

Internasjonal medisin

Å gjøre godt bedre – om kvalitetssikring av nødhjelp

I løpet av 1990-årene har kravene til kvalitetsforbedring i internasjonalt humanitært hjelpearbeid økt betraktelig.

Dette skyldes mange forhold, ikke minst den sterke økningen i antall nye organisasjoner og økt konkurranse om midlene. Evalueringene av nødhjelpen under Rwanda-krisen i 1994 påskyndet denne utviklingen etter at det i en rapport ble slått fast at 100 000 dødsfall kunne tilskrives svakheter ved nødhjelpsorganisasjonenes innsats (1). Dårlig koordinering og svak profesjonalitet var – og er – hovedproblemene.

Den internasjonale Røde Kors-bevegelsen tok i 1994 initiativ til en frivillig kodeks for atferd for hjelpearbeidere og hjelpeorganisasjoner. Etter hvert har mer enn 200 organisasjoner sluttet seg til denne kodeksen. I begynnelsen av 1990-årene ble det også vanlig å ta i bruk systematisk datainnsamling og overvåkingssystemer for å styre nødhjelpsintervensjoner. Spesielt i de større organisasjonene ble det utviklet interne opplæringsprogram og retningslinjer. Planleggingsmetoden *Logical Framework* er etter hvert tatt i bruk av mange hjelpe- og giverorganisasjoner. Ved denne metoden brukes målbare indikatorer og er derfor tilsynelatende ideell som basis for dokumentasjon av hva som er oppnådd. Men metoden har sine svakheter: Den tar f.eks. ikke tilstrekkelig hensyn til den sammenhengen et prosjekt er en del av, den undervurderer verdien av humanitær hjelp som ikke dekkes av målbare indikatorer og gir ikke tilstrekkelig rom for raske endringer i nødssituasjonen.

Med moderne Internett-teknologi kan oppdatert nødhjelpsinformasjon utveksles kontinuerlig mellom aktører overalt i verden. FNs organ for koordinering av nødhjelpsarbeidet, OCHA, har satt dette i system på sin hjemmeside (www.reliefweb.int). Her finnes oppdatert informasjon om alle pågående katastrofer, generalsekretær Kofi Annans siste tale i Sikkerhetsrådet, et bibliotek for aktuelle publikasjoner, og ikke minst: et virtuelt koordineringssenter for operasjoner. Informasjonsdeling er første skritt i retning av bedre koordinasjon, så alt som kan bidra til å gjøre informasjonsutvekslingen lettere, er et fremskritt.

Utviklingen av minimumsstandarder for alle kjerneområder i nødhjelpen via *Sphere-prosjektet* (2) har medført intens debatt om praktiskitet og ideologi. Dette understreker at kvalitetsforbedring av humanitær bistand ikke bare er et rent teknisk anliggende, men intimt forbundet med diskusjoner om strategier og prinsipper for humanitær hjelp. Alle er enige i at mennesker som befinner seg i livstruende omstendigheter, har rett til hjelp og beskyttelse; spørsmålet er om det er de frivillige humanitære hjelpeorganisasjonene som har plikt til å bringe denne. Humanitære nødhjelpssituasjoner er resultat av *politisk svikt*, særlig manglende oppfyllelse av internasjonal humanitær lov. Mange organisasjoner vil hevde at humanitær hjelp ikke kan ta mål av seg til å være et svar på denne krisen, men bare en sivil respons utløst av den humanitære impuls: å lindre nød (3).

Mange organisasjoner er bekymret for at slike minstestandarder skal misbrukes, ikke minst av mediene. Hva skal man gjøre når standardene ikke kan overholdes, for eksempel fordi ressursene ikke strekker til? Hva med situasjoner hvor minstestandardene gir flyktninger bedre kår enn vertsbefolkningen? Så kompleks som mange nødhjelpssituasjoner er, er det behov for større, ikke mindre, fleksibilitet, vil noen hevde. Standarder kan bare appliseres på forutsigbare situasjoner med forutsigbare problemer og konsensus om hva som bør gjøres. Kvaliteten på nødhjelpsarbeidet vil være avhengig av de aktuelle vanskelighetene og nettverket av andre involverte aktører. Nødhjelpen må begrunnes i situasjonsanalyser. Heller enn minstestandarder, burde hjelpearbeiderne utstyres for å forstå kompleksiteten i de situasjonene de konfronteres med. Komplekse nødsituasjoner er bedre tjent med innovativ respons etter enkle retningslinjer, slik som: «Hold deg oppdatert på utviklingen på ditt eget felt og tilpass denne til situasjonen og gjør ingen skade» (4).

Likevel er det grunn til å anta at det i nær fremtid vil bli introdusert mekanismer for å holde organisasjoner ansvarlige i forhold til minstestandarder. Det er rett og slett for store behov, for lite ressurser og for mange useriøse aktører på nødhjelpsområdet til at vi kan unngå dette. Mange av de kvalitetsinitiativene vi har sett de siste årene, er organisasjonenes forsøk på å løse proble-

mene gjennom frivillige ordninger som stimulerer læring og «benchmarking». Akkreditering av hjelpeorganisasjoner eller av humanitære bistandsarbeidere blir stadig oftere trukket frem som en mulig vei å gå.

Organisasjonen *Active Learning Network on Accountability and Performance* (ALNAP) hevder at det er nødhjelpfeltets organisering og finansieringsform som forårsaker mange av svakheterne. Korttidsfinansiering, press for å holde kostnadene nede og konkurranseforholdene mellom organisasjonene er en hovedbarriere for effektiv læring. Ifølge organisasjonens årsrapport for 2002 (5) er manglende klarhet i intervensjonenes mål, ønskede resultater og ansvar og relasjoner mellom individer, team og organisasjoner i felten viktige begrensninger for læring. Svært høy personellutskifting svekker likeledes institusjonell hukommelse og læring via felterfaring.

Mye har skjedd på dette området de siste fem årene, men mye gjenstår for å sikre en effektiv og kvalitativ god humanitær respons. Det er behov for å utvide evalueringene av nødhjelpsarbeidet; fra enkeltprosjekter til hele organisasjoner og fra organisasjoner til hele sektorer eller hele landoperasjoner (6). Fortsatt er det ingen mekanismer i hjelpeapparatet for å sikre eller forbedre kvaliteten under en pågående aksjon, og det er langt igjen før nødhjelpsmottakerne har den sentrale innflytelsen alle er enige om at de skal ha i programplanlegging, utføring og evaluering.

Berit Olsen

Senter for helse og sosial utvikling (HESO)
Øvre Vollgate 11
Oslo

Litteratur

1. Overseas Development Institute. Joint evaluation of emergency assistance to Rwanda, Study III: Humanitarian aid and effects. London: Overseas Development Institute, 1995.
2. www.sphereproject.org (11.12.2002)
3. Hilhorst D. Being good at doing good? Quality and accountability of humanitarian NGOs. *Disasters* 2002; 26: 193–212.
4. Griekspoor A, Sondorp E. Enhancing the quality of humanitarian assistance: Taking stock and future initiatives. *Prehospital Disaster Med* 2001; 16: 209–14.
5. ALNAP annual review 2002. www.alnap.org (2.12.2002).
6. Development Assistance Committee, OECD. Evaluation and aid effectiveness 1. Guidance for evaluating humanitarian assistance in complex emergencies. Paris: Development Assistance Committee, 1999.