

Samarbeid i den norske bistandskjeden



Universitetet
i Stavanger

Masteroppgave i samfunnssikkerhet

Våren 2018

Kjetil Espeland



Universitetet
i Stavanger

DET TEKNISK-NATURVITENSKAPELIGE FAKULTET

MASTEROPPGAVE

Studieprogram/spesialisering: Samfunnssikkerhet	Vårsemesteret, 2018 Åpen
Forfatter: Kjetil Espeland	 (signatur forfatter)
Fagansvarlig: Ole Andreas Engen Veileder(e): Preben H. Lindøe	
Tittel på masteroppgaven: Samarbeid i den norske bistandskjeden Engelsk tittel: Cooperation in the Norwegian Aid system	
Studiepoeng: 30	
Emneord: Bistand, samarbeid, kommunikasjon, krisehåndtering, sårbarhet, resilience, samfunnssikkerhet.	Sidetall: 85 + vedlegg/annet: 2 Stavanger, 15. juni 2018 dato/år

Forord

Mine fem år som student, og mine interesser for internasjonal politikk og samfunnssikkerhet har vært med på å formgi denne masteroppgaven. Bistand har alltid interessert meg, og det å skrive denne oppgaven har vært både gøy og utfordrende til tider.

Jeg ønsker å takke en rekke personer, og vil starte med min veileder under masteroppgaven, Preben Lindøe. Du har hjulpet å utforme denne oppgaven gjennom god veiledning og tips. Det har vært gøy å treffes på veiledningene, og du har alltid noe interessant å snakke om. Jeg vil takke for at du alltid har vært tilgjengelig og behjelpelig under denne prosessen.

Videre vil jeg takke informantene i Digni, HimalPartner og NMS for gode intervju, og for at dere har vært behjelpelige med å finne fram og sende meg dokumenter, planer og retningslinjer som jeg har spurt om.

Jeg vil også rette en takk til mine studievenninner på Bryne bibliotek. Dere har vært med gjennom hele masterstudiet, både i gruppeoppgaver og sosialt. Det har vært helt supert å slippe å reise helt inn til universitetet hver gang vi skal møtes.

Til slutt må jeg takke min kone Tonny for oppmuntring gjennom skrivingen. Du har støttet opp og oppmuntret meg når det trengs. Du har også vært helt uvurderlig i korrekturlesing av denne oppgaven, for å luke bort de opplagte skrivefeilene og logiske bristene jeg selv ikke ser.

Vigrestad, 15. juni 2018.

Sammendrag

Hvert år er det naturlige katastrofer som rammer sårbare folk rundt om i verden. Disaster Risk Reduction (DRR) har som formål å redusere sårbarheten samfunn og personer har til katastrofer, og en viktig aktør i arbeidet med å redusere sårbarhet i utviklingsland er bistandssektoren. I Norge er bistandssektoren stor, med mange private aktører som blir finansiert av norske skattepenger gjennom Norad. Digni er en av disse private aktørene. Det er en paraplyorganisasjon med 20 medlemsorganisasjoner som driver prosjekter rundt om i verden.

I denne oppgaven er formålet å se på hvordan samarbeidet mellom Digni og dets medlemmer er, og å se på hvordan de arbeider for å redusere sårbarheten til bistandsmottakere. Det er også blitt sett på hvordan de forskjellige organisasjonene responderer på naturlige farer som truer. Dette er blitt gjort gjennom en komparativ casestudie, hvor jeg sammenlikner NMS og HimalPartner sitt samarbeid med Digni, og de forskjellige prosjektene de driver i henholdsvis Madagaskar og Nepal. Datagrunnlaget i oppgaven er kvalitative intervju, samt dokumenter som er samlet inn hos organisasjonene.

Kommunikasjonen og samarbeidet mellom Digni og medlemsorganisasjonene fungerer godt, selv når de blir utsatt for ytre påkjenninger som naturlige farer. De er lett tilgjengelige for hverandre, og de har tillit og respekt for hverandre. Utfordringer i samarbeidet som er avdekket i denne oppgaven, er at kontrolregimet i senere tid har blitt strengere som følge av nye føringer fra Norad. Korrupsjonssaker er også en utfordring, hvor maktstrukturen kommer til syne og sanksjoner som blir iverksatt kan virke strenge på de lavere nivåene i systemet. Når det kommer til å redusere sårbarheten hos bistandsmottakere, gjør de dette gjennom å skape utvikling. Ved å skape utvikling hos fattige, gjør det at de blir mindre sårbare for katastrofer og i bedre stand til å forberede, håndtere og gjenoppbygge etter en uønsket hendelse.

Innholdsfortegnelse

1.0 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling.....	3
1.1.1 Avgrensning.....	3
1.2 Metode.....	4
1.3 Oppgavens oppbygging.....	5
2.0 Kontekst.....	6
2.1 Bistandskjeden.....	6
2.2 Digni.....	7
2.2.1 NMS- Det Norske Misjonsselskap.....	7
2.2.2 HimalPartner.....	8
2.3 Bistand og nødhjelp – et integreringsproblem.....	9
3.0 Teori.....	11
3.1 Act of God, Act of man og Act of society.....	11
3.2 Disaster Risk Reduction.....	12
3.3 Resilience og sårbarhet.....	13
3.3.1 Sårbarhet.....	14
3.3.2 Fattigdom og PAR-modellen.....	16
3.4 Resilience og robusthet.....	18
3.4.1 Designe resilience.....	19
3.5 Rasmussens flernivåmodell.....	21
3.6 Kommunikasjon i organisasjoner.....	23
3.6.1 Nedovervendt kommunikasjon.....	24
3.6.2 Oppovervendt kommunikasjon.....	25
4.0 Metode.....	26
4.1 Mitt ståsted og min rolle som forsker.....	26
4.1.1 Vitenskapsteoretisk ståsted.....	26

4.2	Komparativ casestudie.....	27
4.3	Metodiske momenter	29
4.3.1	Dokumentinnsamling	29
4.3.2	Utvalg og innsamling av intervju.....	30
4.3.3	Validitet og reliabilitet	31
4.4	Etiske problemstillinger.....	32
4.4.1	Utfordringer som oppsto i arbeidet.....	33
5.0	Empiri.....	34
5.1	Digni	34
5.1.1	Kvalitetssikringssystemet til Digni	34
5.1.2	Kommunikasjon.....	40
5.2	HimalPartner.....	44
5.2.1	Prosjekt i Nepal.....	44
5.2.2	Digni og HimalPartner sin opplevelse av jordskjelvet i Nepal.....	48
5.2.3	HimalPartner sin beredskap og indrekommunikasjon	50
5.3	NMS.....	52
5.3.1	Rammeavtale med Digni.....	53
5.3.2	Prosjekt i Madagaskar	54
5.3.3	Hvordan responderer NMS på mulige sykloner	57
6.0	Drøfting	60
6.1	Organisasjonene.....	60
6.2	Prosjekter	61
6.2.1	Kvalitetssikring	64
6.3	Kommunikasjon mellom Digni og medlemmene.....	66
6.4	Respons og beredskap i kriser	70
6.4.1	Førkrisefasen.....	71
6.4.2	Akutt krisefasen	73

6.4.3 Etterkrisefasen.....	76
7.0 Avslutning	79
7.1 Viktige funn.....	79
7.2 Konklusjon.....	81
7.3 Videre forskning.....	82
Kilder.....	83
Vedlegg	86
Intervjuguide.....	86

Figur og tabelloversikt

Figur 1. Bistandskjeden.....	6
Figur 2. Krisefasehjulet.....	15
Figur 3. PAR-modellen.....	17
Figur 4. Det sosiotekniske systemet.....	22
Tabell 1. Prosjektoversikt for HimalPartner i Nepal.....	44
Figur 5. Theory of Change.....	47
Tabell 2. Prosjektoversikt for NMS I Madagaskar.....	54

1.0 Innledning

«A disaster is a sudden, calamitous event that seriously disrupts the functioning of a community or society and causes human, material, and economic or environmental losses that exceed the community's or society's ability to cope using its own resources. » (IFRC, 2017).

Katastrofer har vært, og er, et voksende problem i verden og en stor trussel mot bærekraftig utvikling. De fører til tap av liv, ødeleggelse av infrastruktur, sykdom, og kan også føre til økonomisk og sosial uro i området der katastrofen inntreffer. Katastrofer har i senere tid også påvirket andre steder enn det geografisk rammede området. Globaliseringen av økonomien har ført til at katastrofer ikke lenger kun rammer lokalområdene den treffer. Dersom fabrikker og store markeder blir slått ut, vil det føre til at den globale økonomien også blir påvirket. Handel har ført til at produksjonen av diverse industriartikler er fordelt over nesten hele verden. Dersom en fabrikk i Kina blir slått ut av en katastrofe, kan det påvirke hele produksjonskjeden og føre til at andre fabrikker i andre deler av verden blir påvirket negativt, fordi de mangler komponentene fabrikken i Kina produserte (UNISDR, 2017).

Katastrofer er kommet mer på dagsorden den siste tiden, fordi de forårsaker større skader nå enn før. Det kommer av at det er flere mennesker nå enn for 50 år siden. Man er også mer oppmerksomme på problemet på grunn av at man får høre mer om dem. Dette er på grunn av den teknologiske utviklingen av medier som TV, telefon og internett. Det har ført til at FN har opprettet et eget kontor for katastrofeforebygging kalt United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR). De ble opprettet i 1999, og hovedoppgaven deres er å koordinere og bistå andre FN-program, stater og hjelpeorganisasjoner med kunnskap og ekspertise innen Disaster Risk Reduction (DRR). «Disaster Risk Reduction (DRR) aims to reduce the damage caused by natural hazards like earthquakes, floods, droughts and cyclones, through an ethic of prevention. » (UNISDR, 2017). Grunnen til at de startet opp UNISDR var for å ikke bare reagere med hjelparbeid når en krise/katastrofe oppsto, men å komme disse hendelsene i forkjøpet ved å forebygge og minimere risikoen for en eventuell krise før den oppsto. DRR sin definisjon på risiko kan klassifiseres som det klassiske synet på risiko, den er sannsynlighet*konsekvens = risiko. Tanken er at når man jobber for å minimere sannsynlighet og konsekvensen av en naturlig hendelse, så synker risikoen for at naturlige hendelser, som flom, jordskjelv, brann, tørke osv., blir til katastrofer. Grunntanken i DRR er at naturlige

hendelser, som for eksempel mye regn, jordskjelv og tørke, skjer med jevne mellomrom, og at man må ta høyde for dette når man bygger og bosetter seg på forskjellige steder. Siden sannsynligheten for slike naturlige hendelser er vanskelige å gjøre noe med, er tanken at konsekvensreducerende tiltak må gjennomføres for å redusere risikoen for katastrofer. Ved å bygge bedre hus, sisterner, øke kunnskapsnivået blant befolkningen, legge gode beredskapsplaner, flytte bosetninger, osv. vil konsekvensene av en naturlig hendelse bli mindre, og man kommer forttere tilbake til de daglige «rutinene», som også er kalt for normaltilstanden, etter at de er utsatt for en påkjenning.

For å ikke bare reagere, men også å agere, må integreringen mellom hjelpearbeid og bistandsarbeid bli bedre. UNISDR jobber for å få organisasjoner som arbeider med bistand og nødhjelp til å samarbeide seg imellom, og også arbeide sammen med stater og lokalsamfunn for å implementere gode katastrofeforebyggende tiltak i arbeidet de gjør. Samtidig ønsker de å få til en god og hensiktsmessig overgang mellom hjelpe- og bistandsarbeid.

Bistandsorganisasjoner er en viktig aktør for forebygging av katastrofer i utviklingsland. De arbeider for utvikling hos sårbare og fattige mennesker rundt om i verden. Norge har en stor bistandssektor med mange forskjellige private aktører. De arbeider for å skape utvikling i utviklingsland og hos sårbare grupper. Denne sektoren er bygget opp slik at det er Norad som fordeler ut bistandsmidler de har fått fra Utenriksdepartementet (UD) til alle de forskjellige organisasjonene som arbeider med bistand. For å kvalifisere seg til å motta offentlige midler, må det sendes en søknad der de må fylle visse krav til kvalitetssikring. Det er fordi Norad og UD ønsker å sikre at midlene som blir delt ut blir brukt på å skape utvikling gjennom gode prosjekter. Organisasjoner som befinner seg innen dette feltet jobber på risikoutsatte steder rundt om i verden, der det er mange forskjellige farer, som katastrofer, korrupsjon og politisk uroligheter. Det gjør det krevende å operere i disse områdene (Norad, 2015). I denne oppgaven vil jeg se nærmere på Digni, som er en paraplyorganisasjon for flere kristne medlemsorganisasjoner, og to av medlemsorganisasjonene. Bistandskjeden som Digni og dets medlemmer er en del av, blir styrt av Norad og UD gjennom policyer og retningslinjer. Digni formidler dette videre nedover i systemet til sine medlemmer. Prosjektene som finansieres gjennom dette systemet, rapporterer jevnlig til Digni og Norad blant annet om progresjon og måloppnåelse.

1.1 Problemstilling

I denne oppgaven skal jeg se på hvordan Digni og medlemmene arbeider, og hvordan katastrofer kan påvirke dette samarbeidet. Ved å beskrive kvalitetssikringssystemet og de forskjellige aktørene sin oppfattelse av dette, vil man vise hvordan dette systemet fungerer. Gjennom intervju av ansatte og dokumentgjennomgang i Digni og noen utvalgte medlemmer, har det blitt sett på hvordan kommunikasjonen og samarbeidet mellom medlemsorganisasjoner og Digni fungerer. Det er også blitt sett på prosjektporteføljen til et par utvalgte organisasjoner, og sett på om de er med på å redusere sårbarhet i sivilsamfunnet de opererer i. Problemstillingen for denne oppgaven er som følger:

Hvordan er samarbeidet mellom Digni og medlemsorganisasjonene, og hvordan arbeider de for å redusere sårbarhet hos bistandsmottakere?

Jeg vil skrive om dette fordi det er viktig å vite hvordan bistandskjeden fungerer, og å se på om prosjektene som blir igangsatt er med på å redusere sårbarheten til mottakeren. Det igjen knytter seg opp mot DRR, som er en av FNs satsingsområder, og det er viktig å få innsikt i bistandsorganisasjoner sitt arbeid med utvikling. Dette er aktuelt innenfor faget samfunnssikkerhet. John Twigg (2015) skriver at det er viktig for hjelpeorganisasjoner å integrere DRR i arbeidet, og gjøre folk mindre sårbare for katastrofer. Videre ønsker jeg å se på hvordan katastrofer kan påvirke samarbeidet mellom bistandsaktører som i utgangspunktet ikke arbeider med nødhjelp. Jeg har tenkt å bruke disse forskningsspørsmålene for å belyse problemstillingen:

Hvordan fungerer kommunikasjonen mellom de forskjellige nivåene i organisasjonene?

Hva påvirker samarbeidsklimaet mellom organisasjonene?

Hvordan responderer Digni og dets medlemmer når en uforutsett hendelse inntreffer, og har medlemmene gode rutiner for slike hendelser, både i forkant, under og etterkant?

1.1.1 Avgrensning

Siden Digni består av 20 medlemsorganisasjoner har jeg valgt ut to av dem i denne oppgaven, NMS og HimalPartner. Grunnen til at disse er valgt, er at de er kjent med å arbeide i områder som er utsatt for forskjellige farer, da spesielt sykloner og jordskjelv. Det er også stor forskjell på størrelsen på organisasjonene, og på hvor i verden de arbeider. NMS er en stor

organisasjon med egen rammeavtale med Digni, hvor de saksbehandler sine egne søknader. På den andre siden av skalaen har du HimalPartner, en liten organisasjon som må forholde seg tettere til Digni. HimalPartner sine søknader blir behandlet hos Digni. Videre begrensninger er at jeg ikke går opp på et forvalternivå, det vil si Norad og Utenriksdepartementet, og heller ikke ned hos de lokale partnere som disse organisasjonene har ute i prosjektene. Det vil si at jeg ikke kommer til å samle inn data på disse nivåene i bistandssystemet, men bemerkninger som intervjuobjekt gjør på dette området kan bli tatt med. Sekretariatet i Digni og disse to organisasjonene er de jeg har samlet inn intervju og data hos. Videre har det ikke blitt intervjuet folk som er ute i feltet, altså de jeg har intervjuet befant seg i Norge. Dette er gjort på grunn av praktiske årsaker, der det er lettere å få kontakt med dem. Det er også mange av dem som er i Norge, som har vært ute i feltet før de fikk andre stillinger i organisasjonene eller flyttet hjem. Så informantene har både erfaring fra feltarbeid og organisasjonen i Norge.

Jeg kommer til å se på Nepal der HimalPartner driver Digni støttede prosjekter, og Madagaskar der NMS driver Digni støttede prosjekter. Begge disse landene er utsatt for forskjellige naturlige farer, hvor Madagaskar er utsatt for jevnlig sykloner og det i Nepal er stor fare for jordskjelv. Grunnen til at disse landene ble valgt, er at farene de står ovenfor er forskjellige når det kommer til hyppigheten, og forskjellen på respons organisasjonene har hatt på dem.

1.2 Metode

Jeg har gjennomført en komparativ casestudie der jeg gjennom tekstanalyse og intervju skal gi en god oversikt over hvordan Digni, NMS og HimalPartner jobber og samarbeider. «doing case study research means conducting an empirical investigation of a contemporary phenomenon whithin its natural context using multiple sources of evidence» (Hancock og Algozzine, 2017, s.15). Jeg har sammenliknet de to forskjellige organisasjonene, og sett på likheter og ulikheter når det kommer til hvordan de forholder seg til Digni, og hvordan de selv arbeider med eksempler fra blant annet prosjektene de driver og hvordan de forholder seg til de naturlige farene de står ovenfor. Dette vil bli beskrevet mer i metodekapittelet.

1.3 Oppgavens oppbygging

Jeg skal i denne oppgaven begynne med å presentere de ulike organisasjonene som er med i oppgaven og konteksten de befinner seg i. Videre blir det en gjennomgang av ulike teorier som senere vil bli brukt i diskusjonen av empirien. Jeg skal gå gjennom Disaster Risk Reduction, historien og de viktigste elementene innen det. Det vil også bli presentert hva sårbarhet er, og hvordan fattigdom er knyttet opp mot dette, da spesielt gjennom Blaikie sin Pressure and Release-modell. Det kommer så en utgreiing om robusthet og resilient og teoretiske perspektiver på dette. Mot slutten av teorikapittelet blir Rasmussens flernivåmodell presentert, og til slutt vil det bli presentert teorier på kommunikasjon i organisasjoner.

I metodekapittelet blir casestudie presentert, samt hvilket forskningssyn jeg har og bakgrunnen jeg besitter. Videre blir metoden som er benyttet beskrevet, og hvorfor de er valg vil bli begrunnet. Så vil jeg gå gjennom noen generelle etiske dilemmaer, før jeg til slutt trekker fram spesifikke utfordringer som har oppstått under arbeidet med denne oppgaven.

I empirien blir de viktigste funnene fra intervjuene og tekstgjennomgangen trukket fram. Oppbyggingen her er at organisasjonene blir presentert hver for seg. Jeg starter med Digni, der kvalitetssikringssystemet deres vil bli presentert. Videre blir kommunikasjonen mellom de forskjellige aktørene bli gjennomgått her, så vil HimalPartner og NMS bli presentert. Strukturen på underkapitlene til HimalPartner og NMS kommer til å være ganske lik, fordi det da blir lettere for leseren å se på forskjeller og likheter før dette blir diskutert i drøftingen. Grovstrukturen på disse to underkapitlene er at prosjektene og hvordan de arbeider med dem vil først bli presentert og til slutt vil de beskrives hvordan de forholder seg til de farene de står ovenfor, med jordskjelv i Nepal og sykkloner på Madagaskar.

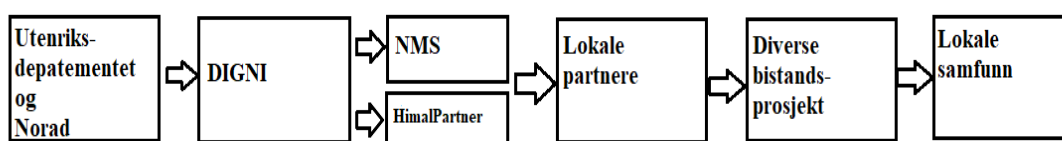
I drøftingsdelen vil jeg starte med å se på hvordan de forskjellige organisasjonene opplever kommunikasjonen med hverandre. Videre skal jeg trekke fram likhetene og ulikhetene på prosjektene de driver i sine land, og drøfte dette opp mot hvordan, og om, de bekjemper sårbarheter og skaper resilience i samfunnene de opererer i. Det vil til slutt bli sett på hvordan de forskjellige organisasjonene responderer på naturlige farer og hvordan de forholder seg til Digni, og knytte dette opp mot teorien.

I avslutningen vil de viktigste funnene bli presentert. De største likhetene og ulikhetene på organisasjonene og svare på forskningsspørsmålene. Konklusjonen på problemstillingen vil deretter bli presentert. Til slutt vil det bli et kort avsnitt om videre forskning på dette området som ville vært interessant å se på.

2.0 Kontekst

I dette kapittelet blir de forskjellige organisasjonene presentert og beskrevet. Videre vil noen av utfordringene med å koordinere bistand og nødhjelp bli gjennomgått. Dette blir plassert her i et eget kontekstkapittel for å få en oversikt over aktørene som er med i oppgaven, og hvilke generelle utfordringer organisasjoner i bistandssektoren står ovenfor.

2.1 Bistandskjeden



Figur 1. Bistandskjeden.

I figur 1 ser man hvordan hjelpeorganisasjonskjeden er bygget opp. Øverst er utenriksdepartementet. De legger politiske føringer og budsjetter for bistand i Norge. Videre følger Norad, som administrer bistandsmidlene og fordeler dem utover til sivile organisasjoner som arbeider med bistand. Eksempler på slike organisasjoner er Røde kors, Kirkens nødhjelp og Digni. Den sistnevnte organisasjonen er en paraplyorganisasjon. Deres jobb er å saksbehandle, og å dele ut midler til prosjektene som medlemmene og deres partnere driver. Som medlemmer av Digni ser vi hvor NMS og HimalPartner befinner seg i bistandskjeden. Medlemsorganisasjonene til Digni har lokale partnere de arbeider sammen med for å drive utviklingsprosjektene. Prosjektene har som mål å skape utvikling og fremgang i det lokale samfunnet prosjektene blir gjennomført i.

Informasjonsflyten i denne modellen vil være at utenriksdepartementet og Norad lager lover og retningslinjer som beveger seg nedover i systemet, som må bli fulgt for at midler skal bli betalt ut. Dette gjelder resultatmåling, antikorrupsjon og lignende. Organisasjonene som driver prosjektene må på sin side rapportere med jevne mellomrom oppover, for å vise at retningslinjene blir fulgt og at resultatene er på linje med det man kan forvente. Digni er de som mottar disse rapportene, evalueringene og søknadene fra sine medlemmer.

2.2 Digni

Digni er en paraplyorganisasjon for 20 kristne organisasjoner og forvalter ca. 160 millioner kr i året på vegne av disse organisasjonene. Hovedarbeidet deres er å jobbe med marginaliserte grupper slik at de får bedre levekår, utvikling og at prosjektene de støtter blir lokalt forankret. Digni, som forvalter av bistandsmidlene, bestemmer hvem som skal motta støtte til sine prosjekt. Det vil si at de 20 medlemsorganisasjonene sender inn søknader på prosjektene de ønsker å få finansiert. Digni velger så hvem og hvilke prosjekter de vil støtte. Hvert femte år må Digni og dets medlemmer søke Norad om en ny rammeavtale. Det er denne avtalen som sikrer finansieringen av Digni og bistandsprosjektene til medlemmene. Når søknad om avtale er godkjent fra Norad sin side, overfører de midler til Digni. Digni må så prioritere hvilke prosjekter som skal finansieres (Digni, 2017). Medlemsorganisasjonene til Digni arbeider i mange forskjellige områder og land, rundt om i verden. Digni støtter prosjekter på forskjellige kontinenter, med midler som blir drevet av medlemsorganisasjonene i samarbeid med deres lokale partnere. Prosjektene har som mål å gi mottakerne et verdig liv (Dignity) gjennom å styrke marginaliserte og sårbare gruppers rettigheter. Digni støtter et bredt spekter av forskjellige prosjekter, som for eksempel mental helse, landsbyutvikling, mikrofinans, organisasjonsutvikling, skolegang for sårbare grupper, vannprosjekt, med flere.

2.2.1 NMS- Det Norske Misjonsselskap

NMS er en av de større organisasjonene innad i Digni. De driver arbeid i 16 forskjellige land, inkludert Norge. Eksempler på land de arbeider i er Mali, Japan, Kina, Laos, Brasil og Madagaskar. Mange av prosjektene de fører i fattige utviklingsland går ut på å bekjempe fattigdom, og å skaffe folk ressurser og kompetanse slik at de kan få et bedre liv for seg og sine. Eksempler på prosjekt er skole og utdanning, der de gjennom stipend, voksenopplæring, yrkesopplæring og økonomiplanlegging gir folk en mulighet til å forbedre sine livsgrunnlag. Videre arbeider de også med jordbruk, matsikkerhet, helse, med mer, der målgruppen er fattige og marginaliserte grupper. Noen av landene de arbeider i er utsatt for naturlige farer som jordskjelv og sykloner, som for eksempel Japan og Madagaskar. Madagaskar blir med jevne mellomrom truffet av stormer fra Indiahavet, og på grunn av avskoging er erosjon og flom et problem. NMS og deres lokale partner, den gassisk-lutherske kirken, sine prosjekter i Madagaskar er basert på en modell som kalles for Use Your Talents (UYT). Tanken er at lokalbefolkningen selv skal utvikle sine egne lokalsamfunn basert på de ressursene de selv

besitter. De driver og et prosjekt som skal sikre utdanning for barn med funksjonshemninger (NMS, 2018).

NMS er en av de tre større medlemsorganisasjonene i Digni, sammen med NLM (Norsk Luthersk Misjonssamband) og MA (Misjons Alliansen). Disse skiller seg ut fra de andre organisasjonene som er med i Digni, med at de har egne rammeavtaler. Den gjør at de selv kan saksbehandle sine egne prosjektsøknader, og har mer uavhengighet fra Digni enn de andre organisasjonene. Dette kan de gjøre fordi de er store og har den nødvendige faglige kompetansen i sin organisasjon, og et bra kvalitetssikringssystem som gjør dem i stand til å ta mer ansvar og være mer selvstendige enn de andre mindre organisasjonene har mulighet til.

2.2.2 HimalPartner

HimalPartner sin aktivitet er i Himalaya-regionen, med Nepal og Kina. De har jobbet lenge i Nepal, og har vært der i mer enn 50 år. Tidligere het de Tibetmisjonen, men skiftet navn til HimalPartner da de ikke lenger kunne jobbe i Tibet som følge av at kommunistene overtok makten i Kina. Dette gjorde at de flyttet fokuset over på Nepal, hvor de har vært siden. I Nepal har HimalPartner sitt arbeid fokusert seg på næringsutvikling og helse. Innen næringsutvikling arbeider de med blant annet grønn næring og entrepenørstøtte. De støtter vannkraftutbygging, der lokalbefolkningen tar del i verdiskapningen vannkraften bringer med seg. De har også drevet med mikrofinans, eller entrepenørstøtte, som vil si at de vil hjelpe folk med pågangsmot og ideer som ikke ville fått finansiert dette gjennom vanlige banker. Dette gjør de for å skape flere arbeidsplasser i Nepal, for å prøve å snu trenden hvor nepalerne reiser ut av landet, til for eksempel Midtøsten for å skaffe seg arbeid. Prosjektene HimalPartner driver i dag er rettet mot helserelaterte prosjekt og da spesielt mental helse (HimalPartner, 2018).

