intervju mellom anna fått ein demonstrasjon av sentrale element i Trac og høyrte om kva erfaringar saksbehandlarane har med systemet. Føremålet med desse intervju har vore å få fram informasjon om korleis Trac fungerer, og trekkje fram eventuelle læringspunkt.

Alle intervju som er brukte i rapporten, er verifiserte av einingane som er intervjuet.

## 2.3 Referansegruppe

Som eit ledd i å svare på om den norske bistanden til Syria er i tråd med prinsipp for humanitær bistand, har vi konsultert ei referansegruppe med fire norske forskarar som har inngåande kunnskap om dei humanitære prinsippa:

- Cecilie Hellestveit, Folkerettsinstituttet
- Maria Gabrielsen Jumbert, Peace Research Institute Oslo (PRIO)
- Kristoffer Lidén, Peace Research Institute Oslo (PRIO)
- Kristin Bergtora Sandvik, Peace Research Institute Oslo (PRIO)

Referansegruppa har delteke i drøfting av utkast til analyseopplegg, svart på spørsmål om dei humanitære prinsippa og kontekstuelle forhold, og vore med å drøfte funn og vurderingar som er knytte til problemstilling 1. Riksrevisjonen er sjølv ansvarleg for vurderingar og framstillinga av fakta i undersøkinga.

## 2.4 Statistikk

Vi har henta tal frå statistikkdatabasen [bistandsresultater.no](https://bistandsresultater.no) frå Norad for å analysere omfang og fordeling av norsk bistand til Syria-krisa etter land, år, budsjettpost, avtalar og avtalepartnerar.

I tillegg har vi henta tal om bistand til Syria-krisa frå alle land frå Financial Tracking Service, som er driven av FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA).

## 3 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria som vi har lagt til grunn i revisjonen, er utleide frå

- stortingsproposisjonar og -meldingar og stortingsbehandlinga av dei
- *lov om behandlingssåten i forvaltningssaker* (forvaltningslova)
- *lov om arkiv* (arkivlova)
- *bevilgningsreglement vedtatt av Stortinget* (løyvingsreglementet)
- *reglement for økonomistyring i staten* (økonomireglementet)
- *bestemmelser om økonomistyring i staten* (økonomiføresegnene)
- regelverk og retningslinjer frå Utanriksdepartementet for tilskot (ordningsregelverk, *Grant Management Manual* og *Grant Management Assistant*)
- regjeringsstrategiane for humanitær politikk (2018) og sårbare statar (2017)
- kriteria til OECD DAC for evaluering av humanitær bistand

Sentrale internasjonale standardar og prinsipp er også kjelder til revisjonskriteria, der dei er i tråd med og presiserer måla for norsk bistand, som er fastsette av Stortinget.

### 3.1 Overordna mål og krav for norsk bistand

#### 3.1.1 Bistanden skal bidra til å nå berekraftsmåla til FN

Noreg legg berekraftsmåla til grunn for utviklingspolitikken. Dette viste ein samla utanriks- og forsvarskomiteé til under behandlinga av Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*, jf. Innst. 440 S (2016–2017). Noreg slutta i 2015 seg til dei 17 berekraftsmåla med tilhøyrande 169 delmål, jf. Innst. 7 S (2015–2016). Berekraftsmåla er forankra i FN-pakta og erklæringa om menneskerettar. Det overordna målet er utrydding av fattigdom, der ingen skal utelatast, jf. Meld. St. 24 (2016–2017).

Meld. St. 24 (2016–2017) viser til at **berekraftsmål 16 (fred og rettferd<sup>30</sup>)** slår fast at utvikling og fattigdomsreduksjon fordrar fredelege samfunn. I store delar av verda, inkludert i nærområda til Europa i sør og søraust, blir utvikling og fattigdomsreduksjon hindra av vald, manglande økonomisk inkludering og politisk uro. Større merksemd om dei underliggjande årsakene til langvarige kriser, uro og sårbarheit er ein føresetnad for å lykkast med 2030-agendaen. Det går fram av Prop. 1 S for Utanriksdepartementet for åra 2020–2022 at humanitær bistand særleg skal støtte opp under berekraftsmål 16, 2 (utrydde svolt<sup>31</sup>) og 3 (god helse<sup>32</sup>). Løyvingane til stabilisering av land i krise og konflikt skal støtte opp under berekraftsmål 16.

#### 3.1.2 Bistanden skal vere effektiv

Ifølgje Meld. St. 24 (2016–2017) arbeider regjeringa for at bistanden skal bli endå meir resultatorientert og gje varig utviklingseffekt. Under behandlinga av Meld. St. 24 (2016–2017), jf. Innst. 440 (2016–2017), viste ein samla utanriks- og forsvarskomiteé til at Noreg må **bruke bistand effektivt og vise at han gjev resultat**, samtidig som ein må vere villige til å ta den risikoen det inneber å vere engasjert i land som av ulike grunnar har høg grad av sårbarheit. Utanriks- og forsvarskomiteen meinte i samband med behandlinga av Prop. 1 S (2016–2017) for Utanriksdepartementet at det er viktig å sikre auka effekt av bistanden, mellom anna gjennom konsentrasjon, resultatorientering, tilstrekkeleg forvaltningskapasitet i Norad og systematisk evaluerings- og forbetningsverksemd, jf.

<sup>30</sup> Den fullstendige formuleringa av målet er «Fremje fredelege og inkluderande samfunn for berekraftig utvikling, sørgje for tilgang til rettsvern for alle og byggje velfungerande, ansvarlege og inkluderande institusjonar på alle nivå».

<sup>31</sup> Den fullstendige formuleringa av målet er «Utrydde svolt, oppnå mattryggleik og betre ernæring og fremje berekraftig landbruk».

<sup>32</sup> Den fullstendige formuleringa av målet er «Sikre god helse og fremje livskvalitet for alle, uansett alder».

Innst. 7 S (2016–2017). Målet om å konsentrere bistanden og redusere talet på avtalar gjeld likevel ikkje for humanitær bistand, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) og Innst. 440 (2016–2017).

I 2016 slutta Noreg seg til *Grand Bargain*-erklæringa, der målet er å **effektivisere den humanitære bistanden**, sikre meir finansiering, styrkje lokal evne til respons i kriser og sikre eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig utviklingsinnsats. Noreg hadde også tidlegare slutta seg til liknande mål mellom anna i prinsippa for godt humanitært gjevvarskap<sup>33</sup>, som var eit resultat av eit initiativ som Noreg tok saman med fleire andre gjevvarland i OECD i 2003. *Grand Bargain*-erklæringa omfattar 51 frivillige mål og forpliktingar på ti tematiske hovudområde.

## 3.2 Mål og krav for humanitær bistand

Humanitær bistand har vore **eitt av fem prioriterte tematiske område** i utviklingspolitikken sidan Stortinget behandla St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005).<sup>34</sup> Ein samla utanriks- og forsvarskomiteé viste under behandlinga av Meld. St. 24 (2016–2017) til at dei overordna måla for norsk bistand er og held fram med å vere å redde liv, lindre naud og bidra til fattigdomsreduksjon, jf. Innst. 440 S (2016–2017).

### 3.2.1 Prinsipp for humanitær bistand

Det overordna målet med den norske humanitære innsatsen er å bidra til at menneske i naud får nødvendig vern og hjelp i tråd med **det humanitære imperativet og dei humanitære prinsippa** humanitet, nøytralitet, upartisk framferd og sjølvstende, jf. Meld. St. 24 (2016–2017). Prinsippa er avleidde frå internasjonal humanitær rett og stadfesta av FN's generalforsamling ved fleire høve.<sup>35</sup> *Det humanitære imperativet* inneber å redde liv, lindre naud og ta hand om verdigheita til menneske i humanitære kriser.

Dei fire humanitære prinsippa blir definerte slik<sup>36</sup>:

- *Humanitet* inneber at liv, helse og verdigheit skal vernast i tråd med grunnleggjande menneskerettar og behov.
- *Nøytralitet* inneber at humanitær hjelp skal gjevast utan å ta parti i konflikhtar eller ueinigheit av politisk, etnisk, religiøs eller ideologisk art.
- *Upartisk framferd* inneber at humanitær hjelp skal gjevast utan diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, kjønn, etnisk tilhøyrse, religion eller politisk ståstad.
- *Sjølvstende* vil seie at humanitære aktørar skal opptre uavhengig av politikken og handlingane til styresmaktene.

Ifølgje Prop. 1 S (2016–2017) for Utanriksdepartementet er føremålet med å leggje desse prinsippa til grunn for humanitær innsats å nå fram mest mogleg effektivt med naudhjelp for å redde liv og lindre naud hos menneske med humanitære behov, med minst mogleg påverknad frå aktørar med andre føremål. Etterleving av prinsippa er avgjerande for at humanitære aktørar skal få tilgang og kunne yte effektiv bistand i konfliktrelaterte kriser.

Dei humanitære prinsippa inneber at gjevvarane skal arbeide for å yte humanitær bistand **der behova for hjelp er størst**. I strategien til regjeringa for norsk humanitær politikk frå 2018 blir det vist til at behov og sårbarheita til menneska skal setjast framfor andre omsyn i responsen på humanitære

<sup>33</sup> *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, som blei undertekna av 15 gjevvarar i Stockholm 17. juni 2003.

<sup>34</sup> Dei andre prioriterte områda er utdanning, helse, næringsutvikling og jobbskaping, klima, miljø, fornybar energi, landbruk og hav, jf. Meld. St. 24 (2016–2017) og Prop. 1 S (2019–2020).

<sup>35</sup> Jf. dei fire Genève-konvensjonane av 12. august 1949 (ratifiserte av Noreg i 1951) og tilleggsprotokollane av 1977 (ratifiserte av Noreg i 1981). Prinsippa er stadfesta av FN's generalforsamling, mellom anna 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.

<sup>36</sup> Ordlyden på prinsippa her er henta frå Utanriksdepartementet (2018): *Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats*.

kriser. I *Grand Bargain*-erklæringa forplikta gjevarane seg til å leggje behovsvurderingar til grunn for den humanitære innsatsen og å samarbeide om å utarbeide felles behovsvurderingar av høg kvalitet.

Den internasjonale humanitærretten skal verne sivile som blir ramma av væpna konflikt, frå å bli offer for angrep. **Styrkt vern av sivile** er prioritert i den humanitære bistanden, jf. den humanitære strategien til regjeringa frå 2018 og budsjettproposisjonar i perioden 2016–2021. Ifølgje Prop. 1 S (2016–2017) og Prop. 1 S (2017–2018) arbeider regjeringa for dette både gjennom normativt arbeid i internasjonale forum og støtte til vern av sivile og hjelpearbeidarar i felt. Regjeringa vil vidare intensivere engasjementet for vern av skular og universitet mot militær bruk og militære angrep.

Av dei humanitære prinsippa følgjer målet om å **unngå moglege utilsikta negative konsekvensar av humanitær innsats** («do no harm»). Dette er retningsgjevande for norsk og internasjonal bistand, jf. Prop. 1 S (2011–2012).

### 3.2.2 Prioriterte målgrupper og tema i humanitær bistand

#### Prioriterte målgrupper

I samsvar med Meld. St. 24 (2016–2017) er sårbare grupper som kvinner, barn, personar med funksjonsnedsetjing og minoritetar viktige målgrupper for den humanitære innsatsen.

**Kvinner** har lenge vore ei prioritert målgruppe for den humanitære bistanden. Ved behandlinga av St.meld. nr. 40 (2008–2009) *Norsk humanitær politikk* meinte utanrikskomiteen at det er viktig at tryggingrådsresolusjon 1325<sup>37</sup> og den norske handlingsplanen for kvinnerettar og likestilling i utviklingssamarbeidet må vere ein integrert del av norsk humanitær bistand og arbeidet med konfliktførebygging og konfliktløysing, jf. Innst. S. nr. 307 (2008–2009). Ifølgje komiteen er det viktig og nødvendig at kvinner i langt større grad får innverknad i det humanitære arbeidet og når freden skal byggjast.

**Flyktningar og internt fordrevne** er også ei prioritert målgruppe for humanitær bistand, jf. budsjettproposisjonane for Utanriksdepartementet for mellom anna åra 2011, 2012 og 2017. Ved behandlinga av Meld. St. 24 (2016–2017) uttalte utanriks- og forsvarskomiteen at det er viktig å styrkje den humanitære innsatsen i nabolanda til konfliktområde, jf. Innst. 440 S (2016–2017).

Inkludering og vern av **særleg sårbare grupper** er ein grunnleggjande premiss for den humanitære innsatsen. Dette følgjer av Meld. St. 10 (2014–2015) *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken* og er også i tråd med prinsippet frå berekraftsmåla om at ingen skal utelatast. Særleg sårbare grupper kan ifølgje Prop. 1 S (2017–2018) for Utanriksdepartementet vere barn, eldre, personar med nedsett funksjonsevne eller lesbiske, homofile, bifile, trans- og intersex-personar (LHBTI). Det er ifølgje budsjettproposisjonen eit vilkår for støtte frå det humanitære budsjettet at tilskotsmottakarane og partnarane deira inkluderer sårbare grupper i alle fasar, frå behovsvurdering og planlegging til prosjektgjennomføring og evalueringar.

#### Prioriterte tema

Noreg legg også sterk vekt på førebygging og kamp mot **seksuell og kjønnsbasert vald** i humanitære kriser, jf. Meld. St. 24 (2016–2017). Ved vedtak i sak 942, 16. juni 2016, jf. Dokument 8:74 S (2015–2016), Innst. 414 S (2015–2016), ber Stortinget regjeringa prioritere førebygging av kjønnsbasert vald ved humanitær innsats i Syria og nærområda, ved krav om tiltak for å sikre tryggleiken til utsette grupper, medrekna førebygging av seksuell trakassering.

<sup>37</sup> Resolusjon 1325 i Tryggingrådet frå 2000 slår fast at kvinner skal delta på like vilkår i avgjerdsprosessar som gjeld konfliktløysing, fred og tryggleik, og at barn og kvinner skal vernast mot seksualisert vald.

Vidare er **utdanning** eit satsingsområde i den humanitære bistanden, jf. Meld. St. 24 (2016–2017), Meld. St. 25 (2013–2014) *Utdanning for utvikling* og St.meld. nr. 40 (2008–2009) *Norsk humanitær politikk*. Under behandlinga av Meld. St. 25 (2013–2014) uttrykkjer utanriks- og forsvarskomiteen støtte til barn i krise- og konfliktområde som ei av dei utvalde målgruppene i den norske utdanningssatsinga, jf. Innst. 125 S (2014–2015). Ifølgje budsjettproposisjonane for perioden 2017–2022 er utdanning ein viktig del av bistanden til Syria-krisa, og av Prop. 1 S (2018–2019) går det fram at 15 prosent av den humanitære bistanden til Syria-krisa vil gå til dette.

### 3.2.3 Krav til gjennomføring av humanitær bistand

Utover dei humanitære prinsippa har Stortinget også lagt vekt på andre overordna mål med den humanitære bistanden. Den humanitære bistanden blir forvalta av Utanriksdepartementet, men blir for ein stor del utført del av FN-organisasjonar og sivilsamfunnsorganisasjonar, mellom andre Røde Kors.

#### Rask og målretta humanitær bistand

Utanriks- og forsvarskomiteen har understreka at den humanitære bistanden er nøydd til å kome **raskt, målretta** og med ei heilskapleg tilnærming til ramma område, jf. Innst. 7 S (2017–2018).<sup>38</sup>

#### Samanheng mellom humanitær bistand og langsiktig utvikling

Ifølgje Meld. St. 24 (2016–2017) krev langvarige kriser nye og meir integrerte tilnærmingar i den humanitære responsen, og dessutan styrkte **koplingar til langsiktig utvikling**. Omgåande humanitære behov må sjåast i samanheng med behovet for meir berekraftige og langsiktige løysingar. Ifølgje meldinga har til dømes Utanriksdepartementet i den humanitære bistanden til Syria-krisa i aukande grad søkt å støtte program og prosjekt med langsiktige verknader, både innanfor matvaretryggleik, jobbskaping, utdanning og husly. Ved behandlinga av Meld. St. 24 (2016–2017) uttalte utanriks- og forsvarskomiteen at det er viktig for Noreg å byggje bru mellom humanitær og langsiktig innsats, jf. Innst. 440 S (2016–2017).

Å sikre eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig utviklingsinnsats er også eit mål i *Grand Bargain*-erklæringa. Utanriks- og forsvarskomiteen har uttalt at det, i samsvar med Grand Bargain-dokumentet, er særleg viktig at ein sikrar eit meir langsiktig perspektiv i bistanden ved kriser som har vart meir enn fem år, jf. Innst. 243 S (2016–2017). Også ved behandlinga av St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer* la utanrikskomiteen vekt på å sjå kortsiktig naudhjelp og langsiktig utvikling i samanheng, jf. Innst. S. nr. 173 (2007–2008).

Den norske humanitære bistanden inneber også tiltak for å **førebyggje** og redusere sårbarheit for framtidige kriser. Ifølgje Prop. 1 S (2017–2018) for Utanriksdepartementet kan humanitære tilskot gjevast for å styrkje lokal motstandskraft mot nye kriser ved å bidra til atterreising, utvikling og stabilisering så lenge utgangspunktet er vern og humanitære behov og dei humanitære prinsippa ligg til grunn. *Grand Bargain*-erklæringa legg også vekt på å gjere meir for å førebyggje kriser.

#### Koordinering mellom bistandsaktørar

Å førebyggje, respondere på og arbeide for atterreising av samfunn som er ramma av humanitære katastrofar, stiller store krav til **koordinering** mellom ulike aktørar og fagmiljø. Noreg forventar ifølgje Prop. 1 S (2010–2011) at norske, internasjonale og lokale organisasjonar som får norske midlar, deltek aktivt i dei koordineringsmekanismane som FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA) organiserer i katastrofeområda, eller i regi av Det internasjonale Røde Kors og Røde Halvmåne. Samordninga på landnivå er ifølgje Prop. 1 S (2010–2011) ei utfordring for FN-systemet. Noreg bør derfor som gjevjarland halde fram med å vere ein kritisk støttespelar til FN. Ifølgje det strategiske rammeverket for norsk innsats i sårbare statar og regionar frå 2017 skal regjeringa fremje

<sup>38</sup> Komiteen hadde liknande utsegner i Budsjett-innst. S. nr. 3 for 2002–2003 og 2003–2004.



betre koordinering og tettare samarbeid mellom ulike FN-organisasjonar, dei multilaterale utviklingsbankane og ikkje-statlege organisasjonar, gjennom støtte til felles behovsanalysar og meir fleirårig planlegging og finansiering.

### **Grand Bargain-forpliktingane**

Gjennom *Grand Bargain*-erklæringa har Noreg og andre gjevarar og organisasjonar forplikta seg til å styrkje **lokal og nasjonal evne** til respons i humanitære kriser. Målet var at minst 25 prosent av den globale humanitære bistanden skulle gå så direkte som mogleg til lokale og nasjonale aktørar innan 2020. Vidare har ein forplikta seg til å fremje **innovasjon** i humanitær bistand og å auke bruken av **kontantoverføringar**. Eit anna viktig mål er å bidra til større openheit omkring bruken av humanitære midlar.

I Innst. 7 S (2018–2019) meiner utanriks- og forsvarskomiteen det er viktig at **Noreg følgjer opp forpliktingane sine i *Grand Bargain*-erklæringa** gjennom effektivisering og nye måtar å arbeide på. I vedtak nr. 584, 18. april 2017, jf. Dokument 8:25 S (2016–2017), Innst. 243 S (2016–2017), bad eit samla Storting regjeringa leggje fram ein plan for korleis Noreg vil gjennomføre desse forpliktingane, medrekna det globale målet om å auke støtta til lokale og nasjonale aktørar til minst 25 prosent av total humanitær bistand innan 2020 og satse meir på førebygging og nye finansieringsløysingar, inkludert kontantoverføringar. I Prop. 1 S (2017–2018) skriv Utanriksdepartementet at vedtaket blir følgt opp gjennom utarbeidinga av den humanitære strategien til regjeringa. I Innst. 7 S (2017–2018) uttalar utanriks- og forsvarskomiteen at regjeringa har følgt opp vedtaket gjennom varsling av ein ny humanitær strategi, og at han ser fram til at regjeringa set i gang oppfølging av dette oppmodingsvedtaket.

### **Kriterium for evaluering av humanitær bistand**

OECDs utviklingskomité (DAC) har utvikla kriterium for evaluering av bistand og har også utarbeidd ei rettleiing for bruk av kriteria i evalueringar av humanitær bistand ved komplekse kriser.<sup>39</sup>

Evalueringsskriteria i desse to kjeldene konkretiserer krava som blir stilte til gjennomføring og måloppnåing i bistanden, og følgjande supplerer derfor dei andre revisjonskriteria:

- Relevans vil seie at tiltaket gjer «det rette», altså at mål og utforming svarar på behovet til mottakarane. Dette gjeld også dei konkrete aktivitetane. Eit viktig element her er om det er gjennomført gode behovsvurderingar, om det i planlegginga og gjennomføringa er teke omsyn til lokal kontekst og til dei ulike behova blant ulike grupper i befolkninga.
- Samanheng vil seie at tiltaket samsvarar med andre intervensjonar i eit land, ein sektor eller institusjon. Dette omfattar komplementaritet, harmonisering og samarbeid med andre, og om tiltaket skaper meirverdi samtidig som ein unngår dobbeltarbeid.
- Føremåleffektivitet vil seie at tiltaket når måla, eller at dette kan forventast på bakgrunn av dei konkrete resultatane aktivitetane fører til. Tiltaket skal ha tydelege resultatkrav. Koordinering av bistanden kan også sjåast som ein del av måloppnåinga. For humanitær bistand omfattar kriteriet at hjelpa skal gjevast til rett tid.
- Kostnadseffektivitet vil seie at det blir oppnådd resultat raskt og økonomisk.
- Effekt er dei breiare og meir langsiktige effektane av prosjektet, som sosiale, økonomiske, miljømessige verknader.
- Berekraft vil seie at dei positive endringane som tiltaka har ført til, vil vare over tid.
- Rekkjevidd i humanitær bistand vil seie å nå store befolkningsgrupper som møter livstrugande lidingar, same kvar dei er, med hjelp og vern som er tilpassa behova deira. Eit sentralt spørsmål her er om bistanden er gjeven i forhold til behova i ulike område på både nasjonalt og lokalt nivå.

<sup>39</sup> OECD (2019). *Evaluation Criteria: Adapted Definitions and Principles for Use*. 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*.

- Samanheng mellom kortsiktige og langsiktige omsyn dreier seg om at det er nødvendig at dei kortsiktige aktivitetane blir utførte slik at det blir teke omsyn til langsiktige problem. Det bør vere etablert ein samanheng mellom naudhjelp, atterreiseing og utvikling.

### 3.3 Mål og krav for stabiliseringsbistand og bistand til sårbare statar og regionar

I Meld. St. 24 (2016–2017) blir det lagt opp til at norsk bistand skal rette meir merksemd og ressursar mot land med høg grad av sårbarheit. Utanriksdepartementet offentleggjorde i 2017 eit nytt strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare statar og regionar. Ved behandlinga av Meld. St. 24 (2016–2017) uttalte utanriks- og forsvarskomiteen at det er **viktig å styrkje humanitær bistand og utviklingsbistand** overfor sårbare statar og bidra til å setje dei betre i stand til sjølve å ta hand om tryggleik og velferd for sine egne innbyggjarar.

Av det strategiske rammeverket for norsk innsats i sårbare statar og regionar frå 2017 går det fram at dei overordna måla for auka engasjement frå Noreg i land og regionar med høg grad av sårbarheit er

- å bidra til konfliktførebygging og -løysing
- å bidra til tryggingmessig og politisk stabilisering
- å byggje motstandskraft og leggje grunnlag for ei inkluderande økonomisk, sosial og politisk utvikling og betre levekår for befolkninga

Ifølgje rammeverket skal den norske innsatsen vere ein del av ein heilskapleg internasjonal strategi og sjåast i samanheng med dei samla utanrikspolitiske interessene til Noreg. **Stabiliseringsinnsatsen skal danne grunnlaget for ein meir langsiktig utviklingsinnsats og fredsbygging.** Mellom anna legg departementet opp til å styrkje samspelet mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling ved å støtte tiltak som forbetrar levekår og dessutan byggjer lokal beredskap og motstandskraft mot nye kriser.

Ifølgje rammeverket er fleire budsjettpostar relevante for innsats i sårbare statar og regionar. Regionløyvingane er viktigast for langsiktig innsats, til dømes institusjonsutvikling. Posten for stabilisering av land i krise og konflikt er også sentral. Ifølgje Prop. 1 S for Utanriksdepartementet for budsjettåra 2019 og 2020 er eit føremål med løyvinga over denne posten å styrkje og fremje samanhengen mellom innsats av kortsiktig og langsiktig karakter. Posten blir nytta til å setje i gang tiltak av meir langsiktig karakter i humanitære kriser, men med ein kortare tidshorisont og større risikovilje enn støtte over regionsløyvingane og tematiske postar føreset.

### 3.4 Mål og krav som gjeld spesielt for bistand til Syria-krisa

Sidan 2016 har **Syria-krisa vore høgt prioritert** i norsk bistand, jf. budsjettproposisjonane for Utanriksdepartementet i perioden 2016–2021. Utanriks- og forsvarskomiteen har støtta denne prioriteringa, jf. Innst. 7 S for perioden.

I Innst. 7 S (2016–2017) viser utanriks- og forsvarskomiteen til at den vedvarande krisa i Syria og effekten ho har på **nabolanda**, er svært krevjande for det humanitære apparatet, og støttar at Noreg bidreg med utviklingsmidlar til den humanitære innsatsen i desse landa overfor dei som søker tilflukt der. Målet er at dette også skal ha ein politisk stabiliserande effekt på regionen, eit mål komiteen deler. Med den store migrasjonen er det eit prekært behov for å hjelpe dei mange på flukt og ikkje minst dei som er i nærområda til Syria, til dømes i Libanon og Jordan, jf. Innst. 7 S (2017–2018).

I Innst. 7 S (2015–2016) peikar utanriks- og forsvarskomiteen på at innsatsen til internasjonale og lokale frivillige organisasjonar er viktig for at hjelpa skal nå dei mest sårbare. Den grensekryssande



bistanden frivillige organisasjonar gir frå nabolanda, i tråd med tryggingsrådsresolusjonane 2139 og 2165, er uvurderleg og effektiv for å møte dei humanitære behova i **Syria** og å nå svært sårbare grupper i ein stadig forverra krigssituasjon. Dei aller fleste områda som FN definerer som vanskeleg tilgjengelege, er kontrollerte av opposisjonsstyrkar. Komiteen meiner at prosentdelen av den humanitære hjelpa til grensekryssande bistand bør haldast oppe, og at ein bør vurdere å auke han.

I Innst. 395 S (2017–2018), jf. Dokument 8:202 S (2017–2018) *Representantforslag om å stanse eksport av norsk forsvarsmateriell til Tyrkia, oppfordre Tyrkias regjering til å trekke sine militære styrker ut av Syria og øke den humanitære bistand til flyktninger fra Afrin-området*, merkar utanriks- og forsvarskomiteen seg at regjeringa er **varsam med å øyremerkje midlar geografisk internt i Syria**, og dette blir grunngeve med at hjelpa helst skal gå til dei naudlidande som til kvar tid har størst behov, noko som kan endre seg raskt. Komiteen er einig i denne vurderinga.

### 3.5 Krav til korleis Utanriksdepartementet forvaltar bistanden

Styring og forvaltning av bistanden frå Utanriksdepartementet er omfatta av **prinsippet om mål- og resultatstyring** i økonomireglementet og økonomiføresegnene. Føremålet med økonomireglementet er mellom anna å sikre at statlege midlar blir brukte effektivt og er i samsvar med stortingsvedtak og -føresegnader, jf. § 1 i reglementet. Utanriksdepartementet skal også følgje løyvsreglementet, som i § 10 gjev føringar om at statlege verksemdar skal disponere midlane slik at ressursbruk og verkemiddel er effektive for å oppnå dei føresette resultat.

Eit grunnleggjande styringsprinsipp er at Utanriksdepartementet skal **sikre at fastsette mål og resultatkrav for bistanden blir nådd**. Andre sentrale prinsipp er at departementet skal sikre **effektiv ressursbruk, tilstrekkeleg styringsinformasjon og eit forsvarleg avgjerdsgrunnlag** for å følgje opp resultat og aktivitetar. Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpassast eigenarten til verksemda og dessutan risiko og vesentlegheit, jf. økonomireglementet § 4.

For å sikre resultatorientering og kvalitetssikring i norskstøtta bistandstiltak har Utanriksdepartementet og Norad utarbeidd **eigne retningslinjer og rettleiingar**. Utanriksdepartementet følgjer ifølgje Prop. 1 S (2017–2018) i all hovudsak dei same rutinane for tilskotsforvaltning for den humanitære bistanden som annan bistand. Sentrale rettleiingar er *Håndbok i tilskuddsforvaltning* frå 2008, *Grant Management Manual* (GMM) frå 2013 og *Grant Management Assistant* (GMA) i 2019.

Utanriksdepartementet har også etablert ordningsregelverk for tilskot til humanitær bistand og til stabiliseringsstøtte/overgangsbistand.<sup>40</sup> Regelverket konkretiserer dei generelle krava som blir stilte i økonomireglementet. Dei **interne retningslinjene vil også leggast til grunn** for vurderinga til revisjonen av forvaltninga til departementet av tilskota.

#### 3.5.1 Krav til Utanriksdepartementet ved tildeling av tilskot

##### Krav til utforming og utlysing av tilskotsordningar

Etter økonomireglementet § 8 skal departementet **utarbeide eit regelverk** for kvar tilskotsordning som skildrar mål, kriterium for måloppnåing og tildelingskriterium. Etter økonomiføresegnene punkt 6.2.1 skal departementet fastsetje følgjande for kvar enkelt tilskotsordning:

- mål og målgruppe
- kriterium for måloppnåing
- tildelingskriterium
- opplegg for oppfølging og kontroll
- evaluering

<sup>40</sup> Utanriksdepartementet (2010). Ordningsregelverk. Naturkatastrofer og humanitær bistand; Utanriksdepartementet (2016). Ordningsregelverk. Nødhjelp og humanitær bistand; Utanriksdepartementet (2016). Ordningsregelverk. Overgangsbistand. Utanriksdepartementet (2019). Ordningsregelverk. Nødhjelp og humanitær bistand. Strategiske partnerskap med norske humanitære organisasjonar; Utanriksdepartementet (2020). Ordningsregelverk. 151.72 Stabilisering av land i krise og konflikt.

Tilskotsmidlar **skal normalt kunngjerast / lysast ut**, jf. forvaltningslova § 38 og føresegnene punkt 6.3.2. Utlysing skal skje slik at tilskotsforvaltaren når heile gruppa av potensielle tilskotsmottakarar i tråd med tilskotsløyvinga. I samsvar med økonomiføresegnene punkt 6.4.2 kan departementet gjere unntak frå krava om utlysing og fastsetjing av tildelingskriterium og tildelingsregelverk ved enkeltstående tilskot der tilskotsmottakaren er omtalt i budsjettproposisjonen på ein slik måte at tilskotet må reknast som øyremerkte for vedkomande. Vidare gjeld ikkje krava til utlysing, søknad og utforming av tilskotsbrev for tilskot som staten gjev som medlem av ein internasjonal organisasjon, etter avtale med andre land om samarbeidstiltak eller etter avtale med internasjonale frivillige organisasjonar.

### Krav til val av tilskotsmottakarar

Ifølgje St.meld. 24 (2016–2017) vel departementet aktørar som får bistandsmidlar ut frå ei **vurdering av kvar dei norske midlane kan få størst effekt**. Dei ulike aktørane har ulike komparative fortrinn. Departementet vurderer også kvar Noreg har best høve til å påverke, og om det er mogleg å bruke norske midlar til å mobilisere anna finansiering. I land i sårbare situasjonar vil typen innsats og val av tilskotsmottakar bli vurdert svært nøye. Bruk av erfarne og veletablerte aktørar som FN-organisasjonane og utviklingsbankane kan ifølgje meldinga bidra til redusert risiko på grunn av kunnskapen deira og erfaring på landnivå der Noreg ikkje er representert.

Ifølgje strategien til regjeringa for norsk humanitær politikk frå 2018 vil avgjerder om norsk humanitær støtte avhenge av omfanget av humanitære behov, grad av finansiering frå andre gjevarar og moglege tilskotsmottakarar som er til stades og har tilgang. Desse avgjerdene vil også bli tekne i lys av innsatsområde og landsituasjonar som har særleg prioritet frå norsk side, og der norsk innsats kan ha meirverdi.

Ifølgje budsjettproposisjonane for Utanriksdepartementet i perioden 2010–2022 spelar **FN ei sentral rolle** i det internasjonale humanitære arbeidet, som normsetjar, koordineringsorgan og aktør. Også Den internasjonale Røde Kors- og Røde Halvmåne-rørsla er gjennom mandatet sitt for å verne og hjelpe menneske i krig og konflikt ein berebjelke i det humanitære arbeidet.

Ved behandlinga av St.meld. 24 (2016–2017) viste utanriks- og forsvarskomiteen til at **frivillige organisasjonar** held fram med å vere heilt sentrale medspelarar i gjennomføringa av norsk utviklingspolitikk og som kanal for norsk bistand, jf. Innst. 440 S (2016–2017).

### Krav om fleksibilitet og føreseieleg praksis

Når det gjeld humanitær bistand, la regjeringa i St.meld. nr. 40 (2008–2009) vekt på å halde oppe **fleksibilitet og evne til å handle raskt** for å møte skiftande behov. Samtidig var det ønskjeleg å **gjere praksis for sentrale tilskotsmottakarar meir føreseieleg**, gjennom auka bruk av ikkje-øyremerkte rammetildelingar og fleirårige avtalar. Dette er i tråd med måla i to sentrale internasjonale erklæringar som Noreg ved Utanriksdepartementet har støtta: prinsippa om godt humanitært gjevnerskap frå 2003<sup>41</sup> og *Grand Bargain*-erklæringa frå 2016<sup>42</sup>. Også i strategien til regjeringa for norsk humanitær politikk frå 2018 står det at tilskotsmottakarane skal oppleve føreseieleg praksis og fleksibilitet, samtidig som det skal stillast krav til kvalitet og resultat.

I Innst. 7 S (2020–2021) seier utanriks- og forsvarskomiteen seg tilfreds med at Utanriksdepartementet har inngått strategiske partnerskapsavtalar med seks norske humanitære organisasjonar, og understrekar at dette er ei fornuftig oppfølging av den humanitære strategien og bidreg til betre humanitær respons gjennom føreseielege rammer og større fleksibilitet for organisasjonane.

<sup>41</sup> *Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship*, som blei undertekna av 15 gjevarar i Stockholm 17. juni 2003.

<sup>42</sup> Undertekna i Istanbul 23. mai 2016 under det humanitære verdstoppmøtet.

## Krav om kunnskapsbasert forvaltning

Ifølgje det strategiske rammeverket til regjeringa for norsk innsats i sårbare statar og regionar frå 2017 skal **innsatsen baserast på grundige analysar** av nasjonal og regional kontekst. Departementet vil lage landspesifikke strategiar med konkrete mål som grunnlag for norsk innsats i det aktuelle landet. Rammeverket legg til grunn at kontekstforståing er ein føresetnad for resultat, og at avgjerder skal vere konfliktsensitive.

## Krav til saksbehandling ved tildeling av tilskot

I samsvar med økonomiføresegnene punkt 6.3.2 skal behandlinga av søknader om tilskot følgje reglane i forvaltningslova, tilskotsregelverket, jf. økonomiføresegnene punkt 6.2.3, og anna relevant regelverk. Ein søknad om tilskot blir normalt behandla som ei sak om enkeltvedtak, jf. forvaltningslova kapittel IV til V. Ifølgje forvaltningslova § 17 skal forvaltningsorganet **sjå til at saka er så godt opplyst som mogleg** før det blir gjort vedtak.

Ifølgje forvaltningslova § 23 skal enkeltvedtak vere skriftlege om ikkje dette av praktiske grunnar vil vere særleg byrdefullt for forvaltningsorganet. Vidare tilseier prinsippa om god forvaltningsskikk at saksbehandlinga skal vere tilstrekkeleg sporbar.<sup>43</sup> Dessutan krev lov om arkiv (arkivlova) § 6 at offentlege organ har arkiv som er ordna og innretta slik at dokumenta er trygge som informasjonskjelder for samtid og ettertid. Eit offentlig organ skal ha éin eller fleire journalar for registrering av dokument i dei sakene som organet opprettar, jf. forskrift om offentlege arkiv (arkivforskrifta) § 9.

Ifølgje økonomiføresegnene punkt 6.3.8. skal Utanriksdepartementet som tilskotsforvaltar **kontrollere informasjonen** tilskotsmottakaren sender inn som har noko å seie for søknadsbehandlinga til departementet.

Kontroll- og konstitusjonskomiteen har understreka at det er viktig at avgjerdsgrunnlaget for kvart enkelt tilskot til naudhjelp, humanitær bistand, og menneskerettar, og fred, forsoning og demokrati, blir **dokumentert**.<sup>44</sup>

### 3.5.2 Krav til korleis Utanriksdepartementet skal kontrollere og følgje opp tilskot

#### Krav om internkontroll

Økonomireglementet § 14 stiller krav om at alle verksemdar skal ha etablert system og rutinar som har **innebygd intern kontroll** for å sikre mellom anna at

- måloppnåing og resultat står i eit tilfredsstillande forhold til fastsette mål og resultatkrav, og at eventuelle vesentlege avvik blir førebygde, avdekte og korrigererte i nødvendig grad
- ressursbruken er effektiv
- rekneskapar og informasjon om resultat er påliteleg og nøyaktig
- misferd og økonomisk kriminalitet blir førebygd og avdekt

I samsvar med økonomiføresegnene punkt 2.4 skal leiinga for verksemda ved etablering av kontrolltiltak vurdere kva kostnader tiltaket fører med seg, målt opp mot den nytta og dei fordelane ein kan oppnå.

Etter økonomiføresegnene punkt 6.3.8.1 skal Utanriksdepartementet ha etablert system, rutinar og tiltak for å **sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskot**, mellom anna for å førebyggje, avdekkje og korrigere feil og manglar.

<sup>43</sup> Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2010). Frihagens forvaltningsrett, bind 1. (2. utg.) Oslo: Fagbokforlaget, s. 190–191.

<sup>44</sup> 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).

## Krav om kontroll med tilskotsmottakarar

Utanriksdepartementet som tilskotsforvaltar skal ifølgje økonomireglementet § 15 **kontrollere at tilskotsmottakarar oppfyller dei vilkåra som er stilte** for tilskotet. Løyvingsreglementet § 10 stiller krav om at det skal takast atterhald om at tilskotsforvaltaren skal ha tilgang til å føre kontroll med at midlane blir nytta etter føresetnadene. Dersom underliggjande verksemdar eller einingar utanom statsforvaltninga utøver forvaltningsstyresmakt, skal Utanriksdepartementet ifølgje økonomireglementet § 15 kontrollere at desse utfører oppgåvene sine på ein forsvarleg måte og i samsvar med § 14 om intern kontroll.

## Krav om vektlegging av resultat

Kravet om vektlegging av resultat og behovet for kvalitetssikring i bistanden har stått sentralt sidan behandlinga av St.meld. nr. 35 (2003–2004). Då peika utanrikskomiteen på at **resultatfokus og kvalitetssikring må stå svært sentralt i norsk utviklingsarbeid**, jf. Innst. S. nr. 93 (2004–2005). Det blei vist til at dette er nødvendig både for å sikre at dei ønskte resultatene for norsk utviklingspolitikk blir oppnådde, og for å sikre at legitimiteten til og oppslutninga om denne politikken blir halden oppe. Også Meld. St. 24 (2016–2017) viser til at det er heilt nødvendig å dokumentere resultat av bistanden.

## Krav til risikostyring

Handtering av risiko er ein viktig del av styringa og kvalitetssikringa av bistanden og tiltaka som får midlar. Utanriksdepartementet viser i Prop. 1 S (2017–2018) til at der behova for bistand er store, vil ofte risikoen for ikkje å oppnå måla vere høg. Dette gjeld både humanitær bistand og bistand til sårbare statar og regionar.

Ifølgje Meld. St. 24 (2016–2017) krev auka satsing i land og regionar i sårbare situasjonar auka **toleranse for risiko** både i multilaterale organisasjonar og gjevarland. Det er nødvendig å ha vilje til å ta risiko. Gevinstane ved å lykkast vil vere store samtidig som risikoen for tilbakeslag er reell.

Utanriks- og forsvarskomiteen har vist til at bistandsverksemd i sårbare statar fører med seg ei rekkje dilemma, jf. Innst. 439 S (2016–2017) til Meld. St. 36 (2016–2017) *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk*. Vellykka innsats i sårbare statar er mellom anna avhengig av god **risikostyring**, ifølgje komiteen.

Ifølgje Meld. St. 24 (2016–2017) skal departementet gjere **gode risikovurderingar** og undervegs i tiltaka gjere tilpassingar til endra føresetnader. Ifølgje det strategiske rammeverket for norsk innsats i sårbare statar og regionar frå 2017 må kva som er akseptabel risiko og korleis han skal handterast, avklarast undervegs. Denne risikoen må vurderast opp mot risikoen ved ikkje å gjere noko. For å redusere risikoen for mangelfull måloppnåing eller økonomisk misferd har departementet ifølgje Prop. 1 S (2017–2018) system og metodar for kvalitetssikring og evaluering av utviklingssamarbeidet. Systemet til departementet for tilskotsforvaltning stiller krav til mellom anna risikovurderingar og risikohandtering knytt til tilskotsmottakarar, mål og resultatrammeverk, budsjett, til økonomiforvaltninga og intern kontroll, til rapportering og til revisjon. God forvaltning og risikostyring omfattar også gode regelverk, gode avtalar, årvaken oppfølging og solid kompetansebygging i alle ledd. Det skal gjerast risikovurderingar for alle tiltak Noreg finansierer.

## Krav til informasjon om resultat av tilskota

Etter økonomiføresegnene punkt 6.3.6 skal departementet, med utgangspunkt i dei fastsette kriteria for måloppnåing, **hente inn informasjon frå tilskotsmottakaren eller andre kjelder som gjer det mogleg å vurdere graden av måloppnåing** for ordninga. Krava til rapportering frå tilskotsmottakarar skal ifølgje økonomiføresegnene punkt 6.3.6 ikkje ha større omfang enn at dei står i rimeleg forhold til tilskotet. Det skal også takast omsyn til dei praktiske moglegheitene som tilskotsmottakarane har til å skaffe informasjon.

Etter *Grand Bargain*-erklæringa skal gjevarane arbeide for å **harmonisere krava sine til rapportering** frå organisasjonar som får bistandsmidlar. Vidare skal gjevarane arbeide for at rapporteringa blir mindre omfattande, men samtidig får høgare kvalitet og i større grad gjev informasjon om resultat og legg til rette for læring.

### Krav om kontroll av resultatinformasjonen

Tilskotsforvaltaren skal ifølgje økonomiføresegnene punkt 6.3.8 **kontrollere rapportar som tilskotsmottakaren sender inn** om måloppnåinga. Kontrollen skal tilpassast til kvar enkelt tilskotsordning. Kontrollen skal vidare ha eit rimeleg omfang i forhold til nytta og kostnadene ved kontrollen, og han skal formast ut på bakgrunn av vurderinga til departementet av risiko for at det oppstår noko uregelmessig. Kontrollen skal dokumenterast på ein tilfredsstillande måte.

Ved behandlinga av Dokument 3:10 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning*, jf. Innst. 72 S (2019–2020), delte kontroll- og konstitusjonskomiteen oppfatninga til Riksrevisjonen av at påliteleg og relevant informasjon om resultata er avgjerande for at mål og resultatkrav skal kunne innfriast. Komiteen støtta tilrådingane frå Riksrevisjonen og føresette at regjeringa sørgjer for at bistandsforvaltninga **følgjer opp og etterprøver rapporteringa** i gjennomføringsfasen for prosjekta og nyttar kunnskapen til å ta nye avgjerder.

### Krav om bruk av evalueringar

I Meld. St. 24 (2016–2017) viser departementet til at det framleis er rom for forbetringar i bruken av resultata frå bistandsevalueringar og i evna til å lære av dei. Regjeringa vil derfor prioritere å **styrkje resultatsystema og fokuset på læring** frå evalueringar. I Innst. 72 S (2019–2020) føreset kontroll- og konstitusjonskomiteen at regjeringa legg opp til at bistandsforvaltninga systematisk lærer av prosjekt og andre aktørar som oppnår gode resultat og har god resultatinformasjon.

### Krav om oppfølging frå ambassadane

Ambassadane har ansvar for å følgje opp bistandstiltak. Dette er nedfelt i årsinstruksane til ambassadane. I Meld. St. 24 (2016–2017) varsla regjeringa at ressursar i større grad skal følgje oppgåver, og at ein derfor vil prioritere **styrking av ambassadar** i fattige land, i land der Noreg har eit stort engasjement og i område som er svært sårbare.

### Krav om oppfølging av multilaterale organisasjonar

Ein aukande del av bistandsmidlane blir kanaliserte gjennom multilaterale organisasjonar. Ifølgje Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* har dei multilaterale organisasjonane større ressursar, breiare kompetanse og meir omfattande nærvær enn Noreg kan ha bilateralt.

Ifølgje Meld. St. 24 (2016–2017) blir ein stor del av dei humanitære midlane kanaliserte gjennom **FN-systemet**. Dette sikrar ifølgje stortingsmeldinga behovet for å respondere raskt og bidreg til å sikre effektiv internasjonal koordinering. FN-organisasjonane har også ei viktig rolle i å sikre oppslutning om kjerneverdier som menneskerettane og internasjonale rettsnormer.

FN-organisasjonane er eigde av medlemslanda, og Noreg deltek derfor i styrande organ. Det vil seie at norske styresmakter kan **påverke den samla verksemda til organisasjonane og kontrollere korleis organisasjonane følgjer opp vedtekne retningslinjer**. Ifølgje Prop. 1 S (2015–2016) nyttar norske styresmakter denne moglegheita aktivt. Ved behandlinga av Meld. St. 27 (2018–2019), jf. Innst. 145 S (2019–2020), meinte utanriks- og forsvarskomiteen at Noreg som stort gjevarland og aktiv aktør i FN-systemet pliktar å initiere reformer for å bevare legitimiteten til organisasjonen.

Tilgangen til å føre kontroll med bistandstiltak som blir gjevne gjennom multilaterale organisasjonar, blir regulert av revisjons- og kontrollreglane i dei respektive organisasjonane. Det kan derfor **ikkje stillast krav om ein generell kontrolltilgang** frå norsk side.<sup>45</sup> Moglegheitene for oppfølging og kontroll for enkeltgjevarar er avhengig av graden av øymerking av midlane. For midlar som er kanaliserte gjennom ein multilateral organisasjon til enkeltstående, norskfinansierte prosjekt i enkeltland, er det mogleg å krevje separat rapportering og kontroll samtidig som den eksklusive revisjonsretten til organisasjonen blir respektert.

For at økonomiske verkemiddel skal fungere best mogleg, må det ifølgje Meld. St. 27 (2018–2019) setjast av menneskelege ressursar som kan påverke politikken og innretninga av arbeidet i organisasjonane gjennom styrearbeid og anna oppfølging. Pengar åleine er ikkje nok for å nå norske utviklingspolitiske mål. Vidare viser stortingsmeldinga til at **bistandsforvaltninga må ha tilstrekkeleg kapasitet** til å følgje opp pengane som blir kanaliserte gjennom multilaterale kanalar, slik at resultatane av bistandspengane blir best mogleg. Målet med oppfølginga er meir effektivitet og vesentleg betre samspel mellom bistand som blir gjeven gjennom multilaterale kanalar, og bistand som blir gjeven bilateralt på landnivå.

Kva verdi ambassadane har for det multilaterale arbeidet, blei seinast omtalt i Meld. St. 27 (2018–2019). Ifølgje stortingsmeldinga må heile uteapparatet takast i bruk for å styrkje det multilaterale arbeidet til Noreg. Norske styresmakter må styrkje oppfølginga si av FN-organisasjonane og dei multilaterale bankane i landa der dei jobbar, og **sikre samanheng mellom arbeidet som skjer på landnivå og arbeidet i styrande organ** for enkeltorganisasjonar. Utanriksstasjonane må ta større ansvar for å diskutere multilaterale spørsmål med styresmaktene i landa sine, fremje norske prioriteringar, hente inn informasjon om arbeidet til FN og bankane i det enkelte landet og byggje koalisjonar. I tillegg må Utanriksdepartementet sentralt og Norad bli betre til å støtte utestasjonane i dette arbeidet.

### 3.5.3 Krav til rapportering frå Utanriksdepartementet til Stortinget

Ifølgje løyvingsreglementet § 9 skal departementa gjere greie for innhaldet i og grunngjevinga for løyvingsforslaga som blir lagde fram for Stortinget. Departementa skal **skildre planlagde resultat, resultat som blei oppnådde i siste rekneskapsår**, og gje annan rekneskapsinformasjon som er av verdi for å vurdere løyvingsforslaga for neste budsjettår. Ifølgje økonomiføresegnene punkt 6.2.2 skal departementet i budsjettproposisjonen rapportere om resultat som er oppnådde ved tilskotsordninga i forhold til fastsette mål.

Det kjem fram av økonomireglementet § 5 at departementet og dei underliggjande verksemdene skal utarbeide budsjettforslaget til Stortinget slik at det **gjev grunnlag for prioritering** mellom ansvarsområda til departementet i samsvar med gjeldande politiske mål, sikrar samordning på kvart nivå og bidreg til at måla blir oppnådde på ein effektiv måte. Det kjem også fram at budsjettproposisjonen skal utarbeidast i samsvar med retningslinjer som er fastsette av Finansdepartementet i eit årleg rundskriv.

Finansdepartementet understrekar i dei årlege hovudbudsjettskriva i perioden 2017–2020 at departementa i budsjettproposisjonane skal **rapportere på eit overordna nivå om oppnådde resultat** to år tidlegare. Resultatrapporteringa skal først og fremst vise til og henge saman med måla slik dei allereie er presenterte for Stortinget. Departementa må leggje vekt på at rapporteringa skal vere strukturert og poengtert, og unngå lange aktivitetsskildringar. Finansdepartementet presiserer at

<sup>45</sup> St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Utanriksdepartementet.

sjølv om måla for det aktuelle året er detaljerte og aktivitetsorienterte, bør resultatinformasjonen om oppnådde verknader vere overordna.<sup>46</sup>

I Innst. 72 S (2019–2020)<sup>47</sup> understreka kontroll- og konstitusjonskomiteen plikta regjeringa har til å **gje Stortinget fyllestgjerrande informasjon om resultat av norsk bistand**. Det gjeld både innsikt i administrative kostnader og kva bistandsmidlane faktisk går til. Komiteen merkte seg også at Riksrevisjonen kritiserer at det i mange tilfelle berre er dei positive resultatene som blir framheva, medan dårlege resultat med låg måloppnåing sjeldan blir nemnde. Komiteen viste til opplysningsplikta til regjeringa overfor Stortinget, jf. Grunnlova § 82 om at regjeringa skal gje Stortinget alle dei opplysningane som er nødvendige for behandlinga av dei sakene ho legg fram. Komiteen føresette at regjeringa sørgjer for ei meir balansert rapportering om både gode og dårlege resultat, og at dette blir gjennomført for rapporteringa for 2019 og i framtidige budsjettproposisjonar.

---

<sup>46</sup> R-4/2019 *Hovudbudsjettsskriv for 2020*, Finansdepartementet, 11. april 2019, R-4/2018 *Hovudbudsjettsskriv for 2019*, Finansdepartementet, 23. mars 2018, R-4/2017 *Hovudbudsjettsskriv for 2018*, Finansdepartementet, 24. mars 2017 og R-4/2016 *Hovudbudsjettsskriv for 2017*, Finansdepartementet, 18. mars 2016.

<sup>47</sup> Innstilling til Dokument 3:10 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning*.



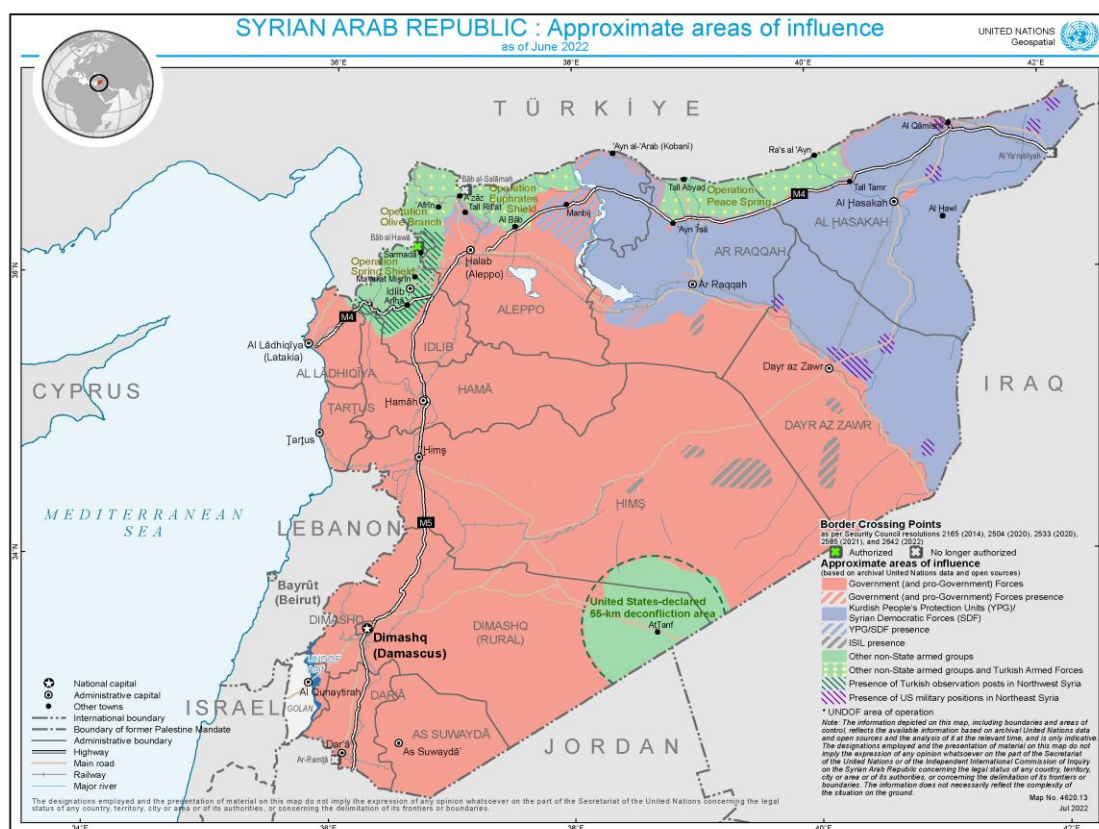
## 4 Norsk bistand til Syria

I dette kapitlet ser vi på norsk bistand til Syria, med hovudvekt på korleis dei humanitære prinsippa blir etterlevde. I den første delen ser vi på dei humanitære behova i Syria. Dette er fordi det er behova som skal danne grunnlaget for kven som skal få hjelp.

Samanfatta viser kapitlet at alle aktørane i Syria opplever at det er utfordrande å etterleve dei humanitære prinsippa. Sjølv om dei militære kamphandlingane har minka, er det framleis utfordrande å få tilgang til å gje bistand over heile landet. Dei humanitære behova i Syria er også større enn tidlegare i konflikten.

Figur 4 gjev ei oversikt over det politiske kartet for Syria per 2022.

**Figur 4 Kart over Syria som viser omtrentleg kven som kontrollerer dei ulike områda per 2022**



Kjelde: United Nations Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic / Den uavhengige internasjonale granskingskommisjonen for Syria, underlagd FNs høgkommissær for menneskerettar (Office of the High Commissioner for Human Rights, OHCHR)

Omgrepet «Whole of Syria» er ifølgje Utanriksdepartementet sentralt for å forstå responsen frå det internasjonale samfunnet på den humanitære krise i Syria. FN har laga eit oppsett for å sikre at dei kan gje støtte til alle delar av landet. For å bidra til at dei humanitære behova blei dekte uavhengig av kvar folk bur, arbeidde FN og det internasjonale samfunnet mykje med spørsmål om tilgang. For å



sikre tilgang til ulike område i Syria har humanitære organisasjonar arbeid frå fleire stader: frå Damaskus i Syria, frå Gaziantep i Tyrkia og tidvis også frå Jordan, Irak og Libanon.<sup>48</sup>

## 4.1 Humanitære behov og tilrettelegging for humanitært arbeid i Syria

### 4.1.1 Humanitære behov aukar, men ikkje den humanitære bistanden

Syria-konflikten har ført til enorme humanitære behov. Ifølgje rapportering frå Tryggingrådet frå april 2022 er dei humanitære behova i Syria på sitt høgaste nivå sidan konflikten starta i 2011, sjølv om kamphandlingane er reduserte sidan 2018.<sup>49</sup> Omtrent 14,6 av totalt 27,7 millionar menneske som bur i Syria, har behov for humanitær bistand. Dette er ein auke på 1,2 millionar frå 2021, jf. figur 5.<sup>50</sup> Den økonomiske forverringa, som er forårsaka av mellom anna auka prisar og klimarelaterte verknader som kalde vintrar og avgrensa tilgang til vatn i sommarmånadene, har blitt ei ytterlegare drivkraft for humanitære behov. Dette har forsterka sårbarheita ytterlegare.<sup>51</sup>

Sjølv om det har vore færre kamphandlingar enn i tidlegare fasar av konflikten, er det per 2022 også framleis store behov for vern. FN rapporterer at partane i konflikten held fram med å systematisk gjere seg skuldige i brot på menneskerettane, inkludert drap, vilkårlig fengsling, tortur, mishandling og kidnappingar, og dessutan død i varetekt. Partane held også fram med å krenkje sivile rettar som rørsle- og ytringsfridom. Kvinner og jenter held fram med å vere utsette for fleire former for kjønnsbasert vald, inkludert barneekteskap.<sup>52</sup>

FN utarbeider ein årleg behovsrapport for Syria. Rapporten gjev eit bilete av kor mange som har behov, og av kvar behova er størst. Behovsrapporten for 2022 viser at det er i enkelte område i Nordvest-Syria (underdistrikt Dana i Idlib) at behova er aller størst.<sup>53</sup>

<sup>48</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

<sup>49</sup> FNs tryggingråd (2022). S/2022/330 Implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015), 2332 (2016), 2393 (2017), 2401 (2018), 449 (2018), 2504 (2020), 2533 (2020) and 2585 (2021), 19. april.

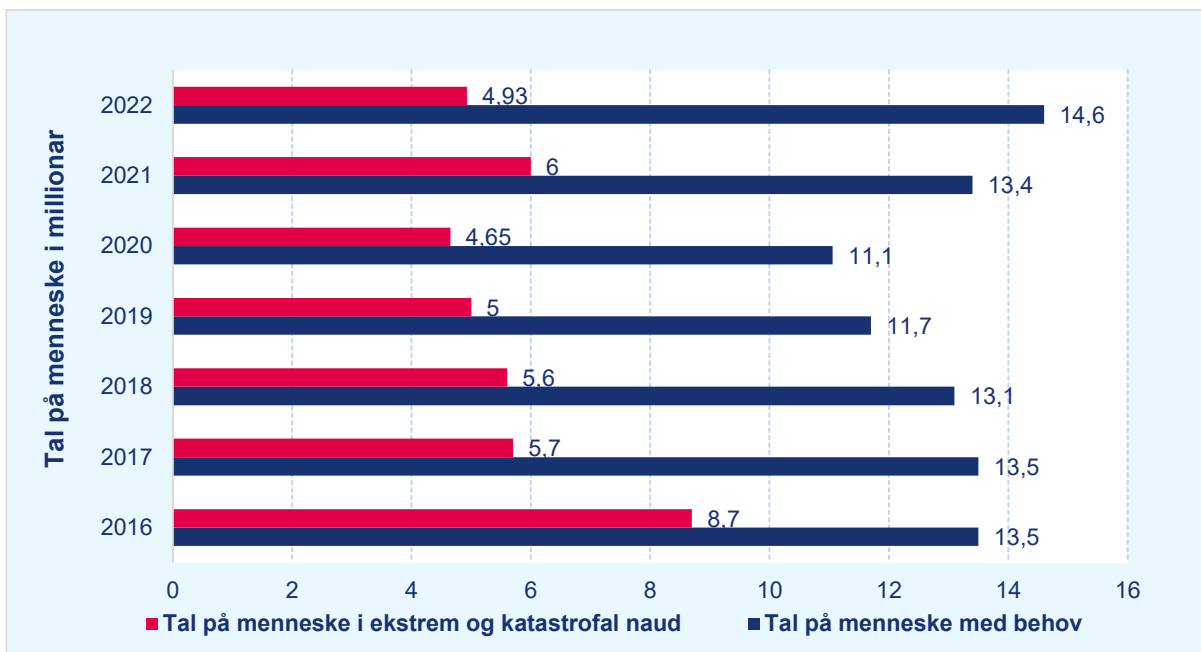
<sup>50</sup> FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats. *Humanitarian Needs overview Syrian Arab Republic (HNO) 2022*.

<sup>51</sup> FNs tryggingråd 15. desember 2021. S/2021/1030 United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic.

<sup>52</sup> FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats. *Humanitarian Needs overview Syrian Arab Republic (HNO) 2022*.

<sup>53</sup> FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats. *Humanitarian Needs overview Syrian Arab Republic (HNO) 2022*.

**Figur 5 Talet på menneske i millionar med behov for humanitær hjelp frå 2016 til 2022**



Kjelde: FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats. *Humanitarian Needs overview Syrian Arab Republic 2022*

FNs humanitære responsplan for Syria (HRP)<sup>54</sup> gjev grunnlaget for hjelpa Noreg gjev. Planen har vore underfinansiert i fleire år. Det vil ifølgje Utanriksdepartementet seie at behova i Syria ikkje har blitt dekte.<sup>55</sup> Kor stor del av planen som blir finansiert, har dessutan vore fallande. I 2019 var dekningsgraden på 64 prosent, medan han i 2020 og 2021 var på høvesvis 58 og 54 prosent. For 2022 var dekningsgraden på 47 prosent.<sup>56</sup> Faktaboks 1 viser dei mest sentrale FN-organisasjonane som jobbar i Syria.

### Faktaboks 1 FN i Syria

Sidan 2014 er leiinga av bistandsinnsatsen delt mellom FN's stadlege og humanitære koordinator for Syria, som er basert i Damaskus, og FN's regionale humanitære koordinator for Syria-krise, som er basert i Amman i Jordan. FN-kontoret i Gazientep i Tyrkia følgjer opp den grensekryssande bistanden til Syria i nordvest og blir leidd av FN's regionale humanitære visekoordinator for Syria-krise (Deputy Regional Humanitarian Coordinator for the Syrian Crisis). FN-kontoret i Amman i Jordan har ansvar for heilskapen i responsen, såkalla «Whole of Syria».

- FN's stadlege og humanitære koordinator har ansvar for all hjelp som blir gjeven frå Damaskus.
- FN's regionale humanitære koordinator har ansvaret for hjelpa som blir gjeven grensekryssande frå naboland.
- FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA) har ansvaret for å koordinere all humanitær bistand i FN-systemet. I Syria har OCHA oppretta to landfond. Det eine fondet gjev hjelp i styresmaktsstyrte område og linjekryssande til ikkje-styresmaktskontrollerte område i nordaust. Det andre fondet gjev grensekryssande hjelp til nordvest via Tyrkia.

<sup>54</sup> Siste plan heiter «Planned Response Summary, Syrian Arab Republic, 2022–2023.» Dette er eit utkast, og planen er ikkje godkjend per august 2022.

<sup>55</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>56</sup> FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats. Financial Tracking Service. Syrian Arab Republic Humanitarian Response Plan 2022 – 2023. <https://fts.unocha.org/appeals/1088/summary> [Hentdato 9. januar 2023.]

Andre sentrale FN-organisasjonar i Syria:

- FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR), som leier og koordinerer det internasjonale arbeidet med å verne og hjelpe flyktningar.
- Unicef er FNs hjelpeorganisasjon for barn og jobbar mykje med utdanning og støtte til vatn, sanitærforhold og hygiene (WASH).
- Verdsprogrammet for matvarer (WFP) gjev mathjelp til menneske i naud.

Ei fullstendig oversikt over FN-organisasjonar i Syria kan ein finne på <https://syria.un.org/en/about/un-entities-in-country>.

Kilde: <https://syria.un.org>, intervju med FNs stadlege og humanitære koordinator i Syria 4. mars 2022, FNs regionale koordinator for Syria-krisa 27. februar 2022 og brev frå Utanriksdepartementet 14. mars 2023.

#### 4.1.2 Noreg arbeider diplomatisk gjennom FNs tryggingråd og ambassaden for å leggje til rette for humanitær bistand i Syria

Mange land har brote diplomatiske samband med Syria, men Noreg har halde dei oppe gjennom heile konflikten. Den norske ambassaden til Syria er no basert i Beirut i Libanon, men dei norske diplomatane reiser jamleg inn i Syria. I møte med syriske styresmakter tek dei ifølgje ambassaden jamleg opp spørsmål om humanitær tilgang og verdien av at humanitære prinsipp blir følgde. Dette er ifølgje ambassaden med på å leggje til rette for at dei humanitære organisasjonane får rammevilkår i Syria som gjer dei i stand til å utføre arbeidet sitt. Samtidig er Noreg knytt til EU-sanksjonane mot Syria.<sup>57</sup>

Situasjonen i Syria blir jamleg diskutert i FNs tryggingråd. Noreg var medlem av Tryggingrådet i 2021 og 2022. I denne rolla hadde Noreg ved Utanriksdepartementet eit særleg ansvar for å leie arbeidet til Tryggingrådet med den humanitære situasjonen i Syria, ved å vere såkalla pennefører saman med Irland. Denne tilretteleggjarrolla inneber mellom anna å lage utkast til og leie forhandlingar om resolusjonar, utseger og andre skriftlege produkt i Tryggingrådet, og ta initiativ, til dømes til hastemøte, debattar og eventuelle besøk til land.<sup>58</sup>

Ei viktig sak i Tryggingrådet har vore å få vedteke resolusjonar som sikrar retten til å gje bistand til syriske område over grensa frå andre land. Sidan 2014 har humanitær bistand til syrarane som bur i område utanfor dei syriske styresmaktene sin kontroll, kome inn over grensa frå andre land fordi det ikkje har vore nokon opne forsyningslinjer frå regjeringskontrollerte område til desse delane av landet. Retten FN-organisasjonane har til å gje grensekryssande bistand, har blitt godkjend av Tryggingrådet gjennom årlege resolusjonar.<sup>59</sup> Det har likevel vore store diskusjonar om dette, der vetomaktene Russland og Kina har vore negative til å forlengje resolusjonane.<sup>60</sup> I starten av 2021 var det uro frå vestlege gjevarar for at Tryggingrådet ikkje ville forlengje denne resolusjonen då han gjekk ut i juli. Noreg leidde forhandlingane saman med Irland og lykkast i å forlengje resolusjonen<sup>61</sup> i tolv månader.<sup>62</sup> I juli 2022 blei mandatet på nytt fornya i Tryggingrådet for den grensekryssande bistanden, denne gongen for seks månader. Mandatet blei i januar 2023 igjen fornya fram til 10. juli 2023.

<sup>57</sup> Intervju med ambassaden i Damaskus 3. mars 2022.

<sup>58</sup> Utanriksdepartementet (2021). «Noreg tar sentrale lederoppgaver i FNs sikkerhetsråd». [https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/pressemeldinger/2021/oppgaver\\_fnsr/id2827720/](https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/pressemeldinger/2021/oppgaver_fnsr/id2827720/) og «Fakta om oppgaver i Sikkerhetsrådet». [https://www.regjeringen.no/no/tema/utanriksaker/fn/fnopp\\_gaver\\_fakta/id2827729/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utanriksaker/fn/fnopp_gaver_fakta/id2827729/). [Hentedato 9. januar 2023.]

<sup>59</sup> Etter 2022 har den grensekryssande resolusjonen blitt gjenteken to gonger årleg, etter seks månader.

<sup>60</sup> Security Council Report (2022). *Syria: Vote on Draft Resolution Reauthorising the Cross-Border Aid Mechanism*, 11. juli, <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/07/syria-vote-on-draft-resolution-re-authorising-the-cross-border-aid-mechanism.php>. og *Aftenposten* (2020). *Russland og Kina nedla veto mot Syria-resolusjon i Sikkerhetsrådet*. <https://www.aftenposten.no/verden/i/na86bo/russland-og-kina-nedla-veto-mot-syria-resolusjon-i-sikkerhetsraadet>. [Hentedato 9. januar 2023.]

<sup>61</sup> FNs tryggingråd (2021). Resolusjon 2585, 9. juli.

<sup>62</sup> Utanriksdepartementet (2021). *Norge i FNs sikkerhetsråd – uke 27*. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-i-fns-sikkerhetsrad-uke-27/id2866176/>. [Hentedato 9. januar 2023.]

Utanriksdepartementet skriv i sine kommentarar til rapporten av 14. mars 2023 at Noreg har vore til stades i Syria på diplomatisk nivå jamleg sidan 2014, og at oppfølging av humanitær innsats har vore ei sentral oppgåve. Ifølgje departementet fekk ambassaden i 2016 tildelt ei ny stilling som eksplisitt skulle følgje opp den humanitære innsatsen. Vidare har tilsette frå seksjon for humanitære spørsmål reist to til fem gonger i året til Damaskus og Gaziantep i Tyrkia. Utanriksdepartementet har også delteke i ei rekkje offentlege forum om det humanitære arbeidet i Syria, både på politisk nivå og embetsnivå. I tillegg har Syria fleire gonger vore tema i den utanrikspolitiske utgreinga som utanriksministeren gjev Stortinget.

## 4.2 Nærare om dei humanitære prinsippa<sup>63</sup>

Humanitær bistand er forankra i det humanitære imperativet om å redde liv og i dei fire humanitære prinsippa om humanitet, upartisk framferd, sjølvstende og nøytralitet – sjå forklaring i faktaboks 1. Humanitær bistand skil seg frå annan type bistand som kan gjevast for å støtte bestemte grupper basert på politiske, religiøse, ideologiske eller militære omsyn. Humanitær hjelp skal gjevast basert på humanitære behov, ikkje for å oppnå politiske føremål, og det skal gå føre seg utan vilkårleg diskriminering. Det er altså omsynet «kven som i størst grad treng hjelp» som skal vere styrande. Når dei humanitære prinsippa blir følgde, meiner ein at dette «fasiliterer tilgang og aksept». Det bidreg til at humanitære organisasjonar og hjelpearbeidarar kan utføre jobben med å gje humanitær bistand også i situasjonar der to eller fleire partar kjempar om politisk og militær kontroll. Ideen er at bistand som er upartisk og ikkje har til hensikt å gje ein part fordelar, blir rekna for å vere meir legitim og i mindre grad vil bli hindra av konfliktpartar.

Det overordna målet med den norske humanitære innsatsen er å bidra til at menneske i naud får nødvendig vern og hjelp i tråd med det humanitære imperativet og dei humanitære prinsippa, jf. Meld. St. 24 (2016–2017).<sup>64</sup> Norsk humanitær bistand er all støtte som Utanriksdepartementet gjev over budsjettpostane for humanitær bistand, men også midlar som blir gjevne over andre budsjettpostar, kan vere humanitær bistand. Utanriksdepartementet opplyser at det er innhaldet for prosjekta og ikkje berre budsjettpost som styrer om bistanden kvalifiserer som humanitær, og dermed skal følgje prinsippa.<sup>65</sup>

I kommentarane til rapporten av 14. mars 2023 utdjuvar Utanriksdepartementet at dei humanitære prinsippa er operasjonelle verktøy og ikkje juridiske forpliktingar. Prinsippa er eit kompass, eit etisk og operasjonelt rammeverk for humanitære organisasjonar som skal hjelpe dei i svært polariserte og farlege situasjonar til å gjere sitt ystte for å nå dei som treng det mest.

### Faktaboks 2 Dei humanitære prinsippa

- *Humanitet* inneber at liv, helse og verdigheit skal vernast i tråd med grunnleggjande menneskerettar og behov.
- *Nøytralitet* inneber at humanitær hjelp skal gjevast utan å ta parti i konfliktrar eller ueinigheit av politisk, etnisk, religiøs eller ideologisk art.
- *Upartisk framferd* inneber at humanitær hjelp skal gjevast utan diskriminering på grunnlag av nasjonalitet, kjønn, etnisk tilhøyrse, religion eller politisk ståstad.
- *Sjølvstende* vil seie at humanitære aktørar skal opptre uavhengig av politikken og handlingane til styresmaktene.

Kjelde: Utanriksdepartementet (2018). Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats.

<sup>63</sup> Delkapittel 4.2 er baserte på innspel frå Cecilie Hellestveit, der ikkje andre kjelder er førte opp.

<sup>64</sup> Jf. dei fire Genève-konvensjonane av 12. august 1949 (ratifiserte av Noreg i 1951) og tilleggsprotokollane av 1977 (ratifiserte av Noreg i 1981). Prinsippa er stadfesta av FN's generalforsamling, mellom anna 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.

<sup>65</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

Dei humanitære prinsippa er også omtalte i den humanitære strategien til regjeringa frå 2018.<sup>66</sup> At norsk humanitær innsats etterlever prinsippa, er ifølgje strategien viktig, særleg for å nå fram til dei som har størst behov. Det er ifølgje strategien prinsippa om humanitet og upartisk framferd som alltid skal liggje til grunn for den norske innsatsen. Prinsippa om nøytralitet og sjølvstende er verkemiddel for å få tillit og tilgang til å gje humanitær bistand på ein human og upartisk måte.

Borgarkrigar, som den i Syria, byr på nokre heilt særeigne utfordringar for dei humanitære prinsippa. I Syria legg folkeretten relativt få avgrensingar på retten som dei syriske styresmaktene har til å bestemme over den humanitære hjelpa. Som utgangspunkt er humanitær bistand underlagt samtykke frå syriske styresmakter også i dei områda eller territoria der styresmaktene ikkje har kontroll.<sup>67</sup> I Syria hadde syriske styresmakter ein suveren rett til å kontrollere bistanden fram til Tryggingrådet i FN i 2014 vedtok ein resolusjon som gav folkerettsleg heimel til å sende grensekryssande humanitær bistand i regi av FN inn i opprørskontrollerte område utan at dette kravde samtykke frå syriske styresmakter.

## 4.3 Utfordringar med å følgje dei humanitære prinsippa i Syria

Alle aktørar som har blitt intervjua, opplever at det er krevjande å etterleve dei humanitære prinsippa i Syria. Sjølv om det blir opplyst frå fleire aktørar<sup>68</sup> at det har blitt noko lettare å gje hjelp dei siste åra, peikar både FN, Røde Kors-rørsla og sivilsamfunnsorganisasjonar på at det framleis er krevjande å få tilgang til å gje humanitær bistand i alle delar av Syria. FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Syria seier i intervju at det alltid er utfordrande å etterleve prinsippa i aktive konfliktsituasjonar. Men FN er forplikta til å jobbe i tråd med prinsippa og til å nå menneske i naud med livreddande hjelp same kvar dei er, utan diskriminering av noko slag. Det at FN driv to operasjonar i Syria, både ein frå Damaskus og ein grensekryssande frå Tyrkia, sjølv om det sistnemnde er upopulært i Damaskus, reflekterer denne forpliktinga, seier FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Syria. I tillegg rapporterer FN jamleg offentleg om etterleving av prinsippa og humanitærretten, inkludert i rapportar om den humanitære situasjonen i Syria til Tryggingrådet.<sup>69</sup>

### 4.3.1 Det er høg risiko for brot på humanitære prinsipp i Syria

Det har ifølgje Utanriksdepartementet vore brot på dei humanitære prinsippa i Syria. Dette er ikkje unikt for Syria. Likevel peikar både Utanriksdepartementet og fleire FN-organisasjonar på at Syria-konflikten er spesielt komplisert, og at dette gjer det utfordrande å følgje dei humanitære prinsippa. Dei humanitære prinsippa er ikkje ei regelbok eller nedfelte internasjonale lover, utdjuvar departementet. Det å vere ein stor gjevar i ei politisert krise som denne inneber høg risiko. Alle aktørar har blitt kritiserte. Seksjon for humanitære spørsmål har vore opptekne av å informere den politiske leiinga om at dette er risikofyllt – både politisk, økonomisk og humanitært. Likevel har departementet tiltru til at dei organisasjonane som får norsk støtte, handterer situasjonen godt nok.<sup>70</sup>

Departementet viser til fleire døme på moglege brot departementet har fått informasjon om:

- situasjonar der ein må lage ein brønn i eit mindre sårbart område for å få tilgang til å gjere det same i dei mest sårbare områda
- medisinsk utstyr som representantar frå dei syriske styresmaktene beslaglegg frå konvoiar på veg inn i opprørskontrollerte område

<sup>66</sup> Utanriksdepartementet (2018). *Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats.*

<sup>67</sup> Tilleggsprotokoll II artikkel 18 andre ledd, som gjeld i borgarkrigar, jf. dei fire Genève-konvensjonane av 12. august 1949 (ratifiserte av Noreg i 1951) og tilleggsprotokollane av 1977 (ratifiserte av Noreg i 1981). Syria har ikkje ratifisert Tilleggsprotokoll II, men regelen blir rekna for å gje uttrykk for folkerettsleg sedvanerett, jf. regel 55 i International Customary Humanitarian Law Study frå Den internasjonale Røde Kors-komiteen.

<sup>68</sup> Mellom anna intervju med Norwac 16. mai 2022 og intervju med Flyktningshjelpen 12. mai 2022.

<sup>69</sup> Intervju med FNs stadlege og humanitære koordinator for Syria 4. mars 2022.

<sup>70</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

- i Idlib (nordvest i Syria) har gruppa Hayat Tahrir al-Sham (HTS), som kontrollerer området, i periodar kravd skatt frå dei humanitære aktørane.

Ifølgje departementet er lista over slike utfordrande situasjonar og moglege brot lang. Liknande tilfelle skjer også i andre land der det blir gjeve humanitær bistand, opplyser departementet. Globalt sett er det høvet humanitære aktørar har til å arbeide uavhengig, med uhindra tilgang, under press.

FNs regionale humanitære koordinator viser også til at partane i konflikten fleire gonger har stilt som vilkår for at FN får gje støtte til eit område, at det også blir gjeve støtte til eit anna område. I slike tilfelle har FN gått med på å gje støtte til begge områda så lenge det er behov begge stader. Eit anna døme på ein utfordrande situasjon er når FN-lastebilar har blitt bedne ved sjekkpunkt om å gje informasjon om mottakarane av støtta. Dette har FN nekta å gjere, og det har ført til at lastebilane har måtta snu.

#### 4.3.2 Moglege brot på dei humanitære prinsippa er eit sensitivt tema

Dei humanitære prinsippa, og eventuelle brot på dei, er eit sensitivt tema. Alle intervjuobjekta er gjennomgåande forsiktige med å seie kva part i konflikten det er som hindrar tilgang til å gje hjelp, eller med å peike på konkrete hendingar i tid og stad som kunne ha blitt karakteriserte som brot.

I rettleiinga for dei humanitære prinsippa frå Utanriksdepartementet, sjå 4.4.1, blir det vist til eit døme frå Aleppo i 2016. Då blei 35 000 menneske evakuerte ut av Aust-Aleppo med hjelp frå ein partnerorganisasjon. Ifølgje rettleiinga blei operasjonen i ettertid skulda for å ikkje etterleve prinsippet om nøytralitet, fordi han hjelpte til med å gjennomføre ein avtale mellom stridande partar, der den eine sida tydeleg tapte. Rettleiinga peikar på at den humanitære partaren såg evakueringa som nødvendig for å verne befolkninga, i tråd med prinsippet om humanitet, sjølv om avtalen hjelpte ein av partane i konflikten meir enn den andre.

Episoden frå 2016 dreidde seg om at syriske styresmakter vann tilbake kontrollen over Aust-Aleppo med hjelp frå russiske styrkar. I boka *En helvetes jobb* går det fram at det var den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) og syriske Røde Halvmåne (SARC) som hjelpte dei russiske styrkane å evakuere dei 35 000 menneska som var i Aust-Aleppo. Det går også fram at Verdhelseorganisasjonen observerte bussane med dei evakuerte.<sup>71</sup>

Som vist i kapittel 2 har vi gjort ein saksgjennomgang av sju prosjekt i Syria som har fått støtte i perioden 2016–2021. Avtalane som ligg til grunn for desse prosjekta, utgjer totalt 1,37 milliardar kroner. Gjennomgangen viser at berre eitt av dei sju prosjekta eller programma har dokumentert konkrete utfordringar dei har opplevd med etterleving av dei humanitære prinsippa. Éin annan tilskotsmottakar skriv om det indirekte i søknaden ved å peike på at det kan bli uønskt innblanding i prosjekta og truslar mot prinsippa, eller at organisasjonen har gjenteke for styresmaktene og andre aktørar at personar som ikkje lenger kjempar i konflikten, skal ha tilgang til humanitær hjelp. I det eine prosjektet der tilskotsmottakaren har skrive direkte om konkrete utfordringar, går det fram at prinsippa om nøytralitet og upartisk framferd har blitt utfordra av syriske styresmakter som set vilkår for dei humanitære operasjonane til organisasjonen. Organisasjonen skriv vidare at dei har prøvd å handtere dette mellom anna ved å seie frå, både offentleg og privat, og ved å bruke humanitære data i endå større grad for å rettferdiggjere og utforme prosjekta sine. Organisasjonen skriv at nøytralitet, upartisk framferd og tilgang er føresetnader for vidare operasjonar.

<sup>71</sup> Holth, Ole Øyvind Sand (2019). *En helvetes jobb*. Elizabeth Hoff og hennes sju år i Syria



### 4.3.3 Humanitære aktørar i Syria har framleis avgrensa tilgang til alle geografiske område

Å ha fri tilgang til alle stader i landet er ein føresetnad for å kunne gje hjelp til dei med størst behov. Fri tilgang har likevel vore eit gjennomgåande problem i Syria gjennom heile krisa. Humanitær bistand i Syria blir derfor gjevne gjennom ulike system. Sjølv om tilgangen har blitt betre enn dei første åra i konflikten, er det framleis utfordrande å få tilgang overalt i landet. FNs tryggingråd skildrar tilgangen per 2022 slik: «The access landscape in the Syrian Arab Republic remains complex, with different geographical areas and types of services requiring the use of a variety of operating modalities.»<sup>72</sup>

Saksgjennomgangen vår viser at det i alle sju prosjekta eller programma er indikasjonar på at det har vore avgrensingar i den geografiske tilgangen til område der ein ønskjer å gjennomføre aktivitetar. Dette gjeld prosjekt som har blitt gjennomførte etter 2018, noko som illustrerer at tilgang framleis er eit problem, og ikkje berre var eit problem i starten av konflikten.

Det er ulike årsaker til at dei humanitære organisasjonane opplever manglande tilgang. Det kan vere at ein ikkje får innreisevisum eller reiseløyve av syriske styresmakter, eller det kan vere manglande tryggingsgarantiar frå andre partar i ikkje-styresmaktskontrollerte område. Det kan også vere at organisasjonane ikkje får gje den typen hjelp dei ønskjer, fordi dei ikkje får prosjektløyve frå syriske styresmakter. Til dømes har styresmaktene ikkje gjevne løyve til å yte individuell rettshjelp.

Éin konsekvens av denne situasjonen er at det sidan 2014 er delt leiing av responsen mellom FNs stadlege og humanitære koordinator for Syria basert i Damaskus, og FNs regionale humanitære koordinator for Syria-krisa basert i Amman i Jordan. Stadleg koordinator har ansvar for all hjelp som blir gjeven frå Damaskus, medan den regionale koordinatoren har ansvaret for hjelpa som blir gjeven grensekryssande frå naboland. FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA) har også oppretta to landfond i Syria. Det eine fondet gjev hjelp i styresmaktsstyrte område og linjekryssande til ikkje-styresmaktskontrollerte område i nordaust. Det andre fondet gjev grensekryssande hjelp til nordvest via Tyrkia. FN-kontoret i Gazientep i Tyrkia følgjer opp den grensekryssande bistanden til nordvest og blir leidd av FNs regionale humanitære visekoordinator for Syria-krisa.<sup>73</sup>

Hjelpa som blir gjeven til styresmaktsstyrte område, blir direkte styrt frå Damaskus. Hjelpa som blir gjeven til ikkje-styresmaktsstyrte område, blir gjeven anten frå Damaskus med godkjenning frå syriske styresmakter, såkalla linjekryssande, eller frå Tyrkia, Jordan eller Irak med autorisasjon frå FNs tryggingresolusjon, såkalla grensekryssande. Per 2022 gjeld resolusjonen berre for éin grenseovergang frå Tyrkia.

I kommentarane til rapporten av 14. mars 2023 opplyser Utanriksdepartementet at dei humanitære organisasjonane dagleg står overfor dilemma der dei må vurdere om tilgangen dei forhandlar seg fram til, fører til at dei når dei mest trengande og dei mest sårbare gruppene. Desse avgjerdene blir tekne med avgrensa tilgang til informasjon og ofte i situasjonar der livstrugande vald er ei overhengande fare. Organisasjonane opererer i suverene statar der styresmaktene har varierende grad av kontroll, og i område som er kontrollerte av skiftande væpna grupper. Det er derfor gjerne mange humanitære organisasjonar på plass fordi ingen når overalt, men til saman klarer humanitær sektor å nå menneske i naud nesten over heile Syria. Inngåande kunnskap om dette – og erkjenninga av at dette ofte er svært sensitive operasjonelle vurderingar – ligg til grunn for all dialog mellom Utanriksdepartementet og partnarane deira.

<sup>72</sup> FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats. *Humanitarian Needs overview Syrian Arabic Republic (HNO) 2022*. Side 2.

<sup>73</sup> Brev frå Utanriksdepartementet 14. mars 2023.

#### 4.3.4 Særlege utfordringar i styresmaktskontrollerte område

Med nokre unntak må alle internasjonale organisasjonar som ønskjer å gje humanitær bistand i styresmaktskontrollerte område, ha ein avtale anten med syriske Røde Halvmåne (SARC) eller den syriske organisasjonen «Syrian Trust for Development», frå no av omtalt som «Syrian Trust». Det er ikkje lov til å drive med humanitær bistand utan ein slik avtale.

Organisasjonane i styresmaktskontrollerte område med base i Damaskus arbeider under svært krevjande forhold, ifølgje Utanriksdepartementet. Syriske styresmakter legg store byråkratiske avgrensingar på arbeidet, spesielt når det gjeld løyve til å reise rundt i landet og visum for hjelpearbeidarar. Det er fleire nivå av syriske styresmakter som må gje desse løyva. Den første instansen er det syriske utanriksdepartementet, men også fleire tryggingsaktørar må inn, heilt fram til den militære eininga som kontrollerer kvar enkelt kontrollpost.<sup>74</sup>

#### Utfordringane sivilsamfunnsorganisasjonar har med å arbeide i styresmaktskontrollerte område

Undersøkinga viser at organisasjonane som arbeider i styresmaktskontrollerte område, opplever at det er utfordrande å arbeide i Syria. Organisasjonane har i fleire tilfelle mellombels stoppa arbeidet fordi dei ikkje kunne gje hjelp i tråd med prinsippa.

Flyktningshjelpen, som har ein avtale med Syrian Trust, begynte å arbeide frå Damaskus i 2016. Ifølgje organisasjonen har dei fått mykje betre tilgang i dei følgjande åra, ettersom konflikten har blitt meir dempa. Gjennom åra har det generelt blitt lettare å jobbe etter dei humanitære prinsippa. Det har vore tilfelle der Flyktningshjelpen har blitt utfordra når det gjeld å gje bistand i samsvar med dei humanitære prinsippa. I desse tilfella har Flyktningshjelpen ikkje gjeve støtte før vilkåra som Flyktningshjelpen stilte, kunne oppfyllest. Døme på dette er<sup>75</sup>:

- Eit husrehabiliteringsprosjekt som Flyktningshjelpen nekta å gjennomføre med mindre dei kunne sikre at mottakarane faktisk var dei rettmessige eigarane av husa. Syriske styresmakter klarte ikkje å skaffe den etterspurde dokumentasjonen i tide, og prosjektet blei derfor ikkje gjennomført.
- Eit kontantstøtteprosjekt der styresmaktene i Syria bad Flyktningshjelpen gje kontantar til anten syriske Røde Halvmåne eller Syrian Trust, som skulle gjennomføre programmet. Flyktningshjelpen sa nei til denne ordninga. Flyktningshjelpen og syriske styresmakter kom seinare fram til ein avtale som slo fast at syriske Røde Halvmåne eller Syrian Trust kunne ta del i kontantutdelinga saman med staben til Flyktningshjelpen.

Flyktningshjelpen har i stor grad jobba innanfor utdanning og rettshjelp i naudhjelpsprogramma sine. Sidan 2018 har det likevel vore restriksjonar frå styresmaktene når det gjeld å drive rettshjelp, slik at alle organisasjonar som då dreiv med rettshjelp, måtte stoppe arbeidet sitt eller kanalisere det gjennom syriske Røde Halvmåne eller Syria Trust. Rettshjelp er, ifølgje Flyktningshjelpen, eit område der FN kunne ha pressa meir på for å utvide handlingsrommet.<sup>76</sup>

Den humanitære organisasjonen Norwac gjev i all hovudsak helsehjelp grensekryssande frå Tyrkia til ikkje-styresmaktskontrollerte område. Det er per 2022 seks år sidan Norwac begynte arbeidet med å få løyve til å arbeide i styresmaktskontrollerte område. Norwac har inngått ein samarbeidsavtale med syriske Røde Halvmåne (SARC). Norwac ser ikkje på SARC som ein ideell partner, både fordi han har tette band til styresmaktene, men også fordi SARC er ein stor organisasjon der Norwac blir ein liten

<sup>74</sup> Utanriksdepartementet (2020). «Fordeling av 900 millioner kroner til Syria i 2020», 6. april.

<sup>75</sup> Døma er henta frå intervju med Flyktningshjelpen 12. mai 2021.

<sup>76</sup> Intervju med Flyktningshjelpen 12. mai 2021.



outsider. Avtalen er likevel nødvendig for at Norwac skal kunne yte bistand i styresmaktskontrollerte område. SARC må også godkjenne andre lokale partnerar som Norwac ønskjer å samarbeide med.<sup>77</sup>

Røde Kors-rørsla arbeider frå Damaskus og hovudsakleg i styresmaktskontrollerte område. Ifølgje den internasjonale Røde Kors-komiteen er det ingen konkrete hendingar i Syria dei siste ti åra som komiteen vil karakterisere som eit brot på dei humanitære prinsippa. Likevel registrerer komiteen at det er mangelfull støtte til og anerkjenning av behovet for upartisk, nøytral og uavhengig støtte. Mangelfull støtte til prinsippa er likevel ikkje det same som eit brot på prinsippa. Komiteen har jamlege samtalar om desse temaa med dei syriske styresmaktene i Damaskus og den kurdiske administrasjonen i nordaust.<sup>78</sup>

### Utfordringane til FN-organisasjonar med å arbeide i styresmaktskontrollerte område

Verdsprogrammet for matvarer (WFP) jobbar også med samtykke frå styresmaktene i Syria. Slik er det i alle land som organisasjonen opererer i. Dersom matvareprogrammet høyrer at det blir lagt press på partnerar, og dette ikkje kan løysast gjennom auka medvit eller forhandlingar, har Verdsprogrammet for matvarer nokre gonger mellombels stoppa all distribusjon av mathjelp i det geografiske området eller gjennom den aktuelle partnaren. Verdsprogrammet for matvarer opplyser at det var tre slike tilfelle i 2021. I eitt av desse tilfella hadde lokale styresmakter sett som vilkår at berre familiar som hadde mista ein medlem i konflikten, hadde rett til å få matstøtte. Når slikt skjer, vil matvareprogrammet stoppe støtta fram til problemet er løyst og kriteria for å gje støtte er klargjorde og innførte.<sup>79</sup>

Det at FN er nøydde til å ha to ulike operasjonar i Syria for å kunne gje humanitær hjelp, både frå Damaskus og frå Tyrkia, viser kor utfordrande situasjonen er. Dette opplyser, som tidlegare nemnt, FNs stadlege og humanitære koordinator for Syria.