Nepal er på lik linje med Madagaskar utsatt for naturlige hendelser, men her er det jordskjelv og flom i monsuntiden som er de største naturlige farene. Siden landet ligger midt mellom to tektoniske plater, den indiske og eurasiske platen, er risikoen for jordskjelv i dette område betydelig. Jordskjelv i dette område skjer med jevne mellomrom, men store skjelv skjer ca. hvert 80. år, som jordskjelvet som traff Nepal i 2015, der over 8500 mennesker mistet livet og det ble betydelig skader på eiendom og infrastruktur (NRK, 2015). HimalPartner er en mindre organisasjon i Digni-systemet, enn det NMS er, og har derfor ikke en rammeavtale

som dem. Deres søknader blir behandlet i sekretariatet i Digni og ikke på deres eget hovedkontor slik NMS har det.

2.3 Bistand og nødhjelp – et integreringsproblem

Bistandsarbeid og nødhjelp har tidligere vært to helt forskjellige sektorer, som ikke har hatt noe særlig med hverandre å gjøre. Tanken om at de kunne integrere arbeidet sitt fra nødhjelp til gjenoppbygging til bistand var fraværende. Denne tankegangen førte til at hver «etappe» i hjelpearbeidet etter en krise ble fragmentert inn i spesialiserte institusjoner, der de kun jobbet med sine felt. Der nødhjelpsorganisasjoner kun jobbet med nødhjelp og gjenoppbygging og bistandsorganisasjoner kun jobbet med bistand og utvikling. Denne tankegangen begynte å endre seg på 1990-tallet, der tanken om et mer helhetlig hjelpearbeid begynte å tvinge seg fram. Dette førte til at organisasjonene som var en del av hjelpearbeidet, ikke lenger bare kunne drive på med sitt, men samarbeide med bistandsorganisasjoner om bistand og rekonstruksjon for å gjøre arbeidet mer bærekraftig og unngå at nødhjelp måtte komme igjen og igjen (Smillie, 1998). Eksempel på plasser der nødhjelp er nødvendig igjen og igjen er Haiti, der borgerkrig, jordskjelv og orkaner fører til at nødhjelp er nødvendig og man ikke klarer å integrere bistand på en god måte. Smillie trekker frem tre utfordringer som må møtes og løses, for å bedre samkjøre nødhjelp og bistand. Disse er tidspunkt, finansiering og forståelse.

Den første utfordringen er på hvilket tidspunkt man skal begynne å vri nødhjelp over på bistand. Dette er viktig fordi det kan være med på å forebygge neste hendelse. Om man kun driver nødhjelp, så blir ikke samfunn mer resilient og robust, se kapittel 3.4. Dette gjør at når neste hendelse skjer er de like sårbare og like, om ikke mer, avhengige av nødhjelp enn tidligere. Riktig timing på når man skal begynne å vri arbeidet over i et mer langsiktig bistandsarbeid er essensielt for et vellykket arbeid, og erfaring hos hjelpearbeiderne som kjenner igjen tegn og mønster på tidspunktet for vridningen er også viktig for å få til dette. Andre viktige faktorer for at timingen skal bli riktig er vilje hos aktørene og ressurser til å kunne gjennomføre det. Samme problemet er det andre veien. Når et område blir utsatt for naturlig hendelse, så er det viktig at bistandsorganisasjoner klarer å omstille seg slik at de kan bidra i akutfasen og i gjenoppbyggingsfasen ved en krise (Smillie, 1998).

Den neste utfordringen er finansiering. Dette er et problem for både nødhjelpsorganisasjoner og bistandsorganisasjoner. Finansiering skjer ofte sporadisk, ofte med rigide regler og er

tungvint. Når store katastrofer skjer, kommer det mye penger som er lett tilgjengelig, mens det i det langsiktige bistandsarbeidet er mer tungvint å få midler. Donorer sjekker ofte prosjekter som ser ut til å fungere bra. Det fører til at deltagere i slikt arbeid ofte er på defensiven, og bruker tid og ressurser på å forsvare ressursbruken. «Short on unrestricted private donor funds, many NGOs have in recent years become significant contractors for governments and multilateral agencies, a trend that can mean less independence in where, when, and how an organization runs its programs» (Smillie, 1998, s. xv). På den andre siden er også styresmakter blitt mer avhengig av NGOer (Non-governmental Organizations) for å distribuere nødhjelp og bistand enn det de var tidligere.

Den tredje utfordringen er å forstå når det er riktig timing, og hvordan man skal bruke ressursene man har tilgjengelig. Problemet oppstår fordi de som arbeider i nødhjelp og bistand ofte er i et miljø som er fullt av stressfaktorer, som for eksempel mye arbeid, usikkerhet om framtid og i farlige områder. Dette fører til at arbeidere i feltet, og da spesielt innen nødhjelp, blir utbrent og slutter. Problemet er at slike arbeidere slutter tidligere og har mindre tid til å lære opp nyansatte den kunnskapen de har oppsamlet over sin periode. Det fører til at kunnskapen i organisasjonen har problemer med å bli videreført til nye medarbeidere. Smillie beskriver den institusjonelle kunnskapsbrønnen som grunn, og er lett å tørke ut. Altså at den er veldig sårbar for endring i personell.

3.0 Teori

I dette kapitlet vil det være en liten innledning der man går gjennom historiske perspektiver på ulykker og katastrofer. Videre vil historien til DRR presenteres, før det vil komme en gjennomgang i sårbarhet og resilience og hvordan dårlig styresett, mangel på kunnskap og ressurser kan påvirke sårbarhet negativt. Det vil også bli presentert ulikheter på robusthet og resilience, der Read (2005) sin forklaring på dette vil bli brukt. Videre skal Rasmussen sin flernivåmodell på ulykker bli gjennomgått, og hvordan kommunikasjon kan bevege seg i en organisasjon.

3.1 Act of God, Act of man og Act of society

Synet på hvordan kriser og katastrofer oppstår, og årsakene til dem, har endret seg mye de siste århundrene. Før hadde man klare skillelinjer mellom naturlige og menneskeskapte katastrofer. Naturlige katastrofer, som jordskjelv, storm og flom, ble regnet for å være upåvirkbare, kalt for «Act of God» (Olsen, Mathiesen og Boyesen, 2014). Disse hendelsene skjedde bare, og man måtte akseptere og klare seg som best man kunne når man ble rammet av dem. Dette synet om at naturkatastrofer ikke kunne påvirkes, ble over tid endret til at menneskelig svikt og upålitelighet var hovedgrunnen til katastrofer skjedde, «Act of Man». Dårlige valg av enkeltpersoner førte til at naturlige farer ble til naturlige katastrofer. Enkeltpersoner velger å bygge dårlige hus som ikke tåler jordskjelv for å spare penger. Korrupte tjenestemenn ser andre veien når avskoging pågår, der det senere fører til jordskred. I dette synet på hvordan kriser oppstår, er det enkeltpersoner, såkalte «Bad Apples», som gjør at katastrofer oppstår. (Engen, Kruke, Lindøe, Olsen, Olsen og Pettersen, 2016). Synet om at vi er maktesløse, altså at det er guds vilje, og at det er noen få råtne epler som forårsaker katastrofer, har endret seg til at det er hvordan samfunnet er bygget opp, som skaper disse krisene, «Act of Society». Olsen et al. beskriver samfunnsskapte katastrofer slik: «De kan betraktes som en konsekvens av alle de komplekse relasjoner og sammenhenger det er mellom økonomi, teknologi, politikk, kulturelle verdier og moralske verdier i et samfunn» (Olsen et al., 2014, s. 51). Det er dette synet som er gjennomgående innen dette fagfeltet i dag; at det er samspillet mellom disse forskjellige faktorene som skaper katastrofer.

3.2 Disaster Risk Reduction

Å redusere risikoen for katastrofer har lange røtter tilbake i tid. Tidligere samfunn satte inn tiltak for å beskytte innbyggerne sine fra farer de sto ovenfor, som for eksempel jordskjelv, tørke, hungersnød, flom, osv. For ca. 1000 år siden ble det bygget diker mot flomvann fra elver i Kina, på Filippinene og andre steder ble det bygget terrasser i fjellsidene for å unngå «Flash floods» og erosjon på landbruksjorden. I Europa har nederlenderne laget diker og pumper for å beskytte seg fra flommer fra både elver og fra Nordsjøen siden 1800-tallet (UNISDR, 2004).

Fra midten av 1900-tallet og framover har fokuset når det kommer til katastrofer vært på sivilforsvar og krisehåndtering. «Organizational crisis management is a systematic attempt by organizational members with external stakeholders to avert crisis or to effectively manage those that do occur» (Pearson og Clair, 1998, s. 61). Hovedfokuset var å bygge opp en god beredskap slik at man kunne handle effektivt og få viktige samfunnsfunksjoner, som for eksempel sykehus og transport, operasjonelle igjen etter at en katastrofe hadde inntruffet. I nyere tid har dette fokuset på beredskap begynt å endre seg til at man nå tenker mer på å forebygge og redusere eventuelle konsekvenser som oppstår når naturlige fenomen/farer inntreffer, som flom, jordskjelv, sykloner, vulkanutbrudd, tørke, osv. Det vil ikke si at beredskap og krisehåndtering ikke spiller en rolle når naturlige farer truer, men at man også må jobbe forebyggende og tilpasse seg de farene man står ovenfor. Det å endre tankegangen fra en reaktiv strategi til en proaktiv strategi, der man jobber for å sikre liv, eiendom og ressurser fra naturlige farer. Ifølge UNISDR er det to sider ved Disaster Risk Reduction: «to enable societies to be resilient to natural hazards and ensuring that development efforts do not increase vulnerability to those hazards» (UNISDR, 2004. s.8).

På grunn av større bekymring rundt katastrofer, erklærte de Forente Nasjoners generalforsamling at årene 1990 til og med 1999 skulle være det International Decade for Natural Disaster Reduction (IDNDR). Hovedtemaet var å bygge opp en forebyggingskultur, som vil si at de satte i gang arbeid for å redusere konsekvensene av naturlige farer/hendelser. Dette førte til Yokohama-strategien, som ble vedtatt under verdenskonferansen for katastroforebygging i Yokohama i 1994. Hovedtrekkene i denne strategien var at alle land hadde ansvar for å beskytte sin befolkning, infrastruktur og økonomi mot konsekvensene av en naturlig katastrofe. De poengterte at menneskelig aktivitet var grunnen til at sårbarheten økte for folk, og at denne sårbarheten også kunne reduseres gjennom menneskelig aktivitet. (UNISDR, 2004).

Som arvtaker til IDNDR ble ISDR opprettet i år 2000, fordi man bemerket at dette ikke kunne bli løst på de 10 årene som IDNDR hadde vært, og at man trengte et kontinuerlig arbeid med DRR. Yokohama-strategien ble erstattet av Hyogo rammeverket, der fem punkter skulle prioriteres av verdens land for å redusere risikoen for katastrofer. Disse punktene gikk ut på å styrke beredskapen på katastrofer, redusere underliggende risikofaktorer, bygge en sikkerhets- og resilience kultur på alle nivåer, identifisere og overvåke katastroferisikoer og å bygge opp tidlig varslingsystem, og til slutt at DRR skulle være prioritert av nasjonale og lokale myndigheter.

Den siste verdenskonferansen for katastroforebygging ble holdt i Sendai, Japan. Dette rammeverket brøt med de to tidligere, ved at det gikk fra å vare i ti år, til å strekke seg 15 år fram i tid. I dette rammeverket ble det lagt frem fire nye prioriterte saker for å styrke DRR. Disse er å forstå DRR, hvordan man kan implementere dette i den daglige driften av liv og organisasjoner, å øke DRR ledelse slik at man lettere kan implementere tiltak som vil styrke DRR og øke investeringene innen DRR slik at man blir mer resilient mot naturlige katastrofer. det fjerde punktet er å øke beredskapen slik at man får en effektiv krisehåndtering og at man kan «Build back better», som vil si at man bygger mer robuste hus og samfunn i etterkant av en krise, slik at de kan bedre tåle påkjenningene en slik katastrofe påfører samfunnet.

3.3 Resilience og sårbarhet

Resilience Alliance definerer resilience slik:

maintaining the functionality of a system when it is perturbed, or maintaining the elements needed to renew or reorganize if a large perturbation radically alters structure and function. The ability to do this is termed "resilience" (Walker et al., 2002, s. 2).

Resilience kommer av det latinske ordet *resilio*, som betyr å sprette. Ordet blir i dag brukt av mange forskjellige forskningsmiljø, som for eksempel økologi, psykologi, sosiologi, samfunnssikkerhet, osv. Resilience beskriver et systems evne til å absorbere og tilpasse seg endringer og påkjenninger det blir utsatt for. Tanken på et resilient samfunn har også påvirket feltet Disaster Risk Reduction, der jobber man for å få forskjellige fagfelt, som ingeniør, naturvitenskap, medisin og sosialvitenskap, til å samarbeide for et mer tilpasningsdyktig samfunn. Resilience er «systemets» evne til å tilpasse seg sjokk og stress, slik at funksjonene «systemet» skal utføre, ikke blir avbrutt over lengre perioder.

3.3.1 Sårbarhet

Når man snakker om resiliente og robuste systemer, er det systemer som er mindre sårbare for ytre negative påkjenninger. Sårbarhet har mange forskjellige definisjoner, Blaikie et al. definerer sårbarhet for personer og grupper slik:

By vulnerability we mean the characteristics of a person or group and their situation that influence their capacity to anticipate, cope with, resist and recover from the impact of a natural hazard (an extreme natural event or process). It involves a combination of factors that determine the degree to which someone's life, livelihood, property and other assets are put at risk by a discrete and identifiable event... in nature and in society.

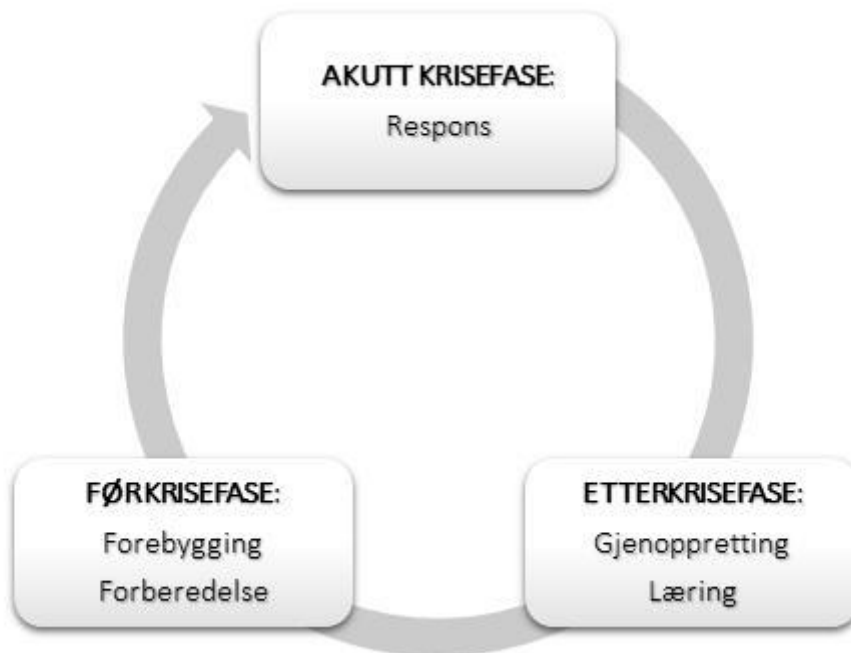
(Blaikie, Cannon, Davis og Wisner, 2014, s. 11).

Denne definisjonen på sårbarhet viser til at en person eller gruppe er sårbare når deres liv, jobb, eiendom og andre eiendeler er utsatt for fare og hvor sårbare de er påvirkes av deres evne til å forutse, motstå og komme seg til hektene etter en hendelse, som har truet deres livsgrunnlag. Denne definisjonen beskriver sårbarhet og deler den inn i tre hovedkategorier. Det skjer før en hendelse inntreffer, altså å forutse faren, under hendelsen, der man takler og motstår faren, og til slutt gjenoppbygging av ens livsgrunnlag etter en uønsket hendelse.

Engen et al. definerer sårbarhet på denne måten: «Som et systems forutsetninger for eller manglende evne til å fungere under og etter at det er utsatt for en uønsket hendelse» (Engen et al., 2016, s 47). Siden det i denne oppgaven skal handle om organisasjoner, er det denne definisjonen på sårbarhet som vil bli brukt. Her ser man mange av de samme kategoriene som Blaikie et al. sin definisjon på sårbarhet har. Disse er før en hendelse inntreffer (forutsetningene man har), under en hendelse (fungere under en krise) og etter en hendelse (fungere etter en hendelse). Disse fasene samsvarer med krisefasene som blir presentert i boken «Perspektiver på samfunnssikkerhet». Deres definisjon på det utvidede krisebegrepet er: «En krise er en dynamisk hendelse som bør betraktes som en prosess som starter lenge før den akutte situasjonen inntreffer, og som kan vare til lenge etter at blålysene har sluknet.» (Engen et al., 2016, s. 264).

De deler altså en krise inn i en førkrisefase, der man jobber forebyggende og forbereder seg på en eventuell krise, en akutt krisefase, der man responderer på krisen og jobber for å mitigere den, og etterkrisefasen, der man gjenoppretter og lærer av krisen. Grunnen til at

denne inndelingen blir kalt for det dynamiske krisebegrepet, er at disse fasene går i en sirkel hvor etterkrisefasen fører til førkrisefasen, se figur 2.



Figur 2. Her ser vi hvordan de forskjellige fasene er illustrert i en sirkel, som påvirker hverandre. (Engen et al., s. 265)

Evnen til å forutse, deretter kunne forebygge og forberede seg, er med på å bestemme i hvilken grad man blir påvirket negativt av en uønsket hendelse, som for eksempel flom, jordskjelv og skred. Når den uønskede hendelsen har inntruffet og man befinner seg i den akutte krisefasen, er det kapasiteten til å respondere, mitigere og motstå farene som bestemmer hvor sårbare man er. I den siste fasen, etterkrisefasen, er det gjenoppretting av ens liv og å komme tilbake til normaltstanden (systemet under den daglige driften, med fravær av store forstyrrelser). Kapasiteten til å lære av en uønsket hendelse er også viktig for å senke sårbarheten, der man gjennom læring og erfaring lettere kan forberede, forutse, respondere og gjenopprette når den neste krisen inntreffer. Slik kan man ved en eventuell framtidig hendelse være mer forberedt og mindre sårbar.

3.3.2 Fattigdom og PAR-modellen

Fattigdom er en stor faktor når det kommer til sårbarhet, ifølge UNISDR.

In theory, natural hazards such as earthquakes, floods, drought, storms, tropical cyclones and hurricanes, wildfire, tsunami, volcanic eruptions and landslides can threaten everyone. In practice, proportionally, they tend to hurt the poor most of all. This is because the poor outnumber the rich and live in greater density in more poorly built housing on land most at risk. (UNISDR, 2004, s. xi).

Som nevnt over er sannsynligheten for et jordskjelv, tsunami, syklon, flom, osv., like stor for fattige som den er for rike. Forskjellen som gjør at fattige blir hardere rammet enn rike av disse naturlige farene er sårbarheten de har. Risikoen for katastrofer kommer av at naturlige farer treffer en befolkning som er sårbare for denne faren. Blaikie et al. (2014) definerer risikoen for katastrofe som:

$$\text{Risiko} = \text{Naturlig fare} * \text{Sårbarhet}$$

UNISDR trekker fram at 97 prosent av dødsfall knyttet til naturlige farer skjer i utviklingsland. Det økonomiske tapet fra slike katastrofer er også mye høyere i utviklingsland, i forhold til industrielle land, når man snakker om prosenter av den totale BNP (Brutto Nasjonal Produkt). Dette underbygger at fattige er mer utsatt for skade når en naturlig fare rammer dem. Dette kommer av at fattige er mer sårbare enn rike, fordi hendelser som stormer og jordskjelv skjer overalt, men fattige lider større økonomiske tap og flere liv går tapt i fattige land. Derfor er risikoen større for fattige, som en konsekvens av at de er mer sårbare (UNISDR, 2004).

Hvordan sårbarhet bygger seg opp i et samfunn, er av Blaikie et al. (2014) beskrevet i en modell som kalles PAR (pressure and release)-modellen, se figur 3. De deler progresjonen av sårbarhet inn i tre faser, der fase 1 fører til fase 2, og fase 2 fører til fase 3. I fase 1 er det de grunnleggende årsakene til sårbarhet som blir beskrevet, blant annet begrenset tilgang på energi, infrastruktur og andre ressurser. Det politiske og økonomiske systemet et samfunn har, er også en del av de grunnleggende årsakene som påvirker hvor sårbart et samfunn er. Disse grunnleggende årsakene fører til fase 2, som er de dynamiske stressfaktorer i et samfunn. Eksempler på dette er mangel på offentlige institusjoner, trening, nødvendige ferdigheter og fri presse. Makrokrefter er også en del av de dynamiske stressfaktorene. Det er for eksempel

Det er gjennomgående at fattige blir mer påvirket av naturlige farer enn mer ressurssterke grupper, og dette kommer av at de er mer sårbare (Olsen et al., 2014). De har ofte ikke forsikringer, og har ikke erfaringen og ressursene som skal til for å benytte seg av den tilgjengelige hjelpen. Uten forsikring på hus er det vanskelig å bygge opp etter en katastrofe, som kan føre til at livsgrunnlaget deres forverres og at det tar lang tid å bygge seg opp igjen etter en slik krise. Fothergill og Peek (2004) viser til at det er mindre sannsynlig at fattige responderer på advarsler, de har høyere dødsrate og har det ofte tyngre når det kommer til gjenoppbygging av sine liv. Dette underbygger at det er menneskelig aktivitet som påvirker sårbarheten til et samfunn, når naturlige hendelser og dets konsekvenser fordeler seg så skjev i forhold til befolkningen.

3.4 Resilience og robusthet

Det finnes mange forskjellige definisjoner og kryssende meninger om robusthet og resilience. Noen mener det er det samme og andre mener det er forskjell på dem. Read (2005) mener at det er forskjell mellom robusthet og resilience, og han bruker trær til å illustrere forskjellen. Myke trær som fjellbjørk er resiliente og harde tretyper som gran er mer robuste. En resilient eller fleksibel fjellbjørk vil bøye og bevege seg når det blir utsatt for ytre krefter (vær). Det vil bøye seg når det blåser og når det kommer mye snø. Når det slutter å blåse, eller når snøen smelter, går det tilbake til sin normale form (altså normaltstanden). På den andre siden har vi trær som er stive og mindre fleksible, som en gran. Den er mindre fleksibel og beveger seg mindre enn bjørka, men tåler likevel påkjenninger opp til et visst punkt. Når det punktet blir nådd, knekker treet eller røttene gir etter og treet faller ned og dør. Siden grana er et hardere treslag enn bjørk, beveger den seg ikke så mye fra sin normaltstand som en bjørk gjør. Altså, en gran er mer robust enn en bjørk, men en gran tåler likevel ikke like store mengder vind som en bjørk før den kollapser (Read, 2005).

Selv om det er forskjell på resilience og robusthet, er det ikke ønskelig å ha en utelukkende resilient eller en utelukkende robust organisasjon. Det er viktig å kunne veksle mellom dem for å bedre takle uønskede hendelser. Om produksjonen av ressurser og tjenester skulle bli påvirket og tilpasse seg alle mulige hendelser, noe som et utelukkende resilient system ville gjort, så hadde tjenestene de leverte vært svært vanskelige å holde stabile og effektive. På den andre siden, hadde man hatt en utelukkende robust organisasjon, ville det kunne ført til en

kollaps når det ble utsatt for en stor hendelse organisasjonen ikke hadde systemene eller kapasiteten til å absorbere. Så det er ønskelig å ha både robuste og resiliente faktorer designet inn i systemet. Slik at de kan opprettholde tjenestene på et «normalt» nivå med faste rammer under mindre uønskede hendelser (er robust mot vanlige hendelser som små ulykker, vær, sykdom osv.), men som også er resiliente og fleksible nok til fort å tilpasse seg og komme tilbake etter ekstreme hendelser (store jordskjelv, kraftige stormer, tsunamier osv.). Så et system som tåler og yter under normale påkjenninger og som kan være fleksible å tilpasse seg, slik at organisasjonen fort kan komme til hektene etter ekstreme tilfeller når de skjer.

3.4.1 Designe resilience

I boken «Designing resilience: Preparing for extreme events» lister forfatterne opp fire punkter som må på plass for å designe resilience. Dette er et nyttig verktøy for å se hvor resilient en organisasjon er for katastrofer, og det vil hjelpe meg å analysere Digni, HimalPartner og NMS. Disse fire punktene er å forebygge katastrofer, forberede seg på katastrofer, respondere på katastrofer og gjenoppretting.

Det første punktet for å oppnå resilience er gjennom å forebygge katastrofer. UNISDR definerer forebygging slik: «The lessening or limitation of the adverse impacts of hazards and related disasters.» (UNISDR, 2009, s.19) De fleste samfunn har en eller annen form for kunnskap om risikoene de står ovenfor. Comfort, Boin og Demchak (2010) framlegger sin tanke om hvordan forebygging av katastrofer skal gjøres. Det er å systematisere den allmenne risikokunnskapen som kommer av historiske data, gjennom å forske på de bakenforliggende faktorene som fører til denne risikoen. Det vil si at man prøver å finne sammenhengen mellom ulike faktorer som fører til uønskede hendelser. Eksempler på dette er at avskoging av fjellsider sammen med mye nedbør, øker risikoen for at det blir et jordskred. Så gjennom skogplanting, stoppe avskoging og flytte folk bort fra det farlige området, reduserer man risikoen jordskred utgjør for folk i området. Gjennom å finne disse forskjellige faktorene kan man arbeide på forhånd med å forebygge konsekvensene av en eventuell naturlig hendelse. Men det er ikke mulig å forebygge alle mulig forskjellige scenarioer, derfor er det også viktig å forberede seg på slike hendelser (Comfort et al., 2010).

Punkt nummer to er altså å være forberedt på mulige katastrofer. «The knowledge and capacities developed by governments, professional response and recovery organizations, communities and individuals to effectively anticipate, respond to, and recover from, the

impacts of likely, imminent or current hazard events or conditions.» (UNISDR, 2009, s.21). Siden det ikke er mulig å forebygge alle uønskede hendelser og katastrofer, er det derfor helt nødvendig å være forberedt på at de kan skje. «The right policies, organizational structures, and resources must be in place to deal with emerging breakdowns» (Comfort et al., 2010, s. 4). Problemet er å forberede seg på noe som i utgangspunktet er et ukjent fenomen. Man vet ikke med sikkerhet hva som kommer til å skje neste gang, og hvordan man skal forberede seg på det ukjente, er viktig å ha i tankene. Det er lett å øve og være forberedt på normale uønskede hendelser, som for eksempel brann og ulykker, men det er noe helt annet å øve på ekstremvær og store jordskjelv. Dette er fordi det er mye større usikkerhet knyttet til slike komplekse hendelser som har kapasitet til å bli katastrofer. Det er derfor viktig å utføre analyser og finne risikoen og sammenhengen i slike hendelser, og på den måten bedre kunne planlegge beredskapen utfra den kunnskapen. «Planning is essential for any region or community likely to be affected by a disaster, in order to determine what preventive and protective measures can and should be taken before and at the time of disaster. » (Jennex, 2011, s. 13).

Det tredje punktet er å respondere på en katastrofe ved å kontrollere hendelsen, minimere skadene og unngå at viktige funksjoner blir satt ut av spill. Usikkerheten er en viktig del av en krise, og det er derfor vanskelig å vite hvordan den beste fremgangsmåten vil være.

Kommunikasjonen i systemet vil bli satt under press på grunn av stress og tidsklemma som aktørene opplever. Koordinering av arbeidet er også en utfordring under en katastrofe, for det er ikke alltid klart hos hvem beslutningsmyndigheten ligger. Grunnlaget for en effektiv respons er lagt på de tidlige punktene: forebygging og forberedelse på slike hendelser. Det er organisasjonens evne til å samle ressursene som er samlet opp gjennom de foregående punktene, som avgjør hvor god responsen vil være. Et annet problem som er viktig å ha med seg, er at når man har bestemt seg for en handling, er det ikke alltid like lett å implementere denne handlingen, på grunn av en krises komplekse natur. Derfor er det viktig å kunne fortløpende endre på responsen og tilpasse seg krisen man befinner seg i. For at responsen skal være optimal er det nødvendig at alle disse utfordringene blir møtt og tatt hånd om.