Det er ifølgje FNs tryggingråd framleis stor risiko knytt til leveransen av humanitær bistand i dei styresmaktskontrollerte områda. Sjølv etter at det er sett inn risikoreduserande tiltak, totalt 72 tiltak av ulik art, står det att ein moderat risiko på fleire område. Desse risikoane inkluderer tilgangshindringar, at utanforståande aktørar prøver å påverke innretninga på hjelpa som blir gjeven, avgrensingar i verneprogram og risiko for seksuell utnytting og overgrep.<sup>80</sup>

#### 4.3.5 Særlege utfordringar i Nordvest-Syria

Av dei 4,2 millionar menneska ein reknar med at bur i ikkje-styresmaktskontrollerte område i nordvest i Syria, har om lag 3,4 millionar behov for humanitær bistand. Dette inkluderer 2,8 millionar som er internt fordrivne.<sup>81</sup> Den humanitære bistanden til Nordvest-Syria blir i all hovudsak gjeven grensekryssande frå Tyrkia, men noko blir også gjevne linjekryssande frå Damaskus.

#### Grensekryssande bistand til Nordvest-Syria

Det aller meste av den humanitære bistanden som har gått til Nordvest-Syria sidan 2014, har kome grensekryssande frå Tyrkia, Jordan eller Irak med autorisasjon frå FNs tryggingrådsresolusjon. Resolusjonen tillèt direkte tilgang til områda for FN-organisasjonane, utan at bistanden blir kontrollert av syriske styresmakter. Andre humanitære organisasjonar treng ikkje resolusjonen for å krysse grensa. Det var i utgangspunktet fire grenseovergangar, men dei har blitt færre. Per 2023, tillèt resolusjonen berre bruk av grensestasjonen i Bab Al-Hawa i Tyrkia.

<sup>77</sup> Avsnittet byggjer på intervju med NORWAC av 16. mai 2022.

<sup>78</sup> Intervju med den internasjonale Røde Kors-komiteen i Syria 3. mars 2022.

<sup>79</sup> Intervju med Verdsprogrammet for matvarer 3. mars 2022.

<sup>80</sup> FNs tryggingråd (2021). Rapport S/2021/1030, United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-General, 15. desember, side 5.

<sup>81</sup> Tryggingrådet i FN (2021). Rapport S/2021/1030, «United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-general», 15. desember.

Generalsekretæren i FN rapporterer jamleg til Tryggingrådet om gjennomføringa av resolusjonen. Sjølv om det er utfordringar med tilgangen til Nordvest-Syria, rapporterer generalsekretæren i FN i 2021 at dei humanitære aktørane generelt sett får gjeve hjelp til dei fleste områda som ikkje er styresmaktskontrollerte. Det er flest restriksjonar på bistanden i dei tynt folkesette delane nær frontlinjene i Sør-Idlib og Vest-Aleppo. Sjølv med tilgang til dei fleste områda held dei humanitære behova fram med å vere større enn støtta som blir gjeven.<sup>82</sup>

FN meiner at operasjonen er transparent og mogleg å overvake, sjølv om han blir fjernstyrt. Det tyder at FN ikkje har kontor eller tilsette i nordvest. Ved distribusjonsstader blir det mellom anna brukt videoar og geotagga bilete for å stadfeste at bistanden er gjeven. Både fokusgrupper, klage- og tilbakemeldingsmekanismer og undersøkingar om kor nøgde mottakarane er, blir nytta for å overvake hjelpa som blir gjeven. Mange leveransar inkluderer telefonnummer på eller i emballasjen slik at mottakaren kan gje direkte tilbakemelding.

Sjølv med tett overvaking av innsatsen er det ifølgje FN risiko knytt til den grensekryssande bistanden i nordvest. Både det at FN ikkje er til stades, og at delar av området blir kontrollert av ei styresmakt som ein trur har nære band til ei terrorgruppe, utgjer ein risiko.<sup>83</sup> Risikoen ved at FN ikkje er til stades i nordvest, blei også teken opp av generalsekretæren i FN i 2019. Generalsekretæren etablerte då ein undersøkingskomité for å gå gjennom enkelte militære angrep i Nordvest-Syria i 2019 som involverte FN-fasilitetar. Komiteen leverte rapporten sin i 2020. Eit samandrag av rapporten er offentleg tilgjengeleg.<sup>84</sup> I samandraget går det fram at generalsekretæren i FN er kritisk til at FN manglar nærvær i Nordvest-Syria. Tilgang for FN-personell er ifølgje rapporten nødvendig for å kunne gje hjelp til dei som treng det, i tråd med dei humanitære prinsippa. Nærvær er også viktig for å nøyaktig vurdere behov og for å overvake FN-støtte til humanitære fasilitetar og bruk av FN-ressursar, slår rapporten fast.

Ei tillegg utfordring i Nordvest-Syria er, ifølgje Utanriksdepartementet, at Tyrkia direkte kontrollerer stadig fleire område. I dei tyrkisk-kontrollerte områda har fleire humanitære aktørar store utfordringar med å få tilgang og jobbe i tråd med humanitære prinsipp, fordi Tyrkia søkjer å kontrollere mykje av arbeidet, opplyser Utanriksdepartementet.<sup>85</sup>

Norwac, som gjev grensekryssande bistand frå Tyrkia, viser til at det er svært viktig at Bab-el-Hawa-grenseovergangen blir halden open for humanitær bistand. Mellom anna ligg det eit stort sjukehus på syrisk side som treng å få forsyningar frå Tyrkia. Norwac gjev per 2022 finansiell støtte til sju partnerorganisasjonar som driv aktivitetar i Syria. Norwac har brukt tredjepartsovervaking<sup>86</sup> for å følgje med på aktivitetane i Syria sidan dei tilsette i Norwac ikkje sjølve kan reise dit.<sup>87</sup>

Flyktninghjelpen begynte å gje grensekryssande bistand i 2014. Flyktninghjelpen opplyser at det er vanskeleg å følgje med på og tilpasse seg situasjonen på bakken når ein ikkje er til stades. Trygging utfordringane er store i nordvest. I 2020 var det ein militær offensiv frå dei syriske styresmaktene og russarane der omtrent 25 prosent av dei lokalt tilsette i Flyktninghjelpen måtte flykte. Samtidig skulle dei tilsette som er att, hjelpe menneske i naud. Flyktninghjelpen peikar på at Syria framleis er eit land i krig, og at det er utfordringar med skiftande kontroll over område. Spesielt er det heile tida behov for å verne prinsippet om sjølvstende. Det er ei konstant utfordring å operere uavhengig og verne det humanitære rommet mot innblanding frå dei lokale gruppene som kontrollerer

<sup>82</sup> Tryggingrådet i FN (2021). Rapport S/2021/1030, «United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-general», 15. desember.

<sup>83</sup> Tryggingrådet i FN (2021). Rapport S/2021/1030, «United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-general», 15. desember.

<sup>84</sup> United Nations Headquarters Board of Inquiry (2020). Summary by the Secretary-General of the report of the United Nations Headquarters Board of Inquiry into certain incidents in northwest Syria since 17 September 2018 involving facilities on the United Nations deconfliction list and United Nations supported facilities.

<sup>85</sup> Utanriksdepartementet (2020). «Fordeling av 900 millioner kroner til Syria i 2020», 6. april.

<sup>86</sup> Tredjepartsovervaking tyder at ein tredje part, til dømes eit selskap, kontrollerer prosjektaktivitetane, og ikkje organisasjonen sjølv.

<sup>87</sup> Intervju med Norwac 16. mai 2022.

områda, det vil seie ikkje-statlege væpna grupper. Per 2022 er dette kurdarane i nord-aust, og Hayat Tahrir al-Sham (HTS), i nordvest, opplyser Flyktningshjelpen.<sup>88</sup>

### Linjekryssande bistand til Nordvest-Syria

Russland kan som fast medlem av Tryggingrådet leggje ned veto mot resolusjonen som tillèt grensekryssande bistand til området. Russland har lenge meint at resolusjonen krenkjer syrisk suverenitet.<sup>89</sup> Ved forlenginga av resolusjonen i 2021 uttrykte Russland at dei godkjende resolusjonen, men at dei hadde ei forventning om auka bruk av linjekryssande bistand. Det vil seie at hjelpa som går til ikkje-styresmaktskontrollerte område i nordvest, kjem frå Damaskus og ikkje frå Tyrkia. Problemet, slik fleire FN-organisasjonar uttrykkjer det, er at volumet på den linjekryssande bistanden ikkje er stort nok til å ta over for den grensekryssande bistanden. Frå resolusjonen blei forlengd i 2021, og fram til mai 2022, hadde det ifølgje Verdsprogrammet for matvarer (WFP) berre blitt levert ut tre konvoiar med humanitær bistand frå Damaskus til Nordvest-Syria. Det ville vere nødvendig med éin konvoi kvar dag dersom den linjekryssande mathjelpa skulle erstatte den grensekryssande, opplyser Verdsprogrammet for matvarer.<sup>90</sup> FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Syria peikar på at å gje linjekryssande bistand til nordvest har vore ekstremt vanskeleg på grunn av dynamikken i konflikten.<sup>91</sup> Utanriksdepartementet utdjuvar i sine kommentarar til rapporten av 14. mars 2023 at det særleg er den islamistiske opposisjonsrørsla Hayat Tahrir al-Sham (HTS) som ikkje tillèt at den linjekryssande bistanden kjem inn.

#### 4.3.6 Særlege utfordringar i Nordaust-Syria

Ein reknar med at det bur 2,7 millionar menneske i område i nordaust som ikkje er under styresmaktene sin kontroll. Av desse treng omtrent 2,2 millionar humanitær bistand, inkludert ein halv million som er internt fordrivne. Nesten 140 000 bur i flyktning- og fangeleirar. Blant desse er al Holleiren som husar rundt 57 000 menneske, og dei fleste er barn.<sup>92</sup>

Det er ifølgje Utanriksdepartementet dei kurdiske sjølvstyra som kontrollerer hovuddelen av Nordaust-Syria. Tyrkia kontrollerer også nokre delar av grenseområdet. Det humanitære arbeidet var enklare fram til 2020, då den grensekryssande tryggingrådsresolusjonen opna for å gje hjelp frå Irak til nordaust, før Tyrkia gjekk inn i området. Likevel har også dei kurdiske sjølvstyra, ifølgje departementet, prøvd å styre det humanitære arbeidet, spesielt knytt til utdanning, der dei har kravd at det skal vere kurdisk pensum, også i område som er dominerte av arabiske folkegrupper.<sup>93</sup>

Det meste av bistanden som blir gjeven til ikkje-styresmaktskontrollerte område, blir gjeven linjekryssande. Med unntak av helseartiklar har dei fleste forsyningar kome fram. Likevel er det framleis tilgangsgrensingar i nordaust. Mellom anna har FN hatt vanskar med å få tilgang til al Holleiren. Tilgangen er også avgrensa i eit område i nord mellom Ra's al-Ayn og Tall Abyad. Per 2021 gjev ikkje FN linjekryssande bistand til dette området. FN bad om tilgang til området i 2019 og 2020, men det var ikkje mogleg for alle partane å bli einige. FN presiserer i rapporteringa si ikkje kven «alle partane» er. Sjølv om det er mykje hjelp som blir gjeven til nordaust, held behova fram med å vere større enn hjelpa.<sup>94</sup>

Flyktningshjelpen opererer også linjekryssande frå Damaskus til ikkje-styresmaktskontrollerte område nordaust i landet. Dette fungerer ifølgje Flyktningshjelpen generelt bra, sjølv om nokre sektorar er

<sup>88</sup> Intervju med Flyktningshjelpen 16. juni 2022.

<sup>89</sup> Heller, Sam (2017). Report Century International. «Syrian Humanitarian "Lifeline" Goes to Vote». <https://tcf.org/content/report/syrian-humanitarian-lifeline-goes-vote/>. [Hentdato 27. oktober 2022.]

<sup>90</sup> Intervju med Verdsprogrammet for matvarer 3. mars 2022.

<sup>91</sup> Intervju med FNs stadlege og humanitære koordinator for Syria 4. mars 2022.

<sup>92</sup> Tryggingrådet i FN (2021). Rapport S/2021/1030, «United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-General», 15. desember.

<sup>93</sup> Utanriksdepartementet (2020). «Fordeling av 900 millioner kroner til Syria i 2020», 6.april.

<sup>94</sup> FNs tryggingråd (2021). Rapport S/2021/1030, United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-General, 15. desember.

<sup>94</sup> Intervju med Flyktningshjelpen 12. mai 2022.

vanskelegare å jobbe i enn andre. Til dømes er utdanning meir sensitivt å jobbe med enn vatn, sanitær og hygiene (WASH). Flyktinghjelpen meiner likevel at FN burde ha forhandla betre med syriske styresmakter i starten av konflikten for å kunne distribuere varer linjekryssande og sleppe å bruke partnarar for å gjere all distribusjon.<sup>95</sup>

#### 4.3.7 Særlege utfordringar i Sørøst-Syria – Rukban/al-Tanf

Rukban er eit ørkenområde mellom Syria og Jordan innanfor området al-Tanf. I 2016–2017 rekna ein med at 40 000 til 50 000 personar oppheldt seg der.<sup>96</sup> FN rekna med at talet på personar var om lag 12 000 ved utgangen av 2021.<sup>97</sup> Per 2022 er talet rekna til om lag 8 000.<sup>98</sup> Dette blir rekna som det siste omringa området i Syria, men dei relevante aktørane stridest om kven som eigentleg har kontroll og burde leggje til rette for den humanitære bistanden, opplyser Utanriksdepartementet.<sup>99</sup> I dette området er det både amerikansk nærvær, opprørs- og terroristgrupper, russiske styrkar og syriske styresmakter.

Jordan har sidan 2016 ikkje tillate grensekryssande bistand frå jordansk side av grensa, og meiner at hjelpa må kome frå Syria. Årsaka til dette er eit IS-angrep mot ein militær grensepost i området. Jordan meinte etter angrepet at Rukban-leiren hadde blitt så radikalisert at dei måtte stengje grensa av tryggingssgrunnar.<sup>100</sup> Å gje hjelp frå Damaskus er, ifølgje Utanriksdepartementet, mykje meir komplisert, både på grunn av tryggleik og logistikk. Ei stor logistikkutfordring er at det ikkje er vegsamband dei siste 80 kilometrane til fram til leiren – det er berre ørken.<sup>101</sup> Syriske Røde Halvmåne har støtt og stadig prøvd å få konvoiar inn i området på vegner av både FN og den internasjonale Røde Kors-komiteen, men har sjeldan lykkast. Den siste FN-konvoien til området kom i september 2019. Den humanitære situasjonen har blitt stadig verre sidan då.<sup>102</sup>

I Jordan har jordanske, amerikanske og russiske representantar hatt forhandlingar med FN som observatør for å løyse situasjonen med Rukban, utan å bli einige.<sup>103</sup>

#### 4.3.8 Sentrale gjevarar er ikkje nøgde med FN-oppfølginga av dei humanitære prinsippa i Syria

At FN skal følgje dei humanitære prinsippa, har vore stadfesta i mange år.<sup>104</sup> Likevel utarbeidde FN i regi av FNs utviklingsprogram (UNDP) i 2017 eit dokument som gjentek at dei humanitære prinsippa skal gjelde for FN i Syria.<sup>105</sup> Dokumentet understrekar at alle dei humanitære operasjonane til FN i Syria skal følgje dei humanitære prinsippa om nøytralitet, upartisk framferd og sjølvstende. Hjelpa skal gjevast basert på behov og ikkje vere styrt av syriske styresmakter. Det blir understreka i dokumentet at det ikkje er lov til å gje hjelp til utvikling eller atterreiseing før ein framforhandla politisk prosess eller ei løysing er på plass. Dokumentet skisserer også at det skal opprettast ei breitt samansett arbeidsgruppe som skal følgje med på at innhaldet i dokumentet blir sett i verk.

Fire år seinare, i januar 2021, skriv fleire sentrale gjevarar (USA, Frankrike, Storbritannia, Tyskland og EU) til FN at dei mellom anna er urolege for at tiltaka som er sette fram i FN-dokumentet, ikkje er godt

<sup>95</sup> Intervju med Flyktinghjelpen 12. mai 2022.

<sup>96</sup> Overslaget på 40 000 kjem frå ein intern e-post i Utanriksdepartementet (2019) *Syria. Rukban. FNs største nødhjelpskonvoi fra Damaskus. Koordinert med USA og Russland*, 24. februar. Talet 50 000 flyktingar kjem frå ein intern e-post i Utanriksdepartementet (2017) *Syria. Rapport fra besøk til Damaskus og Homs*, 31. oktober.

<sup>97</sup> Tryggingrådet i FN (2021). Rapport S/2021/1030, «United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-general», 15. desember.

<sup>98</sup> FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (2022). *Syria: 8,000 IDPs in Rukban camp need urgent humanitarian intervention*. <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syria-8000-idps-rukban-camp-need-urgent-humanitarian-intervention-enar>. [Hentedato 6. januar 2022.]

<sup>99</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 31. mai 2022.

<sup>100</sup> Utanriksdepartementet (2022). *Tanf/Rukban*, [e-post til Riksrevisjonen, 5. juli.]

<sup>101</sup> Utanriksdepartementet (2016). *RE: Jordan. Mot en «humanitær katastrofe» på den syriske grensen? Over 60.000 strandet i ingenmannsland uten løsninger i sikte*, [intern e-post, 22. juni.]

<sup>102</sup> Tryggingrådet i FN (2021). Rapport S/2021/1030, «United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-general», 15. desember.

<sup>103</sup> Intern e-post i Utanriksdepartementet (2019). *Rukban. Hundrevis uttransportertes – men uten løsning på konflikten*, 8. april.

<sup>104</sup> Prinsippa er stadfesta av generalforsamlinga i FN mellom anna i resolusjon 61/134 av 14. desember 2006: *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*, resolusjon 46/182 av 19. desember 1991.

<sup>105</sup> FN (2017). *Parameters and Principles of UN assistance in Syria* (intern FN-dokument), oktober. <https://www.voltairenet.org/article202706.html>. [Hentedato 30. januar 2023.]

nok gjennomførte. Gjevarane ønskjer at overvaking av FN-program ikkje berre skal skje på landnivå og regionalt, men også på leiarnivå ved hovudkontoret til FN i New York. Dette bør skje ved at arbeidsgruppa blir oppretta slik det blei skissert i dokumentet.<sup>106</sup>

Utanriksdepartementet opplyser at dokumentet om at dei humanitære prinsippa skal gjelde for FN i Syria, er viktig og at det blir brukt. Arbeidsgruppa som det blir vist til i dokumentet, er ikkje oppretta, men det finst mange andre mekanismar og grupper som overvaker at dei humanitære prinsippa blir tekne hand om.<sup>107</sup> FNs stadlege og humanitære koordinator for Syria svarar i intervju at den breitt samansette arbeidsgruppa aldri blei sett ned ved FN-hovudkvarteret fordi dette ikkje blei rekna som mogleg eller gjennomførbart for å føre tilsyn med den humanitære bistanden i Syria.<sup>108</sup> Det som kom ut av prosessen, var *den regionale dialogmekanismen*, eit forum der FN diskuterer med og forklarar for gjevarane korleis FN jobbar i Syria. Valutakurs og innkjøp er døme på tema som har vore diskuterte i *den regionale dialogmekanismen*.<sup>109</sup>

#### 4.3.9 Fleire kjelder kritiserer den humanitære hjelpa som er gjeven til Syria

Som vist tidlegare i kapittelet peikar dei intervjuar aktørane på fleire utfordringar med etterlevinga av dei humanitære prinsippa, men det har i liten grad kome fram kritikk av bistanden. Andre kjelder har vore tydelegare i kritikken av den humanitære hjelpa som blir gjeven i Syria, særleg gjennom fleire FN-organisasjonar, og viser at det har vore systematiske brot på dei humanitære prinsippa i Syria.

##### Kritikk frå Human Rights Watch

Menneskerettsorganisasjonen Human Rights Watch kom i 2019 med ein rapport om Syria<sup>110</sup> som konkluderer med at den syriske regjeringa har rigga systemet for humanitær hjelp slik at interessene til staten kjem før behovet til befolkninga. Rapporten er mellom anna kritisk til at dei syriske styresmaktene styrer den humanitære hjelpa gjennom å krevje at alle internasjonale organisasjonar må sende prosjekta sine til godkjenning før oppstart. Rapporten er også kritisk til at feltbesøk for internasjonale hjelpearbeidarar krev løyve, og at styresmaktene held tilbake eller forseinkar utskrivning av visum for internasjonale hjelpearbeidarar. Rapporten baserer seg på 33 anonyme intervju med mellom anna tidlegare tilsette i FN-systemet og tilsette i internasjonale og nasjonale humanitære organisasjonar som syriske Røde Halvmåne. Tidlegare tilsette i syriske Røde Halvmåne har uttalt at organisasjonen er nært knytt til regjeringa og har sterke relasjonar til den syriske etterretningstenesta. Rapporten viser til at syrisk etterretning var med på å godkjenne levering og distribusjon av medisinsk utstyr som skulle brukast til å gje humanitær bistand.

Rapporten viser også til eit døme der hjelpa som blei gjeven, var styrt av andre omsyn enn menneskelege behov. Dømet er frå byane Harasta og Douma i Aust-Ghouta i Syria. Behova i Douma var langt større enn i Harasta. I Douma var det 94 000 menneske som trong hjelp, mot 629 menneske i Harasta. Likevel fekk Harasta langt meir hjelp enn Douma. Ifølgje rapporten var årsaka til fordelinga at innbyggjarane i Harasta i stor grad hadde kome tilbake frå styresmaktskontrollerte område, medan befolkninga i Douma hadde levd under ei opposisjonsgruppe (Jaish al-Islam). Dette skjedde fordi syriske styresmakter kunne styre kvar hjelpa skulle gå.

Human Rights Watch kom også med ein rapport i 2022 som var kritisk til innkjøpsprosessane til FN i Syria.<sup>111</sup> Ifølgje denne rapporten er det risiko for at humanitære organisasjonar kjøper tenester av personar som har tette band til syriske styresmakter.

<sup>106</sup> Brev til FN ved visegeneralsekretær Amina J. Mohammed frå representantar frå Frankrike, Storbritannia, USA, Tyskland og EU av 13. januar 2021.

<sup>107</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>108</sup> Intervju med FNs stadlege og humanitære koordinator for Syria 4. mars 2022.

<sup>109</sup> Intervju med FNs stadlege og humanitære koordinator for Syria 4. mars 2022.

<sup>110</sup> Human Rights Watch (2019). *Rigging the System. Government Policies Co-Opt Aid and Reconstruction Funding in Syria.*

<sup>111</sup> Human Rights Watch (2022). *HRW and SLDP Guide on Human Rights-Compliant Procurement Processes in Syria.*

FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Syria peikar i intervju på at FN er under stort press i Syria. Han utdjuar at det nokre gonger kan vere frustrerande når kritikarane fleire gonger har den same tilnærminga i kritikken sin. Rapporten frå Human Rights Watch frå 2022 om innkjøpsprosessane til FN i Syria er eitt døme på dette. Human Rights Watch delte ikkje heile rapportutkastet med FN, noko som gjer det svært vanskeleg å forklare tiltaka FN gjer eller imøtegå funna deira. Nokre av funna i rapporten er også svært unøyaktige, opplyser FNs stadlege representant og humanitære koordinator. Til dømes hevdar rapporten at FNs utviklingsprogram (UNDP) har skrive ut kontraktar til ei gruppe kalla Aleppo Defenders League. FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Syria opplyser at den interne gjennomgangen i FNs utviklingsprogram ikkje har funne bevis for at dei har inngått kontrakt med denne gruppa.<sup>112</sup>

Ambassaden i Damaskus viser til at diskusjonen om humanitær bistand, særleg i styresmaktskontrollerte område i Syria, er svært polarisert, politisert og tilspissa. Sjølv om Human Rights Watch (HRW) er ein anerkjend menneskerettsorganisasjon, går også deira argumentasjon og kritikk inn i denne polariserte diskursen. Derfor meiner også mange gjevarar at HRW ikkje kan sjåast på som ein nøytral aktør i Syria, og at også informasjon som kjem frå dei, må triangulerast og dobbeltsjekkast.<sup>113</sup>

### **Kritikk frå boka *Syria and the Neutrality Trap***

Den tyske diplomaten og tidlegare FN-konsulenten Carsten Wieland – som har jobba for tre av FNs spesialutsendingar for Syria i perioden 2014–2019 og for Syria-teamet i det tyske utanriksdepartementet – har kome med liknande kritikk som Human Rights Watch i boka *Syria and the Neutrality Trap* frå 2021. Nøytralitetsfella handlar ifølgje han om at gjevarar ønskjer å gje humanitær hjelp som er nøytral, men at hjelpa likevel kan ende opp med å gjere meir skade enn nytte. Dette skjer ifølgje Wieland fordi hjelpa som blir gjeven, blir kontrollert av syriske styresmakter og går inn som ein del av økonomien deira, og på den måten bidreg til å forlengje konflikten.

FN blir også kritisert av Wieland for ikkje å ha gjort nok for å forhandle om tilgang til ulike område i Syria og for å la seg presse av syriske styresmakter til å gje mest hjelp til styresmaktskontrollerte område. Mangel på intern koordinering i FN skal ha gjort situasjonen verre. Det er også døme på at tilsette i FN er nær knytte til regimet. I 2016 tilsette Verdshelegeorganisasjonen i Syria kona til den dåverande syriske viseutanriksministeren.

Utanriksdepartementet ved ambassaden i Damaskus har lese boka til Carsten Wieland og meiner at ho også går inn i denne polariserte diskusjonen rundt støtte i styresmaktskontrollerte område. Boka gjev fleire interessante perspektiv, men kan, ifølgje ambassaden, ikkje reknast som objektiv eller for å kome med nøytrale faktaopplysningar.<sup>114</sup>

Vi har i undersøkinga nytta ei referansegruppe med kompetanse på dei humanitære prinsippa og humanitær politikk. Gruppa meiner det er viktig i ein slik revisjon også å vise til kjelder som Human Rights Watch og Carsten Wieland. Det tyder ikkje at desse kjeldene kan gje eit fullstendig bilete av det som har hendt i Syria. Likevel peikar desse kjeldene på aktuelle problemstillingar som det er viktig å synleggjere i det offentlege rommet, og som bør vere med når den humanitære situasjonen i Syria blir vurdert.<sup>115</sup>

### **Kritikk frå andre kjelder**

Den norske ambassaden i Damaskus har blitt spurde om dei er kjende med uavhengige og truverdige kjelder som undersøker etterlevinga av dei humanitære prinsippa i Syria. På grunn av den politiserte

<sup>112</sup> Heile avsnittet byggjer på intervju med FNs stadlege og humanitære koordinator for Syria 4. mars 2022.

<sup>113</sup> Brev frå Utanriksdepartementet 14. mars 2023.

<sup>114</sup> Brev frå Utanriksdepartementet 14. mars 2023.

<sup>115</sup> Dette blei diskutert i møtet med medlemmene i referansegruppa Cecilie Hellestveit, Maria Gabrielsen Jumbert og Kristoffer Lidén 20. september 2022.



situasjonen i Syria prøver ambassaden å triangulere all informasjon som kjem med fleire kjelder. Aron Lund og Sam Heller er journalistar/analytikarar som kan kome med eit balansert syn ifølgje ambassaden. Ambassaden viser også til boka *En helvetes jobb* av Ole Øyvind Holth.<sup>116</sup>

Holth skriv om Elizabeth Hoff, som leidde kontoret til Verdshelseorganisasjonen i Damaskus i sju år (2012–2019). Han viser også til kritikken av FN: «Det som var kjernen i kritikken mot FN-organisasjonene i Damaskus, var at de jobbet så tett med regimet og likevel ikke nådde dem som trengte hjelpen mest. Dette hadde blitt ekstra tydelig fordi regimets vinnende strategi var å beleire alle områdene der de ikke klarte å knuse opprøret.» Holth viser også til historia om at kona til viseutanriksministeren i Syria blei tilsett ved Verdshelseorganisasjonen i Damaskus, og at ho sjølv sa opp stillinga etter at Verdshelseorganisasjonen hadde fått så mykje kritikk at Hoff måtte snakke med viseutanriksministeren om situasjonen.

Både Sam Heller og Aron Lund har skrive mykje om Syria. Heller nyttar også ikkje-namnngjeve enkeltpersonar for mellom anna å kritisere at syriske styresmakter styrer den humanitære hjelpa. Heller viser mellom anna til at syriske styresmakter ønskjer total kontroll over all humanitær hjelp og ikkje kjenner til prinsippet om upartisk framferd.<sup>117</sup> Også Lund peikar på at syriske styresmakter over tid har manipulert naudhjelpa, ved å hindre at ho kjem fram til opprørskontrollerte område som er under omleiring.<sup>118</sup> Holth viser også i boka si til diskusjonen om kva kjelder ein kan stole på i Syria-konflikten: «Det var som om det fantes to helt forskjellige virkeligheter. Det du hørte utenfor Syria ga ikke mening for dem som befant seg inne i landet, men det du hørte inne i Syria ga heller ikke mening utenfor.»<sup>119</sup>

## 4.4 Oppfølginga til departementet av humanitære prinsipp i Syria

### 4.4.1 Departementet har utarbeidd rettleiingar for dei humanitære prinsippa

Dei humanitære prinsippa har vore førande for norsk politikk over tid, men dei siste åra har det ifølgje Utanriksdepartementet vore aukande merksemd om å hegne om prinsippa. Dette er, ifølgje Utanriksdepartementet, mellom anna ein konsekvens av Norad-gjennomgangen av Syria-krisa frå 2016. Eit av funna i Norad-rapporten var at det mangla mekanismar for å sikre etterleving av dei humanitære prinsippa gjennom gjennomføringsfasen. Departementet har i etterkant av Norad-gjennomgangen mellom anna utarbeidd ein humanitær strategi og ei rettleiing om dei humanitære prinsippa som gjeld for dei norske organisasjonane som får støtte.<sup>120</sup> For nærare omtale av strategien viser vi til 6.1.1.

Rettleiinga for humanitære prinsipp kom i 2017 og blei seinare oppdatert i 2019. Føremålet med rettleiinga er å bidra til å sikre ei felles forståing av kva Utanriksdepartementet forventar av partnarane sine på dette området. Rettleiinga gjev råd om dei tre hovudfasane i prosjektsyklusen: 1) design, planlegging og utarbeiding av prosjektforslag, 2) gjennomføring, og 3) overvaking og evaluering. I tillegg inneheld rettleiinga fleire døme på konkrete dilemma som humanitære aktørar har stått overfor i ulike situasjonar.<sup>121</sup>

Utanriksdepartementet har vidare utvikla ei intern rettleiing om dei humanitære prinsippa til bruk i departementet. Også denne blei ferdig i 2017. Den interne rettleiinga skal hjelpe dei tilsette til departementet i oppfølginga av den eksterne rettleiinga. Rettleiinga trekkjer fram aspekt

<sup>116</sup> Intervju med ambassaden i Damaskus 3. mars 2022.

<sup>117</sup> Heller, Sam (2017). Report Century International. «Syrian Humanitarian "Lifeline" Goes to Vote». <https://tcf.org/content/report/syrian-humanitarian-lifeline-goes-vote/>. [Hentedato 27. oktober 2022.]

<sup>118</sup> Lund, Aron (2018). «As Syria looks to rebuild, US and allies hope money can win where guns lost». The New Humanitarian | As Syria looks to rebuild, US and allies hope money can win where guns lost. / . [Hentedato 27. oktober 2022.]

<sup>119</sup> Holth, Ole Øyvind Sand (2019). *En helvetes jobb. Elizabeth Hoff og hennes sju år i Syria*.

<sup>120</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>121</sup> Utanriksdepartementet (2019). *Ensuring respect for the humanitarian principles: Guidance note for support provided from the Norwegian Ministry of Foreign Affairs to NGOs*.



departementet bør vurdere, og moglege spørsmål som bør stillast, i vurderinga av nye prosjektforslag eller meir generelle partnervurderingar. Det går fram av rettleiinga at relevant kommunikasjon med partnerane om spørsmål knytt til humanitære prinsipp skal dokumenterast. Den interne rettleiinga er ikkje meint å vere ei obligatorisk sjekklister, men eit uformelt verktøy. Rettleiinga kan brukast ulikt ut frå dei ulike tilnærmingane til partnerane.

Eining for tilskotsforvaltning i Utanriksdepartementet opplyser at det ikkje finst system for departementet samla sett som sikrar at saksbehandlarar følgjer opp etterlevinga av humanitære prinsipp med bakgrunn i rettleiingane om dette. Det er seksjon for humanitære spørsmål i departementet som har ansvar for at dette blir gjort fordi det berre gjeld humanitære midlar.<sup>122</sup>

I kommentarane til rapporten av 14. mars 2023 utdjupar Utanriksdepartementet at rettleiinga viser korleis departementet oppfattar at dei humanitære prinsippa skal brukast, og når utfordringane blir så store at ein må revurdere innsatsen. Rettleiinga synleggjer også kva slags dialog som er forventa rundt slike spørsmål. Det finst ikkje noko eintydig svar på kva som er ein respons basert på dei humanitære prinsippa, og på kva punkt prinsipp kan seiast å vere «brotne». Ho viser til verdien av ein kontinuerleg dialog og av å vere opne med partnerar, og at å identifisere nokre raude linjer kan vere eit nyttig instrument for partnerane når dei gjer vurderingane sine.

Sivilsamfunnsorganisasjonane vi har intervjuar – Norwac, Flyktningshjelpen og Norges Røde Kors – er alle godt kjende med rettleiinga, og dei var med å gje innspel til rettleiinga før ho blei utarbeidd i 2017. Flyktningshjelpen legg til at dei har hatt dialog med både departementet i Oslo og ambassaden i Damaskus om dei humanitære prinsippa.<sup>123</sup> Røde Kors legg til at rettleiinga byggjer på etablert forståing og praksis rundt det å yte prinsippbasert humanitær assistanse.<sup>124</sup> Rettleiinga gjev ifølgje Norwac ei fin oversikt, og Norwac har brukt henne. Sidan ho blei ferdig, har likevel ikkje Utanriksdepartementet brukt henne i dialogen med Norwac. Sjølv om prinsippa utgjer ein integrert del av verksemda til Norwac, kunne det ifølgje Norwac vore nyttig om Utanriksdepartementet tok opp tema frå rettleiinga i møte med dei iblant.<sup>125</sup>

Vi har spurt om departementet kan vise til konkrete endringar i oppfølginga av dei humanitære prinsippa i Syria etter at rettleiinga blei teken i bruk. Ifølgje departementet har det viktigaste resultatet av rettleiinga vore å gje betre forståing, openheit og ærlegdom om at arbeidet med dei humanitære prinsippa ikkje er lett. Utanriksdepartementet meiner også at organisasjonane har brukt rettleiinga aktivt i dialogen dei har med dei lokale partnerane sine. Derfor meiner departementet at rettleiinga har bidrege til å styrkje etterlevinga og forståinga av dei humanitære prinsippa hos lokale partnerar. Departementet har likevel ikkje tilgjengeleg skriftleg dokumentasjon som kan stadfeste at organisasjonane har brukt rettleiinga overfor dei lokale partnerane sine.<sup>126</sup>

#### 4.4.2 Utanriksdepartementet har dialog med FN, andre gjevarar og syriske styresmakter om humanitære prinsipp

Rettleiinga for humanitære prinsipp omfattar ikkje FN-organisasjonane. Departementet følgjer opp FN på ulike måtar, hovudsakleg gjennom dialog. Gjennom dialog prøver Noreg ifølgje departementet å forstå problema til FN og kva FN kan gjere for å løyse dei. Noreg kan hjelpe FN ved å ha dialog med syriske styresmakter, fordi Noreg er eit av få land som har halde oppe diplomatiske samband med Syria. Her legg Utanriksdepartementet vekt på at syriske styresmakter har eit ansvar for å sikre at norske og internasjonale organisasjonar kan arbeide uavhengig og uhindra. Noreg følgjer også opp støtta gjennom å sitje i styre eller rådgjevande utval i fleire av FN-organisasjonane.<sup>127</sup> Ambassaden i

<sup>122</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>123</sup> Intervju med Flyktningshjelpen om grensekryssande bistand til Syria 16. juni 2022.

<sup>124</sup> Intervju med Norges Røde Kors 14. februar 2022.

<sup>125</sup> Intervju med Norwac 16. mai 2022.

<sup>126</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>127</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

Damaskus har også kontakt med gjevarar som ikkje snakkar med syriske styresmakter, som USA, Tyskland og Storbritannia.<sup>128</sup>

Departementet opplyser vidare at dei har ein tett dialog med andre gjevarar om kva som kan forventast av FN og andre partnerar. Ofte kan det bli eit kritisk søkjelys på organisasjonane, som arbeider under veldig vanskelege rammevilkår. Det er derfor viktig å minne om at det er syriske styresmakter som har eit ansvar for å sikre at det er mogleg å gje humanitær bistand, ikkje organisasjonane sjølv, opplyser Utanriksdepartementet i Oslo.<sup>129</sup>

Ifølgje ambassaden i Damaskus følgjer dei også ofte opp humanitære problemstillingar gjennom dialog med partnerar og gjevarar, og ved deltaking i gjevarforum der dei humanitære prinsippa blir diskuterte. I tillegg blir tematikken teken opp i møte med syriske styresmakter og andre viktige aktørar som Russland.<sup>130</sup> I alle møte med syriske styresmakter har det blitt understreka at Noreg har ei såkalla «Whole of Syria»-tilnærming, opplyser ambassaden. Dette er oppfølging av dei humanitære prinsippa, spesielt upartisk framferd og nøytralitet. Hovuddiskusjonen rundt prinsippa dreier seg ifølgje ambassaden om 1) i kva grad bistanden blir gjeven der behova er størst, 2) tilgang til alle område i Syria og 3) handtering av risikoen for at organisasjonane gjev hjelp der styresmaktene ønskjer.<sup>131</sup> Utanriksdepartementet utdjuar i sine kommentarar til rapporten av 14. mars 2023 at ambassaden i Damaskus ofte har reist på prosjektbesøk i Syria. Slike besøk gjev også ambassaden høve til å formidle budskapar og til å stille spørsmål ved det ein observerer.

Vi har spurt Utanriksdepartementet om dei har vurdert å utarbeide ei intern rettleiing, sjekklister e.l. tilpassa dei multilaterale i oppfølginga av avtalane med dei. Det vil ifølgje departementet vere naturleg å kome tilbake til dette spørsmålet når departementet skal utvikle ny humanitær strategi frå 2024. Førebels har ikkje departementet sett eit stort behov for eit slikt verktøy. Det er ifølgje departementet heller ikkje sikkert at det er nødvendig med eit eige dokument som gjeld multilaterale organisasjonar sidan Noreg sit som medlem eller medeigar i alle dei multilaterale organisasjonane. I desse organisasjonane jobbar departementet gjennom det regulære styrearbeidet og deltek aktivt i dialogen om dei humanitære prinsippa på det nivået.<sup>132</sup>

#### 4.4.3 Utanriksdepartementet har følgd opp evalueringar av multilaterale organisasjonar som har hatt utfordringar med å halde dei humanitære prinsippa

To uavhengige evalueringar av høvesvis Verdsprogrammet for matvarer<sup>133</sup> (WFP) og Unicef<sup>134</sup> viser at FN-organisasjonane har utfordringar med å halde dei humanitære prinsippa. Evalueringa omfattar arbeidet til organisasjonane i fleire land, blant dei i Syria.

I evalueringa av Verdsprogrammet for matvarer var det eit viktig funn at organisasjonen leverte på mandatet sitt, men at det var behov for større forståing for dei humanitære prinsippa. Prinsippa låg til grunn for arbeidet til Verdsprogrammet for matvarer, men forståinga for kva dei inneber i praksis, varierte internt i organisasjonen. Fleire av dei eksterne partnerane til Verdsprogrammet for matvarer hadde også manglande forståing av prinsippa.<sup>135</sup> Utanriksdepartementet følgde opp evalueringa både som ein del av styremøtet i 2018 og i samband med den nye strategiske planen til matvareprogrammet for 2022–2025. Departementet meinte at prinsippa hadde for liten plass i førsteutkastet til strategisk plan, og gav tilbakemeldingar om dette. Departementet opplyser at det,

<sup>128</sup> Intervju med ambassaden i Damaskus 3. mars 2022.

<sup>129</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>130</sup> Intervju med ambassaden i Damaskus 3. mars 2022.

<sup>131</sup> Intervju med ambassaden i Damaskus 3. mars 2022.

<sup>132</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>133</sup> GPPI and Humanitarian Outcomes (2018). Evaluation of WFP Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts.

<sup>134</sup> Unicef (2019). *Evaluation of the Coverage and Quality of the UNICEF Humanitarian Response in Complex Humanitarian Emergencies*. Evalueringa blei gjennomført av konsultentselskapet ITAD på oppdrag frå evalueringsavdelinga i Unicef.

<sup>135</sup> Svar frå Utanriksdepartementet på skriftlege spørsmål 29. september 2022.

saman med andre gjevarland, fekk gjennomslag slik at dei humanitære prinsippa blei tydelegare nedfelte som berande prinsipp i strategien.<sup>136</sup>

Utanriksdepartementet har også følgd opp evalueringa av Unicef. Seksjon for humanitære spørsmål kom med forslag til talepunkt til styremøtet i Unicef i 2019 der evalueringsrapporten skulle behandlast.<sup>137</sup> Mellom anna føreslo seksjonen at representantane til departementet skulle uttrykkje uro over funna i evalueringa. Dette gjaldt funna om varierende grad av forståing for dei humanitære prinsippa blant dei tilsette i Unicef og partnerane deira, og at prinsippa ikkje rutinemessig blei brukte som rettesnor i avgjerdsprosessar. Seksjon for humanitære spørsmål gav i forslaget til talepunkt uttrykk for at Unicef bør balansere det doble mandatet sitt, altså at dei både gjev humanitær bistand og er ein utviklingsorganisasjon, på ein betre måte.

Syria var eit av landa i evalueringa til Unicef. Ambassaden i Damaskus hadde derfor eit uformelt møte med landdirektøren for ein annan FN-organisasjon i Syria for å få ei vurdering av arbeidet til Unicef i Syria. Landdirektøren trekte ifølgje ambassaden fram at Unicef gav pengar rett til utdannings- og helsedepartementa i Syria. Det hadde ført til gode resultat, men innebar også at Unicef hadde lite kontroll over korleis desse midlane blei brukte i område som nyleg hadde vore omringa, eller som var vanskelege å nå. Unicef kunne ikkje sikre at styresmaktene brukte midlane på tiltak for dei som trong det mest, i tråd med dei humanitære prinsippa. Den andre FN-organisasjonen opplevde ikkje slike problem fordi dei ikkje betalar midlar direkte til styresmaktene i Syria. Unicef hadde, ifølgje landdirektøren, i liten grad utvikla andre måtar å arbeide på enn direkte samarbeid med syriske styresmakter.<sup>138</sup>

Utanriksdepartementet stadfestar at Unicef gjev pengar direkte til syriske styresmakter, men ønskjer å presisere at inga støtte har gått direkte frå Utanriksdepartementet til syriske styresmakter.<sup>139</sup>

Det er ifølgje Utanriksdepartementet eit grunnleggjande prinsipp for den norske bistanden til Syria at det ikkje blir gjevne midlar til styresmaktene.<sup>140</sup> På spørsmål om kva skilnad det er mellom å gje norske pengar direkte til syriske styresmakter og å gje pengar til Unicef, som deretter gjev pengar til syriske styresmakter, opplyser departementet at dette er eit vanskeleg spørsmål å svare på. Likevel viser departementet til at det er Unicef som tek risikoansvaret når det er dei som har direkte kontakt med styresmaktene. FN-organisasjonane må jobbe opp mot styresmaktene. Det er kontinuerlege diskusjonar internasjonalt om korleis FN-organisasjonar med doble mandat, det vil seie utviklingsaktørar som også jobbar humanitært, skal sikre etterleving av humanitære prinsipp. Det er eit dilemma organisasjonane står i, fordi det er styresmaktene som leverer tenester, og organisasjonane bør ikkje byggje opp parallelle system. Dette blir ofte løyst ved å støtte styresmaktene på lokalt nivå. I Syria har dette vore ein vanskeleg balansegang. Utanriksdepartementet har stor tillit til at partnerane finn den beste måten å oppnå dei humanitære måla sine på. Departementet har derfor stor tillit til at Unicef har gjort grundige vurderingar og kome fram til at denne støtta var nødvendig.<sup>141</sup>

#### 4.4.4 Saksgjennomgangen viser at Utanriksdepartementet vurderer utfordringane med å etterleve dei humanitære prinsippa i Syria generelt, men i liten grad i enkeltprosjekt

Gjennomgangen vår av avgjerds- og fordelingsnotat som er utarbeidde av Utanriksdepartementet, viser at departementet har vurdert den generelle risikoen ved å gje bistand til Syria frå og med 2020.

<sup>136</sup> Svar frå Utanriksdepartementet på skriftlege spørsmål 29. september 2022.

<sup>137</sup> Vedlegg til e-post frå seksjon for humanitære spørsmål til ambassadane i Jordan og Libanon datert 6. juni 2019, med tittel «Instruks – avklaring av Unicefs oppfølging av humanitær innsats etter evaluering». Tittelen på vedlegget var «Innspill til instruks UNICEF».

<sup>138</sup> E-post frå ambassaden i Damaskus til seksjon for humanitære spørsmål datert 1. juli 2019, med tittel «Re: Instruks – avklaring av Unicefs oppfølging av humanitær innsats etter evaluering».

<sup>139</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 24. august 2022.

<sup>140</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>141</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

Det er ifølgje departementet stor risiko i samband med humanitær bistand til Syria.<sup>142</sup> Det er mellom anna risiko for at regimet blandar seg inn i arbeidet til organisasjonane. Dette kan føre til skeivfordeling. Det er også risiko for at midlar kan kome væpna grupper til gode. Dette vil seie at dei humanitære prinsippa kan kome under press.<sup>143</sup> Utanriksdepartementet utdjupar at konflikten og krigføringa gjer det vanskeleg å overvake bistanden. Det er store tilgangsutfordringar og til dels høg tryggleiksrisiko for hjelpearbeidarar. Det er også risiko for å bidra til ein krigsøkonomi der korruperte interessentar som er knytte til dei stridande partane, tener godt på konflikten. Det er ifølgje Utanriksdepartementet høg forståing for desse risikoane i det humanitære miljøet, der risikoane jamleg blir diskuterte.<sup>144</sup>

Gjennomgangen av dei sju prosjekta i Syria som inngår i undersøkinga, viser at Utanriksdepartementet i dei fleste avtalane som ligg til grunn for prosjekta, stiller eksplisitte krav om at humanitære prinsipp skal følgjast. Det er likevel berre to av sju tilskotsmottakarar som har sendt over vurderingar av risikoen som er knytt til å overhalde dei humanitære prinsippa til departementet. I tillegg har Verdsprogrammet for matvarer skildra utfordringar med tilgang til ulike område i Syria i årsrapportane sine.<sup>145</sup>

Gjennomgangen av dei sju prosjekta viser vidare at Utanriksdepartementet i liten grad har dokumentert sine vurderingar av risiko for at dei humanitære prinsippa ikkje blir etterlevd i enkeltprosjekta. Departementet har berre for eitt av sju prosjekt vurdert risikoen for å ikkje kunne sikre dei humanitære prinsippa ved tildelinga. I vurderinga går det fram at «Flyktinghjelpen viser en solid forståelse for de humanitære prinsippene og har på plass solide redskaper og svært gode opplæringsystemer for sine partnere. De har presentert gode eksempler på hvordan NRC er talsmann for de humanitære prinsippene og hvordan disse brukes i praktiske leveranser av den humanitære responsen.»<sup>146</sup> Det blir vist til kapittel 6.2.2 for nærare skildring av risikovurderingane frå Utanriksdepartementet for enkeltprosjekt i både Syria og nabolanda Jordan og Libanon.

Det er også i liten grad dokumentert at dei humanitære prinsippa er behandla i referat frå formelle møte med tilskotsmottakarane. For Flyktinghjelpen, Norges Røde Kors og den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) er ikkje dei humanitære prinsippa tekne opp i dei mottekne referata til årsmøta. For Norwac har det ikkje vore halde eit formelt møte som avtalen opnar for.<sup>147</sup> Utanriksdepartementet har likevel hatt fleire uformelle møte med Norwac. Når det gjeld FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA), opplyser departementet at prinsippa har vore høgt på dagsordenen i dialogen om landfonda, sjølv om dette ikkje er referatført.<sup>148</sup>

I kommentarane til rapporten av 14. mars 2023 legg departementet til at det er utstrekt og kontinuerleg dialog med partnarane om humanitære prinsipp og dilemma som følgjer med, mellom anna om tilgang, sjølvstende, tryggleik, innhald i program og behovsvurderingar. Dette er tema som ifølgje departementet fell inn under humanitære prinsipp, men det er ikkje nødvendigvis slik at omgrepet humanitære prinsipp blir brukt verken skriftleg eller i dialogen.

## 4.5 Rapportering i Prop. 1 S om humanitære prinsipp i Syria-krisa

Ein gjennomgang av rapporteringa frå Utanriksdepartementet om sikringa av dei humanitære prinsippa i bistanden til Syria i Prop. 1 S for åra 2016–2022 viser at departementet gjennomgåande rapporterer at dei humanitære prinsippa ligg til grunn for den humanitære innsatsen til Noreg. Proposisjonane viser også at det er eit tydeleg mål at dei humanitære prinsippa skal etterlevast, til

<sup>142</sup> Utanriksdepartementet (2020). «Fordeling av 900 millionar kroner til Syria i 2020», 6. april og Utanriksdepartementet (2019). *Beslutningsnotat. Oppfølging av arbeidet knyttet til Norges innsats i Syria og nabolandene 2020-2021*, 6. september.

<sup>143</sup> Utanriksdepartementet (2019). *Beslutningsnotat. Oppfølging av arbeidet knyttet til Norges innsats i Syria og nabolandene 2020-2021*, 6. september.

<sup>144</sup> Utanriksdepartementet (2020). «Fordeling av 900 millioner kroner til Syria i 2020», 6.april.

<sup>145</sup> Annual Country Report for 2018–2021.

<sup>146</sup> Avgjerdsdokument (2020) for avtale QZA-20/0048 med Flyktinghjelpen.

<sup>147</sup> I avtalen går det fram at partane skal ha formelle møte når/dersom Utanriksdepartement ønskjer det, jf. punkt 8.1.

<sup>148</sup> Svar frå Utanriksdepartementet på skriftlege spørsmål 29. september 2022.

dømes i Prop. 1 S for 2020 og 2022: «Mennesker i nød har fått nødvendig beskyttelse og assistanse i tråd med de humanitære prinsippene.» Det går ikkje fram om dei humanitære prinsippa har blitt etterlevde, eller korleis organisasjonane arbeider med dei humanitære prinsippa. Utsegna i Prop. 1 S gjeld for all humanitær bistand og ikkje berre for Syria.

I fleire av budsjettproposisjonane rapporterer departementet om generelle utfordringar ved den humanitære bistanden. Departementet viser til at det kan vere krevjande for dei humanitære organisasjonane å etterleve prinsippa om nøytralitet, sjølvstende og nøytralitet i den operasjonelle responsen. Prinsippet om upartisk framferd inneber ei forplikting til å prioritere dei mest sårbare, men trygg og uhindra tilgang til dei mest sårbare er ei stor utfordring i mange humanitære situasjonar, særleg i konfliktramma område. Det vil seie at organisasjonane ofte må operere i svært krevjande situasjonar med høg risiko for personleg tryggleik og materielle tap. I konfliktsituasjonar kan dette også inkludere risiko for at midlar eller andre eigedelar kan kome væpna grupper til gode, inkludert grupper med tilknytning til terror. Dette fordrar ifølgje departementet ei systematisk tilnærming til risikovurdering og risikoreduserande tiltak. Dei humanitære midlane blir derfor i stor grad kanaliserte til kjende partnarar som har dokumentert gode rutinar og tilgang i aktuelle område.

I Prop. 1 S (2020–2021) rapporterer departementet om at Unicef i ein evalueringsrapport frå 2019 har blitt kritisert for ikkje i tilstrekkeleg grad å etterleve dei humanitære prinsippa. Departementet skriv at saka blei følgd opp med Unicef i relevante land og vil krevje oppfølging frå Noreg og andre gjevarar også framover. I Prop. 1 S (2021–2022) skriv departementet at Unicef i 2020 arbeidde med å styrkje etterlevinga av dei humanitære prinsippa.

I budsjettproposisjonane frå 2019 og framover skriv departementet ikkje om utfordringar med den humanitære innsatsen i Syria særskilt. Etterlevinga av dei humanitære prinsippa, eller utfordringane med dette i Syria, blir derfor ikkje nemnd. I kommentarane til rapporten av 14. mars 2023 opplyser departementet at etter ei større omlegging av budsjettproposisjonane har informasjon om konkrete innsatsområde, som Syria-bistanden, blitt korta ned.

I tidlegare budsjettproposisjonar skriv Utanriksdepartementet litt meir utfyllande om utfordringane med humanitær bistand i Syria. I Prop. 1 S (2016–2017) skriv departementet at humanitær innsats i konfliktområde både er farleg, komplekst og knytt til stor risiko. I Syria åleine er fleire hundre hjelpearbeidarar blitt drepne. Sivile og humanitært hjelpepersonell blir ofte ramma på grunn av manglande respekt for, og til dels medvitne brot på, reglane i internasjonal humanitær rett. Departementet skriv at Noreg som gjevarland, i samspelet med dei humanitære organisasjonane Noreg støttar, skal etterleve dei humanitære prinsippa om humanitet, nøytralitet, upartisk framferd og sjølvstende. Vidare opplyser Utanriksdepartementet om utfordringar knytt til humanitær tilgang i Syria. Det står at «den humanitære situasjonen i store deler av landet forverres og flere steder er det vanskelig eller ingen tilgang for de humanitære aktørene», og dessutan at «borgerkrigen foregår flere steder i Syria med mange forskjellige væpnede aktører, noe som gjør den humanitære innsatsen krevende».

I Prop. 1 S (2017–2018) skriv departementet at «borgerkrigen fortsetter flere steder i landet med mange ulike væpnede aktører, noe som vanskeliggjør den humanitære innsatsen. Regimet vinner stadig større terreng. Dette har gitt forbedret humanitær tilgang til noen områder. Samtidig er det begrenset tilgang til områdene som fremdeles er beleiret, til tross for store humanitære behov. Humanitær hjelp til opprørskontrollerte områder er mulig, men krevende og ofte forbundet med stor risiko».

## 5 Norsk bistand til nabolanda Jordan og Libanon

I dette kapitlet ser vi på norsk bistand til Jordan og Libanon.<sup>149</sup> Desse to landa får mesteparten av norsk bistand til nabolanda til Syria. Vi har gått gjennom 19 prosjekt i Jordan og Libanon som til saman utgjer 2,37 milliardar kroner i perioden 2016–2021.

I første delkapittel ser vi nærare på innretninga av norsk bistand til Jordan og Libanon, det vil seie om bistanden er innretta i samsvar med behovet til befolkninga. Undersøkinga viser at responsen på flyktningkrisa i all hovudsak har vore humanitær og retta mot det omgåande behovet til mottakarane. Frå 2020 ser vi derimot eit skifte der stabiliseringsstøtta til Jordan og Libanon auka markant, samtidig som den humanitære bistanden blei redusert. Aktørane vi har intervjuet, opplyser at det har vore utfordringar med å få til eit godt samspel mellom humanitær bistand og langsiktig bistand både i Jordan og i Libanon. Samtidig viser kapitlet at arbeidet med heilskapleg innsats relativt sett har vore meir vellykka i Jordan enn i Libanon.

I andre delkapittel ser vi på resultatane av norsk bistand til Jordan og Libanon. Undersøkinga tyder på at bistanden i hovudsak har vore retta mot dei som har størst behov. Samtidig gjer mangelfull rapportering i fleire av prosjekta det utfordrande å vurdere i kva grad bistanden er gjeven til særleg sårbare grupper. Samla sett er det eit fåtal av prosjekta vi har analysert, som har oppnådd måla sine. Covid-19, økonomisk krise og hamneeksplosjonen i Beirut har vore medverkande årsaker til dette.

### 5.1 Innretninga av norsk bistand til Jordan og Libanon

I samsvar med evalueringskriteria til OECD DAC er bistandstiltak relevante dersom bistandsaktørane har sett inn dei rette tiltaka sett i forhold til behova til mottakarane. Mottakarar kan vere både individ, land og partnarar.<sup>150</sup>

I tråd med den humanitære strategien til Utanriksdepartementet tek vi her opp to overordna måtar å svare på behov i ei humanitær krise på: 1) å jobbe langsiktig for å redusere sårbarheit og humanitære behov og 2) å respondere på dei humanitære behova som er identifiserte.

*Strategi for norsk humanitær politikk* (2018) og *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare statar og regionar* (2017) definerer heilskapleg innsats som eit førande prinsipp og framhevar verdien av å styrkje samspelet mellom humanitær bistand og langsiktig utviklingsbistand, sjå faktaboks 3. Dette er ifølgje den humanitære strategien særleg viktig i langvarige og komplekse kriser. Mellom anna er det nødvendig med betre koordinering mellom ulike aktørar og verkemiddel. Strategien peikar også på det aukande gapet mellom humanitære behov og tilgjengelege ressursar, og at meir heilskapleg innsats for å førebyggje og redusere humanitære behov er eit viktig tiltak for å møte denne utfordringa.<sup>151</sup>

#### Faktaboks 3 Kva er heilskapleg innsats?

«Humanitarian Development Nexus», eller heilskapleg innsats, har vore eit tema i bistand over lengre tid, men fekk auka merksemd etter World Humanitarian Summit i 2016. Der identifiserte eit fleirtal av deltakarane behovet for å styrkje samspelet mellom humanitær bistand og utviklingsbistand. På bakgrunn av dette lanserte FN det nye initiativet «The New Way of Working», som går ut på å jobbe meir heilskapleg i humanitære kriser.

<sup>149</sup> Totalt har vi analysert 25 prosjekt, 7 i Syria og 18 i nabolanda. I kapittel 5 om nabolanda, Libanon og Jordan, har vi valt å dele avtalen med fondet GCF i to prosjekt, slik at summen av prosjekt då blir 19 og ikkje 18. Dette fordi resultatane i Libanon og Jordan har vore så ulike.

<sup>150</sup> OECD (2019). *Evaluation Criteria: Adapted Definitions and Principles for Use*.

<sup>151</sup> Utanriksdepartementet (2018). *Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats*, s. 28 og s. 34.

Bakgrunnen for initiativet var at humanitære kriser blir stadig meir langvarige. Humanitære kriser har tradisjonelt vore humanitære organisasjonar sitt domene. Utviklingsaktørar er ofte ikkje til stades i humanitære kriser eller kjem inn seint. Tanken er at for å hindre nye kriser og redusere humanitære behov på lengre sikt er det nødvendig å jobbe på tvers av etablerte system og å involvere utviklingsaktørar på eit tidlegare tidspunkt.

Kjelder: FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (2017). *The New Way of Working*. Utanriksdepartementet: *Strategi for norsk humanitær politikk* og *The Triple Nexus in Practice*.

## 5.1.1 Den langsiktige innsatsen for å redusere humanitære behov i Jordan og Libanon

### Noreg gav i hovudsak humanitær bistand fram til 2020

Som vist i figur 6 har norsk bistand til Jordan og Libanon i perioden 2016–2021 i hovudsak vore humanitær. Vi ser likevel eit skifte frå 2020. Då auka stabiliseringsstøtta til både Jordan og Libanon markant, samtidig som den humanitære bistanden til desse landa blei redusert. Ifølgje Utanriksdepartementet blir stabiliseringsbistand klassifisert som utviklingsbistand, men fell i praksis ein stad mellom humanitær bistand og utviklingsbistand<sup>152</sup>. Departementet skil derfor mellom stabiliseringsbistand og ordinær utviklingsbistand. Intensjonen er at stabiliseringsmidlar skal sikre ein meir langsiktig innsats i langvarige kriser.<sup>153</sup>

Det blei gjeve relativt lite stabiliseringsbistand til både Jordan og Libanon i åra før 2020.<sup>154</sup> Figur 6 viser vidare at ordinær utviklingsbistand i begge landa har utgjort ein mindre del av bistanden gjennom heile undersøkingsperioden. Utviklingsbistanden inkluderer mellom anna delar av utdanningsbistanden og delar av regionsløyvingane til Midtausten og Nord-Afrika.<sup>155</sup>

<sup>152</sup> Ordningsregelverk 151.72 Stabilisering av land i krise og konflikt, intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

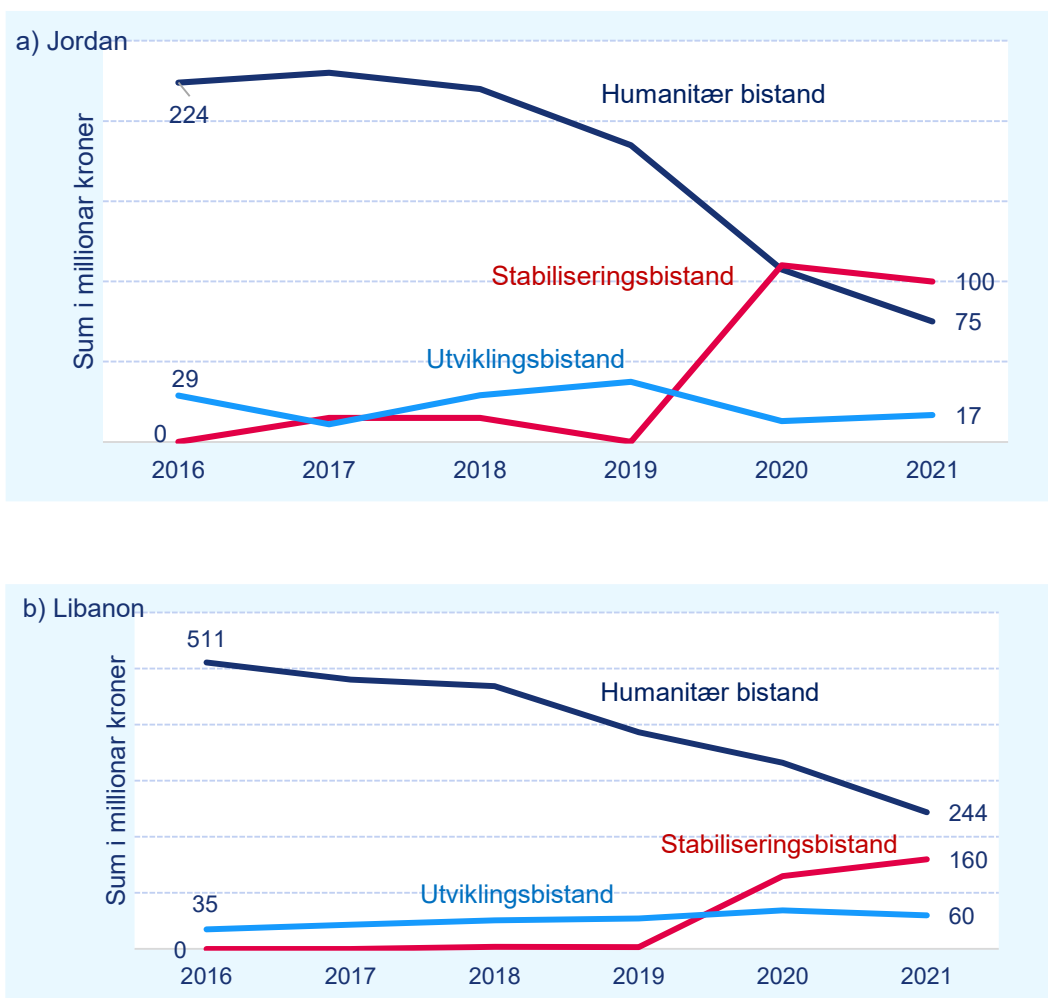
<sup>153</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>154</sup> På bistandsresultater.no er det tre budsjettpostar som vi her reknar som stabiliseringsbistand: «Stabilisering av land i krise og konflikt» (frå 2020), «Sårbare statar og regionar» (før 2020) og «Overgangsbistand/sårbare statar og regionar» (før 2020).

<sup>155</sup> Utviklingsbistand inkluderer her all annan bistand til Jordan og Libanon, fordi dette i all hovudsak er utviklingsmidlar. Følgjande budsjettpostar fekk éin prosent eller meir av all bistand til Jordan: utdanning, fagleg samarbeid, regionløyving for Midtausten og Nord-Afrika. Desse budsjettpostane fekk éin prosent eller meir av all bistand til Libanon: utdanning, klima- og skogsatsinga, siviltt samfunn, menneskerettar, kvinneverettar og likestilling, regionløyving for Midtausten og Nord-Afrika.



**Figur 6 Norsk bistand til Jordan og Libanon 2016–2021, etter bistandstype**



Kjelde: bistandsresultater.no

Overgangen frå humanitær bistand til stabiliseringsbistand blei varsla i *Handlingsplan for Norges innsats til Syria-krisen i nabolandene Jordan og Libanon 2020–2021*, der det står at den norske støtta til Libanon og Jordan ville «dreies fra en hovedsakelig humanitær flyktingerespons til en humanitær og stabiliseringsrespons».

I Jordan har det vore eit tydelegare skifte frå humanitær bistand til stabiliseringsbistand enn i Libanon. Både i 2020 og 2021 blei det gjeve meir stabiliseringsbistand enn humanitær bistand til Jordan. Samanlikna med Libanon gjekk mykje meir av norsk bistand til jordanske styresmakter og utviklingsorganisasjonar som Verdsbanken i 2020 og 2021.

Libanon fekk i 2020 og 2021 framleis mest humanitær bistand. I Libanon blei stabiliseringsbistanden i all hovudsak gjeven til Unicef og Verdsprogrammet for matvarer (WFP). Desse organisasjonane var blant dei største bistandsmottakarane også før 2020. Begge har eit dobbelt mandat til å yte både humanitær bistand og utviklingsbistand.<sup>156</sup>

Trass i noko variasjon over tid viser statistikken for bistand til Jordan og Libanon at den humanitære bistanden har vore dominerande.

<sup>156</sup> Unicef fekk 54 prosent av stabiliseringsmidlane og Verdsprogrammet for matvarer fekk 34 prosent. Kjelde: bistandsresultater.no

## Generell auke i løyvingar til stabiliseringsstøtte frå 2018, og auke i slike midlar til Jordan og Libanon frå 2020

Norad-evalueringa av planlegginga, organiseringa og administreringa av norsk bistand til Syria-krisa frå 2016 peika på at den langvarige flyktningkrisa i nabolanda fordrar meir langsiktig innretning av bistanden til desse landa. Utanriksdepartementet opplyser i brev av 14. mars 2023 at det i etterkant av evalueringa ikkje blei gjort politiske vedtak om å auke den langsiktige bistanden til Jordan og Libanon.

Når det gjeld midlar til stabiliseringsstøtte generelt, går det fram av Prop. 1 S (2017–2018) at denne støtta<sup>157</sup> skulle auke, mellom anna på grunn av langvarige konflikter i nærrområda til Europa i sør og søraust. Støtta blei grunngeven i to meldingar til Stortinget, mellom anna i Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk*. I budsjettproposisjonen skriv Utanriksdepartementet at mange av tiltaka vil liggje i grenseland mellom humanitær og langsiktig bistand, og skal bidra til å styrkje koplingane mellom det humanitære og det langsiktige. Midtausten var eitt av fleire område som posten primært var retta mot.<sup>158</sup>

Det blei ved behandlinga av budsjettproposisjonen for 2018 vedteke 343 millionar kroner til stabiliseringsstøtte.<sup>159</sup> Det var ein auke frå året før. I 2018 blei det gjeve 15 og 4 millionar kroner til høvesvis Jordan og Libanon i stabiliseringsstøtte. I 2019 blei det ikkje gjeve noko i stabiliseringsstøtte til Jordan, medan Libanon fekk 3 millionar kroner. Totalt gjekk det 731 millionar kroner til stabiliseringsstøtte i 2019.<sup>160</sup>

Auken i dei generelle løyvingane til stabiliseringsstøtte heldt fram etter 2018. Samla for perioden 2016–2021 har det vore ei firedobling av støtta, altså frå ca. 200 millionar kroner i 2016 til 852 millionar kroner i 2021.<sup>161</sup> Frå 2020 auka stabiliseringsstøtta til Jordan og Libanon, og det blei brukt høvesvis 110 og 130 millionar kroner, jf. figur 6. Det går fram av budsjettproposisjonen for 2020 at auken i stabiliseringsstøtta hovudsakleg skulle gå til syriske flyktningar i Libanon og Jordan, og at støtta til denne gruppa skulle dreiest frå humanitær bistand til stabiliseringsstøtte. Dette ville ifølgje Utanriksdepartementet bidra til å dekkje det behovet flyktningane har for meir langsiktig støtte, og behovet for å støtte opp om kapasiteten i vertslanda sjølve til å handtere det langvarige opphaldet til dei syriske flyktningane.<sup>162</sup>

### Få prosjekt handlar om å møte langsiktige behov

I saksgjennomgangen har vi vurdert om aktivitetane i all hovudsak, delvis eller i svært liten grad handlar om langsiktige behov. Døme på langsiktige aktivitetar kan vere utbetring av ein skule eller annan infrastruktur, medan driftsutgifter, kontantutbetalingar til omgåande behov og tiltak mot covid-19 blir rekna som meir kortsiktige. Figur 7 viser kor mange av prosjekta som har vore retta mot langsiktige behov i Jordan og Libanon.

<sup>157</sup> Denne støtta blei finansiert over kap. 162, «Overgangsbistand/sårbare stater og regioner», post 70, «Overgangsbistand/sårbare stater og regioner, i 2017–2019». I Prop. 1 S (2019–2020) blir denne støtta finansiert over kap. 151, «Fred, sikkerhet og globalt samarbeid», post 72, «Stabilisering av land i krise og konflikt».

<sup>158</sup> Prop. 1 S (2017–2018).

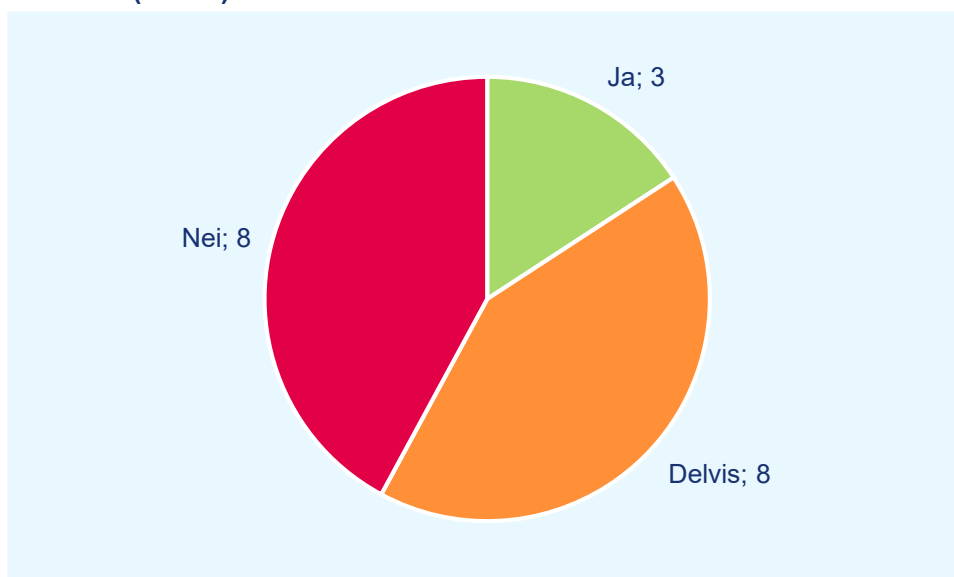
<sup>159</sup> I Innst. 7 S (2017–2018) går det fram at eit fleirtal i komiteen, medlemmene frå Høgre, Framstegspartiet, Venstre og Kristeleg Folkeparti ønskte å redusere forslaget i Prop. 1 S frå 485 til 343 millionar kroner. Fleirtalet i komiteen føresette at Afrika sør for Sahara skulle prioriterast når overgangsbistanden skulle fordelast.

<sup>160</sup> Prop. 1 S (2020–2021) s. 94

<sup>161</sup> Prop. 1 S (2017–2018) s. 26 og Prop. 1 S (2022–2023) s. 88.

<sup>162</sup> Prop. 1 S (2019–2020) s. 96.

**Figur 7 Handlar aktivitetane i prosjekta på landnivå om å møte langsiktige behov? (N= 19)**



Kjelde: Riksrevisjonen

Dokumentasjonen i saksgjennomgangen av 19 prosjekt i Jordan og Libanon indikerer at norsk bistand hovudsakleg har vore retta mot kortsiktige behov i perioden 2016–2021, jf. også figur 6, som viser at det meste av bistanden har vore humanitær. Berre tre av prosjekta har aktivitetar som gjennomgåande handlar om å møte langsiktige behov. Alle desse tre er i Jordan.<sup>163</sup> Dette kjem hovudsakleg av at dei fleste av prosjekta er humanitær bistand og blir utførte av humanitære organisasjonar. Fleire av prosjekta er innan utdanning, men det er ikkje nødvendigvis slik at desse prosjekta er langsiktig innretta, sjå utdjuping i faktaboks 4. Utanriksdepartementet peikar i sine kommentarar til rapporten 14. mars 2023 på at det heller ikkje er eit mål at alle prosjekta skal ha eit langsiktig element.

Sjølv om dei fleste prosjekta handlar om å dekkje kortsiktige behov, har også mange av dei vesentlege delar som er langsiktig innretta. Prosjekta til Verdsprogrammet for matvarer og Flyktinghjelpen i Jordan og Libanon er døme på prosjekt med langsiktige element:

- Verdsprogrammet for matvarer gjev mesteparten av bistanden sin som kontantoverføringar i Jordan og Libanon, men delar av desse kontantoverføringane har som mål å skape arbeidsplassar for flyktingar. Matvareprogrammet jobbar også med kapasitetsbygging overfor styresmaktene i begge land.
- Flyktinghjelpen tilbyr rettshjelp til flyktingar, og dette skal mellom anna bidra til å styrkje kjennskapen flyktingane har til eigne rettar. Flyktinghjelpen har i perioden også aktivitetar retta mot å få flyktingar i arbeid.

#### **Faktaboks 4 Utdanning som humanitær bistand og langsiktig bistand**

Mange av prosjekta i saksgjennomgangen gjev støtte til utdanning. Nokre tek sikte på å styrkje skular og systemet samla sett, medan andre prioriterer meir omgåande behov i skulen. To Unicef-prosjekt illustrerer skilnaden:

- *No lost generation: All children in Jordan accessing quality inclusive learning (2020)*: Ein hovudaktivitet var å støtte utdanningsdepartementet i Jordan i å utvide førskuletilbodet i

<sup>163</sup> Unicef-program «No lost generation: All children in Jordan accessing quality inclusive learning», Right to Plays program «Strengthening our schools» og GCFF Jordan. Merk at GCFF Libanon er koda «nei» fordi mesteparten av aktivitetane som er finansierte gjennom programmet, er anten avlyste eller forseinka.

landet, mellom anna ved å etablere ei ordning for lisensiering av førskular, bidra med opplæring av førskulelærarar og bidra med nytt pensum til førskulen. Rapporteringa viser at programmet hadde ei tydeleg langsiktig innretning.

- *Humanitarian Action for Children* (2019–2022): Rapporteringa for prosjekta i Jordan og Libanon for 2019 og 2020 viser at prosjektet var retta inn mot omgåande behov. Prosjektet skulle finansiere vidare skulegang for syriske flyktningar dei aktuelle skuleåra og hjelpe skulane med å handtere covid-19.

Kjelde: Saksgjennomgangen til Riksrevisjonen.

## **Det er utfordringar med å få til eit godt samspel mellom humanitær bistand og utviklingsbistand**

Mange av aktørane som er intervjuja, svarar at det har vore utfordringar med å få til eit godt samspel mellom humanitær bistand og langsiktig bistand både i Jordan og Libanon. Utfordringane knyter seg både til manglande vilje eller kapasitet hos vertsstyresmaktene til å prioritere utviklingsinitiativ og til at den internasjonale responsen på flyktningkrisa i all hovudsak har vore humanitær og skild frå utviklingstiltak. Store uventa hendingar – covid-19, økonomisk krise og hamneeksplosjonen i Beirut – har bidrege til å forseinke ein overgang til meir langsiktig bistand i begge landa.

God koordinering mellom ulike aktørar er ein føresetnad for å få til eit godt samspel mellom humanitær og langsiktig bistand. Faktaboks 5 skildrar kort dei mest sentrale koordineringsmekanismane i Jordan og Libanon som skal sikre dette.

### **Faktaboks 5 Koordinering av internasjonal bistand til Jordan og Libanon**

Sidan 2015 har internasjonal bistand til vertslanda for syriske flyktningar vore koordinert gjennom ei eiga plattform (Regional Refugee and Resilience Plan, 3RP). Plattformen kombinerer humanitære tiltak og utviklingstiltak under ein felles plan, koordinert av FN's høgkommissær for flyktningar (UNHCR) og FN's utviklingsprogram (UNDP).

Kvart land har ein eigen landplan. Denne fungerer som rammeverk og strategidokument for den nasjonale responsen på Syria-krise. Landplanen for Jordan heiter Jordan Response Plan (JRP), og gjennomføringa av denne planen blir leidd av det jordanske departementet for planlegging og internasjonalt samarbeid. Landplanen for Libanon heiter Lebanon Crisis Response Plan (LCRP) og er laga av FN i samråd med styresmaktene i Libanon. Planane blir gjennomførte i samarbeid med FN-organisasjonar og internasjonale og lokale sivilsamfunnsorganisasjonar.

I august 2021 blei det også oppretta ein eigen responsplan for Libanon-krise, Emergency Response Plan (ERP). Denne planen er leidd av FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA). LCRP er hovudsakleg retta mot syriske flyktningar, medan ERP hovudsakleg rettar seg mot libanesarar.

Kjelder: Nettsidene til Regional Refugee and Resilience Plan, [www.3rpsyriacrisis.org](http://www.3rpsyriacrisis.org), og intervju med ambassadane i Amman 27. februar 2022 og i Beirut 4. mars 2022.

#### *Utfordringar med heilskapleg innsats i Jordan*

Ifølgje landkontoret til FN's utviklingsprogram (UNDP) i Jordan har responsen på flyktningkrisa i landet i all hovudsak vore humanitær. FN's utviklingsprogram hadde i utgangspunktet ansvaret for å koordinere arbeidet med responsplanen (3RP) i Jordan saman med FN's høgkommissær for flyktningar (UNHCR). FN's høgkommissær for flyktningar fekk ansvaret for å leie den delen av planen som handlar om flyktningkrisa. FN's utviklingsprogram skulle leie den delen av planen som var meir retta inn mot langsiktige tiltak, nærare bestemt å byggje lokal motstandskraft mot konflikt og nye

kriser.<sup>164</sup> FNs utviklingsprogram fekk likevel ikkje nok finansiering til å halde fram arbeidet, og den langsiktige delen av planen har derfor vore lite finansiert og prioritert.<sup>165</sup>

I undersøkingsperioden har Noreg gjeve totalt 27 millionar kroner i støtte til FNs utviklingsprogram i Jordan. Dette utgjer to prosent av all norsk bistand til Jordan. I sum gav Noreg omkring like mykje bistand til FNs utviklingsprogram i Syria (26 millionar kroner) som FNs utviklingsprogram i Jordan for perioden 2016–2021.<sup>166</sup>

FNs høgkommissær for flyktningar skildrar humanitær bistand og langsiktig utviklingsbistand til Jordan som to parallelle responsar og meiner at det er utfordrande å få til eit godt samspel mellom dei. Ifølgje høgkommissæren er det systemiske årsaker til dette, inkludert ulike prioriteringar blant gjevarar og ulike finansieringssyklusar for humanitær bistand og utviklingsbistand.<sup>167</sup>

Ifølgje FNs utviklingsprogram manglar det ei felles forståing blant FN-organisasjonane av korleis ein kan sikre betre samspel mellom humanitære og langsiktige tiltak for å forbetre forholda for flyktningane. FNs utviklingsprogram set spørsmålsteikn ved at fleire humanitære organisasjonar begynner å arbeide med meir langsiktig bistand sjølve, i staden for å samarbeide med organisasjonar som allereie arbeider med det.<sup>168</sup>

Verdsprogrammet for matvarer (WFP) gjev i all hovudsak humanitær hjelp, men organisasjonen har eit dobbelt mandat, som også gjev dei høve til å gje utviklingsbistand. Matvareprogrammet har erfart at det er utfordrande å jobbe for at flyktningane skal klare seg sjølve. Tidleg blei det retta merksemd mot behovet for å byggje motstandsdyktigheit hos flyktningane. Mange gjevarar og organisasjonar trudde dette skulle vere lettare enn det viste seg å vere. Ifølgje matvareprogrammet var gjevarar og organisasjonar generelt meir opptekne av å gjennomføre store prosjekt enn prosjekt med kvalitet.<sup>169</sup>

Fleire aktørar vi har intervjuet i Jordan, viser til at jordanske styresmakter har mangla vilje til å prioritere utviklingstiltak. Ifølgje aktørane er dette ein grunn til at samspelet ikkje fungerer betre. Utanriksdepartementet i Oslo, ambassaden i Amman, FNs stadlege representant og humanitære koordinator og FNs utviklingsprogram peikar alle på at jordanske styresmakter har vore opptekne av å halde humanitær bistand og utviklingsbistand åtskilt, fordi dei er redde for at meir merksemd mot utviklingsbistand vil skape eit inntrykk av at den humanitære krisa i landet er over.<sup>170</sup> Det har vore avgrensa vilje frå jordanske styresmakter til å etablere langtidsløysingar for syriske flyktningar. Ifølgje ambassaden i Amman har denne viljen blitt ytterlegare redusert som følgje av covid-19 og nedgangen i internasjonal bistand til landet. Mykje av ressursane til FN-organisasjonane har gått med til pandemihandteringa, og overgangen frå ein humanitær respons har derfor fått lågare prioritet.<sup>171</sup>

I intervjuet legg fleire tilskotsmottakarar vekt på behovet for meir langsiktige løysingar. Mellom anna framhevar FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan at det framleis er store akutte behov i Jordan, men set spørsmålsteikn ved kor berekraftig det er at så stor del av den internasjonale bistanden til Jordan kjem i form av kontantbasert støtte (rundt 500 millionar dollar årleg, eller ca. 50 milliardar norske kroner). Det er ifølgje FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan behov for meir langsiktige løysingar, men dette er vanskeleg fordi det ikkje er jobbar tilgjengeleg for flyktningane. I tillegg har mange syriske flyktningar ikkje råd til å ta utdanning.<sup>172</sup>

<sup>164</sup> Vi viser her til omgrepet «resilience». Omsetjinga av omgrepet er henta frå den humanitære strategien til Noreg.

<sup>165</sup> Intervju med FNs utviklingsprogram Jordan 28. februar 2022.

<sup>166</sup> Noreg gav i overkant av 26 millionar kroner til FNs utviklingsprogram i Syria. Bistandsresultater.no

<sup>167</sup> Intervju med FNs høgkommissær for flyktningar i Jordan 27. februar 2022.

<sup>168</sup> Intervju med FNs utviklingsprogram i Jordan 28. februar 2022; det uavhengige evalueringskontoret til FNs utviklingsprogram (2020): *Evaluation of UNDP Support to the Syrian Refugee Crisis Response and Promoting and Integrated Resilience Approach*.

<sup>169</sup> Intervju med landkontoret til Verdsprogrammet for matvarer i Jordan 28. februar 2022; evalueringskontoret til Verdsprogrammet for matvarer (2018): *Corporate Emergency Evaluation of the WFP Regional Response to the Syrian Crisis (January 2015-March 2018)*.

<sup>170</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022, intervju med FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan 27. februar 2022, intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022, intervju med FNs utviklingsprogram 28. februar 2022.

<sup>171</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022.

<sup>172</sup> FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan 27. februar 2022.

Fleire trekkjer fram behovet for å styrkje jordanske styresmakters evne til sjølv å ta vare på dei syriske flyktningane.<sup>173</sup> Parallelle strukturar, der det blir gjeve tenester både i flyktningleirar og i vertssamfunn, er dyre å halde oppe. Det ville vere meir kostnadseffektivt om flyktningane var integrerte i det offentlege tenestetilbodet.<sup>174</sup> Ifølgje FNs utviklingsprogram er det også eit ønske frå gjevarar om å i større grad halde styresmaktene ansvarlege for å integrere syriske flyktningar.<sup>175</sup>

Verdsprogrammet for matvarer og Flyktninghjelpen framhevar på si side behovet for å framleis prioritere humanitær bistand til Jordan.<sup>176</sup> Flyktninghjelpen uttrykkjer uro for at utviklingsperspektivet kan gå ut over flyktningane, og at særleg flyktningane i leirane er i ferd med å bli gløymde.<sup>177</sup>

Ifølgje Utanriksdepartementet i Oslo erkjenner gjevarane at det er utfordringar i samspelet mellom humanitær bistand og meir langsiktig bistand i Jordan, og at det er vanskeleg å få til dette i praksis. Likevel vurderer Utanriksdepartementet at dette ikkje er noko stort problem for den norske innsatsen. Noreg har redusert den humanitære innsatsen i Jordan og gjev no meir midlar til stabilisering.<sup>178</sup> Utanriksdepartementet viser også til at arbeidet med heilskapleg innsats i Jordan har vore vellykka på nokre område. Til dømes har Jordan inkludert syriske barn i det jordanske skulesystemet og opna fleire sektorar i arbeidsmarknaden for syriske flyktningar.<sup>179</sup>

### *Utfordringar med heilskapleg innsats i Libanon*

Ifølgje ambassaden i Beirut har behovet for humanitær bistand kontra bistand med ein lengre tidshorisont vore eit av hovudspørsmåla i diskusjonar blant gjevarar og det internasjonale samfunnet i Libanon dei siste åra. Ambassaden meiner det er viktig å jobbe langsiktig for å respondere på flyktningkrisa i Libanon. Samtidig seier ambassaden at den norske støtta til responsplanen *Lebanon Crisis Response Plan* (LCRP) primært har kome i form av humanitær bistand til FN og sivilsamfunnsorganisasjonar. Dette grunnjev ambassaden med at planen har vore innretta mot å handtere tilstrøyinga av syriske flyktningar og påverknad på lokale vertssamfunn, ikkje mot Libanon samla sett. Like fullt skildrar ambassaden responsen på Syria-krisa som ein mellomting mellom humanitær bistand og utviklingsbistand, og meiner at responsen har ei heilskapleg tilnærming.<sup>180</sup>

LCRP kombinerer til liks med Jordan Response Plan humanitær respons med meir langsiktige tiltak, og FNs utviklingsprogram (UNDP) har saman med FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR) hatt ei rolle i å koordinere responsen. Utanriksdepartementet vurderer rolla til FNs utviklingsprogram i koordineringa av bistanden som viktig for å sikre at responsplanen tek føre seg heilskapleg innsats.<sup>181</sup> Ifølgje ambassaden har likevel FNs høgkommissær for flyktningar hatt ei meir framståande rolle i gjennomføringa av responsen enn FNs utviklingsprogram, som har fått avgrensa med norsk støtte.<sup>182</sup> Tal frå bistandsresultater.no viser at norsk støtte til FNs utviklingsprogram utgjorde om lag to prosent av norsk bistand til Libanon i perioden 2016–2021.<sup>183</sup> Dette fell saman med prosentdelen som har blitt gjeve til UNDP i Jordan.

Ifølgje den norske ambassaden må det internasjonale samfunnet vere klar over at humanitær bistand kan fortrenge offentlege tenester – til dømes helsetenester og utdanning. Stabiliseringsmidlane tillèt Noreg å ha ein viss interaksjon med libanesiske styresmakter. Ambassaden skildrar det likevel som utfordrande å jobbe med kapasitetsbygging overfor styresmaktene i Libanon. Det er vanskeleg å oppnå varige verknader av initiativ eller å endre arbeidskulturen i departementa. Kapasitetsbygging

<sup>173</sup> Intervju med Verdsprogrammet for matvarer Jordan 28. februar 2022, intervju med FNs utviklingsprogram Jordan 28. februar 2022, intervju med FNs høgkommissær for flyktningar i Jordan 27. februar 2022.

<sup>174</sup> Intervju med FNs høgkommissær for flyktningar i Jordan 27. februar 2022, intervju med FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan 27. februar 2022.

<sup>175</sup> Intervju med FNs utviklingsprogram 28. februar 2022.

<sup>176</sup> Intervju med landkontoret til Verdsprogrammet for matvarer i Jordan 28. februar 2022, intervju med landkontoret til Flyktninghjelpen i Jordan 16. juni 2022.

<sup>177</sup> Intervju med landkontoret til Flyktninghjelpen i Jordan 16. juni 2022.

<sup>178</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om FNs høgkommissær for flyktningar 24. august 2022.

<sup>179</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

<sup>180</sup> Intervju med ambassaden i Beirut 4. mars 2022.

<sup>181</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

<sup>182</sup> Intervju med ambassaden i Beirut 4. mars 2022.

<sup>183</sup> Bistandsresultater.no.

har blitt endå vanskelegare som følgje av krisa.<sup>184</sup> Per 2022 prioriterer ambassaden å redusere sosiale spenningar mellom syriske flyktningar og vertsbefolkninga i tillegg til å nå gruppene med størst behov. Ambassaden meiner at dette indirekte betrar forholda for syriske flyktningar. Auka sosiale spenningar vil føre til aukande uro i samfunnet, der dei mest sårbare blir dei største taparane.<sup>185</sup>

## Arbeidet til Utanriksdepartementet med heilskapleg innsats

Vi har sett nærare på arbeidet til Utanriksdepartementet med å bidra til ein heilskapleg innsats, basert på vår eigen saksgjennomgang, andre relevante dokument og dessutan intervju.

### *Departementet og ambassadane skriftleggjer sjeldan vurderingar av samanhengen mellom humanitær og langsiktig bistand når dei inngår avtalar*

Saksgjennomgangen viser at departementet i berre 3 av 16<sup>186</sup> prosjekt som er finansierte med humanitære midlar, har gjort ei skriftleg vurdering av samanhengen mellom humanitær og langsiktig bistand. I ytterlegare fem av prosjekta finn vi dokumentasjon på at departementet eller ambassaden har nemnt temaet. Til dømes har Utanriksdepartementet etterspurt informasjon om samanhengen, men dei har ikkje sjølve vurdert han.<sup>187</sup>

### *Midtvegsevalueringa av den humanitære strategien peikar på svake sider i arbeidet til departementet med å få til ein heilskapleg innsats*

I 2022 blei det gjennomført ei ekstern midtvegsevaluering av den humanitære strategien, som gjeld for perioden 2019–2023. Evalueringa omfatta all norsk humanitær bistand. Eit av funna som blir presenterte i evalueringa, er at Utanriksdepartementet ikkje fullt ut har lykkast i å sikre eit effektivt samspel mellom humanitær og langsiktig bistand. Eit anna funn var at tilskotsmottakarar syntest det var vanskeleg å omsetje konseptet i praksis.<sup>188</sup>

Ifølgje departementet kan heilskapleg innsats vere utfordrande å få til i praksis. På dette området har alle partar eit forbetningspotensial. Utanriksdepartementet har internt teke tak i arbeidet gjennom dei strategiske toårsplanane for Syria-satsinga etter 2019, der overgang frå humanitær innsats til stabilisering inngår som eit element i planane.<sup>189</sup>

Arbeidet med heilskapleg innsats er ifølgje Utanriksdepartementet ei hovudsatsing. Det er ikkje lenger føremålstenleg å drive berre med tradisjonell humanitær bistand, fordi behova aukar meir enn ressursane som er tilgjengelege. Målet er at dei som får humanitær bistand i år, ikkje treng å få humanitær bistand i framtida. Tilbakemeldingane i midtvegsevalueringa viser ifølgje departementet at dette ikkje har blitt forstått godt nok av alle humanitære partnerar, både dei norske organisasjonane og dei multilaterale. Utanriksdepartementet vil likevel ta tak i funna frå midtvegsevalueringa og følgje dei vidare i arbeidet med heilskapleg norsk innsats. Mellom anna ønskjer departementet at utviklingsaktørane kjem tidlegare inn i arbeidet med humanitære kriser, ikkje at dei ventar til krisa er over.<sup>190</sup>

Midtvegsevalueringa nemner spesifikt at Utanriksdepartementet har slite med å få til ein heilskapleg innsats i Libanon. På spørsmål om denne kritikken også gjeld Jordan, svarar departementet at stabiliseringsinnsatsen i Jordan er mykje meir framstående enn i Libanon, og det er mindre merksemd om omgåande behov. Programma departementet støttar i Jordan har ei meir heilskapleg innretning, mellom anna gjennom tiltak for meir varige løysingar for flyktningar og å integrere flyktningar i offentlege sosiale ordningar.<sup>191</sup> I kommentarane til rapporten av 14. mars 2023 understrekar

<sup>184</sup> Intervju med ambassaden i Beirut 4. mars 2022.