Det siste punktet er gjenoppbyggingsfasen der målet er å komme tilbake til normalen og finne ut hvordan katastrofen skjedde. Hva kunne blitt gjort annerledes og hva gikk bra, kort sagt å lære av de positive og negative erfaringene man hadde under krisen. Problemet som kan oppstå med læringen er at man har lært av den krisen som var og ikke nødvendigvis om den neste krisen som kommer. Så det å vri hele responsen og forebyggingen som følge av en krise

kan føre til at man er veldig godt forberedt på akkurat den type krise, men at man glemmer andre kriser og blir mer sårbare for dem. Det er derfor viktig å ta med seg erfaringen, men også være klar over at ingen kriser er like (Comfort et al., 2010).

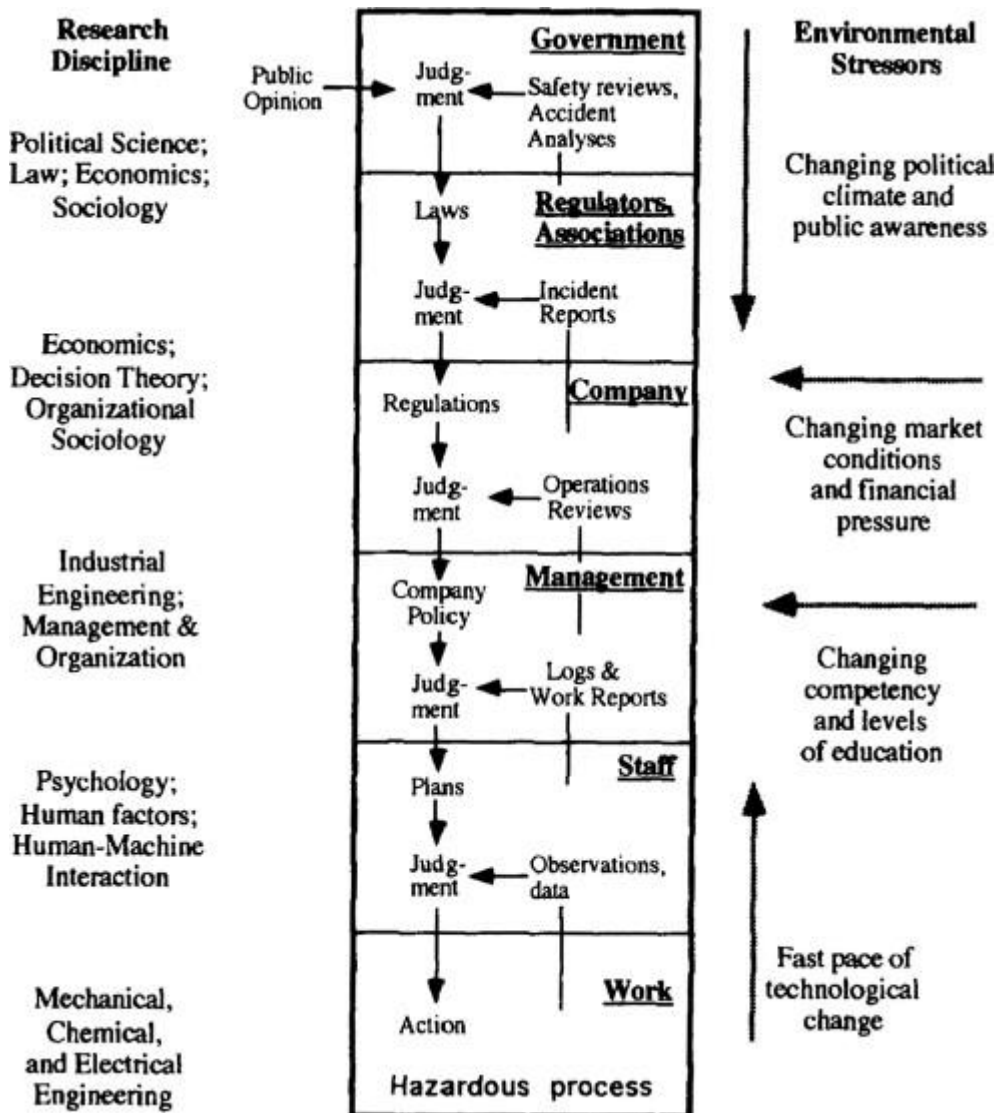
Disse fire punktene er grunnleggende for å designe resilience, ifølge Comfort et al.. Det er nødvendig med lokalkunnskap, ressurser til beredskap, bruke de ressursene man har tilgjengelig under krisen, komme tilbake til normalen og lære av krisen som har vært og på den måten øke kunnskapen som igjen kan hjelpe å forebygge og minimere den neste krisen, se figur 2. Digni og medlemmene deres vil i denne oppgaven bli undersøkt på disse fire punktene for å se hvor resiliente de er når en naturlig hendelse inntreffer.

3.5 Rasmussens flernivåmodell.

For å bedre forstå ulykker er det viktig å forstå hvor disse ulykkene oppstår og hvordan de sprer seg i et system. Jens Rasmussen beskriver dette i sin flernivåmodell på sosiotekniske system, der han viser hvordan sikkerhet og usikkerhet oppstår i systemet. Denne modellen passer ikke helt til Digni og bistandsarbeid, men den viser hvordan sårbarhet kan oppstå og bekjempes på de forskjellige nivåene. Den illustrerer også hvordan kommunikasjonen mellom de forskjellige nivåene beveger seg og hvordan et system blir kontrollert. Disse to siste punktene vil være viktige i oppgaven der man ser på hvordan kontroll og kommunikasjonen hos Digni, NMS og HimalPartner er.

Det er mange nivåer av politikere, ledere og sikkerhetsansvarlige som er involvert med kontrollen av sikkerhet og et system. Ved hjelp av lover, regler, retningslinjer og instruksjoner kontrollerer de aktiviteten i systemet. Eksempler på slike tiltak er forskriften for brannvern, som kommer fra politikere, beredskapsplaner som ledere og sikkerhetsansvarlige for en organisasjon implementerer. Rasmussen beskriver det slik: «They seek to motivate workers and operators, to educate them, to guide them, or to constrain their behaviour by rules and equipment design» (Rasmussen, 1997, s. 184). Nivåene i modellen starter med lovgivende forsamling, altså Stortinget og regjering, videre ned i modellen kommer departement og direktorat (UD og Norad), så kommer organisasjon og ledelsen (Digni og dets medlemmer) og til slutt er det arbeiderne i organisasjonene som jobber i “den spisse enden” (Dignimedlemmer og deres lokale partnere). Disse forskjellige nivåene blir påvirket av forskjellige stressfaktorer som gjør at lover, reguleringer og retningslinjer blir endret. Det igjen fører til at det daglige arbeidet i systemet blir påvirket. Stressfaktorene som påvirker en

organisasjon er vist i figur 4. Det er blant annet økonomiske faktorer, endret kompetanse og utdanningsnivå i ledelsen og i arbeidsstyrken, raske endringer i teknologi og miljø, med flere. Dette er dynamiske faktorer som endrer seg hele tiden. Det fører til endringer i retningslinjer og lover, som igjen fører til endring i hvordan folk i systemet arbeider.



Figur 4. Det sosiotekniske systemet involvert i risikoleidelse (Rasmussen, 1997, s.185). Figur 1 er basert på figur 4 der bistandskjeden (Figur 1) er satt i det sosiotekniske systemet (Figur 4).

Modellen viser på en god måte hvordan sosiotekniske systemer er koblet sammen og hvordan de forskjellige nivåene påvirker hverandre. Øvre nivåer påvirker nivåene nedenfor ved å innføre instruksjoner, bestemme hvor beslutningsansvaret skal ligge på de lavere nivåene og gjennom økonomiske incentiver. De nedre nivåene kan på sin side påvirke retningslinjene

gjennom å tolke dem, å utføre dem på sin egen måte og gjennom å kontrollere informasjonen som beveger seg oppover i systemet. Når man setter bistandskjeden inn i denne modellen vil retningslinjer komme fra UD og Norad, som Digni og dets medlemmer må forholde seg til og følge. Oppfølgingen av retningslinjer blir gjort gjennom rapportering oppover i systemet.

Rasmussens modell er god når man skal beskrive hvor i et system man finner avstand mellom nivåer, og viser godt hvordan forskjellige stressfaktorer og opinion påvirker den daglige driften av et sosioteknisk system. Flernivåmodellen vil være et nyttig verktøy og behjelpelig i å plassere og finne eventuelle gap mellom organisasjonene som undersøkes og endringer i opinion blant aktørene i bistandskjeden.

3.6 Kommunikasjon i organisasjoner

Kommunikasjon er en del av essensen i en organisasjon, fordi vi mennesker organiserer oss utfra hva vi kommuniserer med hverandre. (Putnam og Nicotera, 2009). Kommunikasjon er i Oxford Dictionary definert slik: «The imparting or exchanging of information by speaking, writing, or using some other medium» (Oxford Dictionaries, 2018). I en organisasjon beveger kommunikasjonen seg i forskjellige retninger; oppover, nedover og parallelt innad i organisasjonen. I denne oppgaven er fokuset på kommunikasjon som beveger seg oppover og nedover i bistandskjeden.

En viktig faktor for at kommunikasjon som beveger seg oppover i et system skal fungere, er at man stoler på de som befinner seg høyere oppe i organisasjonshierarkiet. «Insofar as group accomplishment is related to the accurate and open exchange of information, a lack of trust may impede data flow and reduce performance» (Roberts og O'Reilly III, 1974, s. 212). Om man mangler tillit til sine overordnede, vil det gå utover kvaliteten på informasjonen som beveger seg oppover og nedover i systemet. Dette påvirker igjen hvor effektiv en organisasjon yter sine tjenester. Lite tillit mellom leddene fører til at man holder på informasjonen og ikke ønsker å dele kunnskap, selv om det skader organisasjonen som helhet. Det samme skjer om de høyere i hierarkiet ikke stoler på informasjonen de blir tilsendt. Det vil påvirke organisasjonen på samme måte som når lavere nivåer ikke sender informasjon (Roberts og O'Reilly III, 1974). I et slikt miljø vil ikke partene samarbeide og det gjør at de utfører sine oppgaver uten tilstrekkelig informasjon. Dårlig kommunikasjon fører til et større gap mellom de forskjellige nivåene i organisasjonen og arbeidet de utfører blir mindre effektivt. Det er derfor viktig å ha tillit til hverandre for å ha god kommunikasjon, og arbeide effektivt med

tilstrekkelig informasjon. Dette gjelder også kommunikasjonen mellom Digni, HimalPartner og NMS. Så om de stoler på hverandre kan vi si at informasjonen flyter bedre mellom dem, noe som gjør dem mindre sårbare for negative påvirkninger og mer effektive, ved at risikoer, kriser og generell informasjon blir kommunisert godt mellom de forskjellige nivåene.

Engen et al. (2016) nevner også at tillit mellom de som kommuniserer er en nøkkelfaktor for at kommunikasjonen skal fungere bra. «tillit ... må bygge på at mottakeren lytter til avsenders budskap og lar seg involvere i en kommunikasjon.» (Engen et al., 2016, s. 219). Tillit er noe som oppstår mellom avsender og mottaker, og det går ikke om kun en av partene har tillit til den andre. Tillit oppstår når partene oppfatter hverandre som kompetente, seriøse, objektive og troverdige. Retorikken til avsender er med på å bestemme om budskapet som blir formidlet er til å stole på. Måten du velger å kommunisere, hvilke ord som blir brukt og kroppsspråket, påvirker hvordan mottakeren av budskapet tolker det og om man har tillit til det som blir kommunisert. Så hvordan man velger å kommunisere, og at begge parter deltar i kommunikasjonen, er ifølge Engen et al. måten å bygge tillit mellom aktørene på.

3.6.1 Nedovervendt kommunikasjon

Denne vertikale kommunikasjonen, som går nedover i nivåer, er ifølge Baker effektiv når: «downward communication is most effective if top managers communicate directly with immediate supervisors and immediate supervisors communicate with their staff» (Baker, 2002, s. 7). Dette er fordi, ved å sende informasjon gjennom de «rette» kanalene øker makten til dem som er plassert rett over enn i hierarkiet. Dette har vist seg å øke de underordnede sin ytelse og tilfredshet med informasjonen og arbeidet de utfører. Utfra Baker (2002) sin studie viste det seg at det ikke er lederstilen som betyr mest på om ansatte er fornøyde med arbeidet, men om lederen har makt eller ikke, som har noe å si på tilfredsheten. Ved å først kommunisere informasjon og retningslinjer til overordnede, har de påvirkningskraft på beslutninger og en form for informasjonsmonopol, slik at de har kjennskap til informasjonen før de ansatte og kan kommunisere dette videre til dem. Når overordnede blir sett på som maktpersoner, fører det til, ifølge Baker, økt tillit blant de ansatte til sine overordnede. Som nevnt tidligere er tillit viktig for god kommunikasjon. De ansatte ønsker da å dele sin informasjon med lederen, og som følge av makten lederen har stoler man mer på informasjonen som blir delt, og har et større ønske om å kommunisere med ham/henne (Baker, 2002). Problemer oppstår om man hopper over ledd i den nedadgående

kommunikasjonen på jevnlig basis. Dette fører til at ledere som blir forbigått mister makt, som igjen fører til at tilliten mellom ledere og ansatte reduseres. Men det finnes unntak når de på de laveste nivåene ønsker og vil ha informasjon direkte av toppledelsen. Dette er når det er viktige og kritiske saker som blir kommunisert. Da har det vist seg at den beste måten å kommunisere dette på, er om noen i toppledelsen kommuniserer denne informasjonen. Den mest effektive måten å kommunisere nedover og oppover i en organisasjon, er ifølge Gibson og Hodgetts (1991) å først kommunisere muntlig, for så å følge dette opp med en skriftlig del i etterkant.

3.6.2 Oppovervendt kommunikasjon

Et gjennomgående trekk innen forskningen er at ansatte ofte er mer fornøyd med kommunikasjonen som går nedover i organisasjonen, enn den oppovervendte kommunikasjonen (Baker, 2002). Ansatte er ofte utilfredse med de vanlige måtene denne kommunikasjonen blir gjennomført på, som for eksempel spørreskjema med forskjellige innhold, samtalegrupper og rapporteringer. Problemet med disse måtene er at de ofte ikke er en form for toveiskommunikasjon, men de ansatte som svarer på skjema. De kan komme på ugunstige tidspunkt og kan føre til at ledelsen blir defensive i møte med kritikk. Når det kommer til de ansatte, kan de også være redde for å si hva de mener i frykt for at det kan føre til represalier. Ansatte kan også føle at deres informasjon blir filtrert når det beveger seg oppover i organisasjonen. Dette kan føre til at den originale meningen blir forvrenget. Det er også et problem at ledelsen mener de ikke har tid til å høre på sine ansatte (Baker, 2002). Disse forskjellige problemene gjør det problematisk å få til en god og effektiv kommunikasjon oppover i et system, som fører til at informasjonsflyten lider og at ledelsen har mindre datagrunnlag å benytte seg av når beslutninger skal tas. Dette kan føre til at gode forslag fra ansatte blir oversett og ignorert. Det igjen kan føre til at effektiviteten synker og gapet mellom ledelsen og de ansatte øker, og det går utover kommunikasjonen.

4.0 Metode

I dette kapitlet vil det bli gjort rede for mitt personlige og vitenskapsteoretiske ståsted. Hva en komparativ casestudie er vil så bli gjennomgått og forklart. Valget av type oppgave og hvilke caser som er med i oppgaven vil bli presentert og begrunnet. Neste del av dette kapitlet vil ta for seg datainnsamlingen og analysen av den. Til slutt vil det bli gjort rede for hva validitet og reliabilitet er i kvalitativ forskning, og det vil bli presentert etiske problemstillinger og utfordringer ved arbeidet i denne oppgaven.

4.1 Mitt ståsted og min rolle som forsker

Jeg er utdannet statsviter med fordypning i miljø og samfunnssikkerhet, med interesse for samfunnssikkerhet, og da spesielt innen krisehåndtering som er fordypningen min innen dette feltet. Mine tidligere erfaringer og kunnskap vil alltid være med å forme min forståelse av det jeg forsker på. Jeg ser på verden gjennom mine briller (erfaringer og kunnskap) og dette har påvirket oppgaven og problemstillingene i den retningen. Videre nå vil jeg beskrive hvilken rolle jeg som forsker har hatt i denne oppgaven.

Jeg mener at en forsker skal benytte seg av det som Blaikie (2015) kaller for: reflexive monitoring. Det vil si at forskeren er delaktig og reagerer på det sosiale samspillet som skjer rundt en, og siden det sosiale livet endrer seg og folk tilpasser seg dette på ren refleks, så vil det si at forskeren også må tilpasse seg endringene i det sosiale livet. Så der ny kunnskap kommer gjennom samhandling mellom forsker og informant, vil forskeren bruke de samme sosiale evnene som andre sosiale aktører for å gjøre forskningen forståelig. Det vil si at forsker og informant sammen kommer fram til ny kunnskap, og at de gjensidig vil påvirke hverandre i denne prosessen.

4.1.1 Vitenskapsteoretisk ståsted

I boken «Skapte virkeligheter» av Aase og Fossåskaret (2015) skiller de mellom to hovedsyn i vitenskapsteorien for kvalitative metoder. Her skal jeg gå kort gjennom dem, for så å begrunne hvor jeg befinner meg. De to synene er teorien om sammenfall (correspondence) og teorien om sammenheng (coherence).

Correspondence går utfra at det finnes en virkelighet utenfor oss mennesker. Naturlover, håndfaste ting og natur ville likevel vært der uten oss mennesker. «Kunnskap blir i en slik teori et speil på den ytre virkeligheten. Kunnskapen er sann i den grad den faller sammen (korresponderer) med den objektive ytre virkeligheten.» (Aase og Fossåskaret, 2015, s. 46). Det vil si at sannhet finnes selv uten mennesker, og formålet med forskning er å få tak i denne ytre kunnskapen.

Den andre retningen innen vitenskapsteori er coherence. Den mener at kunnskap ikke er et speil på en objektiv ytre verden. Selv om en slik ytre virkelighet eksisterer, så er det ikke mulig å få rett viten om den. Dette er fordi vi mennesker opplever verden gjennom våre sanseinntrykk. Hadde mennesker hatt andre sanser ville vi opplevd verden på en annen måte enn det vi gjør nå. «Den menneskelige verden består av fenomener, som betyr ting og hendelser slik de fremtrer for oss – ikke slik de er i seg selv» (Aase og Fossåskaret, 2015, s. 47). Kunnskap er derfor menneskeskapt mener tilhengere av coherence, og trenger ikke å henge sammen med en ytre verden for å være sann. Måten coherence skiller god og dårlig kunnskap på er om sammenhengen som blir presentert er logisk, som vil si at den gir mening for oss (antakelser man har og konklusjon man får har sammenheng).

Mitt vitenskapelige ståsted sammenfaller med teorien om sammenheng. Jeg mener at vi ikke kan tolke verden som et speilbilde, men gjennom våre sanser. Kunnskap oppnås når man ser logisk sammenheng i det man undersøker, og jo mer sammenheng man ser jo bedre er kunnskapen. Jeg er av den oppfatning at verden finnes uavhengig av mennesker, men at kunnskapen vi kan få om den er tolkninger vi gjør gjennom våre tanker og sanser. Det vil si at jeg heller mot den hermeneutiske tankegangen, at vi fortolker vår virkelighet, og min jobb som forsker er å fortolke fortolkningene, altså en dobbel hermeneutikk. «Samfunnsviterens utfordring er å fortolke den allerede fortolkede virkeligheten.» (Fangen, 2015).

4.2 Komparativ casestudie

Jeg har gjennomført en komparativ casestudie der jeg har sett på Digni, NMS og Himalpartner sitt arbeid, kommunikasjon og faktorer som påvirker samarbeidet, og hvordan de forholder seg i kriser, da med tanke på jordskjelvet i Nepal og syklonene som treffer Madagaskar med jevne mellomrom. «... doing case study research means conducting an empirical investigation of a contemporary phenomenon whithin its natural context using multiple sources of evidence» (Hancock og Algozzine, 2017, s.15). Kildene jeg har benyttet meg av i denne

casestudien er dokumentanalyse og intervju. Gjennom datainnsamlingen og analysen av den har jeg fått en dypere forståelse av Digni, NMS og HimalPartner. «Comparative methodes involve the nonstatistical comparative analysis of a small number of cases.» (George og Bennet, 2005, s.151). Det vil si at jeg i denne oppgaven har sammenliknet NMS og HimalPartner sitt arbeid når det kommer til de naturlige hendelsene de har stått ovenfor og hvordan de opplever samarbeidet opp mot Digni. Som nevnt tidligere i avgrensingen av oppgaven, falt valget på disse to organisasjonene fordi det er stor forskjell på dem. Der HimalPartner er en ganske liten organisasjon i Digni-systemet, med prosjekter som mottar midler fra Digni i kun ett land, Nepal, er NMS på den andre siden av spekteret en av de største medlemsorganisasjonene i Digni, med mange prosjekter som fordeler seg i flere land på flere kontinenter. For å holde datamengden på et håndterlig nivå er det prosjektene og arbeidet NMS gjennomfører på Madagaskar som jeg kommer til å undersøke. Det er fordi Madagaskar blir utsatt for sykloner med jevne mellomrom og det er interessant å se på forskjellen mellom sykloner og jordskjelv, og om det påvirker hvordan HimalPartner og NMS forholder seg til det. NMS har også en egen rammeavtale, og det vil derfor være interessant å sammenlikne dem med HimalPartner som ikke har egen rammeavtale, og se på ulikheter og likheter knyttet opp mot dette.

Avgrensing av tidsrommet i denne casen har vært vanskelig, som følge av at organisasjonene og de naturlige farene de står ovenfor er så forskjellig, der HimalPartner hadde en stor krise ved jordskjelvet i Nepal i 2015, er syklonene på Madagaskar noe som ikke har like store ødeleggelser på et nasjonalt plan og de skjer med jevne mellomrom. Derfor vil NMS sin håndtering av denne risikoen ikke bli tidsavgrenset til en spesiell hendelse, men at man ser på litt av historien på hvordan de har respondert, og forholder seg til, sykloner på Madagaskar. For HimalPartner vil avgrensingen være før, under og etter jordskjelvet i 2015, fordi det vil gi et godt bilde av hvordan de håndterte krisen sammen med Digni. Når det kommer til kommunikasjon mellom aktørene i oppgaven og andre faktorer som påvirker samarbeidet, vil det være en beskrivelse av nyere trender og hendelser, og slik vise situasjonen organisasjonene befinner seg i dag.

4.3 Metodiske momenter

I dette underkapittelet skal jeg vise hvilke datainnsamlingsteknikker og utvalgsmetode jeg har brukt i denne oppgaven. Hvordan dataanalysen av empirien som er samlet inn i denne oppgaven, vil så bli presentert. Videre vil det komme en gjennomgang av de viktigste spørsmålene knyttet til validitet og reliabilitet.

4.3.1 Dokumentinnsamling

Jeg har samlet inn diverse dokumenter fra de tre organisasjonene som skal være med å belyse problemstillingen. Jeg har sett på styringsdokument, årsrapporter, prosjektrapporter, søknadsskemaer, interne veiledninger, kvalitetsutviklingssystem, kriseplaner, beredskapsplaner og risikoanalyser til de forskjellige organisasjonene. Årsrapportene og oversikt over de forskjellige prosjektene ligger åpne på Digni og Norad sine hjemmesider, samtidig som jeg har fått tilgang på mer utfyllende oversikter hos organisasjonene. I landsplanene over Nepal (HimalPartner) og Madagaskar (NMS) har jeg både fått tilgang til Digni sine reviderte og gjennomgåtte landsplaner, og hos organisasjonene har jeg sett de originale dokumentene, og har slik fått en bredere oversikt over planene de har framover for prosjekter i disse landene.

Dokumentanalyse

Det første jeg gjorde var å se på årsrapportene for å få en kort og god oversikt over de forskjellige prosjektene Digni støtter gjennom NMS og HimalPartner i de respektive landene. Prosjektene kan du se i Tabell 1 og 2, der det er en oversikt over de forskjellige prosjektene, hvor de er tematisert og det er gitt en kort beskrivelse av mål og hvordan de arbeider. Dette blir presentert i empirien og senere diskutert, for å se på likheter og ulikheter og hvordan prosjektene knyttes opp mot teorien som er i teorikapittelet.

Den neste delen av dokumentanalysen var å se på de interne veilederne og styringsdokument, for å kunne beskrive hvordan Digni og dets organisasjoner jobber for å velge ut prosjekter og kvalitetssikre at de holder mål og produserer resultater. De viktigste trekkene ved kvalitetssikringssystemet vil bli presentert og senere drøftet.

Dokumentanalysen er gjort for å få en oversikt over prosjektene som blir drevet i Nepal og Madagaskar, og de viktigste pekepinnene på kvalitetssikringssystemet som Digni har. NMS har sitt eget system, som følge av rammeavtalen de har med Digni. Den følger kriteriene som Digni sitt eget system har, og rapportering og godkjenning av søknader skjer på tilnærmet lik

måte, men de står for saksbehandlingen selv. Derfor går jeg ikke inn på deres kvalitetssikringssystem, men ser mer på hvordan avtalen har påvirket NMS.

4.3.2 Utvalg og innsamling av intervju

Måten jeg har valgt ut utvalget til intervju er en ikke-tilfeldig metode. Blaikie (2015) kaller den for «judgemental or purposive sampling». Det vil si at det er forskeren som velger kandidater basert på ekspertise, kunnskap og/eller erfaring de besitter. «The judgemental sampling method is for selecting some cases of a particular type.» (Blaikie, 2015, s.178). Intervjuobjektene i denne oppgaven er blitt valgt ut i fra hvilke stillinger og funksjoner de har i organisasjonene. Ved å velge folk fra forskjellige nivåer i Digni, NMS og HimalPartner får man et klarere helhetsbilde av hva organisasjonene tenker om hvordan de arbeider, og hvordan de opplever at samarbeidsklimaet og kommunikasjonen er mellom de forskjellige nivåene i systemet. Det er blitt gjennomført 10 intervju på ca. en times tid hver, fordelt på de tre organisasjonene. Jeg har kun intervjuet folk som er i Norge, fordi det ville vært ressurskrevende å intervju personell som befant seg ute i feltet. Mange av intervjuobjektene har også tidligere befunnet seg ute i feltet i Nepal og Madagaskar, og har førstehåndskunnskap om situasjonene som kunne oppstå der. Da spesielt med tanke på jordskjelvet i Nepal 2015 og syklonene som treffer Madagaskar med jevne mellomrom.

Jeg har brukt dybdeintervju, en form for samtaleintervju, i innsamlingen av dataen. Dybdeintervju gir data om fenomen og er et bra redskap for å få mer kunnskap om Digni, NMS og HimalPartner og deres relasjoner. Grunnen til dette valget er fordi det i et dybdeintervju ikke er personen som er i fokus, men fortolkningene og oppfatningen til personen som er viktig. Denne formen for intervju er fenomenorientert og gir utfyllende og utdypende informasjon om fenomen. «the qualitative interview, particularly the in-depth variety, can get close to the social actors' meanings and interpretations, to their accounts of the social interaction in which they have been.» (Blaikie, 2015, s.207).

Intervjuene som er gjennomført er dybdeintervju, og de er også en form for kumulative intervju. Det vil si at den informasjonen jeg får i et foregående intervju, bringer jeg med meg til det neste. I boken «Skapte virkeligheter» forklarer de det slik: «Heller enn å late som hun ikke vet noe om temaet, kan intervjuer ta med seg det hun lærte om temaet i et intervju inn i det neste. På den måten blir det fjortende intervjuet ganske annerledes enn det første, som ble gjennomført på et tidspunkt da intervjuer ikke visste stort om temaet.» (Aase og Fossåskaret,

2015, s.109). Det vil si at intervjuene har endret seg, og spørsmålene i intervjuguiden har blitt noe endret for å gi plass til den nye kunnskapen jeg har fått igjennom prosessen, men temaene vil være tilnærmet like, slik at det blir lettere å holde oversikt når man skal analysere og sammenlikne intervjuene man har samlet inn.