<sup>185</sup> Intervju med ambassaden i Beirut 4. mars 2022.

<sup>186</sup> I tillegg til dei 16 omfattar saksgjennomgangen 3 prosjekt til som er fullfinansierte med utviklingsmidlar.

<sup>187</sup> Desse fem prosjekta har vi koda som «delvis» å ha vurdert samanhengen mellom humanitær og langsiktig bistand.

<sup>188</sup> Particip GmbH (2022). *Midterm Review of the Norwegian Humanitarian Strategy and Strategic Partnership Model*.

<sup>189</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>190</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>191</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.



Utanriksdepartementet at arbeidet med heilskapleg innsats relativt sett har vore meir vellykka i Jordan enn i Libanon, mellom anna på grunn av færre andre kriser og meir samarbeidsvillige styresmakter.

### **Døme på eit prosjekt i Jordan med langsiktige verknader**

Som vist ovanfor er heilskapleg innsats vanskeleg å få til i praksis, og dette blir sjeldan vurdert når departementet inngår avtalar. Vi har i undersøkinga sett eit døme på eit prosjekt som har sannsynleggjort langsiktige verknader av støtta som er gjeven, nemleg Right to Play-prosjektet *Strengthening our Schools* i Jordan. Right to Play gjennomførte i samband med sluttevalueringa av prosjektet ei eiga undersøking som spør elevar og lærarar om leikbasert læring framleis blir teke i bruk i undervisninga. Evalueringa dokumenterer tydeleg at metodikken blir teken i bruk, og sannsynleggjer også at dei to andre hovudaktivitetane i prosjektet – installering av solcellepanel og opplæring i enkel rehabilitering og vedlikehald av skulane – vil ha langsiktige verknader.

Vi besøkte ein av skulane som var med i prosjektet, ein skule litt utanfor Amman med både syriske og jordanske elevar. Der fekk vi spurt leiinga og lærarar om erfaringane deira med prosjektet og leikbasert læring. Lærarar på skulen gav tilbakemeldingar om at dei framleis brukar metodikken, og at det er nyttig i undervisninga. Leiinga ved skulen trekte også fram dei positive effektane av solcelleanlegget prosjektmidlane hadde finansiert, som både har frigjort økonomiske midlar og gjeve meir stabil straumtilgang til mellom anna datamaskinene på skulen.

### **5.1.2 Analysar som grunnlag for å identifisere humanitære behov**

#### **Det manglar samanliknbare data om behova til flyktingane og vertsbefolkninga**

FNs høgkommissær for flyktingar, Verdsprogrammet for matvarer og Unicef samarbeider om jamlege undersøkingar av behov og sårbarheit av syriske flyktingar i både Libanon og Jordan.<sup>192</sup> Desse undersøkingane spelar inn i landplanane for Jordan og Libanon og er viktige kjelder for ambassadane, sivilsamfunnsorganisasjonar og andre FN-organisasjonar. Fleire peikar likevel på at det manglar data som gjer det mogleg å samanlikne behovet til dei syriske flyktingane med behova til vertsbefolkninga i Jordan og Libanon. Dette gjer det vanskeleg å vurdere behov uavhengig av folkegruppe.

I Jordan har det ikkje blitt gjort sårbarheitsanalysar som vurderer situasjonen til jordanarar og syriske flyktingar i same undersøking.<sup>193</sup> Spørjeundersøkinga «Household Income Expenditure Survey» frå jordanske styresmakter har ikkje innehalde eigne analysar av behova til syriske flyktingar, og dataa er ikkje samanliknbare med spørjeundersøkinga frå FN. Ifølgje ambassaden i Amman ser FN og gjevarsamfunnet at det er behov for å lage felles sårbarheitsanalysar for at hjelpa skal bli endå meir målretta og effektiv. Dette inkluderer analysar av behova til både flyktingane og vertsbefolkninga. Dette kan bidra til å nå dei som treng det aller mest, med meir langvarige løysingar.<sup>194</sup>

Det finst heller ikkje samanliknbare data om behova til syriske flyktingar og vertsbefolkninga i Libanon.<sup>195</sup> Trass i mangelen på samanliknbare behovsdata vurderer ambassadane i Amman og Beirut det slik at den norske bistanden har støtta personane med størst behov. I tillegg til tilgjengelege behovsdata støttar ambassadane seg på eigne vurderingar av behova i landet frå humanitære partnerar. Desse vurderingane framhevar at dei syriske flyktingane er blant dei aller mest sårbare i begge landa.

<sup>192</sup> Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon (VASYR) og Vulnerability Assessment Framework (VAF) – Jordan.

<sup>193</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022, intervju med FN's utviklingsprogram Jordan 28. februar 2022, intervju med FN's høgkommissær for flyktingar i Jordan 27. februar 2022, intervju med Verdsprogrammet for matvarer i Jordan 28. februar 2022.

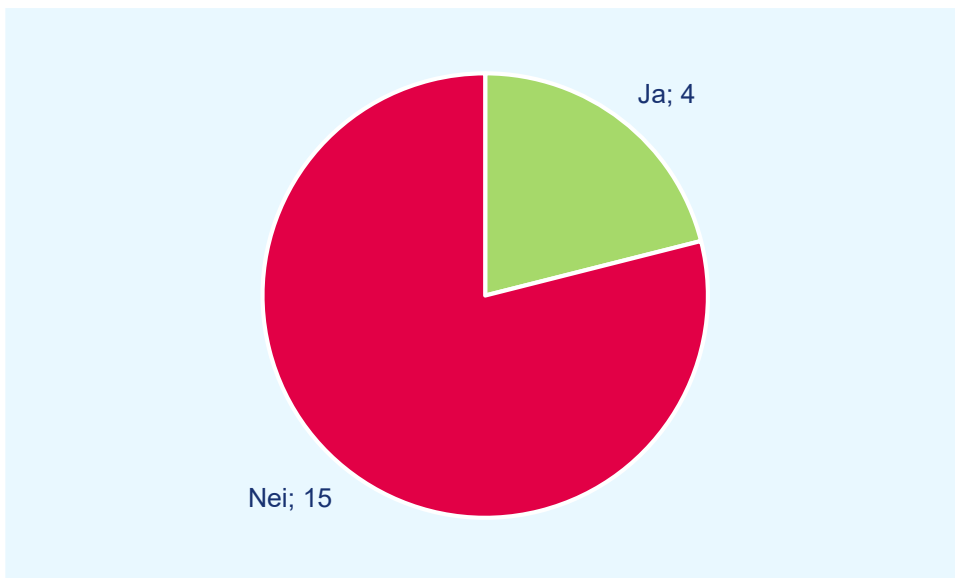
<sup>194</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022.

<sup>195</sup> Dei to behovsanalysane frå FN i Libanon – Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon VASYR og *Multi-sector needs assessment (MSNA)* – kan ikkje samanliknast.

## Saksgjennomgangen viser at få aktører gjør vurderinger av framtidige behov

Saksgjennomgangen viser at prosjekta blir grunnjevne ut frå behov. Rett nok er det stor variasjon mellom prosjekta, frå overordna vurderingar av behov som ikkje er kjeldelagde, til konkrete tilvisingar til andre sine eller eigne behovsvurderingar for å grunnje aktivitetar. Det er likevel gjort få analysar av framtidige behov (forecasting). I Norad-evalueringa av norsk bistand til Syria-krisa frå 2016 blei det peika på som viktig at slike analysar blei gjennomførte, ettersom krisa er langvarig.

**Figur 8 Har tilskotsmottakarane vurdert framtidige behov (forecasting) på landnivå? (N = 19)**



Kjelde: Riksrevisjonen

I den mottekne dokumentasjonen finn vi at organisasjonane har gjennomført analysar av framtidige behov («forecasting» av behov) i 4 av 19 prosjekt, jf. figur 8. Desse fire døma er prosjekta til Flyktninghjelpen i Jordan og Libanon under rammeavtalen for 2016–2019 og prosjekta til Verdsprogrammet for matvarer i Jordan og Libanon. Flyktninghjelpen inkluderer til dømes eit eige kapittel i søknaden der ulike framtidige scenario blir skildra. For resten av prosjekta finn vi ikkje tilsvarande analysar av framtidige behov, og det har heller ikkje blitt etterspurt av Utanriksdepartementet.

Utanriksdepartementet opplyser at dei truleg kunne ha etterspurt vurderingar av framtidige behov i større grad. Departementet arbeider akkurat no ut frå ein toårsplan for bistanden til Syria og nabolanda som gjeld for 2022–2023, slik departementet også gjorde for 2020–2021. Bistanden til Libanon og Jordan blir gjeven fordi dei har mange flyktningar. Utanriksdepartementet viser til at begge desse landa i utgangspunktet var høgare mellominntektsland. Departementet har derfor ikkje eit langsiktig perspektiv på bistanden til desse landa. Det er også gjeve politisk klarering for bistanden for to år om gongen.<sup>196</sup>

<sup>196</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

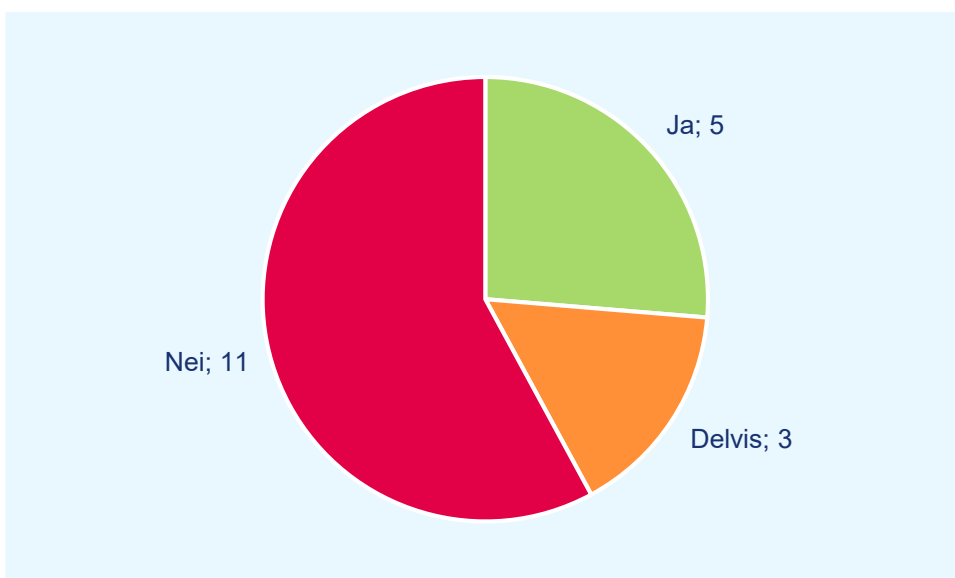
## 5.2 Resultat av norsk bistand til Jordan og Libanon

### 5.2.1 Måloppnåinga i norskstøtta bistandsprosjekt

#### Saksgjennomgangen viser at dei fleste av prosjekta ikkje har nådd måla sine

I saksgjennomgangen har vi sett på om prosjekta har nådd dei overordna måla sine.<sup>197</sup> Her har vi teke utgangspunkt i dei kvantitative resultatane som er gjevne att i sluttrapportar, årsrapportar og evalueringar, og samanlikna dette med målsetjingar i resultatrammeverk. Der det ikkje ligg føre resultatrammeverk, har vi teke utgangspunkt i mål frå søknader, plandokument eller rapportar.<sup>198</sup> Vi har også teke med dei kvalitative vurderingane til tilskotsmottakarane av måloppnåing. Der prosjektet består av fleire delar, har vi gjort ei heilskapsvurdering basert på kva det er gjeve mest midlar til, og talet på mottakarar for dei ulike programområda. Figur 9 gjev ei oversikt over kor mange prosjekt som har nådd måla sine.

**Figur 9 Blei dei overordna måla for prosjektet nådde? (N = 19)**



Kjelde: Riksrevisjonen

Saksgjennomgangen vår viser at få av prosjekta har nådd måla sine. Berre 5 av 19 prosjekt har nådd eller i stor grad nådd måla sine, medan tre prosjekt delvis har nådd måla sine. Elleve prosjekt har ikkje nådd måla sine. I dokumentasjonen blir det vist til fleire forklaringar på manglande måloppnåing:

- Fleire av prosjekta viser til covid-19 som ein viktig grunn til mangelfull måloppnåing, både i Jordan og Libanon. Tre av dei fem prosjekta som har nådd måla sine, gjekk føre seg i perioden før covid-19.
- Underfinansiering er ei anna årsak som går igjen i dokumentasjonen. I årsrapportane for FNs høgkommissær for flyktningar og Flyktninghjelpen er underfinansiering ført opp saman med covid-19 som den viktigaste grunnen til manglande måloppnåing.
- FNs høgkommissær for flyktningar, Unicef, verdsbankfondet GCFF og Flyktninghjelpen viser til den økonomiske og politiske krisa i Libanon og hamneeksplosjonen i Beirut, som saman med covid-19 har ført til at ei rekkje aktivitetar har blitt utsette eller ikkje er gjennomførte.

<sup>197</sup> Overordna mål forstås vi som mål på brukarnivå (*outcome*) eller produktnivå (*output*) der dette ikkje ligg føre.

<sup>198</sup> Hovudvekta har vore på resultatrammeverka, men dette ligg ikkje føre for alle programma. Vi har då teke utgangspunkt i mål frå søknader/plandokument eller rapportar dersom vi heller ikkje har funne dette.

## For fleire av prosjekta er det utfordringar med resultatrapporteringa

Det er stor skilnad i kvaliteten på sjølve resultatrapporteringa. For nokre prosjekt var det derfor i saksgjennomgangen vanskelegare å vurdere måloppnåinga. For fire av prosjekta er ikkje måla realistiske, ved at måltal ikkje var basert på motteken finansiering (sjå omtale nedanfor). Dette gjeld for prosjekta til FNs høgkommissær for flyktningar i Jordan og Libanon. For ytterlegare sju av prosjekta viser gjennomgangen at resultatata ikkje er godt dokumenterte. Dette gjeld rapporteringa for verdsbankprosjektet i Jordan og Libanon gjennom fondet GCFF, rapporteringa for prosjektet til det jordanske utdanningsdepartementet «Jordan Compact Education Fund», og rapporteringa for fire av Unicef-prosjekta. Desse er alle store bistandsprosjekt, som til saman har fått i overkant av 600 millionar kroner i norsk støtte i perioden 2016–2021.

### *FNs høgkommissær for flyktningar (UNCHR)*

Rapporteringa for FNs høgkommissær for flyktningar sin innsats i Jordan og Libanon i perioden 2016–2018 og 2019–2021 illustrerer at det er vanskeleg å få eit godt bilete av den faktiske måloppnåinga for prosjekta når måla ikkje er realistiske. Måltala som er førte opp i dei årlege landplanane og årsrapportane for prosjekta, tek utgangspunkt i kva høgkommissæren ønskte å oppnå dersom appellane blei fullfinansierte, og har ikkje blitt justerte ned i tråd med kva finansiering ein faktisk fekk. FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR) har derfor ikkje nådd måla sine i nokon av prosjekta vi har sett på. Organisasjonen viser i årsrapportar gjennomgåande til underfinansiering som den viktigaste årsaka til at prosjekta ikkje har nådd måla sine

Utanriksdepartementet seier at dei er klar over at FNs høgkommissær for flyktningar ikkje justerer ned måltal i tråd med motteken finansiering. I kommentarane til rapporten av 14. mars 2023 utdjupar departementet at budsjettet er behovsbasert i samsvar med mandatet til høgkommissæren. For å vurdere måloppnåing samanliknar Utanriksdepartementet årets tal med tal frå tidlegare år framfor å vurdere resultatata opp mot måltala.<sup>199</sup> Vi ser i saksgjennomgangen at det er vanskeleg å vurdere måloppnåing ved å samanlikne FNs høgkommissær for flyktningar sitt resultat frå år til år. Årsrapportane frå organisasjonen viser at resultat ikkje nødvendigvis er samanliknbare frå eitt år til eit anna, på grunn av covid-19 og andre eksterne forhold. I tillegg er det skilnader frå år til år både med omsyn til kor mykje midlar høgkommissæren har etterspurt, og kor mykje organisasjonen fekk.

### *Global Concessional Financing Facility (GCFF)*

GCFF er ein FIF (financial intermediary funds, eller finansielle forvaltningstenester) som skal gje gunstige lån til mellominntektsland som blir ramma av flyktningkriser. FIF-ane fungerer i større grad som sjølvstendige einingar enn fleirgjevvarfond. Det er Verdsbanken som er «trustee» og administrerer GCFF. Låna som blir gjevne til desse mellominntektslanda frå GCFF, skal vere like gunstige som lån til låginntektsland.<sup>200</sup> Låna skal gå til infrastruktur og offentlege tenester. I utgangspunktet gav fondet berre støtte til Jordan og Libanon, men har seinare blitt utvida til fleire land. Noreg har i all hovudsak støtta den delen av fondet som er øyremerkt til Jordan og Libanon. Libanon har likevel fått mykje mindre lån frå fondet enn Jordan. Jordan har fått 286 millionar dollar, medan Libanon har fått 78 millionar dollar.<sup>201</sup>

I tilfellet med GCFF er det lite rapportering på fonds nivå. Rapporteringa som er tilgjengeleg, er hovudsakleg i form av finansiell rapportering, og er konsentrert om input, altså storleiken på dei finansielle midlane som fondet får inn, og ikkje kva som er resultatet av desse midlane. Ved inngåing

<sup>199</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 24. august 2022.

<sup>200</sup> Den internasjonale banken for atterreisning og utvikling (IBRD) er ein av to institusjonar som til saman utgjør Verdsbanken. IBRD gjev lån på gunstige vilkår til styresmaktene i mellominntektsland. Den andre institusjonen, det internasjonale utviklingsfondet (IDA), gjev i all hovudsak rentefrie lån til styresmaktene i dei 76 fattigaste landa.

<sup>201</sup> I skriftlege svar frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 22. september 2022 står det at av 286,15 millionar dollar som er sette av til Jordan og Libanon, har Libanon fått 78,16 millionar dollar.

av avtalen i 2016 sende Utanriksdepartementet eit eige brev til Verdsbanken der dei gav uttrykk for store reservasjonar når det gjaldt resultatrammeverket for GCFF:

«We find that the Results Framework of the CFF is lacking in substance, reach and ambition. Key ultimate objectives of the CFF is to contribute to job creation, education, skills development and the provision of essential services and infrastructure for refugees and host communities. However, the CFF Results Framework (indicators 1-4) focuses almost exclusively on the volume of financing to be mobilized, and the concessionality reached for the soft loans that will be provided. In line with standard approaches to results reporting, we consider the provision of concessional financing to be a means to an end, i.e. an input, rather than a development outcome».<sup>202</sup>

Ifølgje Utanriksdepartementet kommuniserte Noreg frå start at det var ei svak side ved modellen at det som følgje av oppsettet ville vere eit såkalla ansvarsvakuum (*accountability gap*) mellom det Verdsbanken måler, og det dei implementerande partnerane gjennomfører. Verdsbanken viste, ifølgje Utanriksdepartementet, liten vilje til å diskutere dette problemet. Trass i reservasjonane valde Noreg å støtte fondet.<sup>203</sup>

Som følgje av dialogen mellom Utanriksdepartementet og GCFF blei ein i 2017 enige om at Verdsbanken ikkje berre skulle rapportere om rolla som «trustee», men også om resultatata frå dei gjennomførande partnerane. Verdsbanken aksepterte også at dei skulle utarbeide resultatrammeverk for alle lån.<sup>204</sup> Likevel var det først i rapporteringa i 2022, etter ei endring av resultatrammeverket, at det blei obligatorisk for alle prosjekta som er finansierte gjennom GCFF, å talfeste kor mange flyktingar som blir nådde direkte.

I kommentarane til rapporten av 14. mars 2023 viser departementet til grunngevinga for at dei valde å støtte fondet i utgangspunktet. Mellom anna går det fram av eit internt notat frå 2015 at departementet såg eit behov for å finne effektive og innovative modellar for finansiering for langvarige kriser i og rundt Syria i skjeringspunktet mellom humanitær og langsiktig utviklingsbistand. Departementet peika på eit behov for å tenkje nytt om finansieringsmekanismer nettopp til dei nabolanda som ikkje kvalifiserte til å få slike lån som låginntektsland gjer. Desse låna skulle dermed bidra til utdanning, helse og jobbskaping.<sup>205</sup>

Generelt har resultatata vore mykje betre for Jordan enn Libanon. Ifølgje GCFF er eit viktig resultat i Jordan at fondet har bidrege til at fleire syriske flyktingar har fått arbeidsløyve.<sup>206</sup> I Libanon har det vore store forseinkingar. Utanriksdepartementet opplyser at det har vore forseinkingar både for å få godkjent prosjekt og for å få starta opp gjennomføring av godkjende prosjekt.<sup>207</sup> Til dømes blei eit stort transportprosjekt i Beirut kansellert i juli 2022 på grunn av manglande framdrift.<sup>208</sup>

### *Jordan Compact Education Fund – utdanningsstøtte til jordanske styresmakter*

Utdanningsfondet Jordan Compact Education Fund kom til som ein del av Jordan Compact-avtalen i 2016. I byte mot milliardar av dollar i bistand, lån og gunstige handelsavtalar med EU, forplikta jordanske styresmakter seg til å forbetre tilgangen til utdanning og arbeid for syriske flyktingar. Utdanningsfondet er eit fleirgjevarfond med støtte frå USA, Storbritannia, EU, Tyskland, Canada, Australia og Noreg.<sup>209</sup>

<sup>202</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Verdsbanken 25. juli 2016 med tittelen «Norway's contribution to the MENA Concessional Financing Facility».

<sup>203</sup> Skriftlege svar frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 22. september 2022.

<sup>204</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

<sup>205</sup> Utanriksdepartementet (2015). «Verdensbankens nye finansieringsmekanismer for Midtøsten», internt notat, 6. november.

<sup>206</sup> Intervju med koordineringseininga til GCFF 27. juni 2022.

<sup>207</sup> Skriftlege svar frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 22. september 2022.

<sup>208</sup> Intervju med koordineringseininga til GCFF 27. juni 2022.

<sup>209</sup> Overseas Development Institute (2018). Policy briefing *The Jordan Compact. Lessons learnt and implications for future*.

Gjennomgangen av dokumentasjonen for den første fasen til utdanningsfondet (2016–2020) viser store manglar ved resultatrapporteringa. Prosjektet har som hovudmål å bygge eit berekraftig utdanningstilbod av høg kvalitet for syriske flyktningbarn. For å oppnå dette skulle prosjektet 1) styrkje kapasiteten til utdanningsstyresmaktene, 2) bidra til eit forbetra læringsmiljø på skulane og 3) bidra til forbetra tilgang til utdanning for syriske flyktningar.

Rapporteringa har vore mangelfull på alle dei tre delmåla. Halvårsrapportane og sluttrapporten frå det jordanske utdanningsdepartementet har i liten grad omtalt eller dokumentert forbetringar i kapasitet eller kvalitet. Dette framhevar gjevarane i tilbakemeldinga si på sluttrapporten. Gjevarane skriv at rapporten viser at prosjektet har hatt resultat når det gjeld å betre tilgangen til utdanning, men set samtidig spørsmålsteikn ved tala på registrerte syriske elevar som er førte opp. Dette er den viktigaste indikatoren for å måle tilgang til utdanning for syriske flyktningar. Gjevarane spør kva som har bidrege til at talet på innskrivne syriske elevar per november 2020 (144 044) er over 9000 høgare enn målet som er opplyst, og vesentleg høgare enn talet på innskrivingar per oktober 2019 (136 437). Utdanningsdepartementet svarar at nye innskrivingar for 2020 er lagde til talet på innskrivingar frå oktober 2019, og at avgangselevar frå skuleåret 2019–2020 er trekt frå. Dette tyder på at det ikkje er teke omsyn til alle elevar som droppa ut av skulen etter at covid-19-pandemien oppstod.<sup>210</sup>

I tillegg finn vi at det i sluttrapporten blir presentert langt lågare måltal for talet på innskrivingar i skuleåret 2019–2020 enn det som står i resultatrammeverket. Dette bidreg til å gje inntrykk av betre måloppnåing enn det som er tilfellet.

I tidlegare kommunikasjon med utdanningsdepartementet har gjevargruppa kommentert at manglar ved rapporteringa gjer det vanskeleg for gjevarane å vurdere resultata.<sup>211</sup> I tilbakemeldinga på sluttrapporten skriv gjevarane likevel at rapporten viser at fondet har oppnådd mykje når det gjeld innskrivingar og deltaking, og mindre når det gjeld kvalitet og læring.<sup>212</sup> Ambassaden i Amman meiner også at utdanningsfondet har oppnådd gode resultat, og viser mellom anna til at 144 000 syriske barn går på skule gjennom programmet. Ambassaden utdjuar at det ikkje ville vore mogleg å tilby utdanning til syriske barn i det jordanske skulevesenet utan støtte frå utdanningsfondet, fordi dette hadde vore ein for stor ekstrakostnad for jordanske styresmakter. Dette har gjeve desse ungane høve til skulegang mange elles ville ha mista.<sup>213</sup>

### *Unicef-prosjekta i Libanon og Jordan*

Vår gjennomgang av dokumentasjonen frå Unicef-prosjekta i Jordan og Libanon viser klare manglar ved resultatrapporteringa i fire av seks Unicef-prosjekt. Desse er:

- Education in Emergencies (2017–2018) i Libanon
- Education in Emergencies (2017–2018) i Jordan
- Humanitarian Action for Children (2019–2022) i Libanon
- Humanitarian Action for Children (2019–2022) i Jordan

Det er uklart kva som er dei overordna måla for prosjekta, fordi det ikkje kjem tydeleg fram av avtalane eller annan prosjektdokumentasjon vi har fått. Vidare er rapporteringa for både Jordan og Libanon under begge avtalane i all hovudsak konsentrert om å skildre aktivitetane som er gjennomførte. Det er berre presentert måltal for nokre få indikatorar.<sup>214</sup> Rapportane på landnivå er svært korte og gjev

<sup>210</sup> Annan dokumentasjon tyder også på at tala var mykje lågare på slutten av avtaleperioden i desember 2020, ettersom talet på elevar som droppa ut under pandemien, var høgare enn elles. Utdanningsdepartementet seier sjølve i intervju 28. februar 2022 at talet på elevar i skulen som droppar ut (jordanarar og syrarar samla) har auka frå 26 prosent før pandemien til 38 prosent våren 2022. Utdanningsdepartementet viser også til dei siste to halvårsrapportane, der det kjem fram at det har vore store utfordringar knytt til covid-19. Right to Play i Jordan viser også til at talet på elevar som droppar ut, er eit stort og aukande problem i Jordan.

<sup>211</sup> Riksrevisjonens undersøking av informasjon om resultat av bistand til utdanning, jf. Dokument 3:10 (2018–2019), viste også at resultatrapporteringa til utdanningsbistand ofte var for dårleg til å seie noko om læringseffektar.

<sup>212</sup> «The report shows a lot of achievement in terms of enrolment and participation targets less on indicators monitoring quality and learning outcome». Sjå dei samla tilbakemeldingane til gjevarane på sluttrapporten for AAI 1.0 (for perioden 31.05.2020–31.12.2020), 23. februar 2021 (avtalenummer JOR-16/0001).

<sup>213</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022.

<sup>214</sup> Døme på slike indikatorar er talet på barn som er skrivne inn i skulen, talet på barn ein har nådd gjennom aktivitetar retta mot barn utanfor skulen, og talet på lærarar som har fått kurs.



derfor eit meir avgrensa med grunnlag for å vurdere måloppnåing utover dei få indikatorane der det er presentert konkrete måltal.

Til forskjell frå prosjekta ovanfor inkluderer dokumentasjonen for dei to Unicef-prosjekta i Jordan og Libanon under avtalen *Education in the Region's Syria Response* egne resultatrammeverk. Resultatrammeverka presenterer både overordna mål og måltal for ulike indikatorar, noko som gjev betre føresetnader for å vurdere måloppnåing ettersom dei same indikatorane er gjevne att i rapportane. Rapportane inneheld også meir detaljerte skildringar av aktivitetar og resultat enn prosjekta ovanfor.

### 5.2.2 Vurderingar av dei utilsikta negative konsekvensane for prosjekta

I strategi for norsk humanitær politikk står det at konfliktsensitivitet er avgjerande i humanitære innsatsar, og at den humanitære innsatsen ikkje skal ha utilsikta negative konsekvensar («do no harm»). Sistnemnde gjeld både for humanitær innsats og utviklingsinnsats.<sup>215</sup> Få av prosjekta har nådd måla sine og mange aktørar skildrar vanskelege rammevilkår i Jordan og særleg Libanon. Trass i dette finn vi berre eitt tilfelle der tilskotsmottakaren, Verdsprogrammet for matvarer, skriv om utilsikta negative konsekvensar av innsatsen på landnivå.

I årsrapporten for Libanon for 2021 skildrar Verdsprogrammet for matvarer aukande spenningar mellom libanesarar og flyktningar sidan den økonomiske situasjonen i landet er så vanskeleg. Ein konfliktsensitivitetsanalyse som matvareprogrammet gjennomførte, avdekte at spenningane hadde blitt intensiverte etter at matvareprogrammet hadde auka kontantstøtta til dei syriske flyktningane. På grunnlag av dette vedtok matvareprogrammet å auke støtta til libanesarar stort, både direkte og i samarbeid med styresmaktene. For å forbetre arbeidet med å forhindre utilsikta negative konsekvensar var vurderinga til matvareprogrammet at innsatsen i større grad måtte bidra til å dempe sosiale spenningar.<sup>216</sup>

Fleire organisasjonar identifiserer og diskuterer utfordringar prosjektet har møtt knytt til covid-19 og krisa i Libanon, men identifiserer ikkje svake sider ved innretninga av prosjektet eller uventa effektar av aktivitetar.

Utanriksdepartementet opplyser at det jobbar med å styrkje kunnskapen om korleis ein forhindrar utilsikta negative konsekvensar i departementet. Likevel opplyser departementet at arbeidet med å hindre utilsikta negative konsekvensar er ei generell problemstilling som blir teken opp med tilskotsmottakarane, sjølv om dette ikkje går fram av avtaledokumentasjonen. Dette blir mellom anna gjort under besøket til departementet. Det som manglar, er ifølgje departementet ei skriftleggjing av den kontinuerlege dialogen med partnerane. Partnerane tek stadig opp med departementet konkrete utfordringar som dei møter i kvardagen sin.<sup>217</sup>

### 5.2.3 Prioritering av sårbare grupper i humanitær bistand

#### **Saksgjennomgangen tyder på at dei humanitære partnerane til Noreg i Jordan og Libanon i stor grad har prioritert dei mottakarane som har hatt størst behov**

Trass i manglar ved behovsdata i både Jordan og Libanon (sjå tidlegare omtale i punkt 5.1.3) tyder saksgjennomgangen på at dei humanitære organisasjonane gjev mesteparten av støtta dit behova er størst. Alle dei fire humanitære organisasjonane vi har sett på i saksgjennomgangen – Flyktninghjelpen, FNs høgkommissær for flyktningar, Verdsprogrammet for matvarer og Unicef – gjev omfattande støtte til syriske flyktningar. For denne gruppa blir støtta innretta på grunnlag av systematiske behovsanalysar. Også for bistanden som går til andre grupper, viser dokumentasjonen

<sup>215</sup> Utanriksdepartementet (2018). *Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats*, s. 24 og 45.

<sup>216</sup> Verdsprogrammet for matvarer (2021). *Jordan Annual Country Report 2021*, s. 31.

<sup>217</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.



til at han blir gjeven til sårbare grupper – til dømes fattige libanesarar og jordanarar eller flyktningar frå andre land.



Zaatari flyktningleir er den største flyktningleiren i Jordan og husar omkring 80 000 syriske flyktningar. Foto: Riksrevisjonen.

I Jordan besøkte vi Zaatari flyktningleir. Dette er den største flyktningleiren i Jordan og husar omkring 80 000 syriske flyktningar. Her hadde vi samtalar med tilsette i organisasjonane som driv leiren, frivillige og utdanningspersonell. Dei skildra utfordringar i leirane, men verken her eller andre stader på revisjonsreisa fekk vi høyre at hjelpa ikkje kom fram. Saman med Verdsprogrammet for matvarer besøkte vi også to familiar som fekk kontantstøtte. Dei fortalde at kontantstøtta dei fekk frå matvareprogrammet, var strengt nødvendig, og at dei ikkje hadde klart seg utan.



Bilete frå den lokale marknaden, «Champs-Élysées», i Zaatari flyktningleir, som er driven av og for syriske flyktningar i leiren. Foto: Riksrevisjonen.

Både FNs høgkommissær for flyktningar<sup>218</sup> og FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan karakteriserer overordna sett den humanitære flyktingresponsen i Jordan som ein vellykka respons samanlikna med tilsvarende responsar andre stader<sup>219</sup>. Begge aktørane svarar i intervju at behova til syriske flyktningar i det store og heile har blitt møtte med dei midlane som har vore til rådvelde. Både ambassaden i Amman<sup>220</sup> og FNs stadlege representant og humanitære koordinator viser særleg til avtalen *Jordan Compact* som viktig, og meiner at avtalen har bidrege til inkludering av syriske flyktningar.<sup>221</sup> Ifølgje ambassaden i Amman har også responsen på covid-19 i Jordan vore relativt vellykka, mykje på grunn av mekanismane og gjevarstrukturane som allereie var på plass. Internasjonale gjevarar kunne respondere gjennom eksisterande fleirgjevarfond og slapp å opprette nye støttemekanismar, noko som ifølgje ambassaden har vore svært tidssparande og effektivt.<sup>222</sup>

Det går vidare fram av saksgjennomgangen at nokre av tilskotsmottakarane også viser i rapporteringa korleis dei har målretta innsatsen mot dei som har størst behov. Flyktinghjelpen viser til fleire døme på at dei har endra og tilpassa prosjekta sine i Jordan og Libanon basert på informasjonen dei får frå eigne behovsanalysar og kontinuerleg overvaking. Flyktinghjelpen argumenterer med at ved å ha eit oppdatert behovsbilete og tilstrekkeleg fleksibilitet til å omprioritere aktivitetar, kan dei svare på faktiske behov framfor estimerte behov.<sup>223</sup> Årsrapportane til FNs høgkommissær for flyktningar omfattar overordna vurderingar av kva behov som ikkje har blitt møtte, og kvifor dei ikkje blei møtte. På denne måten viser organisasjonen også kven dei har prioritert å gje støtte. I tillegg skriv høgkommissæren om korleis dei har nytta sårbarheitskriterium, mellom anna i utdelinga av kontantstøtte.

## **Resultatrapporteringa gjev i fleire tilfelle ikkje svar på om bistanden er gjeven til dei som har størst behov**

Sjølv om tilgjengeleg informasjon tyder på mottakarar med størst behov blir prioriterte, har dei humanitære organisasjonane i fleire tilfelle ikkje sannsynleggjort eller rapportert om at bistanden er

<sup>218</sup> Intervju med FNs høgkommissær for flyktningar i Jordan 27. februar 2022.

<sup>219</sup> Intervju med FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan 27. februar 2022.

<sup>220</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022.

<sup>221</sup> Intervju med FNs stadlege representant og humanitære koordinator i Jordan 27. februar 2022.

<sup>222</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022.

<sup>223</sup> Dette gjeld avtalane QZA-16/0141 og QZA-20/0048. Sjå særleg omtalen under «Programme Based Approach flexibility» i årsrapportane til Flyktinghjelpen for Libanon og Jordan for høvesvis 2019 (QZA-16/0141) og 2020 (QZA-20/0048).

gjeven til dei som har størst behov. For enkelte av prosjekta er det derfor vanskeleg å fastslå eller etterprøve om bistanden er gjeven til dei som har størst behov. Dette gjeld særleg Unicef-prosjekta i Libanon og Jordan og Verdsprogrammet for matvarer i Jordan.

Årsrapportane for Unicef-prosjekta i Jordan og Libanon gjev lite informasjon om korleis Unicef har prioritert mottakarar, og derfor også avgrensa med informasjon om i kva grad bistanden er gjeven til dei som har størst behov. Unicef viser sjølve til at dei har som mål å nå dei mest sårbare barna.<sup>224</sup> Fleire stader i rapporteringa viser Unicef også til at bistanden går til sårbare barn, barn frå sårbare familiar og dei mest vanskelegstilte gutane og jentene.<sup>225</sup> Unicef gjer likevel ikkje greie for kven desse mottakarane er, og kvifor dei er særleg sårbare.

Verdsprogrammet for matvarer i Jordan har i tre av åra 2018–2021 nådd færre flyktningar enn planlagt, samtidig som fleire jordanske borgarar fekk hjelp enn planlagt. I 2019 og 2021 var det også totalt fleire jordanarar som fekk hjelp enn syrarar. Det går fram av dokumentasjonen at aktivitetane til matvareprogrammet også skal støtte sårbare jordanarar, men det kjem ikkje fram kvifor jordanarar i større grad har blitt nådde enn syrarar. Verdsprogrammet for matvarer i Jordan seier også i intervju at syriske flyktningar er dei med størst behov i landet.<sup>226</sup>

## Resultatrapporteringa gjev avgrensa med informasjon om bistanden til særleg sårbare grupper

Inkludering og vern av særleg sårbare grupper er ein grunnleggjande premis for den humanitære innsatsen. Særleg sårbare grupper kan ifølgje Prop. 1 S (2017–2018) for Utanriksdepartementet vere barn, eldre, personar med nedsett funksjonsevne eller lesbiske, homofile, bifile, trans- og intersex-personar (LHBTI). Det er ifølgje budsjettproposisjonen eit vilkår for støtte frå det humanitære budsjettet at tilskotsmottakarane og partnerane deira inkluderer sårbare grupper i alle fasar, frå behovsvurdering og planlegging til prosjektgjennomføring og evalueringar.

Saksgjennomgangen viser tydeleg at barn er ei prioritert gruppe i norsk bistand til Jordan og Libanon, særleg gjennom utdanningstiltak. Barn er også prioriterte i prosjekt som ikkje handlar om utdanning, blant dei i samband med matvarehjelpa som blir gjeven frå Verdsprogrammet for matvarer og gjennom verneaktivitetar frå FNs høgkommissær for flyktningar og Flyktninghjelpen. Ut frå den tilgjengelege dokumentasjonen er det likevel vanskeleg å vurdere i kva grad andre særleg sårbare grupper er nådde. Mange av prosjekta rapporterer på kjønnsdisaggregerte data som skil mellom talet på menn og kvinner som er nådde gjennom bistanden. Resultat for andre sårbare grupper er likevel mest skildra ad hoc og ikkje samla. Til dømes går det fram at personar med funksjonsnedsetjingar har vore prioriterte i enkeltaktivitetar frå Unicef og Flyktninghjelpen, men prosjekta informerer ikkje om kor mange personar med funksjonsnedsetjingar som er nådde totalt.<sup>227</sup> FNs høgkommissær for flyktningar skriv i fleire årsrapportar at det ikkje har blitt gjeve tilstrekkeleg bistand til personar med funksjonsnedsetjingar, både i Jordan og Libanon. Til dømes viser høgkommissæren i årsrapporten for Libanon for 2020 til at tenester for personar med fysiske eller intellektuelle funksjonsnedsetjingar og tilgangen til psykisk helsehjelp held fram med å vere utilstrekkelege. I årsrapporten for Jordan for 2018 står det at det var lite assistanse til personar med funksjonsnedsetjingar og spesielle behov.

Verdsprogrammet for matvarer skil seg positivt ut fordi dei gjev konkrete anslag på kor mange personar med funksjonsnedsetjingar som er nådde gjennom landprogramma i Jordan og Libanon.

Utanriksdepartementet meiner det er god kvalitativ rapportering på særleg sårbare grupper i årsrapportane til partnerane. Samtidig peikar departementet på at det er ein skilnad mellom kvalitativ og kvantitativ rapportering. Etter synet til departementet er det ikkje godt nok rapportert om særleg

<sup>224</sup> Unicef (2018), *Syrian Crisis Consolidated Emergency Report 2018*, s.59

<sup>225</sup> Dette gjeld avtalane MEU-19/0013 (2020 Progress Report) og QZA-17/0198 (Årsrapport 2018 Syria Crisis og Årsrapport 2018 Jordan).

<sup>226</sup> Intervju med Verdsprogrammet for matvarer (WFP). Jordan 28. februar 2022.

<sup>227</sup> Riksrevisjonens undersøkning av informasjon om resultat av bistand til utdanning, jf. Dokument 3:10 (2018–2019), viste også til at det var mangelfull rapportering av kor mange barn med nedsett funksjonsevne som fekk utdanningsbistand.

sårbare grupper gjennom disaggregerte data, og ein har dermed ikkje god nok informasjon om desse gruppene på dette nivået. Departementet går ikkje systematisk inn i behovsanalysane som partnerane gjennomfører. I staden jobbar departementet på eit meir overordna nivå opp mot partnerane sine og legg til grunn at dei gjer gode nok behovsanalysar. Det er ifølgje departementet mogleg å hente ut mykje av denne informasjonen frå partnerar, men det er ikkje gjort på ein systematisk måte, fordi det ikkje er vurdert som eit behov. Utanriksdepartementet har til no ikkje reagert på rapporteringa til partnerane om særleg sårbare grupper.<sup>228</sup>

---

<sup>228</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

## 6 Korleis Utanriksdepartementet styrer og forvaltar bistanden til Syria-krisa

I dette kapitlet ser vi nærare på korleis Utanriksdepartementet styrer og forvaltar bistanden til Syria-krisa, med hovudvekt på kva vurderingar Utanriksdepartementet gjorde ved tildelinga og oppfølging av 25 enkeltprosjekt.<sup>229</sup> Støtte til desse prosjekta utgjer 3,74 milliardar kroner eller totalt 30 prosent av all norsk bistand til Syria-krisa i undersøkingsperioden. Vi ser særleg på vurderingane og oppfølginga til departementet av resultat og risiko.

Samanfatta viser kapitlet at departementet forvaltar støtta til sivilsamfunnsorganisasjonar meir systematisk enn støtta som blir gjeven til multilaterale organisasjonar. Særleg har innføringa av strategiske partnerskap med eit utval norske sivile samfunnsorganisasjonar i 2020 gjort det tydelegare for saksbehandlarane korleis avtalane skal forvaltast. Vidare viser kapitlet at Utanriksdepartementet i liten grad vurderer og dokumenterer resultat og risiko i dei gjennomgatte prosjekta og programma, særleg i gjennomføringsfasen. Det er i desse tilfella uklart om departementet ikkje har arkivert dei relevante vurderingane på saka, eller om vurderingane ikkje er gjorde i utgangspunktet.

### 6.1 Den strategiske tilnærminga til bistanden til Syria-krisa

Norad-evalueringa av planlegginga, organiseringa og administreringa av norsk bistand til Syria-krisa frå 2016 fann at Utanriksdepartementet mangla ein overordna og skriftleg strategi for bistanden til Syria-krisa. Måla for denne bistanden var derfor ikkje definerte, og det var heller ikkje definert korleis departementet ville bruke humanitær og langsiktig bistand saman for å nå desse måla. I staden gav departementet bistanden i samsvar med behov og moglegheiter som dukka opp undervegs.<sup>230</sup> Årlege avgjerds- og fordelingsnotat var det viktigaste planleggingsverktøyet. Desse skildra først og fremst kor mykje midlar som skulle gå til spesifikke prosjekt og organisasjonar, og vurderte ikkje innretninga på bistanden til Syria-krisa samla sett. Evalueringa la vekt på at Syria-krisa på dette tidspunktet hadde blitt ei langvarig krise, noko som stiller andre krav til forvaltninga av bistanden enn når krisa er i ein akutfase.

I etterkant av evalueringa har Utanriksdepartementet utarbeidd ein ny strategi for norsk humanitær politikk, som også gjev dei overordna strategiske føringane for bistanden til Syria-krisa. I tillegg har departementet sidan 2020 utarbeidd toårige handlingsplanar for bistanden til Syria-krisa.

#### 6.1.1 Strategi for humanitær bistand lansert i 2018

Den nye *Strategi for norsk humanitær politikk* frå Utanriksdepartementet kom i 2018.<sup>231</sup> Denne gjeld for 2019–2023 og definerer prioriteringar for norsk humanitær politikk globalt, og ikkje for enkeltland. Departementet opplyser at den humanitære strategien er det overordna rammeverket for bistanden til Syria-krisa.<sup>232</sup> Strategien legg opp til ei auka satsing på vern, inkludert vern av barn og unge og av flykningar og internt fordrivne, og dessutan mot seksualisert og kjønnsbasert vald. Strategien legg også vekt på verdien av heilskapleg innsats og auka samspel mellom humanitær innsats, langsiktig utviklingspolitikk og fredsbygging. Tema som blir trekte fram som særleg viktige for den heilskaplege innsatsen, er utdanning, helse og ein heilskapleg flyktningsrespons.

<sup>229</sup> Totalt har vi analysert 25 prosjekt, 7 i Syria og 18 i nabolanda. I kapittel 5 om nabolanda, Libanon og Jordan, har vi valt å dele avtalen med fondet GCFF i to prosjekt, slik at summen av prosjekt då blir 19 og ikkje 18. Dette er fordi resultatane i Libanon og Jordan har vore så ulike. I kapittel 6 om korleis Utanriksdepartementet styrer og forvaltar bistanden til Syria-krisa er GCFF behandla som eitt prosjekt.

<sup>230</sup> Norads evalueringsavdeling/IOD PARC (2016). 'Striking the Balance'. *Evaluation of the Planning, Organisation and Management of Norwegian Assistance related to the Syria Regional Crisis*.

<sup>231</sup> Utanriksdepartementet (2018). *Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats*.

<sup>232</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.



Midtvegsevalueringa av den humanitære strategien frå 2022 fann at strategien var eit nyttig verktøy for departementet når det skulle inngå og følgje opp enkeltavtalar. Evalueringa fann vidare at den norske humanitære politikken i stor grad har vore i tråd med strategien, og tilrådde departementet å føre vidare strategien.<sup>233</sup> Som nemnt i 5.1.1 fann evalueringa likevel at departementet ikkje fullt ut hadde lykkast i å sikre eit effektivt samspel mellom humanitær og langsiktig bistand. Tilskotsmottakarar syntest at det var vanskeleg å omsetje konseptet i praksis.