Analyse av intervju

Det finnes mange forskjellige strategier for å analysere intervjudata, men de fleste har noen likheter som: «repetitive, ongoing review of accumulated information in order to identify recurrent patterns, themes, or categories.» (Hancock og Algozzine, 2017, s.67). Jeg har gjennomført en tematisk analyse på dataen som er samlet inn. Man stiller et bestemt forskningsspørsmål til all ny informasjon som blir gått gjennom. Da får man noen midlertidige svar på spørsmålet som man stiller. Disse svarene skal så kategoriseres og samles sammen i forskjellige temaer. Denne prosessen fortsetter til det kommer fram temaer som er godt forankret i all informasjonen man har. I denne prosessen er det mulig å endre på spørsmålene man har om man ikke er fornøyd med informasjonen man får. Det finnes kriterier for å «måle» om temaene man har samlet er gode. De må reflektere formålet med forskningen og svare på problemstillingen man undersøker, temaene må komme av en detaljert analyse av all informasjonen og man må bestrebe å ikke ha overlappende temaer, men at hvert tema skal inneholde separerte kategorier. (Hancock og Algozzine, 2017).

For å knytte dette opp mot oppgaven min, så blir det å transkribere intervjuene og gå gjennom dem en og en, og stille forskningsspørsmålene mine for så å lage temaer. Når dette er gjort og temaene som har kommet fram møter kriteriene for gode temaer, vil jeg presentere dem som funn i oppgaven.

4.3.3 Validitet og reliabilitet

Validitet, eller troverdighet, er viktig innen kvalitativ forskning. Spørsmålet som jeg skal svare kort på her er; hva er det som gjør kvalitativ forskning troverdig? En av teknikkene for å svare på om den kvalitative forskningen er troverdig er å tilbakeføre dataen til kilden som kan sjekke om det stemmer. «Member checking occurs throughout the inquiry, and is a process in which collected data is ‘played back’ to the informant to check for perceived accuracy and reactions.» (Cho og Trent, 2006, s.322). Dette er noe man som oftest bør gjøre for å øke validiteten, men man bør ikke gjøre det når man ikke er sikker på integriteten til informanten, og om så er tilfellet må dette begrunnes godt. Den andre teknikken jeg trekker fram for å gjøre

forskning mer valid, er at man lar andre informerte lesere gi tilbakemeldinger på analysen og oppgaven man utfører. Videre så kan man bruke triangulering for å gjøre forskningen mer troverdig. Det vil si å bruke flere metoder i innsamling av data. Det er også utfordringer med validitet, uansett hvor godt du beskriver et fenomen vil det aldri bli til fenomenet, men en tolkning av fenomenet du studerer. Du kan beskrive en elg med ord, men det blir aldri til en elg (Cho og Trent, 2006). I denne oppgaven har jeg benytte meg av triangulering og å la andre informerte lesere gi tilbakemeldinger. I tilbakemeldinger fra informerte parter, har venner og veileder vært til stor hjelp. På triangulering har jeg samlet inn data fra dokument og intervju, som gir en bredere og mer valid datagrunnlag.

Reliabilitet, som betyr pålitelighet, er også viktig i en forskningsoppgave. Ved å skrive hvordan man har utført arbeidet med oppgaven, er det med på å gjøre den mer pålitelig. Det er viktig å begrunne de valgene man tar og argumentere for hvorfor akkurat de valgene ble tatt. Det er også lurt å knytte din forskning opp mot eksisterende forskning, og på den måten gjøre oppgaven mer pålitelig. Det er dette som er gjort her i dette metodekapittelet og i teorikapittelet der man viser til relevante teorier innen fagfeltet.

4.4 Ethiske problemstillinger

Her skal jeg gå gjennom generelle problemstillinger alle forskere må ha i tankene sine når det kommer til forskning. Videre vil jeg gå gjennom de mer konkrete utfordringene jeg møtte på i datainnsamlingen av denne oppgaven.

Forskere har «et ansvar for å unngå at de som utforskes utsettes for skade eller andre alvorlige belastninger» (Aase og Fossåskaret, 2015, s.197). Det er også viktig å presisere at personen det forskes på ikke kan frita forskeren fra dette, selv om de gir sitt samtykke til forskningen. Jeg skal i denne oppgaven anonymisere deltakerne slik at de ikke kan indentifiseres, men det er viktig å få plassert de forskjellige deltakerne inn i riktig organisasjon, for at det ikke skal bli fullstendig kaos. Dette gjør at folk som kjenner organisasjonene godt, kan klare å identifisere informantene. Jeg kommer ikke til å bruke spesifikke titler, og deler deltakerne inn i gruppene Digni, NMS og HimalPartner. «... konsulenter som kommer inn i bedrifter og etater med ganske få personer, undervurderer lett hvor gjennomsluktige forholdene er.» (Aase og Fossåskaret, 2015, s.214). Dette er tanker som er viktige å ha med mens man jobber med prosjektet, slik at man har respekt for deltakere og tredjepersoner som muligens kan lide på

grunn av forskningen som blir utført. Alle intervjuobjekt har blitt informert om at de kan trekke seg når de vil, og retningslinjene for hvordan man skal behandle intervju er fulgt. Intervjuopptak og transkribering vil bli slettet etter at oppgaven er ferdigstilt, og det er kun jeg som forsker som har tilgang til å bruke disse.

Det siste jeg vil ta med, er om det er felt eller forsker som eier sannheten. Det kan oppstå utfordringer dersom feltet som blir studert og forskeren ikke deler konklusjon. Dette er viktig å tenke på. Skal feltet få bestemme hva du som forsker skal ha med, altså å være en slags redaktør på det som bli skrevet, eller er det forskeren som bestemmer? Forskeren vil kunne skrive fritt utfra intervjuer og observasjoner han selv har gjort, men om det er en fortelling som blir fortalt forskjellig eller rapporter som motsier hverandre, så er det feltet som eier sannheten. Altså, da er det de som sier hvilken av alternativene som er riktige. Analysen forskeren gjør er forskerens eget og man har råderett på den. Det vil ikke si at deltakere ikke kan være med å påvirke, men forskeren er den som utfører analysen og har derfor enerett på den.

4.4.1 utfordringer som oppsto i arbeidet.

Den største utfordringen som oppsto i arbeidet var skjevhet i datagrunnlaget, der jeg fikk mye data på jordskjelvet og HimalPartner sitt arbeid med dette, var det mindre å samle inn på sykkloner på Madagaskar. Dette vil bli sett i empirikapittelet, der det er mye mer utfyllende på HimalPartner sin håndtering av jordskjelvet enn det er av NMS sin håndtering av sykkloner. Jeg mener at en av grunnene til dette er at jordskjelvet skjedde i 2015 og er ganske ferskt, og mange av dem som opplevde det husker det ekstra godt fordi det var en såpass stor hendelse som krevde at de måtte stoppe opp den normale driften og at prosjektene i Nepal ble satt på vent. På den andre siden er sykklonene på Madagaskar mer normale fordi de skjer ofte. Det blir mer en årlig hendelse som man jobber seg igjennom. Prosjektene og den daglige driften fortsetter noenlunde normalt. Dette har gjort at dataen jeg har på HimalPartner er mer omfattende enn det jeg har på NMS. Et annet problem som har vært vrient å få til, er at temaene for kommunikasjon, kontroll og korrupsjonssaker er vanskelig å holde adskilt fordi de påvirker hverandre, dette vil man se videre i oppgaven. Den siste utfordringen jeg vil trekke frem er at på grunn av tidsklemme, ikke hadde nok tid til å tilbakeføre intervjuene til informantene.

5.0 Empiri

I dette kapittelet skal dataen som er samlet inn bli presentert, hver organisasjon blir gjennomgått og viktige elementer blir fremlagt. Det starter med Digni, og en gjennomgang av deres arbeid når det gjelder å sikre kvaliteten og måloppnåelsen på prosjektene de er med på å finansiere. Videre vil det komme en beskrivelse av hvordan Digni, HimalPartner og NMS opplever kommunikasjonen seg imellom. Neste ledd blir å beskrive prosjektene og tankegangen bak HimalPartner sitt arbeid i Nepal. Her vil de viktigste elementene for hvordan HimalPartner og Digni sammen responderte på jordskjelvet bli gjennomgått, og erfaringer som er gjort i etterkant av denne hendelsen. Til slutt i dette kapittelet er det NMS sitt arbeid og relasjon til Digni som vil bli beskrevet. Positive og negative erfaringer ved rammeavtalen vil bli presentert og prosjektene i Madagaskar vil bli beskrevet, «Use Your Talents» vil også bli gjennomgått. Det vil også bli en gjennomgang av hvordan NMS jobber når det kommer sykloner på Madagaskar.

5.1 Digni

Digni er, som nevnt tidligere i innledningen, bindeleddet mellom sine medlemsorganisasjoner og de norske myndighetene. Kommunikasjon som omhandler bistand og utdeling av midler til prosjekter skal skje gjennom dem. Digni har ansvaret for saksbehandlingen av prosjektene, og den samlede organisasjonssøknaden til Norad hvert femte år for å få forlenget rammeavtalen de har med Norad. Digni mottar midlene, som de videre fordeler ut på prosjekt etter at søknad for disse prosjektene er kvalitetssikret og godskjent.

«Våre medlemsorganisasjoner kan ikke ha en egen avtale med Norad. Det betyr at de får Norad-midler gjennom oss.»

5.1.1 Kvalitetssikringssystemet til Digni

Digni sin hovedoppgave ovenfor medlemsorganisasjonene er at de skal representere alle medlemmene ovenfor Norad og kvalitetssikre prosjektene før de eventuelt får utbetalt støtte eller fortsatt videre støtte. Ved å stå samlet får de en del fordeler, som for eksempel større påvirkningskraft, sterkere fagmiljø og økonomiske fordeler. Ansvaret for å kvalitetssikre prosjektene er i all hovedsak hos Digni, og ikke hos medlemsorganisasjonene (unntaket fra

regelen er at det er tre organisasjoner som har egne rammeavtaler med Digni). En informant i Digni sa det slik:

«Vår oppgave er jo kvalitetssikring, det vil si at i nye prosjekter er det vi som godkjenner og avslår. Vi har også ansvar for fagutvikling og oppfølging av prosjekter ... vi har en overordnet avtale med Norad som går på aggregert nivå og ikke på enkeltprosjekter.»

Hvert år sender medlemsorganisasjonene inn søknader på prosjekter, og Digni har som oppgave å saksbehandle dem for å sikre ønsket kvalitet. Noen søknader blir avslått hvert år og andre får beskjed om å forbedre søknaden før de blir godkjent.

«Det vil si at det er mange uklare forhold. Så her er det mye kommunikasjon fram og tilbake med organisasjonene før de får godkjent en søknad.»

«Når vi tenker på ordinære søknader som jobber opp mot ett problem, kan det godt hende at det blir avslag med beskjeden at den er såpass mangelfull at de er nødt til å arbeide videre med denne, så kan de komme tilbake med det etter ett år. I andre tilfeller er ikke forutsetningene tilstede, og organisasjonen ikke har den kompetansen, ressursene og muligheter som de burde ha for å gå inn en gitt problemstilling. At de har satt seg alt for dårlig inn i hva det dreier seg om.»

Selv om en søknad blir avslått på et tidspunkt, kan de ved et senere tidspunkt søke på samme prosjektet, når de har fått på plass de manglende forutsetningene som førte til at søknaden ble avslått tidligere.

«Det er ikke som en eksamen, der når en søknad er levert er det briste eller bære. Det er mer en prosess der vi peker ut ting som mangler, og vurderer at her er det et potensiale til å komme i mål ved å gjøre noen forandringer. Eller at vi sier at dette er for prematurt, og at de må arbeide mer med det og komme tilbake om et år.»

Når et prosjekt er blitt godkjent blir det fulgt opp med årlige rapporteringer:

«Det rapporteres årlig inn på disse prosjektene. Så vi leser prosjektrapporter og vi drar på prosjektbesøk. Etter cirka midtveis, det vil si 2-3 år, er det en midveisevaluering, og etter 5 år er det en sluttevaluering.»

Søknadsprosessen er et av systemene som Digni har for å sikre at prosjektene holder mål og oppnår ønsket resultat. Jeg skal nå gå gjennom de tre viktigste delene i

kvalitetssikringssystemet som Digni har for å sikre god bruk av midler og måloppnåelse. Disse er partnersjekk, søknadsbehandling og rapportering/evaluering.

Partnersjekk/due diligence

Partnersjekk er noe medlemsorganisasjonene av Digni gjennomfører før de går inn for en eventuell avtale med framtidige partnere. Dette er et steg som må gjøres før de eventuelt kan søke støtte for prosjekter hos Digni. Partnersjekken skal sikre at mulige partnere har kapasiteten til å oppnå sine mål og å drifte prosjekter på en god måte, det at de har kunnskap og kapasitet til å gjennomføre prosjekter i henhold til de krav og retningslinjer som Norad har satt. Måten en partnersjekk blir gjennomført, er en dokumentgjennomgang og besøk til den framtidige partneren for å sjekke at de besitter den kapasiteten som må til for å bli akseptert av Digni som partner.

Digni har utarbeidet et søknadsskjema for kriterier som må sjekkes og dokumenteres av både medlemsorganisasjon og partneren. Den består av åtte hovedkategorier som må besvares. Den første er at man skal dokumentere identiteten til partneren, hvilke verdier og retningslinjer de har. Der skal de si noe om strategien til partnerorganisasjonen; er organisasjonen lovlig i landet de opererer i og følger de lover og regler? De sjekker retningslinjer på hvordan de skal bekjempe korrupsjon og sikre kjønn, miljø, rettigheter og hvordan de skal forebygge maktmisbruk og seksuell trakassering, med mer.

Videre, for å sikre seriøse aktører, er det viktig for medlemsorganisasjonene å dokumentere styresettet i partnerorganisasjonen slik at de kan sikre en god forvaltning av mulige prosjektmidler. Her er det viktig å få en oversikt over styresettet, hvordan og hvor ofte en eventuell generalforsamling finner sted, og at denne generalforsamlingen er representativ for medlemmene i organisasjonen. Til slutt blir organisasjonen undersøkt for å se om de har et kompetent styre med klare mål, strategier og gode budsjetter. Det å sjekke styret henger sammen med at organisasjonen har et godt lederskap. Det at lederen skal være kompetent, ha integritet og ha blitt rekruttert på en åpen og god måte med predefinerte kriterier til stillingen, er også viktig.

Rutiner og system blir også gjennomgått, der de ser på blant annet HR- (Human Resources) ledelse, materialforvaltningen, den økonomiske forvaltningen, redskaper til å overvåke og å evaluere prosjekter, med mer. Budsjettplanlegging og gode programmer for budsjettering, er også kriterier i evalueringen av organisasjonen som blir gjennomgått. Det blir også sjekket at de har kompetente folk og ansatte med erfaring som kan utføre oppgaven de blir satt til, og at

de har finansene dekket. De undersøker om organisasjonen er økonomisk robust ved å se på tidligere budsjett, og ser på finansieringen, hvem og hvor pengene i organisasjonen kommer fra og at de er bærekraftige selv uten finansiell støtte fra Digni. Her blir også historien til ledere og nøkkelpersonell sjekket for å se at de ikke har vært involvert i tidligere korrupsjonssaker og/eller lignende.

Til slutt i partnersjekken skal de gjennomgå relasjonene de har til andre organisasjoner og Digni-medlemmet. Her beskrives lokale samarbeidspartnere, internasjonale partnere, det offentlige, lokalsamfunnet og nettverkene de er en del av. Det er ikke alltid at de har samarbeid med så mange andre, men det gir en god oversikt over hva slags omgivelser de befinner seg i og støttespillere de har å spille på. Helt til slutt skal relasjonen mellom Digni-medlemmet og partneren beskrives, der de skal beskrive på hvilke områder de ønsker å samarbeide på, legger fram en detaljert plan for ansvar og hvem som skal gjøre hva, og beskrive hvilke planer de har og hvorfor de mener at dette samarbeidet vil bære frukter.

Her ser vi et av leddene i kvalitetssikringssystemet til Digni, der medlemsorganisasjonene og mulige partnere sammen må gå gjennom og fylle ut, og få på plass de dokumentene og systemene som må på plass for at de skal vurdere framtidige søknader. Partnersjekken skal luke bort useriøse partnere og er et risikoreducerende tiltak, der de fjerner dårlige eventuelle partnere før de blir partnere. Den finansielle risikoen blir redusert, og risikoen for svindlere og korruperte aktører blir redusert ved å gjennomgå en slik partnersjekk før de begynner å saksbehandle søknader på eventuelle prosjekter.

Søknadsbehandling

Det neste steget er selve søknaden til prosjektet. Digni benytter seg av fastsatte vurderingsverktøy, slik at søknadsprosessen blir åpen og lik for alle som søker prosjektmidler gjennom dem. Det er seks forskjellige vurderingsområder som blir sett på, og hvert område blir karakterset mellom 1 og 6, der 1 er dårligst og 6 er best. Digni begrunner dette i at det blir lettere for søkere å vite hva som er styrker og svakheter i søknaden. Karakterene skal også være med på å sikre en god oppfølging av søknadsprosessen, der de kan si at her må dere forberede og utfylle. Det kreves et minimums karaktersnitt på 3,5 for å få godkjent prosjektsøknaden. Er det en eller flere av vurderingsområdene som får karakteren 1 blir søknaden også avslått. I styringsdokumentet for vurderingskriterier blir det nevnt at alle søknader blir sjekket opp av en ekstra person for å skape redundans og ekstra sjekk før prosjekter blir godkjent. Når søknader blir avslått, er det en vurdering hvor tre personer ser på søknaden for å være helt sikre på at søknaden blir avslått på et korrekt grunnlag. Informantene

poengterte at også rammeavtaleorganisasjonene må dokumentere at deres saksbehandlere også følger tilsvarende vurderinger som det Digni gjør sentralt, selv om de har større grad av selvbestemmelse enn de andre organisasjonene.

De seks vurderingsområdene for prosjektsøknader er relevans, situasjonsanalyse, mål og resultatstyring, risiko og bærekraft, økonomistyring, lokal partners kapasitet og merverdi. I det første område vil hovedoppgaven være å vise hvordan prosjektet samsvarer med Digni sin strategiske plan, i hvilken grad prosjektet kan være med på å styrke sivilsamfunnet og at prosjektet er i tråd med Digni sine retningslinjer og policyer når det kommer til krav om støtte.

Vurderingsområde nummer to er situasjonsanalyse av området de ønsker å operere i. Å beskrive og gjøre rede for det sosiale, politiske og kulturelle bakteppet som legges til grunn for innsatsen. Videre skal de beskrive og gjøre rede for hvordan, for eksempel, konflikt, kjønn og miljø kommer til å påvirke og blir tatt vare på i operasjonsområdet. Det viktigste i denne delen er likevel at de beskriver målgruppen for hjelpearbeidet på en god måte, og at de har en klar problemstilling og hvordan de forventede endringene i målgruppen vil bli.

Videre er det mål og resultatstyringen i søknaden som blir vurdert. Her er det resultatrammeverket, med klart definerte mål og undermål som er mulige å gjennomføre. Her blir det også tatt en vurdering av prosjektdesignet og om det er realistiske budsjett og aktivitetsplaner. Digni krever også at hvert prosjekt skal gjennomføre egne risiko- og bærekraftsanalyser, slik at de kan vise til risikoene prosjektene kan møte på og hvordan de kan redusere risikoene. Søknaden skal også inneholde en beskrivelse av hvordan de skal forankre prosjektene lokalt, og en plan for hvordan de kan drive etter endt prosjektperiode for å sikre at prosjektene er bærekraftige. Dette er for å unngå at prosjekter kolliderer når de slutter å motta midler fra Digni, som utfra styrende praksis ikke finansierer prosjekter mer enn 15 år. Bærekrafts- og risikoanalyse er viktig, fordi organisasjonene da har en oversikt over hvordan de kan drive når en eventuell krise inntreffer og etter at prosjektet avsluttes.

Norad har et nulltoleranseprinsipp for korrupsjon, og søkere må vise at de har klare budsjett og mottiltak for å unngå korrupsjon, og ha en kostnadseffektiv utførelse av prosjektet med i sin søknad til Digni. Systemer for varsling og sjekking av budsjetter for å fange opp eventuelle korrupsjonssaker og budsjettsprekker, er noen av vurderingene saksbehandler gjør og karaktersetter.

Det siste vurderingsområde går på den lokale partners kapasitet og evne til å skape merverdi av investeringene Digni gjør hos dem. Her er det den lokale partnerens evne til å skape endringer i området de skal arbeide i, som blir vurdert. Hvem og hva partneren er, blir beskrevet.

Når både partnersjekk og søknaden er godkjent, er det grønt lys til å starte prosjektet. Som man ser, er det noen overlappende områder som blir sjekket både på partnersjekk og vurderingsområdene for prosjektsøknader. Det er en måte unngå at medlemmer inngår avtaler med dårlig egnede lokalpartnere og bruker mye ressurser på en søknad som ikke vil bli godkjent. Man kan si at partnersjekken er en sil som fjerner uegnede partnere før de starter søknadsprosessen, og på den måten sikrer kvalitet og kan forhindre ekstraarbeid.

Policy for evaluering

Digni sitt mål med evaluering av prosjekt er i all hovedsak å lære og kontrollere. De ønsker å få en oversikt over måloppnåelse, budsjett og erfaringer, som kan overføres til andre prosjekt og kontrolleres. Digni sine evalueringer har også et sterkt fokus på vurderinger av organisasjonene som driver prosjektene. Derfor kan man si at gjennomganger av organisasjoner og deres partnere er viktige områder i evalueringene.

Når det gjelder læring, ønsker Digni at evalueringene skal føre til dette på alle nivå, fra menneskene som mottar hjelpen helt opp til sekretariatet i Digni. De har som mål at læringen skal føre til blant annet nettverksbygging og gode resultater i prosjektene. Når det kommer til kontrollaspektet, som er det andre hovedområdet som evalueringer skal dekke, skal evalueringene gi en vurdering av resultatet av prosjektene og at midlene som er tildelt blir brukt i forhold til retningslinjene som Digni har. Her er antikorrupsjonsarbeidet viktig. Det å kontrollere prosjektene for mislighold og dårlig økonomisk håndtering av midlene. Det er et gjennomgående tema at Digni ønsker å skape lokalt eierskap i prosjektene, og det ønsker de også når det kommer til evaluering av prosjektene. De vil at evalueringene skal brukes som verktøy til å skape en systematisk læring og hjelpe til med utviklingen i området. Samtidig som Digni argumenterer for at læring er viktig for aktørene som blir evaluert, virker det som om det fra Digni sin side er kontrollen over midlene og hva de blir brukt på som er viktigst, siden det er det som nevnes mest i styringsdokumentet.

Digni sekretariatet har ansvar for implementeringen av eksterne prosjekt- og programevaluering, der alle prosjekter skal eksternt evalueres i løpet av en prosjektperiode. Her er det unntak for organisasjoner med rammeavtaler som har ansvar for dette selv.

Organisasjonsgjennomganger er en evalueringstype som Digni har ansvar for, der målet er å sikre at medlemsorganisasjonene og partnerne deres har systemer og prosedyrer for en god forvaltning av prosjekter og programmer. Disse gjennomgangene har fokus på intern kvalitetssikring, kontroll og læring. Den siste evalueringsformen som Digni har ansvar for, er tematiske og/eller strategiske evalueringer. Dette er den eneste evalueringsformen som kun er der for å lære og få ny kunnskap. Den inkluderer som oftest flere forskjellige medlemsorganisasjoner, prosjekter og regioner. Disse evalueringene har som mål å fremme fagutvikling og kompetansen på alle nivå i organisasjonen.

Medlemsorganisasjonene og partnerne, har på sin side ansvar for å levere en evaluering sammen med den årlige rapporten. De skal holde Digni oppdatert med den årlige framdriften og dersom evalueringen finner feil og mislighold, som for eksempel korrupsjon, er det særs viktig å holde Digni fortløpende oppdatert på situasjonen.

5.1.2 Kommunikasjon

Dette underkapittelet kommer til å bryte noe med strukturen i denne empiri-delen. Det er fordi alle organisasjonene kommer til å bli diskutert og samlet her. Det er gjort for å skape bedre flyt i oppgaven, der en unngår at det blir oppstykket i hvert underkapittel.

Kommunikasjonen Digni har med NMS er noe forskjellig fra den de har med HimalPartner. Dette kommer av at NMS er en større organisasjon med egne avtaler, som gjør at de styrer sin egen saksbehandling og driver mer selvstendig enn det HimalPartner gjør. Det fører til at det oftere er dialog mellom HimalPartner og Digni enn det er mellom NMS og Digni. I dette avsnittet skal jeg gå gjennom de viktigste faktorene for kommunikasjonen mellom Digni og HimalPartner, og Digni og NMS, og utfordringer som ble nevnt i intervjuene.

Kommunikasjon og samarbeidsklimaet når det gjelder krisehåndtering vil komme senere i kapittel 5.2.2 og 5.3.3.

Saksbehandlingen av HimalPartner sine prosjekter gjør at det er en tett dialog mellom Digni og HimalPartner. Når det trengs oppklaringer og lignende, blir HimalPartner kontaktet for svar og presiseringer. En informant i Digni var klar på at det var nødvendig og ønskelig med tett dialog mellom dem og medlemsorganisasjonene for å unngå å snakke over hodet på hverandre, men at de hadde klare retningslinjer og roller slik at de ikke skrev søknaden for dem. Disse retningslinjene er til for at Digni ikke skal være både «Bukken og Havresekken».

Informantene i Digni var fornøyd med kommunikasjonen og samarbeidet med HimalPartner under søknadsprosessene, og beskrev det slik:

«ofte så er det muntlig og skriftlig dialog med organisasjoner i denne prosessen. Erfaringer har også vist at det lønner seg å møte hverandre og sitte sammen. Blir det for mye mailer, skjer det ofte at vi snakker forbi hverandre, og folk griper fatt i feil ting og fokuset blir feil. Så faren for å misforstå hverandre er mye større med fjern kommunikasjon enn om vi kan møtes ansikt til ansikt. Det er viktig å sitte i samme rom og snakke om ting punkt for punkt, men vi har en kombinasjon av dette, altså muntlige møter, telefon og mail.»

Og HimalPartner beskrev kommunikasjonen mellom dem slik:

«Vi har god kommunikasjon med Digni. Vi har for øyeblikket bare en saksbehandler og vi tar ting over telefon om det skal være noen enkle ting, og er det noe mer formelle ting så er det ofte en skriftliggjøring i etterkant. Om det er ting som skal diskuteres og man trenger det mer utførlig, så tar man et møte. For det er ikke så langt mellom kontorene våre.»

Et problem som ble nevnt av Digni og HimalPartner, var når det dukket opp korrupsjonssaker. Dette førte til utfordringer for begge parter. En informant i Digni beskrev det slik:

«dette er et slitsomt område som krever mye ressurser. Det er snakk om kaossituasjoner. Dette er også krevende for kommunikasjonen også.»

Når Digni og dets medlemmer har sendt inn sin side av saken og løsninger, kunne Norad komme og si at det ikke var godt nok. De trengte mer informasjon og undersøkelser på det og det området. Dette nevnte informantene i Digni var utfordrende for dem, og medlemmene som måtte ut til partnere og kreve mer dokumentasjon som kanskje ikke fantes, og dette kunne skape frustrasjon og gap mellom leddene.

HimalPartner var klare på at denne problematikken var vanskelig, og at det var vanskelig å ha et «fullverdig» partnerskap med sine lokale partnere når slike saker oppstod. For når det kom til slike saker, ble maktstrukturen veldig tydelig til tider. Det at organisasjonene i Norge har pengene og har makten til å stoppe utbetalinger. En informant i HimalPartner beskrev dette slik:

«Det er kontraproduktivt i forhold til det ønsket om tillit og mer åpenhet ikke sant. Er det et miljø for å varsle om slike saker? Ja, det er det fordi de har tillit til oss og vi har tillit til Digni på hvordan ting skal håndteres, men som det oppleves nå, så blir du straffet på en uhensiktsmessig måte for å varsle.»

HimalPartner nevnte også at det hadde kommet positive endringer som følge av nulltoleranseprinsippet for korrupsjon. De hadde blitt mer bevisst på å fange opp korrupsjonssaker, og fått på plass bedre system for å forebygge og oppdage misligheter. En informant i HimalPartner sa at de hadde vært mer positive til dette om målet hadde vært antikorrupsjon, i stedet for nulltoleranseprinsippet som det er nå.

NMS på sin side, opplevde dialogen med Digni og Norad mindre krevende når det kom til korrupsjonssaker. Erfaringene de hadde var at dersom NMS kom med løsninger, begrunnet disse og hadde en tett dialog med involverte partnere, Digni og Norad, gikk det bra. Det å ta lederskap i situasjonen og komme forberedt til disse møtene hadde endret på hvordan de jobbet med slike saker. Dette hadde blitt bedre etter at rammeavtalen kom på plass. Det førte til at de ble mer selvstendige og tok lederskap når slike saker dukket opp. Informantene i NMS mente at dette også kunne overføres til organisasjoner som ikke hadde rammeavtale med Digni.

«Vi har blitt bedre over tid til å fremme våre løsninger og tiltak spesielt etter at rammeavtalen var på plass. Jeg tror at med å være mer frimodig ovenfor Digni og Norad, så tar de mer hensyn til våre synspunkt og respekterer oss for det. Vi kommer med forslag og tiltak til problemstillingene vi står ovenfor og blir hørt på. Dette tror jeg mindre organisasjonene som er medlem av Digni også kan lære av og gjøre. Dette mener jeg er mulig å overføre selv om de ikke har rammeavtaler. Om de forbereder seg godt og er frimodige med å fremme sine løsninger og begrunne disse, så tror jeg at de også kan påvirke sin egen saksbehandling mer enn de gjør nå».

En utfordring som skapte noe frustrasjon, var at NMS måtte innom Digni, som igjen gikk til Norad i kommunikasjonen når det kom til korrupsjonssaker. Opplevelsen var at NMS selv hadde like god kompetanse på økonomi som det Digni har, og det at de må gjennom et ekstra ledd er unødvendig. Ønsket som informantene hadde, var å ha direkte kontakt med Norad i slike saker uten å gå gjennom Digni.

«Det kan være litt krevende at det må gjennom et ekstra ledd for oss som er en så stor organisasjon ... Og når det kommer til økonomi så sitter vi på like mye kompetanse som det de har. Dermed så blir det en ekstra vei, et ekstra ledd som vi må gjennom.»

Det siste året har Digni og dets medlemmer satt sammen en ny periodesøknad til Norad for en fortsatt finansiering av den neste femårsperioden. Dette opplevde både NMS og HimalPartner som vanskelig og utfordrende. Frustrasjonen fra HimalPartner sin side er at det har blitt mer

og mer kontroll, og da spesielt fra og med 2017 og framover. De har sittet med følelsen at uansett hva de gjør er det ikke tilstrekkelig, og fokuset har vridd seg oppover i systemet. HimalPartner blir opptatt av om de over dem i systemet er fornøyd med dem.

«Det betyr at jeg er opptatt av Digni, og Digni er opptatt av Norad og Partnerne er opptatt av oss. «Synes de det er bra nok». Det blir feil fokus ... Vi har snudd fokuset vårt oppover og får en risiko for at det som blir viktig for oss er at norske myndigheter er fornøyde med oss, og ikke at lokalbefolkningen er det og får den hjelpen de trenger. For det er ikke sikkert at de svarer riktig på alle de evalueringsskjemaene, som gjør at jeg får det svaret jeg skal ha. Da blir jeg mer opptatt på å sikre, som igjen fører til at jeg styrer nedover, tar imot ovenfra og styrer nedover.»

NMS har også kjent på at denne søknadsprosessen, for den nye femårsperioden har vært utfordrende. De kunne ikke sende inn sitt eget system som en søknad og måtte skrive en egen organisasjonssøknad som overlapper dette systemet. Det førte til en del dobbeltarbeid. Dette arbeidet ble delegert lenger ut i organisasjonen og hos partnere, fordi de på NMS sitt kontor i Norge ikke har muligheten til å ha dybdeinnsikten på hvert enkelt prosjekt som kreves for å skrive slike rapporter, på grunn av mange prosjekter på hver enkelt saksbehandler.

«Her sitter vi med alle med porteføljer på 14 prosjekter og vi har ikke sjanse til å ha den dybdeinnsikten og detaljene på hvert enkelt prosjekt ... Vi er avhengige av å delegerer ansvar lenger ut, for å få respons. Med det resultatet av at frustrasjonen hos folk flytter seg lenger ut i organisasjonen.»

Frustrasjonen som ble nevnt var rettet mot både NMS og Digni, men gjennom å ha en åpen dialog med alle partene har NMS klart å jobbe gjennom den og holde den på et håndterbart nivå.

Frustrasjonen hos HimalPartner og NMS kommer av at det strammes til på kontrolregimet. At rapporteringen og da spesielt det nye resultatrammeverket er krevende å gjennomføre og følge. Det at prosjektene som blir drevet er forskjellige og i forskjellige kontekster gjør det vanskelig å ha en universell og rigid resultatmåling, kom frem av informanter i begge organisasjonene. Det at kontrollregimet hadde blitt mer og mer tydelig, har vridd fokuset, og da spesielt hos HimalPartner, til å tenke på å tilfredsstille rapporteringen oppover, istedenfor hva som er best for lokalbefolkningen som mottar hjelpen. *«Alle møter før var man opptatt av hva som skal til for å skape utvikling ute. Nå er temaet hva som skal til for å vise resultater ovenfor norske skattebetalere.»*

5.2 HimalPartner

Her skal det bli vist en oversikt over de forskjellige prosjektene som blir drevet i Nepal og hvordan de arbeider med prosjektene. Videre vil det bli gjennomgått hvordan HimalPartner og Digni opplevde jordskjelvet, og hvordan kommunikasjonen var mellom dem under krisen.

5.2.1 Prosjekt i Nepal

HimalPartner driver fem forskjellige prosjekter med forskjellige aktører, se Tabell 1. Den største partneren de har er United Mission to Nepal (UMN). Det er den partneren de har hatt lengst samarbeid med i Nepal, og de driver de to største prosjektene når det kommer til budsjett.

Navn på prosjekt (lokalpartner)	Målgrupper	Beskrivelse av prosjekt
Enhancing access to community based comprehensive mental health and psychosocial support (UMN)	Sårbare og marginaliserte grupper (Folk og lokalsamfunn som er utsatt for konflikt, offer for kjønnsbasert vold, personer med sykdommer, narkotika og alkoholmisbrukere, med mer.), NGOer, sivilsamfunnet og statsapparatet.	Tilbyr mentale helsetjenester og arbeider inn mot sivilsamfunnet for å øke kompetansen og tilgjengeligheten på dette område, for å bedre helsen til sårbare grupper.
Integrated Peacebuilding Program (UMN)	Lavkastefolk (Dalit), lokalsamfunn i konflikter, andre marginaliserte grupper og sivilsamfunnet.	Arbeider for fredelige, rettferdige og trygge lokalsamfunn. Jobber også for å øke kapasiteten til personer og lokalsamfunn, for å endre forholdene i sivilsamfunnet, både i hjemmet, lokale og nasjonale nivået.

Promotion and Protection of Human Rights of person with Mental Health Problems through Self-Advocacy (KOSHISH)	Regjeringen i Nepal, eksperter (psykiater, psykologer, menneskerettighetsforkjempere, advokater, universiteter, med mer), politiske partier, NGOer og sivilsamfunnet.	Øke bevisstheten hos statlige organ og politiske partier for å reformere og implementere lover som omhandler mental helse, for å beskytte og å fremme menneskerettighetene til personer som sliter med psykiske sykdommer.
Empowering parenthood in Nepal ICDP: International Child Development Program (ECEC)	Foreldre og deres barn, omsorgsgivere og organisasjoner som arbeider med omsorgsgivere, lærere, styresmakter, og da spesielt Department of Early Childhood Development (ECD).	Jobber for å skape gode miljøer for barns utvikling og øke det psykososiale miljøet for barn i Nepal, ved å forbedre forholdet og kommunikasjonen mellom foreldre og barn.
An integrated project on early childhood development and education (EHN)	Fasilitatorer (da spesielt kvinner mellom 18-40), omsorgsgivere, småbarnsforeldre og diverse ressurspersoner.	Øke kvaliteten på staten sine ECD-sentere, for å sikre at barn som bor utilgjengelig til får barnevennlige og tilstrekkelig læring. Barn får muligheten til å utvikle seg til sitt fulle potensiale og tilegne seg grunnleggende ferdigheter.

Tabell 1. Her er en oversikt over Digni støttede prosjekt, som HimalPartner og samarbeidspartnerne deres driver i Nepal.

HimalPartner sine prosjekter i Nepal er på nåværende tidspunkt rettet, i hovedsak, inn mot mental helse, barns utvikling og konfliktforebyggende og fredsfremmende arbeid. De har også en lang historie med å hjelpe entreprenører og industriutbygging, men per dags dato er de

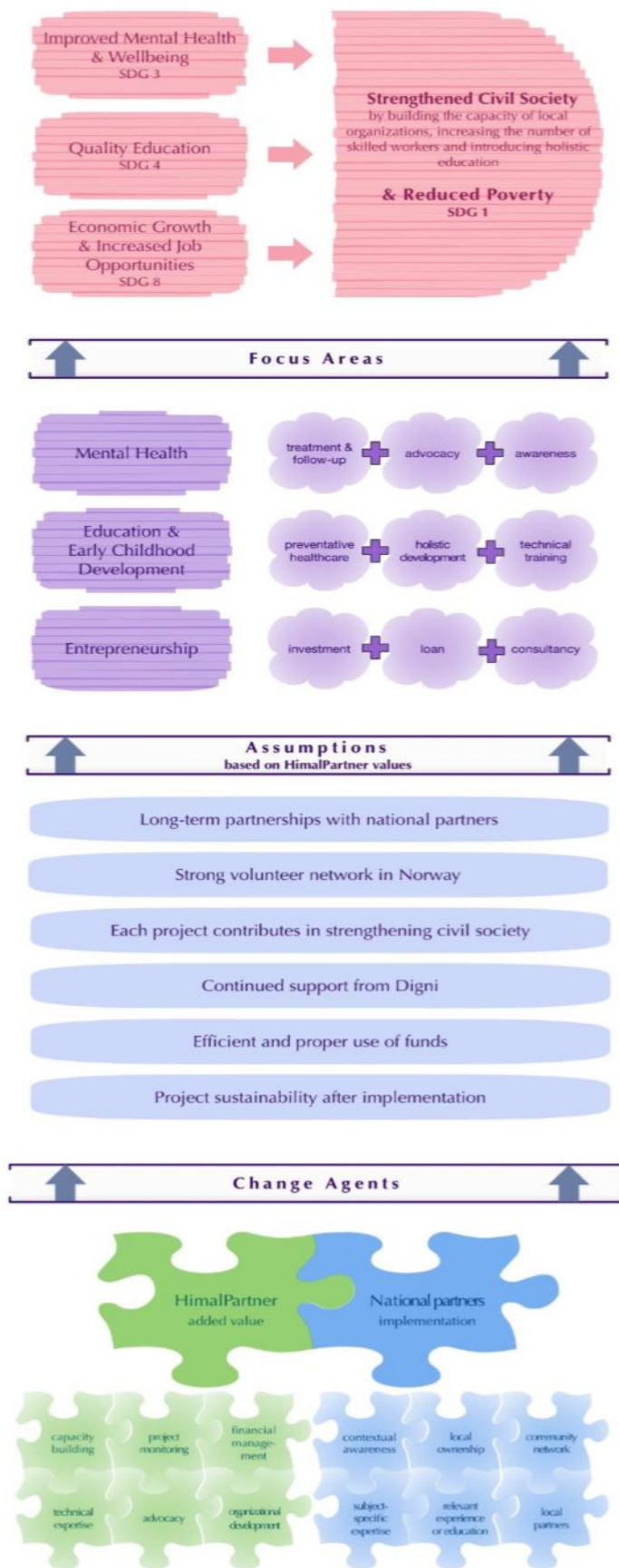
imellom slike prosjekter, og de har de neste årene planlagt å søke om prosjektmidler til flere slike utviklingsprosjekter.

«KOSHISH og UMN driver med mental helse. Vi har også et freds- og forsoningsprosjekt fordi det har vært borgerkrig i Nepal, drevet av UMN. Disse 2 UMN-drevne prosjektene er de største, med budsjett på rundt 1 million kroner.»

Når mulige partnere kommer med prosjektideer er det viktig for HimalPartner at de har det samme verdigrunnlag, visjon og strategi som dem. Dette er for å ha et godt partnerskap og at de har samme mål og meninger. Det HimalPartner er på utkikk etter, er det de kaller for endringsagenter.

«Det at vi er med i en periode i prosjektene og at vi gir 100 kr, ønsker vi at dette på sikt kanskje bli til 1000 kr eller 100000 kr. Det er denne type partnere vi leter etter. Vi tenker også at prosjekt kan avsluttes og leve videre uten vår hjelp. Endringsagenter.»

HimalPartner arbeider med det de kaller for Theory of Change, der de sammen med sine nasjonale partnere i Nepal ønsker å bidra til endringer og utvikling i Nepal, ved å styrke sivilsamfunnet og å redusere fattigdom i landet. Figur 5 er en illustrasjon av Theory of Change hentet fra HimalPartner sin landsplan for Nepal. Den viser at gjennom å styrke lokale organisasjoner, øke antallet utdannede arbeidere og gjennom å forbedre skole og utvikling hos yngre barn, ønsker de å få til positive endringer i det nepalesiske samfunnet.



Figur 5. Theory of Change er slik HimalPartner ønsker å arbeide for å styrke sivilsamfunnet og redusere fattigdom. Hentet fra HimalPartner sin landsplan for Nepal.

Her ser vi at endringsagenter er det som skal drive arbeidet for utvikling i Nepal.

HimalPartner ser det som sin viktigste oppgave å skape lokalt eierskap og tilhørighet i de prosjektene de er med i. Gjennom nettverksbygging og å gi organisasjoner mulighet til å samarbeide, er ønsket at det skaper mer robuste prosjekt som kan vare og drive seg selv etter at de slutter å motta støtte.

«men hos oss er det viktigste at de lokale oppfatter dette som deres og skal drive til utvikling der. Da må vi være opptatt av sammenhengene mellom det, og kunne trekke oss unna og la dem få lage de sammenhengene og å være med å stimulere til det gjennom økonomi, kunnskap og kjennskapen vi har av dem ... vi kan snakke opp de forskjellige gruppene og partnerne, men også organisasjoner som har vært partnere tidligere og som vi ikke lenger har som partnere. De er en del av denne basen som vi har i nettverket vårt. Så det å bygge opp nettverk for å skape mer robuste prosjekt.»

5.2.2 Digni og HimalPartner sin opplevelse av jordskjelvet i Nepal

Jordskjelvet i Nepal skjedde den 25. april 2015 og mange mennesker mistet livet, og det ødela mye av infrastrukturen i Nepal. Episentret var ca. 80 kilometer utenfor hovedstaden, Kathmandu, og jordskjelvet hadde en styrke på 7.9, etterfulgt av flere etterskjelv (Filseth, 2017). Dette førte til en stor internasjonal aksjon for å få på plass nødhjelp til de rammede nepalerne, og gjenoppbygging av infrastrukturen som hadde blitt ødelagt som følge av jordskjelvet. Den norske stat satte av midler til bruk i denne humanitære katastrofen, hvor forskjellige sivile aktører kunne søke om støtte for å være med på den akutte nødhjelpen og gjenoppbyggingen av de rammede distriktene i Nepal.

HimalPartner hadde både utsendinger og partnere i Nepal som opplevde jordskjelvet. Det første HimalPartner gjorde under denne krisen var å sikre sine egne utsendinger og få en oversikt over situasjonen til samarbeidspartneren. Etter at HimalPartner i Norge hadde fått oversikt, fikk de vite at de kunne søke nødhjelpsmidler:

«Ideen om å søke på nødhjelpsmidler kom når vi kommuniserte med Nepalnettverket vårt og så at de fikk ekstra midler.»

Når HimalPartner oppfattet muligheten til å kunne få ekstra midler til å bidra i nødhjelp og gjenoppbygging av de jordskjelvrammede områdene, grep de den. HimalPartner kontaktet Digni for å høre hvordan de skulle gå frem for å søke på de ekstramidlene som

Utenriksdepartementet hadde gjort tilgjengelige til nødhjelp i Nepal. Informant i Digni beskrev situasjonen slik:

«Når jordskjelvet inntraff var det slik at UD, altså politikerne, setter av penger direkte til en slik katastrofe. Da kan organisasjoner sende søknader. HimalPartner vil alltid sende søknaden gjennom Digni, så HimalPartner sin kanal til dette systemet er gjennom Digni. Med en gang de tok kontakt, gikk vi til HimalPartners kontorer og satt sammen og skrev en søknad om midler til katastrofeområdet til UD. UD bevilget midler og sa at de ikke ønsket å håndtere relasjonen til HimalPartner; «vi overfører disse pengene til sivilsamfunnsavdelingen i Norad slik at de administrere pengene og rapportere på denne nødhjelpsinnsetsen slik dere gjør med vanlige prosjekter.» Pengene gikk fra UD til Norad til Digni til HimalPartner til United Mission to Nepal. De fikk ca. 2,4 millioner kroner i ekstrabevilginger til nødhjelp i Nepal.»

Digni og deres medlemmer er ikke nødhjelpsorganisasjoner, men organisasjoner som arbeider med bistand for å fremme utvikling og rettigheter til sårbare grupper. Derfor har ikke Digni fastsatte prosedyrer og systemer for håndtering av katastrofer. Om en situasjon oppstår, opererer de på sak til sak basis, med ad hoc-tiltak for hver situasjon. Det vil si at de tilpasser seg og responsen utfra situasjonen, og har ikke fastsatte prosedyrer som sier hva som skal gjøres. Digni hadde tett dialog med HimalPartner, og ga råd til hvilke muligheter og midler som var tilgjengelige.

I og med at hver katastrofe er forskjellig i sin natur fra andre katastrofer, har ikke Digni fastsatte retningslinjer for håndtering av slike situasjoner. De ønsker å være fleksible og tilpasse responsen utfra situasjonen som oppstår.

«Det er ikke noe system som sier at sånn og sånn skal det være. Så vi ser det ikke hensiktsmessig å lage en fast rutine på dette, fordi hver situasjon er forskjellig.»

En ting både Digni og HimalPartner var enige om, er at å strø om seg med penger kan føre til mer skade enn godt i nødssituasjoner. I Nepal var det den største partneren UMN som fikk nødhjelpsmidler. Når slike midler blir vurdert utbetalt, settes det i gang en risikovurdering av organisasjonen for å se om de kan klare å bidra positivt, og om de er store nok til å kunne forvalte de ekstra midlene på en god måte. Informant i Digni sa det slik:

«Dette utløser en direkte risikovurdering om er dette mulig. Kan denne organisasjonen være med på dette, eller er risikoen stor for at det vil forverre og ødelegge organisasjonen. Siden

de ikke har systemet til å fange opp korrupsjon eller styre midlene på en god måte, slik at det kan virke mot sin hensikt å gi midler til den organisasjonen. Dette er veldig viktig.»

Selv om det i Nepal sitt tilfelle kun var UMN som fikk ekstra midler, åpner Digni opp for at prosjektmidler kan flyttes på fra prosjektet til små tiltak, for å hjelpe til i responsen på eventuelle kriser.

«Men selv om de ikke kan få ekstramidler kan de søke oss i Digni om å omdisponere egne midler fra prosjektet de gjennomfører til nødhjelp Når det er nødvendig, som i slike kriser, kommer svarene umiddelbart. Dette vil også strekke seg opp til Norad, der man fort får svar om det er greit at de gjør ting annerledes under krisesituasjoner. Vi forklarer situasjonen og anbefaler å gjøre sånn og sånn. Dette har fungert helt ubeklagelig.»

HimalPartner sine partnere som ikke fikk ekstra midler, bidro også i sitt lokale miljø med arbeidskraft og ressurser. Prosjektene som drev med mental helse brukte sin kompetanse til psykisk traumebehandling og oppfølging. Lokalkunnskapen til partnerne var også en viktig faktor for god oppfølging av rammede folk.

«UMN sitt fortrinn er at de har stort sett lokalansatte som jobber i valgte områder som de selv jobbet fra før av, og de fikk gode tilbakemeldinger på at det er våre egne som kom inn for å hjelpe, ikke minst ga de mer hjelp helt sånn praktisk.»

Det at UMN hadde lokalkunnskap, kjente folk og hadde grupper rundt om i de rammede områdene, gjorde at de lettere kunne få på plass en effektiv og rettferdig fordeling av nødhjelpen. De kunne unngå at folk kom igjen og fikk utdelt nødhjelp på nytt på grunn av dårlig system.

«Fordi når det skjer en sånn type ting, skjer det ofte at folk kommer flere ganger for å få materiale med registrering. Men her hadde de folk som de kjente.»

5.2.3 HimalPartner sin beredskap og indrekommunikasjon

HimalPartner sin beredskap i forkant av jordskjelvet baserte seg på den norske ambassaden i landet, der det var dem som hadde hovedansvar for oppfølging, opplæring og ansvar for de norske statsborgerne i Nepal. Når hendelsen inntraff gikk HimalPartner inn i beredskap, hvor prioriteten var å få en overoversikt over, samt å sikre sine utsendinger.

På bakken, hos utsendingene i Nepal, var det å sjekke at alle hadde det bra og rapportere det inn til ambassaden i Kathmandu og hovedkontoret i Norge. *«Etter min vurdering fungerte det bra. Sjølskryt er alltid bra, for det kommer fra hjertet. Vi hadde regler og rutiner på det.»*. Kommunikasjonen mellom utsendingene og hovedkontoret i Norge var også god, ifølge informantene.

«Vi hadde minst kontakt et par ganger per dag. Vi sendte hjem rapporter, enten jeg eller noen av de andre utsendingene våre ... Slik som jeg ser det, så var det en god kommunikasjon hjemmefra og ut, og forhåpentligvis utenfra og hjem også. I den grad det er mulig å skjønne en slik situasjon når en står midt oppe i det.»

Det at avstanden mellom hovedkontoret og Nepal var stor, skapte noen mindre utfordringer når det kom til kommunikasjonen og forståelse av situasjonen de forskjellige involverte partene befant seg i. I Norge kom det råd om å lese store rapporter om traumer, og de ønsket bilder og historier som de kunne bruke i innsamlingsaksjonen HimalPartner hadde startet i Norge for jordskjelvsopfrene. Informantene som befant seg i Nepal på dette tidspunktet var redde, og venner og naboer var rammet av katastrofen. De syntes at avstandene ble større når HimalPartner kom med forespørsler og råd, når de selv var mest opptatt av å sikre seg og sine.

«De ville ofte ha mer bilder og historier, mens vi var opptatt med å overleve, satt helt på spissen. Da var det ikke prioritert å gi dem de historiene. Det ble klart en utfordring og avstand da, men de var veldig tydelige på at vi skulle bestemme hva vi ville gjøre.»

Gjennomgående hos informantene var at de hadde et positivt inntrykk av hvordan hendelsen hadde blitt håndtert kommunikativt, selv om det er vanskelig å sette seg inn i andres sko, og beredskapen fungerte godt. I Norge hadde hovedkontoret, noen uker i forveien av hendelsen, hatt et møte med Nepalnettverket som de er en del av, der hadde de diskutert nettopp beredskap.

«Dette var et helt nytt nettverk, og det første møte vi hadde, som var en uke før skjelvet, handlet om beredskap. Det at vi hadde truffet de som hadde kommet lenger enn oss, var veldig viktig for oss.»

HimalPartner hadde også et godt samarbeid med Ressurs- og Beredskapsteamet på Modum, som besatt mye kompetanse på dette området, med erfaringer fra jordskjelvet i Kobe, Japan. De hjalp HimalPartner med råd og veiledning under hendelsen.

På bakken i Nepal, som nevnt tidligere, var det ambassaden som var ansvarlig for beredskapen og sikkerheten til norske statsborgere under slike situasjoner som jordskjelvet. Ambassaden hadde en beredskapsplan sammen med de andre nordiske landene, som ble oppdatert årlig, der nordmenn ble invitert til å delta på gjennomgangen av den. Utsendingene hadde også en egen lokal kriseplan, som var basert på ambassaden sin beredskapsplan, og omhandlet møteplasser, evakueringsplaner, osv.

I etterkant var erfaringen, både sentralt og lokalt hos utsendingene, at de måtte ta mer ansvar for sin egen beredskap og ikke bare lene seg på ambassaden.

«For oss var det et fokus på at det var ambassaden som var ansvarlig, men vi har forstått at vi ikke kan stole blindt på dem. Vi må basere oss på oss selv, samtidig som vi bruker det ambassaden tilbyr. Ja takk, begge deler. Ofte har vi mer kontakt og forståelse for hva som skjer på bakken enn det ambassaden har, så det er bedre å forholde oss til våre egne folk og struktur.»

Beredskapsplanen til HimalPartner ble i etterkant mer konkret og utfylt, ifølge informant som befant seg i Nepal både før og etter jordskjelvet. Opplevelsene og erfaringene de hadde gjort seg under hendelsen, gjorde det lettere for dem å utforme en konkret og enkel beredskapsplan som ville være mer til nytte i krisesituasjoner enn den de hadde før jordskjelvet. Samtidig har de et tettere samarbeid med andre organisasjoner i området.

«Beredskapsplanen som vi fikk på plass i etterkant er jo bygget opp på erfaring på dette, så har vi et nært samarbeid med Statkraft sine ansatte. Det vi har bygget opp der er jo basert på en kombinasjon av det vi har med oss fra RoB og alle de, pluss våre egne erfaringer og med tips fra det vi har sett fra diverse dokumenter, som for eksempel det fra Statkraft. Dette er et verktøy det forhåpentligvis ikke blir behov for, men det er viktig å ha.»

5.3 NMS

I dette kapitlet vil først rammeavtalen NMS har med Digni bli beskrevet, og utfordringer og positive ting som informantene viste til. Så vil prosjektene som NMS driver sammen med den gassisk-lutherske kirken bli presentert, og deres tankegang med «Use your talents». Til slutt er det en beskrivelse av hvordan NMS håndterer syklonene som treffer Madagaskar med jevne mellomrom.

5.3.1 Rammeavtale med Digni

NMS har, på grunn av sin størrelse og fagmiljø, en egen rammeavtale med Digni som gjør at de behandler og godkjenner sine egne prosjekter. Det vil si at rapporter, evalueringer og søknader blir behandlet og godkjent i sekretariatet hos NMS, før de blir sendt inn til Digni i Oslo. Forutsetningen for å få på plass denne rammeavtalen, var at NMS hadde et tilstrekkelig kvalitetssikringssystem som kunne sikre kvaliteten på arbeidet som ble gjennomført.

«Vi saksbehandler våre egne søknader og godkjenner dem. Vi utarbeider kriterier, men følger også det overordnede systemet til Digni vi og. Forskjellen med de andre organisasjonene, tror jeg, er at vi forhandler med dem i forhold til våre egne systemer. Så vi godkjenner og tar vurderinger selv og dette blir ikke overprøvd i etterkant.»

En informant trakk frem noen av de positive erfaringene ved rammeavtalen:

«Det gir oss mer fleksibilitet og vi tar et større ansvar for vårt eget arbeid. Dette krever jo mer av oss, og det gjør jo at jobben vår blir morsommere.»

Nettopp det med fleksibilitet er en viktig faktor som ble trukket fram, der NMS har muligheten til å flytte noe på midler i prosjekter som de driver. De har større grad av selvbestemmelse og autonomi ovenfor Digni. Utfordringer med avtalen som ble nevnt, var at det kunne føre til dobbeltarbeid.

«Der opplever vi at de (Digni) oppretter veldig mange systemer som konkurrerer med våre systemer. For vi har systemer, så etablerer de systemer, som fører til at vi må inngå kompromisser da om de etablerte systemene. Så dette er noe av utfordringen vår.»

Når nye systemer kommer ovenfra som er ganske like systemer NMS allerede har på plass, blir det en del dobbeltarbeid der NMS må integrere de nye retningslinjene inn i sine egne systemer. Så det å samkjøre sine og Digni sine systemer har vært noe utfordrende.