Departementet utarbeidde også *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner* i 2017. Samspelet mellom humanitær og langsiktig bistand er eit prioritert område i strategien. Eit konkret tiltak er at departementet skal lage landspesifikke strategiar med konkrete mål som grunnlag for innsatsen i det aktuelle landet. Dei skal byggje på grundige analysar av nasjonal og regional kontekst. Bakgrunnen er, ifølgje strategien, mellom anna at mange evalueringar har peika på for ambisiøse mål og manglande forståing av lokal kontekst i bistanden til sårbare statar.

### 6.1.2 Toårsplanar for Syria-krisa introdusert i 2020

Utanriksdepartementet har ikkje laga særskilde strategiar for Syria eller nabolanda, eller for Syria-krisa samla sett. I perioden 2016–2019 har årlege interne fordelingsnotat for Syria-krisa framleis vore det viktigaste planverktøyet. Fordelingsnotata for Syria-krisa gjev ei oversikt over planlagd fordeling av dei humanitære midlane i komande år på dei ulike mottakarorganisasjonane. Stabiliseringsmidlar eller midlar frå andre budsjettpostar blir ikkje fordelte i notata. Utgangspunktet for notata er altså tilgjengelege midlar.

I september 2019 utarbeidde departementet for første gong toårige handlingsplanar for den norske innsatsen i høvesvis Syria og nabolanda for perioden 2020–2021, i tillegg til dei årlege fordelingsnotata.<sup>234</sup> Handlingsplanen skildrar mellom anna dei viktigaste måla for den norske innsatsen i Syria og nabolanda i perioden og nokre av tiltaka som Utanriksdepartementet skal støtte for å nå desse måla. Den toårige handlingsplanen la opp til å redusere den norske bistanden til Syria-krisa frå 2,5 milliardar kroner per år i 2016–2019 til rundt 1,8 milliardar kroner i 2020 og 1,5 milliardar kroner i 2021.

Utanriksdepartementet opplyser at dei vurderte å utarbeide ein strategi for bistanden til Syria-krisa etter Norad-evaluering i 2016, der dette var ei tilråding.<sup>235</sup> For Syria var det likevel ikkje føremålstenleg fordi forholda og behova i landet endra seg så raskt. Departementet måtte ha handlingsrom til å opptre fleksibelt.<sup>236</sup> Som nemnt i kapittel 5 blir bistanden gjeven til Libanon og Jordan fordi dei har mange flyktningar. Utanriksdepartementet viser til at begge desse landa i utgangspunktet var høgare mellominntektsland, og at departementet derfor ikkje har eit langsiktig perspektiv på bistanden til desse landa.<sup>237</sup>

Departementet viser vidare til at det var ei regjeringsavgjerd som låg bak tilsegna om å gje 10 milliardar kroner til Syria-krisa i perioden 2016–2019. Denne avgjerda var førande for den norske innsatsen i perioden. Etter at perioden var over og løftet var oppfylt, såg departementet behov for ei meir strategisk og langsiktig tilnærming. Derfor utarbeidde departementet ein toårig handlingsplan. I tillegg var tankegangen å dreie den humanitære innsatsen i nabolanda frå rein naudhjelp til meir langsiktig innsats.<sup>238</sup>

<sup>233</sup> Particip GmbH (2022). *Midterm Review of the Norwegian Humanitarian Strategy and Strategic Partnership Model*.

<sup>234</sup> *Beslutningsnotat. Oppfølging av arbeidet knyttet til Norges innsats i Syria og nabolandene for 2020–2021*, 6. september 2019. Innsatsen skal i hovudsak finansierast over budsjettpost 150.70 (naudhjelp og humanitær bistand) og budsjettpost 151.72 (stabilisering av land i krise og konflikt, «stabiliseringsbistand»). I tillegg skriv Utanriksdepartementet at det kan kome midlar over budsjettpostane som er knytte til fred og forsoning, likestilling og globale tryggingstruslar, men ein reknar ikkje med at desse blir veldig omfattande.

<sup>235</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>236</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>237</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>238</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.



Noreg er ein av de største givarane av bistand til Syria-krisa. Biletet viser utanriksminister Anniken Huitfeldt på besøk på ein skole som FN driv i Jordan for palestinske og syriske flyktingar. Foto: Utanriksdepartementet.

### 6.1.3 Fleirårige avtalar gjev meir fleksibilitet til å gjere endringar

*Strategi for norsk humanitær politikk* legg vekt på at tilskotsmottakarane skal oppleve føreseieleg praksis og fleksibilitet, samtidig som det skal stillast krav til kvalitet og resultat. I krisesituasjonar som i Syria kan behova og rammevilkåra endre seg raskt. Det er då viktig at tilskotsmottakarane har høve til å endre planane sine i tråd med skiftande behov. Ikkje-øyremerkte tildelingar kan bidra til å sikre dette. Føreseieleg finansiering er også viktig for tilskotsmottakarane. Tidlegare tildelte Utanriksdepartementet ofte humanitære midlar gjennom eittårige avtalar. Dei siste åra har departementet i større grad brukt fleirårige avtalar.

Gjennomgangen vår av eit utval enkeltprosjekt viser at tilskotsmottakarane har fleksibilitet til å gjere endringar i aktivitetane undervegs i avtaleperioden. Dette kjem i dei fleste tilfelle av at midlane i utgangspunktet ikkje er øyremerkte til spesifikke aktiviteter, men til det generelle programmet til tilskotsmottakaren i det aktuelle landet. For nokre av prosjekta er det også avtalefesta eit høve til å omdisponere midlar undervegs i året. Gjennomgangen viser også døme på at tilskotsmottakarane i praksis har brukt midlane annleis enn planlagt, til dømes under covid-19-pandemien.

I intervju uttrykkjer tilskotsmottakarane gjennomgåande at dei set pris på at Noreg er ein fleksibel og føreseieleg gjevar. Til dømes viser Verdsprogrammet for matvarer i intervju til at fleksibiliteten Noreg viser som gjevar, gjer at ein får brukt midlane på ein betre måte. Dette står ifølgje matvareprogrammet i kontrast til fleire andre gjevarar, som øyremerkjer midlar til visse aktiviteter.<sup>239</sup>

<sup>239</sup> Intervju med Verdsprogrammet for matvarer i Syria 3. mars 2022.



## 6.2 Vurderingane til Utanriksdepartementet ved tildeling av tilskotsmidlar til Syria-krisa

### 6.2.1 Vurderingane til departementet ved val av tilskotsmottakarar

#### **Strategiske partnerskap har ført til ei meir effektiv tildeling av midlar til norske sivilsamfunnsorganisasjonar**

Norad-evalueringa av norsk bistand til Syria-krisa frå 2016 fann at valet av tilskotsmottakarar var tillitsbasert, og at Utanriksdepartementet ikkje hadde formaliserte avgjerdsriterium for tildeling av midlar til alle organisasjonane som fekk støtte. Evalueringa tilrådde meir openheit om valet av partnerar.

I 2020 innførte Utanriksdepartementet ein ny prosess for å inngå partnerskapsavtalar med norske humanitære organisasjonar, som eit ledd i gjennomføringa av den humanitære strategien<sup>240</sup>. Departementet inngjekk etter formell utlysing «strategiske partnerskap» for humanitær bistand globalt med seks norske sivilsamfunnsorganisasjonar. Det vil seie at departementet inngjekk fireårige rammeavtalar med desse organisasjonane. Føremålet med dei strategiske partnerskapa er å bidra til effektiv operasjonell respons i tråd med dei humanitære prinsippa og til å løfte fram viktige spørsmål i den humanitære politikken.<sup>241</sup> I søknadsprosessen måtte søkjarane svare på ei rekkje spørsmål om mellom anna administrasjon, forhold til partnerorganisasjonar og geografisk og tematisk erfaring. Fleire av desse rammeavtalane omfattar aktivitetar i Syria eller nabolanda. Midtvegsevalueringa av den humanitære strategien fann mellom anna at den strategiske partnerskapsmodellen bidreg til meir effektiv forvaltning.<sup>242</sup>

Utanriksdepartementet opplyser i intervju at dei strategiske partnerskapsavtalane med eit avgrensa tal norske humanitære organisasjonar gjer at kostnaden ved å følgje opp avtalane har blitt lågare. Forvaltninga av desse avtalane har ifølgje departementet blitt meir straumlinjeforma. Derfor har det også blitt tydelegare for saksbehandlarane korleis avtalane skal forvaltast.<sup>243</sup>

#### **Tildeling av midlar til FN-organisasjonar skjer ofte på bakgrunn av ein appell**

Når det gjeld tilskot til multilaterale organisasjonar, ligg ikkje ei utlysing og ein formell søknadsprosess til grunn slik det gjer for dei norske humanitære organisasjonane. Utanriksdepartementet opplyser at mange av avtalane om humanitær bistand med FN-organisasjonar finansierer appellar.<sup>244</sup> Appellane skildrar humanitære behov, sentrale aktivitetar, målgrupper og finansieringsbehov. Dei kan utarbeidast per organisasjon eller per land. Det er same appell som blir kommunisert til alle gjevarar, og organisasjonane treng dermed ikkje å utarbeide individuelle søknader til ulike gjevarar. Utanriksdepartementet opplyser at det ikkje er nedfelt tydeleg i den interne rettleiinga *Grant Management Assistant* (GMA) kva krav som gjeld for appellar. Departementet påpeikar i den samanheng at det heller ikkje er meininga at GMA skal dekkje alt.<sup>245</sup>

Fordelinga av den totale norske humanitære bistanden på ulike land og tilskotsmottakarar skjer i starten av kvart år, gjennom eit fordelingsnotat som blir vedteke av den politiske leiinga i departementet. Forslaget om fordeling til FN-organisasjonane byggjer på ei vurdering av humanitære behov og av finansieringsgraden til ulike appellar. Gjennom denne prosessen bestemmer

<sup>240</sup> Utanriksdepartementet (2018). *Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats*.

<sup>241</sup> Utanriksdepartementet (2020). *Partnerskap med humanitære organisasjonar*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/hum\\_partnerskap/id2873893/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/hum_partnerskap/id2873893/) [Hentedato 6. februar 2023.]

<sup>242</sup> Particip GmbH (2022). *Midterm Review of the Norwegian Humanitarian Strategy and Strategic Partnership Model*.

<sup>243</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>244</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>245</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

departementet kor mykje FN-organisasjonane skal få til arbeidet sitt. Utanriksdepartementet understrekar at det er eit viktig utanrikspolitisk mål for Noreg å støtte FN-systemet.<sup>246</sup>

For bistand til Syria spesifikt opplyser departementet i intervju at dei ved val av tilskotsmottakarar legg vekt på korleis dei ulike organisasjonane utfyller kvarandre. Gjennom å støtte eit mangfald av tilskotsmottakarar kan Noreg støtte alle sektorar i alle område av landet.<sup>247</sup>

## 6.2.2 Vurderingane til departementet ved tildeling av enkelttilskot

### Saksgjennomgangen viser at grunnlaget for tildelingane til multilaterale organisasjonar er dårlegare enn for sivilsamfunnsorganisasjonar

For eit fleirtal av prosjekta i utvalet vårt låg det føre ein søknad eller ein appell før midlane blei tildelte. Tildelingane til norske sivilsamfunnsorganisasjonar har teke utgangspunkt i prosjektsøknader, søknader om rammeavtale og årlege søknader under desse rammeavtalane.<sup>248</sup> Tildelingane til FN har som regel teke utgangspunkt i ein appell. Generelt er det tydelegare skildra kva midlane skal gå til, i søknader enn i appellar.

I 5 av 25 prosjekt i saksgjennomgangen finn vi verken ein søknad, eit prosjektdokument eller ei tydeleg tilvising til kva midlane skal gå til i ein appell. Blant dei fem prosjekta inngår fire Unicef-prosjekt, dvs. prosjekta i høvesvis Libanon og Jordan under avtalane *Education in Emergencies* og *Humanitarian Action for Children* (sjå også omtale under 5.2.1). Midlar til desse prosjekta skal ifølgje avtalane finansiere utdanning under den regionale responsplanen og humanitære appellar, men det kjem verken fram i responsplanen eller appellane kva tiltak pengane til Unicef skal gå til. Utanriksdepartementet forklarar dette med at midlane skal gå til innsatsen under programma som heilskap, og at det er derfor det ikkje er spesifisert ytterlegare kva midlane skal gå til.<sup>249</sup>

Rammeavtalen med Verdsprogrammet for matvarer (2018–2022) skil seg positivt ut frå dei andre multilaterale avtalane mellom Utanriksdepartementet i Oslo og FN. Avgjerdsgrunnlaget for tilskotet frå Utanriksdepartementet til Verdsprogrammet for matvarer i Syria, Libanon og Jordan er godt dokumentert. Det står opplyst i både hovud- og tilleggsavtalen at det skal gå midlar til landplanar for høvesvis Syria, Libanon og Jordan. Landplanane gjev detaljerte skildringar av aktivitetar og mål for innsatsen til Verdsprogrammet for matvarer i dei tre landa.<sup>250</sup>

Ifølgje Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning skal det vere tydeleg kva departementet gjev tilskot til når det støttar ein appell. Etter det eining for tilskotsforvaltning er kjend med, utarbeider FN-organisasjonane slike prosjektskildringar, men dei er ikkje nødvendigvis lagra i arkivet som høyrer til den konkrete avtalen. Skildringa av kva FN-organisasjonen skal gjere og oppnå, ligg til grunn for vurderinga til departementet av resultat seinare.<sup>251</sup>

I kommentarane til rapporten 14. mars 2023 legg Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning til at den norske støtta til appellar kan variere. I dei fleste tilfelle går støtta til appellen som heilskap utan noka øyremerking, medan det enkelte gonger blir spesifisert kva for tematiske innsatsområde som skal prioriterast med norske midlar.

<sup>246</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>247</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>248</sup> Dette gjeld avtalane med Flyktninghjelpen, Norges Røde Kors, Norwac og Right to Play. Merk at støtta til ICRC gjennom Norges Røde Kors er gjeven på bakgrunn av vurderinga frå Norges Røde Kors av kva delar av ICRC-appellen Noreg bør støtte.

<sup>249</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

<sup>250</sup> Verdsprogrammet for matvarer kallar landplanane *Country Strategic Plans*.

<sup>251</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

## Utanriksdepartementet har i mange tilfelle ikkje dokumentert vurderingar av det konkrete bistandstiltaket før tildeling av tilskot

Utanriksdepartementet skal utarbeide eit avgjerdsdokument eller eit avgjerdsnotat/fordelingsnotat før avtalen blir inngått, der tilskotet skal grunngjevast og vurderast. *Grant Management Assistant* (GMA) frå departementet spesifiserer fleire forhold som saksbehandlaren skal vurdere, mellom anna resultat- og risikostyringa for prosjektet og budsjett inkludert administrasjonskostnader. Sjå faktaboks 6 for nærare skildring av krav til tilskotsforvaltninga.

### Faktaboks 6 Krav til tilskotsforvaltninga ved inngåing av avtalar

Krava til tilskotsforvaltninga er skildra i handbøkene til departementet, *Grant Management Manual* (som gjaldt frå 2013 til 2019) og *Grant Management Assistant* (GMA) (som gjeld frå 2019).

Før inngåing av ein avtale skal saksbehandlaren vurdere ei rekkje forhold ved det konkrete bistandstiltaket:

- relevans for målet til departementet på området
- kompetansen og kapasiteten til tilskotsmottakaren
- resultatstyring
- risikostyring, inkludert tverrgående omsyn
- berekraft og mottakarorientering
- budsjettet for tiltaket, medrekna administrasjonskostnader
- oppfølginga til departementet av avtalen

Kjelde: GMM (kapittel V04 og V05) og GMA (punktet *The grant management cycle / Assessment and decision*).

I saksgjennomgangen har vi særleg sett på tre sentrale forhold som saksbehandlaren skal vurdere før inngåing av avtale: risiko, resultatstyring og budsjett. Som det går fram av tabell 2, viser saksgjennomgangen at desse forholda i mange prosjekt ikkje er vurderte i samband med tildelinga av tilskot:

- **Risiko:** For 16 av 25 prosjekt har ikkje Utanriksdepartementet vurdert risikoen for at målet med tiltaket ikkje blir nådd eller for uønskte negative konsekvensar.
- **Resultatstyring:** For 15 av 25 prosjekt har ikkje Utanriksdepartementet vurdert korleis tilskotsmottakaren skal følgje opp resultat.
- **Budsjett:** For 15 av 25 prosjekt har ikkje Utanriksdepartementet vurdert det føreslåtte budsjettet. For ytterlegare to av prosjekta har ikkje Utanriksdepartementet vurdert administrasjonskostnadene til tilskotsmottakaren.

For dei fire tilskota som er forvalta av ambassadane (som er markerte med <sup>ambassade</sup>), er alle desse forholda vurderte og dokumenterte i eit eige avgjerdsdokument som følgjer ein fast definert mal. For tilskot der departementet har brukt eit avgjerdsdokument som følgjer malen, vil resultatstyring, risiko og budsjett i større grad vere vurdert, fordi dette er punkt i malen som må svarast på.

**Tabell 2 Kva Utanriksdepartementet har vurdert i tildelinga av tilskotet**

Tilskot grungjeve i avgjerdsdokument i mal			
Avtale	Risiko	Resultatstyring	Budsjett
Jordan Compact Education Fund (2016–2020) <sup>ambassade</sup>	✓	✓	✓
GCFF (fond adm. av Verdsbanken) Jordan og Libanon (2016–2022)	✓	✓	✓
Unicef No lost generation, Jordan <sup>ambassade</sup>	✓	✓	✓
Unicef Providing access to education for vulnerable children, Libanon <sup>ambassade</sup>	✓	✓	✓
Right to Play-prosjektet Strengthening Our Schools <sup>ambassade</sup>	✓	✓	✓
Rammeavtale med Flyktningshjelpen (2020–2023), Syria	✓	✓	✓
Rammeavtale med Flyktningshjelpen (2020–2023), Jordan	✓	✓	✓
Tilskot grungjeve i avgjerdsnotat utan mal			
Avtale	Risiko	Resultatstyring	Budsjett
Støtte til aktivitetane til Norvac i Syria (2020–2021)	✓	✗	✗
Rammeavtale med Flyktningshjelpen (2016–2019), Libanon <sup>252</sup>	✗	✓	✗
Rammeavtale med Flyktningshjelpen (2016–2019), Jordan	✗	✓	✗
Unicef-programmet Education in Emergencies, Jordan	✗	✗	✗
Unicef-programmet Education in Emergencies, Libanon	✗	✗	✗
Rammeavtale med Norges Røde Kors (2018–2020), Syria	✓	✓	✓
OCHA Syria Humanitarian Fund (2018–2021)	✗	✗	✓
OCHA Syria Cross-Border Humanitarian Fund (2018–2021)	✗	✗	✓
Tilskot som berre er nemnt eller grungjeve i fordelingsnotat			
Avtale	Risiko	Resultatstyring	Budsjett
Øyremerkte tilskot til UNHCR sine aktivitetar i Jordan (2019–2021)	✗	✗	✗
Øyremerkte tilskot til UNHCR sine aktivitetar i Libanon (2019–2021)	✗	✗	✗
Øyremerkte tilskot til WFP Syria (2018–2021)	✗	✗	✗
Øyremerkte tilskot til WFP Libanon (2018–2021)	✗	✗	✗
Øyremerkte tilskot til WFP Jordan (2018–2021)	✗	✗	✗
Øyremerkte støtte til ICRC Syria (2020–2022)	✗	✗	✗
Tilskot som ikkje er nemnt eller grungjeve i avgjerdsdokument, avgjerdsnotat eller fordelingsnotat			
Avtale	Risiko	Resultatstyring	Budsjett
Øyremerkte tilskot til UNHCR sine aktivitetar i Jordan (2016–2018)	✗	✗	✗
Øyremerkte tilskot til UNHCR sine aktivitetar i Libanon (2016–2018)	✗	✗	✗
Unicef-programmet Humanitarian Action for Children, Jordan (2019–2022)	✗	✗	✗
Unicef-programmet Humanitarian Action for Children, Libanon (2019–2022)	✗	✗	✗

<sup>252</sup> For denne rammeavtalen har vi ikkje fått budsjettvurderingar eller risikovurderingar for avtalen samla, eller for Jordan og Libanon, som er dei to landprogramma vi har sett på under denne avtalen.

ambassade Prosjekt forvalta av ambassaden. Andre prosjekt er forvalta av Utanriksdepartementet i Oslo.  
Kjelde: Saksgjennomgangen til Riksrevisjonen

Tabell 2 viser vidare at korleis avgjerda om tilskot blir dokumentert – i avgjerdsdokument i mal, avgjerdsnotat utan mal eller berre i fordelingsnotat – har innverknad på om dei nemnde forholda blir vurderte eller ikkje:

- Sju av prosjekta er grunngeve i eit eige avgjerdsdokument i mal. For desse prosjekta har saksbehandlaren vurdert risiko for at målet av tiltaket ikkje blir nådd, eller utilsikta negative konsekvensar, og resultatstyring. For fem av sju tilskot har saksbehandlaren vurdert budsjettet til det føreslåtte programmet og administrasjonskostnadene til tilskotsmottakaren.
- Åtte av prosjekta er grunngeve i avgjerdsnotat utan mal eller i ein e-post. Desse avgjerdsnotata har i fleire tilfelle ikkje vurdert nokon av dei tre punkta.
- Sju prosjekt er berre nemnde eller grunngeve i fordelingsnotat. For desse tilskota er det ikkje dokumentert ei vurdering på nokon av punkta ovanfor.
- For fire prosjekt til ligg det ikkje føre dokumentasjon, verken i form av avgjerdsdokument i mal, avgjerdsnotat utan mal eller fordelingsnotat. Vi finn dermed ikkje dokumentasjon på at saksbehandlaren har vurdert desse punkta før tildeling.

Tabell 2 viser at alle tilskota til norske sivilsamfunnsorganisasjonar er grunngeve i eigne avgjerdsdokument eller avgjerdsnotat. Ingen av prosjekta til FN-organisasjonar som er forvalta av Utanriksdepartementet i Oslo, er grunngeve i eit avgjerdsdokument i mal. Det er ikkje eit formkrav at avgjerdsgrunnlaget må vere fylt ut i den fast definerte malen. Vi ser likevel at når malen blir brukt, sikrar det i større grad at fleire forhold, som resultat, risiko og budsjett, blir vurderte.

Ifølgje Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning er det ingen formkrav til avgjerdsdokumentasjon, men det er krav til kva forhold departementet skal vurdere før ein tilskotsavtale blir inngått. Dette gjeld også humanitær bistand. Vurderingane som blir gjorde i førebuingfasen, skal skriftleggjerast. For humanitær bistand er det seksjon for humanitære spørsmål som har ansvar for at forholda i *Grant Management Assistant* (GMA) blir vurderte. Seksjon for humanitære spørsmål har i dei fleste tilfelle valt å dokumentere vurderingane i fordelingsnotat i staden for avgjerdsdokument per avtale.<sup>253</sup>

Utanriksdepartementet ved seksjon for humanitære spørsmål opplyser at dei ikkje utarbeider avgjerdsdokument eller -notat for FN-organisasjonane, men seksjonen utarbeider eigne avgjerdsnotat for andre aktørar dersom støtta blir gjeven til ein ny aktør eller ein spesifikk tematisk avtale som skal gå over fleire år.<sup>254</sup> I undersøkingssperioden har seksjonen ikkje gjeven støtte til nye aktørar<sup>255</sup> i verken Jordan, Syria eller Libanon.<sup>256</sup> Vi har derfor ikkje gått gjennom nokon avgjerdsdokument av denne typen i undersøkinga. Utanriksdepartementet presiserer i sine kommentarar til rapporten 14. mars 2023 at dei gjer vurderingar av risiko, resultatstyring og budsjett for dei multilaterale organisasjonane på eit overordna nivå. Dei blir diskuterte og vedtekne i styremøta til organisasjonane.

## Saksgjennomgangen viser at Utanriksdepartementet i liten grad vurderer risiko for enkeltprosjekt

Som tabell 2 viser, har Utanriksdepartementet i 16 av 25 prosjekt ikkje vurdert risikoen for at målet for prosjektet ikkje blir nådd, eller for at det oppstår utilsikta negative konsekvensar av prosjektet.

Blant dei ni prosjekta som har vurdert risiko, er det to positive døme som skil seg ut. Dette er prosjekta *Jordan Compact Education Fund* og Right to Play-prosjektet *Strengthening our Schools*, som begge

<sup>253</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>254</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om Unicef 24. august 2022.

<sup>255</sup> Nye aktørar forstår vi som aktørar som første gong fekk midlar frå seksjon for humanitære spørsmål i løpet av undersøkingssperioden, i Syria, Jordan, Libanon eller andre land.

<sup>256</sup> Bistandsresultater.no.

blir forvalta av ambassaden i Amman. I avgjerdsdokumenta blir det peika på konkrete risikofaktorar, som prosjekta sjølve ikkje har identifisert og truleg vil møte på. Risikofaktorane knyter seg til mellom anna kapasitet, moglege forseinkingar og risiko for korrupsjon. I avgjerdsdokumentet for Right To Play kjem det til dømes fram at ambassaden i Amman og Right to Play diskuterte risikoen for forseinka gjennomføring i påvente av godkjenning frå jordanske styresmakter, noko som også skjedde.

Utanriksdepartementet har sidan 2020 utarbeidd overordna risikovurderingar i fordelingsnotata. Risikoane er ifølgje departementet som regel mange av dei same for dei multilaterale organisasjonane, og derfor blir risikoane omtalte under eitt i fordelingsnotata. Ifølgje departementet blir det også gjort risikovurderingar når ein inngår fleirårige rammeavtalar eller liknande avtalar med multilaterale organisasjonar.<sup>257</sup>

Ifølgje eining for tilskotsforvaltning i Utanriksdepartementet skal risiko vurderast og dokumenterast per avtale, ikkje berre generelt for humanitær bistand til eit land. Departementet har ikkje definert ei grense for kva som kan aksepterast av risiko når ein inngår tilskotsavtalar. I humanitær bistand er konsekvensane av eventuelt ikkje å gje hjelp ofte store, og dette kan ifølgje departementet forsvare at ein tolererer ein høg risiko for manglande måloppnåing eller for at ikkje alle middel hamnar der dei var tenkte. I slike tilfelle må departementet vere opne om at risikoen er stor.<sup>258</sup>

Norad-evalueringa av planlegginga, organiseringa og administreringa av norsk bistand til Syria-krisa frå 2016 tilrådde å styrkje risikostyringa til Utanriksdepartementet, mellom anna ved at departementet er opne om risiko og krev risikovurderingar frå partnerar før dei inngår avtalar. Departementet har sjølv framheva fleire stader at risikovurderingar er viktig i ein sårbar kontekst som Syria-krisa. Dette blir mellom anna påpeika i eit notat til politisk leiing frå 2019, der departementet også legg vekt på risikoen ved å gje bistand til Syria og nabolanda, sjå faktaboks 6.

## **Faktaboks 7 Vurderinga til Utanriksdepartementet av risikoen ved å gje bistand til Syria og nabolanda**

I Syria er risikoen ifølgje Utanriksdepartementet stor for at styresmaktene blandar seg inn i arbeidet til organisasjonane. Det kan føre til at midlar blir skeivfordelte, til dømes ved å favorisere område der regimet har legitimitet og støtte. Det er vidare risiko for at midlar eller andre eigedelar kan kome væpna grupper til gode, inkludert grupper med tilknytning til terror. For dei humanitære midlane tyder dette at dei humanitære prinsippa kan kome under press.

I nabolanda til Syria er det mellom anna risiko for at manglande kompetanse, kapasitet og eigarskap hos styresmaktene eller partnerar kan føre til forseinkingar eller manglande måloppnåing. Handtering av desse risikofaktorane krev ifølgje departementet mellom anna god forvaltningskompetanse, jamleg dialog med partnerar, god politisk forståing og god gjevarkoordinering.

Kjelde: Utanriksdepartementet (2019). Beslutningsnotat. Oppfølging av arbeidet knyttet til Norges innsats i Syria og nabolandene for 2020–2021, 6. september.

<sup>257</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

<sup>258</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

## 6.3 Korleis Utanriksdepartementet følgjer opp tilskot

Etter at departementet har inngått ein avtale om eit bistandstiltak, skal saksbehandlaren følgje opp gjennomføringa av tiltaket. Ein viktig del av dette er å følgje opp resultat, risiko og bruken av midlar i samsvar med budsjett.<sup>259</sup>

### 6.3.1 Oppfølginga er i stor grad dialogbasert

Undersøkinga viser at oppfølginga av prosjekta, og dei humanitære partnerane meir generelt, i stor grad er dialogbasert. Norges Røde Kors og Flyktningshjelpen viser til dømes i intervju til at dei har tett dialog med Utanriksdepartementet gjennom ulike forum. Dette inkluderer mellom anna jamlege møte med departementet i Oslo, Damaskus og Beirut, jamleg e-postkontakt, presentasjonar og oppdateringar.<sup>260</sup>

Utanriksdepartementet viser i intervju til at dialog også er svært viktig i oppfølginga av arbeidet til FN-organisasjonane.<sup>261</sup> Generelt gjev departementet i stor grad midlar til aktørar departementet reknar som gode, og som det har god dialog med.<sup>262</sup>

Eit døme på den dialogbaserte oppfølginga av FN-organisasjonane og prosjekta deira er arbeidet til departementet opp mot FNs høgkommissær for flyktingar i samband med oppfølging av bistandsavtalane som inngår i saksgjennomgangen. Utanriksdepartementet viser til at kontakten til ambassadane med landkontora til høgkommissæren i Jordan og Libanon er det viktigaste kontaktpunktet på landnivå. Andre kontaktpunkt inkluderer kontakten til FN-delegasjonen med høgkommissæren i Genève, kontakt gjennom gjevarforum og bilaterale møte ved behov. Departementet viser vidare til at regionaldirektørane i FNs høgkommissær for flyktingar gjev oppdateringar i styremøte, og at det då er mogleg å stille spørsmål. Departementet har likevel ingen døme på at saker som gjeld prosjekt på landnivå er tekne opp i styresamanheng dei siste tre åra.<sup>263</sup>

Midtvegsevalueringa av den humanitære strategien fann også at Utanriksdepartementet legg meir vekt på dialog med partnerar enn på oppfølginga av resultatrapporteringa til partnerane. I praksis tyder dette ifølgje evalueringa at departementet er avhengig av at partnerane sjølve rapporterer om dei viktigaste suksessane, utfordringane og lærdommane sine. Samtidig viser evalueringa til at Noreg blir rekna for å vere meir tilgjengeleg og villig til å lytte og tilpasse, og blir rekna som mindre rigid, enn mange andre gjevarar.<sup>264</sup>

### 6.3.2 Oppfølging av resultat

Ifølgje rettleiinga *Grant Management Assistant* (GMA) frå Utanriksdepartementet skal saksbehandlaren hente inn og vurdere rapportering frå tilskotsmottakaren og dokumentere denne vurderinga.<sup>265</sup> Vurderinga av resultat skal innebere å samanlikne rapporterte resultat med planlagde resultat og hente inn meir informasjon om nødvendig. På bakgrunn av vurderinga av resultat skal saksbehandlaren ved behov føreslå endringar overfor tilskotsmottakaren eller oppfølgingstiltak frå departementet si side. Vurderingane av resultat skal også brukast til læring i departementet og Norad, mellom anna ved inngåing av nye avtalar.<sup>266</sup>

I denne delen har vi – med utgangspunkt i krava i GMA – sett på korleis departementet i Oslo og ambassadane følgjer opp resultatata for prosjekta på landnivå, og kva vurderingar departementet gjer i

<sup>259</sup> GMM (kapittel A12) og GMA (punktet *Follow-up phase*).

<sup>260</sup> Intervju med Norges Røde Kors 14. februar 2022 og Flyktningshjelpen 16. juni 2022.

<sup>261</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>262</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om Unicef 24. august 2022.

<sup>263</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om FNs høgkommissær for flyktingar 24. august 2022.

<sup>264</sup> Particip GmbH (2022). *Midterm Review of the Norwegian Humanitarian Strategy and Strategic Partnership Model*.

<sup>265</sup> GMA (punktet *Assessment of Results in the follow-up phase*) og GMM (punktet *Results and risk management in the follow-up phase*).

<sup>266</sup> GMA (punktet *Follow-up phase / Assessing reports / Progress reports*) og GMM (punktet *Results and risk management in the follow-up phase*).



samband med dette. Vi har også sett på forhold som påvirkar kva høve Utanriksdepartementet har til å følgje opp resultat i prosjekta, til dømes om prosjekta har resultatrammeverk.

### **Mange av prosjekta til multilaterale organisasjonar har ikkje resultatrammeverk**

For at Utanriksdepartementet skal kunne vurdere måloppnåinga for prosjekta på ein systematisk måte, må dei ha eit resultatrammeverk som kan brukast til å måle resultat. For avtalar som finansierer appellar, som ofte gjeld for multilaterale organisasjonar som jobbar med humanitær bistand, er det likevel ikkje eit krav at organisasjonane skal leggje ved eit resultatrammeverk. Utanriksdepartementet opplyser at dei i desse tilfella tek omsyn til det som ligg føre i appellen.

For oppfølginga av appellar blir oppfølgingskrava stilte i dei enkelte avtalane. Utanriksdepartementet har utarbeidd ulike avtalemalar for ulike FN-organisasjonar, inkludert for avtalar som gjeld finansiering av appellar.<sup>267</sup> Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning opplyser at når departementet gjev støtte til ein FN-appell, er den generelle rapporten frå FN-organisasjonen om resultat og aktivitetar under denne appellen, tilstrekkeleg resultatrapportering. Departementet opplyser vidare at dei ikkje vil krevje separat rapportering frå FN-organisasjonane for norske humanitære tilskot.<sup>268</sup>

Saksgjennomgangen viser at det ligg føre eit resultatrammeverk i 13 av 25 prosjekt. Elleve av dei tolv prosjekta som ikkje har resultatrammeverk, gjeld avtalar med multilaterale organisasjonar<sup>269</sup>. I hovudsak gjeld dette prosjekt som finansierer humanitære appellar.<sup>270</sup> Dette indikerer at det kan vere meir utfordrande for Utanriksdepartementet å følgje opp resultatata til multilaterale organisasjonar enn norske sivilsamfunnsorganisasjonar.

Etter Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning si oppfatning er det likevel ikkje vanskelegare å følgje opp tilskot som blir gjevne gjennom multilaterale organisasjonar enn tilskot som blir gjeve gjennom norske sivilsamfunnsorganisasjonar. Saksbehandlarane som har ansvar for multilaterale organisasjonar, og tilsette på utanriksstasjonane, kjenner ifølgje departementet dei multilaterale organisasjonane og aktivitetane deira godt.<sup>271</sup>

Departementet utdjuvar i intervju at det må vere ein annan grad av tillit til dei multilaterale organisasjonane enn til sivilsamfunnsorganisasjonane. Noreg ved Utanriksdepartementet er berre éin av mange gjevarar til dei multilaterale organisasjonane. Utanriksdepartementet viser også til at dei ikkje skal ha den same detaljkunnskapen og den same detaljoppfølginga av FN-organisasjonane fordi Noreg er medlemsland i FN.<sup>272</sup>

I kommentarane til rapporten viser Utanriksdepartementet også til at dei multilaterale organisasjonane i tur og orden blir vurderte av *Multilateral Organisations Performance Assessment Network* (MOPAN). Noreg ved Utanriksdepartementet deltek ifølgje departementet aktivt i MOPAN, som gjer vurderingar av effektiviteten til multilaterale humanitære organisasjonar og utviklingsorganisasjonar.<sup>273</sup>

### **Resultatrammeverk utan måltal påvirkar høvet til å vurdere om måla blei nådde**

Av dei 13 prosjekta som har resultatrammeverk, er det 8 som har avtalte måltal i resultatrammeverket. Til dømes har avtalen til Norges Røde Kors for Syria i perioden 2018–2020 ingen måltal i resultatrammeverket. Måltala kan opplyse om kor mange menneske ein planlegg å nå med den humanitære bistanden som blir gjeven, til dømes kor mange menneske som skal få matvarehjelp

<sup>267</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>268</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>269</sup> Prosjektet som ikkje gjeld ein avtale med multilaterale organisasjonar, gjeld eit prosjekt med Norges Røde Kors med avtalenummer QZA-20/0074. Denne avtalen finansierer ein appell frå ICRC.

<sup>270</sup> I saksgjennomgangen vår blir avtalar med Unicef, FNs høgkommissær for flykningar, FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats og Verdsprogrammet for matvarer finansierte over slike appellar.

<sup>271</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>272</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>273</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

gjennom eit prosjekt i løpet av eit år. Fråvær av måltal påverkar dermed høvet departementet har til å vurdere om måla for bistanden blei nådd.

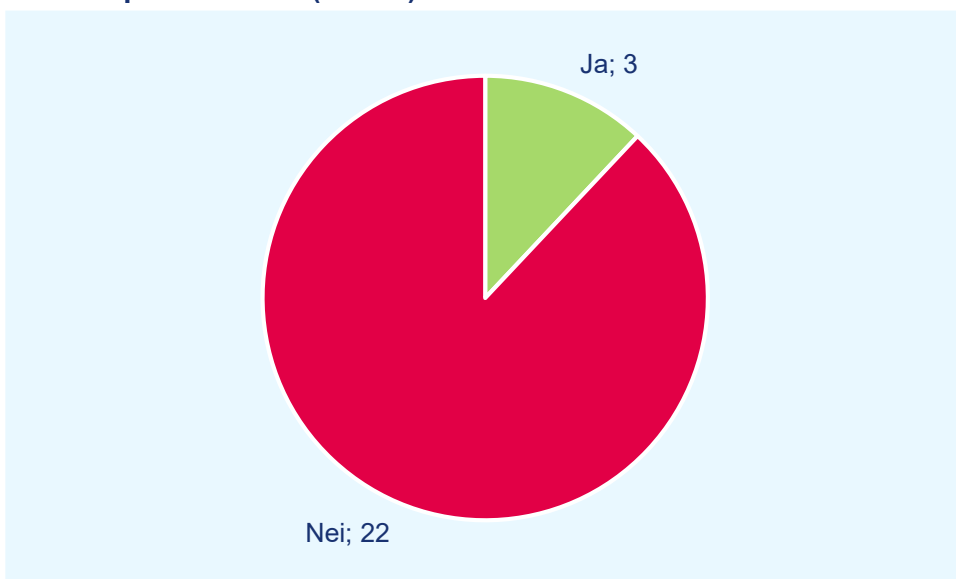
### Resultatrammeverk på globalt nivå gjer det vanskelegare å følgje opp resultatata i enkeltland

Mange av rammeavtalane Utanriksdepartementet har med norske sivilsamfunnsorganisasjonar, og nokre FN-organisasjonar, omfattar fleire land enn Syria og nabolanda. I desse tilfella skjer rapporteringa og oppfølginga av resultatata samla for heile rammeavtalen. Dette inneber at rammeavtalane har eit overordna resultatrammeverk for innsatsen i alle land som blir dekte av avtalen. Dette gjeld til dømes for alle fire prosjekta til Flyktninghjelpen i saksgjennomgangen. Når resultatrammeverka er utforma slik at organisasjonane ikkje rapporterer på resultat per land, blir det i utgangspunktet vanskelegare for Utanriksdepartementet å følgje opp resultatata i enkeltland.<sup>274</sup>

### Utanriksdepartementet gjer sjeldan systematiske vurderingar av resultat på landnivå

I undersøkinga vår finn vi få spor av at Utanriksdepartementet har følgd opp og vurdert resultatata for prosjekta på landnivå. Saksgjennomgangen viser at Utanriksdepartementet har gjort skriftlege vurderingar av resultat på landnivå i berre 3 av 25 prosjekt, jf. figur 10. I alle dei tre prosjekta er vurderingane av resultat gjorde på bakgrunn av årsrapporten.<sup>275</sup>

**Figur 10 Har Utanriksdepartementet/ambassaden gjort skriftlege vurderingar av resultat på landnivå? (N = 25)**



Kjelde: Riksrevisjonen

Eitt av dei tre prosjekta der Utanriksdepartementet har dokumentert vurderingar av resultat, handlar om avtalen med fondet GCFF for Jordan og Libanon frå 2016. Her går vurderingane fram av ein e-post der departementet peikar på at rapporten berre kort nemner risiko og utfordringar. Dette kunne ifølgje departementet gjerne ha blitt utdjupa, inkludert kva risikoreduserande tiltak som er vurderte. I tillegg skriv departementet at det ville vore nyttig om rapporten utdjupa oppnådde resultat for prosjekt som er fullførte, og særleg om måla blei nådde.

<sup>274</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>275</sup> Dette gjeld avtalane med GCFF, Jordan Compact Education Fund og Right to Play.

Det andre av dei tre prosjekta er avtalen med utdanningsdepartementet i Jordan frå 2016. Her har gjevargruppa samla gjeve tilbakemelding på resultatrapporteringa skriftleg og i møte – sjå også omtale av denne avtalen under 5.2.1.

Det siste prosjektet er avtalen med Right to Play for Jordan frå 2018. Etter vurderinga til departementet burde Right to Play ha gjeve meir informasjon i resultatrapporten om dei gjennomførte aktivitetane. Rapporten er også ifølgje departementet litt for kvantitativ. Likevel skriv Utanriksdepartementet at referatet til organisasjonen frå det formelle møtet med den norske ambassaden inneheldt meir relevant informasjon om dei gjennomførte aktivitetane.

Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning opplyser at saksbehandlaren i samsvar med GMA skal vurdere alle års- eller framdriftsrapportar og arkivere både rapportane og vurderinga til saksbehandlaren. Dette gjeld også for humanitær bistand. Som regel dokumenterer departementet først og fremst at ein har lese og godkjent rapporten. Det som i mindre grad blir gjort, er ifølgje departementet sjølvstendige vurderingar av resultatata som er skildra i rapportane. Dersom departementet har skrive til tilskotsmottakaren at resultatrapporteringa er godkjend, vil eining for tilskotsforvaltning rekne med at kravet i GMA er oppfylt.<sup>276</sup>

Saksgjennomgangen vår viser likevel at Utanriksdepartementet i liten grad verken vurderer resultatata for prosjekta eller går gjennom og godkjenner årsrapportane for prosjekta. I tillegg til dei tre prosjekta der departementet har gjort skriftlege vurderingar av resultat i årsrapportar, er det tre prosjekt til der det går fram av dokumentasjonen vi har fått, at årsrapportane er godkjende av departementet. I eitt av desse prosjekta, som handlar om ein avtale med Norges Røde Kors frå 2018, viser dokumentasjonen at saksbehandlaren har sendt årsrapporten til alle tilsette i seksjon for humanitære spørsmål, og til eining for tilskotsforvaltning, og bede dei sjå på land og tematisk rapportering på deira område. Av den interne korrespondansen går det fram at det ikkje har kome nokon tilbakemeldingar på rapporteringa som må følgjast opp. Rapporten blir derfor godkjend. Det står ingenting i dokumentasjonen om vurderinga av resultat.

For nokre av prosjekta der vi ikkje har funne skriftlege vurderingar, har vi spurt Utanriksdepartementet om korleis dei vurderer resultatata eller dokumenterer gjennomgangen av årsrapportane. På spørsmål om støtte til Verdsprogrammet for matvarer i perioden 2018–2021 svarar departementet at årsrapportane vil bli gått gjennom ved behov, til dømes når det skal vedtakast eventuell vidareføring av støtte til landprogram. Det kan også ifølgje departementet i enkelte tilfelle vere nødvendig å gå gjennom årsrapportar for land for å dokumentere resultat i enkeltland i Prop. 1 S. Departementet opplyser at dei ikkje har rutine for å dokumentere eller loggføre den systematiske gjennomgangen av årsrapportane frå saksbehandlarar.<sup>277</sup>

På spørsmål om kva vurderinga til departementet av utdanningsinnsatsen til Unicef i Jordan og Libanon er, svarar departementet at dei som regel ikkje går i djupna på vurderingane av resultat, men undersøker om kriteria som er stilte i avtalane, er innfridde. Det er ikkje utarbeidd éin rapport med ei samla vurdering av resultatata av innsatsen til Unicef under desse spesifikke avtalane, men ifølgje Utanriksdepartementet blir vurderingane av innsatsen gjorde kontinuerleg.<sup>278</sup> Departementet byggjer på desse vurderingane når dei førebur deltakinga si i styremøte og bilaterale konsultasjonar med Unicef.<sup>279</sup>

Utanriksdepartementet viser til at noko av utfordringa med resultatoppfølginga er at ho går føre seg i ulike kanalar. Til dømes kan det vere ein eigen sesjon om støtte til ein spesifikk appell eller til eit landprogram under eit årsmøte i ein FN-organisasjon der departementet deltek. Det same er tilfellet

<sup>276</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>277</sup> Svar frå Utanriksdepartementet på skriftlege spørsmål frå Riksrevisjonen 29. september 2022.

<sup>278</sup> Departementet viser i intervju 24. august 2022 til at det i perioden 2018–2020 var eit regionalt utdanningsråd ved ambassaden i Beirut som jamleg sende rapporteringar heim om innsatsen på utdanning i Libanon og Jordan.

<sup>279</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om Unicef 24. august 2022.

for oppfølginga av risiko. Utanriksdepartementet meiner departementet truleg rår over den nødvendige informasjonen, men alt finst ikkje på same stad, og ulike personar vil vere involverte.<sup>280</sup>

## Utanriksdepartementet tek sjeldan opp resultat i formelle møte med tilskotsmottakarar

Formelle møte utgjør ofte ein del av oppfølginga til departementet av tilskotsmottakarane.<sup>281</sup> Om det skal haldast slike møte, og kva innhaldet i dei skal vere, går som regel fram av avtalen med tilskotsmottakaren. Relevante tema å behandle i formelle møte er ifølgje GMA framdrift og resultat, risikostyring og forbruk i forhold til budsjett. Diskusjonane skal byggje på rapportering frå tilskotsmottakaren. I intervju opplyser Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning at dei ikkje har retningslinjer som spesifiserer kva som skal diskuteras i formelle møte med tilskotsmottakarane, men det er ofte avtalefesta at resultat skal vere tema for diskusjon.<sup>282</sup>

Gjennomgangen av prosjekt viser at det er svært få tilfelle der det kjem fram av møtereferrata vi har fått, at Utanriksdepartementet har teke opp resultat i Syria, Libanon eller Jordan med tilskotsmottakaren i årlege møte. Dette er gjort i berre 3 av 25 saker.<sup>283</sup>

Utanriksdepartementet opplyser at støtte til humanitære appellar blir behandla i årlege konsultasjonar eller styremøte med FN-organisasjonane.<sup>284</sup> I dei årlege konsultasjonane med mellom andre Unicef og FNs høgkommissær for flyktingar kan enkelte tematiske innsatsar og landinnsatsar nokre gonger bli diskuterte, men diskusjonen er ifølgje departementet generelt av meir strategisk karakter og gjeld heile organisasjonsverksemda. Departementet opplyser til dømes at ein i liten grad har behandla situasjonar i enkeltland i dei årlege konsultasjonane med FNs høgkommissær for flyktingar.<sup>285</sup>

## Arbeidet til ambassadane med oppfølging av resultat på landnivå

### *Ambassadane følgjer opp eigne prosjekt og prosjekt forvalta av seksjonane i Oslo*

Eit fleirtal av alle avtalane som gjeld bistand til Syria-krisa, blir forvalta av departementet i Oslo. I saksgjennomgangen vår er 4 av 25 avtalar forvalta av ambassadane i Amman, Beirut og Damaskus (p.t. plassert i Beirut). I tillegg til å forvalte eigne tilskotsavtalar følgjer ambassadane også til ein viss grad opp prosjekt forvalta av Utanriksdepartementet i Oslo.

Ansvaret til ambassadane for oppfølging kjem mellom anna fram av den humanitære strategien frå 2018. Strategien viser til at ambassadane vil ha ei viktig rolle i arbeidet med å vurdere den humanitære situasjonen og følgje opp organisasjonane som får norsk humanitær støtte på landnivå.

Ambassadane i Amman og Beirut har også fått føringar i dei årlege tildelingsskriva om å følgje opp resultatata til konkrete prosjekt som er forvalta av Utanriksdepartementet i Oslo. For åra 2019–2021 har begge ambassadane blitt bedne om å følgje opp GCFF. Departementet har ønskt rapportar og analysar av resultatata frå fondet og måloppnåing i dei to landa. I 2021 blei begge ambassadane også bedne om å rapportere om globale utdanningsfond som GPE og Education Cannot Wait, og om utdanningsinnsatsen til Unicef. I nokre verksemdsplanar rapporterer ambassadane også kort om framgangen i nokre utvalde prosjekt. Til dømes rapporterer ambassaden i Amman i verksemdsplanen for 2020 at GCFF har fungert godt, og at grunngevinga for fondet framleis er til stades.

Ambassaden i Damaskus har, som det går fram av tildelingsskriva og verksemdsplanane for ambassaden i perioden 2019–2021, mellom anna hatt i oppgåve å ha kontakt med og følgje opp

<sup>280</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>281</sup> GMA (punktet *Follow-up phase / Formal meetings*).

<sup>282</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>283</sup> Dette gjaldt avtalane med GCFF, det jordanske departementet for planlegging og internasjonalt samarbeid og Unicef Libanon.

<sup>284</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

<sup>285</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om FNs høgkommissær for flyktingar 24. august 2022, intervju med Utanriksdepartementet om Unicef 24. august 2022.

humanitære partnerar, inkludert feltbesøk. Ambassaden har vidare hatt i oppgåve å omtale arbeidet til dei humanitære partnerane i innrapporteringar til departementet i Oslo.

### *Ambassadane følgjer opp prosjekt dei ikkje sjølve forvaltar gjennom feltbesøk og møte*

På spørsmål om korleis ambassaden i Amman følgjer opp prosjekt som er forvalta av departementet i Oslo, opplyser ambassaden at dette først og fremst blir gjort gjennom feltbesøk, og dessutan jamlege møte med humanitære partnerar. Feltbesøk er ifølgje ambassaden heilt sentralt for å gjere ei vurdering av korleis prosjekta fungerer. Gjevarkoordinering og deltaking i sektorgrupper, til dømes om utdanning, er også viktig i oppfølginga. I tillegg får ambassaden mange spørsmål og bestillingar frå Utanriksdepartementet om prosjekt som departementet forvaltar.<sup>286</sup>

Ambassaden i Damaskus framhevar at ei av kjerneoppgåvene til ambassaden er å følgje opp norskstøtta humanitært arbeid i Syria. Dette inkluderer ifølgje ambassaden jamlege prosjektbesøk og møte med norske humanitære partnerar og andre relevante aktørar der norske humanitære prioriteringar blir fremja. Mellom anna tek ambassaden opp at alt humanitært arbeid skal gjerast i tråd med humanitære prinsipp. Ambassaden viser til at humanitær tilgang til alle med behov og vern er prioritert. Ambassaden opplyser også at han har jamleg dialog med partnerar om risikoen ved å jobbe med prosjekt og program i eit land som Syria, og om korleis desse risikoane kan avgrensast.<sup>287</sup>

Ambassadane har likevel ikkje eit formelt ansvar for å følgje opp resultatata til prosjekt dei sjølve ikkje har forvaltningsansvar for. Ambassaden i Damaskus finn det viktig å notere at det er Utanriksdepartementet i Oslo ved seksjon for humanitære spørsmål som forvaltar dei humanitære midlane til Syria. Det er derfor Utanriksdepartementet i Oslo som tek avgjerdene om denne bistanden. Ambassaden i Damaskus har ikkje kapasitet til å lese til dømes behovsvurderinga frå perm til perm, men les oppsummeringar og snakkar med gjevarar. Ambassaden er auga og øyra til Utanriksdepartementet i Syria. Som hovudregel har ambassaden tillit til partnerar og ikkje ressursar til å saumfare aktivitetane deira.<sup>288</sup>

Ambassaden i Beirut opplyser at det er ein skilnad i korleis ambassaden følgjer opp eigne prosjekt og prosjekt som er forvalta av departementet i Oslo. Ambassaden sine eigne prosjekt blir forvalt i samsvar med reglar og rutinar for tilskotsforvaltning, gjennom mellom anna feltbesøk, årlege møte, vurdering av rapportar, resultatoppfølging og rapportering. For prosjekt som er forvalta i Oslo, gjennomfører ikkje ambassaden formelle møte med partnerar, og dialogen er meir ad hoc.<sup>289</sup>

Ambassadane rapporterer ofte til Utanriksdepartementet i Oslo om humanitære forhold i vertslanda, oppfølging av humanitære partnerar, feltbesøk og liknande gjennom ulike former for innrapporteringar. I undersøkinga har vi sett på fleire slike rapporteringar frå ambassaden i Damaskus. Dei skildrar mellom anna politiske og samfunnsmessige forhold, og meir overordna om arbeidet og utfordringane til dei humanitære partnerane.<sup>290</sup> Dei skildrar likevel i mindre grad resultat eller andre forvaltningmessige forhold som er knytte til konkrete prosjekt på landnivå.

### *Ambassadane har eit godt utgangspunkt for å vurdere resultatata i eigne prosjekt*

Som nemnt er 4 av totalt 25 prosjekt vi har sett på i saksgjennomgangen, forvalta av ambassadane. For alle desse fire blei det avtalt eit resultatrammeverk. Alle resultatrammeverka som høyrer til prosjekta som blir forvalta av ambassadane, har avtalte måltal. Dette gjev ambassadane eit godt utgangspunkt for å kunne vurdere resultatata for prosjekta. I tre av dei fire prosjekta har den aktuelle ambassaden anten gjort skriftlege vurderingar av resultat eller teke opp resultat i dei formelle møta

<sup>286</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022.

<sup>287</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

<sup>288</sup> Intervju med ambassaden i Damaskus 3. mars 2022.

<sup>289</sup> Intervju med ambassaden i Beirut 4. mars 2022.

<sup>290</sup> Døme på rapportering som byggjer på samtalar i Damaskus og feltbesøk til ein skule send i e-post 19. desember 2017 med emnefelt «Syria: Flere barn er i skole, men lærer de noe?» og rapportering frå opphald i Syria inkludert feltbesøk til Aust-Ghoutha send i e-post 3. februar 2022 med emnefelt «Syria, Forverret humanitær situasjon og krevende arbeidsforhold».

med tilskotsmottakaren, noko som er dokumentert gjennom møtereferat. Dette vil seie at nesten alle prosjekta der resultat er vurderte eller tekne opp i formelle møte, er prosjekt som er forvalta av ambassadane.

### *Ambassadane har ikkje tilgang til arkivsystemet til Utanriksdepartementet*

Ein faktor som ifølgje ambassaden i Amman gjer det vanskeleg å følgje med på aktivitetar under avtalar som blir forvalta av departementet i Oslo, er at ambassaden ikkje har tilgang til arkivsystemet til departementet (UDSak). Ambassaden kan dermed ikkje lese korrespondanse og dokumentasjon om desse prosjekta utan å be tilsette i Oslo om å sende dokumenta på e-post. Også arbeidet med avtalane som ambassaden sjølv forvaltar, er ifølgje ambassaden mindre effektivt enn det kunne ha vore, fordi det lokale arkivet på ambassaden er papirbasert.<sup>291</sup>

### 6.3.3 Oppfølging av risiko i gjennomføringsfasen

Ifølgje GMA inneber vurderinga av risiko å samanlikne rapporteringa til tilskotsmottakaren om oppstått risiko med risikoen som blei skildra i planleggingsfasen. Både risiko knytt til resultat og negative konsekvensar skal dekkjast.<sup>292</sup>

Som vist i kapittel 6.2.2 vurderer Utanriksdepartementet i liten grad risikoen for at målet for prosjekta ikkje blir nådde, eller for at det oppstår utilsikta negative konsekvensar av prosjekta ved tildeling av tilskot. Saksgjennomgangen viser også at det i liten grad er dokumentert korleis departementet følgjer opp risiko knytt til gjennomføringa for prosjekta på landnivå. Dette handlar både om at Utanriksdepartementet sjeldan får skriftleg informasjon eller vurderingar av oppstått risiko frå tilskotsmottakarane, og at departementet sjeldan gjer eigne dokumenterte vurderingar av risiko i gjennomføringsfasen av prosjekta.

Sidan vi har sett lite dokumentasjon, har vi spurt departementet om korleis dei følgjer opp risiko i aktivitetane til nokre av tilskotsmottakarane.

Når det gjeld FN's høgkommissær for flyktingar (UNHCR), opplyser Utanriksdepartementet at seksjonane i departementet ikkje systematisk følgjer opp risiko på landnivå. Mesteparten av oppfølginga skjer ifølgje departementet i styresamanheng, der ein ser på alle aktivitetane til høgkommissæren samla. På landnivå skjer dei viktigaste diskusjonane av risiko som gjeld aktivitetane til høgkommissæren i gjevarforum, der ambassadane deltek. I tillegg støttar departementet seg på andre land som har større kapasitet til oppfølging av risiko. Det er likevel ingenting av dette som blir systematisk skriftleggjort. Departementet opplyser at det har vore utfordringar med risikoarbeidet til FN's høgkommissær for flyktingar, og at høgkommissæren tidlegare ikkje gjorde gode nok undersøkingar og vurderingar av risiko. Utanriksdepartementet og andre gjevarar var ifølgje departementet ikkje fornøgde med arbeidet som blei gjort. I 2021 innførte FN's høgkommissær for flyktingar derfor eit nytt risikorammeverk for heile organisasjonen.<sup>293</sup>

I kommentarane til rapporten av 14. mars 2023 legg Utanriksdepartementet til at dei alltid utarbeider eit skriftleg mandat til styremøta der risiko blir omtalt ved behov. Departementet utarbeider også innlegg til styremøta.

Utanriksdepartementet har heller ikkje gjort nokon spesifikke risikovurderingar av arbeidet til Unicef i Libanon og Jordan. Utanriksdepartementet har mange avtalar med Unicef. Dersom departementet skal gå inn i alle landavtalane og sjå på risikovurderingane, vil det ifølgje departementet ta veldig

<sup>291</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022.

<sup>292</sup> GMA (punktet *Follow-up phase / Assessing reports / Progress reports*) og GMM (punktet *Results and risk management in the follow-up phase*).

<sup>293</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om FN's høgkommissær for flyktingar 24. august 2022.

mykje tid. Utanriksdepartementet viser til at FN-organisasjonane også har sine egne tryggingmekanismar på dette området.<sup>294</sup>

Som vist gjennom døma for FN-organisasjonane for flyktningar og Unicef gjennomfører ikkje departementet systematiske, skriftlege risikovurderingar av arbeidet til FN-organisasjonane på landnivå. Utanriksdepartementet peikar likevel på at generelle vurderingar av risiko kjem fram av dei overordna fordelingsnotata og dei landspesifikke fordelingsnotata som seksjon for humanitære spørsmål utarbeider.<sup>295</sup>

På spørsmål om kvifor det i liten grad blir rapportert om oppstått eller observert risiko i Syria, opplyser Utanriksdepartementet at dei ibuande risikoane som blir trekte fram i fordelingsnotata, oppstår heile tida. Døme på dette er at varer blir tekne frå konvoiar, at syriske styresmakter blandar seg inn i bistandsarbeidet, og at matlager blir angripne. Utanriksdepartementet får informasjon om slike hendingar gjennom ulike kanalar, mellom anna i rapportar, i møte og gjennom innrapporteringar frå ambassadane. Vidare blir alle misferdssaker rapporterte til sentral kontrollleining. Utanriksdepartementet opplyser at ikkje all denne informasjonen som kjem fram til departementet, blir skriftleggjort.

Departementet viser også til at både partnarane og saksbehandlaren må gjere ei risikovurdering i samband med dei strategiske partnarskapa. I tillegg rapporterer organisasjonane om risiko på eit meir overordna nivå i dei årlege rapportane sine.<sup>296</sup>

### 6.3.4 Andre interne utfordringar med oppfølginga av tilskot

#### Utanriksdepartementet har få tilsette som forvaltar den humanitære bistanden

Seksjon for humanitære spørsmål forvaltar heile budsjettet for humanitær bistand, som i perioden 2016–2021 har lege mellom 5,2 og 6,2 milliardar kroner årleg.<sup>297</sup> Ifølgje [bistandsresultater.no](https://www.bistandsresultater.no) er det om lag 1500 avtalar som har gått til humanitær bistand i den same perioden. Seksjonen har 20 medarbeidarar per februar 2022.<sup>298</sup> Dei arbeider ved sida av tilskotsforvaltninga også med breiare humanitærpolitiske spørsmål. Seksjon for humanitære spørsmål trekkjer i intervju fram at det humanitære budsjettet har auka mykje dei siste åra utan at bemanninga er auka tilsvarende.<sup>299</sup> Det er ifølgje seksjonen eit stort ansvar å forvalte så mykje midlar med såpass avgrensa bemanning. Til samanlikning hadde seksjonen 15 medarbeidarar i 2008 og eit budsjett på 1,8 milliardar kroner.<sup>300</sup>

Midtvegsevalueringa av den norske humanitære strategien frå 2022 trekkjer fram at den relativt låge bemanninga i departementet til forvaltning av humanitær bistand er ein avgrensande faktor som blei påpeika allereie i 2011.<sup>301</sup> Evalueringa av norsk bistand til Syria-krisa frå 2016 fann også at kapasiteten til å forvalte bistanden var strokken.<sup>302</sup>

Seksjon for humanitære spørsmål har også i interne notat trekt fram avgrensa ressursar som ein risikofaktor. I eit notat til politisk leiing om oppfølging av den humanitære strategien i 2020<sup>303</sup> står det: «Den største risikoen for [manglende] måloppnåelse er knyttet til seksjonens kapasitet og kompetanse. Kapasiteten er strukket, og seksjonen er sårbar ved utskifting av personell.»

<sup>294</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om Unicef 24. august 2022.

<sup>295</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om Unicef 24. august 2022.

<sup>296</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>297</sup> [Bistandsresultater.no](https://www.bistandsresultater.no), sektor Nødhjelp.

<sup>298</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>299</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>300</sup> [Bistandsresultater.no](https://www.bistandsresultater.no), sektor Nødhjelp og Dokument nr. 3:2 (2008–2009). *Riksrevisjonens undersøkning av effektiviteten i norsk humanitær bistand*, s. 111.

<sup>301</sup> Partecip GmbH (2022). *Midterm Review of the Norwegian Humanitarian Strategy and Strategic Partnership Model*, s. 12.

<sup>302</sup> Norad (2016). 'Striking the Balance'. *Evaluation of the Planning, Organisation and Management of Norwegian Assistance related to the Syria Regional Crisis*, s. 53.

<sup>303</sup> Utanriksdepartementet (2020). «Prioriteringer i oppfølgingen av humanitær strategi, overordnede føringer for fordeling av det humanitære budsjettet i 2020, og rapport om oppfølgingen av humanitær strategi i 2019», 6. februar.



Seksjonen stadfestar i intervju at dette framleis er ein risiko. Forvaltninga av bistand er likevel ei arbeidsoppgåve seksjonen peikar på at dei ikkje kan nedprioritere. Samtidig forvaltar seksjonen bistand på ein mindre tett måte enn dei delane av departementet, utanriksstasjonane og Norad som forvaltar langsiktig bistand. Dette er delvis eit resultat av at innretninga av den humanitære bistanden er annleis, ved at ein ofte finansierer appellar med noko færre krav, men det er også eit resultat av kapasiteten, altså talet på tilsette.<sup>304</sup>

Også dei norske ambassadane i Amman og Damaskus peikar i intervju på at dei har avgrensa med ressursar til å følgje opp bistanden.<sup>305</sup> Ambassaden i Amman viser til at dei to utsende tilsette som har ansvar for bistand ved ambassaden, også har ansvar for andre oppgåver og dermed avgrensa med tid. Ambassaden i Damaskus viser til at å følgje opp det norske humanitære arbeidet er éi av fleire oppgåver dei to utsende ved ambassaden har.

Både dei to ambassadane og Utanriksdepartementet viser til at andre gjevarar har fleire tilsette som kan jobbe med forvaltning av bistandsavtalar.<sup>306</sup> Ifølgje ambassaden i Damaskus har EUs humanitære bistandsorganisasjon (ECHO), Storbritannia og Sverige meir ressursar til å følgje opp resultatata til tilskotsmottakarane innanfor dei enkelte programma.<sup>307</sup> Dette blir også illustrert i ei oppsummering frå eit styremøte i eit av dei humanitære landfonda til OCHA i Syria, der ambassaden kommenterer at «Givere med fulltidsansatte på administrasjon av HUM-midler har naturlig nok større evne enn oss til å følge med på detaljene i fondet. Det er derfor godt å notere at alle giverne stort sett virker godt fornøyd med fondets arbeid og prestasjon.»<sup>308</sup> Utanriksdepartementet i Oslo opplyser at det i fordelinga av stabiliseringsbistand til Syria-krisa er merksam på å støtte tilskotsmottakarar som også får støtte frå andre gjevarar. Årsaka er at nokre andre gjevarar nyttar mykje meir ressursar enn Noreg, og dermed kan følgje opp tettare. Det norske Utanriksdepartementet kan dermed dra nytte av informasjon frå desse gjevarane.<sup>309</sup>

Eining for tilskotsforvaltning i Utanriksdepartementet uttrykkjer i intervju at det er sannsynleg at departementet må redusere talet på tilsette framover. Det blir derfor viktig å jobbe så effektivt som mogleg og forenkle forvaltninga av bistanden der ein kan, utan at det går ut over av kvaliteten.<sup>310</sup> Seksjon for humanitære spørsmål opplyser vidare at dei prøver å arbeide og organisere seg slik at dei kan utnytte dei avgrensa ressursane på best mogleg måte. I 2016 oppretta seksjonen eit syriakriseteam på tre–fire personar som hadde som hovudoppgåve å følgje opp bistanden til Syria og nabolanda. Ifølgje Utanriksdepartementet var dette eit organisatorisk grep som blei gjort som følgje av Norad-evalueringa av bistanden til Syria-krisa frå 2016. Per februar 2022 var dette redusert til éin tilsett med eit særleg ansvar for å koordinere bistanden til Syria, og éin tilsett med eit særleg ansvar for bistand til nabolanda. I etterkant av Norad-evalueringa blei det også i 2017 oppretta ei ny stilling som underdirektør i seksjon for humanitære spørsmål, med ansvar for tilskotsforvaltning.<sup>311</sup>

## Mange avtalar med same tilskotsmottakar kan gjere oppfølginga utfordrande

Utanriksdepartementet har prøvd å effektivisere tilskotsforvaltninga, mellom anna gjennom innføringa av fleirårige avtalar med humanitære partnerar. Samtidig inngår departementet, ambassadane og Norad framleis i mange tilfelle fleire avtalar med same tilskotsmottakar. Eit døme er Unicef, der bistandsstatistikken viser at departementet har hatt rundt 20 avtalar<sup>312</sup> i perioden 2016–2021. Ut frå titlane på avtalane kan ein rekne med at det har gått pengar til Syria, Libanon og Jordan. For nokre av

<sup>304</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>305</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022 og intervju med ambassaden i Damaskus, p.t. Beirut, 3. mars 2022.

<sup>306</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022; intervju med ambassaden i Damaskus, p.t. Beirut 3. mars 2022 og intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>307</sup> Brev frå Utanriksdepartementet til Riksrevisjonen 14. mars 2023.

<sup>308</sup> Utanriksdepartementet (2018). *Syria Humanitarian Fund/OCHA. Styremøte 29. mars. Oppsummering.* [Intern e-post, 8. april].

<sup>309</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>310</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>311</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 16. februar 2022.

<sup>312</sup> For å kome fram til talet «20 avtalar» har vi sett på bistandsstatistikken (bistandsresultater.no/detaljert\_datauttrekk) og teke med avtalar med utbetalingar i perioden 2016–2021 som har Unicef som avtalepartner. Vi har teke med både avtalar som er geografisk øyremerkte til Syria, Libanon eller Jordan, og geografisk uspesifiserte avtalar som det ut frå titlane på avtalane kan tyde på at har gått til Syria-krisa.

avtalane er det klart ut frå statistikken at midlane går til desse landa, men i mange tilfelle er ikkje mottakarland registrert.<sup>313</sup>

I intervju opplyser departementet at dei ikkje nødvendigvis synest at 20 avtalar er så mange, ettersom dette gjeld avtalar for fleire år, fleire land og fleire tema, og dessutan midlar frå ulike budsjettlinjer som blir forvalta på ulike stader i departementet eller på ambassadane. Departementet kan likevel vere einig i at det kan vere vanskeleg å halde oversikta over avtalane. Det er ifølgje departementet mogleg det ville vere tenleg å samle porteføljen i større grad. Som ei mogleg forklaring på det høge talet på avtalar seier departementet at dei ulike seksjonane i departementet, Norad og ambassadane ikkje alltid snakkar godt nok saman. I tillegg oppstår det ofte nye behov eller kriser i løpet av ein avtaleperiode, slik at det blir nødvendig å inngå nye avtalar.<sup>314</sup>

## Det manglar ei dokumentert oppfølging av budsjett og administrasjonskostnader i over halvparten av avtalane

Saksgjennomgangen viser at det er tilnærma inga vurdering av budsjett eller administrasjonskostnader i over halvparten av dei 25 prosjekta vi har sett på.

Eit prosjekt der den finansielle rapporten er vurdert, er for Right To Play-prosjektet i Jordan. Saksbehandlaren har dokumentert at rapporten er tydeleg og grundig, og strukturert på same måte som budsjettet, slik at det er lett å samanlikne utgiftene.<sup>315</sup> For FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA) har vi funne ei vurdering som omfattar alle landfonda til FN-kontoret, og ikkje berre dei to frå Syria som er med i utvalet vårt. I vurderinga står det at det er eit «Stort behov for kontroll og ettersyn, spesielt på det finansielle området. Gode systemer er i ferd med å utvikles, men en er avhengig av menneskap for å sikre etterlevelse. Systemene og kapasiteten innen landfondenes arbeid med kontroll, ettersyn og risiko er sårbare.»<sup>316</sup>

Departementet opplyser at dei alltid gjer ei vurdering av budsjett når dei får inn søknader, og av den finansielle rapporteringa før ein avtale blir avslutta. Vurderinga av den finansielle rapporteringa blir ofte gjort når prosjektet nærmar seg slutfasen, med mindre det har dukka opp avvik undervegs. Departementet har ikkje høve til å avslutte avtalen før det er gjort ei ordentleg vurdering av rekneskapen. Det er ifølgje departementet mogleg at ikkje all denne korrespondansen er lagra i arkivet. Dersom det er avvik i rapporteringa, tek departementet dette opp med organisasjonen. Denne dialogen skal arkiverast, opplyser Utanriksdepartementet.

Utanriksdepartementet opplyser at nivået på administrasjonskostnadene blir gjeve etter standardiserte satsar. I forkant av avtaleinngåinga gjer departementet ikkje nokon ytterlegare vurderingar av administrasjonskostnader så lenge dei er innanfor normalen for standardsatsar.<sup>317</sup>

## 6.4 Rådgeving frå Norad

Norad har ansvar for å gje bistandsfaglege råd til Utanriksdepartementet inkludert utanriksstasjonane innanfor både ansvarsområdet til utanriksministeren og utviklingsministeren. Ifølgje Norad gjeld dette både prosjekt som er finansierte gjennom humanitær midlar og stabiliseringsstøtte.<sup>318</sup>

Saksgjennomgangen viser at Utanriksdepartementet eller ambassaden har henta inn bistandsfaglege råd frå Norad i 2 av 25 prosjekt. Eitt av dei står i avgjerdsnotatet for partnarskapsavtalen med Norges Røde Kors for 2018–2020, der det kjem fram at «Flere seksjoner og utestasjoner samt Norad har vært

<sup>313</sup> Bistandsresultater.no.

<sup>314</sup> Intervju med Utanriksdepartementet om Unicef 24. august 2022.

<sup>315</sup> Oppsummering av ein framdriftsrapport 11. juli 2019 – JOR-18/0001 Strengthening our Schools.

<sup>316</sup> Utanriksdepartementet (2019). *Inntrykk fra møter i UN OCHA Pooled Funds Working Group 25-26*. [intern e-post, 9. desember].

<sup>317</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>318</sup> Svar frå Norad på skriftlege spørsmål frå Riksrevisjonen 12. oktober 2022.

inkludert i vurderingen av søknaden».<sup>319</sup> Vi finn ikkje innspela frå Norad i dokumentasjonen, og det er derfor uklart kva denne rådgjevinga innebar. For GCFF har Norad i si juridiske vurdering også peika på at å sikre god resultatoppfølging bør vere eit oppfølgingspunkt for den vidare planlegginga og forhandlingane.<sup>320</sup> For resten av prosjekta finn vi ingen dokumentasjon på at Norad har vore involvert i søknadsprosessen utover juridisk bistand. Dette inkluderer fleire utdanningsprosjekt, som er eit område der Norad gjev bistandsfaglege råd.

Ifølgje ordningsregelverket for humanitær bistand skal Utanriksdepartementet hente inn faglege råd for støtte til humanitære tiltak over 20 millionar kroner før ein inngår avtale om tilskot. På spørsmål om kvifor dette er gjort i så få tilfelle, svarar Utanriksdepartementet ved seksjon for humanitære spørsmål at dei ikkje tek omsyn til terskelverdiane i ordningsregelverket. Utanriksdepartementet viser også til at den faglege kompetansen på humanitær bistand ligg hos departementet sjølv, og at det derfor ikkje er naturleg å hente inn bistandsfaglege råd hos Norad.<sup>321</sup>

Ambassaden i Amman og Beirut seier at dei er i kontakt med Norad for å få juridisk støtte i samband med inngåing av avtalar.<sup>322</sup> Ifølgje ambassaden i Amman er det potensial for å forbetre det faglege samarbeidet med Norad, spesielt innanfor utdanning. På spørsmål om kvifor ambassaden ikkje konsulterte Norad i planlegginga og oppfølginga av Jordan Compact Education Fund, peikar ambassaden på at midlane som ambassaden forvaltar, ikkje er under ansvarsområdet til utviklingsministeren, og at Jordan ikkje er blant dei prioriterte landa til Norad. Ambassaden skulle generelt gjerne sett større engasjement frå Norad i prosjekta sine, spesielt innanfor utdanning. Ambassaden karakteriserer det som utfordrande å ikkje kunne lene seg på bistand frå Norad i utviklingsliknande prosjekt.<sup>323</sup> Norad opplyser at dei ikkje har fått noka direkte bestilling relatert til Jordan Compact Education Fund.<sup>324</sup>

Ifølgje Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning står ambassadane fritt til å be om bistandsfaglege råd frå Norad, men det er varierende kor mykje kvar enkelt ambassade spør om råd. Norad viser også til at det er relativt få innmeldingar av behov for bistandsfagleg rådgjeving frå ambassarar med liten bistandsportefølje og/eller med tilsette som ikkje er så godt kjende med tenestene til Norad. Norad går ikkje sjølv aktivt ut for å etterspørje bestillingar frå ambassarar, men ser gjerne at ambassaden kontaktar Norad ved behov for bistandsfagleg rådgjeving.

Utover å gje faglege råd i enkeltprosjekt seier Norad at dei også har bidrege med overordna innspel til utdanningsssatsinga. Norad har også delteke på ulike møte der utdanning har vore diskutert med seksjon for humanitære spørsmål i Utanriksdepartementet eller ambassadane, og då særleg utdanningsråden i Beirut i perioden 2017–2019. I tillegg har Norad delteke på reise til Jordan og Libanon med seksjon for humanitære spørsmål og utdanningsråden i Beirut.<sup>325</sup>

## 6.5 Dokumentasjonen til departementet av tilskotsforvaltninga knytt til Syria-krisa

All relevant dokumentasjon om kvar enkelt avtale skal arkiverast. GMA listar opp ei lang rekkje med dokument, blant dei søknader, avtaler, kvalitetssikring, alle relevante rapportar og dokument frå tilskotsmottakar, alle vurderingar av motteken dokumentasjon, og all formell kommunikasjon mellom tilskotsgevar og -mottakar.<sup>326</sup>

<sup>319</sup> Utanriksdepartementet (2018). *Beslutningsnotat: Ny partnerskapsavtale med Norges Røde Kors*, 15. februar

<sup>320</sup> Norad (2016). *Juridisk vurdering av MENA, avtale med Verdensbanken*, 1. april.

<sup>321</sup> Intervju med Utanriksdepartementet 11. november 2022.

<sup>322</sup> Intervju med ambassaden i Beirut 4. mars 2022, intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022.

<sup>323</sup> Intervju med ambassaden i Amman 27. februar 2022.

<sup>324</sup> Norad (2022). *RE: Spørsmål til Norad i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Syriakrisen* [e-post til Riksrevisjonen 25. november].

<sup>325</sup> Svar frå Norad på skriftlege spørsmål frå Riksrevisjonen 12. oktober 2022.

<sup>326</sup> Punktet i GMA om arkivering under «Central rules and regulations», i GMM under punktet «Documentation» i kap. 2, «The grant management cycle».

## 6.5.1 Det er av ulike grunnar vanskeleg å finne prosjektdokumentasjon

Saksgjennomgangen viser at det gjennomgåande er vanskeleg å finne fram til kjernedokument som søknad, avgjerdsdokument, resultat- og framdriftsrapportar, vurderingar av resultat- og framdriftsrapportar og møtereferat. Det gjer det vanskeleg å vite om til dømes vurderingar er utførte, men ikkje arkiverte, eller om vurderingar ikkje er utførte og derfor ikkje arkiverte. Vi har spurt departementet om kvifor vi til dømes ikkje har fått skriftlege vurderingar av resultatata til Norges Røde Kors i 2018 og 2019. Departementet svarar at rapportane ifølgje den tidlegare saksbehandlaren skal vere gjennomgått og vurdert, men at det skriftlege grunnlaget for vurderinga, i nokre tilfelle, som her, ikkje har blitt arkivert slik det burde.<sup>327</sup>

I tillegg er det fleire av titlane på dokumenta som ikkje har meningsfulle namn, slik at må ein lese kvart enkelt dokument for å finne ut kva det er, i staden for å kunne bruke ei journaloversikt.

Resultatrapportar er i fleire tilfelle ikkje arkiverte på saka. Dette er til dømes tilfellet for årsrapportar for øyremerkte midlar til Verdsprogrammet for matvarer i Syria, Libanon og Jordan. Utanriksdepartementet viser til at desse rapportane er lagra på nettsida til tilskotsmottakaren og derfor ikkje arkiverte hos Utanriksdepartementet.<sup>328</sup> Gjennomgangen viser også at heller ikkje årsrapportane til landfondet til FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (OCHA) i Syria er arkivert på saka.

For tilskot til multilaterale organisasjonar kan det vere ekstra komplisert å finne fram til rette dokument. Dette kan illustrerast i ein av avtalane vi har sett på som har gått til Unicef i Jordan<sup>329</sup>, som vi også viser til under kapittel 5.2.1. Denne avtalen er basert på ein appell, og det ligg derfor verken føre søknad eller avgjerdsdokument i mal for avtalen. Løyvinga kjem i staden fram i avgjerdsnotat per land, opplyser Utanriksdepartementet.<sup>330</sup> Avgjerdsnotatet er dessutan ikkje arkivert på saka. Sidan det heller ikkje finst ein søknad, er det avtalen som skal gjere det tydeleg kva midlane blir nytta til. Som nemnt i 6.1.3 gjev verken avtalen eller tilhøyrande dokumentasjon særleg med informasjon om kva tiltak midlane skal gå til.<sup>331</sup> Når det verken ligg føre avgjerdsgrunnlag, søknad eller ein avtale som er heilt tydeleg på kva Unicef skal bruke tilskotet i Jordan til, er det uklart korleis Utanriksdepartementet i avslutningsnotatet sitt kan vise til gode resultat for prosjekta i samsvar med søknaden.<sup>332</sup>

Eining for tilskotsforvaltning i Utanriksdepartementet opplyser at det skal vere tilstrekkeleg sporbarheit i dokumentasjonen til departementet til at ein person som ikkje kjenner ein avtale, skal kunne forstå sakskjeda – frå søknad eller appell til rapportering frå tilskotsmottakaren og oppfølginga frå departementet. I praksis blir ikkje all relevant kommunikasjon med tilskotsmottakarar og alle dei interne vurderingane til departementet om avtalen gjorde skriftleg, påpeikar departementet. Det er også ei utfordring ifølgje departementet at relevant dokumentasjon er lagra på fleire ulike stader, til dømes på ulike saker i arkivet, i databasen for innrapporteringar frå utanriksstasjonane, og i systemet til Utanriksdepartementet for økonomiforvaltning og oppfølging av tilskotsavtalar (PTA). Sidan seksjon for humanitære spørsmål forvaltar mykje midlar, meiner eining for tilskotsforvaltning at denne utfordringa truleg vil vere særleg tydeleg der.<sup>333</sup>

Mangelfull arkivering kan gjere kunnskapsoverføring utfordrande når medarbeidarar ofte byter stilling, noko som er tilfellet i utanrikstenesta. Utfordringar ved informasjons- og kunnskapsdeling blir også peika på i digitaliseringsstrategien til departementet. Der står det at rotasjonsprinsippet med hyppige endringar i stillingar, roller og ansvar krev eit godt system og ei endra haldning til og praksis for informasjons- og kunnskapsdeling. Dette fungerer ikkje tilfredsstillande i dag, og både effektivitetstap og kunnskapstap er stort.<sup>334</sup>

<sup>327</sup> Svar frå Utanriksdepartementet på skriftlege spørsmål 29. september 2022.

<sup>328</sup> Svar frå Utanriksdepartementet på skriftlege spørsmål 29. september 2022.

<sup>329</sup> Gjeld avtale QZA-19/0179, som er forvalta av Utanriksdepartementet i Oslo.

<sup>330</sup> Utanriksdepartementet (2022). *Dokumentbestilling – UNICEF-avtale QZA-19/0179* [e-post til Riksrevisjonen, 17. mars 2022].

<sup>331</sup> Humanitarian Action for Children 2019 som dekkjer syriske flyktningar i Jordan, seier berre at mål for Jordan er «137,206 children (5-17 years) enrolled in formal education», «8,000 children (5-17 years) enrolled in non-formal education» og «80,000 children participating in child protection or psychosocial support programmes». Den andre planen, 3RP eller Jordan Response Plan, har ikkje såne mål for Unicef sin innsats på utdanning.

<sup>332</sup> Gjeld avtalenummer QZA-17/0198.

<sup>333</sup> Intervju med Utanriksdepartementet ved eining for tilskotsforvaltning 31. august 2022.

<sup>334</sup> Utanriksdepartementet. *Digitalisering i utenrikstjenesten: en virksomhetsstrategi 2020–2025*, s. 4.

## 6.5.2 Sverige har eit saksbehandlingssystem, «Trac», som dokumenterer tilskotsforvaltninga

Medan det norske Utanriksdepartementet ikkje har eit eige saksbehandlarsystem som dokumenterer forvaltninga av ein avtale, har Sida – det svenske direktoratet for utviklingssamarbeid – utvikla eit slikt system, «Trac». I Sverige er det direktoratet Sida og ikkje departementet som har forvaltningsansvaret for den svenske humanitære bistanden. Trac blir brukt både av Sida i Stockholm og av dei tilsette i Sida på dei svenske ambassadane.<sup>335</sup>

Trac er knytt opp mot regelverket for saksbehandling av bistandsprosjekt.<sup>336</sup> Det er dette regelverket som legg føringane for spørsmåla som skal svarast på i Trac. I Trac blir den tilsette ført gjennom alle vurderingane som skal gjerast i samband med saksbehandlinga av ein bistandsavtale. Systemet følgjer heile sakskjeda, frå avgjerda om organisasjonen i det heile teke skal få støtte, og konkrete vurderingar av søknaden, til oppfølginga av resultat i gjennomføringsfasen og fram til avtalen blir avslutta. Det er også knytt hjelpetekstar til fleire av spørsmåla som skal svarast på, som utdjuar kva aspekt som bør vurderast, og korleis. I vurderinga av prosjektet i planleggingsfasen legg Trac også opp til at saksbehandlaren skal vurdere risikoen på ei rekkje område, til dømes når det gjeld måla, budsjettet, antikorrupsjon og partnarkapasitet i prosjekta. Til slutt må saksbehandlaren gjere ei overordna risikovurdering av heile prosjektet.

Trac blir brukt for alle typar bistandsavtalar, også humanitær bistand. For dei humanitære avtalane må saksbehandlaren også vurdere relevansen opp mot den svenske humanitære strategien, som stadfestar at ein skal støtte organisasjonar som arbeider i tråd med dei humanitære prinsippa. Derfor er det vanleg å inkludere ei vurdering av arbeidet til organisasjonen med dei humanitære prinsippa i desse sakene, sjølv om Trac ikkje stiller krav om dette.

Ifølgje Sida var det tidlegare ei utfordring at Trac var for rigid, og ikkje passa like godt til alle typar saker. Systemet har no blitt meir fleksibelt ved at det blir stilt breiare spørsmål som er meir opne for tolking, og som dermed passar betre til fleire sakstypar, inkludert humanitær bistand. I tillegg er det utforma fleire hjelpetekstar som rettleier saksbehandlarane i kva vurderingar som bør gjerast, også retta spesifikt mot humanitære prosjekt. Ifølgje dei tilsette i Sida ved den svenske ambassaden i Beirut har Trac gjeve ei stor forbetring i systematikken i oppfølginga av prosjekt og resultat. Det var noko motstand mot systemet då det først blei innført, men no vurderer dei fleste medarbeidarar Trac som ei veldig god støtte i arbeidet. Særleg viser Sida i Beirut til at Trac gjev store fordelar ved utskiftingar i personell, fordi det er lett å sjå kva som er gjort og vurdert tidlegare år. Det blir stilt krav til arkivering av standarddokument (søknader, årsrapportar, osv.).<sup>337</sup>

Sida har formelle krav til oppfølginga av bistandsavtalar, inkludert resultatata for prosjektet, og korleis dette skal dokumenterast. Desse krava gjeld for alle typar bistandsavtalar, inkludert humanitær bistand. I Sida sine retningslinjer for tilskotsforvaltning, *A guide to contribution management at Sida*, frå 2021 går det fram at saksbehandlaren må gjere ei skriftleg vurdering av finansielle og narrative rapportar for prosjektet når dei blir sende inn. Saksbehandlaren skriv då ein «statement on report» i Trac. Dette er den formelle metoden Sida brukar for å dokumentere at rapporten er motteken, og dessutan å dokumentere sentrale vurderingar og observasjonar som Sida har gjort på bakgrunn av rapportane. Tilsvarande prosedyre gjeld for dei årlege revisjonsrapportane. I dette arbeidet kan saksbehandlaren få støtte frå ein såkalla «controller», som er knytt til prosjekta for mellom anna å hjelpe til med rekneskap og revisjon.<sup>338</sup> Saksbehandlaren skal også ta stilling til om risikovurderinga for prosjektet må oppdaterast på bakgrunn av den nye informasjonen.<sup>339</sup> Det er obligatorisk å lagre og laste opp dei aktuelle rapportane i Trac.

<sup>335</sup> Intervju med Sida Beirut, 3. mars 2022.

<sup>336</sup> Sida (2021). Regel för att hantera biståndsinsatser.

<sup>337</sup> Intervju med Sida Beirut, 3. mars 2022.

<sup>338</sup> Sida (2021). A guide to contribution management at Sida.

<sup>339</sup> Sida (2022). RE: Demonstrasjon av Trac. [E-post frå Sida til Riksrevisjonen, 19. september.]



## 7 Vurderingar

### 7.1 Utanriksdepartementet har jobba aktivt for å sikre etterlevinga av dei humanitære prinsippa i Syria, men kommunikasjonen om utfordringar og dilemma har vore for lite tydeleg

Det overordna målet med den norske humanitære innsatsen er å bidra til at menneske i naud får nødvendig vern og hjelp i tråd med det humanitære imperativet og dei humanitære prinsippa humanitet, nøytralitet, upartisk framferd og sjølvstende, jf. Meld. St. 24 (2016–2017). Ifølgje Prop. 1 S (2016–2017) er føremålet med å leggje desse prinsippa til grunn å nå fram mest mogleg effektivt med naudhjelp for å redde liv og lindre naud hos menneske med humanitære behov, med minst mogleg påverknad frå aktørar med andre føremål.

Undersøkinga viser at alle aktørane som har blitt intervjua, opplever at det er vanskeleg å etterleve dei humanitære prinsippa når det blir gjeve bistand til Syria. Sjølv om det har blitt noko lettare å gje humanitær hjelp til Syria dei siste åra, peikar både FN, Røde Kors-rørsle og sivilsamfunnsorganisasjonar på at det framleis er krevjande å få tilgang til å gje humanitær bistand i alle delar av landet. Dei humanitære prinsippa, og eventuelle brot på dei, er eit sensitivt tema. Alle vi har intervjua, er gjennomgåande forsiktige med svare på kva part i konflikten det er som hindrar tilgang til å gje hjelp, eller med å peike på konkrete hendingar i tid og stad som kunne ha blitt karakteriserte som eit brot på dei humanitære prinsippa. Utanriksdepartementet presiserer at det ikkje finst noko eintydig svar på kva som er ein respons basert på dei humanitære prinsippa, og på kva punkt prinsippa kan seiast å vere «brotne».

Samla sett viser undersøkinga at Utanriksdepartementet har jobba aktivt for at bistanden til Syria skal vere i tråd med dei humanitære prinsippa, mellom anna gjennom å utarbeide nytt rettleiingsmaterieill i nært samarbeid med norske humanitære organisasjonar. Vi vurderer dette som positivt. Det er viktig at støtta som blir gjeven, byggjer på tillit til partnarar og mottakarorganisasjonar. Det er likevel også viktig at Utanriksdepartementet følgjer opp om praksisen til partnarane er i tråd med forventningane. Undersøkinga viser at departementet i liten grad har følgd opp og dokumentert korleis dei humanitære prinsippa blir etterlevde i enkeltprosjekt. Departementet kunne også ha vore tydelegare i kommunikasjonen til Stortinget om utfordringar med å følgje dei humanitære prinsippa i praksis. I Prop. 1 S til Stortinget for dei siste åra skriv departementet berre generelt om humanitære prinsipp. Det kjem ikkje fram om det faktisk er tilfelle om hjelp er gjeven i tråd med dei humanitære prinsippa, eller at det er forhold som har vore utfordrande.

#### 7.1.1 Utanriksdepartementet har utarbeidd ei rettleiing for humanitære prinsipp, men ho er i liten grad brukt i oppfølginga av enkeltprosjekt

Utanriksdepartementet har utarbeidd ei rettleiing som skal gje støtte til dei norske humanitære organisasjonane i å etterleve dei humanitære prinsippa. Dei norske humanitære organisasjonane vi har intervjua – Norwac, Flykninghjelpen og Norges Røde Kors – er alle godt kjende med rettleiinga, og dei var alle med på å gje innspel til rettleiinga før ho blei utarbeidd i 2017. Organisasjonane har også uformelle møte med Utanriksdepartementet der humanitære prinsipp er eit tema som blir teke opp.

Vi har gjort ein saksgjennomgang av sju prosjekt i Syria, som blir støtta med til saman 1,37 milliardar kroner i perioden 2016–2021. Gjennomgangen vår viser at departementet i liten grad formelt har følgd opp og vurdert korleis dei humanitære prinsippa blir etterlevde i enkeltprosjekt. Departementet har berre for eitt av sju prosjekt vurdert risiko som er knytt til dei humanitære prinsippa. Det er heller ikkje dokumentert at dei humanitære prinsippa er diskuterte i referata frå dei formelle møta med

organisasjonane. Utanriksdepartementet opplyser at det er utstrekkt og kontinuerleg dialog med partnerane om humanitære prinsipp og dei dilemmaa som følgjer med. Likevel vil vi peike på at det går fram av rettleiinga til departementet at relevant kommunikasjon med partnerane om spørsmål som gjeld humanitære prinsipp, skal dokumenterast.

### 7.1.2 Utanriksdepartementet har ikkje etablert tydelege rammer for korleis dei skal følgje opp humanitære prinsipp i multilaterale organisasjonar

Om lag halvparten av den norske bistanden til Syria går til FN-organisasjonar. Rettleiinga frå Utanriksdepartementet for dei humanitære prinsippa omfattar ikkje den multilaterale bistanden til FN-organisasjonane. Departementet har førebels ikkje sett eit stort behov for eit slikt verktøy som omfattar FN. Det er dermed ikkje etablert noka form for rammer som legg føringar for korleis departementet skal følgje opp dei multilaterale organisasjonane.