Som følge av erfaringer og en sterk fagstab, har det gitt NMS en større frimodighet og påvirkningskraft over sine egne prosjekter og saker knyttet til dem.

«Vi har blitt bedre over tid til å fremme våre løsninger og tiltak, spesielt etter at rammeavtalen var på plass. Jeg tror at ved å være mer frimodig ovenfor Digni og Norad, så tar de mer hensyn til våre synspunkt og respekterer oss for det. Vi kommer med forslag og tiltak til problemstillingene vi står ovenfor og blir hørt på.»

5.3.2 Prosjekt i Madagaskar

NMS driver tre prosjekt i Madagaskar, se tabell 2, som mottar midler fra Digni. Prosjektene er basert på NMS sine tre hovedstrategier, som er å dele troen på Jesus, å utrydde fattigdom og å bekjempe urettferdighet. I tabell 2 er en kort oversikt over prosjektene som NMS og deres partner driver, som blir støttet av Digni-midler.

Navn på prosjekt (Lokalpartner)	Målgrupper	Beskrivelse av prosjekt
Empower FLM Programme (II) (The Malagasy Lutheran Church)	Kirke ledere og Kirkemedlemmer	Skal sørge for at den gassisk-lutherske kirken blir selvstendige og autonome, med kompetente ledere for å motivere medlemmer av kirken til å ta i bruk sine egne talenter (Use your Talents) til å bygge opp et bedre Madagaskar.
Malagasy Integrated Rural Development Programme (MIRD II) (The Malagasy Lutheran Church)	Kvinner, menn og barn på landsbygden	Myndiggjøre folkene som lever på landsbygden i Madagaskar, slik at de selv kan bedre sitt livsgrunnlag og livskvalitet i et godt miljø. Øke deres kunnskap og innsikt i hvilke muligheter de har, hjelpe dem å organisere seg, slik at de selv kan jobbe for sine egne rettigheter og jobbe for en bærekraftig utvikling i lokalmiljøene sine.

Miara-Mianatra/MLC (The Malagasy Lutheran Church)	Barn med ekstra behov for hjelp i skolen, da spesielt barn med nedsatt syn eller hørsel, mellom 4-14 år som bor i vanskelig tilgjengelige områder	Gjennom å utruste lærere slik at de kan ta imot barn med nedsatt funksjonsevne og å inkludere barn med nedsatte funksjonsevner i samfunnet, ved å tilby dem en god utdanning. Dette skal gjennomføres ved å ruste lærerne til å kunne møte de behovene disse barna har.
--	---	---

Tabell 2 Her er en oversikt over Digni-støttede prosjekt, som samarbeidspartneren til NMS har i Madagaskar, og en kort gjennomgang over hvem som er målgruppe for prosjektene og hva de gjør i prosjektene.

Disse prosjektene er alle sammen drevet av NMS sin partner, som er den gassisk-lutherske kirke. Informant i NMS beskrev det slik:

«På Madagaskar er vår viktigste partner den gassisk-lutherske kirken Vi i NMS har jobbet i Madagaskar lenge, og har vært med på å bygge opp denne kirken som vi har et godt og langt samarbeid med.»

Arbeidet de driver med landsbyutvikling, går på å organisere innbyggerne og lære dem hvordan de bedre kan bruke sine egne ressurser. I et eksempel ble en landsby hjulpet og organisert til å grave irrigasjonskanaler rundt jordene sine.

«hadde de på dugnad gravd 6 kilometer med grøfter, og økt dyrkingsarealet med mellom 6 og 10 hektar ... De hadde tidoblet avlingene. De hadde gått fra 1 oksekjerre med avlinger per hektar til over 10 oksekjerrer per hektar ... i tillegg hadde de økt antall sorter på avlingene. Der de tidligere hadde gått fra en monodyrking og ganske enkelt jordbruk, til de nå hadde fått flere grønnsakssorter. De økte både mangfoldet og avlingen.»

Informant i NMS påpekte at det var et enormt utviklingsspenn for innbyggerne i området. Det som var spesielt med dette området, var at det var flatt og lite regn, men det rant elver gjennom området. Det førte til at det ofte var flom på grunn av mer regn i innlandet og

regelmessige sykloner, som førte til at elvene flommet over sine bredder og inn på jordene. Disse grøftene førte altså til større avlinger og at de fikk mer ressurser.

Use your Talents

NMS og den gassisk-lutherske kirken har sammen utviklet en metode for å selv kunne fremme utvikling i lokalsamfunnet som kalles «Use your talents», der lokalbefolkningen selv skaper sin egen utvikling.

Arbeidet med UYT tok til i 2005, da den gassisk-lutherske kirken ville involvere seg mer i utviklingsarbeid og bygge opp lokalsamfunnene de opererte i. Kirken utviklet, med noe hjelp fra NMS, metoden der kirkene og deres medlemmer ble utviklingsagenter i sine egne lokalsamfunn. Tanken kommer fra lignelsen i Bibelen, Matteus 25, om talentene, der de som forvalter sine talenter bra, uansett om de har mange eller få talenter, vil få flere talenter/ressurser (Haus (Red.), 2017). Måten det er organisert på er at kirken har komiteer på alle nivå i kirken, fra menighetsnivå, opp gjennom distriktsnivå og helt opp til nasjonalt nivå. Informant i NMS beskrev prosessen slik:

«komiteene er på menighets-, distrikts- og nasjonalt nivå ... går i en dialog med komiteene om hvor de skal jobbe. Først på overordnet nivå, som velger ut områder som skal arbeides i. Så går de inn i komiteene som er på de lavere nivåene, distrikts- og menighetsnivå. Der kommer spørsmålet om hva de har, hva de trenger og hva de ønsker. Disse komiteene plukker så ut frivillige, som kan utgjøre en forskjell i lokalsamfunnet.»

Det å identifisere viktige ressurser som lokalsamfunnet besitter og utnytte disse slik at de kan videreutvikle dem, har vridd fokuset på det klassiske utviklingsarbeidet der man ofte ser på hva de mangler, i stedet for hva de allerede har, som man kan videreutvikle. Som en informant sa, så er det et stort fokus på å finne ressurssterke frivillige som kan drive utviklingsarbeidet lokalt i sitt område, og på den måten forankre det lokale eierskapet til arbeidet de gjennomfører. Komiteene på de ulike nivåene er også en læringsarena der de kan dele erfaringer og kunnskaper seg imellom, og slik spre kunnskapen rundt til andre menigheter i landet. Dette støtter NMS sitt prosjekt med opplæring av kirkeledere, slik at de kan hjelpe kirken med å bli autonome, selvstyrte og være med på utviklingen av Madagaskar.

En tanke bak UYT er at det også skal være bærekraftig, ved at de selv driver sin egen utvikling med små utgifter. Dette gjør dem mindre avhengige av ekstern støtte til å drive arbeidet de gjør. I NMS og den gassisk-lutherske kirken sitt Digni-støttede prosjekt for landsbyutvikling, er hovedfokuset på at komiteene skal finne folk som kan utgjøre en forskjell

lokal, for så å hjelpe dem med kursing og en inntektsframbringende aktivitet. Slik vil de få mer fritid og ressurser til å hjelpe og lære opp folk i sitt lokale miljø.

«Dette er med på å frigjøre tid til å lære opp andre også. Så de får et spesielt oppdrag fra menigheten sin om å lære opp andre. De er valgt ut fra menigheten, så da har de også ansvar for å velge ut riktige folk. Komiteen i menigheten, som er menigheten i praksis, velger ut dem som kan gjøre en innsats og er flinke folk.»

UYT kan ses på som en demokratisk metode som har som mål å drive utviklingen gjennom å bruke de lokale ressursene man besitter. Det å hjelpe folk til å hjelpe seg selv og de personene som man har rundt seg.

«Det er jo det det handler om, å bygge opp bevegelser nedenfra og bevisstgjøre folk på de ressursene og mulighetene man faktisk har. Å åpne øynene og faktisk se at de har ressurser og et eller annet som gir mye mat, om dere gjør sånn og på denne måten. Det er slik vi tenker å jobbe. På demokratibyggning og bevisstgjøring nedenfra, i et håp om at det kan frigjøre litt ressurser som kan åpne muligheter.»

UYT er et godt eksempel der folk tar ansvar for sin egen utvikling og utnytter sine egne ressurser, for å forbedre livsgrunnlaget sitt og redusere sårbarheten de har. Ved å selv ta ansvar for egen utvikling og spre kunnskap og erfaring gjennom kirken i Madagaskar, skaper de endring på en annen måte enn det klassiske utviklingsarbeidet, som ofte er behovsrettet eller rettighetsrettet. Her kommer organisasjoner inn med prosjekt og finansiering utenifra for å drive utvikling. UYT har på sin side en mer demokratisk tankegang, der lokalbefolkningen får et mye sterkere eierskap til utfordringer og mulige løsninger på disse (Haus, 2017).

5.3.3 Hvordan responderer NMS på mulige sykloner

NMS har en krisestab med fastsatte medlemmer, som blir kalt sammen i tilfelle det er en hendelse som skjer, eller om de har mistanke om at noe skal skje, slik kan de respondere og holde seg oppdaterte på hendelsen. Krisepanen beskriver hvem som har ansvar for de forskjellige funksjoner. Krisestaben bestemmer tiltak, som for eksempel evakuering, sende ut ROB-team (ressurs og beredskaps team) og eventuelle restriksjoner på arbeidet de gjennomfører. Disse tiltakene blir igangsatt på bakgrunn av informasjonen de får fra representanten i feltet. Krisestaben opererer gjennom ad hoc løsninger, det vil si at de tilpasser sine tiltak utfra hvilke situasjoner de befinner seg i. Det vil si at de er fleksible til å tilpasse sin

respons utfra den krisen de står oppe i. De har også mulighet til å kalle inn eksperter fra RoB på Modum, og ekstern lege som kan gi råd i en eventuell krisesituasjon.

På Madagaskar har de en egen beredskapsplan som skal tas i bruk ved eventuelle kriser og katastrofer som oppstår. I planen er det blant annet listet opp forskjellige telefonnummer til flyselskap som kan skaffe evakuering, diverse sykehus rundt om i landet, osv. Evakuering skal skje gjennom kontakt med feltrepresentanten, og alle som har bil skal sørge for å ha nok drivstoff tilgjengelig til å kunne nå evakueringsstedet som er avtalt på forhånd.

Representanten, som er bindeledd mellom personalet i Madagaskar og Norge, har ansvar for å informere om tiltak som ikke går under generelle tiltak til personalet som befinner seg i feltet. Det vil si at det er gjennom ham de får beskjed om tiltak som skal iverksettes for å redusere risikoen for eventuelle tap.

Madagaskar er et stormutsatt land hvor sykloner kommer hvert år mellom desember og april, på lik linje som orkansesongen i Mexicogolfen (Utenriksdepartementet, 2018). En informant i NMS fortalte at det ca. hvert tredje år kom en stor syklon som gjorde større skader. De forårsaker ofte oversvømmelser og mye vind. Måten syklonene beveger seg på, er at de går over den nordlige delen av Madagaskar og tar en tur innom kontinentale Afrika, før de av og til snur og går inn over de midtre eller sørlige delene av Madagaskar. En informant som hadde jobbet mye i Madagaskar sa at de fortsatte den normale driften når disse syklonene inntraff, og at de ikke omdisponerte prosjektmidler til å håndtere disse hendelsene eller stoppe prosjektene som følge av dem.

«For det som ble finansiert hadde virkelig behov for de midlene. Du kunne ikke stoppe et prosjekt for å hjelpe noen en eller annen plass i landet. Det kan ikke gå.»

NMS har ikke spurt Digni eller sentrale myndigheter i Norge om ekstra midler til nødhjelp når det kommer til sykloner og flom, men de har tidligere hatt innsamlingsaksjoner for flomrammede etter slike sykloner. Utsendingene tok bilder og historier som kunne brukes for å samle inn ekstra midler til disse områdene. I intervjuene kom det ikke fram at de hadde søkt om nødhjelpspenger fra de norske myndighetene.

«Det var kun midler som NMS samlet inn som gikk til dette. Vi hadde ikke noen offentlige midler fra Norge, så vidt jeg husker.»

Midlene ble samlet inn i organisasjonen og i lokale kirker i Norge, som ble delt ut til flomrammede. Den gassisk-lutherske kirken var, og er, en viktig aktør i disse krisene og tanken om UYT blir også brukt på beredskap og respons.

«Det var lokalbefolkningen selv som kom med løsninger. Det at de selv lagde planer og prosjekter. Det kom jo fra sentrale komiteer hvordan de skulle te seg når det kom sykloner og naturkatastrofer inn over landet. At de selv kunne bidra lokalt. De hadde folk som var kontaktpersoner når sånne ulykker skjedde, slik at de kunne rapportere og hjelpe til å planlegge respons.»

Kirken har menigheter spredt rundt i om i Madagaskar som hjelper til å koordinere responsen som skjer i de rammede områdene. NMS har ikke noe med dette å gjøre, utenom å kanskje støtte med midler dersom det er mulighet for det. NMS sitt ansvar er å ta vare på sine utsendinger, men de har hjulpet til tidligere. Dette viste seg da de hadde innsamlingsaksjoner for å hjelpe flomrammede mennesker etter store sykloner tidligere.

NMS på Madagaskar har en tilnærming at prosjektene skal være robuste og fortsette som normalt selv når sykloner rammer. Det er den lokale partneren i den gassisk-lutherske kirken som, gjennom UYT-tankegangen, organiserer respons på bakken gjennom de lokale menighetene og ressursene de selv besitter. Tidligere har NMS samlet inn penger i Norge for å hjelpe flomrammede i Madagaskar. NMS har gjennom sin krisestab mulighet til å skreddersy tiltak til de diverse krisene som kan oppstå. Å søke om ekstra midler fra den norske stat vil være en mulighet, om det trengs. NMS og Digni jobber ganske likt, der de tilpasser seg fra sak til sak når det kommer til slike situasjoner.

6.0 Drøfting

I denne delen vil empirien og teorien bli drøftet og knyttet sammen. Det vil også bli sett på ulikheter og likheter mellom NMS og HimalPartner, og deres forhold til Digni, hvordan de responderer på kriser, faktorer som påvirker samarbeidet med Digni og arbeidet de utfører. Oppbyggingen vil være tematisk der man ser på forskjellige temaer og sammenlikner de to organisasjonene, og drøfter likheter og ulikheter opp mot teorien som er med i denne oppgaven.

6.1 Organisasjonene

HimalPartner og NMS er veldig forskjellige når det kommer til størrelse og omfang, der NMS er en av de største medlemsorganisasjonene i Digni er HimalPartner en mye mindre organisasjon. Dette gjør seg gjeldende også på hvor stor prosjektportefølje de har, der HimalPartner har fem i Nepal, mens NMS har flere fordelt på flere land. Størrelsen til NMS har ført til en egen rammeavtale med Digni som HimalPartner ikke har. Det vil si at NMS har sine egne saksbehandlere og mer spillerom til å bestemme selv. De har også muligheten til å flytte litt rundt på ressursene der det er mulighet for det. Dette gjør at de er mer fleksible og i stand til å styre mer selvstendig. Det ble nevnt at det var mer arbeid for dem, men at utfordringen i hverdagen gjorde jobben deres mer interessant.

HimalPartner får sine saker behandlet hos sekretariatet i Digni. Søknader og rapporter fra prosjekt blir sendt inn til Digni, som behandler og kommer med tilbakemeldinger på eventuelle avslag og endringer som er ønsket. Siden HimalPartner er en mindre organisasjon enn NMS, ville de ikke hatt samme nytte som det NMS har av rammeavtalen. De er for små til at det ville lønnet seg, fordi de da måtte fått på plass et eget kvalitetssikringssystem og opprettet nye stillinger til å saksbehandle sine egne prosjekt, som ville vært svært ressurskrevende. NMS, på sin side, har flere folk ansatt i slike stillinger og et større fagmiljø som jobber med saksbehandling. Som nevnt av informant i Digni, er det alltid to saksbehandlere som ser på søknader som blir godkjent og tre som ser på avslåtte søknader. Dette ville vært vanskelig å få til i en mindre organisasjon som det HimalPartner er. Derfor vil jeg si at de sparer arbeid og penger på å ha den ordningen de har i dag, ved at Digni har saksbehandlingsansvaret slik som det er i dag og at fagmiljøet er samlet hos dem. Størrelsen på organisasjonene og deres egne kvalitetssikringssystem er det som bestemmer hvordan de arbeider opp mot Digni. Der de største har egne avtaler som gjør dem mer autonome og kan utnytte sin størrelse, sparer de mindre organisasjonene, som HimalPartner, penger på å

organisere seg i en paraplyorganisasjon som kan samle et godt faglig miljø, og på den måten spare de midlene det ville tatt å ansette slike folk selv.

En positiv erfaring NMS har hatt etter at de fikk på plass rammeavtalen, var at de tok mer ansvar og eierskap selv over sine egne saker. Når de kom med forslag ovenfor Digni og Norad, ble de lyttet til. Det at de kom godt forberedt og hadde velbegrunnede svar på ulike problemstillinger, og da spesielt innenfor korrupsjonssaker, gjorde at de fikk gjennomslag for sine tiltak. Denne frimodigheten hadde de fått i etterkant av rammeavtalen. Det er et positivt utslag som følge av rammeavtalen, på grunn av de får mer makt til å påvirke sine egne saker. Informantene i NMS mente at dette kunne overføres til mindre organisasjoner som HimalPartner. Det at de kom godt forberedt til slike møter og fremmet sine forslag på velbegrunnede argument, kunne gjøre at de også fikk mer påvirkningskraft. En av grunnene til at dette fungerer for NMS, mener jeg, er at de har et stort fagmiljø og dermed større tyngde når det kommer til å fremme sine egne løsninger. Det betyr ikke at HimalPartner ikke kan lære av erfaringene som NMS har gjort seg på dette området, men at de må ha i tanken at NMS er en større organisasjon.

6.2 Prosjekter

Prosjektene som blir drevet i Nepal av HimalPartner og i Madagaskar av NMS, er både like og ulike på forskjellige områder. Jeg skal her se på disse forskjellene og se på om prosjektene kan sies å redusere sårbarhet utfra teoriene i teorikapittelet, og da spesielt PAR-modellen og å redusere sårbarhet.

Prosjektene som blir drevet er vist i tabell 1 og 2, der HimalPartner per dags dato driver fem forskjellige prosjekt i Nepal og NMS driver tre forskjellige i Madagaskar. Den første likheten er at de begge har store og langvarige partnere i UMN og den gassisk-lutherske kirken. Disse partnerne har vært med dem nesten helt fra starten i de respektive landene, og det ser vi spesielt når det kommer til NMS, der alle prosjektene som er støttet av Digni midler drives sammen med den gassisk-lutherske kirken. Hos HimalPartner ser vi at de driver to av fem prosjekter sammen med UMN. Disse to prosjektene er også de største HimalPartner har når det kommer til finansiering fra Digni (Digni, 2018). Det at begge organisasjonene har to langvarige og stabile lokalpartnere som de forholder seg til, gjør at de kan tenke langsiktig og på å bygge opp bærekraftige organisasjoner over tid. Den største forskjellen på dette området er at HimalPartner også er med på tre mindre prosjekter drevet av mindre lokale partnere, noe

NMS ikke har. NMS sine prosjekter er alle i samarbeid med den gassisk-lutherske kirken. Det at de kun har dem som partner, henger nok sammen med at NMS var med på å starte denne kirken da de begynte å sende misjonærer til Madagaskar for ca. 150 år siden.

Prosjektene de driver er noe ulike, både når det kommer til hva de gjør og hvordan de arbeider for å oppnå utvikling. HimalPartner sine prosjekt er mest rettet mot mental helse, og det ene prosjektet er et freds- og forsoningsarbeid etter borgerkrigen som herjet på 2000-tallet i Nepal. Tanken bak HimalPartners valg av lokale partnere og prosjekt, er at de skal være endringsagenter i sine samfunn. De ønsker å skape positiv utvikling gjennom blant annet å ha langsiktige partnere, fornuftig bruk av midler og at hvert prosjekt skal styrke sivilsamfunnet. For en fullstendig oversikt over hvordan de ønsker å skape positive endringer i det nepalesiske samfunnet, se figur 5. Sentralt i HimalPartner sin modell for å styrke sivilsamfunnet og redusere fattigdom står endringsagentene. Disse skal gjøre at man får en merverdi på investeringene HimalPartner og Digni gjør i Nepal.

I NMS sine prosjekter i Madagaskar, er det to som retter seg spesifikt inn mot UYT og ett prosjekt som skal sikre barn med funksjonshemninger skolegang. Tankegangen bak de to prosjektene som retter seg inn på UYT, er at den lokale befolkningen selv skal skape utvikling ved å bruke de ressursene de allerede besitter. Prosjektene på UYT går spesifikt inn på organisasjonsoppbygging og landsbyutvikling. Tanken er at om man lærer opp noen få pådrivere i lokalsamfunnet og gir dem muligheten til å tjene ekstra penger, ved å gi dem et levebrød og mer ressurser, frigir det tid slik at de kan jobbe frivillig til å lære opp og hjelpe andre i landsbyen. På den måten ønsker de å skape utvikling med de ressursene de allerede besitter. På organisasjonsoppbygging, er ønsket å bygge opp en robust og bærekraftig organisasjon som kan drive dette arbeidet selv en gang i framtiden. Ved å utdanne ledere og få på plass styringssystemer, er tanken at den gassisk-lutherske kirken i framtiden kan drive UYT-programmene selv uten hjelp fra Digni og NMS. Man ser at prosjektene som blir drevet av NMS og HimalPartner er forskjellige, og at tanken bak også er noe ulik, men begge disse organisasjonene og Digni har et mål om at alle prosjektene skal forankres lokalt med lokalt eierskap, langsiktighet og bærekraft, slik at de ikke kollapser når finansieringen avsluttes. Tanken er å skape langvarige, positive effekter ved prosjektene der HimalPartner fokuserer på endringsagenter og NMS sitt fokus er på UYT.

Blaikie et al. (2014) sin PAR-modell illustrerer hvordan sårbarhet bygger seg opp i et system, og prosjektene kan sies å være med på å redusere sårbarhet i samfunnet. Prosjektene i Nepal og Madagaskar blir drevet for å skape utvikling, som fører til redusert sårbarhet til

vanskeligstilte grupper og folk. Ved å bygge opp organisasjoner og gjennom opplæring ønsker de å skape utvikling til gruppene som prosjektene retter seg opp mot. Prosjektene i Nepal og Madagaskar plasserer seg på fase 2 (Dynamic pressures) og fase 3 (Unsafe conditions) i PAR-modellen. Prosjektene retter seg inn mot å hjelpe spesielt utsatte grupper, som folk som slitet psykisk (Mental helse i Nepal), skolegang for barn med nedsatte funksjonsevner (Madagaskar) og gjennom å bygge opp lokale institusjoner, som plasserer seg i fase 2 og 3. Tanken er at ved å sette inn tiltak i denne delen av modellen, ønsker man på lang sikt å endre de grunnleggende sårbarhetene i samfunnet, fase 1 (Root causes). Både NMS og HimalPartner ga uttrykk for at de jobber for å myndiggjøre (Empower) de personene som mottar hjelp i disse prosjektene. Ved å skaffe hjelp til mentalt syke og sårbare grupper i Nepal, å bevisstgjøre myndigheter på problemet og å bygge opp organisasjoner/institusjoner som er bærekraftige over lengre tid, vil de endre de grunnleggende problemene som skaper sårbarhet for denne gruppen. NMS arbeider også inn mot «Special groups at risk», som blir beskrevet i PAR-modellen. De jobber for utdanning av barn med funksjonshemminger og skaffer dem utdanning. Dette vil igjen gjøre dem mindre sårbare, gjennom å gi dem muligheten til å skaffe seg en jobb, som gjør at de blir bedre rustet til å møte eventuelle katastrofer. Dette henger også sammen med at fattigdomsbekjempelse er et av de viktigste risikoreducerende tiltakene når det kommer til sårbarheten for katastrofer. Alle prosjektene som Digni støtter i disse landene har som formål å skape utvikling, og når man skaper utvikling reduseres fattigdom og sårbarheten disse samfunnene har for eventuelle naturlige farer. La oss ta et eksempel fra NMS sitt prosjekt av landsbyutvikling som illustrer dette godt, der de gjennom opplæring og dugnadsarbeid gravde grøfter og vanningskanaler, som førte til økt produksjon av mange forskjellige avlinger. Det førte til at disse personene fikk mer ressurser de kan bruke på utdanning og andre goder, samtidig som det reduserer fattigdom de lever i.

Hos ett av HimalPartner sine prosjekt skaffer de hjelp til folk som er utsatt for menneskehandel, og får dem tilbake til en bedre hverdag ved å hjelpe dem med den mentale helsen. Slik hjelper de denne sårbare gruppen til å bedre kunne ta hånd om seg selv og sine. Dette er en grunnleggende tanke bak alle bistandsprosjektene Digni støtter, at de skal skape utvikling, og som følge av utvikling reduserer de også sårbarheten samfunnene har for naturlige hendelser og andre farer. Ifølge Blaikie et al. (2014) synker dermed også risikoen for katastrofer. Selv om DRR ikke blir direkte vurdert i saksbehandlingen av prosjekter, kommer redusert sårbarhet for katastrofer som et gode av prosjektene, fordi utviklingsarbeidet disse

organisasjonene driver gjør sårbare grupper bedre i stand til å skaffe seg ressurser og dermed øke deres evne til å håndtere eventuelle naturlige farer.

6.2.1 Kvalitetssikring

Digni ønsker å støtte langsiktige prosjekter, som over tid kan endre «root causes» i samfunnet de befinner seg. Praksisen innad i Digni er at de støtter prosjekt opp til 15 år og ikke lenger. Dette er ikke en nedskrevet retningslinje, men en praksis som blir fulgt. Tanken er at lange og stabile prosjektperioder skal skape varige endringer og utvikling i samfunnene de opererer i. For å sikre seg at prosjektene og partnerne holder ønsket kvalitet, må de gjennom kvalitetssikringssystemet til Digni eller NMS (Rammeavtalen). Det første som medlemsorganisasjonene må få på plass er partnersjekken, som er beskrevet i empirien. Videre er det en søknadsprosess på prosjekter som de vil starte opp, og dersom de får finansiering må det rapporteres og evalueres med jevne mellomrom. Vi kan se på dette systemet som barrierer som skal sikre at useriøse og dårlige prosjekter/partnere blir luket ut før de blir finansiert med Digni-midler (Uønsket hendelse). Disse systemene kan ses på som myke barrierer (Reason, 1997) som har som formål å stoppe den uønskede hendelsen (gi midler til prosjekter som ikke holder ønsket kvalitet). Dette systemet har som formål å sikre kvaliteten på prosjektene og se at pengene som er delt ut blir brukt på en hensiktsmessig måte, skaper også frustrasjon hos medlemsorganisasjonene. Da spesielt i nyere tid, der NMS og HimalPartner synes at dette systemet har blitt mer rigid og firkantet, som følge av nye retningslinjer fra Norad.

Kvalitetssikringssystemets formål er å overvåke og kontrollere at norske bistandsmidler blir brukt på en hensiktsmessig måte og at de skaper utvikling. HimalPartners opplevelse, er at streng kontroll gjør det vanskeligere å ha gode partnerskap, fordi maktstrukturen i bistandskjeden blir mer tydelig når det kommer nye og strengere krav til rapportering og resultatoppnåelse. Dette gjør det vanskelig å kalle det for et fullverdig partnerskap, men et mer hierarkisk forhold mellom dem, der de i Norge er over «partnerne» i Nepal. For NMS er problemet noe annerledes, der er utfordringen at de ofte må integrere de nye retningslinjene og systemene som kommer fra Digni, inn i sitt eget kvalitetssikringssystem. Det skaper ekstra arbeid og noe frustrasjon, spesielt når de nye systemene er ganske like tidligere systemer. Dette fører til at de må forhandle og gjøre små endringer i sitt system med jevnlig mellomrom. Dette er det ikke bare Digni som har ansvar for, siden de får føringer fra UD og

Norad, som setter krav på hvordan deres midler skal styres. De ønsker å få rapporter og resultattall på prosjektene som er støttet av norske skattepenger, og når det kommer føringer så må de som befinner seg «nedstrøms» fra UD og Norad følge og tilpasse seg det de bestemmer. Flernivåmodellen beskriver dette godt, der retningslinjer og policyer beveger seg nedover, der de nedenfor må tilpasse seg, tolke disse endringene og følge dem. Kontrollen på systemet er at de nedenfor rapporterer oppover endringer som er gjennomført, resultat, osv. Slik kan de på toppen følge med og kontrollere at deres retningslinjer og policyer blir fulgt.