Utanriksdepartementet opplyser at departementet i dei multilaterale organisasjonane jobbar gjennom det regulære styrearbeidet og deltek aktivt i dialogen om dei humanitære prinsippa på styrenivå. Det må ifølgje departementet vere ein annan grad av tillit til dei multilaterale organisasjonane enn til sivilsamfunnsorganisasjonane. Utanriksdepartementet viser også til at dei ikkje skal ha den same detaljkunnskapen og detaljoppfølginga av FN-organisasjonane fordi Noreg er medlemsland i FN. Vi vil i den samanhengen peike på at FN har fått mykje kritikk for å ikkje i tilstrekkeleg grad sikre dei humanitære prinsippa i Syria. Til dømes har FN-organisasjonane i Damaskus blitt kritisert for å jobbe for tett med syriske styresmakter. I tillegg viser evalueringar som omfattar Syria, at tilsette i FN-organisasjonane Unicef og Verdsprogrammet for matvarer (WFP) ikkje har god nok forståing av kva prinsippa inneber i praksis.

Vi har forståing for at departementet ikkje kan ha den same detaljerte oppfølginga av FN-organisasjonane som av sivilsamfunnsorganisasjonane. Samtidig er det grunn til å peike på at dei multilaterale organisasjonane har fått om lag halvparten av den norske støtta til Syria i perioden 2016–2021. Tydelegare rammer ville etter vår vurdering ha lagt eit betre grunnlag for oppfølging av dei humanitære prinsippa i norskstøtta prosjekt til multilaterale organisasjonar.

Undersøkinga viser også at Utanriksdepartementet har vore utydeleg i sin kommunikasjon om korleis dei handterer dilemma knytt til støtta til multilaterale organisasjonar. Utanriksdepartementet opplyser at det er eit grunnleggjande prinsipp for den norske bistanden til Syria at det ikkje blir gjeve midlar til syriske styresmakter. Samtidig gjev Noreg midlar som går til syriske styresmakter via Unicef. På spørsmål om korleis ein kan gje støtte til syriske styresmakter via ein FN-organisasjon, svarar departementet at det er Unicef som tek risikoansvaret når det er dei som har direkte kontakt med styresmaktene. Det er, ifølgje departementet, eit dilemma organisasjonane står i, fordi det er styresmaktene som leverer tenester, og organisasjonane ønskjer ikkje å byggje opp parallelle system. I utgangspunktet har departementet derfor stor tillit til at Unicef har gjort grundige vurderingar og kome fram til at denne støtta var nødvendig.

## 7.2 Bistanden til nabolanda Jordan og Libanon har i liten grad vore langsiktig innretta, og dei oppnådde resultatane er ikkje godt nok dokumenterte

Ifølgje Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles framtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk* krev langvarige kriser nye og meir integrerte tilnærmingar i den humanitære responsen, og dessutan styrkte koplingar til langsiktig utvikling. Ved behandlinga av meldinga uttalte utanriks- og forsvarskomiteen at det er viktig for Noreg å byggje bru mellom humanitær og langsiktig innsats, jf. Innst. 440 S (2016–2017). Det var ifølgje komiteen viktig å styrkje humanitær bistand og



utviklingsbistand overfor sårbare statar og bidra til å setje desse statane betre i stand til sjølv å sikre tryggleik og velferd for eigne innbyggjarar.

Det er ein vanskeleg situasjon i Jordan og Libanon, der krisa også har vart i lang tid. Det store talet på flyktningar, i tillegg til pandemi og økonomisk krise, har skapt ekstra utfordringar for bistandsinnsatsen. Samtidig viser undersøkinga at bistanden i liten grad har vore langsiktig innretta, og at dei oppnådde resultatane ikkje har vore godt nok dokumenterte.

### 7.2.1 Den norske bistanden til Jordan og Libanon har i liten grad vore langsiktig innretta

For at bistanden skal vere relevant, må han rettast inn slik at han svarar på behovet til befolkninga, jf. evalueringskriteria frå OECD. Ein sentral del av dette inneber å jobbe langsiktig for å redusere sårbarheit og humanitære behov, slik at dei som får bistand i år, ikkje treng å få bistand i framtida. Å skape betre samspel mellom humanitær bistand og langsiktig utviklingsinnsats er eit av hovudmåla i *Grand Bargain*-erklæringa som Noreg har slutta seg til. Dette er også vektlagt i både strategi for norsk humanitær politikk og i strategisk rammeverk for innsats i sårbare statar og regionar. Syria-konflikten starta i 2011, og Noreg har i heile perioden bidrege i den humanitære innsatsen.

Noreg forplikta seg til å gje 10 milliardar kroner til Syria og nabolanda i perioden frå 2016 til 2019. Ein stor del av dette har vore humanitære midlar.

I 2016 peika Norad-evalueringa av Syria-krisa på at den langvarige flyktningkrisa i nabolanda til Syria krev meir langsiktig innretning av bistanden til desse landa. Som nemnt ovanfor viser Meld. St. 24 (2016–2017) til at det er viktig å byggje bru mellom humanitær og langsiktig innsats. Denne ambisjonen er også lagt til grunn i budsjettproposisjonar, mellom anna i Prop. 1 S (2017–2018) og Prop. 1 S (2018–2019), der det blei lagt vekt på stabiliseringsstøtte. Først frå 2020 begynte Noreg å prioritere meir langsiktig bistand i form av stabiliseringsbistand til nabolanda til Syria. Vi meiner derfor at det er grunn til å peike på at den svake vektlegginga av slike midlar til nabolanda før 2020 ikkje samsvarar godt med ambisjonen i Meld. St. 24 (2016–2017) om å oppnå betre samheng mellom humanitær og langsiktig bistand.

Undersøkinga viser at det også er andre forhold som indikerer at norsk bistand til Jordan og Libanon har vore lite langsiktig. Til dømes er det få norskstøtta prosjekt som har aktivitetar som gjennomgåande handlar om å møte langsiktige behov. Dette gjeld berre 3 av dei 19 prosjekta som er undersøkte i perioden 2016–2021. Som Utanriksdepartementet peikar på, er det ikkje eit mål at alle prosjekt skal ha element av langsiktig perspektiv, men talet er likevel lågt. Dette gjeld særleg når vi ser det i samheng med Meld. St. 24 (2016–2017), der Utanriksdepartementet seier at dei i den humanitære bistanden til Syria-krisa i aukande grad har søkt å støtte program og prosjekt med langsiktige verknader, både innanfor matvaretryggleik, jobbskaping, utdanning og husly.

At støtta i liten grad har vore langsiktig, blir også reflektert i kva organisasjonar som har fått norsk støtte. For perioden 2016–2021 har FNs utviklingsprogram (UNDP), som er den mest sentrale organisasjonen i FN for langsiktig utviklingsarbeid, fått under to prosent av støtta i både Jordan og Libanon. Både FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs høgkommissær for flyktningar (UNHCR) i Jordan seier at dei finn det utfordrande å få til eit godt samspel mellom humanitære og langsiktige tiltak for å betre forholda for flyktningane.

Situasjonen i Jordan og Libanon er noko ulik. Libanon er vertsland for langt fleire syriske flyktningar enn Jordan. Libanon har også opplevd ei økonomisk krise som har ført til ein auke i behovet for humanitær bistand, i tillegg til at den politiske situasjonen er meir ustabil. Dette har skapt dårlegare føresetnader for den langsiktige utviklingsbistanden i Libanon. Samtidig viser undersøkinga at Libanon i liten grad har fått midlar frå fondet GCFF – eit fond administrert av Verdsbanken som gjev gunstige

lån til land som blir ramma av flyktningkriser – fordi landet ikkje har vore i stand til å nyttiggjere seg av mekanismen. Det inneber at langsiktige midlar som Noreg har gjeve felles til Jordan og Libanon gjennom GCFF, i langt større grad har blitt gjevne til Jordan, sjølv om behova i Libanon er større. Den norske støtta til GCFF har derfor i mindre grad vore tilpassa behova til Libanon.

Til liks med undersøkinga vår peikar også midtvegsevalueringa av den humanitære strategien frå 2022 på at Noreg har slite med å leggje til rette for eit betre samspel mellom humanitær og langsiktig utviklingsbistand. Evalueringa omfatta all norsk humanitær bistand. Ifølgje departementet er heilskapleg innsats vanskeleg å få til i praksis.

Utanriksdepartementet og ambassadane har også i liten grad involvert Norad og brukt kompetansen deira i samband med planlegging og oppfølging av prosjekta i Libanon og Jordan. Departementet kunne etter vår vurdering i større grad ha involvert Norad, som har den faglege kompetansen på langsiktig utviklingsbistand, i arbeidet med heilskapleg innsats i Jordan og Libanon. Det er også eit mål i *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner* frå 2017 at Norad skal trekkjast meir inn i arbeidet som fagetat på tematiske område som er relevante for arbeidet i sårbare statar og regionar.

Flyktningkrisa i nabolanda til Syria hadde i starten av undersøkingsperioden i 2016 allereie vart i fleire år og er framleis ein realitet sju år seinare. Aktørane vi har snakka med, meiner at det er behov for å prioritere langsiktige initiativ, særleg i Jordan. Utanriksdepartementet har i mange år vore klar over at flyktningkrisa ville bli langvarig, men først frå 2020 skjer det ei dreining i retning av meir vekt på å møte langsiktige behov. Samla vurderer vi at den norske bistanden til Libanon og Jordan kunne vore meir langsiktig og strategisk innretta.

### 7.2.2 Den norske bistanden til Jordan og Libanon har hatt mangelfull måloppnåing, og for fleire prosjekt er ikkje resultatata dokumenterte godt nok

Over halvparten av dei 19 prosjekta vi har sett på i Jordan og Libanon, har ikkje nådd dei overordna måla sine. Viktige forklaringar er pandemi og underfinansiering av prosjekta. I Libanon er også økonomisk krise og hamneeksplosjonen i Beirut i 2020 medverkande til den låge måloppnåinga. Vi har forståing for at det er vanskeleg å oppnå gode resultat i alle prosjekt på grunn av dei krevjande rammevilkåra.

Undersøkinga viser vidare at dokumentasjonen av resultat ikkje er god nok. Departementet har eit ansvar for å sikre god resultatinformasjon, også når situasjonen er krevjande. Dette følgjer av økonomiføresegnene. Eit døme på mangelfull dokumentasjon er resultatrammeverket for fondet GCFF, som har vore ueigna til å måle resultat. Dette peika Utanriksdepartementet på allereie før Noreg valde å gå inn i fondet i 2016. Då skreiv departementet til Verdsbanken at resultatrammeverket manglar substans, rekkjevidd og ambisjonar. Resultatrammeverket målte kor mykje pengar som kom inn til fondet, i staden for å måle kva fondet fekk ut av pengane. Likevel valde departementet å støtte fondet. Først i rapporteringa for 2022 måtte fondet samla sett rapportere på talet på flyktningar som blir nådde. Tilsvarande kritikk av resultatrapporteringa frå andre verdsbankfond kom også i *Riksrevisjonens undersøkelse av norsk bistand til Verdensbankens fond* frå 2021, jf. Dokument 3:4 (2021–2022). Vi konstaterer at Noreg gjekk inn i eit fond utan høve til å få vite kva fondet samla oppnådde for dei syriske flyktningane i Libanon og Jordan.

Også det jordanske fleirgjevarfondet for utdanning, som Noreg er med på å støtte saman med mellom andre USA, EU, Tyskland og Storbritannia, viser vesentlege manglar i resultatrapporteringa. Resultatrapportane har i liten grad omtalt eller dokumentert forbetringar i kapasitet eller kvalitet i utdanninga. Gjevarane meiner at prosjektet har hatt resultat når det gjeld å betre tilgangen til utdanning, men set samtidig spørsmålsteikn ved tala på registrerte syriske elevar som er førte opp. Riksrevisjonens undersøking av informasjon om resultat av bistand til utdanning, jf. Dokument 3:10

(2018–2019), viste også at resultatrapporteringa til utdanningsbistand ofte ikkje var påliteleg. Vi vurderer det som uheldig at bistand – både humanitær og langsiktig – i fleire tilfelle ikkje har god nok resultatinformasjon til at prosjekta kan følgjast opp på ein god måte.

### 7.2.3 Barn er prioritert, men det er ikkje mogleg å vite om andre særleg sårbare grupper er nådde

Inkludering og vern av særleg sårbare grupper er ein grunnleggjande premisse for den humanitære innsatsen. Særleg sårbare grupper kan ifølgje Prop. 1 S (2017–2018) for Utanriksdepartementet vere barn, eldre, personar med nedsett funksjonsevne eller lesbiske, homofile, bifile, trans- og intersexpersonar (LHBTI). Det er eit vilkår for støtte frå det humanitære budsjettet at tilskotsmottakarane og partnerane deira inkluderer sårbare grupper i alle fasar av prosjektarbeidet, frå behovsvurdering og planlegging til prosjektgjennomføring og evalueringar, ifølgje budsjettproposisjonen.

Saksgjennomgangen viser at barn er ei prioritert gruppe i norsk bistand til Jordan og Libanon, særleg gjennom utdanningstiltak. Vi meiner dette er positivt.

Mangelfulle data gjer det likevel vanskeleg å vurdere kor godt bistanden har treft andre sårbare grupper enn barn. Etter vår vurdering er det nødvendig med meir disaggregerte data som synleggjer kven som er nådde i bistanden, og resultatata for ulike grupper i bistanden samla sett, ikkje berre i enkeltaktivitetar. Sjølv om det er vanskeleg å rapportere på dei ulike sårbare gruppene, meiner vi at Utanriksdepartementet i større grad burde sørgt for eit betre datagrunnlag frå fleire av bistandsmottakarane. Slik status er i dag, er det ikkje mogleg å vurdere kor godt bistanden har treft med å nå målet som er fastsett i Prop. 1 S om å inkludere særleg sårbare grupper i alle fasane for prosjekta.

## 7.3 Fleksibilitet og auka bruk av fleirårige avtalar hos Utanriksdepartementet legg til rette for meir effektiv bistand

I St.meld. nr. 40 (2008–2009) *Norsk humanitær politikk* blir det lagt vekt på at den humanitære bistanden skal halde oppe fleksibilitet og evne til å handle raskt for å møte skiftande behov. Samtidig var det ønskjeleg å gjere situasjonen meir føreseieleg for sentrale tilskotsmottakarar, gjennom auka bruk av ikkje-øyremerkte rammetildelingar og fleirårige avtalar. Dette er i tråd med måla i mellom anna *Grand Bargain*-erklæringa frå 2016. *Strategi for norsk humanitær politikk* (2018) legg også vekt på at tilskotsmottakarane skal få føreseielegheit og fleksibilitet, samtidig som det skal stillast krav til kvalitet og resultat. I krisesituasjonar som i Syria kan behova og rammevilkåra endre seg raskt. Derfor er det viktig at tilskotsmottakarane kan endre planane sine i tråd med skiftande behov. Samtidig er føreseieleg finansiering også viktig for tilskotsmottakarane.

Undersøkinga viser at Utanriksdepartementet har gjeve tilskotsmottakarane fleksibilitet til å gjere endringar i aktivitetane undervegs i avtaleperioden. I dei fleste prosjekta vi har sett på, er midlane i utgangspunktet ikkje øyremerkte til spesifikke aktivitetar. For nokre av prosjekta er det også avtalefesta eit høve til å omdisponere midlar undervegs i året. I tillegg viser undersøkinga gjennomgåande at tilskotsmottakarane set pris på at Noreg er ein fleksibel og føreseieleg gjevar.

Tidlegare tildelte Utanriksdepartementet ofte humanitære midlar gjennom eittårige avtalar. Dei siste åra har departementet i større grad brukt fleirårige avtalar med både norske og multilaterale organisasjonar. Ei særleg viktig endring departementet har gjort, er å innføre strategiske partnerskap med eit avgrensa tal norske sivilsamfunnsorganisasjonar. Fleirårige avtalar gjer situasjonen meir føreseieleg for tilskotsmottakarane. Ifølgje Utanriksdepartementet har dei strategiske partnerskapa også gjort forvaltninga meir effektiv, og kostnadene ved å følgje opp avtalane har blitt mindre. Dømet med dei strategiske partnerskapa viser at godt strukturerte system for forvaltninga av bistand legg til

rette for at oppfølginga av bistanden også blir enklare. I sum ser vi positivt på dreininga mot auka fleksibilitet i finansieringa og fleirårige avtalar, og meiner dette vil bidra til å gjere bistanden meir effektiv.

## 7.4 Utanriksdepartementet gjer ikkje gode nok vurderingar av resultat og risiko i prosjekta

Undersøkinga viser at Utanriksdepartementet i liten grad vurderer resultat og risiko i dei gjennomgåtte prosjekta, verken i forkant eller undervegs i gjennomføringa. Dette gjeld særleg midlane til FN-organisasjonar.

### 7.4.1 Utanriksdepartementet gjer sjeldan systematiske vurderingar av resultata av bistanden til Syria-krisa, noko som kan føre til mindre effektiv bruk av bistanden

Etter økonomiføresegnene skal departementet hente inn informasjon frå tilskotsmottakaren eller andre kjelder som gjer det mogleg å vurdere graden av måloppnåing for ordninga. Departementet skal også kontrollere rapportar som tilskotsmottakaren sender inn om måloppnåinga. Kontrollen skal tilpassast til kvar enkelt tilskotsordning og skal dokumenterast på ein tilfredsstillande måte.

For at bistandsmidlane til Syria-krisa skal kunne brukast mest mogleg effektivt, er det viktig å vite kva resultat ein oppnår med midlane. I undersøkinga vår finn vi likevel få spor av at Utanriksdepartementet har følgd opp og vurdert resultata for prosjekta. Utanriksdepartementet har gjort skriftlege vurderingar av resultat på landnivå i berre 3 av 25 prosjekt som vi har sett på. I dei 22 attståande prosjekta er ingen slike vurderingar skriftleggjorde. Også før tildeling av prosjektmidlar har Utanriksdepartementet berre i 10 av 25 prosjekt vurdert korleis tilskotsmottakaren skal følgje opp resultata for prosjekta.

Den vurderinga Utanriksdepartementet gjer av resultat, er særleg svak for støtta til multilaterale organisasjonar. Undersøkinga viser at Utanriksdepartementet ikkje i nokon av dei 13 prosjekta til FN-organisasjonar som vi har gått gjennom, har gjort systematiske vurderingar av forventat resultat før tildeling av midlar. Dette er prosjekt som er forvalta av departementet i Oslo, og som i undersøkingsperioden har inngått avtalar om støtte på i overkant av 2 milliardar kroner. Departementet har heller ikkje gjort skriftlege vurderingar av resultat på landnivå i oppfølgingsfasen. Vidare er det færre krav til resultatrapportering for støtte som blir gjeven til ein FN-appell. Vi er einige i at det ikkje er føremålstenleg at Utanriksdepartementet ber om meir detaljert rapportering frå FN-organisasjonane enn det andre gjevarar gjer. Samtidig er det etter vår vurdering viktig at departementet faktisk går gjennom og vurderer resultatinformasjonen som dei får frå FN-organisasjonane, for å vite kva som blir oppnådd med midlane.

Det går ei vesentleg mengd norske bistandsmidlar til Syria-krisa. Utanriksdepartementet har eit ansvar for å følgje opp tilskotsmidlane dei forvaltar, på ein forsvarleg måte. Samtidig er situasjonen i regionen svært alvorleg, og den internasjonale bistanden er stadig meir underfinansiert. Det er derfor viktig at gjevarar som Noreg sikrar at dei bistandsmidlane som blir gjevne, blir brukte mest mogleg effektivt. Når departementet for mange prosjekt ikkje gjer systematiske vurderingar av resultata, verken i forkant eller undervegs i gjennomføringa av prosjekta, inneber det at departementet ikkje har lagt til rette for nødvendig resultatoppfølging.

### 7.4.2 Det er i liten grad dokumentert korleis Utanriksdepartementet vurderer risiko i prosjekta

Handtering av risiko er ein viktig del av styringa og kvalitetssikringa av prosjekta som får midlar. Departementet viser i Prop. 1 S (2017–2018) til at der behova for bistand er store, vil ofte risikoen for

ikkje å oppnå måla vere høg. Ifølgje Meld. St. 24 (2016–2017) skal departementet gjere gode risikovurderingar og undervegs i tiltaka gjere tilpassingar til endra føresetnader.

Utanriksdepartementet har utarbeidd generelle risikovurderingar for bistanden til Syria og nabolanda sidan 2020. Undersøkinga viser likevel at det i liten grad er dokumentert korleis

Utanriksdepartementet vurderer risikoen i enkeltprosjekt og innsatsar på landnivå.

Utanriksdepartementet har berre i 9 av 25 prosjekt vurdert risikoen for at målet for prosjektet ikkje blir nådd, eller at det oppstår utilsikta negative konsekvensar. Utanriksdepartementet vurderer også sjeldan risikoen undervegs i prosjekta.

Etter vårt syn burde vurderingar av risiko vere betre dokumentert. Utanriksdepartementet peikar på at det er svært høg ibuande risiko knytt til bistanden til Syria-krisa, særleg bistanden som går til Syria, der det er store utfordringar med å etterleve dei humanitære prinsippa. Departementet framhevar også kor viktig det er med god risikostyring i ein slik kontekst. Vi forstår at ikkje alle hendingar og situasjonar kan dokumenterast. Likevel burde departementet, etter vår vurdering, i større grad ha dokumentert risiko som har materialisert seg. Manglande skriftleggjing av risikovurderingane i enkeltprosjekt gjer det vanskeleg å vite kva vurderingar departementet har gjort, og kan bidra til dårlegare kvalitet i oppfølginga av prosjekta.

### 7.4.3 Få tilsette til arbeidet med humanitær bistand har konsekvensar for oppfølginga av bistanden til Syria-krisa

Ifølgje Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid* er ikkje pengar åleine nok for å nå norske utviklingspolitiske mål. For at økonomiske verkemiddel skal fungere best mogleg, må det setjast av menneskelege ressursar som kan påverke politikken til organisasjonane og innretninga av arbeidet gjennom styrearbeid og anna oppfølging.

Undersøkinga viser at Utanriksdepartementet har få tilsette til arbeidet med humanitær bistand. Seksjon for humanitære spørsmål har 20 medarbeidarar. Desse forvaltar heile budsjettet for humanitær bistand, som i perioden 2016–2021 har lege på mellom 5,2 og 6,2 milliardar kroner årleg. I same tidsrom hadde departementet ansvaret for å forvalte om lag 1500 humanitære avtalar. Dei tilsette arbeider i tillegg til tilskotsforvaltninga også med breiare humanitærpolitiske spørsmål. Budsjettet har auka mykje dei siste åra, utan at bemanninga som forvaltar det er auka tilsvarande. Ambassadane i regionen har også få tilsette til å følgje opp bistanden.

Få tilsette til arbeidet med bistand til Syria-krisa har konsekvensar for kva høve departementet har til å følgje opp mellom anna resultat på ein systematisk måte. Utanriksdepartementet har sjølv trekt fram avgrensa intern kapasitet og kompetanse som ein av dei største risikofaktorane for manglande måloppnåing knytt til bistanden til Syria-krisa. Departementet opplyser også at den humanitære bistanden blir følgd opp mindre tett enn resten av bistanden som departementet forvaltar, og at dette delvis er eit resultat av ressursituasjonen i seksjon for humanitære spørsmål.

Utanriksdepartementet peikar på at andre gjevarar, som den humanitære bistandsorganisasjonen til EU (ECHO), Storbritannia og Sverige, har meir ressursar til å følgje opp bistanden innanfor enkelte program. Vi ser det som fornuftig at gjevarane samarbeider og deler informasjon, slik at ressursane samla kan brukast meir effektivt. Samtidig blir konsekvensen av dagens situasjon at Noreg, som ein av dei største gjevarane til Syria-krisa, i mindre grad baserer prosjektoppfølgginga si på egne vurderingar, og dermed må støtte gjevaroppfølginga si på arbeidet til andre land.

## 7.5 Det er for lite sporbarheit i forvaltninga av bistanden til Syria-krisa

Eit prinsipp for god forvaltningsskikk er sporbarheit i saksbehandlinga, og at dokument blir registrerte og oppbevarte i arkiv på ein måte som gjer dei til trygge informasjonskjelder. Dessutan krev arkivlova at offentlege organ har arkiv som er ordna og innretta slik at dokumenta er trygge som informasjonskjelder for samtid og ettertid. Dokumenta frå Utanriksdepartementet som er knytte til kvar enkelt avtale, skal lagrast i arkivet til departementet.

Undersøkinga viser at dokumentasjonen og arkiveringa til Utanriksdepartementet av relevant informasjon om tilskotsforvaltninga knytt til Syria-krisa er mangelfull og lite oversiktleg. Generelt er det vanskeleg å finne fram til kjernedokument for dei ulike prosjekta, inkludert søknader, avgjerdsdokument, resultat- og framdriftsrapportar, vurderingar av resultat- og framdriftsrapportar og møtereferat. Dette gjer det ofte vanskeleg å forstå kva vurderingar som ligg til grunn for tildelinga, og kva vurderingar som er gjorde undervegs. I fleire tilfelle er ikkje årsrapportar og resultatrapportar arkiverte på saka. Dette gjeld til dømes for årsrapportar for øyremerkte midlar til Verdsprogrammet for matvarer (WFP) i Syria, Libanon og Jordan. Vi meiner at det ikkje er tilstrekkeleg sporbart at desse rapportane er lagra på nettsidene til tilskotsmottakaren, slik Utanriksdepartementet opplyser.

Konsekvensane av mangelfull sporbarheit blir vist særleg tydeleg i oppfølginga av tilskot til multilaterale organisasjonar der avtalen finansierer ein appell. Eit døme på dette er ein avtale med Unicef som handlar om utdanning i Jordan. Sidan avtalen er basert på ein appell, er det ikkje krav om verken søknad eller eit avgjerdsdokument i malen der mellom anna resultat og risiko systematisk blir vurdert. Verken avtalen eller appellen gjev særleg med informasjon om kva tiltak midlane skal gå til. Det er heller ikkje arkivert eit avgjerdsnotat på saka. Når dokumentasjonen ikkje er heilt tydeleg på kva Unicef skal bruke det norske tilskotet i Jordan til, er det uklart korleis Utanriksdepartementet i avslutningsnotatet sitt kan skrive at det blir vist til gode resultat for prosjekta i samsvar med søknaden.

Ifølgje Utanriksdepartementet vurderer departementet ofte resultat og risiko på prosjekt- eller organisasjonsnivå, men utan alltid å dokumentere og arkivere desse vurderingane. Til dømes peikar departementet på at resultatane frå Røde Kors i Syria for 2018–2019 er gått gjennom og vurderte, men vurderingane har ikkje blitt arkiverte. For Verdsprogrammet for matvarer går ein ifølgje departementet gjennom årsrapportane ved behov, og departementet har ikkje rutinar for å dokumentere kva for nokre av rapportane dei går gjennom. Generelt viser undersøkinga at arbeidet med humanitær bistand er meir dialogbasert enn det andre arbeidet med bistand som Utanriksdepartementet gjer. Vurderingar som ikkje er dokumenterte og kan finnast att, har liten verdi for det vidare arbeidet i Utanriksdepartementet fordi informasjonen ikkje blir spreidd i organisasjonen samla sett.

Det svenske direktoratet for bistandsforvaltning (Sida), som forvaltar den svenske humanitære bistanden, har eit eige saksbehandlingssystem, Trac, som dokumenterer forvaltninga av ein avtale. Trac er tilgjengeleg både for tilsette ved Sida i Stockholm og ved ambassadane. Trac stiller krav om at arkivering av standarddokument for alle prosjekt skal gjerast på same stad. Ifølgje dei tilsette i Sida ved den svenske ambassaden i Beirut har Trac gjeve ei stor forbetring i systematikken i oppfølginga av prosjekt og resultat. Særleg gjev Trac store fordelar når det blir gjort utskiftingar i personell, fordi det er lett å sjå kva som er gjort og vurdert tidlegare.

Slik vi vurderer det er saksbehandlinga til departementet ikkje sporbar nok. Manglande dokumentasjon hindrar god informasjonsflyt og kan dermed også ha konsekvensar for kvaliteten på saksbehandlinga og bistanden som blir gjeven. Gode rutinar og system for arkivering er særleg viktig i utanrikstenesta, fordi medarbeidarar ofte byter stilling både internt i departementet og mellom utanriksstasjonane som følgje av rotasjonsordninga.



## 8 Referanseliste

### Regelverk og rettleiingar

- Bevilgningsreglementet.
- Reglement for økonomistyring i staten (økonomireglementet).
- Bestemmelser om økonomistyring i staten (økonomiføresegnene).
- Genève-konvensjonane av 12. august 1949 og tilleggsprotokollane til Genève-konvensjonane av 1977.
- Den internasjonale Røde Kors-komiteen (2005). *Customary International Humanitarian Law. Volume I: Rules*. Storbritannia: Cambridge University Press.
- *Grant Management Manual* (GMM) (2013), erstatta med *Grant Management Assistant* (GMA) (2019).
- Finansdepartementet (2016). *Hovudbudsjettsskriv for 2017*, 18. mars.
- Finansdepartementet (2017). *Hovudbudsjettsskriv for 2018*, 24. mars.
- Finansdepartementet (2018). *Hovudbudsjettsskriv for 2019*, 23. mars.
- Finansdepartementet (2019). *Hovudbudsjettsskriv for 2020*, 11. april.
- Utanriksdepartementet (2010). *Ordningsregelverk. Naturkatastrofer og humanitær bistand*.
- Utanriksdepartementet (2016). *Ordningsregelverk. Nødhjelp og humanitær bistand*.
- Utanriksdepartementet (2016). *Ordningsregelverk. Overgangsbistand*.
- Utanriksdepartementet (2019). *Ordningsregelverk. Nødhjelp og humanitær bistand. Strategiske partnerskap med norske humanitære organisasjoner*.
- Utanriksdepartementet (2019). *Ensuring respect for the humanitarian principles: Guidance note for support provided from the Norwegian Ministry of Foreign Affairs to NGOs*.
- Utanriksdepartementet (2020). *Ordningsregelverk. 151.72 Stabilisering av land i krise og konflikt*.
- Utanriksdepartementet (2017). *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner*.
- Utanriksdepartementet (2018). *Strategi for norsk humanitær politikk. Handlekraft og helhetlig innsats*.
- Sida (2021). *A guide to contribution management at Sida*.
- Sida (2021). *Regel för att hantera biståndsinsatser*.

### Stortingsdokument

#### *Innstillingar til Stortinget*

- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2002–2003) til St.prp. nr.1 (2002–2003) for Utanriksdepartementet.
- Budsjett-innst. S. nr. 3 (2003–2004) til St.prp. nr.1 (2003–2004) for Utanriksdepartementet.
- Innst. S. nr. 145 (2004–2005) til Dokument nr. 1 (2004–2005).
- Innst. S. nr. 93 (2004–2005) til St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom*.
- *Innst. S. nr. 173 (2007–2008)* til St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer*.
- Innst. S. nr. 307 (2008–2009) til St.meld. nr. 40 (2008–2009) *Norsk humanitær politikk*.
- Innst. 125 S (2014–2015) til Meld. St. 25 (2013–2014) *Utdanning for utvikling*.
- Innst. 226 S (2014–2015) til Meld. St. 10 (2014–2015) *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken*.
- Innst. 414 S (2015–2016) til Dokument 8:74 S (2015–2016).
- Innst. 7 S (2015–2016) til Prop. 1 S (2015–2016).
- Innst. 7 S (2016–2017) til Prop. 1 S (2016–2017).
- Innst. 243 S (2016–2017) til Dokument 8:25 S (2016–2017).
- Innst. 7 S (2017–2018) til Prop. 1 S (2017–2018).
- Innst. 395 S (2017–2018) til Dokument 8:202 S (2017–2018).



- Innst. 440 S (2016–2017) til Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.*
- Innst. 72 S (2019–2020) til Dokument 3:10 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av informasjon om resultater av bistand til utdanning.*
- Innst. 145 S (2019–2020) til Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid.*

#### *Proposisjonar til Stortinget*

- St.prp. nr. 1 (2003–2004) for Utanriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011) for Utanriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012) for Utanriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2015–2016) for Utanriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2016–2017) for Utanriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018) for Utanriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019) for Utanriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2019–2020) for Utanriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2020–2021) for Utanriksdepartementet.
- Prop. 1 S (2021–2022) for Utanriksdepartementet.

#### *Meldingar til Stortinget*

- St.meld. nr. 35 (2003–2004) *Felles kamp mot fattigdom.*
- St.meld. nr. 9 (2007–2008) *Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer.*
- St.meld. nr. 40 (2008–2009) *Norsk humanitær politikk.*
- Meld. St. 25 (2013–2014) *Utdanning for utvikling.*
- Meld. St. 10 (2014–2015) *Muligheter for alle – menneskerettighetene som mål og middel i utenriks- og utviklingspolitikken.*
- Meld. St. 24 (2016–2017) *Felles ansvar for felles fremtid – bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk.*
- Meld. St. 27 (2018–2019) *Norges rolle og interesser i multilateralt samarbeid.*

#### *Dokument 8*

- Dokument 8:74 S (2015–2016) *Representantforslag om tiltak for kvinner på flukt.*
- Dokument 8:25 S (2016–2017) *Representantforslag om reform av utviklingspolitikken.*
- Dokument 8:202 S (2017–2018) *Representantforslag om å stanse eksport av norsk forsvarsmateriell til Tyrkia, oppfordre Tyrkias regjering til å trekke sine militære styrker ut av Syria og øke den humanitære bistand til flyktninger fra Afrin-området.*

#### *Dokument 3*

- Dokument nr. 3:2 (2008–2009) *Riksrevisjonens undersøkelse av effektiviteten i norsk humanitær bistand.*

#### **FN-resolusjonar og FN-rapportar**

- FNs generalforsamling (1991). Resolusjon 46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations*, 19. desember.
- FNs generalforsamling (2006). Resolusjon 61/134, *Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations*, 14. desember.
- FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (2022). *Humanitarian Needs overview (HNO)*. Syrian Arabic Republic.
- FNs tryggingråd (2000). Resolusjon 1325, *Women, Peace and Security*, 31. oktober.
- FNs tryggingråd (2021). Resolusjon 2585, *The situation in the Middle East*, 9. juli.

- FNs tryggingråd (2021). Rapport S/2021/1030, *United Nations humanitarian operations in the Syrian Arab Republic: report of the Secretary-General*, 15. desember.
- FNs tryggingråd (2022). S/2022/330 Implementation of Security Council resolutions 2139 (2014), 2165 (2014), 2191 (2014), 2258 (2015), 2332 (2016), 2393 (2017), 2401 (2018), 449 (2018), 2504 (2020), 2533 (2020) and 2585 (2021), 19. april.

### Dokument frå Utanriksdepartementet og Norad

- Norad (2016). *Juridisk vurdering av MENA, avtale med Verdensbanken*, 1. april.
- Utanriksdepartementet (2018). *Beslutningsnotat: Ny partnerskapsavtale med Norges Røde Kors*, 15. februar.
- Utanriksdepartementet (2019). *Beslutningsnotat: Oppfølging av arbeidet knyttet til Norges innsats i Syria og nabolandene for 2020–2021*, 6. september.
- Utanriksdepartementet (2020). «Prioriteringer i oppfølgingen av humanitær strategi, overordnede føringer for fordeling av det humanitære budsjettet i 2020, og rapport om oppfølgingen av humanitær strategi i 2019», 6. februar.
- Utanriksdepartementet (2020). «Fordeling av 900 millioner kroner til Syria i 2020», 6. april.
- Utanriksdepartementet, tildelingsskriv til ambassaden i Amman for perioden 2019–2021.
- Utanriksdepartementet, tildelingsskriv til ambassaden i Beirut for perioden 2019–2021.
- Utanriksdepartementet, verksemdsplan for ambassaden i Amman for 2020.
- Utanriksdepartementet, «Digitalisering i utenriktjenesten: en virksomhetsstrategi 2020–2025».

### Brev og e-postar

- Frankrike, Storbritannia, USA, Tyskland og EU (2021). Brev til FN ved visegeneralsekretær Amina J. Mohammed om Syria, 13. januar.
- Norad (2022). Skriftlege spørsmål til Norad. Brev til Riksrevisjonen 12. oktober.
- Utanriksdepartementet (2022). Svar frå UD på skriftlege spørsmål om GCFF. Brev til Riksrevisjonen 22. september.
- Utanriksdepartementet (2022). Skriftlege spørsmål om attståande avtalar for fire organisasjonar, Norwac, OCHA, WFP og Røde Kors, inkludert ICRC. Brev til Riksrevisjonen 29. september.
- Utanriksdepartementet (2016). «Norway's contribution to the MENA Concessional Financing Facility». Brev til Verdsbanken 25. juli.
- Utanriksdepartementet (2023). «Undersøkelse av norsk bistand til Syriakrisen 2016–2021 – UDs kommentarer». Brev til Riksrevisjonen 14. mars.
- Utanriksdepartementet (2017). «Syria. Rapport fra besøk til Damaskus og Homs». [Intern e-post, 31. oktober.]
- Norad (2022). «RE: Spørsmål til Norad i forbindelse med Riksrevisjonens undersøkelse av norsk støtte til Syriakrisen». [E-post til Riksrevisjonen, 25. november.]
- Utanriksdepartementet (2016). «RE: Jordan. Mot en 'humanitær katastrofe' på den syriske grensen? Over 60.000 strandet i ingenmannsland uten løsninger i sikte». [Intern e-post, 22. juni.]
- Utanriksdepartementet (2018). «Syria Humanitarian Fund/OCHA. Styremøte 29. mars. Oppsummering». [Intern e-post, 8. april.]
- Utanriksdepartementet (2019). «Syria. Rukban. FNs største nødhjelpskonvoi fra Damaskus. Koordinert med USA og Russland». [Intern e-post, 24. februar.]
- Utanriksdepartementet (2019). «Rukban. Hundrevis uttransportertes – men uten løsning på konflikten». [Intern e-post, 8. april.]
- Utanriksdepartementet (2019). «Re: Instruks – avklaring av Unicefs oppfølging av humanitær innsats etter evaluering.» [Intern e-post, 1. juli 2019.]
- Utanriksdepartementet (2019). «Inntrykk fra møter i UN OCHA Pooled Funds Working Group 25–26». [Intern e-post, 9. desember.]

- Utanriksdepartementet (2022). «Dokumentbestilling - UNICEF-avtale QZA-19/0179». [e-post til Riksrevisjonen, 17. mars.]
- Utanriksdepartementet (2022). «Tanf/Rukban». [E-post til Riksrevisjonen, 5. juli.]
- Sida (2022). «RE: Demonstrasjon av Trac». [E-post til Riksrevisjonen, 19. september.]

### Rapportar, evalueringar og fagbøker

- ALNAP (2006). *Evaluating humanitarian action using the OECD-DAC criteria. An ALNAP guide for humanitarian agencies.*
- Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen (2010). *Frihagens forvaltningsrett*, bind 1. (2. utg.) Bergen Fagbokforlaget.
- FN Headquarters Board of Inquiry (2020). *Summary by the Secretary-General of the report of the United Nations Headquarters Board of Inquiry into certain incidents in northwest Syria since 17 September 2018 involving facilities on the United Nations deconfliction list and United Nations supported facilities.*
- Security Council Report (2022). *Syria: Vote on Draft Resolution Reauthorising the Cross-Border Aid Mechanism\**, 11. juli.
- GPPI and Humanitarian Outcomes (2018). *Evaluation of WFP Policies on Humanitarian Principles and Access in Humanitarian Contexts.*
- ITAD (2019). *Evaluation of the Coverage and Quality of the UNICEF Humanitarian Response in Complex Humanitarian Emergencies.*
- Human Rights Watch (2019). *Rigging the System, Government Policies Co-Opt Aid and Reconstruction Funding in Syria.*
- Human Rights Watch (2022). *HRW and SLDP Guide on Human Rights-Compliant Procurement Processes in Syria.*
- Norads evalueringsavdeling/IOD PARC (2016). 'Striking the Balance'. *Evaluation of the Planning, Organisation and Management of Norwegian Assistance related to the Syria Regional Crisis.*
- OECD (1999). *Guidance for Evaluating Humanitarian Assistance in Complex Emergencies.*
- OECD (2019). *Evaluation Criteria: Adapted Definitions and Principles for Use.*
- Overseas Development Institute (2018). Policy briefing, *The Jordan Compact. Lessons learnt and implications for future.*
- OPCW (2018). *Report on the progress of the fact-finding mission regarding the incident of alleged use of toxic chemicals as a weapon in Douma, Syrian Arab Republic*, 7. april 2018.
- Particip GmbH (2022). *Midterm Review of the Norwegian Humanitarian Strategy and Strategic Partnership Model.*
- FNs utviklingsprogramms uavhengige evalueringskontor (2020). *Evaluation of UNDP Support to the Syrian Refugee Crisis Response and Promoting and Integrated Resilience Approach.*
- Unicef (2018). *Syrian Crisis Consolidated Emergency Report 2018.*
- Verdsprogrammet for matvarer (2021). *Jordan Annual Country Report 2021.*
- Evalueringskontoret til Verdsprogrammet for matvarer (2018). *Corporate Emergency Evaluation of the WFP Regional Response to the Syrian Crisis (January 2015-March 2018).*

### Statistikk

- Bistandsresultater.no. Norad-databasen «Norsk bistand i tall» skifta namn til «Bistandsresultater» i 2021.

## Andre kjelder og nettsider

- Aftenposten (2020). «Russland og Kina nedla veto mot Syria-resolusjon i Sikkerhetsrådet». <https://www.aftenposten.no/verden/i/na86bo/russland-og-kina-nedla-veto-mot-syria-resolusjon-i-sikkerhetsraadet>. [Hentedato 9. januar 2023.]
- Flyktninghjelpen (2022). «These 10 countries receive the most refugees». <https://www.nrc.no/perspectives/2020/the-10-countries-that-receive-the-most-refugees/>. [Hentedato 11. januar 2023.]
- FN (2017). «Parameters and Principles of UN assistance in Syria» (*internt FN-dokument*), oktober. <https://www.voltairenet.org/article202706.html>. [Hentedato 30. januar 2023].
- FNs høgkommissær for flyktningar (2022). «Durable solutions required for Syrian refugees in Jordan as Za'atari camp turns 10». <https://www.unhcr.org/news/briefing/2022/7/62e39a464/durable-solutions-required-syrian-refugees-jordan-zaatari-camp-turns-10.html>. [Hentedato 15. mars 2023.]
- FNs høgkommissær for flyktningar (2022). «Fact sheet Lebanon». [https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2023/01/UNHCR-Lebanon-Operational-FactSheet-Year-end-2022\\_Final-rev..pdf](https://www.unhcr.org/lb/wp-content/uploads/sites/16/2023/01/UNHCR-Lebanon-Operational-FactSheet-Year-end-2022_Final-rev..pdf). [Hentedato 15. mars 2023.]
- FNs høgkommissær for flyktningar (2022). «Lebanon». <https://www.unhcr.org/lebanon.html> [Hentedato 11. januar 2023.]
- FNs høgkommissær for flyktningar (2022). «Syria Regional Refugee Response». <https://data.unhcr.org/en/situations/syria>. [Hentedato 11. januar 2023.]
- FNs høgkommissær for flyktningar og FNs utviklingsprogram sine nettsider for Regional Refugee and Resilience Plan, 3RP, [www.3rpsyriacrisis.org](http://www.3rpsyriacrisis.org).
- FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (2017). «The New Way of Working. NWOW Booklet low res.002\_0.pdf» (unocha.org). [Hentedato 6. januar 2022.]
- FN-kontoret for koordinering av humanitær innsats (2022). «Syria: 8,000 IDPs in Rukban camp need urgent humanitarian intervention». <https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/syria-8000-idps-rukban-camp-need-urgent-humanitarian-intervention-enar>. [Hentedato 6. januar 2022.]
- Heller, Sam (2017). Report Century International. *Syrian Humanitarian "Lifeline" Goes to Vote*. <https://tcf.org/content/report/syrian-humanitarian-lifeline-goes-vote/>. [Hentedato 27. oktober 2022.]
- Holth, Ole Øyvind Sand (2019). *En helvetes jobb. Elizabeth Hoff og hennes sju år i Syria*. Oslo: Gyldendal.
- Lund, Aron (2018). «As Syria looks to rebuild, US and allies hope money can win where guns lost». *The New Humanitarian*. <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2018/05/22/syria-looks-rebuild-us-and-allies-hope-money-can-win-where-guns-lost> [Hentedato 27. oktober 2022.]
- Pressemelding frå regjeringa (2019). «Norge innfrir løftet om 10 milliarder kroner til Syria-krisen». 13. mars. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/smk/pressemeldinger/2019/norge-innfrir-loftet-om-10-milliarder-kroner-til-syria-krisen/id2632214/>. [Hentedato 17. januar 2023.]
- Søreide, Ine E. og Jensen, Frank B. (2018). «Redegjørelse av utenriksministeren og forsvarsministeren om kampen mot ISIL i Stortinget 2. mai 2018». <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2017-2018/refs-201718-05-02?m=2> [Hentedato 25. januar 2023.]
- Utenriksdepartementet (2021). «Norge tar sentrale lederoppgaver i FNs sikkerhetsråd». [https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/pressemeldinger/2021/oppgaver\\_fnsr/id2827720/](https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/pressemeldinger/2021/oppgaver_fnsr/id2827720/). [Hentedato 9. januar 2023.]
- Utenriksdepartementet (2019). «The Triple Nexus in Practice». <https://www.norway.no/en/missions/un/statements/other-statements/2019/the-triple-nexus-in-practice>. [Hentedato 6. januar 2022.]
- Utenriksdepartementet (2020). *Partnerskap med humanitære organisasjoner*. [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/hum\\_partnerskap/id2873893/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/humanitart-arbeid/hum_partnerskap/id2873893/) [Hentedato 6. februar 2023.]

- Utanriksdepartementet (2021). «Fakta om oppgaver i Sikkerhetsrådet». [https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/fnoppgaver\\_fakta/id2827729/](https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/fn/fnoppgaver_fakta/id2827729/). [Hentdato 9. januar 2023.]
- Utanriksdepartementet (2021). «Norge i FNs sikkerhetsråd – uke 27». <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-i-fns-sikkerhetsrad-uke-27/id2866176/>. [Hentdato 9. januar 2023.]