Informant i HimalPartner beskrev det som at fokuset hadde endret seg de senere årene. Det at tidligere møter hadde omhandlet hvordan de best kunne skape utvikling i feltet. I nyere tid har dette vridd seg over på hvordan de kunne gjøre Digni og Norad fornøyd med prosjektene de drev. Et problem som jeg vil trekke fram er resultatmåling. Det er veldig vanskelig å måle resultater som kan sammenlignes med hverandre i etterkant. Det er spesielt vanskelig siden prosjektene som Digni støtter med midler, er veldig forskjellige og befinner seg i veldig forskjellige settinger. Dette gjør det svært vanskelig å sammenlikne resultater opp mot hverandre, i og med at det er veldig vanskelig å få inn de forskjellige kontekstene som prosjektene driver i et «A4-skjema». I prosjekter som har klare mål om at de skal drive med vannprosjekt, er det lett å telle antall demninger og brønner, og se de fysiske resultatene som er oppnådd. På den andre siden er det veldig vanskelig å finne konkrete og målbare resultater fra for eksempel prosjekter som driver med mental helse. Å ha tellbare resultater her er mye vanskeligere å oppnå enn på andre prosjekter. Problemet er hvordan du måler holdninger og endringer i folks sin oppfatning. Det blir spesielt problematisk om resultatmålingen på så forskjellige prosjekter blir brukt til sammenlikning. Dette kan føre til at bare prosjekter med fysiske innretninger og lett målbare resultater som kan føres i tall, blir støttet. For det er disse prosjektene som er lettest å se framgang og håndfaste resultat på. Det er også mye lettere og mindre krevende å måle «enkle prosjekter» enn prosjekter som har som mål å skape endringer i folks oppfatninger og mentale helse. Det er derfor viktig for alle parter å være fleksible og åpne, for alle prosjekter er ikke like, og derfor er det forskjeller på hvordan resultat kan bli målt. For selv om det ikke alltid er lett å få gode og målbare resultater fra visse typer prosjekt, kan de skape positiv endring i samfunnet de er i. Det er derfor viktig at man er forsiktige med å låse seg til standardiserte måleskjema, siden det kan føre til at prosjekter som er vanskelige og krevende å måle ikke får støtte, selv om det er behov for deres tjenester.

Kvalitetssikringen er en balansegang der man ikke kan styre for strengt etter retningslinjer og policy, men likevel kontrollere at midler og prosjekter skaper utvikling. For mye kontroll og

for lite tillit skaper problemer for involverte parter, og opplevelsen fra HimalPartner er at kontrollen og resultatstyringen har tatt for stor del i den senere tiden. De mener at det har skjedd en markant maktforskyvning oppover i systemet, og at resultatmålingen tar over fokuset fra utvikling og behovet i feltet. Strengere kontroll og et hierarkisk system kan føre til mindre fleksibilitet. Det er en fare for at dette igjen kan føre til at de blir mindre tilpasningsdyktige når det oppstår komplekse situasjoner, som for eksempel jordskjelv og sykloner. Paradokset er at det også er behov for kontroll, slik at man kan unngå at midler blir misbrukt og at prosjekter gjør det de har sagt de skal gjøre. Denne balansen mellom tillit og kontroll er vanskelig å finne. Informantenes inntrykk er at pendelen i den senere tiden har beveget seg mer over på kontroll, og de ønsker at det fokuseres mer på tillit i systemet. For mye fokus på kontroll kan føre til redusert effektivitet og kvalitet på prosjektene, og at mer ressurser blir brukt på byråkrati. Fokuset flytter seg opp på dem som befinner seg over en i hierarkiet og bort fra dem man skal hjelpe, og midler som kunne blitt brukt på utvikling blir brukt på byråkrati. Tilliten mellom nivåene kan også bli mindre når kontrollen på systemet blir strengere. Tilliten synker og kontrollen øker, dette kan gå utover kommunikasjonen og informasjonsflyten.

6.3 Kommunikasjon mellom Digni og medlemmene

Utrykket alle informantene ga, var at den normale kommunikasjonen som skjer på jevnlig basis mellom organisasjonene var god, alle partene var lett tilgjengelige og kjente hverandre godt. HimalPartner og NMS kommuniserer med Digni ved å ringe, sende mail og møter, om det er ønskelig. Alle partene poengterte at det fungerte godt. HimalPartner mente at det var positivt at kontoret deres og Digni sitt kontor var nær hverandre. Det gjorde det lett å treffe hverandre, og møter kunne raskt avtales og gjennomføres. En annen positiv faktor HimalPartner trakk frem var at de bare hadde en saksbehandler å forholde seg til. Dette gjorde at de hadde et mer personlig forhold og kjente personen, som de så på som positivt. HimalPartner trakk også fram at de foretrakk å ta en telefon eller å møtes personlig når viktige ting skulle formidles, fremfor å kommunisere på mail. Dette fordi at erfaringen deres var at om alt skjedde skriftlig, kunne informasjon bli misforstått og beskjeder kunne virke «hardere» enn det de var ment. Det at partene er tilgjengelige og har respekt for hverandre skaper tillit, som er den viktigste faktoren for god kommunikasjon i en organisasjon. En annen positiv egenskap ved kommunikasjonen mellom de forskjellige organisasjonene var at muntlig kommunikasjon ble fulgt opp av en skriftlig del i etterkant. Dette er viktig for å forsikre seg

om at partene er blitt enige om det samme og unngå unødige feiltakelser. Gibson og Hodgetts (1991) skriver at den beste formen for å kommunisere oppover og nedover i en organisasjon, er å følge opp den muntlige kommunikasjonen med en skriftlig del i etterkant. Dette blir gjort i Digni-systemet. Engen et al. (2016) sier at tillit kommer av at «lytter» oppfatter «avsender» som kompetent og ærlig. Dette kjenner man igjen hos de involverte organisasjonene, der informantene oppfattet hverandre som ærlige og kompetente. Digni, NMS og HimalPartner opplever hverandre som flinke og kompetente, som utfra Engen et al. bygger tillit mellom dem. Det at de treffes på møter er også viktig, fordi vi mennesker kommuniserer også med kroppsspråk som ikke kan oppfattes gjennom telefon eller mail. At partene er tilgjengelige for hverandre, spiller også inn på at man kan si at kommunikasjonen mellom dem er god.

Kommunikasjonen som går oppover og nedover i organisasjonen fungerer godt på de to leddene som jeg har undersøkt. Klassiske kommunikasjonsmåter, som for eksempel spørreskjema, er ikke den rådende kommunikasjonsmåten i disse to leddene. De har, som nevnt over, gode muligheter til å kommunisere direkte med sine overordnede og saksbehandlere. Utfra det informantene fortalte og teoriene som jeg har vist til, fungerer kommunikasjonen mellom partene under normale omstendigheter på en god måte, men det er noen utfordringer som jeg skal trekke fram nå.

Utfordringer ved kommunikasjonen

En utfordring som kom fram i intervjuene, var frustrasjonen som HimalPartner og NMS har kjent på i den siste tiden når de skulle sende inn en ny periodesøknad til Digni, som Digni skulle sende videre til Norad. Hos NMS har denne søknadsprosessen ført til at det har blitt mer arbeid for dem og deres partnere. Saksbehandlerne i NMS besitter ikke dybdekunnskapen som må til på hvert enkelt prosjekt til å skrive tilstrekkelig gode nok rapporter og søknader. Dette førte til at de måtte delegerer dette arbeidet ut til prosjektene, som gjorde at frustrasjonen forflyttet seg utover i organisasjonen. Arbeidsmengden ute i feltet økte, og frustrasjonen deres med bistandskjeden økte. Rasmussen sin flernivåmodell (1997) viser hvordan et system blir styrt og kontrollert, og denne modellen stemmer overens med det som skjer i bistandskjeden. UD og Norad sender retningslinjer og policyer til Digni, som fortolker disse og sender de lenger nedover i systemet. Aktørene på de nedre nivå sender så rapporter oppover i systemet for å informere de over hvordan arbeidet blir gjennomført og resultatoppgjør. For mye frustrasjon i dette systemet kan føre til at gapet mellom de forskjellige nivåene øker. Misnøye med retningslinjer og økte rapporterings rutiner kan føre til at tilliten mellom leddene i bistandskjeden svekkes. Rapporteringen er en av de viktigste formen for kommunikasjon

mellom feltene i Nepal og Madagaskar, og Digni i Norge, der de informerer om hva de har gjennomført, hvordan de har gjort det og resultatoppnåelse. Som nevnt i teorien, er det en fare for at den oppadgående kommunikasjonen blir oppfattet som dårlig og utilstrekkelig. Det som er viktig, for å unngå frustrasjon og mistillit, er at man må unngå enveiskommunikasjon der de under bare sender rapporter oppover i systemet, uten at de over hører på deres forslag og meninger. Det er viktig at de blir lyttet til og at de får svar gjennom tilbakemeldinger, og at deres forslag blir tatt til etterretning. Det beste virkemidlet for å unngå at frustrasjonen i systemet vokser, er å ha en toveiskommunikasjon. Dette er spesielt viktig under krevende prosesser som det Digni og dets medlemsorganisasjoner har vært gjennom med periodesøknaden.

Tillit er, som nevnt, særs viktig for at kommunikasjonen skal være god i en organisasjon. Kontroll og tillit må man balansere opp mot hverandre, og et område hvor dette skaper utfordringer er når det kommer til korrupsjonssaker.

Korrupsjon, og saker som omhandler dette feltet, er en utfordring for kommunikasjonen og samarbeidet mellom de forskjellige leddene i bistandssystemet. Erfaringene fra de tre organisasjonene er noe forskjellig, og utfordringene de trakk fram var ulike. I HimalPartner mente de at korrupsjonssaker førte til at en maktforskyvning oppover i systemet ble veldig synlig. Spesielt ble det lagt merke til når midler ble fryst fram til saken var oppklart. Det kom fram at reaksjonene som kom i etterkant av slike hendelser kunne føles som de var for strenge. HimalPartner var redde for at varslere i korrupsjonssaker kunne oppleve seg «straffet» (midler blir fryst og stor undersøkelse blir satt i gang) når de sa ifra om kritikkverdige forhold. Varslingene kom som følge av tilliten disse folkene hadde til organisasjonene i Norge og HimalPartner, men når det kom strenge reaksjoner var det en fare for at de kunne oppleve dette som en straff på varslingen. Om varslere føler seg straffet for å varsle, er det alvorlig. Det kan føre til en lukket organisasjon som ikke stoler på systemet, der eventuelle varsler fører til «straff» for hele organisasjonen. Dette er alvorlig og kan føre til en kultur der ansatte slutter å varsle om mislighold og korrupsjon, som igjen kan føre til mer korrupsjon, fordi risikoen for å bli avslørt blir mindre. Dette kan føre til en form for negativ læring i bistandskjeden. Denne negative læringen kan skje om varslere opplever seg som straffet, som skaper en erfaring hos dem at det å varsle fører til «straff». Om dette deles av mange nok personer i bistandskjeden vil nulltoleranseprinsippet mot korrupsjon virke mot sin hensikt, fordi folk slutter da å varsle om kritikkverdige forhold. Det er derfor viktig at reaksjonene fra norsk side ikke er for strenge, og unngå at varslere blir tatt med i dragsuget

som en slik sak har. Reaksjonene må bli oppfattet som legitime og rettferdige for dem som befinner seg på de lavere nivåene i systemet. Dette gjør at det er viktig at reaksjonene blir begrunnet og informasjonsflyten mellom de forskjellige nivåene er god. På den måten unngår man at varslere føler seg «straffet», og at avstanden mellom de forskjellige organisasjonene holdes små. Det er viktig for hele systemet at varslere og organisasjoner som melder fra om korrupsjon ikke oppfatter sanksjonene i etterkant som en avstraffelse, men at de ansvarlige i korrupsjonen blir holdt ansvarlig. Derfor er det helt nødvendig med en åpen kommunikasjon, og å ta med folk fra de forskjellige nivåene i beslutningsprosessen. På den måten kan man få til en inkludering, og skape åpenhet og legitimitet rundt disse sakene for å unngå at varslere føler seg straffet.

NMS har en annen utfordring, som ble nevnt av en informant, når det kom til korrupsjonssaker. De opplevde at om de tar tak i problemstillingen som oppstår når slike saker blir varslet, kommer forberedt til møtene som blir holdt i etterkant av en slik hendelse med velbegrunnede tiltak om hvordan man kan komme til bunns i saken, blir de hørt på. Det kom fram i intervjuene at en utfordring NMS hadde, var at de måtte forholde seg til Digni og gå gjennom dem for å kommunisere med Norad. Dette ble oppfattet som tungvint, da de selv mente at de hadde like god kompetanse på økonomiområdet som det Digni hadde. Dette gjorde at det ble ekstra tungvint å gå gjennom det leddet for å kommunisere med Norad. Når informasjonen må gjennom et ekstra ledd blir det fortolket, og fare for forsinkelser og misforståelser øker og det er tungvint. Baker (2002) er av den oppfatningen at kommunikasjon oppover i et system ofte er mer utfordrende enn nedovervendt kommunikasjon. Dette er fordi at de på lavere nivå får følelsen av at informasjon blir filtrert på vei oppover, og at det tar unødvendig tid når man må gjennom de forskjellige leddene. Dette er det NMS har opplevd; at de må gjennom Digni på vei til Norad. Opplevelsen hos informant i NMS er at systemet til tider er unødvendig byråkratisk. Flernivåmodellen beskriver dette systemet bra, der man må snakke med dem over seg, som videre informerer dem over der igjen.

Problemet er om alle de 20 forskjellige organisasjonene ønsket å hoppe over Digni for å kommunisere direkte med Norad. Dette ville langt på vei gjort Digni overflødig i mye av arbeidet de i dag gjennomfører. Det er også viktig for tilliten i systemet at de fastsatte kanalene blir brukt for å legitimere de forskjellige aktørene. Baker (2002) mener at en viktig faktor for tillit til sine overordnede er at de har makt over en, og en av formene for å oppnå makt er å ha kontroll på informasjonsflyten i systemet. Norad forholder seg til Digni og gir

retningslinjer nedover i systemet gjennom dem, og informasjonen oppover fra medlemsorganisasjonene går også gjennom Digni opp til Norad. Siden organisasjonsstrukturen er designet som den er, må de forskjellige aktørene forholde seg til dette for å legitimere oppbyggingen, opprettholde retningslinjer og for å bevare tilliten til systemet.

6.4 Respons og beredskap i kriser

I dette kapittelet vil det bli sett på hvordan NMS, HimalPartner og Digni responderer og er forberedt på kriser. For å kunne svare på det, skal jeg gå gjennom de største ulikhetene i de forskjellige krisene som jeg har sett på i Nepal og Madagaskar.

Jordskjelvet i Nepal var en katastrofe som rammet store deler av landet og flere distrikter ble rammet. Dødstallene var store og det var enorme ødeleggelser på bygg og infrastruktur, som gjorde det vanskelig å distribuere nødhjelpen som ankom Kathmandu. Store jordskjelv i denne regionen er beregnet å komme ca. hvert 80 år, så det er lang tid mellom hver hendelse av dette slaget.

På Madagaskar er det sykloner som kommer hvert år, mellom desember og april. Ut fra intervju kom det fram at ca. hvert 3 år kom det en som førte til oversvømmelse og større skader. De rammet også forskjellige deler av landet på forskjellige tidspunkt. Syklonene beveget seg ofte over nordlige deler av øyen, før de tok turen innover Afrika og svingte ut igjen og traff sørlige deler av øyen. Dette gjør at disse katastrofene rammer mer lokalsamfunn, og ikke hele landet samtidig slik som jordskjelvet i Nepal gjorde. Videre er hyppigheten oftere, slik at folk har mer erfaring med sykloner i Madagaskar enn det de har med store jordskjelv i Nepal, som skjer sjeldnere. Syklonene er hyppigere, og man har bedre prognoser på hvor og når de kommer til å ramme gjennom værmeldinger. Jordskjelvene er vanskeligere å forutse hvor og når de kommer til å inntreffe, derfor er det vanskeligere å forberede seg på dem. Denne forskjellen i krisene påvirker hvordan NMS responderer på sykloner og hvordan HimalPartner responderte på jordskjelvet. Disse forskjellene skal nå bli beskrevet, beredskapen og responsen til de forskjellige organisasjonene i disse sakene vil også bli diskutert opp mot teori. Underkapitlene vil bli delt inn etter krisefasene som vist på figur 2.

6.4.1 Førkrisefasen

HimalPartner sin beredskapsplan før jordskjelvet var det i hovedsak ambassaden i Nepal som stod for. HimalPartner var klar over faren jordskjelv utgjorde i området, og det ble gjennomgått hvert år når beredskapsplanen til ambassaden ble revidert. Dette var representanter fra HimalPartner med på hvert år. Ambassaden gikk gjennom hvordan de skulle oppføre seg under et eventuelt jordskjelv. Informantene fortalte at de hadde gode rutiner på hva som skulle gjøres når krisen rammet. I Norge på hovedkontoret var det et viktig samarbeid mellom dem og RoB på Modum, som har kunnskap på beredskap og hvordan man bør handle i krisesituasjoner. De hadde også dialog med Nepalnettverket som de møtte bare noen uker før jordskjelvet, der de faktisk diskuterte nettopp jordskjelvsproblematikken. HimalPartner og deres representanter var klar over faren jordskjelv utgjorde i Nepal, og hadde planer og ressursnettverk på plass for en eventuell krise. Comfort et al. (2010) sier at forebygging og forberedelse er det som bestemmer om responsen under en eventuell krise blir vellykket. Ut fra det informantene fortalte, var det tydelig at HimalPartner var godt forberedt på faren jordskjelv utgjorde i Nepal. De hadde oversikt over beredskapsplanen, kunnskap om jordskjelv og hva de skulle gjøre om jordskjelvet kom. De var forberedt og hadde planer for hva som skulle gjøres når ulykken inntraff.

NMS har en overordnet kriseplan for alle landene de driver i, samt en egen krisestab som samles når eventuelle kriser dukker opp og de har lokale beredskapsplaner. Siden sykkloner er en mer dagligdags hendelse på Madagaskar enn store jordskjelv i Nepal, blir ikke sjokket for de som er utsatt for dette like stort, siden sykklonene er forventet og skjer med jevne mellomrom. Tidligere har NMS hatt innsamlingsaksjoner i kirker og blant medlemmer av organisasjonen til flomofre og nødhjelp, men de 10 siste årene har ikke dette blitt gjort. Det kom frem av intervju at selv når sykkloner rammet, var tanken at prosjektene skulle fortsette som før. Siden det ofte skjer slike kriser i Madagaskar, hadde det vært vanskelig om de, hver gang det kom en sykklon, skulle sette prosjektene på vent for å hjelpe de rammede lokalsamfunnene. Derfor fortsetter de prosjektene så normalt som mulig under og etter en sykklon. Da unngår man å få avbrekk i prosjektene hele tiden. Dette er viktige prosjekt som hjelper befolkningen, skaper utvikling og gjør dem i bedre stand til å takle sykkloner og lignende kriser selv. Man kan si at prosjektene er robuste mot sykkloner og fortsetter å yte sine tjenester under påkjenningene. På Madagaskar hjelper den gassisk-lutherske kirken til med koordinering av respons, og de brukte UYT som et virkemiddel på beredskapen i Madagaskar. De gjør selv en viktig jobb for forebygging og forberedelse på disse sykklonene. Ved å

fortsette prosjektene som arbeider for å fremme UYT, hjelper NMS og deres lokale partner både å forebygge og å forberede dem på sykloner. Den største forskjellen på HimalPartner og NMS sin forberedelse på disse hendelsene, er forskjellen som nevnt over på type farer de står ovenfor. Det er lettere å forberede seg på hendelser man har mer informasjon og data om, som en syklon, enn et jordskjelv. Jordskjelv er vanskeligere å forutse med samme presisjon som det man kan med sykloner og flom. En likhet som er viktig i førkrisefasen, er at NMS og HimalPartner har samarbeid med langsiktige lokale partnere som gir dem en relasjon og lokal kunnskap om området de opererer i. Dette er positivt for å vite hvilke farer som finnes i området, som igjen kan hjelpe dem å forebygge og forberede seg på disse farene. En av fasene i å designe resilience er å systematisere dataen man har, fatte tiltak og planlegge ut fra dem. Samtidig som de arbeider med å styrke sårbare grupper, gjennom å bekjempe fattigdom og urettferdighet som er en av de beste måtene å gjøre folk mindre sårbare for katastrofer. Disse organisasjonene har også godt samarbeid med lokale og norske organisasjoner, som vil være en ressurs under en eventuell krise som kan oppstå, som gir dem både mer ressurser tilgjengelige og kompetanse når krisen treffer.

NMS har en robust tilnærming til syklonene som rammer Madagaskar. De fortsetter prosjektene som normalt selv under krevende forhold, men har også muligheten til å tilpasse seg situasjoner og respondere ut fra dem om det er nødvendig. Det er fordi krisestaben kan fatte tilpassede tiltak om det skulle vært nødvendig, noe som gjør dem fleksible under en krise. HimalPartner er og godt forberedt, og de kjenner til faren som jordskjelv utgjør i Nepal. De har beredskapsplan og rutiner for hvordan de skal handle når det kommer et stort jordskjelv. HimalPartner sine representanter i Nepal har årlige møter med ambassaden, som nevnt tidligere. Siden store jordskjelv, spesielt i Nepal som er et lite land, kan ramme hele landet, er ikke tanken at prosjektene skal fortsette som normalt under en slik hendelse, men at de blir med i førsteresponsen og å redde liv, før de eventuelt gjenopptar prosjektene som blir drevet. Det er vanskelig å opprettholde aktiviteten på mental helse-prosjektene når familie og naboer er hardt rammet av katastrofen. Dette er likt for begge disse organisasjonene, det at de er beredt til å om dirigere og samle inn midler til nødhjelp og førsterespons om det er nødvendig. I og med at forskjellen i disse krisene er så stor, har det vært lettere å se på hvordan HimalPartner opererte under jordskjelvet i Nepal enn det har vært å se på hvordan NMS forholder seg til sykloner, siden sykloner er mer en vanesak for dem.

Digni sin rolle i førkrisefasen er at de krever en generell risikoanalyse av hvert prosjekt, som skal oppdateres årlig ute hos de lokale partnerne. Disse analysene inneholder alt fra

kjønnsdiskriminering og økonomiske risikoer, til naturlige hendelser, som kan ramme prosjektene og dets mål. Utenom dette er det medlemsorganisasjoner, og spesielt de lokale partnerne, sitt eget ansvar å ha egne beredskapsplaner for eventuelle kriser. Kravet om risikoanalyse er viktig, for det tvinger alle aktørene som søker på prosjektmidler til å se på hvilke mulige risikoer som kan oppstå. Det gjør det lettere å få på plass risikoreduserende tiltak for risikoene de står ovenfor og beredskapsplaner i tilfelle disse hendelsene inntreffer. Det er med på å hjelpe dem å designe resilience, gjennom at de blir klar over risikoene som eksisterer og systematiserer dem i en analyse. Analysen er et virkemiddel som gjør det lettere å få en oversikt over risikoene de står ovenfor og det gjør det lettere å igangsette risikoreduserende tiltak som forebygging og forberedelse på eventuelle scenarioer. Digni er også forberedt på å gi råd og veiledning i hvordan medlemsorganisasjonene kan søke på mulige nødhjelpspenger, og være et bindeledd mellom medlemmene og de norske myndighetene om det trengs i slike situasjoner. Digni har ikke noen fastsatte rutiner på hva de skal gjøre når katastrofer og kriser rammer. Det er fordi at de ønsker å holde alle muligheter åpne og være fleksible når slike situasjoner kommer opp. I komplekse situasjoner er det viktig å være fleksible og tilpasse seg omgivelsene. Digni har bevisst valgt å ikke ha prosedyrer på dette området, slik at de bedre kan tilpasse seg situasjoner og gi den støtten medlemmene og deres partnere trenger.

6.4.2 Akutt krisefasen

Både de som befant seg i Nepal og de i Norge under jordskjelvet, var fornøyd med informasjonsflyten mellom dem i denne kritiske fasen av krisen. Et problem som oppsto, som er ganske vanlig i slike kriser, var at noen av rådene som kom var irrelevante. Å forstå situasjonen som de rammede befant seg i, er ikke lett for noen som befinner seg på andre siden av verden. Det at representantene i Nepal ble rådet til å lese lange rapporter på traumebehandling er ikke det første man tenker på når det handler om å redde seg selv og dem rundt seg. Dette var ikke noe alvorlig, men det illustrerer en vanlig utfordring som oppstår i slike situasjoner.

HimalPartner mobiliserte sine ressurser og tok kontakt med sine nettverk slik at de raskt kunne starte med nødhjelp til de rammede i Nepal. Dette ble gjort etter at de hadde oversikt over og ordnet sikkerheten til sine egne folk. De oppfattet raskt at det var mulighet for å søke UD om ekstra nødhjelpsmidler, og prosjektene i landet ble satt på vent der de involverte var

med på førsteresponsen. Digni var behjelpelige ved å skrive søknad sammen med HimalPartner til UD, og sammen gikk inn for at det kun var UMN av deres lokale partnere som hadde stor nok kapasitet til å motta midler. Det var viktig at de sammen tok en risikovurdering og ga nødhjelpsmidler til organisasjonen (UMN), som hadde kapasiteten til å distribuere nødhjelpen på en god måte. Det er en fare for at om man spytter mye penger inn i små organisasjoner, øker risikoen for korrupsjon og dårlig bruk av midler. Her er prinsippet om «Do No Harm» brukt da risikovurderingen av organisasjonen ble gjort, der man skal unngå at det som i utgangspunktet skal hjelpe, i stedet fører til skade. Bistandskjeden ser man ble satt under press i denne situasjonen, og de responderte raskt og kommunikasjonen mellom de ulike leddene var både HimalPartner og Digni fornøyde med. HimalPartner hadde klare ansvarsfordelinger mellom sin representant i Nepal og hovedkontoret i Norge. De som var rammet hadde inntrykk av at de ble lyttet til og at deres behov ble møt på en god måte.

Et problem som oppsto, var at HimalPartner og UMN i etterkant ikke klarte å bruke opp alle midlene de hadde blitt tilsendt av den norske staten, der de endte opp med å måtte tilbakebetale de resterende pengene. Det knytter seg direkte opp mot det som er nevnt i teori kapitlet om at det er vanskelig å implementere handlingene man har bestemt seg for, fordi den komplekse naturen som en katastrofe har gjør det vanskelig. Etter jordskjelvet kom det både flom og en handelsembargo med India, som gjorde det vanskelig å distribuere nødhjelpen på en god måte. Dette førte til at de måtte tilbakebetale de midlene som ikke ble brukt opp, selv om responsen var god på krisen og de forskjellige aktørene var raskt på plass og samlet sammen ressurser til dette. I særs komplekse situasjoner, som jordskjelvet var, og den påfølgende flommen og embargoen som forverret kompleksiteten, er det vanskelig å implementere alle sine planer og handlinger.

Digni er raske med å respondere og er behjelpelige når slike situasjoner oppstår. Søknadsprosessen på nødhjelpsmidler skjer umiddelbart, og det er positivt at lokale partnere i UMN sitt tilfelle får disse midlene som de kan bruke på respons og gjenoppbygging. En grunn til at denne prosessen går så raskt, er at partneren allerede har vært gjennom en grundig søknadsprosess, som gjør at Digni og deres medlemmer har en god oversikt over hvem som kan motta og distribuere nødhjelpsmidler. Det ville vært uhensiktsmessig om alle som ble vurdert for å motta midler i katastrofer, måtte gjennom samme prosess som det de måtte gjennom for å få bistandsmidler til prosjekt. I kriser er det tidsklemme, og det er nødvendig å respondere raskt for å redde liv og minimere skader. Digni, som i utgangspunktet har klare prosedyrer for godkjenning av prosjekter, viser i denne saken fleksibilitet og rask respons,

som er viktig i slike situasjoner. Organisasjonen blir mindre streng, og tillit til allerede kjente partnere førte i dette tilfellet til en rask respons og fleksibel håndtering fra Digni og HimalPartner sin side. Man ser klare trekk på at de er tilpasningsdyktige og håndterte denne krisen på en god måte. Ut fra dette kan man si at både Digni og HimalPartner var resiliente i håndteringen av jordskjelvet. HimalPartner mobiliserte ressursene og planene som var bygget opp gjennom forebygging og forberedelse. Dette førte til at responsen de hadde på jordskjelvet var god. Videre er det positivt å bruke lokale organisasjoner til å distribuere, siden de har lokalkunnskap og en allerede godt utbygget organisasjon i området de opererer. Det at Digni og medlemmene kan bruke sine lokale partnere i slikt arbeid er bra, og forankrer nødhjelpen lokalt.

Et mulig problem som kan oppstå i bistandskjeden med Digni, NMS og HimalPartner er at frustrasjonen som oppstår under normal drift, for eksempel frustrasjonen aktørene opplever med den strenge kontrollen, kan bli negativt forsterket i en mulig krisesituasjon. Dette kan gå utover kommunikasjonen og samarbeidet mellom dem. Dette vil påvirke respons og håndteringen av en slik krise negativt. Det er derfor viktig å være oppmerksomme på å unngå at frustrasjonen og gapet mellom dem vokser seg stort i førkrisefasen\normaltilstanden. Da er det fort gjort at dette blir forsterket i en krise. I Nepal sitt tilfelle ser man at aktørene på en god måte håndterer overgangen mellom normaldrift og nødhjelp med en god og rask respons.

På Madagaskar har ikke NMS hatt en tilsvarende katastrofe som den i Nepal. Ut fra intervjuene og beredskapsplanene, kom det fram at NMS sin plan og håndtering av normale sykloner er å fortsette som normalt, og om nødvendig å evakuere personell om situasjonen krever det. Under en eventuell krise har de klare fordelinger av oppgaver, og krisestaben holder seg fortløpende oppdatert på krisen og tar beslutninger sammen med den lokale representanten om hvilke tiltak som skal implementeres. Det at de ikke har rigide prosedyrer for alle mulige situasjoner gjør dem mer fleksible. De kan bruke egen dømmekraft til å tilpasse prosedyrene og handlingene de har til en spesifikk krise, slik at prosedyrene og handlingene blir mer effektive for den situasjonen de befinner seg i (Klein, 2011). NMS er forberedt og har lang erfaring med sykloner på Madagaskar, og skulle det komme et varsel om en stor syklon som kan utgjøre en fare for deres personell, har de systemer på plass for å håndtere dette gjennom beredskapsplanen og samarbeidspartnere i landet. Det normale er likevel at prosjektene som drives fortsetter normal drift, både under og etter sykloner har truffet. Dette er fordi det ikke har vært nødvendig å stoppe prosjektene, som nevnt tidligere. Det at de har en robust organisering som tåler påkjennningene syklonene påfører, er positivt for

kontinuiteten på prosjektene i Madagaskar. Dette kommer av at syklonene er en årlig fare, som gjør det lettere å sette inn tiltak mot dem fordi de har erfaring fra mange like hendelser.

Forskjellen mellom responsen fra NMS og HimalPartner, er at katastrofen i Nepal gjorde større skader på eiendom og tok flere liv enn syklonene som treffer Madagaskar. Derfor var det behov for å handle annerledes på jordskjelvet enn det er på syklonene. En annen viktig faktor til forskjellene på respons, er at jordskjelv i Nepal skjer mye sjeldnere. Dette gjør det vanskelig å skaffe seg erfaring til slike hendelser, både hos organisasjoner og lokalbefolkning. Når man mangler erfaring og kunnskap blir det krevende å gjennomføre preventive tiltak og å forberede seg på en hendelse.

For å oppsummere dette delkapittelet, var responsen på jordskjelvet i Nepal bra. HimalPartner fikk raskt oversikt over sine folk og satte i gang med å samle inn ekstra midler til nødhjelp. Digni var på sin side behjelpelige og raskt på banen når jordskjelvet inntraff. De behandler saker som omhandler omdisponering av prosjektmidler raskt og er behjelpelige i søknad om ekstramidler. Det er både positivt og nødvendig for at responsen skal være god når slike hendelser inntreffer. NMS har kontroll på hvordan de skal respondere på eventuelle sykloner som utgjør fare for deres representanter, med gode rutiner og samarbeidspartnere som kan hjelpe til med rask evakuering fra farlige områder. De har godt definerte ansvarsområder, der det er beskrevet hvor og hos hvem ansvaret befinner seg. Krisestab holder seg fortløpende informert om krisen, og sammen med den lokale representanten bestemmer de tiltak som skal iverksettes for å redusere faren for skader og tap.

6.4.3 Etterkrisefasen

I etterkrisefasen er det, som vist på figur 2 og punkt 4 i designe resilience, gjenoppbygging og læring som er de to komponentene her. I dette delkapittelet vil det bli sett på hva HimalPartner, Digni og NMS har lært av krisene de har stått ovenfor i Nepal og Madagaskar.

Informantene i HimalPartner fortalte at de i etterkant av jordskjelvet, i etterkrisefasen, utarbeidet en ny beredskapsplan som var mer brukervennlig enn det de hadde før. De erfarte at de ikke bare kunne lene seg på ambassaden sin plan, men trengte å ha en egen plan slik at de bedre selv kunne kontrollere hva som skulle gjøres og hvem som hadde ansvar for hva. Det er viktig at organisasjonen lærer, og kan endre sine oppfatninger og handlingsmønstre til det bedre. «Organizational learning is, at its core, a process of growth and a commitment to change that is assumed, in the context of disaster management, to result in presumably

improved behaviour» (Trainor, 2014. s.309). Gjennom intervjuene og gjennomgang av beredskapsplanen kom det fram at HimalPartner har lært av jordskjelvet. Den personlige erfaringen til de involverte har ført til læring og bevissthet rundt hvordan de skal håndtere en eventuell ny krise i framtiden. De har sammen tatt mer ansvar for egen sikkerhet enn det de hadde i forkant av krisen. Det har blitt gjort gjennom å utbedre beredskapsplanen og ikke bare lene seg på ambassaden, men også å ta ansvar selv. En grunn til at HimalPartner har lært av krisen og tatt mer ansvar for egen sikkerhet i etterkant av krisen, er at de hadde samme oppfatning av hva som hadde skjedd, de positive og negative sidene ved responsen og hva som burde bli bedre. Boin, Hart, Stern, og Sundelius (2017) mener det er mye lettere å lære av en krise og å endre seg i etterkant av den, om det innad i organisasjonen er konsensus for hva som har skjedd og hva som må endres for å unngå at de samme feilene skal skje igjen. HimalPartner har i etterkant av jordskjelvet tatt grep og brukt konsensusen innad i organisasjonen og erfaringene fra jordskjelvet, til å utbedre beredskapsplanen sin og tatt mer ansvar for egen sikkerhet. Det gjør dem bedre forberedt på en framtidig krise, fordi gjennom læring kan de bedre forebygge og forberede seg på den neste krisen. Ifølge Comfort et al. (2010) og Engen et al. (2016) er grunnlaget for en effektiv respons lagt gjennom forebygging og forberedelse i forkant av krisen, og disse kommer som følge av læring og erfaring.

NMS har god erfaring med sykloner på Madagaskar. Denne erfaringen har ført til at de vet hva som må gjøres når slike hendelser inntreffer. Et problem som kan oppstå som følge av god erfaring på området, er at håndteringen av dem blir til en ren vanesak. Faren man må unngå er at man tenker på dem som ufarlige fordi det skjer ofte, og at de vet hvordan de skal forholde seg til dem. Det kan føre til en feil risikopersepsjon, der man oppfatter risikoen for store skader under en syklon som mindre enn det den er. Olsen et al. (2014) påpeker at når noe blir til en vane, er det fare for å oppfatte risikoen mindre enn det den faktisk er. Faren NMS må unngå, er at den brede erfaringen de har med å håndtere en syklon kan føre til at de oppfatter risikoen som mindre betydelig enn det den egentlig er. Ut fra informanter og beredskapsplanen for Madagaskar er de klar over trusselen sykloner utgjør på øya og forberedt på dem. De har bred erfaring med hvordan de skal forberede seg og handle når syklonene treffer, som de har lært seg over lang tid.

Digni sin erfaring med slike kriser er at de skal tilpasse seg og å være behjelpelige for sine medlemmer når de står oppe i vanskelige og krevende situasjoner. De opererer på ad hoc-basis, der de tilpasser sin respons utfra hva medlemmene trenger. Det vil si at de ikke har planer og prosedyrer når det kommer til slike hendelser, men de er lett tilgjengelige, raskt på

plass og er åpne for å hjelpe medlemmene. Dette gjør at de har en god respons på slike hendelser og erfaringen deres tilsier at det fungerer. De har gjennom lang tid i bistandsarbeid bygget seg opp kunnskap på hvilke muligheter det finnes når det kommer til å søke på ekstramidler til nødhjelp, og Digni forstår at når slike kriser rammer går det utover prosjektene og dets måloppnåelser. Det er bra at de kan tilpasse seg endringer, og dette har de lært gjennom erfaring. Denne erfaringen kan også være med på å skape endringer hos sine medlemmer. Flernivåmodellen til Rasmussen (1997) illustrerer hvordan Digni kan skape læring nedover til sine medlemmer og deres lokale partnere, der man gjennom rapporter og evalueringer kan tilpasse policyer og retningslinjer som fører til endringer og læring i hele systemet. De er også fasilitator for møter der erfaringer fra ulike land kan bli utvekslet, og på den måten bidra til erfaringsutveksling mellom de forskjellige organisasjonene i bistandskjeden.

7.0 Avslutning

I avslutningen vil de viktigste funnene i oppgaven bli oppsummert, videre vil konklusjonen på problemstillingen bli presentert. Til slutt vil interessante spørsmål som kom opp under arbeidet med denne oppgaven, som kan føre til videre forskning, bli framstilt.

7.1 Viktige funn

Kommunikasjonen mellom Digni og dets medlemmer, NMS og HimalPartner, fungerer godt. De er alle lett tilgjengelige på telefon og mail, og kan raskt få på plass møter om det er nødvendig. En ting som HimalPartner var spesielt fornøyd med, var at de har en fast saksbehandler de skal forholde seg til. Det har gitt dem mulighet til å skape en relasjon med sin saksbehandler basert på tillit og respekt. NMS, på sin side, trenger ikke like tett oppfølging som det HimalPartner har, som følge av rammeavtalen de har. Den gjør dem mer selvstendige, men både de og Digni er fornøyde med kommunikasjonen mellom dem. Medlemsorganisasjonene og Digni har en god toveiskommunikasjon, som bryter med den klassiske oppovervendte kommunikasjonen, som spørreundersøkelser og rapporter (Baker, 2002). Dette er viktig for å skape tillit mellom leddene, og tillit er, som nevnt, den viktigste faktoren for en god kommunikasjon i en organisasjon.

Det er i denne oppgaven også trukket fram faktorer som kan påvirke samarbeidet mellom Digni og deres medlemmer negativt. Det første er at NMS og HimalPartner oppfatter at kontrollen på bistandskjeden har blitt strengere i den siste tiden. Det gjelder spesielt HimalPartner som er en mindre organisasjon. Frustrasjon over kontrolregimet, og at maktstrukturen i bistandskjeden har blitt mer synlig i senere tid skaper utfordringer for dem, da spesielt for HimalPartner. Man kan si at UD og Norad i den senere tiden har basert sin bistandspolitikk på mer kontroll og mindre på tillit enn det de tidligere har gjort, og det er det som skaper denne frustrasjonen. UD og Norad sender retningslinjer og policyer som Digni igjen fører nedover til sine medlemmer og deres lokale partnere. Dette knytter seg direkte opp mot hvordan flernivåmodellen beskriver et sosioteknisk system. Siden frustrasjonen øker, er det derfor viktig at Digni opprettholder den gode kommunikasjonen som alle partene var enige om at de hadde, og kan formidle oppover i systemet utfordringene og frustrasjonen som oppstår med den økte kontrollen.

Den andre faktoren som skaper utfordringer i samarbeidet, er korrupsjonssaker og nulltoleranseprinsippet for korrupsjon som den norske bistandskjeden er underlagt. Her er

utfordringene noe forskjellige for NMS og HimalPartner. HimalPartner er redde for at mulige varslere skal føle seg «straffet» for å varsle og at nulltoleranseprinsippet kan virke mot sin hensikt. Det er derfor viktig for Digni og Norad og ha en åpen og rettferdig behandling av slike saker. Om man avskrekker mulige varslere med strenge sanksjoner, kan det skape en negativ læring i organisasjonene om at å varsle fører til strenge sanksjoner. Baker (2002) viser til at frykt for represalier kan spille negativt inn på den oppovervendte kommunikasjonen. Strenge sanksjoner kan også føre til at tilliten varslere har til dem over seg i systemet blir svekket, og mangel på tillit gjør at kommunikasjonen blir dårligere mellom organisasjonene.

NMS på sin side hadde en annen opplevelse i slike saker. Deres opplevelse var om de selv tok kontroll over saken og kom med begrunnede tiltak, fikk de mer påvirkningskraft over sin egen agenda. En frustrasjon som en informant trakk frem, var at de ønsket å kommunisere direkte med Norad uten å gå gjennom Digni først i slike saker. Opplevelsen var at de selv hadde like mye kompetanse på dette området, og det var unødvendig byråkratisk å gå gjennom et ekstra ledd. Problemet som er trukket fram i oppgaven med å hoppe over ledd, er at man da gjør disse leddene overflødige. Så ved å benytte seg av de fastsatte kanalene, legitimerer man systemet og gir makt til sine direkte overordnede. Denne makten gjør at de som er underordnet får tillit til dem, ifølge Baker (2002).

Når en katastrofe slik som jordskjelvet i Nepal inntraff, responderte både Digni og HimalPartner på en god måte. HimalPartner var klar over faren som var tilstede, og hadde planer og prosedyrer på plass for hvordan de skulle respondere og handle når jordskjelvet traff. Både representantene ute i feltet og på hovedkontoret i Norge var fornøyde med kommunikasjonen dem imellom, og syntes at beredskapen fungerte godt. Det eneste negative å trekke fram var at de måtte tilbakebetale midler fordi de ikke klarte å få brukt dem opp på det de skulle. De lærte også av denne katastrofen, som førte til en oppdatert og mer relevant beredskapsplan. Dette vil i fremtiden gjøre dem bedre rustet til å møte liknende hendelser. Utfra Comfort et al. (2010) kan man si at HimalPartner har designet resilience i sin organisasjon. De var klar over faren, og forebygget og forberedte seg på den. Når hendelsen inntraff, samlet de sammen ressursene som var tilgjengelige og implementerte tiltak. I etterkrisefasen tok de lærdom av erfaringene sine og tok mer ansvar for egen sikkerhet.

Digni har på sin side ikke noen fastsatte prosedyrer, og har en sak til sak tilnærming når det kommer til slike hendelser. De har likevel prosedyrer på at alle prosjekt må gjennomføre en risikoanalyse, som igjen gjør prosjektene klar over risikoene de står ovenfor. Det gjør dem i stand til å fatte tiltak for å minimere disse risikoene. Da jordskjelvet rammet Nepal var Digni

behjelpelige med råd til HimalPartner. De hjalp dem å søke ekstra nødhjelpsmidler og var bindeleddet mellom Norad og HimalPartner. Det at de opererer uten fastsatte prosedyrer gjør dem mer fleksible, og gir dem muligheter til å tilpasse seg situasjonene som oppstår. Søknadsprosessen for omdirigering av prosjektmidler skjer umiddelbart, og ekstra nødhjelpsmidler blir delt ut når de er tilgjengelige til lokale partnere som har en robust nok organisasjon til at de kan jobbe som nødhjelpsaktører når det trengs. I etterkant av slike hendelser har Digni også muligheten til å spre erfaringer videre til de andre medlemsorganisasjonene og deres lokale partnere, og være fasilitator for møter og erfaringsutveksling.

Hos NMS på Madagaskar er tilnærmingen til syklonene en annen enn det HimalPartner hadde til jordskjelvet. Den lange erfaringen NMS har på Madagaskar og hyppigheten av sykloner, har gjort dem i stand til å drive prosjektene som normalt når de inntreffer. De er likevel beredt til å sette inn tiltak og respondere på sykloner om situasjonen tilsier at det trengs. Med godt fordelt ansvarsområder og en fleksibel krisestab som kan fatte raske beslutninger, er de godt rustet om det kommer en stor syklon der det trengs en ekstraordinær respons. Den vanlige håndteringen er nemlig at prosjektene fortsetter som vanlig, og at de er robuste nok til å kunne motstå påkjenningene en vanlig syklon påfører.

7.2 Konklusjon

Problemstillingen som ble spurt i innledningen er som følger:

Hvordan er samarbeidet mellom Digni og medlemsorganisasjonene, og hvordan arbeider de for å redusere sårbarhet hos bistandsmottakere?

Ut i fra mitt arbeid om HimalPartner og NMS, vil jeg betegne samarbeidet mellom Digni og dets medlemsorganisasjoner som godt, men med noen utfordringer. Kommunikasjonen mellom dem fungerer godt. De har tillit og respekt ovenfor hverandre og er lett tilgjengelige. Digni utfører en viktig funksjon for sine medlemsorganisasjoner ved at de har samlet et stort fagmiljø hos seg, som sparer de mindre organisasjonene for mye ressurser. Utfordringene er at UD og Norad i den senere tiden har økt kontrollen på hvordan midler blir delt ut. Dette er en utfordring som påvirker samarbeidet mellom Digni og dets organisasjoner. Digni formidler de retningslinjene de får nedover til medlemsorganisasjonene, og frustrasjonen har i senere tid økt i takt med at det blir mer kontroll gjennom målstyring, rapportering og nullkorrupsjonsprinsippet. Selv om det er noen utfordringer, er samarbeidet mellom de ulike

organisasjonene godt. Medlemmene ser at Digni utfører en viktig funksjon, og det er tillit og respekt imellom de ulike leddene.

Når det kommer til hvordan de arbeider for å redusere sårbarheten til bistandsmottakere, er dette ved å skape utvikling blant fattige og spesielt utsatte grupper. Gjennom eksempler fra Madagaskar og Nepal ser man at Digni og dets medlemmer jobber på forskjellige måter på forskjellige prosjekter, som alle har som formål å skape utvikling. Informantene hos alle tre organisasjonene sa at de hadde som mål å endre på «root causes» i PAR-modellen gjennom å jobbe på dynamiske stressfaktorer og å ha langsiktige prosjekter. Så gjennom å skape utvikling, om det er gjennom endringsagenter som HimalPartner kaller dem eller gjennom UYT som NMS sine prosjekter på Madagaskar retter seg mot, blir sårbarheten for katastrofer til bistandsmottakerne redusert gjennom at det skjer utvikling og at fattigdom blir redusert.

7.3 Videre forskning

Under arbeidet med denne oppgaven kom det fram interessante spørsmål som også kunne ha vært forsket videre på.

Det første jeg vil trekke fram, er å se på om kontrolregimet som de senere årene har blitt strengere i bistandskjeden kan knyttes opp mot New Public Management (NPM) og dets inntog i den offentlige forvaltningen i Norge den senere tiden.

Videre ville det vært spennende å se på hvordan media er med på å påvirke utbetalinger til kriseområder og bistand.

Den siste som også ville vært interessant å se på er hvordan de lokale partnerne til medlemsorganisasjonene i Digni opplever kontrolregimet, og hvordan det igjen kan påvirke prosjektene.

Kilder

Aase, T. H. og Fossåskaret, E. (2015). *Skapte virkeligheter. Om produksjon og tolkning av kvalitative data*. Oslo: Universitetsforlaget.

Baker, A. K. (2002). *Chapter 13. Organizational Communication* Hentet fra:

<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/doe/benchmark/ch13.pdf>

Blaikie, N. (2015). *Designing social research*. Malden: Polity Press.

Blaikie, P., Cannon, T., Davis, I. og Wisner, B. (2014). *At risk: Natural hazards, people's vulnerability, and disasters*. London: Routledge.

Boin, A., Hart, P., Stern, E. og Sundelius, B. (2017). *The Politicks of Crisis Management: Public leadership under Pressure. Second Edition*. Cambridge: Cambridge university press

Cho, J. og Trent, A. (2006) Validity in qualitative research revisited. *Qualitative Research*, 6 (3) 319-340. Hentet fra:

<http://journals.sagepub.com.ezproxy.uis.no/doi/pdf/10.1177/1468794106065006>

Comfort, L. K., Boin, A. og Demchak, C. C. (2010). *DESIGNING RESILIENCE: Preparing for Extreme Events*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

Digni. (2017). *Hva vi gjør*. Hentet fra: <https://digni.no/nb/digni-hva-er-det/hva-gjor-vi/>

Digni. (2018). *Prosjekter*. Hentet fra: <https://digni.no/nb/prosjekter/>

Engen, O. A. H., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E. og Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på Samfunnsikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Fangen, K. (2015). *Kvalitativ metode*. Hentet fra:

<https://www.etikkom.no/FBIB/Introduksjon/Metoder-og-tilnarminger/Kvalitativ-metode/>

Filseth, G. (2017). *Nepals Historie*. I Store norske leksikon. Hentet fra:

https://snl.no/Nepals_historie

Fothergill, A. og Peek, L., A. (2004). Poverty and Disaster in the United States: A Review of recent Sociological Findings. *Natural Hazard* 32(1) 89-110 doi:

10.1023/B:NHAZ.0000026792.76181.d9

George, A. L. og Bennett, A. (2005). *Case studies and Theory development in the Social Sciences*. Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs

- Gibson, J.W. og Hodgetts, R.M. (1991). *Organizational Communication – A Managerial Perspective. 2nd Edition*. New York: HarperCollins Publishers.
- Hancock, D. R. og Algozzine, B. (2017). *Doing case study research. A practical guide for beginning researchers*. New York: Teachers College Press.
- Haus, S. (2017). *Use Your Talents – nye veier på gamle stier*. Hentet fra: <https://nms.no/nyhet/use-your-talents-nye-veier-pa-gamle-stier/>
- Haus, S. (Red.). (2017). *Use Your Talents – the congregation as primary development agent*. Oslo: Digni.
- IFRC. (2017). *What is a disaster?* Hentet fra: <http://www.ifrc.org/en/what-we-do/disaster-management/about-disasters/what-is-a-disaster/>
- Jennex, M. E. (Ed.). (2011). *Crisis response and management and emerging information systems : critical applications*. Hentet fra: <https://ebookcentral-proquest-com.ezproxy.uis.no>
- Klein, G. (2011). *Streetlights and Shadows*. Massachusetts: MIT Press
- Norad. (2015). *Slik er norsk bistand organisert*. Hentet fra: <https://norad.no/om-bistand/slik-er-norsk-bistand-organisert/>
- NRK. (2015). *Jordskjelv i Nepal*. Hentet fra: <https://www.nrk.no/nyheter/jordskjelv-i-nepal-1.12329148>
- Olsen, O. E., Mathiesen, E. R. og Boyesen, M. (2014). *Media og krisehåndtering: En bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Oxford Dictionaries. (2018). *Communication*. Hentet fra: <https://en.oxforddictionaries.com/definition/communication>
- Pearson, C. M. og Clair, J. A. (1998). Reframing Crisis Management. *The Academy of Management Review* 23(1): 59-76. doi: 10.5465/AMR.1998.192960
- Putnam, L. og Nicotera, A.M. (2009). *Building Theories of Organization: the Constitutive Role of Communication*. New York: Routledge
- Read, D. (2005). SOME OBSERVATIONS ON RESILIENCE AND ROBUSTNESS IN HUMAN SYSTEMS, *Cybernetics and Systems: An International Journal*, 36(8): 773-802. doi: 10.1080/01969720500306253

- Rasmussen, J. (1997). RISK MANAGEMENT IN A DYNAMIC SOCIETY: A MODELLING PROBLEM. *Safety science* 27(2/3). 183-213.
- Reason, J. (1997). *Managing the Risks of Organizational Accidents*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited
- Roberts, K., H. og O'Reilly III, C., A. (1974). Failures in Upward Communication in Organizations: Three Possible Culprits. *Academy of Management Journal* 17(2). 205-215. doi: 10.2307/254974
- Smillie, I. (1998). *Relief and Development: The Struggle for Synergy*. Providence: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies Brown University
- Trainor, J. E. (2014). *CRITICAL ISSUES IN DISASTER SCIENCE AND MANAGEMENT: A Dialogue Between Researchers and Practitioners*. (Doktorgradsavhandling). FEMA Higher Education Project.
- Twigg, J. (2015). *Disaster Risk Reduction*. London: Humanitarian Policy Group Overseas Development Institute.
- UNISDR. (2017). *What is Disaster Risk Reduction?* Hentet fra: <https://www.unisdr.org/we-are/what-is-drr>
- UNISDR. (2009). *UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction*. Geneva: UNISDR.
- UNISDR. (2004). *Living with risk: a global review of disaster reduction initiatives VOL 1*. Geneva: United Nation Publications
- Utenriksdepartementet. (2018). *Madagaskar reiseinformasjon*. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/reiseinformasjon/velg-land/reiseinfo_madagaskar/id2414947/
- Walker, B., Carpenter, S., Anderies, J., Abel, N., Cumming, G., Janssen, M., Lebel, L., Norberg, J., Garry D. Peterson, G. D. og Pritchard, R. (2002). Resilience Management in Social-ecological Systems a Working Hypothesis for a Participatory Approach. *Conservation Ecology*. 6(1). Hentet fra: <http://www.jstor.org/stable/26271859>

Vedlegg

Intervjuguide

- Hvor lenge har du jobbet i organisasjonen, og hva arbeider du med?
- Kan du gi en kort beskrivelse av arbeidet dere gjør og organisasjonsoppbyggingen?
- Hvilke prosjekter har dere i Madagaskar/Nepal, og kan du beskrive disse?
- Hvem er det dere hjelper i prosjektene, hvilken klasse, folkegrupper osv. tilhører de, er det hos fattige disse midlene blir satt inn for å hjelpe?
- Hvilke faktorer spiller inn når dere søker/godkjenner prosjekt?
- Kan du fortelle om rammeavtalen og hva som er ulikt fra å ikke ha det? Til NMS
- Hvordan vil du beskrive sikkerhetsarbeidet dere gjennomfører?
- Når en hendelse inntreffer, hva vil skje og hvem blir varslet?
- Har dere gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse for landet dere arbeider i?
- Arbeider dere med å redusere sårbarhet til bistandsmottakere dere har ute?
- Hvordan arbeider dere for å minimere sårbarheten deres når det kommer til naturlige hendelser? Planlegging; Varslingssystemer, evakueringsplaner, beredskapsplaner, tiltaksplaner når slike hendelser inntreffer og hva som skal bli gjort.

- Hvordan forbereder dere dere på mulige naturlige hendelser som kan skje?
- Hvordan blir mulige kriser kommunisert mellom organisasjonene, og hvilke tiltak blir gjort?
- Hva gjorde/gjør dere når en naturlig fare rammer dere? Til HimalPartner og NMS
- Hadde dere klare retningslinjer for slike situasjoner?

- Beskriv hvordan dere arbeider sammen og kommunikasjonen mellom dere.
- Hvordan vil du beskrive (NMS, HimalPartner og Digni)?
- Hvordan styrer/kontrollerer dere arbeidet som blir utført i feltet?
- Hvordan er maktforholdet mellom Digni og dere?
- Stoler dere på informasjonen som dere mottar? Hvordan ser dere på avsenderen, i form av ekspertise, objektivitet, upartisk og interesse i saken?
- På hvilke måter blir informasjon spredt opp og ned i organisasjonen? Hvordan forsikrer dere at mottaker av informasjon har forstått budskapet?